

Giornata di studio su:

Etichette, origine e informazioni al consumatore

Firenze, 25 marzo 2010



## I prodotti alimentari: la costruzione dell'origine

### I. LA COSTRUZIONE DELL'ORIGINE

Origine, tipicità e qualità dei prodotti alimentari sono termini ancora oggi non del tutto definiti, e privi di univoco significato sotto il profilo giuridico.

In particolare, per quanto riguarda l'origine dei prodotti alimentari, dottrina e giurisprudenza non sono pervenute a risultati condivisi, neppure in paesi che vantano una risalente tradizione in tema di prodotti del territorio.

Occorre dunque prendere atto che l'origine dei prodotti alimentari non è un *dato*, derivabile ad esempio dalle scienze naturali o dalle tecniche agronomiche e di lavorazione degli alimenti, ma è un *costruito*, siccome portato delle mutevoli scelte dei legislatori, nazionale ed europeo, che a più riprese si sono occupati del tema.

In Italia, sono note le risalenti dispute sull'interpretazione dell'art. 517 cod. pen., che considera unitariamente come oggetto di protezione «origine, provenienza e qualità dell'opera o del prodotto», senza specificare i contenuti da attribuire all'uno e all'altro termine<sup>1</sup>. E l'art. 516 cod. pen., nel punire la vendita e la messa in commercio di sostanze alimentari «non genuine», non precisa se la

\* *Università della Tuscia, Viterbo*

<sup>1</sup> Le possibili contrapposte interpretazioni dell'art. 517 cod. pen. sono ben evidenziate da una nota vicenda giudiziaria degli anni '80, relativa a prodotti non alimentari: in quel caso il pretore di Torino ha ritenuto sussistente il reato di cui all'art. 517 cod. pen. nell'ipotesi di autovetture fabbricate all'estero, ma vendute in Italia con il marchio del più grande costruttore nazionale, senza che al consumatore venisse dichiarata la provenienza geografica dell'autovettura; in appello il Tribunale penale è andato di contrario avviso e ha annullato la sentenza di primo grado; sulla vicenda, con ampi richiami alla giurisprudenza in argomento, v. G. GUGLIELMETTI, *Fabbricazione, per conto, all'estero e legittimità di contrassegnare i prodotti (auto) importati, con il solo marchio (Fiat) del produttore*, in «Riv.dir.ind.», 1985, II, p. 171.

*genuinità* di un alimento debba intendersi estesa sino a comprendere l'origine dell'alimento stesso. Significativa anche la disposizione dell'art. 515 cod. pen., che sanziona penalmente una fattispecie i cui presupposti, in riferimento all'*origine o provenienza dichiarata o pattuita*, non sono precisati sul piano dei contenuti.

Da alcuni anni l'art. 517-bis cod. pen., introdotto nel 1999<sup>2</sup>, ha previsto una circostanza aggravante se i fatti di cui agli articoli 515, 516 e 517 del codice penale hanno a oggetto «alimenti o bevande la cui denominazione di origine o geografia o le cui specificità sono protette da norme vigenti», e analogamente la speciale disciplina a tutela dei prodotti DOP e IGP introdotta nel 2004<sup>3</sup> ha disposto particolari sanzioni in caso di mancato rispetto delle prescrizioni di origine fissate dai disciplinari di tali prodotti, concorrendo a moltiplicare le discipline, e dunque i contenuti, assegnati all'*origine degli alimenti*, in ragione di specifiche regole di prodotto, non trasferibili alla generalità dei prodotti alimentari.

Anche in Francia, ove da tempo l'ordinamento ha prestato grande attenzione ai temi legati alla tipicità, territorialità e identità dei prodotti alimentari, il termine origine è tuttora privo di contenuti giuridici uniformi, al punto che l'incertezza in argomento, denunciata già oltre sessanta anni fa dal fondatore dell'I.N.A.O.<sup>4</sup>, ha indotto alcuni studiosi francesi a parlare di «*mistère dell'origine*»<sup>5</sup>, sottolineando come la parola sia polisenso, e l'origine di un alimento non sia necessariamente riducibile alla provenienza geografica.

Appare, insomma, più un auspicio che una constatazione la posizione di chi ha proposto l'adozione di una definita distinzione semantica, che attribuisca a «*origine*» l'indicazione di un legame di causalità fra l'origine e le caratteristiche del prodotto, e a «*provenienza*» la semplice indicazione del luogo geografico da cui proviene un prodotto, senza alcuna implicazione di particolari caratteristiche del prodotto legate a tale provenienza<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Articolo introdotto nel codice penale dall'art. 5 del decr. leg.vo 30 dicembre 1999, n. 507, «Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio ai sensi dell'art. 1 della legge 25 giugno 1999, n. 205».

<sup>3</sup> Decr. leg.vo 19 novembre 2004, n. 297, «Disposizioni sanzionatorie in applicazione del regolamento (CEE) n. 2081/92, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari», le cui disposizioni sono state integrate dalla legge 20 novembre 2009, n. 166, di conversione del decreto legge 25 settembre 2009, n. 135.

<sup>4</sup> J. CAPUS, *L'Evolution de la Legislation sur les Appellations d'Origine. Genèse des Appellations contrôlées*, Paris, 1947, p. 76.

<sup>5</sup> J.P. BRANLARD, *La reconnaissance et la protection par le Droit des mentions d'origine géographique comme élément de qualité des produits alimentaires*, in «Revue de droit rural», 1995, p. 409.

<sup>6</sup> Cfr. F. RONCIN, *Appellation d'origin et usages locaux: de la nécessité de l'innovation*, relazione al Convegno di Le Mans del 28-30 Ottobre 1999, 67<sup>a</sup> Seminario EAAE, p. 3.

La stessa normativa comunitaria, pur essendo più volte intervenuta su questo tema cruciale per la regolamentazione degli scambi, non ha introdotto indicazioni uniformi.

È sufficiente qui ricordare, con una sintetica comparazione testuale fra disposizioni comunitarie di varia origine incidenti sulla disciplina della materia, che:

- la direttiva sull'etichettatura e presentazione dei prodotti alimentari n. 79/112 del 1978<sup>7</sup> utilizza genericamente la formula «origine o provenienza» senza specificarne il contenuto<sup>8</sup>, pur insistendo sull'esigenza di non indurre in errore il consumatore circa l'origine o la provenienza «effettiva» del prodotto alimentare<sup>9</sup>, così imponendo un singolare canone di «effettività», che deve essere rispettato a pena di rilevanti sanzioni, ma il cui contenuto non è precisato dalla norma;
- la direttiva sulla pubblicità ingannevole del 1984<sup>10</sup> fa riferimento alla «origine geografica o commerciale»<sup>11</sup>, confermando la natura polisenso del termine, riferito sia ad un territorio che ad un'impresa;
- la direttiva sui marchi del 1988<sup>12</sup> non fa menzione dell'«origine», ma uti-

<sup>7</sup> Direttiva n. 79/112/CEE del Consiglio, del 18 dicembre 1978, «relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale, nonché la relativa pubblicità»; v. F. ALBISINNI, Voce «*Etichettatura*», in Banca Dati WKI «*Diritto alimentare – Mercato e sicurezza*».

<sup>8</sup> L'art. 2 della direttiva n. 79/112/CEE recita: «L'etichettatura e le relative modalità di realizzazione non devono: a) essere tali da indurre in errore l'acquirente, specialmente: i) per quanto riguarda le caratteristiche del prodotto alimentare e in particolare la natura, l'identità, la qualità, la composizione, la quantità, la conservazione, *l'origine o la provenienza*, il modo di fabbricazione o di ottenimento...».

<sup>9</sup> L'art. 3 della direttiva n. 79/112/CEE recita: «1. Alle condizioni e con le deroghe previste dagli articoli da 4 a 14, l'etichettatura dei prodotti alimentare comporta soltanto le seguenti indicazioni obbligatorie: ... 7) *il luogo d'origine o di provenienza*, qualora l'omissione di tale indicazione possa indurre in errore il consumatore circa l'origine o la provenienza *effettiva* del prodotto».

<sup>10</sup> Direttiva del Consiglio n. 84/450/CEE del 10 settembre 1984, «relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati Membri in materia di pubblicità ingannevole»; sostituita da ultimo dalla Direttiva del Parlamento e del Consiglio 12 dicembre 2006 n. 2006/114/CE, che costituisce la vigente «versione codificata» della «direttiva concernente la pubblicità ingannevole e comparativa».

<sup>11</sup> L'art. 3, par. 1, della direttiva n. 84/450/CEE recita: «Per determinare se la pubblicità sia ingannevole, se ne devono considerare tutti gli elementi, in particolare i suoi riferimenti: a) alle caratteristiche dei beni o dei servizi, quali la loro disponibilità, la natura, esecuzione, composizione, il metodo e la data di fabbricazione o della prestazione, l'idoneità allo scopo, gli usi, la quantità, la descrizione, *l'origine geografica o commerciale*...». Identico sul punto il contenuto dell'art. 3, par. 1, della Direttiva n. 2008/95/CE».

<sup>12</sup> Direttiva del Consiglio n. 89/104/CEE del 21 dicembre 1988, «sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri in materia di marchi d'impresa»; sostituita da ultimo dalla Direttiva

- lizza l'espressione «provenienza geografica del prodotto o del servizio»<sup>13</sup>, attribuendo alla provenienza un significato territoriale e non d'impresa;
- ed anche la vigente direttiva del 2000 sull'etichettatura e presentazione dei prodotti alimentari<sup>14</sup>, che ha sostituito la direttiva n. 79/112 e le altre medio tempore intervenute, riordinando e codificando la disciplina vigente, ha integralmente confermato le formule in argomento introdotte dalla direttiva del 1978.

La scelta ribadita con la direttiva del 2000 appare particolarmente significativa, ove si consideri che nel corso degli anni, dal 1978 al 2000, erano intervenute molte disposizioni innovative in materia di etichettatura dei prodotti alimentari, ad esempio quanto ai prodotti destinati alle collettività, alle denominazioni di vendita, all'indicazione delle date di scadenza per i prodotti freschi e conservati, alla specificazione delle partite, all'indicazione dei valori nutrizionali. Insomma, nonostante la frequenza e la rilevanza delle modifiche normative in argomento, e nonostante i ripetuti conflitti insorti fra la Commissione e gli Stati membri quanto all'etichettatura degli alimenti, le disposizioni orizzontali relative all'indicazione in etichetta dell'origine degli alimenti sono rimaste apparentemente immutate per oltre un ventennio, senza che venisse affrontata e risolta sul piano generale l'incertezza delle formule adottate.

## 2. L'ASSENZA DI UNA GENERALE DISCIPLINA IN TEMA DI ORIGINE

La perdurante assenza di una generale disciplina in tema di origine degli alimenti, in realtà non appare casuale, né può essere in ipotesi liquidata come frutto di cattiva tecnica legislativa.

Indicazioni significative, circa le ragioni sottese a una scelta siffatta, si possono rinvenire nelle stesse finalità dichiaratamente perseguite dalla normativa in materia di etichettatura.

---

del Parlamento e del Consiglio 22 ottobre 2008 n. 2008/95/CE, che costituisce la vigente «versione codificata» della «direttiva sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di marchi d'impresa».

<sup>13</sup> L'art. 3, par. 1, della direttiva n. 89/104/CEE recita: «1. Sono esclusi dalla registrazione, o, se registrati, possono essere dichiarati nulli: ... g) i marchi di impresa che sono di natura tale da ingannare il pubblico, per esempio circa la natura, la qualità o la *provenienza geografica* del prodotto o del servizio». Analogo il contenuto in punto dell'art. 3, par. 1, della Direttiva n. 2008/95/CE, che recita: «1. Sono esclusi dalla registrazione o, se registrati, possono essere dichiarati nulli: ... g) i marchi di impresa che possono indurre in errore il pubblico, per esempio circa la natura, la qualità o la *provenienza geografica* del prodotto o del servizio».

<sup>14</sup> Direttiva n. 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 marzo 2000, «relativa al ravvicinamento della legislazione degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità».

La direttiva n. 79/112, avente a oggetto non la semplice etichettatura intesa in senso stretto, ma in generale la «presentazione dei prodotti alimentari» e la «relativa pubblicità» (undicesimo considerando), ha introdotto definizioni e disposizioni, applicabili orizzontalmente ai diversi prodotti alimentari, in forza delle quali:

- per «etichettatura» si intendono «le menzioni, indicazioni, marchi di fabbrica o di commercio, immagini o simboli riferitisi ad un prodotto alimentare e figuranti su qualsiasi imballaggio, documento, cartello, etichetta, anello o fascetta che accompagni tale prodotto alimentare o che ad esso si riferisca»<sup>15</sup>;
- «l'etichettatura e la relativa modalità di realizzazione non devono: a) essere tali da indurre in errore l'acquirente, specialmente: i) per quanto riguarda le caratteristiche del prodotto alimentare e in particolare la natura, l'identità, le qualità, la composizione, la quantità, la conservazione, l'origine o la provenienza, il modo di fabbricazione o di ottenimento; ii) *attribuendo al prodotto alimentare effetti o proprietà che non possiede*; iii) *suggerendogli che il prodotto alimentare possiede caratteristiche particolari, quando tutti i prodotti alimentari analoghi possiedono caratteristiche identiche*»<sup>16</sup>;
- le «denominazioni di vendita» sono quelle previste dalle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative applicabili, o in mancanza quelle consacrate dall'uso dello Stato membro ove avviene la vendita al dettaglio.

La direttiva del 1978, e poi quella del 2000, hanno dunque investito un'ampia area applicativa, che non si esaurisce nella specificazione delle indicazioni per l'etichettatura, obbligatorie, vietate o facoltative, e si connota come segmento di una più generale disciplina di comunicazione nel mercato, che assume come proprio orizzonte una dimensione essenzialmente concorrenziale.

Risulta evidente la novità dell'impianto rispetto alla precedente legislazione di diritto interno propria dell'ordinamento italiano, interessata soprattutto ai profili di tutela igienico-sanitaria. E ne emerge una scelta precisa in direzione dell'adozione di criteri corrispondenti alla c.d. «qualità obiettiva» o «sostanziale», vale a dire nel senso dell'assegnazione ai prodotti alimentari del carattere di *commodities* tra loro fungibili e indifferenziate.

Sicché la disciplina adottata con la direttiva n. 79/112 fa i conti non solo con l'esigenza di fornire informazioni corrette, ma anche con quella di evitare un eccesso di informazioni ritenute irrilevanti, che possa trasformarsi in

<sup>15</sup> Art. 1, 3, a), della direttiva n. 79/112.

<sup>16</sup> Art. 2, 1, a), della direttiva n. 79/112.

*dezinformatsiya* (secondo il termine russo a suo tempo adottato dai servizi segreti, e oggi ripreso dagli studiosi della comunicazione, che sottolineano il rischio di overdose informativa, cagionata dal proliferare di informazioni come elemento ostativo a una consapevole conoscenza).

Ogni elemento che nella comunicazione sul mercato, e quindi nell'etichettatura, in ipotesi rinvii a caratteristiche non materiali (ivi incluse specifiche identità territoriali disgiunte da connotati intrinseci del prodotto), traducendosi in un veicolo di differenziazione, sarebbe – secondo il modello comunitario così affermato – da giudicare illecito per contrasto con le norme che garantiscono la libera circolazione dei prodotti, siccome idoneo a orientare le scelte del consumatore in ragione di elementi ritenuti solo apparenti, non misurabili in termini materiali e dunque non rispondenti a effettive differenze nei prodotti e a effettivi bisogni del consumatore, quali astrattamente valutati dal legislatore comunitario.

Questo impianto è rimasto largamente prevalente nelle politiche comunitarie in materia, anche se da alcuni anni vanno emergendo, anche in sede comunitaria, taluni modelli di regolazione diversamente orientati.

### 3. ORIGINE DEI PRODOTTI AGRICOLI ED ORIGINE DEI PRODOTTI ALIMENTARI

L'incertezza è accresciuta dalla perdurante confusione dei linguaggi fra prodotti agricoli e prodotti alimentari, e fra origine di un prodotto agricolo ed origine di un alimento.

Così, il regolamento n. 2081/92 sui prodotti DOP e IGP<sup>17</sup> nelle premesse assumeva che «in relazione all'etichetta i prodotti agricoli e alimentari sono soggetti all'osservanza della direttiva n. 79/112/CEE del Consiglio», laddove in realtà la direttiva n. 79/112 riguardava i soli prodotti alimentari; e detta regole uniformi per il riconoscimento di DOP e IGP ai prodotti agricoli immessi sul mercato allo stato naturale, e agli alimenti frutto di trasformazioni rilevanti e complesse, senza adeguare la disciplina alle problematiche obiettivamente diverse poste dal tema dell'origine, in riferimento alle differenziate lavorazioni subite dai prodotti. E analogamente dispone il vigente regolamento n. 510/2006 sui prodotti DOP e IGP che ha sostituito il regolamento n. 2081/92.

<sup>17</sup> È il notissimo reg. (CEE) n. 2081/92 del Consiglio del 14 luglio 1992, «relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari», da ultimo sostituito dal regolamento CE n. 510/2006 del Consiglio del 20 marzo 2006.



La mancata considerazione delle differenze esistenti fra le due filiere produttive determina talvolta esiti paradossali. Ben noto il contenzioso (tradottosi anche nella presentazione di ricorsi innanzi al giudice amministrativo) su un tipico prodotto di prima trasformazione, l'olio extravergine di oliva, che in un caso beneficia di una DOP (la DOP Umbria) e in un caso analogo di una IGP (la IGP Toscana), pur essendo in entrambi i casi riferito ad aree geografiche vaste, suddivise in sottozone, con notevoli differenze fra i prodotti provenienti dalle diverse sottozone. Sono evidenti i possibili effetti di confusione agli occhi del consumatore, derivanti dall'uso, in fattispecie omogenee, di due segni distintivi tra loro connotati diversamente proprio per il rapporto con l'"origine", atteso che in un caso (la DOP) le caratteristiche e qualità dei prodotti «devono» essere attribuite «*essenzialmente o esclusivamente*» all'origine, e nell'altro caso (IGP) «*possono*» essere attribuite all'origine geografica<sup>18</sup>.

Sicché, questa disciplina non soccorre ad illuminare circa contenuti generali ed univoci da attribuire all'origine dei prodotti alimentari, laddove la concreta provenienza dei singoli componenti dei prodotti che beneficiano di una DOP o IGP dipende in ultima analisi dalle prescrizioni di ciascun disciplinare.

Occorre dunque prendere atto che il tema dell'origine del prodotto si pone in termini profondamente diversi in riferimento a prodotti alimentari immessi al consumo non trasformati (si pensi alla frutta e agli ortaggi), ed a prodotti ottenuti attraverso trasformazioni e manipolazioni, laddove la varietà delle tecniche e delle filiere produttive investe sovente una pluralità di luoghi, in riferimento ai componenti ed alle fasi attraverso cui viene ottenuto il prodotto finale destinato al consumo.

L'origine degli alimenti si rivela così problema che investe, insieme, l'agricoltura e l'industria alimentare, e con ciò attraversa aree di regolazione tradizionalmente separate.

#### 4. LA SOVRAPPOSIZIONE DI REGOLE DIVERSE

Il problema dell'utilizzo di formule idonee a identificare con chiarezza origine e provenienza, già di per sé complesso in ragione della varietà dei comparti produttivi e disciplinari investiti, si è posto negli ultimi anni con maggio-

<sup>18</sup> V. art. 2 del reg. n. 2081/1992; v. M. GIUFFRIDA, Voce "*DOP, IGP, STG*", in Banca Dati WKI, "*Diritto alimentare – Mercato e sicurezza*", dir. da F. ALBISINNI, Wolters Kluwer Italia, Milano, 2009, [www.leggiditaliaprofessionale.it](http://www.leggiditaliaprofessionale.it)

re evidenza in esito alla crescente apertura dei mercati, e in riferimento al rapporto fra disciplina dei marchi d'impresa, tutela dei consumatori, norme doganali.

L'incertezza è accresciuta dalle scelte (evolutive ma, anche per tale ragione, non sempre uniformi) della giurisprudenza della Corte di Giustizia in argomento.

La Corte, alla fine degli anni '90, chiamata a risolvere conflitti fra marchi, denominazioni di origine, e regole di protezione del consumatore, ha più volte adottato un approccio definito da alcuni autori banalizzante<sup>19</sup>, assumendo in alcune sentenze una posizione che un autorevole studioso ha addirittura definito «per certi versi “pilatesca”»<sup>20</sup>. La stessa Corte di giustizia, però, nelle successive decisioni sulla birra *Budweiser* e sulle bevande *Kerry Spring*, pronunciate nel 2003 e nel 2004<sup>21</sup>, ha valorizzato i nomi territoriali dei prodotti alimentari e dunque la loro origine, anche nei confronti di marchi regolarmente registrati e di risalente e larga utilizzazione.

Quanto ai marchi – come già ricordato – la richiamata Direttiva sui marchi, n. 89/104/CEE, all'art. 3.1. lett. g)<sup>22</sup>, e la normativa italiana che ha dato attuazione alle direttive europee in materia<sup>23</sup>, escludono dalla registrazione, e dichiarano comunque nulli i marchi «idonei ad ingannare il pubblico, in particolare sulla provenienza geografica, sulla natura o sulla qualità dei prodotti o servizi»<sup>24</sup>, ma lasciano aperto il problema dell'esatto contenuto da attribuire all'espressione «provenienza geografica del prodotto», anche se la specificazione “geografica” sembrerebbe importare una connotazione distintiva rispetto alla semplice “provenienza” qualificabile anche in termini aziendali.

Per lungo tempo, la normativa in materia di marchi d'impresa, in ragione delle formule utilizzate, non ha nei fatti ostacolato né la registrazione, né la

<sup>19</sup> Cfr. A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, 6<sup>a</sup> ed., Giappichelli, Torino, 2006.

<sup>20</sup> Così L. COSTATO, *Brevi note a proposito di tre sentenze su circolazione dei prodotti, marchi e protezione dei consumatori*, in «Riv.dir.agr.», 1999, II, 157, a p. 160, commentando la decisione pronunciata nella controversia fra il Consorzio italiano del Gorgonzola e il fabbricante tedesco di un formaggio venduto in Austria con il marchio Cambozola.

<sup>21</sup> Decisione 18 novembre 2003, in causa C- 216/01, *Budejovický Budvar e Rudolf Ammersin GmbH*; decisione 16 novembre 2004, in causa C-245/02, *Anheuser-Busch Inc. e Budejovický Budvar*; decisione 7 gennaio 2004, in causa C-100/02, *Kerry Spring*.

<sup>22</sup> E analogamente la successiva Direttiva del Parlamento e del Consiglio 22 ottobre 2008 n. 2008/95/CE, sopra richiamata, che ha sostituito la direttiva del 1989, e che costituisce la vigente «versione codificata» della «direttiva sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di marchi d'impresa».

<sup>23</sup> Decr. leg.vo 4 dicembre 1992, n. 480, e decr. leg.vo 24 aprile 2001, n. 252. V. adesso il Codice della proprietà industriale (decr. leg.vo 10 febbraio 2005, n. 30).

<sup>24</sup> V. oggi l'art. 14, comma 1, lett. b) del Codice della proprietà industriale.

concreta utilizzazione, di marchi e segni distintivi di prodotti alimentari, contenenti un riferimento geografico al luogo ove ha sede l'azienda produttrice o trasformatrice, piuttosto che al luogo di origine dell'alimento. La provenienza geografica del prodotto, quale evocata dal marchio, è stata infatti largamente riferita alla provenienza da una certa azienda e dunque alla sede legale o produttiva di questa, piuttosto che alla provenienza delle materie prime impiegate.

Esiti diversi sono stati invece determinati dall'applicazione della disciplina in materia di pubblicità ingannevole<sup>25</sup>.

In particolare, a partire dalla metà degli anni '90, l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato (competente a valutare l'eventuale ingannevolezza dei messaggi pubblicitari ex art. 7 decr. leg.vo 25 gennaio 1992, n. 74)<sup>26</sup> ha in più casi dichiarato ingannevole il messaggio individuato nell'etichettatura di bottiglie di olio, sulle quali era riportato un marchio di fabbrica contenente l'indicazione di un luogo geografico diverso da quello di provenienza delle olive<sup>27</sup>.

Va detto che l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, in un primo tempo, con un provvedimento del 1994<sup>28</sup>, sempre in tema di etichettatura dell'olio di oliva, aveva ritenuto che l'esistenza di un marchio registrato contenente il riferimento a una specifica località impedisse la valutazione dell'etichetta sotto il profilo dell'ingannevolezza. Nelle successive pronunce la medesima Autorità ha invece concluso che l'esistenza di un marchio registrato non preclude la valutazione di eventuale ingannevolezza, osservando specificamente: «Con riguardo alla possibilità di assoggettare il marchio alla disciplina prevista dal Decreto Legislativo n. 74/92, va sottolineato che l'Au-

<sup>25</sup> V. la direttiva CEE 450/84, cit. *supra*, sostituita da ultimo dalla Direttiva del Parlamento e del Consiglio 12 dicembre 2006 n. 2006/114/CE, cit. *supra*, che costituisce la vigente «versione codificata» della «direttiva concernente la pubblicità ingannevole e comparativa».

<sup>26</sup> Oggi v. l'art. 27 del Codice del consumo, D. leg.vo 6 settembre 2005, n. 206; v. S. CARMIGNANI, Voce «Tutela del consumatore di alimenti», in Banca Dati WKI «*Diritto alimentare – Mercato e sicurezza*», dir. da F. ALBISINNI, cit.

<sup>27</sup> V. il caso Bertolli-Lucca, deciso con provvedimento n. 4970/1997, e i casi Consorzio Tutela Olio del Garda, provv. n. 4150/1996, Olio Carli provv. 5563/1997, Monini-Spoleto provv. n. 5564/1997, Olearia del Garda provv. n. 5173/1998, Oleificio sociale di Bardolino provv. n. 5890/1998, Oleificio Cisano del Garda provv. n. 5933/1998, Cooperativa Agricola Trevi provv. n. 7619/1999, in Banca Dati WKI «*Diritto alimentare – Mercato e sicurezza*», cit.

<sup>28</sup> V. il provvedimento n. 2488/1994, *Frantoio Turri*, in «Il diritto industriale», 1995, n. 11, p. 1045, secondo cui: «La censura sollevata in relazione ad un marchio contenente il riferimento ad una località, sotto il profilo dell'ingannevolezza di questo riferimento, non può essere accolta in quanto il marchio risulta registrato nelle forme stabilite dalla legge che attribuisce al titolare il diritto di avvalersene in modo esclusivo e non può essere valutato ai sensi del D.Lgs. n. 74/92».

torità è competente in via generale a valutare l'eventuale ingannevolezza dei messaggi pubblicitari, e, pertanto, nei casi in cui il marchio, per via del contesto nel quale viene inserito, assuma una valenza pubblicitaria, trova applicazione il decreto Legislativo n. 74/92. In altri termini verrà valutata l'eventuale ingannevolezza dell'uso del marchio nell'ambito dei messaggi pubblicitari»<sup>29</sup>.

Sicché, secondo l'orientamento espresso, e più volte ribadito<sup>30</sup>, dall'Autorità garante della concorrenza, l'esistenza di un marchio ritualmente registrato e utilizzato da decenni non basta a consentire etichette o pubblicità ingannevoli quanto all'origine di un prodotto alimentare, ma nel medesimo tempo la ritenuta ingannevolezza della pubblicità o dell'etichetta non investe la legittimità del marchio ritualmente registrato<sup>31</sup>.

Nel 2001, è intervenuta in argomento una significativa decisione del Consiglio di Stato<sup>32</sup>, chiamato a pronunciarsi sul complesso rapporto fra discipline dei marchi, delle etichette e della pubblicità, e sulla relazione fra origine territoriale e qualità degli alimenti. Con questa sentenza (avente a oggetto il giudizio di impugnazione avverso il provvedimento dell'Autorità garante che aveva ritenuto illegittima l'etichetta di un olio che conteneva il riferimento a una nota località ligure)<sup>33</sup>, il Consiglio di Stato, pur riformando la sentenza di primo grado e pur annullando il provvedimento dell'Autorità garante in ragione di un profilo formale, ha comunque accolto e consacrato con l'autorevolezza della sua pronuncia gli innovativi enunciati dell'Autorità garante in tema di origine dei prodotti alimentari.

In generale, quanto al rapporto fra disciplina dei marchi e delle etichette per i prodotti alimentari, il Consiglio di Stato ha affermato un canone di sottoordinazione delle finalità tradizionalmente proprie della disciplina dei marchi, rispetto a finalità di tutela del consumatore, proprie della disciplina delle etichette e di quella sulla pubblicità, in ragione del valore preminente attribuito ai canoni di non ingannevolezza del messaggio e di consapevolezza delle scelte.

<sup>29</sup> Così in motivazione il provvedimento dell'Autorità garante n. 4970/1997, *Bertolli-Lucca*.

<sup>30</sup> Il principio, originariamente enunciato con riferimento all'olio di oliva, è stato nel corso degli anni applicato dall'Autorità garante della concorrenza alle più varie tipologie di prodotti alimentari; v. ad esempio il provv. n. 12207 del 10 luglio 2003, *Lardo di Arnad le Vieux*, in cui è stato confermato alla lettera il principio di diritto enunciato nella motivazione del provvedimento n. 4960/1977, *Bertolli-Lucca* richiamato *supra* alla nota 26; v. F. ALBISINNI, Voce "*Olio di oliva*", in Banca Dati WKI, "*Diritto alimentare – Mercato e sicurezza*", dir. da F. ALBISINNI, Wolters Kluwer Italia, Milano, 2009, [www.leggiditaliaprofessionale.it](http://www.leggiditaliaprofessionale.it)

<sup>31</sup> V. in motivazione le delibere dell'Autorità garante nei citati casi *Monini* e *Bertolli*.

<sup>32</sup> Cons. Stato, sez. VI, 6 marzo 2001, n. 1254, in F. ALBISINNI, Voce "*Olio di oliva*", in Banca Dati WKI, "*Diritto alimentare – Mercato e sicurezza*", dir. da F. ALBISINNI, Wolters Kluwer Italia, Milano, 2009, [www.leggiditaliaprofessionale.it](http://www.leggiditaliaprofessionale.it)

<sup>33</sup> Autorità garante, provv. n. 5563/1997 *Olio Carli*.

Il Consiglio di Stato ha segnato così un'operazione interpretativa rilevante, lì ove ha concluso che un marchio può diventare ingannevole, anche a prescindere da comportamenti del produttore e perfino in assenza di modifiche obiettive e materialmente apprezzabili nell'organizzazione produttiva, ma semplicemente in ragione della «*sensibilità dei consumatori nei confronti della qualità del prodotto (...) fortemente accresciuta nel tempo*»<sup>34</sup>.

Sicché – alla stregua di questa pronuncia – ciò che non era ingannevole può diventarlo, non soltanto in ragione di fatti materiali o di comportamenti dell'imprenditore titolare del marchio, ma anche in ragione di una mutata sensibilità sociale.

La decadenza del marchio, da sanzione per un comportamento *contra legem*, diventa una sorta di obiettiva incompatibilità con il mercato, nel quale assumono rilievo esemplare le ragioni del consumatore, anche ove penalizzanti per un'impresa non colpevole. L'analisi delle scelte, e dei fattori di queste, prevale su una logica tradizionale di responsabilità e di colpa.

Sotto questo profilo, la decisione del Consiglio di Stato ha segnato un'innovazione significativa rispetto alla stessa elaborazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che – come si è ricordato – non ha sin qui investito il problema della legittimità o meno dei marchi. Secondo le richiamate indicazioni formulate dal Consiglio di Stato, invece, la ritenuta ingannevolezza della comunicazione in riferimento all'origine dei prodotti alimentari, pur se in ipotesi non originaria, ma sopravvenuta in ragione di una nuova sensibilità del consumatore, varrebbe a connotare di illegittimità non la sola pubblicità e con questa l'etichetta, bensì lo stesso marchio.

Si sono con ciò aperte prospettive per una possibile rilettura dell'intera disciplina dei marchi, anche individuali, dei prodotti alimentari, nel senso di connotarli, oltre che nel senso tradizionale di rivendicazione di identità aziendale e d'impresa, quale dichiarazione di qualità, come tali oggetto di dimostrazione e di possibile verifica.

La portata della dichiarazione e il suo valore giuridico sono assunti dal giudice amministrativo non in funzione di un astratto «consumatore medio», ma in ragione «dell'individuazione della categoria di consumatori suscettibile di essere fuorviata dal messaggio pubblicitario, in relazione allo specifico prodotto»<sup>35</sup>.

In questo senso, marchi, pubblicità, ed etichettatura degli alimenti, oggetto di discipline separate in ambito comunitario e nazionale, hanno trovato

<sup>34</sup> Così la motivazione della sentenza.

<sup>35</sup> Così la motivazione della sentenza.

una base comune, in ciò che gli uni e gli altri investono la comunicazione nel mercato, e assumono come condiviso canone fondante quello della non decettività, inteso non tanto nel senso negativo della non confondibilità, quanto piuttosto in quello positivo della *espressa* dichiarazione e *garanzia* di quanto offerto in vendita.

Questo processo evolutivo, per una rilettura della disciplina dei marchi, che proprio in riferimento all'origine dei prodotti alimentari, ha derivato dalle norme sulla pubblicità ingannevole una nuova e differenziata attenzione all'origine della materia prima, ha visto in sede di giurisdizione ordinaria un ulteriore passaggio di rilievo applicativo, oltre che sistematico.

Nel dicembre 2004<sup>36</sup>, il Tribunale di Torino ha dichiarato nulli i marchi della medesima azienda di imbottigliamento e distribuzione di olio di oliva che aveva dato luogo alla richiamata pronuncia del Consiglio di Stato del 2001, contenenti le indicazioni geografiche "Imperia" e "Oneglia" per contraddistinguere olio di oliva non prodotto in Liguria, proprio perché idonei a trarre in inganno i consumatori sull'origine del prodotto.

Si tratta di una decisione di primo grado, e occorrerà attendere il consolidarsi della giurisprudenza di legittimità in argomento, per poter valutare se nel nostro ordinamento di diritto interno questa lettura della disciplina in tema di marchi possa dirsi o meno di generalizzata applicazione, ma certamente siamo in presenza di una conferma esemplare delle tensioni che attraversano il quadro disciplinare in tema di origine degli alimenti e di comunicazione sul mercato, e della crescente insoddisfazione degli interpreti nei confronti delle letture tradizionali.

## 5. IL CODICE DOGANALE COMUNITARIO

Nel complessivo quadro normativo così definito, un rilievo particolare assume la disciplina in materia di origine non preferenziale delle merci, di cui al regolamento CEE n. 2913/92, c.d. "codice doganale comunitario"<sup>37</sup>.

Secondo l'art. 24 del codice doganale comunitario: «Una merce alla cui produzione hanno contribuito due o più paesi è *originaria* del paese in cui è

<sup>36</sup> Trib. Torino, sez. IX, 9 dicembre 2004, n. 36282, in giudizio relativo all'azione di nullità di alcuni marchi registrati.

<sup>37</sup> Regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio del 12 ottobre 1992, modificato con regolamento (CE) n. 82/97 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 dicembre 1996; da ultimo sostituito Regolamento (CE) n. 450/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, "Codice doganale aggiornato", che ha abrogato il Regolamento n. 2913/92 cit.

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 od abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione»<sup>38</sup>.

In applicazione dei criteri enunciati dall'art. 24 del codice doganale comunitario e ai fini disciplinati da tale normativa, l'industria alimentare può pertanto rivendicare l'origine nazionale di un prodotto alimentare, corrispondente a quella del paese in cui è avvenuta l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale, pur se utilizza materie prime provenienti da altri paesi.

Le fasi intermedie di lavorazione perdono rilievo, mentre viene privilegiato il momento finale, non necessariamente coincidente con la fase caratterizzante dell'intero processo, essendo richiesto esclusivamente che si sia trattato di una «fase importante del processo di fabbricazione».

L'unica normativa comunitaria di generalizzata applicazione, che fornisce un criterio esplicito di determinazione dell'*origine* di un prodotto, privilegia quindi la fase della trasformazione rispetto a quella dell'origine della materia prima.

Lo stesso regolamento n. 2913/92, peraltro, al quarto considerando recita: «considerando che è opportuno precisare che il presente codice lascia le disposizioni particolari stabilite in altri settori; che tali norme particolari possono sussistere o essere istituite nel quadro della *normativa agricola*, statistica o di politica commerciale e delle risorse proprie».

Sicché, il codice doganale comunitario, ove letto nella sua interezza, ammette la contemporanea esistenza di *differentiate regole di origine*, in ragione delle plurime finalità, cui risponde la «normativa agricola», e in qualche modo vale a confermare l'ambivalenza dell'origine, diversamente coniugata ove riferita a prodotti trasformati, e ove riferita a prodotti alimentari destinati al consumo allo stato naturale.

Di recente tuttavia il quadro legislativo comunitario in materia è stato modificato in misura significativa dal nuovo codice doganale comunitario (c.d. «Codice doganale aggiornato» – CDCA), entrato in vigore il 24 giugno 2008<sup>39</sup>, che ha fra l'altro modificato in misura rilevante le precedenti norme

<sup>38</sup> La disposizione è molto simile a quella contenuta nell'«Accordo relativo alle regole in materia di origine» adottato in sede WTO.

<sup>39</sup> Regolamento (CE) n. 450/2008 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, Codice doganale aggiornato, che ha sostituito e abrogato il Regolamento n. 2913/92 cit. Per ulteriori indicazioni in punto v. F. ALBISINNI, *Commento agli artt. 113-121 del reg. (CE) 1234/2007*, in «*Commentario al regolamento (CE) n. 1234/2007*», a cura di L. COSTATO, in *Le nuove leggi civ.comm.*, 2009, 1.

in tema di individuazione dell'origine, rinviando tuttavia «*a non prima del 24 giugno 2009*» la data di entrata in vigore di una lunga serie di disposizioni, fra le quali anche quelle relative all'origine delle merci<sup>40</sup>.

Occorre pertanto esaminare le norme in tema di origine, contenute nel nuovo codice doganale comunitario, comparandole a quelle precedenti, per individuare le eventuali novità disciplinari e gli esiti applicativi conseguenti.

Dispone il CDCA:

– all'art. 35:

«Gli articoli 36, 37 e 38 stabiliscono le norme per la determinazione dell'origine non preferenziale delle merci ai fini dell'applicazione:

- a) della tariffa doganale comune, escluse le misure di cui all'articolo 33, paragrafo 2, lettere d) ed e);
- b) delle misure, diverse da quelle tariffarie, stabilite da disposizioni comunitarie specifiche nel quadro degli scambi di merci;
- c) delle altre misure comunitarie relative all'origine delle merci»;

– all'art. 36:

«1. Le merci interamente ottenute in un unico paese o territorio sono considerate originarie di tale paese o territorio.

2. Le merci alla cui produzione hanno contribuito due o più paesi o territori sono considerate originarie del paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione sostanziale»;

– e all'art. 38:

«La Commissione adotta, secondo la procedura di regolamentazione di cui all'articolo 184, paragrafo 2, misure per l'applicazione degli articoli 36 e 37».

Le differenze di modello e di contenuto fra il CDC e il CDCA appaiono evidenti già a una prima lettura comparativa degli articoli soprarichiamati.

Il CDC limitava esplicitamente l'ambito applicativo delle proprie definizioni in tema di origine alle sole disposizioni, tariffarie e non tariffarie, applicabili nel quadro degli scambi di merci. Sicché l'estensione di tali definizioni ad altre aree disciplinari (quali – per quanto qui interessa – quelle relative all'origine dei prodotti alimentari) poteva avvenire soltanto in via di interpretazione estensiva, oppure a seguito di distinto e specifico rinvio contenuto in normative speciali relative ad alcuni prodotti<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> V. l'art. 188 del Regolamento n. 450/2008, cit.

<sup>41</sup> È il caso, ad esempio, dell'olio di oliva, per il quale l'art. 3, par. 4 del Regolamento (CE) della Commissione n. 2815/98 del 22 dicembre 1998, aveva previsto: «Nel caso di un olio extra vergine d'oliva o di un olio vergine d'oliva importato da un paese terzo, la designazione dell'origine è determinata dalle disposizioni in materia di origine non preferenziale di cui agli articoli da



Il CDCA, invece, ha esplicitamente attribuito alle definizioni in tema di origine una portata generale, che investe, oltre alle misure tariffarie e non tariffarie relative allo scambio delle merci, anche le *«altre misure comunitarie relative all'origine delle merci»*.

L'applicabilità delle ultime definizioni ai fini dell'individuazione di un criterio di origine di portata generale risulta dunque esplicitamente prevista sulla base del dato testuale della nuova norma di riferimento contenuta nel CDCA, senza necessità di interpretazioni estensive o di ulteriori specifiche disposizioni di settore.

Le difficoltà insorgono, tuttavia, ove si esaminino nel merito gli esiti dell'applicazione dei canoni di origine sopra richiamati ai diversi prodotti alimentari freschi e trasformati.

Il CDC esplicitava il criterio di origine per tutta una serie di prodotti, vi inclusi espressamente i prodotti vegetali, chiarendo che per questi ultimi l'elemento decisivo ai fini dell'origine è quello del luogo di raccolta. Alla stregua delle norme doganali comunitarie in vigore dal 1992, l'indicazione del *paese di origine* dei prodotti ortofrutticoli freschi era dunque di chiara e diretta applicazione, facendo riferimento al paese ove i prodotti erano stati raccolti.

Il CDCA, invece, si limita nell'art. 36 a fissare un criterio generale (*«le merci interamente ottenute in un paese»*), ma non ne precisa i contenuti rispetto alle diverse categorie di prodotti né in relazione all'ulteriore criterio relativo ai prodotti trasformati, delegando all'art. 38 la Commissione per l'adozione delle misure applicative.

Considerata la formulazione della norma generale e l'assenza di qualunque specificazione per categorie di prodotti, con tale delega alla Commissione in realtà non è stato assegnato il compito di adottare semplici misure applicative lungo un percorso esattamente disegnato, ma piuttosto quello di fissare con larga autonomia gli effettivi contenuti prescrittivi di una norma generale, suscettibile di declinazioni assai differenziate in ragione della disomogeneità delle merci e della molteplicità dei metodi di commercializzazione.

È sufficiente in proposito considerare il caso di frutta che venga privata della buccia e dei semi e venduta in confezioni pronte per il consumo, o di insalata che venga lavata, tagliata e confezionata in buste con atmosfera condizionata mediante gas inerti (la c.d. "quarta gamma"), anch'esse pronte per il consumo.

Sulla base dell'art. 23, par. 2, lett. b), del CDC era pacifico che questa

---

22 a 26 del regolamento (CEE) n. 2913/92»; analoga disposizione si rinviene nell'art. 4, par. 4, del successivo Regolamento (CE) della Commissione n. 1019/2002 del 13 giugno 2002.

frutta e verdura, pur essendo assoggettata a successive operazioni per la commercializzazione, manteneva l'origine propria del paese ove era stata raccolta.

Sulla base invece del criterio fissato dall'art. 36 del CDCA, in assenza di qualunque esplicito riferimento al paese di raccolta dei prodotti vegetali, sembra possibile sostenere che la lavorazione di frutta e verdura per la "quarta gamma" costituisce una trasformazione sostanziale, tale da attribuire un canone di origine collegato al paese di confezionamento anziché a quello di raccolta<sup>42</sup>.

## 6. ALCUNE INCERTE INIZIATIVE NAZIONALI

Il tema dell'*origine* dei prodotti alimentari si è dunque imposto all'attenzione del legislatore europeo, che in anni recenti è intervenuto con crescente frequenza e intensità sui regimi disciplinari esistenti, in riferimento sia a specifiche filiere produttive, sia al generale sistema delle regole di comunicazione con il consumatore<sup>43</sup>; tant'è che la Commissione europea da ultimo ha avvertito l'esigenza di aprire un ampio confronto sullo stesso concetto di *qualità* nei prodotti agroalimentari<sup>44</sup>.

A questo quadro comunitario, complesso, articolato e attraversato da linee evolutive significative, fa da contraltare l'incerto sovrapporsi di ripetute iniziative legislative nazionali, ancora lungi dal trovare una dimensione sistematica coerente.

Il sovrapporsi di regole, infatti, ha finito per produrre situazioni di ulteriore e più acuta incertezza, determinando un quadro di dissonanze, piuttosto che la ricomposizione della disciplina in ragione di principi e valori condivisi.

<sup>42</sup> Cfr. la sentenza Cass., III pen., 12 luglio 2007 n. 27250, che, chiamata a decidere in un giudizio per frode in commercio ex art. 517 c.p., ha concluso che nel caso di confezioni di macedonia di frutta, e più in generale di «*prodotti vegetali che non siano commercializzati così come sono stati raccolti*», il paese di origine va individuato in riferimento al luogo di lavorazione e non a quello di raccolta della frutta. Per ulteriori indicazioni in argomento v. le Voci di L. COSTATO, *Principi di diritto alimentare* e di F. ALBISINNI, *Il diritto alimentare europeo*, in Banca Dati WKI, «*Diritto alimentare – Mercato e sicurezza*», cit.

<sup>43</sup> Si veda in argomento la proposta di nuovo regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, sulla «*Informazione alimentare dei consumatori*», Brussels, 30 gennaio 2008, COM(2008) 40 final; su cui v. L. COSTATO, *L'informazione dei consumatori: postrema frontiera della CE*, in «*Rivista di diritto alimentare*», 2008, n. 4, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it).

<sup>44</sup> Si veda il recente *Green paper* della Commissione europea sulla «*Qualità dei prodotti agroalimentari*», COM (2008) 641 def.; per un'ampia discussione a più voci e secondo differenziate prospettive, delle posizioni assunte dalla Commissione, v. il fascicolo n. 1 del 2009 della «*Rivista di diritto alimentare*», [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it).

Esemplare dell'inadeguatezza di risposte additive e non sistematiche, è l'insuccesso di una serie ripetuta di provvedimenti legislativi, che pure erano intesi a introdurre una disciplina di generale applicazione in tema di comunicazione al consumatore dell'origine dei prodotti.

#### 6.A. *La legge finanziaria 2004*

Nel dicembre 2003, la legge finanziaria 2004<sup>45</sup> ha disposto: «L'importazione e l'esportazione a fini di commercializzazione ovvero la commercializzazione di prodotti recanti false o fallaci indicazioni di *provenienza* costituisce reato ed è punita ai sensi dell'articolo 517 del codice penale», precisando che «Costituisce falsa indicazione la stampigliatura "*made in Italy*" su prodotti e merci non originari dall'Italia ai sensi della normativa europea sull'origine; costituisce fallace indicazione, anche qualora sia indicata l'origine e la provenienza estera dei prodotti o delle merci, l'uso di segni, figure, o quant'altro possa indurre il consumatore a ritenere che il prodotto o la merce sia di *origine italiana*», e che «Le fattispecie sono commesse sin dalla presentazione dei prodotti o delle merci in dogana per l'immissione in consumo o in libera pratica e sino alla vendita al dettaglio»<sup>46</sup>.

La norma così introdotta ha operato secondo la logica additiva soprarichiamata, con il dichiarato fine di espandere le fattispecie di rilevanza penale, ma ha omesso di affrontare il problema, decisivo, della definizione di cosa debba intendersi per *provenienza* e per *origine* di un prodotto.

Sicché, non sorprendentemente, la Corte di cassazione, con una sentenza del febbraio 2005<sup>47</sup>, ha escluso la sussistenza dell'illecito nel caso di prodotti realizzati in Romania da una società controllata al 70% da una società italiana, che recavano in etichetta esclusivamente la denominazione e la sede della società italiana, senza alcuna indicazione sulla provenienza dalla fabbrica sita in Romania.

<sup>45</sup> Legge 24 dicembre 2003, n. 350, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004).

<sup>46</sup> Così l'art. 4, comma 49, della legge n. 350 del 2003, il quale precisa nei periodi successivi: «La fallace indicazione delle merci può essere sanata sul piano amministrativo con l'asportazione a cura ed a spese del contravventore dei segni o delle figure o di quant'altro induca a ritenere che si tratti di un prodotto di origine italiana. La falsa indicazione sull'origine o sulla provenienza di prodotti o merci può essere sanata sul piano amministrativo attraverso l'esatta indicazione dell'origine o l'asportazione della stampigliatura "*made in Italy*"».

<sup>47</sup> Cass., III sez. pen., sentenza n. 3352 del 21 ottobre 2004-2 febbraio 2005; v. *infra*, par. III, 5; la sentenza è stata commentata da G. CASABURI, in «Foro it.», 2005, II, p. 203, e da M. BARBUTO, in «Guida al diritto», 2005, fasc. 12, p. 75.

La Corte di legittimità ha concluso:

«Secondo il diritto vivente, come emerge dalla giurisprudenza di questa Suprema corte, con l'espressione *origine e provenienza del prodotto* il legislatore (ad eccezione delle ipotesi previste espressamente dalla legge) ha inteso fare riferimento alla provenienza del prodotto da un determinato produttore e non già da un determinato luogo (sez. III, 7 luglio 1999, Thun). Con questa decisione si è osservato, in particolare, che, secondo la concorde e più accreditata dottrina e giurisprudenza, il marchio rappresenta il segno distintivo di un prodotto siccome proveniente da un determinato imprenditore e contenente determinate caratteristiche qualitative in quanto risultato di un processo di fabbricazione del quale il detto imprenditore, titolare del segno distintivo, coordina economicamente e giuridicamente i vari momenti e fattori di produzione. *Nell'interpretare il precetto penale, quindi, non può trascurarsi la funzione che il marchio ha nell'attuale realtà economica*, in cui numerose imprese, multinazionali o semplicemente nazionali, si avvalgono, ai fini della produzione, dell'attività di altre imprese in vario modo controllate. Tale tipo di organizzazione produttiva è pacificamente ritenuto lecito, proprio perché *la garanzia che l'art. 517 c.p. ha inteso assicurare al consumatore riguarda l'origine e la provenienza del prodotto non già da un determinato luogo (ad eccezione delle ipotesi espressamente previste dalla legge), bensì da un determinato produttore*, e cioè da un imprenditore che ha la responsabilità giuridica, economica e tecnica del processo di produzione. (...) Da questo principio è stata fatta derivare la conseguenza che *anche una indicazione errata o imprecisa relativa al luogo di produzione non può costituire motivo di inganno su uno dei tassativi aspetti considerati dall'art. 517 cod. pen., in quanto deve ritenersi pacifico che l'origine del prodotto deve intendersi in senso esclusivamente giuridico, non avendo alcuna rilevanza la provenienza materiale, posto che origine e provenienza sono indicate, a tutela del consumatore, solo quali origine e provenienza dal produttore*»<sup>48</sup>.

Dalla lettura della disciplina dei marchi, affermata in prospettiva penalistica dalla Suprema Corte in questa decisione, deriverebbe un'obbligatoria interpretazione delle nuove norme in tema di comunicazione commerciale dell'origine o provenienza dei prodotti. Con la conseguenza che sarebbe del tutto irrilevante la mancata indicazione del luogo di fabbricazione materiale, e legittimamente sarebbe stata indicata in etichetta soltanto la sede della società italiana, da qualificarsi produttore siccome responsabile verso l'acquirente per la qualità del prodotto.

Tale conclusione sarebbe rafforzata dalla stessa lettera della novella del

<sup>48</sup> Così Cass. n. 3352/2005, ult. cit., in motivazione; corsivi aggiunti.

dicembre 2003, lì ove questa nel primo periodo sanziona le sole false indicazioni di *provenienza*, espressione con la quale «si è sempre inteso la provenienza da un determinato produttore e non da un determinato luogo di fabbricazione»<sup>49</sup>, e non richiama l'*origine*, laddove «nei casi in cui si è dubitato che una norma potesse fare riferimento non solo alla provenienza del prodotto da un dato imprenditore ma anche della sua produzione o fabbricazione in un dato luogo, si trattava di norme che parlavano di “origine” del prodotto»<sup>50</sup>.

Di talché – ad avviso della Corte regolatrice – la nuova normativa introdotta dal primo periodo del comma 49 dell'art. 4 della legge n. 350/2003 non avrebbe modificato nell'oggetto la fattispecie penalistica prevista dall'art. 517 cod.pen., ma si sarebbe limitata ad anticipare il momento di compimento del reato alla semplice presentazione della merce in dogana, con conseguente sostanziale irrilevanza quanto alla perimetrazione dell'illecito.

Il successivo periodo della norma in esame confermerebbe – secondo questa sentenza – che anche il richiamo all'*origine* nella previsione di sanzioni a carico di chi utilizzi la stampigliatura “*made in Italy*” su prodotti e merci non originari dall'Italia, sarebbe in realtà operato con riferimento alla nazionalità dell'impresa responsabile della produzione e non con riferimento al luogo di produzione: «Ed infatti, se l'espressa indicazione dell'origine o provenienza estera, ossia della fabbricazione all'estero, non esclude che vi sia una contemporanea falsa indicazione dell'origine italiana del prodotto stesso, ciò può solo significare che quando si parla di origine italiana il legislatore non intende riferirsi al luogo di produzione (che infatti nell'ipotesi in esame è indicato in modo veritiero) bensì proprio al produttore che assume la responsabilità tecnica, giuridica ed economica della produzione (che potrebbe essere sia straniero sia italiano, nonostante la merce sia prodotta all'estero, e che viene appunto falsamente indicato come italiano)»<sup>51</sup>.

Analoga conclusione, sempre in prospettiva penalistica, ha raggiunto la Corte di cassazione con una successiva pronuncia dell'aprile 2005, nella quale – con riferimento a capi di abbigliamento prodotti in Cina e venduti in Italia con un'etichetta recante il nome della società italiana che aveva fatto produrre i capi in Cina, accompagnata dalla dicitura “ITALY” e dai colori della bandiera italiana – ha escluso la sussistenza del reato introdotto dall'art. 4, comma 49, della legge finanziaria del 2003, con la seguente motivazione: «La fabbricazione di un prodotto industriale all'estero, per

<sup>49</sup> Cass. n. 3352/2005, ult. cit.

<sup>50</sup> Cass. n. 3352/2005, ult. cit.

<sup>51</sup> Cass. n. 3352/2005, ult. cit., a c. 211.

avere l'imprenditore scelto di "delocalizzare" il processo produttivo, e la sua reimportazione con l'indicazione del nome del produttore e con la dicitura "Italy", non viola la norma, in quanto *non è falsa o fallace l'identità del produttore, che resta immutata anche se la fabbricazione è avvenuta fuori dal territorio nazionale*<sup>52</sup>.

Significativamente, tuttavia, in questa decisione la Suprema Corte ha introdotto, sia pure soltanto in *obiter*, una distinzione fra i prodotti industriali, in ordine ai quali ha ribadito che «per origine del prodotto deve intendersi la sua origine imprenditoriale, cioè la sua fabbricazione da parte di un imprenditore che assume la responsabilità giuridica, economica e tecnica del processo produttivo» e «prodotti agricoli o alimentari che sono identificabili in relazione all'origine geografica, la cui qualità essenzialmente dipende dall'ambiente naturale e umano in cui sono coltivati, trasformati e prodotti», per tali intendendo quelli di cui al regolamento (CEE) n. 2081/92<sup>53</sup>, in riferimento ai quali «per origine del prodotto deve intendersi propriamente la sua origine geografica e territoriale»<sup>54</sup>.

Per un verso si conferma l'inadeguatezza degli esiti di un intervento legislativo additivo e non sistematico, quale quello operato con la legge finanziaria del 2004, ma per altro verso emergono possibili rilevanti differenziazioni nella disciplina della comunicazione sul mercato fra i prodotti industriali e taluni prodotti agricoli e alimentari, in ragione di una riconosciuta obiettiva diversità di taluni di questi ultimi.

Anche in questa più recente giurisprudenza di legittimità, peraltro, la logica della distinzione fra prodotti industriali e prodotti agricoli e alimentari muove da una previsione di eccezione. Vale a dire – secondo la Corte – anche per i prodotti agricoli e alimentari l'origine geografica rileverebbe soltanto in quanto riconosciuta come elemento connotante del prodotto alla stregua di una specifica normativa, quale quella comunitaria sui prodotti DOP e IGP. Al contrario, per la generalità dei prodotti non beneficiari di riconoscimento ai sensi del reg. 2081/92, viene implicitamente negato rilievo all'origine territoriale.

L'incertezza della ricostruzione operata risulta evidente, lì ove la Corte di legittimità, nel riconoscere rilievo al dato geografico di origine per i prodotti DOP e IGP, collega tale rilievo a «*qualità*» dipendenti dall'ambiente naturale o umano in cui sono coltivati, trasformati o prodotti, ma con ciò, fra l'altro,

<sup>52</sup> Cass., III sez. pen., sentenza n. 13712 del 17 febbraio-14 aprile 2005.

<sup>53</sup> Regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio, del 14 luglio 1992, cit.

<sup>54</sup> Così, in motivazione, Cass. 13712/2005, ult. cit.

omette di considerare che per le IGP è sufficiente che la sola «*reputazione*» sia collegata all'origine territoriale.

#### 6.B. *La legge n. 204 del 2004*

Esiti analoghi di irrilevanza (esplicitamente confermati anche sul piano formale) sono derivati da un'altra iniziativa legislativa, intesa a disciplinare la dichiarazione di origine nell'etichetta dei prodotti alimentari e a legare tale indicazione a quella dell'origine della materia prima agricola impiegata.

Nel 2004, con specifico riferimento ai prodotti alimentari, la legge n. 204 del 3 agosto 2004<sup>55</sup>, di conversione di un decreto legge, ha introdotto nel corso dell'iter parlamentare, una disposizione, in forza della quale:

«1. Al fine di consentire al consumatore finale di compiere scelte consapevoli sulle caratteristiche dei prodotti alimentari posti in vendita, l'etichettatura dei prodotti medesimi deve riportare obbligatoriamente, oltre alle indicazioni di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 109, *l'indicazione del luogo di origine o provenienza*.

2. Per luogo di origine o provenienza di un prodotto alimentare non trasformato si intende il Paese di origine ed eventualmente la zona di produzione e, per un prodotto alimentare trasformato, *la zona di coltivazione o di allevamento della materia prima agricola utilizzata prevalentemente nella preparazione e nella produzione*.

3. Con decreti del Ministro delle politiche agricole e forestali di concerto con il Ministro delle attività produttive sono individuate, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, le modalità per la indicazione del luogo di origine o di provenienza»<sup>56</sup>.

Questa disposizione, oltre a prevedere l'obbligatorietà della dichiarazione dell'origine degli alimenti su tutti i prodotti posti in vendita, ha precisato che per origine o provenienza dei prodotti alimentari non trasformati deve intendersi il paese o la zona di produzione, e per origine o provenienza dei

<sup>55</sup> Legge 3 agosto 2004, n. 204, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2004, n. 157, recante disposizioni urgenti per l'etichettatura di alcuni prodotti agroalimentari, nonché in materia di agricoltura e pesca.

<sup>56</sup> Art. 1-bis della legge, intitolato *Indicazione obbligatoria nell'etichettatura dell'origine dei prodotti alimentari*; lo stesso articolo, al 4<sup>a</sup> comma, prevede la sanzione amministrativa da 1.600 a 9.500 euro, e nel caso di più violazioni la sospensione della commercializzazione fino a sei mesi dei prodotti alimentari interessati.

prodotti trasformati, la zona di coltivazione o allevamento della materia prima prevalentemente utilizzata.

La generalizzata e obbligatoria adozione di un unico criterio, non coordinato con le altre disposizioni in tema di denominazioni e di marchi d'impresa, ha suscitato le motivate critiche delle imprese di trasformazione alimentare che, con l'adozione di un unico canone di origine, identico per i prodotti trasformati e per quelli non trasformati, e basato esclusivamente sulla materia prima, vedevano gravemente svalutato il ruolo attribuito al *saper fare* e alla fase della trasformazione.

Soprattutto l'introduzione di una siffatta disciplina esclusivamente in sede nazionale ha – come prevedibile – suscitato la reazione della Commissione europea, che ha contestato al governo italiano sia la mancata previa notifica ai sensi del regolamento sulle norme tecniche (come era già accaduto nel 1998 con la legge sull'etichettatura d'origine dell'olio di oliva), sia la violazione dell'art. 28 del Trattato, nella misura in cui una disciplina nazionale non coordinata in sede europea si tradurrebbe in un ostacolo alla libera circolazione delle merci (così come contestato nel 1998 in riferimento alla norma che aveva previsto l'introduzione del «marchio identificativo della produzione agroalimentare nazionale»)<sup>57</sup>.

La nuova normativa nei fatti non ha trovato alcuna applicazione, poiché il Ministro delle politiche agricole e forestali non ha emanato i decreti applicativi previsti, pur essendo ampiamente decorso il termine semestrale fissato dalla legge, e con una circolare del 1 dicembre 2004 ha sostanzialmente rinviato a tempo indeterminato l'adozione dei decreti, in attesa di nuovi e diversi provvedimenti legislativi, da assumere d'intesa con la Commissione europea.

Anche in questo caso, insomma, la logica di momento singolo e di adizione asistemica, che omette (volutamente, o per inconsapevolezza) di considerare il più ampio quadro di regolazione in cui ciascuna nuova disposizione necessariamente si iscrive, ha finito per rivelarsi inidonea a soddisfare anche il particolare obiettivo perseguito.

Sicché occorre prendere atto della sostanziale inefficacia di misure estemporanee e occasionali in tema di comunicazione nel mercato, in assenza di una coerente risistemazione della disciplina dei segni distintivi.

Al contrario, occorre ricercare possibili ipotesi disciplinari di valorizzazione dei *nomi geografici*, adeguate rispetto alla *specialità* e *specificità* dell'agroalimentare, ma insieme capaci di collocarsi all'interno di un disegno siste-

<sup>57</sup> V. l'art. 7 del decr. leg.vo 30 aprile 1998, n. 173, "Disposizioni in materia di contenimento dei costi di produzione e per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole".



matico, coerente rispetto ai principi comunitari di apertura dei mercati e di valorizzazione della concorrenza.

#### 6.C. *Il decreto legge sulla competitività del marzo 2005*

Nel marzo 2005 il legislatore, in una sorta di replica ai giudici di legittimità, con il decreto legge sulla competitività<sup>58</sup>, ha modificato l'articolo 4, comma 49, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, inserendo dopo le parole «*fallaci indicazioni di provenienza*», le parole «*o di origine*»<sup>59</sup>, così da azzerare il primo argomento utilizzato nella decisione n. 3352 del 2005 sopra richiamata.

Anche dopo questa modifica legislativa, tuttavia, restava «da accertare se davvero la legge sanzioni ora penalmente, ai sensi dell'art. 517 c.p., anche l'erroneità quanto alla provenienza materiale, geografica del prodotto»<sup>60</sup>.

#### 6.D. *Il decreto legge in materia finanziaria del settembre 2005*

Nel settembre 2005, evidentemente persuaso che i precedenti interventi legislativi del 2004 e del 2005 non avessero colto nel segno, consentendo alla giurisprudenza un'interpretazione restrittiva della nuova disciplina, il legislatore è nuovamente intervenuto sul testo dell'art. 4 comma 49, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, estendendo la tutela sanzionatoria alla «*commissione di atti diretti in modo non equivoco alla commercializzazione*»<sup>61</sup>.

Dopo tale ulteriore intervento la fattispecie risultava significativamente ampliata, configurando un'ipotesi di reato consistente non più esclusivamente nell'importazione e l'esportazione a fini di commercializzazione di prodotti recanti false o fallaci indicazioni di provenienza, ma ancor prima in qualunque atto idoneo, diretto in modo non equivoco alla commercializzazione, così da anticipare – nelle intenzioni del legislatore – la tutela penale.

Anche questa nuova formulazione peraltro, secondo l'interpretazione del-

<sup>58</sup> Decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale, convertito in legge con modifiche dalla legge 14 maggio 2005, n. 80.

<sup>59</sup> Così il comma 9 dell'art. 1 del d.l. n. 35/2005.

<sup>60</sup> Come è stato osservato da uno dei primi commenti in argomento, G. CASABURI, in «Foro it.», 2005, II, a c. 205.

<sup>61</sup> Così l'art. 2 ter del D.L. 30 settembre 2005 n. 203 convertito in Legge 2 dicembre 2005, n. 248, «*Misure di contrasto all'evasione fiscale e disposizioni urgenti in materia tributaria e finanziaria*».

la Corte di legittimità, risultava nei fatti inidonea a conseguire il risultato perseguito.

La Corte di Cassazione, infatti, chiamata a decidere sul momento consumativo del reato di cui all'art. 517 cod. pen. in riferimento al "*Made in Italy*", ha chiarito che non è configurabile, e pertanto non è punibile, un'ipotesi di tentativo di commercializzazione, tutte le volte in cui la merce recante fallaci indicazioni di provenienza sia stata sequestrata in dogana, poiché il blocco preventivo della merce in dogana impedirebbe di per sé qualunque atto di messa in vendita<sup>62</sup>.

#### 6.E. *La legge finanziaria del 2007*

Un ulteriore episodio, del pluriennale confronto fra innovazioni legislative e interpretazioni del giudice di legittimità in tema di "*Made in Italy*", è stato segnato nel dicembre 2006 dalla legge finanziaria 2007<sup>63</sup>, che ha ulteriormente esteso la fattispecie di fallace indicazione della provenienza e dell'origine dei prodotti.

In particolare il comma 941 dell'articolo unico della legge finanziaria del dicembre 2006 ha modificato ancora una volta il secondo periodo dell'art. 4, comma 49, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, inserendo l'inciso, secondo il quale nella fattispecie di fallace indicazione di origine o provenienza resta «*incluso l'uso fallace o fuorviante di marchi aziendali ai sensi della disciplina sulle pratiche commerciali ingannevoli*».

In esito a tale modifica, il testo del comma 49 dell'art. 4 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, dopo ben quattro interventi legislativi e ripetute riformulazioni, recitava:

«49. L'importazione e l'esportazione a fini di commercializzazione ovvero la commercializzazione o la commissione di atti diretti in modo non equivoco alla commercializzazione di prodotti recanti false o fallaci indicazioni di provenienza o di origine costituisce reato ed è punita ai sensi dell'articolo 517 del codice penale. Costituisce falsa indicazione la stampigliatura «made in Italy» su prodotti e merci non originari dall'Italia ai sensi della normativa europea sull'origine; costituisce fallace indicazione, anche qualora sia indicata l'origine e la provenienza estera dei prodotti o delle merci, l'uso di segni, figure, o

<sup>62</sup> Cass., III sez. pen., sentenza n. 27063 del 4 luglio 2008.

<sup>63</sup> Legge 27 dicembre 2006, n. 296, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato".

quant'altro possa indurre il consumatore a ritenere che il prodotto o la merce sia di origine italiana incluso l'uso fallace o fuorviante di marchi aziendali ai sensi della disciplina sulle pratiche commerciali ingannevoli. Le fattispecie sono commesse sin dalla presentazione dei prodotti o delle merci in dogana per l'immissione in consumo o in libera pratica e sino alla vendita al dettaglio. La fallace indicazione delle merci può essere sanata sul piano amministrativo con l'asportazione a cura e a spese del contravventore dei segni o delle figure o di quant'altro induca a ritenere che si tratti di un prodotto di origine italiana. La falsa indicazione sull'origine o sulla provenienza di prodotti o merci può essere sanata sul piano amministrativo attraverso l'esatta indicazione dell'origine o l'asportazione della stampigliatura «*made in Italy*».

Tuttavia, anche l'esplicito richiamo legislativo all'uso decettivo di marchi aziendali non sembra aver persuaso la giurisprudenza di legittimità a modificare il proprio prevalente orientamento, che collega l'origine del prodotto a un criterio aziendale e di impresa e non geografico.

Ancora di recente, la Corte regolatrice, con la sentenza n. 8684 del 1 marzo 2007, pronunciata in riferimento al sequestro in dogana di una partita di orologi fabbricati in Cina (a Hong Kong) ma recanti incisa sul retro della cassa la dicitura «*Officina del tempo – Italy*», ha confermato il risalente orientamento giurisprudenziale, secondo cui, pur dopo le disposizioni legislative, intervenute nel 2003, nel 2004, nel 2005, e nel 2006, per origine di un prodotto nella disciplina dell'etichettatura e dei marchi, deve intendersi esclusivamente il riferimento all'imprenditore responsabile della produzione e non al luogo geografico di produzione.

La Corte ha respinto le ipotesi di nuova lettura sistematica in chiave territoriale e geografica delle regole di origine, ha negato capacità innovativa anche all'ultimo intervento del legislatore, e riaffermato le sue tesi risalenti con la seguente inequivoca motivazione:

«Del resto, la disciplina generale del marchio non esige che venga pure indicato il luogo di produzione del prodotto e, *dal punto di vista giuridico, il marchio non garantisce la qualità del prodotto, ma rappresenta solo il collegamento tra un determinato prodotto e l'impresa, non nel senso della materialità della fabbricazione, ma della responsabilità del produttore il quale ne garantisce la qualità, essendo il solo responsabile verso l'acquirente*. Da questi principi è stata fatta derivare la conseguenza che anche una indicazione errata o imprecisa relativa al luogo di produzione non può costituire motivo di inganno su uno dei tassativi aspetti considerati dall'articolo 517 cod. pen., in quanto deve ritenersi pacifico che *l'origine del prodotto deve intendersi in senso esclusivamente giuridico, non avendo alcuna rilevanza la provenienza materiale, posto che*

*origine e provenienza sono indicate, a tutela del consumatore, solo quali origine e provenienza dal produttore».*

Ha aggiunto la Corte di legittimità – e l'esplicita affermazione sembra volersi porre come dichiarata solenne chiusura al tentativo di riforma operato dal parlamento: «La tesi seguita da questa Corte trova anche conferma nella necessità di dare alle disposizioni in esame la dovuta interpretazione adeguatrice, giacché, se dovesse ritenersi che le nuove disposizioni abbiano davvero imposto agli imprenditori italiani un obbligo siffatto, *sorgerebbero seri dubbi di contrasto con alcuni principi comunitari e costituzionali*. Sotto il primo profilo, può rammentarsi che gli organi dell'Unione Europea si sono più volte espressi con disfavore in ordine alla marcatura di origine dei prodotti in applicazione dei principi sulla libera circolazione delle merci; sotto il secondo profilo, potrebbe prospettarsi, in riferimento agli articoli 3 e 41 della Costituzione, una ingiustificata disparità di trattamento tra gli imprenditori nazionali»<sup>64</sup>.

Occorre dunque prendere atto della sostanziale inefficacia di misure occasionali in tema di comunicazione nel mercato – quali quelle adottate sino al 2007 – in assenza di una coerente risistemazione della complessiva disciplina dei segni distintivi.

#### 6.F. *I plurimi interventi del 2009*

Le ultime tappe di questa ormai risalente vicenda legislativa si sono svolte nel corso del 2009, con una singolare sovrapposizione di leggi, decreti leggi e leggi di conversione, che se hanno accresciuto la già rilevante mole di disposizioni in materia, non hanno con ciò esaurito i perduranti spazi di incertezza, specie a fronte del conflitto con le posizioni più volte espresse dalla Commissione europea e da alcuni Stati membri (in particolare quelli del Nord Europa).

Un primo passaggio è stato compiuto all'interno della legge n. 99 del luglio 2009 indirizzata al sostegno del sistema produttivo<sup>65</sup>, che all'art. 15 ha inasprito le sanzioni penali e introdotto alcune specificazioni delle fattispecie di illecito in tema di proprietà industriale, con specifica attenzione alle indicazioni geografiche e alle denominazioni di origine dei prodotti alimentari<sup>66</sup>,

<sup>64</sup> Così in motivazione la sentenza n. 8684 del 1 marzo 2007; corsivi aggiunti.

<sup>65</sup> Legge 23 luglio 2009, n. 99, Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione.

<sup>66</sup> V. in particolare l'art. 517-*quater* cod. pen., di nuova introduzione.

e all'art. 17 ha previsto un ulteriore intervento additivo nel corpo dell'art. 4, comma 49 della legge 350/2003 sul *"Made in Italy"*.

In particolare l'art. 17 ha introdotto l'obbligo – a pena del sequestro della merce, oltre che delle sanzioni penali personali – di fornire «un'indicazione precisa, in caratteri evidenti» dell'origine della merce su prodotti non originari dell'Italia qualora per detti prodotti vengano utilizzati «marchi di aziende italiane».

La disposizione, votata dal Parlamento in risposta alle sollecitazioni venute da alcune aree di alcuni settori produttivi, è stata accolta con forte perplessità da altri settori, soprattutto industriali, preoccupati dei possibili effetti quanto alla liceità dell'utilizzazione di marchi aziendali risalenti, che recano al proprio interno l'espresso riferimento all'italianità dell'azienda (si pensi, per tutti, al caso dell'utilizzazione del marchio *FIAT – Fabbrica Italiana Automobili Torino*, per due autovetture, la *Panda* e la *500*, entrambe attualmente fabbricate in Polonia e non in Italia, ed entrambe in testa alle classifiche delle vendite).

Le preoccupazioni di questi settori industriali, largamente riprese dalla grande stampa, erano ancor maggiori in ragione dell'ulteriore disposizione contenuta nell'art. 17 della legge n. 9/2009, che escludeva la possibilità di regolarizzare l'etichettatura dei prodotti quando questi fossero «*stati già immessi in libera pratica*», con conseguente sequestro o confisca degli stessi.

Dopo appena due mesi, il legislatore ha pertanto avvertito la necessità di intervenire nuovamente in argomento, e con decreto legge del settembre 2009<sup>67</sup> ha abrogato l'art. 17 della citata legge n. 9/2009 (così ripristinando il testo precedente dell'art. 4, comma 49 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, sul *"Made in Italy"*)<sup>68</sup>, e ha contestualmente introdotto una nuova disciplina contenente la definizione di prodotto «*realizzato interamente in Italia*», o «*100% made in Italy*», o «*100% Italia*», o «*tutto italiano*», per tale intendendo «*il prodotto o la merce, classificabile come made in Italy ai sensi della normativa vigente, e per il quale il disegno, la progettazione, la lavorazione ed il confezionamento sono compiuti esclusivamente sul territorio italiano*»<sup>69</sup>. L'utilizzo di tali

<sup>67</sup> Decreto legge 25 settembre 2009, n. 135, "Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee", convertito con modifiche dalla legge 20 novembre 2009, n. 166.

<sup>68</sup> Sulle modalità operative conseguenti all'abrogazione dell'art. 17 della legge 23 luglio 2009, n. 99, e sul nuovo regime conseguente all'introduzione del comma 49-bis nell'art. 4 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, v. la Circolare esplicativa 9 novembre 2009 n. 124898 del Ministero dello Sviluppo Economico.

<sup>69</sup> Così l'art. 16 del decr. legge n. 135/2009, cit.

indicazioni, o di indicazioni analoghe, è punito con le pene previste dall'art. 517 cod.pen. aumentate di un terzo.

Siamo in presenza di un'innovativa disciplina, che cerca di superare le obiezioni sin qui mosse dalla Commissione europea ai tentativi italiani intesi a introdurre un regime di etichettatura *obbligatoria* di origine per Paese, e che mira a integrare la disciplina comunitaria sull'origine (e anzitutto il Codice doganale comunitario)<sup>70</sup> definendo limiti e presupposti di un'indicazione di origine *facoltativa*.

Anche quest'ultima disciplina nazionale dovrà superare il vaglio comunitario della notifica alla Commissione e agli altri Stati membri e del periodo di *stand-still*. Occorrerà dunque attendere il compiersi di tali passaggi, per verificarne l'effettiva applicabilità.

Con riferimento specifico ai prodotti alimentari, giova osservare che la norma in esame, facendo riferimento al caso in cui «*il disegno, la progettazione, la lavorazione ed il confezionamento sono compiuti esclusivamente sul territorio italiano*», non menziona la questione – a lungo dibattuta nel settore alimentare – della provenienza della materia prima, e in questo senso non appare esaustiva delle tematiche insorte.

Maggiore incidenza a tale fine potranno forse dimostrare le prescrizioni, anch'esse introdotte dal decreto legge n. 135/2009, che hanno aggiunto all'art. 4 della legge 350/2003 il comma 49-*bis*, sanzionando come illecito l'uso del marchio «*con modalità tali da indurre il consumatore a ritenere che il prodotto o la merce sia di origine italiana ai sensi della normativa europea sull'origine, senza che gli stessi siano accompagnati da indicazioni precise ed evidenti sull'origine o provenienza estera o comunque sufficienti ad evitare qualsiasi fraintendimento del consumatore sull'effettiva origine del prodotto, ovvero senza essere accompagnati da attestazione, resa da parte del titolare o del licenziatario del marchio, circa le informazioni che, a sua cura, verranno rese in fase di commercializzazione sulla effettiva origine estera del prodotto*».

È frequente il caso di prodotti alimentari che, pur non dichiarando espressamente un'origine italiana, possono tuttavia indurre il consumatore ad attribuire al prodotto tale origine, attraverso l'uso sapiente di marchi e di altri segni comunicativi.

Rispetto a tali ipotesi, la nuova fattispecie sanzionatoria, ove estensivamente utilizzata dai soggetti competenti per la vigilanza sul mercato nazionale, potrebbe modificare prassi e modelli di comunicazione e di etichettatura, orientandoli in direzione di una maggiore trasparenza.

<sup>70</sup> Su cui v. *supra*.

Rimangono in ogni caso, pur a prescindere dalla necessità di attendere gli esiti della procedura di notifica e di confronto con la Commissione europea, due elementi di rilevante criticità anche delle disposizioni da ultimo introdotte:

- per un verso, il rinvio alla “*normativa europea sull'origine*” (peraltro obbligato, tanto più alla luce del largo ambito applicativo da ultimo assegnato al Codice doganale comunitario aggiornato del 2008)<sup>71</sup> privilegia – come si è già ricordato – il luogo in cui è avvenuta “*l'ultima trasformazione sostanziale*”, con ciò trascurando l'origine della materia prima o comunque della componente connotante il prodotto, e dunque lasciando irrisolto un tema di decisivo confronto in ambito agro-alimentare;
- per altro verso, l'utilizzo degli strumenti legislativi nazionali, per sua stessa natura operante soltanto in ambito nazionale (cioè all'interno di un'area in cui il consumatore presumibilmente è già dotato di strumenti conoscitivi sufficientemente consolidati per operare scelte di acquisto tendenzialmente consapevoli quanto alle caratteristiche, anche di origine, dei diversi prodotti alimentari), lascia immutato un quadro di competizione europea e internazionale, al cui interno i consumatori conoscono assai meno le caratteristiche identitarie dei prodotti alimentari e sono quindi assai meno in grado di distinguerli.

La vicenda evolutiva della disciplina del *Made in Italy*, tanto più con specifico riferimento alle peculiarità dei prodotti alimentari, sembra dunque lungi dal potersi dire conclusa.

A conferma della persistente tensione verso una modifica della disciplina sull'etichettatura dei prodotti alimentari, anche con specifico riferimento al tema dell'origine, è sufficiente qui ricordare, sul piano comunitario la proposta di regolamento CE sull'informazione sul cibo ai consumatori del gennaio 2008<sup>72</sup>, e sul piano nazionale la proposta di legge approvata dal Senato il 23 settembre 2009 e attualmente all'esame della Camera avente a oggetto “Disposizioni in materia di etichettatura dei prodotti alimentari” che nuovamente interviene sull'*obbligatorietà* della indicazione del «*luogo di origine o provenienza*» sull'etichetta di tutti i prodotti alimentari<sup>73</sup>.

Quale che sia l'esito di queste ultime proposte, ancora in fase di discussio-

<sup>71</sup> V. *supra*.

<sup>72</sup> “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the provision of food information to consumers”, Brussels, 30.1.2008, COM(2008) 40 final; per un commento di questa proposta v. L. COSTATO, *L'informazione dei consumatori, postrema frontiera della C.E.*, in «Riv.dir.alimentare», n. 4, 2008, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it).

<sup>73</sup> Atto S. 1331 del Senato, ed atto C. 2743 della Camera.

ne, è agevole prevedere, in un prossimo futuro, ulteriori interventi del legislatore europeo e nazionale. tanto più dopo la nuova dislocazione dei poteri che, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha assegnato al Parlamento europeo competenze ben maggiori che in passato in materia di mercati agro-alimentari.

#### RIASSUNTO

Origine, tipicità e qualità dei prodotti alimentari sono termini ancora oggi non del tutto definiti, e privi di univoco significato sotto il profilo giuridico.

Dottrina e giurisprudenza non sono pervenute a risultati condivisi in argomento, neppure in paesi che vantano una risalente tradizione in tema di prodotti del territorio.

Occorre prendere atto che l'origine dei prodotti alimentari non è un *dato*, derivabile ad esempio dalle scienze naturali o dalle tecniche agronomiche e di lavorazione degli alimenti, ma è un *costruito*, siccome portato delle mutevoli scelte dei legislatori, nazionale ed europeo, che a più riprese si sono occupati del tema.

Il lavoro analizza le diverse definizioni contenute negli atti europei, direttive e regolamenti, che si sono occupati della questione e sottolinea l'assenza di definizioni generalmente applicabili, richiamando anche la giurisprudenza della Corte di giustizia e le novità introdotte dal Regolamento europeo del 2008 sul Codice doganale comunitario aggiornato.

Vengono poi esaminate le incerte iniziative assunte negli ultimi anni dal legislatore italiano, rilevando che le stesse sono già state censurate dalla Commissione europea per contrasto con il divieto di misure di effetto equivalente a restrizioni alla libera circolazione delle merci nel mercato interno europeo.

Sicché, la vicenda evolutiva della disciplina del *Made in Italy*, con specifico riferimento alle peculiarità dei prodotti alimentari, sembra lungi dal potersi dire conclusa, tanto più in presenza del dibattito sulla proposta di nuovo regolamento sull'informazione sul cibo ai consumatori, presentato sin dal gennaio 2008 e tuttora all'esame del Parlamento e del Consiglio.

#### ABSTRACT

*Origin of food and the stipulation of a new legal paradigm.* Origin, quality, and typical nature of food are expressions still not exactly defined and without a clear legal meaning.

Legal doctrine and judicial cases do not share common models in this field of law, even in countries with a long-standing attention towards local products.

It is necessary to recognise that the origin of food cannot be considered as an objective information, coming e.g. from natural sciences or from technology, but it is mainly a *stipulation*, resulting from different perspectives adopted by national and European legislators.

The paper analyzes definitions introduced by European directives and regulations dealing with this issue, and underlines the lack of generally applicable models. Reference is



also made to judicial decisions of the Court of Justice and to the innovative rules recently introduced by the 2008 Regulation on the “Modernised Customs Code”.

Attention is then given to the doubtful recent bills approved by the Italian legislator, already under scrutiny by European Commission as being in violation of the general rules on freedom of circulation of goods in Europe.

The conclusion proposed by the author is that rules on “*made in Italy*” of food are still far from being translated in a single generally shared legal formula, and that significant innovations could be introduced in the next future as a result of the debate on the EU Commission proposal of 2008 for a new Regulation on the information on food to consumers; debate which has seen (and will see in next months) peculiar and not homogeneous positions of European Parliament and of European Council.

SEBASTIANO RIZZIOLI\*

## Le etichette fra informazione e origine

### PREMESSA

Il tema dell'origine dei prodotti alimentari è all'ordine del giorno tanto nell'agenda dei lavori del legislatore dell'Unione Europea, quanto in quella del legislatore nazionale e attira l'interesse dei mezzi di comunicazione di massa, i quali sovente lamentano il rischio che le complicate normative europee contribuiscano a cancellare le peculiarità nazionali delle produzioni alimentari.

Si tratta, evidentemente, di un argomento che suscita anche la reazione istintiva delle opinioni pubbliche dei Paesi membri dell'Unione Europea (d'ora in avanti, per brevità, UE), spesso "colpite" dai grossolani titoli a effetto dei mass media volti a dipingere l'UE come un governante oscurantista e prevaricatore che ostacola immotivatamente le iniziative legislative nazionali volte a rendere obbligatoria l'indicazione in etichetta dell'origine degli alimenti.

Poiché, come si illustrerà nel prosieguo, la competenza a disciplinare la materia dell'etichettatura degli alimenti appartiene all'UE, l'esame del tema dell'indicazione dell'origine dei prodotti alimentari in etichetta non può prescindere da una breve premessa sui rapporti tra ordinamento giuridico nazionale e dell'Unione Europea, necessaria al fine di meglio inquadrare la questione che ci occupa.

### LA DISCIPLINA COMUNITARIA DELL'ETICHETTATURA DEGLI ALIMENTI NEL CONTESTO DEI RAPPORTI TRA DIRITTO INTERNO E DIRITTO DELL'UE

Come è noto, i rapporti tra l'ordinamento giuridico degli Stati membri e quel-

\* *Università degli Studi di Ferrara*

lo dell'UE sono informati dal principio della prevalenza del diritto dell'Unione Europea rispetto al diritto nazionale. Con l'adesione alla Comunità economica europea (di seguito, per brevità, CEE), infatti, i sei Paesi membri fondatori decisero di limitare, sia pure in ambiti allora molto circoscritti che tuttavia sono andati ampliandosi con le successive modifiche dei Trattati, i loro poteri sovrani e di creare un «complesso di diritto vincolante» per loro e per i loro cittadini<sup>1</sup>. Il trasferimento operato dagli Stati membri a favore dell'ordinamento giuridico comunitario dei diritti e obblighi corrispondenti alle disposizioni del Trattato CEE ha implicato, quindi, una limitazione dei loro diritti sovrani da cui è conseguito il principio della preminenza del diritto comunitario rispetto al diritto nazionale, a prescindere dal criterio della successione delle leggi nel tempo: in ragione della propria connotazione «comunitaria», il diritto scaturito dai Trattati non può quindi trovare limitazioni in atti normativi nazionali, senza che ciò comprometta il fondamento giuridico stesso della CEE<sup>2</sup>.

Sin dalla originaria versione del Trattato CEE (successivamente ridenominato, con il Trattato di Maastricht, Trattato istitutivo della Comunità Europea), la creazione di un mercato comune all'interno del quale sia assicurata, tra l'altro, la libera circolazione delle merci, figura tra le competenze del legislatore comunitario. Anche in seguito alla modifica e ridenominazione del Trattato CE in Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) operate dal Trattato di Lisbona<sup>3</sup>, alla UE è assegnata la competenza a legiferare in materia di mercato interno (art. 4, comma 1, lett. a), TFUE e artt. 26-27 TFUE), sebbene in via concorrente con gli Stati membri<sup>4</sup>.

È all'interno di questa cornice giuridica, quindi, che si colloca la disciplina della etichettatura dei prodotti alimentari. Si tratta di una materia di grande

<sup>1</sup> V. Corte di giustizia, sentenza 15 luglio 1964, in C-6/64, *Costa c. E.n.e.l.*, in *Racc.* p. 1129.

<sup>2</sup> Con la conseguenza che il diritto comunitario prevale su quello nazionale anche se quest'ultimo è cronologicamente successivo: v. Corte di giustizia, sentenza *Costa c. E.n.e.l.*, cit. La Conferenza intergovernativa che ha adottato il trattato di Lisbona ha allegato, all'atto finale dei lavori, una serie di Dichiarazioni, tra le quali la num. 17 relativa al primato del diritto dell'UE. In tale dichiarazione si ricorda che, per giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'UE, i trattati e il diritto adottato dall'Unione sulla base dei trattati prevalgono sul diritto degli Stati membri alle condizioni stabilite dalla giurisprudenza comunitaria.

<sup>3</sup> Il «Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea», sottoscritto il 13.12.2007 è in vigore dal 1.12.2009 (in GUUE C 306 del 17.12.2007 e successive rettifiche).

<sup>4</sup> Nelle materie assegnate alla competenza concorrente UE-Stati membri, l'esercizio concreto della competenza viene disciplinato in base al principio di sussidiarietà, conformemente all'art. 5 TUE. V. altresì i Protocolli num. 26 sull'esercizio della competenza concorrente, e num. 27 sul mercato interno e sulla concorrenza.

rilievo ai fini della creazione del mercato interno, considerata l'importanza del settore alimentare per l'economia europea nel suo complesso<sup>5</sup>, ma anche alla luce del fatto che gli alimenti sono i beni fondamentali da cui gli esseri umani traggono il proprio sostentamento.

Sin dal 1978, con la dir. 79/112/CEE<sup>6</sup>, il legislatore comunitario ha disciplinato l'etichettatura dei prodotti alimentari preconfezionati destinati al consumatore finale (cui sono equiparate le collettività, quali ospedali, mense ecc.) allo scopo di evitare che le disparità normative esistenti tra gli Stati membri ostacolassero il commercio di alimenti tra Stati membri. Evidentemente, l'introduzione di un insieme di regole omogeneo uguale per tutti gli Stati membri dell'allora Comunità Economica Europea era volto a semplificare gli adempimenti gravanti sugli operatori del settore alimentare, in tal modo facilitando gli scambi di alimenti all'interno della Comunità. Invero, tutti gli alimenti etichettati conformemente alla direttiva CEE da allora possono liberamente circolare in tutta la Comunità.

La direttiva 79/112/CEE, più volte modificata nel corso degli anni, è oggi sostituita dalla versione «codificata» contenuta nella dir. 2000/13/CE<sup>7</sup>, recepita in Italia con il decreto legislativo num. 109/1992<sup>8</sup>.

Dall'esame della dir. 2000/13/CE si evince come il legislatore dell'UE abbia armonizzato profondamente la disciplina dell'etichettatura degli alimenti, residuando in capo agli Stati membri spazi molto marginali per introdurre misure nazionali nella materia in questione. In particolare, la dir. 2000/13/CE, dopo avere delimitato il proprio campo di applicazione<sup>9</sup> e indicati i prin-

<sup>5</sup> V. Libro Verde della Commissione Europea "Principi generali della legislazione in materia alimentare nell'Unione europea", documento COM (97) 176 def. del 30.04.1997.

<sup>6</sup> V. Direttiva 79/112/CEE del Consiglio, del 18 dicembre 1978, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale, nonché la relativa pubblicità, in GUCE L 33 del 8.2.1979, p. 1 ss.

<sup>7</sup> Direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 marzo 2000, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità, in GUCE L 109 del 6.5.2000, p. 29 ss.

<sup>8</sup> Decreto legislativo 27 gennaio 1992 num. 109, recante attuazione in Italia delle direttive (CEE) n. 395/89 e (CEE) n. 396/89, concernenti l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari.

<sup>9</sup> La disciplina contenuta nella dir. 2000/13/CE si applica nella sua interezza unicamente agli «alimenti preconfezionati», per tali intendendosi «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» (v. art. 1, comma 3, lett. b), dir. 2000/13/CE).

cipi regolatori (tra i quali il divieto di indurre in errore l'acquirente per quanto riguarda, in particolare, l'origine o la provenienza del prodotto: v. art. 2), elenca gli elementi che devono essere obbligatoriamente presenti in etichetta. Ai sensi dell'art. 3, infatti, e fatte comunque salve le deroghe previste dalla stessa direttiva, l'etichettatura dei prodotti alimentari comporta l'obbligo di riportare l'elenco tassativo dei seguenti elementi: denominazione di vendita, elenco ingredienti, quantità degli ingredienti c.d. «caratterizzanti» (v. art. 7), quantitativo netto, termine minimo di conservazione o data di scadenza, condizioni particolari di conservazione o utilizzo, nome o ragione sociale e indirizzo del fabbricante o del condizionatore o di un venditore stabilito nell'Unione europea, luogo di origine o di provenienza ma solamente nel caso in cui l'omissione possa indurre in errore l'acquirente circa l'origine o la provenienza del prodotto. Inoltre, il legislatore comunitario, con la dir. 89/396/CEE, ha disposto anche l'obbligo di indicare in etichetta la «partita» alla quale appartiene una derrata alimentare<sup>10</sup>.

La dir. 2000/13/CE, dopo avere enunciato agli artt. 5-13 le modalità di indicazione in etichetta degli elementi che devono obbligatoriamente figurarvi, agli artt. 14-20 prende in esame la possibilità per gli Stati membri di intervenire in materia di etichettatura degli alimenti.

In via generale, in virtù della c.d. «clausola di libera circolazione» (contenuta all'art. 18, comma 1), agli Stati membri è precluso di limitare il commercio di alimenti etichettati conformemente alla direttiva salvo il divieto per quegli alimenti le cui etichette non contengano gli elementi obbligatori in una «lingua facilmente compresa dal consumatore» (art. 16). Gli Stati membri non possono ulteriormente precisare le modalità di indicazione degli elementi obbligatori (art. 17), ma è loro concesso di disciplinare l'etichettatura degli alimenti non interessati dalla direttiva (ovvero quelli non presentati in imballaggi preconfezionati per la vendita al consumatore finale e alle collettività, ovvero confezionati nei luoghi di vendita a richiesta dell'acquirente (v. art. 14-15).

Peraltro, l'art. 18, comma 2 della direttiva fa salve le disposizioni nazionali non armonizzate ma giustificate da esigenze di tutela della salute pubblica, repressione delle frodi, tutela della proprietà industriale e commerciale, delle indicazioni di provenienza, delle denominazioni d'origine e di repressione della concorrenza sleale.

<sup>10</sup> Direttiva 89/396/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1989, relativa alle diciture o marche che consentono di identificare la partita alla quale appartiene una derrata alimentare, in GUCE L 186 del 30.06.1989, p. 21 ss.. Il legislatore italiano ha recepito la dir. 89/396/CEE con il d.lgs. num. 109/92, che all'art. 3 contempla tra gli elementi che devono obbligatoriamente figurare in etichetta il «lotto» di appartenenza del prodotto (v. anche art. 13, d.lgs. num. 109/92).

Il successivo art. 19 disciplina la procedura da seguire allorché uno Stato membro intenda adottare una legislazione in materia di etichettatura alimentare che si discosti dalle misure di armonizzazione contenute nella dir. 2000/13/CEE. In buona sostanza, la direttiva consente l'adozione di misure nazionali non armonizzate se giustificate dai motivi indicati all'art. 18, comma 2. Lo Stato membro deve notificare il progetto di legge alla Commissione UE che dispone di tre mesi per formulare un parere in proposito, avente a oggetto la valutazione di compatibilità del progetto legislativo nazionale con le disposizioni della dir. 2000/13/CE nonché con quelle contenute nei Trattati. Se la Commissione UE esprime parere favorevole, ovvero non esprime alcun parere entro il termine di tre mesi, lo Stato membro è libero di adottare il progetto di legge. Diversamente, ove non ritenga sussistenti gli estremi per la concessione della deroga, la Commissione UE emana una decisione con la quale intima allo Stato membro di astenersi dall'adottare il progetto legislativo (ovviamente, ove lo Stato membro non reputi legittima la decisione della Commissione UE, avrà facoltà di impugnarla avanti al Tribunale di primo grado dell'UE).

L'INDICAZIONE DELL'ORIGINE DELL'ALIMENTO IN ETICHETTA  
È SUBORDINATA ALL'ERRORE DEL CONSUMATORE IN CASO DI OMISSIONE

Come abbiamo visto, quindi, la vigente disciplina in tema di etichettatura degli alimenti prevede come obbligatoria l'indicazione in etichetta dell'origine dell'alimento solamente se l'omissione è suscettibile di trarre in errore il consumatore. Da questo punto di vista, quindi, il titolo della relazione assegnata al sottoscritto – *Le etichette fra informazione e origine* – appare particolarmente calzante ove presuppone una relazione tra i concetti di informazione e origine (quest'ultima intesa come obbligo di indicazione dell'origine) che se, da un lato, non è certamente di tipo antinomico (quasi che la comunicazione dell'origine dell'alimento non costituisse comunque informazione), dall'altro lato sottende la possibile estraneità dell'elemento “origine” rispetto al contenuto dell'obbligo informativo prescritto dalla direttiva.

Prima di illustrare le ragioni della scelta legislativa compiuta dal legislatore UE, occorre anzitutto ricordare che la dir. 2000/13/CE non contiene la definizione di “origine” dell'alimento<sup>11</sup>. La nozione di origine del prodotto

<sup>11</sup> In proposito ci si permette di rinviare alla relazione dal titolo *Regole nazionali, regole comunitarie e diritto della WTO in materia di denominazione di Origine dei prodotti agricoli e alimentari*

alimentare trasformato sino a oggi prevalente appare essere quella riconducibile al concetto di origine c.d. «non preferenziale» enunciata nel c.d. Codice Doganale Comunitario, ai sensi del quale «le merci ottenute in un unico paese o territorio sono considerate originarie di tale paese o territorio», mentre «le merci alla cui produzione hanno contribuito due o più paesi o territori sono considerate originarie del paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione sostanziale»<sup>12</sup>. Pertanto, per gli alimenti trasformati, alla cui realizzazione possono ad esempio contribuire materie prime ottenute in Paesi diversi da quello in cui sono effettuate le operazioni di produzione e preparazione, vale il criterio dell'ultima trasformazione sostanziale ed economicamente rilevante, come ritenuto tra l'altro anche dalla Corte di Cassazione penale italiana secondo la quale «per quanto concerne i prodotti agroalimentari, la loro origine è definita dalla mera derivazione geografica ed indipendentemente dalla localizzazione delle fasi di lavorazione, esclusivamente per i prodotti con i marchi DOP e IGP, che attribuiscono una garanzia di tipicità e di qualità, mentre per tutti gli altri prodotti agroalimentari c.d. 'generici' (ossia diversi da quelli DOP e IGP) per stabilirne l'origine deve farsi riferimento ai criteri dettati [dal] (...) Codice Doganale Europeo (...). Ne consegue che qualora si tratti di prodotti (...) 'vegetali' per Paese d'origine deve intendersi quello in cui i prodotti sono stati raccolti ovvero quello dove la merce è stata interamente ed esclusivamente ottenuta dai prodotti ivi raccolti o dai loro derivati (...). Qualora invece si tratti di prodotti vegetali (e più in generale agroalimentari) che non siano commercializzati così come sono stati raccolti e di prodotti che non sono stati ottenuti interamente ed esclusivamente da prodotti raccolti in un determinato Paese o dai loro derivati, ossia quando si tratti di prodotti agroalimentari alla cui produzione abbiano contribuito due o più Paesi, che abbiano cioè subito una trasformazione o lavorazione in un Paese diverso da quello della raccolta, allora il criterio per determinare l'origine (...) è quello fissato (...) [dal] Codice Doganale Europeo, secondo cui in tali casi la merce deve considerarsi originaria del Paese in cui è avvenuta l'ultima trasformazione e lavorazione, economicamente giustificata ed effettuata in un'impresa attrezzata a tale scopo, che sia concluso con la fabbricazione di

---

tenuta dal sottoscritto in occasione della giornata di studio organizzata in data 22.05.2008 dall'Accademia dei Georgofili sul tema "Valore dei prodotti alimentari fra denominazione d'origine e tracciabilità e fra etichettatura e pubblicità", pubblicata in «I Georgofili. Atti dell'Accademia dei Georgofili», anno 2008, vol. 5, tomo II, Firenze, 2009, p. 355 ss.

<sup>12</sup> Art. 36, reg. (CE) num. 450/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008 che istituisce il Codice Doganale Comunitario, in GUUE L 145 del 4.6.2008, p. 1 ss.

un prodotto nuovo od abbia rappresentato una fase importante nel processo di fabbricazione»<sup>13</sup>.

Il criterio dell'origine "non preferenziale" – che, comunque, è dettato ai fini del diritto doganale e, almeno formalmente, non riguarda la legislazione alimentare in materia di etichettatura – sembra prossimo a essere espressamente indicato dal legislatore dell'UE quale criterio identificativo dell'origine degli alimenti. Infatti, la proposta di regolamento relativo alla fornitura di informazioni alimentari ai consumatori presentata dalla Commissione UE il 30 gennaio 2008<sup>14</sup> dichiara che la determinazione del Paese d'origine degli alimenti si baserà sul concetto di origine "non preferenziale" contenuto nel Codice Doganale Comunitario. Stando alla proposta legislativa della Commissione UE, l'indicazione in etichetta del Paese d'origine sembrerebbe rimanere facoltativa: ciò significa che – ammesso che la proposta legislativa della Commissione UE venga accolta da Parlamento europeo e Consiglio senza subire emendamenti – la predetta indicazione diviene obbligatoria se e solo se l'omissione di tale informazione possa indurre in errore il consumatore.

La possibilità che l'indicazione dell'origine in etichetta divenga obbligatoria è quindi subordinata alla circostanza che la sua omissione possa trarre in inganno il consumatore di alimenti. In proposito si deve ricordare che la definizione di «consumatore medio» (che la dir. 2000/13/CE non contiene) è stata elaborata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'UE ed è stata quindi recepita dal legislatore comunitario. Secondo tale definizione, per "consumatore medio" si intende il consumatore «normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto, e tenuti presenti i fattori sociali, culturali e linguistici, secondo l'interpretazione della Corte di giustizia»<sup>15</sup>.

La natura facoltativa dell'indicazione dell'origine in etichetta e il parametro del consumatore medio cui si deve ricorrere per valutare la sussistenza del rischio di errore (circostanza da cui scaturisce l'obbligo di indicare in etichetta l'origine dell'alimento) sono indice dello «sfavore» con cui il legislatore dell'UE considera l'indicazione dell'origine del prodotto alimen-

<sup>13</sup> Cass. Pen., 12 luglio 2007, n. 27250.

<sup>14</sup> COM (2008) 40 def.. Mette conto sottolineare, inoltre, come la proposta legislativa si proponga anche di chiarire la distinzione tra i concetti di origine e provenienza degli alimenti, che compaiono spesso nella legislazione alimentare dell'UE, ma senza essere definiti.

<sup>15</sup> Reg. (CE) num. 1924/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006, relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari, in GUUE L 404 del 20.12.2006, p. 9 ss.



tare convenzionale (ossia privo di denominazione d'origine) in etichetta. La ragione di tale sfavore deve essere verosimilmente individuata nella volontà di impedire la frammentazione del mercato unico. Il timore delle istituzioni comunitarie, infatti, è che attraverso l'obbligatorietà dell'indicazione dell'origine, l'origine nazionale dei prodotti alimentari divenga «riconoscibile», in tal modo condizionando le scelte dei consumatori, i quali potrebbero essere «tentati» dalla scelta del prodotto nazionale in ragione, appunto, dell'origine nazionale. Pertanto, al di fuori delle deroghe espressamente previste dalla dir. 2000/13/CE, di norma l'obbligo imposto da uno Stato membro di dichiarare l'origine di un alimento costituisce una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa agli scambi, come tale contraria al TFUE. Per la stessa ragione, costituisce una misura d'effetto equivalente vietata dal TFUE la condotta di uno Stato membro che conduca o sostenga una campagna promozionale a favore di un'etichetta di qualità o di origine di un prodotto in quanto, essendo tesa a promuovere la commercializzazione di prodotti fatti in taluni paesi o regioni per i quali il messaggio pubblicitario sottolinea la provenienza, essa può indurre i consumatori ad acquistare tali prodotti escludendo prodotti importati<sup>16</sup>. Così si è espressa la Corte di Giustizia in un caso riguardante l'obbligo introdotto dal legislatore italiano di indicare in etichetta l'origine della materia prima di alcuni formaggi: «la Repubblica italiana, obbligando i fabbricanti di prodotti a pasta filata ad indicare sull'etichetta la data di fabbricazione ed il luogo di provenienza o di origine del prodotto, è venuta meno agli obblighi che le incombono in virtù dell'articolo 3, n. 1, punti 4 e 7, della direttiva del Consiglio 79/112 del 18 dicembre 1978 relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale nonché la relativa pubblicità»<sup>17</sup>.

Pertanto, la dir. 2000/13/CE non osta a che gli operatori alimentari, di propria iniziativa, scelgano di indicare in etichetta l'origine del prodotto. A questo riguardo, si evidenzia che la proposta di regolamento relativo alle informazioni alimentari elaborata dalla Commissione UE prevede anche alcuni criteri per disciplinare l'indicazione volontaria dell'origine in etichetta.

<sup>16</sup> Corte di giustizia, sentenza 24 novembre 1982, in C-249/81, *Commissione delle Comunità europee c. Irlanda*, in *Racc.* 4005.

<sup>17</sup> Corte di giustizia, sentenza 25 luglio 1991, in C-32/90, *Commissione c. Repubblica Italiana*, in *Racc.* pag. 4189.

LE INIZIATIVE LEGISLATIVE ITALIANE VOLTE A RENDERE OBBLIGATORIA  
L'INDICAZIONE DELL'ORIGINE IN ETICHETTA DEGLI ALIMENTI

Il legislatore italiano, in più occasioni, è intervenuto normativamente per rendere obbligatoria l'indicazione dell'origine degli alimenti in etichetta, facendo coincidere l'origine degli alimenti trasformati nel luogo in cui è stata raccolta o allevata la materia prima agricola, in tal modo discostandosi dal criterio dell'origine "non preferenziale". In proposito, si può anzitutto ricordare la legge 3 agosto 2004, num. 204<sup>18</sup>, che aveva sancito l'obbligo di indicare in etichetta degli alimenti trasformati anche il luogo di origine o provenienza, per tale intendendo «il Paese di origine ed eventualmente la zona di produzione e, per un prodotto alimentare trasformato, la zona di coltivazione o di allevamento della materia prima agricola utilizzata prevalentemente nella preparazione e nella produzione». Alla legge num. 204/2004, rimasta di fatto inapplicata in quanto – tra l'altro – non era stata rispettata la procedura di preventiva notifica alla Commissione europea, sono seguite altre iniziative del legislatore italiano, volte a rendere obbligatoria l'indicazione dell'origine degli alimenti in etichetta, altresì individuando l'origine dell'alimento trasformato nell'origine della materia prima agricola. Tra queste possiamo ricordare la proposta di decreto ministeriale che disciplina l'etichettatura del latte sterilizzato a lunga conservazione, del latte UHT, del latte pastorizzato microfiltrato e del latte pastorizzato a elevata temperatura, nonché dei prodotti caseari (c.d. "decreto Zaia") che prevede l'obbligo per i prodotti interessati dal decreto di indicare in etichetta l'origine del latte utilizzato (v. art. 3, comma 1), motivando tale obbligo con la necessità di assicurare la tracciabilità<sup>19</sup>. L'ordinanza del Ministero della Salute 26 agosto 2005, num. 19109<sup>20</sup>, ha previsto l'obbligo di indicare in etichetta l'origine delle carni di pollame provenienti da Stati membri diversi dall'Italia (art. 5), giustificandolo con la necessità di assicurare la tracciabilità della carne nel contesto della lotta all'influenza aviaria. La Commissione UE, reputando tale obbligo contrario, tra l'altro, agli articolo 3, paragrafo 1, punto 8) (non avendo dimostrato che il consumatore italiano

<sup>18</sup> Di conversione del decreto legge num. 157 del 24 giugno 2004, in GURI 10 agosto 2004, num. 186.

<sup>19</sup> Al momento della consegna della presente relazione la Commissione UE ha ritenuto il progetto di legge italiano incompatibile con la dir. 2000/13/CE, ordinando alla Repubblica italiana di non adottare il decreto. In proposito v. Decisione della Commissione UE 2010/229/UE in GUUE L 102/52 del 23.4.2010. V. altresì il commento sulla rivista *Alimenta*, num. 6/2010, a cura di A. Neri.

<sup>20</sup> In GURI 2 settembre 2005 num. 204.

sarebbe fuorviato in merito all'origine o alla provenienza delle carni di pollame in assenza dell'indicazione dell'origine), e 18, paragrafo 2 (non essendo tale disposizione giustificata da motivi di salute pubblica) della dir. 2000/13/CEE, in data 25 agosto 2008 ha presentato ricorso per infrazione alla Corte di Giustizia dell'UE, tutt'ora pendente<sup>21</sup>.

La sorte delle due iniziative normative italiane dimostra come, da un lato, l'obbligo di indicare in etichetta l'origine dell'alimento non sia giustificabile con la necessità di assicurare la tracciabilità del prodotto (obbligo, quest'ultimo, che non sussiste certamente nei confronti del consumatore)<sup>22</sup>; dall'altro lato, come non sia sufficiente un riferimento generico alla necessità di tutelare i consumatori per invocare con successo le deroghe previste dall'art. 18, par. 2, dir. 2000/13/CE, gravando sulle autorità nazionali l'onere di dimostrare "in concreto" che l'obbligo dell'indicazione di origine rappresenti un'informazione necessaria in aggiunta a quanto disposto dall'art. 3, della dir. 2000/13/CE.

Il quadro normativo concernente l'indicazione dell'origine in etichetta sopra brevemente illustrato, infine, non sembra destinato a subire modifiche rilevanti con l'emanazione del nuovo regolamento dell'UE sulle informazioni alimentari ai consumatori che sostituirà la dir. 2000/13/CE, che – allo stato attuale – intende mantenere facoltativa l'indicazione dell'origine dell'alimento.

<sup>21</sup> Si tratta della causa C-383/08, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana*, in GUUE C 301 del 22 novembre 2008, pag. 16 ss.

<sup>22</sup> Sul punto la Commissione UE ha affermato che «l'obbligo dell'indicazione di origine sui prodotti finiti in questione non rappresenta un'informazione necessaria ai fini del rispetto di detti requisiti in materia di rintracciabilità» (v. Decisione num. 2010/229/UE, cit., punto 12).