

L'armonizzazione comunitaria delle discipline nazionali sull'etichettatura degli alimenti.

di

GIUSEPPE COSCIA

Professore Ordinario di Diritto dell'Unione europea*

1. In Europa le discipline nazionali sull'etichettatura dei prodotti alimentari sono state largamente armonizzate sulla scorta di una serie di provvedimenti comunitari, di regola direttive particolareggiate spesso aggiornate, alcune delle quali dettano i precetti di base ad applicazione generale o, come anche si dice, orizzontale, le altre discipline verticali speciali che contemplano soltanto singole tipologie di prodotti¹.

La normativa comunitaria di base, oggi contenuta essenzialmente nella direttiva 2000/13/CE e successive modifiche, non interessa l'immissione in commercio di qualunque cibo²; ha piuttosto l'obiettivo più limitato di disciplinare l'etichettatura dei prodotti alimentari destinati ad essere consegnati come tali al consumatore finale o a soggetti equiparati, quali ristoranti, ospedali e mense, unitamente a determinati aspetti della loro presentazione e relativa pubblicità.

La disciplina non riguarda, pertanto, l'etichettatura dei prodotti che sono trasferiti fra operatori per essere ulteriormente elaborati o confezionati per la finale destinazione al consumatore³.

Non riguarda neppure la somministrazione di vivande agli avventori in ristoranti, bar o altri analoghi locali pubblici.

Principio cardine di tutta la disciplina è che l'etichettatura e le modalità da seguire nel fornire le indicazioni non devono indurre in errore l'acquirente, in particolare per quanto attiene alle caratteristiche del prodotto. La buona fede del consumatore può essere carpita sia attribuendo ad un bene messo in commercio effetti o proprietà che non possiede, sia, all'opposto, suggerendo

* Facoltà di Giurisprudenza, Università del Piemonte Orientale, sede di Alessandria.

¹ La disciplina comunitaria orizzontale è contenuta nella direttiva 20 marzo 2000 – 2000/13/CE – del parlamento europeo e del Consiglio, che ha codificato una serie di direttive precedenti a partire dalla 79/112/CEE, e che, a sua volta, è stata aggiornata da ulteriori provvedimenti, in particolare dalla direttiva 10 novembre 2003 – 2003/89/CE – del Parlamento europeo e del Consiglio. Questa, in corso d'attuazione in Italia, ha introdotto innovazioni quanto all'indicazione degli ingredienti contenuti nei prodotti alimentari e far specificare, in particolare, l'eventuale presenza di allergeni.

² Secondo il suo considerando n. 4 la direttiva ha lo scopo di stabilire le norme comunitarie di carattere orizzontale applicabili a tutti i prodotti alimentari immessi in commercio. L'indicazione, peraltro, risulta ridimensionata nell'art. 1.

³ Eccezionalmente l'art. 13 della direttiva contiene alcune disposizioni in deroga, che riguardano prodotti destinati al consumatore finale, ma commerciati in una fase precedente o destinati alle collettività.

che presenta particolari caratteristiche, in realtà comuni a tutti i prodotti alimentari analoghi.

Non è lecito neppure attribuire alle derrate destinate al consumo umano proprietà atte a prevenire, curare o guarire una malattia umana né accennare a tali proprietà.

Nella sua restante parte la direttiva fissa, con normativa particolarmente complessa, le sole indicazioni che vanno obbligatoriamente comunicate al consumatore con l'etichettatura dei prodotti alimentari, precisa in modo dettagliato le modalità da seguire nel porgerle, prevede le eccezioni nonché due procedure obbligatorie, applicabili in alcuni casi predeterminati per innovare le normative a livello statale o comunitario.

La direttiva, infine, detta negli artt. 17 e 18 due norme di chiusura. La prima impone agli Stati membri di astenersi dal precisare, oltre a quanto previsto dagli artt. da 3 a 13, le modalità secondo cui devono essere fornite le indicazioni portate dagli artt. 3 e 4 n. 2. La seconda stabilisce che gli Stati membri non possono vietare il commercio dei prodotti alimentari conformi alla direttiva, applicando disposizioni nazionali non armonizzate relative all'etichettatura o alla presentazione delle ricordate derrate con una sola eccezione a favore delle normative interne giustificate dai motivi elencati nell'art. 18, 2° comma⁴. La ricordata disciplina è stata considerata sufficiente a realizzare l'armonizzazione esaustiva della materia, ma non sempre il contenuto delle sue regole consente davvero di raggiungere l'obiettivo. Le conseguenze incidono sul momento patologico quando occorre stabilire la compatibilità di norme interne e individuare le disposizioni di diritto comunitario a tal fine rilevanti; queste non sono sempre le stesse e legittimano perduranti difformità nella disciplina dei prodotti interni rispetto a quelli importati.

Verificare i limiti dell'armonizzazione realizzata e individuare le norme rilevanti per il controllo di conformità delle norme interne con le quelle comunitarie è argomento d'inquadramento preliminare. Si valuterà, poi, la normativa italiana d'attuazione della direttiva per segnalare in via esemplificativa alcuni scostamenti, che si concretano essenzialmente nell'aggiunta di dettagli e di disposizioni più specifiche, di regola per ridurre l'elasticità o l'indeterminatezza del testo comunitario. Discorso a parte andrà fatto nel valutare l'obbligo di indicare la presenza nei prodotti alimentari d'allergeni oppure la possibilità di integrare l'etichettatura con indicazioni ulteriori rispetto a quelle considerate obbligatorie dalla direttiva 2000/13/CE.

2. Il limite dell'armonizzazione indotta dalla direttiva 2000/13/CE è dovuto prevalentemente al fatto che questa ha natura settoriale e si inserisce nella più vasta normativa interna sul diritto alimentare dalla quale prende in prestito non

⁴ La direttiva ha assunto come sua base giuridica l'art. 95 TCE, che autorizza le Istituzioni a ravvicinare le legislazioni nazionali per realizzare il mercato interno. In senso critico sul punto, v. PUOTI, *Etichettatura dei prodotti agroalimentari: aspetti problematici*, in *Dir. com. e degli scambi int.*, 2004, p. 613 ss.

poche nozioni o discipline. Negli spazi non armonizzati sono soltanto le norme del Trattato CE a dettare i criteri per valutare la compatibilità di disposizioni interne con il diritto comunitario, in primo luogo l'art. 28, che produce effetti soltanto per le merci d'importazione.

Le regole sulla denominazione dei prodotti alimentari e dei loro ingredienti sono l'esempio più rilevante di rinvio ad altre normative non armonizzate. In assenza di diverse indicazioni comunitarie, infatti, i cibi circolano sotto la denominazione che loro spetta nel paese d'origine e che in linea di principio deve essere riconosciuta in quello di commercializzazione. Anche i correttivi previsti nella direttiva in tema di denominazione si muovono nel rispetto dell'art. 28 e consentono di continuare ad applicare ai prodotti alimentari le discipline dei loro rispettivi Stati di origine⁵.

Sull'etichetta, inoltre, devono essere registrate indicazioni che, come la data di scadenza del prodotto alimentare, possono essere imperativamente fissate da leggi interne⁶.

Queste possono anche imporre d'inserirvi, limitatamente a prodotti nazionali, dati estranei alla nozione d'etichettatura, che occorre definire con precisione per stabilire l'esatta sfera d'applicazione della direttiva.

La definizione fissata nell'art. 1, n. 3, lett. a della direttiva 2000/13/, per la sua natura descrittiva, appare insufficiente e bisognosa almeno d'integrazione nel senso che rientrano nella nozione essenzialmente soltanto le menzioni, indicazioni e altri dati riferiti ad un prodotto alimentare specificamente diretti ad informare il consumatore sulle sue caratteristiche⁷.

Di recente, la Corte di giustizia ha precisato, seguendo le conclusioni dell'avvocato generale, che la normativa comunitaria sull'etichettatura "enuncia regole di natura formale sulle indicazioni obbligatorie che debbono risultare nell'etichettatura delle derrate alimentari e non stabilisce alcuna regola sul contenuto sostanziale di tali indicazioni."⁸

L'indicazione, ancora una volta, non vale per ogni disposizione della direttiva 2000/13; questa statuisce, ad esempio, che le indicazioni in etichetta non debbano essere ingannevoli o che si deve precisare l'origine del prodotto quando il consumatore possa diversamente essere indotto in errore. Si tratta di previsioni che contemplano il contenuto delle indicazioni inseribili

⁵ Cfr. per tutte, Corte di giustizia 14 luglio 1988, causa 298/87 *Smanor*, ove, stante l'armonizzazione soltanto parziale della materia, è stato richiamato l'art. 30 (oggi 28) per pregiudicare l'applicazione delle norme interne contrastanti limitatamente ai prodotti d'importazione, mentre è stato invocato l'art. 5 della direttiva 79/112 (oggi 2000/13) per produrre analogo, ma minore risultato con riferimento ai prodotti nazionali.

⁶ Per il latte destinato al consumo umano questa era fissata dal legislatore italiano in 4 giorni con disposizione che cadeva nella disciplina sulla sicurezza alimentare e che era necessario riferimento per la sua indicazione in etichetta.

Cfr. Corte di giustizia 13 novembre 2003, causa C-294/01 *Granarolo*, in particolare punto 37 della motivazione.

⁷ Cfr. Corte di giustizia 17 novembre 1993, causa C-285/92 *Twee Provinciën W.A.*

⁸ Cfr. Corte di giustizia 13 novembre 2003, causa 294/01 *Granarolo*, punto 37 della motivazione.

nell'etichettatura e che valgono indifferentemente per i prodotti nazionali e per quelli d'importazione.

Con la riserva per le eccezioni in parte ricordate, le disposizioni della direttiva hanno davvero prodotto un'elevata uniformità normativa, che la Corte di giustizia ha rafforzato pronunciandosi per la diretta applicabilità della direttiva anche nei rapporti fra privati e per la prevalenza delle sue disposizioni sulle regole interne d'attuazione nei casi abbastanza rari di non esatta trasposizione⁹.

Il riferimento è alla sentenza *Piageme II* nella quale ha statuito "che l'art. 14 della direttiva osta a che uno Stato membro, in considerazione della necessità di adottare una lingua facilmente compresa dagli acquirenti, imponga l'uso della lingua dominante nella regione in cui il prodotto è messo in vendita, quand'anche non sia escluso l'uso contestuale di altra lingua"¹⁰.

La ricordata massima, per quanto in sé significativa, non può dirsi esattamente conforme ad altre decisioni della Corte di giustizia che, chiamata diverse volte a pronunciarsi su quesiti in larga parte simili al precedente, ha prevalentemente deciso che "gli articoli 30 del trattato e 14 della direttiva 79/112 ostano ad una normativa nazionale che imponga l'uso di una lingua determinata per l'etichettatura dei prodotti alimentari senza ammettere la possibilità che venga utilizzata un'altra lingua facilmente compresa dagli acquirenti o che l'informazione degli acquirenti venga garantita altrimenti"¹¹.

⁹ La diretta applicabilità della direttiva è affermata implicitamente dalla Corte di giustizia senza sentire la necessità di darvi alcuna giustificazione. Si tratta di giurisprudenza non nuova nelle materie tecniche. L'evoluzione interpretativa che ha portato la Corte di giustizia a superare i limiti posti dalla ristretta portata soggettiva delle direttive e ad affermare, nel concorso di alcune condizioni, la loro diretta applicabilità soltanto in senso verticale e ascendente, esclusa la possibilità che ne possano derivare obblighi a carico dei privati in caso di mancata attuazione, è ampiamente descritta nei testi istituzionali di diritto comunitario. V., fra gli altri, anche per riferimenti a dottrina e giurisprudenza, POCAR, *Diritto dell'Unione e delle Comunità europee*, Milano, 2004, p. 289 ss.; DRAETTA, *Elementi di diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale. Ordinamento e struttura dell'Unione europea*, Milano, 2004, p. 228 ss.; MENGOZZI, *Istituzioni di diritto comunitario e dell'Unione europea*, Padova, 2003, p. 154 ss. La regola non è senza eccezioni. La più chiara è quella consentita per dare piena efficacia alla direttiva 83/189/CEE (oggi 98/34/CE) a partire da Corte di giustizia 30 aprile 1996, causa C-194/94 *CLA Security International S.A.* Una seconda eccezione è stata prevista con riferimento ai cosiddetti rapporti triangolari sui quali v., DANIELE, *Diritto dell'Unione europea dal Piano Schuman al progetto di Costituzione per l'Europa*. Milano, 2004, p. 174 ss. V., inoltre, LACKHOFF E NYSSSEN, *Direct Effect of Directives in Triangular Situations*, in 23 *E.L. Rev.*, 1998, p. 397 ss.; WARD, *New Frontiers in Private Enforcement of E.C. Directives*, *ivi*, 1998, p. 65 ss. Nelle sentenze appena sotto considerate nel testo la lite fra privati riguardava il punto se lo Stato membro interessato fosse rimasto nei limiti della discrezionalità concessagli dall'art 14 della direttiva 79/112 indicando nella lingua dominante nella regione di commercializzazione quella necessariamente da impiegare nel porgere le indicazioni obbligatorie in etichettatura, situazione che concretava agevolmente un'ipotesi di rapporto triangolare. V. anche Cass. 23 settembre 2003, n. 14105.

¹⁰ Cfr. Corte di giustizia 12 ottobre 1995, in causa C-85/94 *Piageme*, punti 18- 21 della motivazione. La problematica toccata nel testo attiene alla diretta applicabilità della direttiva, che confina senza sovrapporsi integralmente con quella relativa all'obbligo di interpretazione conforme.

¹¹ Cfr. Corte di giustizia 12 settembre 2000, causa C-366/98 *Yannick Geffroy e Casino France SNC*, punto 2 del dispositivo. La decisione ricorda che la direttiva 79/112/CEE ha subito successivamente alcune modifiche riprese dalla direttiva 2000/13/CE, precisando, tuttavia, che

Il richiamo contestuale delle due norme non porta chiarezza perché non è indifferente stabilire se la contrarietà segue dall'una o dall'altra stante la più estesa portata dell'art. 14 (oggi 16 della direttiva 2000/13/CE), che è applicabile non soltanto ai prodotti importati, ma anche a quelli nazionali. Leggere la decisione come se ciascuna delle due disposizioni potesse essere invocata autonomamente, non congiuntamente all'altra, per affermare il contrasto non è convincente. Il riferimento al Trattato con funzione esclusivamente rafforzativa dell'art. 14, di cui resterebbe ferma la diretta applicabilità, sarebbe porlo sostanzialmente fuori dalla *ratio decidendi*. Ugualmente poco convincente sarebbe dare alle decisioni lettura che suoni accettazione dell'invito rivolto alle Istituzioni comunitarie dall'avvocato generale Cosmas nelle sue conclusioni in causa C-33/97 perché si ripensi all'eccezione consentita dalla sentenza *CLA International* e si ripristini la validità del principio sull'inefficacia orizzontale delle direttive. La norma rilevante ai fini del decidere sarebbe allora soltanto l'art. 30 (oggi 28), l'unico ad avere efficacia diretta. Il dovere di disapplicare la norma interna emanata in violazione della direttiva 83/189/CE (oggi 98/34/CE), in conseguenza, seguirebbe soltanto per la presenza di un ostacolo tecnico e interesserebbe i soli prodotti d'importazione¹².

Trasferendo la conclusione al caso in esame, il contestuale riferimento alla direttiva, ancorché sia questa che attribuisce la discrezionalità nella scelta della lingua facilmente comprensibile, non giocherebbe alcun ruolo nell'identificare il contrasto. Il riferimento congiunto alle due disposizioni si spiega più agevolmente considerando che il ricorso all'art. 30 si sia reso indispensabile soltanto per chiarire il significato dell'espressione "in una lingua facilmente compresa dal consumatore" portata dall'art. 14 (oggi 16) e precisare che, se davvero

consentisse d'imporre sempre l'impiego in etichetta, da sola o insieme ad altre, di quella parlata nella regione ove il prodotto è commercializzato, sarebbe stato legittimare una misura d'effetto equivalente¹³. Più significativa e senza esitazioni nel senso che le direttive sull'etichettatura dei prodotti alimentari sono di diretta applicabilità anche nelle controversie fra privati è la giurisprudenza che fa capo alla sentenza SARPP, esplicita nel precisare che il controllo vada operato soltanto alla luce della direttiva e nello statuire che "se

le stesse non erano applicabili alla fattispecie per ragioni temporali. La nuova disciplina prevede che lo Stato di commercializzazione possa, nel rispetto delle regole del trattato, imporre nel proprio territorio che le indicazioni dell'etichettatura siano scritte almeno in una o più lingue dallo stesso stabilite fra quelle ufficiali della Comunità.

¹² Cfr conclusioni dell'avvocato generale Cosmas in causa C-33/97 presentate il 19 febbraio 1998, punti 75-77. In senso analogo, v. CAPELLI, *Disapplicazione di norme interne notificate in base alla "direttiva allarme" n. 83/189 (ora n. 98/34) e limiti all'obbligazione degli Stati membri di sospendere l'applicazione delle norme notificate*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2002, p. 541 ss.

¹³ La lettura indicata può trovare sostegno nella sentenza 18 giugno 1991, causa C-369/89 *Piageme I*, punto 16 della motivazione nonché nella massima della sentenza *Geffroy e Casino* appena citata. Non vi è dubbio che la lingua parlata nel luogo di commercializzazione sia ivi la più facilmente comprensibile, ma è altrettanto ovvio che il ricorso esclusivo alla lingua locale legittimerebbe un ostacolo alla libera circolazione delle merci, ad esempio impedendo le importazioni parallele.

le disposizioni della direttiva ostano all'applicazione di una normativa nazionale riguardante l'etichettatura dei prodotti alimentari questa normativa non può essere applicata né ai prodotti alimentari importati né ai prodotti alimentari di origine nazionale¹⁴.

3. L'art. 17 della direttiva 2000/13 impone agli Stati membri di astenersi dal precisare, oltre a quanto previsto dai suoi articoli da 3 a 13, le modalità secondo cui devono essere fornite le indicazioni contenute nei precedenti articoli 3 e 4, n. 2.

L'Italia ha sostanzialmente rispettato la prescrizione e si è concessa soltanto qualche licenza d'attuazione introducendo dettagli o specificazioni, spesso soltanto formali e, in ogni caso, da leggere con il vincolo dell'interpretazione conforme alla normativa comunitaria. Il confronto analitico dei testi, tuttavia, consente di rilevare scostamenti rispetto alle disposizioni della direttiva, che possono sollevare dubbi di compatibilità. Ad esempio, la nostra legge impone l'uso della lingua italiana nel compilare l'etichettatura dei prodotti alimentari commercializzati nel nostro paese. La direttiva, invece, pur consentendo agli Stati membri di imporre che le ricordate indicazioni siano scritte almeno nella loro lingua, impone di esercitare l'opzione nel rispetto del trattato e, quindi, evitando che comporti un indebito ostacolo alla libera circolazione delle merci. In alcuni casi e avuto riguardo agli specifici aspetti delle singole fattispecie l'imporre sempre l'uso della lingua italiana senza tenere conto d'indicazioni date in altri idiomi facilmente comprensibili o con mezzi diversi può essere eccessivo rispetto alla finalità perseguita d'informare il consumatore¹⁵.

Come esempi di aggiunte introdotte per dare più precise specificazioni o per ridurre le discrezionalità operative si possono ricordare: l'art. 10, n. 2, del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 109, che sembra fissare su basi oggettive la responsabilità solidale del produttore e del confezionatore per l'apposizione sul prodotto alimentare del termine minimo di conservazione¹⁶; gli articoli 3, comma 5bis, e 4, comma 1quinq uies, che introducono procedure amministrative o danno poteri decisionali ad uno od altro ministero. Il non grande rilievo delle difformità, spesso superabili sul piano dell'interpretazione

¹⁴ Cfr. Corte di giustizia 12 dicembre 1990, causa C-241/89 *SARPP*. Nel caso il contrasto interveniva con riferimento a normativa introdotta nell'ordinamento francese non in attuazione della direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari. Nelle materie ove il diritto comunitario ha introdotto un'armonizzazione esaustiva è la preminenza del diritto comunitario, che corrisponde a quello interno trasposto e che ne ispira l'interpretazione, ad imporsi. Per un rapido quadro, v. BARNARD, *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*, Oxford, 2004, p. 508 ss.

¹⁵ Il contrasto con le indicazioni comunitarie dell'art. 3, comma 2, del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 109, si è di molto attenuato dopo la modifica introdotta al testo originario dell'art. 14 della direttiva 79/112 ripresa nel formulare l'attuale art. 16 della direttiva 2000/13.

¹⁶ Il nuovo 2° comma dell'art. 10 del D. legisl. 109 non trova corrispondenza esplicita nelle disposizioni della direttiva e sembra in contrasto con lo spirito di questa estendendo la responsabilità per l'indicazione del termine minimo di conservazione almeno quando fosse unilateralmente precisato dal confezionatore senza rispettare le indicazioni del produttore.

conforme, conferma l'impressione che la direttiva sia stata attuata nel diritto italiano in modo sufficientemente accettabile.

Almeno curiose, invece, sono state le scelte operate dal legislatore italiano nel recepire le disposizioni più generali della direttiva. In particolare, il legislatore italiano nel trasporre la direttiva 2000/13 ha modificato il decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 109, specificando con apposita integrazione all'art. 1 che la sfera di applicazione del provvedimento è limitata ai prodotti alimentari destinati alla vendita al consumatore nell'ambito del mercato nazionale. Di contro, il vecchio testo dell'art. 1, rimasto per il resto invariato, ha ommesso di specificare, diversamente dalla direttiva, che soltanto "determinati aspetti" della presentazione e relativa pubblicità dei prodotti alimentari sarebbero stati interessati dalle sue disposizioni. In compenso, nell'attuare la direttiva 2000/13, si è aggiunto un secondo comma all'art. 2 del decreto legislativo 109 per ribadire che i divieti e le limitazioni di cui al comma 1 dell'art. 2 valgono per la presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari¹⁷.

Si può discutere sulla compatibilità della limitazione con le indicazioni comunitarie; la disposizione, in ogni caso, sembra generare un possibile pregiudizio per la produzione nazionale destinata all'esportazione nei paesi comunitari, almeno apparentemente costretta, per la mancanza di una disciplina d'origine sull'etichettatura, a adeguarsi a quella del paese membro d'esportazione. Il pregiudizio, tuttavia, è limitato perché nel commercio intracomunitario è lecito invocare la direttiva e riposare sulla circostanza che, in particolare, la disciplina sull'etichettatura non è decisiva per stabilire la denominazione spettante ad un prodotto; questa, infatti, non pregiudica di regola il rispetto della denominazione cui la derrata alimentare ha diritto secondo la legge del suo paese d'origine.

4. La disciplina sull'etichettatura ha subito un'importante integrazione con la direttiva 2003/89/CE, che ha modificato in profondità le modalità per l'indicazione degli ingredienti nei prodotti alimentari. Gli Stati membri erano tenuti a mettere in vigore entro il 25 novembre 2004 le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per consentire di commercializzare i prodotti alimentari conformi alla direttiva. Sono obbligati, inoltre, a vietare quella delle derrate difformi a partire dal 25 novembre 2005. L'Italia è in ritardo perché l'attuazione del provvedimento è prevista attraverso l'approvazione ancora in corso della legge comunitaria del 2004.

La direttiva 2003/89, che intende raggiungere un elevato livello di tutela per la salute dei consumatori e garantire il loro diritto ad essere informati, impone di elencare tutti gli ingredienti impiegati per produrre l'alimento destinato al consumo. La direttiva, in primo luogo, innova la disciplina sull'etichettatura delle bevande con contenuto alcolico superiore all'1,2% in volume, finora

¹⁷ L'esatta portata da attribuire al nuovo secondo comma aggiunto all'art. 2 del decreto legislativo 109/92 non può essere chiara per la già dichiarata applicabilità dell'intero provvedimento normativo alla presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari.

esenti dall'obbligo d'indicare gli ingredienti, imponendo, in particolare, di specificare la presenza d'anidride solforosa o solfiti se in concentrazione superiore ai 10 mg/kg o 10 mg/l. La direttiva, inoltre, cancella la larga parte delle semplificazioni, in precedenza consentite per ragioni di praticità, a partire dalla regola del 25%. Gli ingredienti continuano a dover essere elencati, salvo alcuni correttivi, secondo l'ordine decrescente della loro quantità determinato al momento dell'impiego per realizzare la ricetta e non in relazione al prodotto finito. Sono state lasciate in essere alcune eccezioni, ferma sempre la necessaria indicazione delle sostanze allergeniche elencate nell'allegato III bis della direttiva o dalle stesse derivate¹⁸. Le sostanze che continuano a non dover essere obbligatoriamente elencate fra gli ingredienti in etichettatura, ove possono trovarsi anche in forma modificata, sono quelle indicate nell'art. 6, n. 4, lett. c della direttiva 2000/13. Si tratta, in particolare, degli additivi che, già contenuti in un componente del prodotto finito, non svolgano più in quest'ultimo alcuna funzione tecnologica, gli additivi utilizzati come ausiliari tecnologici nonché le sostanze impiegate nelle dosi strettamente necessarie come solventi o supporti per gli additivi e gli aromi. All'elenco la direttiva 2003/89 ha aggiunto un'ulteriore categoria di sostanze, d'incerta definizione, quelle che non sono additivi, ma che sono utilizzati secondo le stesse modalità e con gli stessi fini dei coadiuvanti tecnologici e che rimangono presenti nel prodotto finito anche se in altra forma.

Il pregiudizio per la completa e immediata informazione del consumatore è aggravato dalla facoltà di non specificare la composizione di un ingrediente composto quando vi provveda già una normativa comunitaria o di designare le sostanze secondo la loro appartenenza alle categorie elencate nell'allegato I della direttiva 2000/13, ferma, comunque, con riferimento alla categoria "amido(i)" l'aggiunta della sua origine vegetale specifica qualora l'ingrediente possa contenere glutine.

La nuova direttiva ha in qualche modo riflessi esterni di rilievo, che sono in stretto collegamento con le discipline sulla sicurezza alimentare: l'obbligo di elencare in modo quantitativamente decrescente tutte le sostanze componenti l'alimento e d'indicare senza eccezioni la presenza di allergeni impone al produttore e al confezionatore di avere piena conoscenza del prodotto offerto al consumatore. Sono così accentuati i loro doveri d'analisi e di autocontrollo per evitare di omettere l'indicazione anche soltanto di residui di sostanze involontariamente presenti nel prodotto finito.

L'obbligo d'etichettare i prodotti alimentari preconfezionati è sanzionabile a carico del responsabile dell'adempimento a partire da quando i cibi sono esposti od offerti al pubblico. Discorso diverso vale per il divieto d'immettere sul mercato alimenti a rischio, che è previsto dall'art. 14 del regolamento 178/2002/CE e che è violato per la sola destinazione al mercato dei cibi a rischio in ciascuna fase della produzione, della trasformazione e della

¹⁸ La presenza d'anidride solforosa e/o di solfiti, nonostante siano sostanze capaci di indurre allergie, vanno indicate soltanto se la loro presenza supera una certa soglia proporzionale al prodotto finito.

distribuzione. A determinare la nozione d'alimento a rischio, peraltro, concorrono in parte, ma in chiave prospettica, oltre alle condizioni d'uso normali dell'alimento e alle informazioni generalmente accessibili al consumatore, quelle messe a disposizione attraverso l'etichettatura, che s'inserisce così nella disciplina sulla sicurezza alimentare.

Analoga integrazione potrebbe seguire dall'art. 18, paragrafo 4, del regolamento 178/2002, che impone di dare adeguata etichettatura o identificazione agli alimenti e mangimi per consentirne la tracciabilità. Il diverso ambito applicativo della ricordata disposizione, che vale per tutti i componenti della filiera alimentare, compresa la produzione primaria e che interessa non soltanto gli alimenti preconfezionati destinati al consumatore, ma ogni cibo e mangime, nonché la sua finalità, che è realizzare la sicurezza alimentare, consentono di escludere la sua immediata incidenza sulle discipline sull'etichettatura. L'indicazione obbligatoria in etichetta del lotto o partita cui appartiene un insieme di derrate alimentari prodotte o condizionate in circostanze identiche, imposta dalla direttiva 89/396/CEE, sembra integrazione già da sola sufficiente a realizzare la finalità perseguita dal regolamento 178/2002. Conoscere il numero del lotto aggiunge poco, meglio nulla, all'informazione che il consumatore riceve dall'etichetta del prodotto acquistato, ma consente di individuarlo immediatamente nel caso d'allarme alimentare. Il dato, naturalmente, si completa con le indicazioni già imposte dalla direttiva 2000/13, che impone di precisare in etichettatura il nome o la ragione sociale e l'indirizzo del fabbricante o del condizionatore o di un venditore stabilito nella Comunità.

Senza dubbio la tracciabilità, che è idonea a svelare la storia di un prodotto muovendo dall'origine e passando attraverso le sue successive fasi di trasformazione, potrebbe essere utile per superare diffidenze dei consumatori, ma il suo impiego, per ora, resta prevalentemente circoscritto alla sicurezza alimentare senza investire l'etichettatura dei cibi preconfezionati.

5. La direttiva 2000/13/CE non esclude che nell'etichettatura possano essere aggiunte ulteriori indicazioni. Queste possono essere imposte da provvedimenti di natura verticale quali le disposizioni sull'etichettatura nutrizionale, o essere indispensabili per consentire di commercializzare un prodotto. Il più delle volte sono indicazioni facoltative con finalità pubblicitarie per far conoscere meglio il prodotto al consumatore e invogliarlo all'acquisto. Esempi in cui le precisazioni in etichettatura sono richieste per superare le difficoltà che un prodotto potrebbe incontrare nella sua commercializzazione, soprattutto sotto la denominazione originaria, sono frequenti nella giurisprudenza comunitaria; sono, infatti, strumento ottimale, nel rispetto del principio di proporzionalità, per superare le diversità degli ordinamenti nazionali e, informando i consumatori, per non sorprenderne la buona fede. Si può ricordare anche è il regolamento 178/2002/CE che considera l'etichettatura strumento per informare adeguatamente il consumatore sul

modo di evitare specifici effetti nocivi derivante da un cibo o da una categoria di cibi.

L'inserimento in etichetta d'indicazioni facoltative deve essere rispettoso non soltanto dei principi posti dalla direttiva 2000/13/CE, ma anche di quelli emergenti dalla rete di altre disposizioni dettate nella materia. La giurisprudenza comunitaria si è già più volte soffermata sulle integrazioni facoltative introdotte da singole aziende nell'etichettatura dei loro prodotti pervenendo a conclusioni non sempre accolte con favore dalla dottrina¹⁹.

La giurisprudenza interna sull'etichettatura ingannevole fornisce altri esempi in cui le ricordate indicazioni sono da considerare vietate o permesse²⁰.

Le indicazioni integrative nell'etichetta sono oggetto d'attenzione sia a livello internazionale sia comunitario. La Commissione ha ritenuto addirittura opportuno intervenire e proporre al Parlamento europeo e al Consiglio l'adozione di un regolamento sull'uso di claims nell'etichettatura. Si tratta dell'inserimento in etichetta delle indicazioni più svariate, a partire da quelle semplici quali fresco, naturale, puro, tradizionale. Notevoli problemi solleva l'uso di dizioni indicative dell'origine come "prodotto in Italia", "made in Italy" oppure equivalenti, che frequentemente compaiono sui prodotti, soprattutto se destinati all'esportazione, e che il diritto comunitario rende eccezionalmente obbligatori per alcuni cibi, quali il miele o prodotti primari non trasformati oppure quando l'omissione possa indurre in errore il consumatore proprio sull'origine o provenienza dell'alimento²¹.

Per i prodotti trasformati, invece, non si ritiene di regola l'indicazione dell'origine significativa perché, ad esempio, il consumatore di cioccolato ha interesse a conoscere gli ingredienti impiegati e, eventualmente, il marchio piuttosto che il luogo di produzione²².

Anzi, il diritto comunitario, pur considerando l'indicazione esercizio legittimo di una facoltà, vieta ogni intervento pubblico diretto a sostenere o sponsorizzare le ricordate indicazioni o il loro impiego come marchio perché produttrici di effetti distorsivi sulla concorrenza.

¹⁹ Sull'uso della dizione "naturalmente pura", v. Corte di giustizia 4 aprile 200, causa C-465/98 *Darbo*.

²⁰ Sull'etichettatura ingannevole e, più in generale, sui problemi che solleva l'etichettatura dei prodotti alimentari, v., PACILEO, *Il diritto degli alimenti. Profili civili, penali ed amministrativi*. Padova, 2003, p. 316 ss., spec. p. 355 ss.

²¹ Cfr. art. 3, n. 8 della direttiva 2000/13. La norma non precisa di indicare il paese d'origine ed è stata ragionevolmente interpretata nel senso sia richiesto piuttosto di precisare la più ristretta località d'origine. Cfr. DE GIOVANNI, *Le etichette dei prodotti alimentari. Guida pratica per imprese e addetti alla vigilanza*, Bologna, 2004, p. 109. Più in generale, nel senso che l'informazione del consumatore data dall'indicazione del paese d'origine non sia vera informazione per il consumatore, v. COSTATO, *Ancora sull'etichette dell'olio d'oliva*, in *Riv. Dir. agrario*, 2002, p. 812. L'indicazione del paese d'origine sulle confezioni del miele è disposta dalla direttiva 2001/110/CE attuata con decreto legislativo 21 maggio 2004, n. 179; per i prodotti ortofrutticoli freschi è imposta dal regolamento 2200/96.

²² Gli ingredienti utilizzabili per la produzione del cioccolato sono definiti a livello comunitario dalla direttiva 2000/36/CE attuata con decreto legislativo 12 giugno 2003, n.178. Non si può dimenticare, peraltro, che l'origine del prodotto costituisca il punto di riferimento della giurisprudenza *Cassis de Dijon*.

Attività riferibili agli Stati membri, finalizzate a valorizzare la commercializzazione dei prodotti agro-alimentari interni individuati con un marchio d'origine da apporre anche soltanto volontariamente, sono già state considerate dalla Corte di giustizia come misure d'effetto equivalente per la loro idoneità a produrre, almeno potenzialmente, effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci²³.

La funzione del marchio, infatti, è promuovere la vendita dei prodotti agro-alimentari nazionali e il suo messaggio pubblicitario può indurre ad acquistare dette derrate ad esclusione di quelle importate. Un marchio di produzione nazionale, poi, non può essere considerato un'indicazione d'origine geografica e non ha titolo alla protezione concessa dall'art 30 TCE alla proprietà industriale e commerciale.

L'origine dei prodotti industriali trasformati, spesso ottenuti con l'utilizzo di materie prime non soltanto locali o attraverso operazioni compiute in più paesi è nozione giuridica da definire sulla scorta del paese di commercializzazione tenuto conto dei trattati internazionali che lo vincolano. In Europa vengono in considerazione in primo luogo le disposizioni comunitarie. In assenza di regole più specifiche, vale l'art. 24 del regolamento 2913/92/CEE secondo il quale una merce alla cui produzione hanno contribuito due o più paesi è originaria di quello in cui è avvenuta l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale, economicamente giustificata ed effettuata in un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del relativo processo²⁴.

Aspetto non secondario dell'indicazione d'origine è la necessità di coniugare le sue indicazioni con la tendenza ad esternalizzare la produzione oppure a ricorrere al conto terzi quando il committente identifica la derrata con il proprio marchio, ma conserva l'effettivo controllo qualitativo sul processo produttivo²⁵.

Resta da aggiungere che l'origine potrebbe emergere in etichettatura anche indirettamente attraverso le indicazioni che debbono esservi obbligatoriamente inserite. La direttiva appare sul punto carente. Consentire d'indicare in

²³ Cfr. Corte di giustizia 5 novembre 2002, causa C-325/00, Commissione c/o Repubblica Federale di Germania, punto 23 della motivazione. L'art. 4, comma 61, della legge finanziaria 2004 (L. 350/2003) che assegna fondi pubblici a sostegno di una campagna promozionale straordinaria a favore del "made in Italy" anche attraverso l'istituzione di apposito marchio e l'uso del marchio "naturalmenteitaliano" sottoposto alla vigilanza del Ministero delle politiche agricole e forestali, è potenzialmente in contrasto con le indicazioni comunitarie.

²⁴ Per uno sguardo ai criteri per determinare l'origine impiegati negli Stati Uniti e previsti dall'accordo NAFTA, v., PAYNE E KOEHLER, *Peanut Butter- Sandwiched Between Competing Country of Origin Marking Requirements: An Analysis of Bestfoods v. Unites States*, in 19 Wis. Int'l L. J., 2001, p.181 ss.

²⁵ Sulle problematiche sottese, v. PACILEO, *Etichettatura nelle produzioni alimentari conto terzi*, in *Sezione alimentare di questa rivista on line*, all'indirizzo www.diritto.it. RUBINO, *La rintracciabilità di filiera alla scadenza del 1° gennaio 2005, Obblighi giuridici, responsabilità degli imprenditori e controllo ufficiale*, in *Alimenta*, 2004, p. 237 ss. Per cenni sulla problematica più generale, v. SAGLIASCHI E NOJA, *Tutela della provenienza geografica e aziendale: la svolta del made in Italy*, in *Commercio internazionale*, 2005, p. 5 ss.

etichettatura soltanto il nome e l'indirizzo, in ipotesi del confezionatore o del venditore di prodotti importati senza imporre contestualmente di precisare lo stabilimento di produzione è corretto, ma potrebbe fare erroneamente credere che il bene sia prodotto all'indirizzo di chi compare in etichetta²⁶.

²⁶ Cfr. DE GIOVANNI, *op. cit.*, p. 23 e 24.