

Cass. Civile 30.3.99

Pret. Lodi - Sez. Codogno

Sent. 15/99 del 30.3.99, est. Casella

nella causa civile tra Lheureux Benoit, legale rappresentante pro tempore della s.r.l. Centro Commerciale Piacenza Nord
opponente

e Ufficio Provinciale Industria Commercio e Artigianato di Lodi

opposto

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ricorso depositato in data 24.6.98, Lheureux Benoit, legale rappresentante pro tempore della s.r.l. Centro Commerciale Piacenza Nord, proponeva opposizione avverso ordinanza-ingiunzione emessa dall'U.P.I.C.A. di Lodi in data 4.5.98 e notificata il 25.5.98, con la quale veniva ingiunto il pagamento della somma lire 6.000.000 per la violazione dell'art 3 del D. Lgs. 24.1.92 n 109, accertata a seguito di due distinti verbali effettuati dal N.A S di Cremona in data 27.2.97.

L'opponente affermava che il suddetto decreto ingiuntivo doveva essere dichiarato nullo e pertanto revocato per carenza di motivazione, nonché per insussistenza della violazione contestata.

Si costituiva in giudizio parte opposta la quale contestava tutto quanto ex adverso dedotto, chiedendo il rigetto delle domande attoree in quanto infondate in fatto ed in diritto.

Le parti precisavano le rispettive conclusioni all'udienza del 4.3.99 ed il Pretore decideva la causa dando lettura del dispositivo.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Sull'obbligo di motivazione

La motivazione dell'ordinanza ingiunzione, prevista dall'art. 18 L. 24 novembre 1981 n. 689 è finalizzata a porre l'ingiunto nella possibilità di verificare l'effettiva sussistenza del suo debito, procedendo così, in caso di esito positivo della verifica, all'adempimento, oppure, in caso di esito negativo della stessa, a svolgere con completezza, in sede giudiziaria, i propri argomenti difensivi; ne consegue che la mancanza o l'insufficienza della suddetta motivazione determinano la nullità dell'ordinanza ingiunzione, fermo restando che la semplice indicazione del titolo astratto della pretesa avanzata dall'autorità amministrativa, nonché dei dati personali e temporali di riferimento devono ritenersi idonei alla compiuta identificazione del detto ed allo svolgimento della suddetta attività difensiva; in particolare non occorre che la motivazione de qua esponga anche l'iter logico giuridico seguito per giustificare l'an ed il quantum della sanzione irrogata, ben potendo tale iter essere esposto in sede di giudizio di opposizione (Cass. n. 5425/97)

La giurisprudenza della Suprema Corte ritiene inoltre che l'obbligo di motivazione dell'ordinanza-ingiunzione possa essere soddisfatto anche per relationem e cioè con riferimento al rapporto di denuncia (Cass. 7779/97)

Si fa altresì presente che nel procedimento di opposizione a sanzione amministrativa pecuniaria, nel quale il sindacato del giudice si estende alla validità sostanziale del provvedimento, attraverso un autonomo esame della ricorrenza dei presupposti di fatto e di diritto dell'infrazione, non hanno rilievo i vizi di motivazione dell'ordinanza-ingiunzione connessi al fatto che l'autorità ingiungente non abbia, o non abbia adeguatamente, valutato le deduzioni difensive dell'incolpato, formulate in sede amministrativa (Cass. n. 5884/97)

Nella specie, trattandosi di problema esclusivamente di diritto, non si rileva alcuna omessa motivazione del provvedimento sanzionatorio, essendo chiaro che l'Amministrazione, nel richiamare i rapporti del N.A.S., ha ritenuto di aderire a quanto in essi esposto e di qualificare il prodotto in oggetto nella categoria dei prodotti "preconfezionati".

Pertanto, essendo ben individuabile il fondamento della sanzione, nessun pregiudizio al diritto di difesa è in concreto ravvisabile

NEL MERITO

Le argomentazioni svolte dall'opponente non si ritengono fondate.

L'ordinanza impugnata trae origine dall'accertamento e dalle successive contestazioni elevate dal N.A.S. di Cremona che, a seguito di un'ispezione effettuata presso l'ipermercato ad insegna "Auchan", sito in San Rocco al Porto, ha rilevato che due distinti prodotti (30 confezioni di "carne equina scelta macinata" e 6 confezioni di "trippa tagliata di bovino adulto") erano posti in vendita attraverso l'esposizione in un banco-frigo a disposizione dei clienti senza che nell'etichetta vi fosse l'indicazione del termine minimo di conservazione. L'opponente ha sostenuto che nella specie non si dovesse applicare la disciplina relativa ai prodotti preconfezionati (che impone - ex art. 3 lett. d D. Lgs 109/92 - l'indicazione nell'etichetta del termine minimo di conservazione), ma quella relativa ai prodotti **preincartati** (soggetti alle diverse disposizioni dell'art. 16 del citato D.Lgs.)

L'art. 1 del D Lgs. 27.1.92 n. 109, recante le norme di attuazione delle direttive 89/395/CEE e 89/396 CEE in ordine all'etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari, fornisce le definizioni di prodotto alimentare "preconfezionato" e di prodotto alimentare "preincartato".

Per prodotto alimentare preconfezionato si deve intendere "l'unità di vendita destinata ad essere presentata come tale al consumatore ed alle collettività, costituita da un prodotto alimentare e dall'imballaggio in cui è stato immesso prima di essere posto in vendita, avvolta interamente o in parte da tale imballaggio ma comunque in modo che il contenuto non possa essere modificato senza che la confezione sia aperta o alterata".

Per prodotto alimentare "preincartato" si deve intendere l'unità di vendita costituita da un prodotto alimentare e dall'involucro nel quale è stato posto o avvolto negli esercizi di vendita".

Ora, stando a queste definizioni legislative, appare con tutta evidenza che le confezioni oggetto di contestazione dovevano considerarsi, attese le loro caratteristiche oggettive, alimenti rientranti nella prima categoria e, pertanto, soggette alle disposizioni di cui all'art. 3.

Infatti, come ben rilevato nel rapporto 2.3.98 del N.A.S. di Cremona:

- 1) le confezioni rinvenute erano unità di vendita destinate ad essere presentate come tali al consumatore, il quale poteva scegliere tra l'una e l'altra per la differenza di peso e quindi di pezzo o di un più gradevole aspetto organolettico del prodotto posto in vendita poiché chiuso in distinte confezioni di cellophane;
- 2) la carne sezionata era stata chiusa in un imballaggio prima di essere posta in vendita al consumatore (quindi non vi è stata una scelta a priori del consumatore finale sulla quantità e qualità del taglio di carne e trippa).
- 3) i prodotti de quibus erano avvolti interamente nell'imballaggio, costituito da una vaschetta di polistirolo chiusa con una pellicola di cellophane, che non dava la possibilità all'esercente o al consumatore di modificare il contenuto senza aprire o alterare la confezione.

L'opponente, a sostegno della propria tesi, invoca quanto disposto dal punto 4 della circolare 27.4.93 n. 140 del Ministro dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato, ove si precisa che per prodotto "preincartato" non si deve intendere solo "il prodotto semplicemente avvolto da un involucro, ma anche il prodotto che risponde alla definizione di prodotto preconfezionato purchè le relative operazioni di preconfezionamento e vendita al consumatore avvengano nello stesso punto di vendita". Preliminarmente occorre premettere che tale provvedimento di natura amministrativa (avente efficacia interna) non è in grado di vincolare l'Autorità giudiziaria, la quale è chiamata ad interpretare ad applicare la legge dello Stato.

Ciò premesso, si ritiene che quanto contenuto nella citata circolare non sia conforme al dettato del D.Lgs 109/92.

Se il legislatore avesse voluto differenziare i prodotti **preincartati** da quelli preconfezionati solo per il fatto che le operazioni di imballaggio avvengano o meno all'interno del punto di vendita, non si sarebbe dilungato a descrivere in modo dettagliato le caratteristiche dell'involucro dei prodotti preconfezionati. caratteristiche omesse in sede di definizione dei prodotti **preincartati**, per i quali, infatti, non è richiesta una particolare confezione sigillata.

Invero, la ratio della norma appare del tutto differente da quanto ritenuto in detta circolare: la finalità della direttiva CEE è quella di tutelare i consumatori avverso quei prodotti alimentari che vengono inseriti in un involucro sigillato prima di essere proposti in vendita, senza cioè che il consumatore abbia potuto decidere a priori la qualità e la quantità del prodotto acquistato, senza aver verificato la sua provenienza e senza aver assistito alle relative operazioni di confezionamento.

Il prodotto preconfezionato, quindi, si caratterizza dal fatto che, prima di essere posto in vendita, viene avvolto in un imballaggio in modo che il contenuto non possa essere modificato senza che la confezione sia aperta o alterata e destinato ad essere proposto come tale al consumatore ed alla collettività

Il prodotto preincartato, invece, non viene imballato prima di essere posto in vendita (e quindi non è proposto come tale al consumatore), ma viene semplicemente avvolto in un involucro (non sigillato) direttamente dal venditore, previa indicazione e scelta del prodotto (sfuso) da parte del consumatore (cfr. art. 16 citato DLgs.) Sembra, pertanto, che le operazioni di imballaggio e di vendita debbano avvenire contestualmente ovvero entro un breve lasso di tempo.

Alla luce, quindi, di tali osservazioni l'ordinanza-ingiunzione appare certamente fondata con conseguente conferma del provvedimento sanzionatorio e rigetto dell'opposizione in quanto infondata per le ragioni sopra esposte.

P.Q.M.

Il Pretore, definitivamente pronunciando, disattesa ogni contraria istanza ed eccezione, così provvede: rigetta il ricorso e compensa le spese processuali.

CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

Sez. I. civ.

Sent. n. 10533/00 R.G.N., ud. 23.5.02, Pres. Saggio, est. Magno

Massima

Prodotti alimentari preconfezionati e **preincartati. Nozioni. Obbligatorietà dell'indicazione in etichetta del termine di validità. Ratio legis. Luogo di esecuzione del confezionamento. Non rileva. Violazione di cui all'art. 3, co. 1, lett. d) D. L.vo 27.1.92 n. 109. Sussistenza.**

sul ricorso proposta da:

Benoit Lheureux, nella qualità di legale rappresentante p.t. della s.r.l. Centri Commerciali Moderni Piacenza Nord,
- ricorrente -

contro

UPICA – Ufficio Provinciale Industria, Commercio e Artigianato di Lodi

- controricorrente -

avverso la sentenza n. 15/99, depositata il 1.4.1999, del pretore di Lodi, sezione distaccata di Codogno.

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO

Con ricorso depositato il 24.6.1998, Benoit Lheureux, legale rappresentante della s.r.l. Centri Commerciali Moderni Piacenza Nord, esercente ipermercato "Auchan" in S. Rocco al Porto, propose opposizione davanti al pretore di Lodi, sezione distaccata di Codogno, avverso l'ordinanza ingiunzione emessa dall'ufficio provinciale per l'industria, commercio e artigianato (U.P.I.C.A.) di Lodi in data 4.5.1998, notificata il 25.5.1998, con la quale veniva ingiunto il pagamento della somma di Lire 6.000.000 per la violazione dell'articolo 3, co. 1, lett. d) D. lgs. 27 gennaio 1992, n. 109,

consistente – come accertato in data 27.2.1997 dai carabinieri del nucleo anti-soffisticazioni (N.A.S.) di Cremona – nella messa in vendita di alcune confezioni di carne, esposte in un bancone frigorifero a disposizione dei clienti, con etichetta priva dell'indicazione del termine minimo di conservazione.

Chiedeva l'opponente che l'ingiunzione fosse dichiarata nulla o revocata, per carenza di motivazione e per insussistenza della violazione contestata.

L'ufficio opposto, costituendosi in giudizio, contestò le deduzioni avversarie, siccome infondate in fatto ed in diritto, e chiese il rigetto del ricorso.

Il pretore, con sentenza depositata il 1.4.1999, ritenuta l'insussistenza, stante il richiamo ai rapporti del N.A.S., del lamentato difetto di motivazione dell'ordinanza ingiunzione e l'infondatezza delle altre argomentazioni poste a base dell'opposizione, rigettò il ricorso e compensò le spese processuali.

Avverso tale sentenza Benoit Lheureux, nella suddetta qualità, propone ricorso per cassazione, ritualmente notificato, articolato in due motivi. Resiste, mediante controricorso, l'U.P.I.C.A. di Lodi, in persona del legale rappresentante in carica, rappresentato e difeso dall'avvocatura generale dello Stato.

MOTIVI DELLA DECISIONE

I due motivi del ricorso – concernenti violazione di legge ed omissione o insufficienza e contraddittorietà della motivazione – vanno opportunamente trattati in un unico contesto argomentativo, stante la loro stretta connessione logica e giuridica.

Sostiene il ricorrente che il pretore ha male interpretato ed applicato la normativa in materia (D. Lgs 27 gennaio 1992, n. 109, di attuazione delle direttive europee 89/395/CE 89/396/CE concernenti l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari), omettendo altresì di motivare, o fornendo una motivazione insufficiente e contraddittoria, in ordine alla differenza, posta dalla legge, fra prodotti preconfezionati e **preincartati**, con riferimento all'obbligo – sussistente solo per i primi – di indicare in etichetta il termine minimo di conservazione.

In particolare, il giudice di merito avrebbe, secondo il ricorrente, illegittimamente attribuito rilievo, nell'operare tale differenza, alle diverse caratteristiche dell'involucro, anziché al diverso luogo di confezionamento; avrebbe quindi, disatteso senza ragione e senza adeguata motivazione le circolari 27.4.1993, n. 140, del ministero dell'industria, e n. 53/1993 della regione Lombardia, a mente delle quali sarebbe da considerare preincartato (e quindi sfuggirebbe alla necessità dell'indicazione della data di scadenza) anche il prodotto avente i caratteri di preconfezionato, quando l'operazione di preconfezionamento sia eseguita nello stesso punto di vendita.

Per conseguenza di tale inesatta interpretazione, il giudice di merito avrebbe applicato ad un prodotto alimentare imballato nello stesso esercizio commerciale, e perciò da ritenere, secondo la tesi difensiva, "preincartato", la disposizione relativa all'indicazione di scadenza in etichetta, riguardante invece soltanto il prodotto impacchettato in luogo diverso dall'esercizio di vendita, descritti dalla legge come "preconfezionati".

Il ricorso è infondato.

Le circostanze di fatto che definiscono il caso concreto sono pacifiche tra le parti: in un banco frigorifero di esposizione dell'ipermercato Auchan di S. Rocco al Porto, all'atto dell'ispezione compiuta dai carabinieri del N.A.S., erano offerte in vendita direttamente ai clienti trenta confezioni di carne macinata equina e sei di trippa bovina, consistenti in altrettante vaschette di idoneo materiale contenenti il prodotto alimentare, interamente ricoperto e protetto da una pellicola trasparente, con sovrastante etichetta che, fra diverse indicazioni, non riportava quella attinente alla scadenza (c.d. "termine minimo di conservazione", da intendere come termine massimo per la sicurezza dell'uso alimentare).

L'unica questione controversa riguarda l'interpretazione del combinato disposto degli articoli 3, lett. d), e 1, secondo comma, lett. b) e d), del D. Lgs 27 gennaio 1992, n. 109, che ha dato attuazione alle direttive CE 89/395 e 89/396: la prima di tali norme, infatti, include l'indicazione del "termine minimo di conservazione" fra i dati obbligatori da inserire nell'etichetta apposta sui prodotti preconfezionati; la seconda norma citata, alle lettere b) e d) pone la distinzione fra prodotti alimentari "preconfezionati" (la cui etichetta deve indicare, fra l'altro, il suddetto termine di scadenza) e "**preincartati**" (per i quali tale indicazione non è necessaria). Più precisamente, quindi, la discussione s'incentra sull'esatto contenuto e significato dell'espressione normativa "prodotto alimentare preconfezionato".

Le caratteristiche del "prodotto alimentare preconfezionato" secondo l'articolo 1, co. 2, lett. b), cit., sono le seguenti: destinazione ad essere presentate "come tale" (cioè senza ulteriori manipolazioni e modifiche, di contenuto e di confezionamento) al consumatore; inclusione, avvenuta prima della presentazione alla vendita, del prodotto alimentare in un imballaggio; attitudine dell'imballaggio, intero o parziale ad impedire modifiche del contenuto, se non attraverso l'apertura o l'alterazione della stessa confezione. In questo senso, durante il periodo di vigenza del D.P.R. 18 maggio 1982, n. 322, contenente analoghe indicazioni, Cass. nn. 10179/1997, 9755/1996, 9212/1994.

In conformità alla lett. d) della stessa norma, il "prodotto alimentare preincartato" ha invece, come unica peculiarità, quella di essere stato posto o avvolto in un involucro (di cui non sono specificate le caratteristiche) nello stesso esercizio di vendita.

Nell'interpretare queste disposizioni si deve, anzitutto, aver riguardo al fatto che esse sono inserite in un provvedimento delegato, inteso a dare attuazione a direttive comunitarie dal cui contenuto, pertanto, non possono discostarsi (Cass. n. 10821/1995).

Sotto l'aspetto della conformità alle direttive comunitarie, tendenti ad uniformare le legislazioni dei paesi membri in materia di etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari senza scendere in particolari sottodistinzioni -

e quindi sotto l'aspetto della ratio legis - sembra evidente che qualsiasi specificazione e distinzione di ipotesi normativa, come quelle ora considerate, deve trovare unica o principale giustificazione nella maggior tutela del consumatore.

In quest'ottica, l'indicazione in etichetta della data entro la quale il prodotto può essere consumato senza pericolo per la salute del consumatore ("termine minimo di conservazione") è giustamente richiesta per gli alimenti preconfezionati che vengono acquistati, per così dire, "a scatola chiusa", essendo protetti da un imballaggio a prova di rottura; diversamente si deve opinare riguardo agli alimenti **preincartati**, il cui involucro non ha la stessa conformazione né le stesse finalità.

In questa visuale interpretativa, il luogo di esecuzione del confezionamento non riveste significato ed importanza tale da giustificare, insieme con la differenza fra "preconfezionato" o "preincartato" (peraltro non prevista nella direttiva CE all'epoca vigente), la limitazione dell'obbligo d'indicazione della scadenza a quei solo prodotti che, pur avendo uguali caratteristiche d'imballo, si distinguerebbero dagli altri soltanto per essere stati confezionati in luogo diverso.

Si deve convenire, d'altra parte, che il testo normativo non obbliga ad una interpretazione difforme da quella sopra indicata, ricavabile dalla mens legis, con prominente riferimento al legislatore europeo.

Infatti la legge non richiede che lo speciale imballaggio del prodotto "preconfezionato" sia eseguito in luogo diverso dall'esercizio commerciale in cui viene venduto. Il confezionamento nello stesso luogo di vendita è bensì richiesto (art. 1/2/d) per il prodotto "preincartato": ma non è prescritto, né deriva da necessità logica, che l'impacchettamento del prodotto "preconfezionato" debba essere eseguito, pur senza un'espressa previsione legislativa, in luogo diverso da quello di vendita. Fermo restando che, legalmente, prodotto "preincartato" è quello posto o avvolto nell'involucro all'interno dello stesso esercizio di vendita, il prodotto "preconfezionato" può essere invece liberamente imballato nello stesso luogo o in luogo diverso, nulla disponendo la legge in proposito.

Il riferimento al luogo di confezionamento, pertanto, è estraneo alla ratio della direttiva comunitaria, è inconferente rispetto al principio di tutela del consumatore ed è escluso dalla disposizione dell'articolo 1, secondo comma, lett. b) del D. Lgs. n. 109/1992, che non contempla, fra gli elementi caratterizzanti il prodotto alimentare preconfezionato, quello del luogo d'imballaggio.

In conclusione, è prodotto alimentare preconfezionato quello che corrisponde alle caratteristiche stabilite nella norma da ultimo citata, escluso qualsiasi riferimento al luogo di confezionamento.

Tali caratteristiche sussistevano nel caso concreto, secondo l'apprezzamento correttamente motivato, e quindi incensurabile (Cass. n. 5094/1997), del giudice di merito. Sussisteva, pertanto, anche l'obbligo di indicare in etichetta il "termine minimo di conservazione".

La sentenza impugnata è esente, per le ragioni esposte,

dal vizio di violazione di legge e, relativamente a questo profilo, anche da quello di motivazione giacché, richiamando esplicitamente i rilievi contenuti nel verbale dei carabinieri del N.A.S., il pretore espone che le confezioni in questione erano destinate alla vendita "come tali", chiuse in un imballaggio trasparente che impediva la manipolazione del contenuto senza apertura o alterazione dell'involucro; che quindi possedevano, a suo giudizio, le caratteristiche legali tipiche dei prodotti preconfezionati.

Sotto altro profilo, il ricorrente ritiene che il pretore sia incorso in vizio di motivazione, laddove ha ritenuto – asseritamente, senza darne debita ragione – di disattendere una circolare del ministero dell'industria ed una della regione Lombardia (sopra citate), a mente delle quali sarebbero **preincartati** (non preconfezionati, e perciò non soggetti all'obbligo d'indicazione della data di scadenza) i prodotti alimentari che subiscono l'operazione di confezionamento nello stesso esercizio di vendita.

Il rilievo è parimenti infondato, giacché il giudice di merito, dopo avere genericamente premesso che le istruzioni amministrative non sono vincolanti per l'autorità giudiziaria, non omette di chiarire specificamente le ragioni per cui ritiene "che quanto contenuto nella citata circolare non sia conforme al dettato del D. Lgs. 109/92", argomentando in particolare sulla illegittimità del criterio di distinzione, fra prodotti preconfezionati e **preincartati**, basato sul diverso luogo di confezionamento. Non è pertanto ravvisabile il lamentato vizio di motivazione né quello di violazione di legge, per le ragioni sopra esposte in merito al criterio legale di distinzione fra le due categorie di confezioni.

Il ricorrente tuttavia ha ragione di lamentare l'errore interpretativo contenuto nella sentenza impugnata, laddove si afferma che, per alimento "preincartato", debba intendersi quello non imballato "prima" di essere posto in vendita, bensì avvolto in un involucro (non sigillato) dallo stesso venditore, soltanto dopo l'indicazione e la scelta del prodotto (sfuso) da parte del consumatore.

Così opinando si introduce, secondo il ricorrente, un fattore temporale di distinzione – che la legge, usando in entrambe le ipotesi il prefisso "pre" (pre-incartato e pre-confezionato), mostra di non ammettere – ed un'indebita commistione fra i concetti – che la legge tiene distinti – di prodotto "preincartato" e di prodotto "sfuso".

Questo specifico profilo di censura è fondato, poiché s'inserisce nel quadro dell'interpretazione data alle norme in esame, secondo cui la categoria dei prodotti alimentari preconfezionati si distingue dall'altra non per fattori di tipo locale (dove è fatto il preconfezionamento) o temporale (quando è fatto), ma soltanto in virtù delle specifiche caratteristiche risultanti dal testo normativo, attinenti al diverso tipo ed alla diversa funzione dell'imballaggio, nell'ottica della tutela del consumatore.

Limitatamente a questo profilo, la motivazione della sentenza impugnata va quindi corretta, nei sensi suespressi, in base all'articolo 384, secondo comma, c.p.c., essendo il dispositivo conforme al diritto.

Peraltro il ricorso, per tutte le ragioni esposte, deve essere rigettato.

Sussistono giusti motivi per dichiarare interamente compensate fra le parti le spese di giudizio.

P.Q.M.

La Corte di Cassazione

Rigetta il ricorso. Dichiara interamente compensate fra le parti le spese di giudizio.