

Tracciabilità ed etichettatura degli alimenti: la legge n. 4/2011

PREMESSA. I TENTATIVI DEL LEGISLATORE NAZIONALE DI INTRODURRE
L'OBBLIGO DI INDICARE IN ETICHETTA L'ORIGINE DEGLI ALIMENTI

Con la legge num. 4/2011 (pubblicata in GURI n. 41 del 19.2.2011 ed entrata in vigore dopo il periodo di *vacatio legis* in data 6.3.2011), il legislatore italiano è tornato a occuparsi di etichettatura degli alimenti, una materia già oggetto di ampia e risalente armonizzazione da parte dell'Unione europea, attualmente contenuta – almeno per quanto riguarda le disposizioni c.d. orizzontali, applicabili cioè in via generale a tutti gli alimenti – nella dir. 2000/13/CE¹.

La legge num. 4/2011 (e, più precisamente, gli artt. 4 e 5, concernenti la presentazione e l'etichettatura dei prodotti alimentari, che sanciscono l'obbligo – per i prodotti che saranno individuati da successivi decreti interministeriali – di indicare nell'etichetta dei «prodotti alimentari commercializzati», oltre alle indicazioni previste dall'art. 3, d.lgs. n. 109/92², anche «il luogo di origine o di provenienza») segue altri interventi del legislatore italiano volti a rendere obbligatoria l'indicazione dell'origine in etichetta degli alimenti e a far coincidere l'origine degli alimenti trasformati nel luogo in cui è stata

* *Università degli Studi di Ferrara*

¹ 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 GUUE L 109 del 6.5.2000, p. 29 ss.

² Decreto legislativo 27 gennaio 1992, num. 109, recante attuazione delle direttive (CEE) num. 395/89 e 396/89 concernenti l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari, in GURI num. 39 del 17.2.1992.

raccolta o allevata la materia prima agricola. Tra questi interventi, che sono stati oggetto di censura da parte della Commissione europea che vi ha ravvisato elementi di incompatibilità con la libera circolazione delle merci, deve essere anzitutto ricordata la legge 3 agosto 2004, num. 204³, la quale ha sancito l'obbligo di indicare in etichetta degli alimenti, oltre a quanto stabilito dall'art. 3, d.lgs. num. 109/92, 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 del disegno di legge alla Commissione europea⁴, 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 si veda, ad es., la proposta di decreto ministeriale (c.d. «decreto Zaià») per la disciplina dell'etichettatura del latte e dei prodotti caseari che prevedeva l'obbligo per i prodotti interessati dal decreto di indicare in etichetta l'origine del latte utilizzato (art. 3, comma 1). Tale proposta di decreto, motivata dalla necessità di assicurare il rispetto dell'obbligo di tracciabilità, e notificata ex art. 19, dir. 2000/13/CE alla Commissione UE⁵, è stata da quest'ultima ritenuta incompatibile con la dir. 2000/13/CE, e di conseguenza è stato richiesto alla Repubblica Italiana di non adottare il decreto⁶. L'ordinanza del Ministero

³ Avente a oggetto la 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, in GURI 10 agosto 2004, num. 186. In proposito v. il commento critico di G. COSCIA, *La via italiana all'etichettatura dei prodotti agroalimentari. Un provvedimento normativo senza futuro*, in «Alimenta», n. 7-8, 2004, p. 151 ss.

⁴ L'obbligo di preventiva notifica alla Commissione UE dei disegni di legge nazionali volti a introdurre regole tecniche è sancito dalla Direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 giugno 1998 che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche, in GUUE L 204 del 21.7.1998, pp. 37-48.

⁵ Ricordiamo che l'art. 19, dir. n. 2000/13/CE demanda alla Commissione UE il compito di verificare la compatibilità delle misure nazionali in materia di etichettatura e presentazione degli alimenti con la stessa direttiva 2000/13/CE, che contiene le norme generali e orizzontali in materia di etichettatura, presentazione e pubblicità degli alimenti (applicabili in via generale a tutti gli alimenti preconfezionati destinati ai consumatori, e fatte salve le più specifiche disposizioni previste per particolari categorie di alimenti e le deroghe concesse a determinate condizioni al legislatore nazionale).

⁶ Decisione della Commissione UE 2010/229/UE in GUUE L 102/52 del 23.4.2010. In argomento v. M. MINELLI, *Etichettatura di origine del latte e dei prodotti derivati*, in «Riv. dir. agr.», 1, 2010, p. 410 ss., v. altresì il breve e polemico commento di A. Neri in «Alimenta», n. 6, 2010.

della Salute 26 agosto 2005, num. 19109⁷, 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 tutelare la salute umana attraverso la tracciabilità della carne nel contesto della lotta all'influenza aviaria. La Commissione UE, reputando tale obbligo contrario, tra l'altro, agli articoli 3, paragrafo 1, punto 8) (non avendo dimostrato che il consumatore italiano 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 tutela della salute pubblica) della dir. 2000/13/CE, in data 25 agosto 2008 ha presentato ricorso per infrazione alla Corte di Giustizia dell'UE, tutt'ora pendente⁸.

L'Italia, dunque, ha a più riprese tentato di rendere obbligatoria l'indicazione in etichetta dell'origine degli alimenti (diversamente da quanto prescritto dalla dir. 2000/13/CE che subordina l'obbligo di indicare l'origine dell'alimento al rischio di errore in capo al consumatore in caso di omessa indicazione dell'origine) e di fare coincidere l'origine dell'alimento (anche se trasformato) con l'origine della materia prima agricola. Tutti questi tentativi, che il legislatore nazionale ha motivato con la necessità di tutelare i consumatori ovvero di assicurare la corretta tracciabilità degli alimenti, sono stati sino a oggi respinti dalla Commissione UE.

LA LEGGE N. 4/2011: IL CATTIVO COORDINAMENTO CON LA LEGISLAZIONE ALIMENTARE NAZIONALE E DELL'UNIONE EUROPEA

La legge in esame si compone di sette articoli che introducono modifiche in ambiti diversi della legislazione agroalimentare: dal campo di applicazione dei contratti di filiera e di distretto (art. 1), alla tutela delle denominazioni d'origine e indicazioni geografiche protette e alla creazione di un Sistema di qualità nazionale di produzione integrata (art. 2); dalle misure di repressione delle frodi nel settore delle sementi e degli oli (art. 3), alla etichettatura e presentazione dei prodotti alimentari (artt. 4, 5); dalla depenalizzazione delle sanzioni in materia di produzione e commercio di mangimi (art. 6), ad alcune misure specifiche in materia di produzione di latte di bufala (art. 7).

Non si tratta, quindi, di un intervento organico ma piuttosto di un insie-

⁷ In GURI 2 settembre 2005 num. 204.

⁸ Si tratta della causa C-383/08, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana*, in GUUE C 301 del 22 novembre 2008, p. 16 ss.

me di disposizioni tra loro non coordinate e accomunate unicamente dalle dichiarate finalità generali di valorizzazione delle produzioni agroalimentari di qualità, tutela del consumatore e, soprattutto, repressione delle frodi⁹.

Limitando l'esame della legge agli artt. 4 e 5 (gli unici rilevanti ai nostri fini), è possibile osservare anzitutto come la tecnica normativa adottata dal legislatore italiano appaia approssimativa e tradisca una maggiore attenzione per l'effetto "mediatico" che la legge avrebbe provocato (essendo il tema dell'origine degli alimenti di sicuro interesse per l'opinione pubblica nazionale), a discapito delle concrete possibilità di applicazione pratica. Il contenuto degli articoli 4 e 5, a prescindere dalla compatibilità con il diritto dell'UE, colloca le due disposizioni nel campo di applicazione del d.lgs. num. 109/1992: era pertanto lecito attendersi un migliore coordinamento con il citato decreto legislativo e, più in generale, con la pertinente legislazione alimentare. Ciò non sembra essere avvenuto. Ai sensi dell'art. 4, comma 1, l. n. 4/2011, l'obbligo di riportare in etichetta il luogo di origine o di provenienza si applica agli «alimenti commercializzati», siano essi «trasformati, parzialmente trasformati o non trasformati». Tuttavia, la legge in esame non contiene una definizione di «alimento commercializzato», né di «alimento trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato». Peraltro, da tale omissione non sembrano scaturire, di per sé, problemi interpretativi: il regolamento (CE) num. 178/2002, infatti, contiene tanto la definizione di alimento¹⁰, quanto quella di immissione in commercio¹¹ (trattandosi di un regolamento dell'UE, esso trova applicazione immediata e vincolante nell'ordinamento giuridico degli Stati membri, con prevalenza rispetto alle norme di diritto interno). Per quanto riguarda la definizione di alimento trasformato, parzialmente trasformato e non trasformato, in mancanza di una definizione contenuta nella legge num. 4/2011 che agevoli la delimitazione del campo di applicazione, è possibile richiamare le definizioni contenute nel regolamento (CE) num. 852/2004¹². Ai sensi

⁹ Per un primo commento alla legge num. 4/2011 v. A. MONTAGNA, *La nuova legge in materia di etichettatura e di qualità dei prodotti alimentari*, in «Alimenta», n. 2, 2011, p. 27 ss.; F. ALBISINNI, *Il made in Italy dei prodotti alimentari e gli incerti tentativi del legislatore italiano*, in «Agriregionieuropa», n. 25, 2001; v. anche Corte di Cassazione, Ufficio del Massimario, Relazione n. III/04/2011 del 8.3.2011, in www.cortedicassazione.it.

¹⁰ V. art. 2, Regolamento (CE) num. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, in GUCE L 31 del 1.2.2002.

¹¹ V. art. 3, num. 8), Reg. (CE) num. 178/2002.

¹² Regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, sull'igiene dei prodotti alimentari, in GUUE L 139 del 30.4.2004.

dell'art. 2 del citato regolamento, per «prodotti trasformati» si intendono i «prodotti alimentari ottenuti dalla trasformazione di prodotti non trasformati. Tali prodotti possono contenere ingredienti necessari alla loro lavorazione o per conferire loro caratteristiche specifiche» (art. 2, lett. o); per «prodotti non trasformati» si intendono invece i «prodotti alimentari non sottoposti a trattamento, compresi prodotti che siano stati divisi, separati, sezionati, affettati, disossati, tritati, scuoiati, frantumati, tagliati, puliti, rifilati, decorticati, macinati, refrigerati, congelati, surgelati o scongelati» (art. 2, lett. n). Vero è che le definizioni dettate dal reg. (CE) num. 852/2004 sono espressamente enunciate limitatamente ai fini delle esigenze di sicurezza igienica degli alimenti propri del regolamento. Esse non sembrerebbero, dunque, possedere validità generale (così come avviene, del resto, per le definizioni contenute nel reg. (CE) num. 178/2002, enunciate ai soli fini del regolamento). Tuttavia, le definizioni di alimento trasformato e non trasformato contenute nel reg. (CE) num. 852/04 appaiono applicabili in via generale, dovendosi appunto individuare l'elemento discriminatorio tra le due tipologie di alimenti nell'avvenuto trattamento di trasformazione (per tale intendendosi «qualsiasi azione che provoca una modificazione sostanziale del prodotto iniziale, compresi trattamento termico, affumicatura, salagione, stagionatura, essiccazione, marinatura, estrazione, estrusione o una combinazione di tali procedimenti»: v. art. 2, lett. m), reg. (CE) num. 852/04). La correttezza di questa interpretazione è peraltro confermata dal recente regolamento (UE) n. 1169/2011 sulla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori¹³, che all'art. 2 prevede che ai fini del regolamento si applicano le definizioni di «prodotti non trasformati» e di «prodotti trasformati» di cui all' art. 2, reg. (CE) num. 852/2004. Più difficile appare, anche alla luce delle richiamate definizioni contenute nel reg. (CE) num. 852/04, enunciare la definizione di «alimento parzialmente trasformato» e, soprattutto, coglierne il senso e l'autonoma rilevanza. Considerati gli scopi della legge num. 4/2011, infatti, i due estremi che racchiudono il campo di applicazione degli obblighi di etichettatura sono evidentemente costituiti dagli alimenti trasformati e dagli alimenti non trasformati che, da soli, sono in grado di coprire tutto lo spettro applicativo dell'art. 4 della legge (un

¹³ Regolamento (UE) num. 1169/2011 del Parlamento e del Consiglio, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione, in G.U.U.E. del 22.11.2011, L 304, p. 18 ss.

alimento parzialmente trasformato, infatti, è comunque un alimento che ha subito un trattamento, seppure parziale. Diversamente argomentando, ovvero sostenendo che un trattamento incompleto non è un trattamento, il risultato non cambia: infatti, se il trattamento di parziale trasformazione non rende un alimento “trasformato”, se ne deve dedurre che tale alimento rimane, comunque, un alimento non trasformato che, come tale, non sfugge agli obblighi stabiliti dalla legge in commento). Il campo di applicazione degli obblighi contenuti negli artt. 4 e 5 della legge num. 4/2011 appare incerto. Più precisamente, non è ben chiaro se esso coincida o meno con quello del d.lgs. num. 109/92, segnatamente dell’art. 3. L’art. 3, d.lgs. num. 109/92, elenca gli elementi che devono essere tassativamente presenti nell’etichetta degli alimenti¹⁴, e si applica nella sua interezza unicamente agli «alimenti preconfezionati»¹⁵ destinati al consumatore finale o alle collettività¹⁶. In particolare, l’obbligo di indicare l’origine o di provenienza dell’alimento quando la sua omissione induca in errore il consumatore (art. 3, co. 1, lett. m), d.lgs. num. 109/92) non si applica agli scambi di alimenti (anche se preconfezionati) non destinati al consumatore finale o alle collettività¹⁷, agli scambi di alimenti preincartati¹⁸ e di prodotti sfusi¹⁹ anche se destinati al consumatore finale. Diversamente,

¹⁴ Ovvero, obbligo di riportare le seguenti indicazioni: denominazione di vendita, elenco ingredienti, quantità netta, termine minimo di conservazione/data di scadenza, nome del fabbricante/confezionatore/venditore, sede dello stabilimento, lotto di produzione, titolo alcolometrico, istruzioni per l’uso, luogo di origine o di provenienza, nel caso in cui l’omissione possa indurre in errore l’acquirente circa l’origine o la provenienza del prodotto.

¹⁵ Ai sensi dell’art. 1, par. 1, lett. b), d.lgs. 109/92, per alimento preconfezionato si intende «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».

¹⁶ Si deve ricordare, peraltro, che ai sensi dell’art. 1, d.lgs. num. 109/92, detto decreto disciplina le norme sull’etichettatura, presentazione e pubblicità degli alimenti «nell’ambito del mercato nazionale».

¹⁷ Trattasi, ad es., delle transazioni tra operatori alimentari, c.d. “*business to business*”. In proposito v. il citato art. 17, d.lgs. num. 109/92.

¹⁸ Per alimento preincartato si intende “l’unità di vendita costituita da un prodotto alimentare e dall’involucro nel quale è stato posto o avvolto negli esercizi di vendita” (art. 1, comma 2, lett. d), d.lgs. num. 109/92). Sulla distinzione tra alimenti preconfezionati e preincartati v. Cass. civ., 13 settembre 2002, n. 13412; Cass. civ. 25 febbraio 2002, num. 10533 in *Alimenta*, num. 1/2003, p. 11 ss. V. altresì le circolari del Ministero dell’Industria del Commercio e dell’Artigianato num. 165/2000 e num. 140/1993.

¹⁹ Ai sensi dell’art. 16, d.lgs. num. 109/92, rubricato “*Vendita di prodotti sfusi*”, «I prodotti alimentari non preconfezionati o generalmente venduti previo frazionamento, anche se originariamente preconfezionati, i prodotti confezionati sui luoghi di vendita a richiesta dell’acquirente ed i prodotti preconfezionati ai fini della vendita immediata, devono essere muniti di apposito cartello, applicato ai recipienti che li contengono oppure applicato nei comparti in cui

l'obbligo di indicare l'origine e la provenienza del prodotto previsto dall'art. 4, par. 1, della legge num. 4/2011 sembra trovare applicazione più ampia rispetto all'obbligo di indicazione dell'origine o della provenienza sancito dall'art. 3, d.lgs. num. 109/92. A tale conclusione conduce l'interpretazione letterale dell'art. 4, l. num. 4/2011: la norma, infatti, contempla genericamente gli «alimenti commercializzati», dovendosi pertanto ritenere come tali non solo gli alimenti confezionati destinati al consumatore finale e alle collettività, ma anche gli alimenti preincartati e gli alimenti sfusi. In altre parole, l'obbligo contenuto nell'art. 4 in commento si applica a tutti gli alimenti purché destinati al consumatore finale (o alle collettività).

Per altro verso, la contorta formulazione dell'art. 4, comma 1, l. num. 4/2011 potrebbe ingannare l'interprete suggerendogli che il campo di applicazione della norma in commento sia più ristretto rispetto a quello degli obblighi sanciti dalla dir. 2000/13/CE e trasposti nel d.lgs. num. 109/92. Mentre quest'ultimo si applica agli alimenti destinati a essere consegnati al consumatore finale e alle collettività, a prescindere dunque dalla natura onerosa o meno della consegna, l'art. 4, l. n. 4/2011 fa riferimento alla «commercializzazione» degli alimenti, facendo in tal modo ritenere che solamente gli scambi a titolo oneroso di alimenti ricadano nel campo di applicazione della norma²⁰. Tuttavia, siffatta interpretazione deve essere esclusa in quanto non appare compatibile con la *ratio* delle norme in tema di etichettatura degli alimenti e, più in generale, delle norme in tema di sicurezza alimentare, la cui applicazione prescinde dalla natura onerosa o meno della consegna di alimenti.

Inutile, infine, è la previsione dell'obbligo sancito dall'art. 4, comma 1, di segnalare in etichetta la presenza di organismi geneticamente modificati «in conformità alla normativa dell'Unione europea», in quanto la citata normativa è contenuta in regolamenti dell'Unione europea direttamente applicabili che non necessitano di attività di recepimento nazionale alcuna per dispiegare i propri effetti²¹, mentre le relative sanzioni sono già stabilite da altri atti legi-

sono esposti», e tale cartello deve recare la denominazione di vendita, l'elenco degli ingredienti, le modalità di conservazione, la data di scadenza per le paste fresche, il titolo alcolometrico e la percentuale di glassatura per i prodotti congelati glassati.

²⁰ Anche la norma che sanziona la violazione degli obblighi di etichettatura stabiliti dall'art. 4, l.n. 4/2011, non contribuisce a fare chiarezza. Invero, il comma 10 dell'art. 4 prevede una sanzione amministrativa pecuniaria a carico di chiunque «pone in vendita o mette altrimenti in commercio prodotti alimentari non etichettati in conformità alle disposizioni» dell'art. 4.

²¹ V. artt. 12 e 13, Regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati, in GUUE L 268 del 18.10.2003, p. 1 ss.

slativi nazionali²². Peraltro, detta previsione rischia di essere controproducente per l'Italia, in quanto “replicando” un obbligo già contenuto in una norma UE direttamente applicabile e vincolante, è suscettibile di affidare alla valutazione del giudice nazionale la interpretazione e/o validità – di fatto – di una norma UE, compito che è riservato alla CGUE (con i conseguenti rischi di apertura di una procedura di infrazione²³).

L'obbligo di indicare in etichetta l'origine o la provenienza dell'alimento sancito dal comma 1 dell'art. 4 non è dotato di immeditata forza cogente, né sembra trovare applicazione in via generale per tutti gli «alimenti commercializzati». Ai sensi del comma 4 del citato art. 4, infatti, l'obbligo di indicare l'origine in etichetta riguarda esclusivamente gli alimenti che saranno individuati da futuri decreti interministeriali²⁴ da adottarsi congiuntamente dai Ministeri delle politiche agricole alimentari e forestali e dello Sviluppo economico, d'intesa con la Conferenza unificata ex art. 8, d.lgs. num. 281/97, e sentite le organizzazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale nei settori della produzione e della trasformazione agroalimentare, acquisiti i pareri delle competenti commissioni parlamentari, e comunque nel rispetto della procedura prevista dalla dir. 2000/13/CE. Il comma 12 dell'art. 4 precisa, inoltre, che gli obblighi di etichettatura stabiliti dall'articolo «hanno effetto decorsi 90 giorni dall'entrata in vigore» dei decreti interministeriali.

Orbene, avere “subordinato” l'efficacia dell'obbligo di indicare l'origine degli alimenti in etichetta all'entrata in vigore dei decreti interministeriali che

²² V. art. 4, d.lgs. 21 marzo 2005, n. 70, recante disposizioni sanzionatorie per le violazioni dei regolamenti (CE) numeri 1829/2003 e 1830/2003, relativi agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati.

²³ Secondo Corte di giustizia 2 febbraio 1977, in C-50/76, *Amsterdam Bulb B.V. c. Produktschap voor Siergewassen*, in *Racc.* 137, «l'efficacia diretta dei regolamenti comunitari implica che la loro entrata in vigore e la loro applicazione nei confronti dei singoli non abbisognano di alcun atto di ricezione nel diritto interno. Gli Stati membri sono tenuti, in forza degli obblighi che derivano dal trattato, a non ostacolare l'efficacia diretta propria dei regolamenti e di altre norme comunitarie. L'osservanza scrupolosa di tale obbligo è una condizione indispensabile per l'applicazione simultanea ed uniforme dei regolamenti comunitari nell'intera Comunità. Di conseguenza, gli Stati membri non possono emanare, né consentire agli enti nazionali muniti di potestà normativa di emanare, atti che nascondono agli amministratori la natura comunitaria di una norma giuridica e gli effetti che ne derivano».

²⁴ Diversamente opinando, infatti, il comma 4 dell'art. 4 – ai sensi del quale «Con i decreti di cui al comma 3 sono altresì definiti, relativamente a ciascuna filiera, i prodotti alimentari soggetti all'obbligo dell'indicazione di cui al comma 1» – risulterebbe privo di logica giuridica. Se l'obbligo avesse, infatti, portata generale, non vi sarebbe ragione di specificare a quali prodotti esso si applica (essendo al più sufficiente indicare le modalità per l'indicazione, come però già previsto dal comma 3). Di parere diverso sembra essere F. ALBISINNI, *Il made in Italy dei prodotti alimentari e gli incerti tentativi del legislatore italiano*, cit., secondo cui l'obbligo di etichettatura di origine avrebbe natura “generalizzata”.

individuano gli alimenti soggetti all'obbligo (e che definiranno le modalità di indicazione dell'origine nonché le modalità per assicurare la tracciabilità), costituisce, verosimilmente, un *escamotage* che il nostro legislatore ha reputato idoneo a evitare le procedure di infrazione dell'UE, senza apparente successo, peraltro²⁵. Il legislatore nazionale ha fissato il principio generale (l'origine o la provenienza degli alimenti devono essere indicati in etichetta), non immediatamente applicabile, rinviando a un successivo momento²⁶ l'attuazione pratica del principio di legge. In realtà, da questo punto di vista, la giurisprudenza *Dassonville*²⁷ lascia pochi dubbi in proposito: poiché costituisce una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa, come tale vietata ex art. 34 TFUE, qualsiasi normativa nazionale suscettibile di ostacolare, anche in via indiretta o potenziale, la circolazione delle merci, una norma quale quella contenuta nell'art. 4, legge num. 4/2011, fissando in via generale l'obbligo di indicare l'origine degli alimenti in etichetta prescindendo dall'errore in cui potrebbe cadere il consumatore ove l'indicazione dell'origine fosse omessa, costituisce certamente una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa agli scambi vietata.

OBBLIGO DI INDICARE IN ETICHETTA L'ORIGINE DEGLI ALIMENTI
E NOZIONE DI ORIGINE ADOTTATA DAL LEGISLATORE ITALIANO
NELLA LEGGE N. 4/2011. PROFILI DI INCOMPATIBILITÀ
CON IL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

L'indicazione dell'origine degli alimenti concerne dunque i rapporti tra diritto interno e diritto dell'Unione europea. L'orientamento dell'UE, di cui è espressione anche la direttiva 2000/13/CE, è ostile all'indicazione obbliga-

²⁵ In questo senso v. anche F. ALBISINNI, *Il made in Italy dei prodotti alimentari e gli incerti tentativi del legislatore italiano*, cit., il quale ricorda che la Commissione UE, non appena la legge num. 4/2011 è stata approvata dal Parlamento nazionale e prima ancora della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, ha comunicato al governo italiano l'apertura di una procedura di infrazione.

²⁶ Ai sensi dell'art. 4, comma 3, della legge num. 4/2011, il procedimento di adozione dei decreti interministeriali avrebbe dovuto essere attivato «entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge». Il termine in questione è inutilmente decorso, tuttavia la legge non prevede quali siano gli effetti della mancata attivazione del procedimento di adozione dei decreti ministeriali nei termini fissati.

²⁷ Secondo Corte di giustizia, 11 luglio 1974, in C-8/74 *Benoit e Gustave Dassonville*, in *Racc.* 837, «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari va considerata una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative» (punto 5).

toria in etichetta dell'origine degli alimenti preconfezionati²⁸. Recenti Linee guida della Commissione UE (2010) in materia di libera circolazione delle merci, consultabili sul sito internet dell'istituzione europea, hanno ribadito che «di norma, l'obbligo imposto da uno Stato membro di dichiarare l'origine di un dato prodotto costituisce misura di effetto equivalente contraria al TFUE»; «se gli Stati membri stessi conducono o sostengono una campagna promozionale a favore di un'etichetta di qualità/origine, la Corte di Giustizia UE ha sentenziato che tali attività hanno, quantomeno potenzialmente, effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci tra Stati membri. Attività siffatte, tese a promuovere la commercializzazione di prodotti fatti in taluni paesi o regioni, prodotti per i quali il messaggio pubblicitario sottolinea la provenienza, possono indurre i consumatori ad acquistare tali prodotti escludendo prodotti importati». La Corte di Giustizia dell'UE ha avuto modo di pronunciarsi in materia, a proposito di una normativa italiana che imponeva di indicare in etichetta l'origine dei formaggi freschi, statuendo che «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»²⁹. La ragione per cui l'UE è sfavorevole all'indicazione obbligatoria dell'origine degli alimenti risiede nel fatto che la segnalazione in etichetta dell'origine dell'alimento rischia di frammentare il mercato unico, invitando implicitamente il consumatore ad acquistare il prodotto nazionale. La Corte di Giustizia dell'UE ha ricordato le ragioni alla base della scelta del legislatore comunitario. In una procedura di infrazione promossa contro il Regno Unito e avente a oggetto una normativa nazionale che vietava la vendita di prodotti importati da altri Paesi a meno che non recassero l'indicazione dell'origine, la Corte ha affermato che «la normativa nazionale che vieti la vendita al minuto di determinate merci importate da altri Stati membri, a meno che siano munite o accompagnate dall'indicazione

²⁸ Peraltro, il diritto dell'UE conosce molteplici normative di tipo "verticale" (che interessano cioè specifici prodotti) le quali contemplano l'obbligo di indicare in etichetta l'origine degli alimenti. Tra queste ricordiamo le carni bovine e i prodotti a base di carni bovine, le uova, l'olio extra vergine di oliva e l'olio di oliva vergine, il miele, i prodotti biologici (per i quali è previsto l'obbligo di indicare in etichetta degli alimenti trasformati la provenienza UE o extra UE della materia prima agricola).

²⁹ Corte di giustizia 25 luglio 1991, in C-32/90, *CEE c. Repubblica Italiana*, in *Racc.* p. 4189.

dell'origine, ha l'effetto di aumentare i costi di produzione delle merci importate e di sfavorirne lo smercio. Anche se si applica indistintamente alle merci nazionali ed a quelle importate, essa mira di fatto e per natura a consentire al consumatore di distinguere queste due categorie di prodotti, il che può indurlo a dare la preferenza alle merci nazionali, e nessun motivo tassativo attinente alla tutela dei consumatori la giustifica, di guisa che essa dev'essere considerata una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa vietata dall'art. 30 del trattato»³⁰.

L'orientamento legislativo dell'UE sopra brevemente descritto è suscettibile di essere criticato nella misura in cui esso, per favorire la libera circolazione delle merci, di fatto sacrifica il diritto-interesse del consumatore a essere pienamente informato. In altre parole, il legislatore comunitario ha dovuto bilanciare gli interessi – non sempre coincidenti – della libera circolazione delle merci e della tutela del consumatore: la soluzione adottata dalla dir. 2000/13/CE è quella di sacrificare l'interesse all'informazione del consumatore nella misura in cui l'omessa indicazione dell'origine non lo induca in errore. Quando, invece, l'omessa indicazione dell'origine è suscettibile di recare in errore il consumatore (e, quindi, di pregiudicare concretamente la tutela del consumatore) allora diviene obbligatorio indicare in etichetta l'origine dell'alimento.

Un altro argomento spesso invocato dai critici dell'orientamento comunitario, è quello secondo il quale la dir. 2000/13/CE – laddove consente l'indicazione dell'origine solo ove la sua assenza rechi in errore il consumatore – pregiudicherebbe le peculiarità che l'origine territoriale attribuirebbe all'alimento. In questo caso, dunque, la scelta del legislatore UE risulterebbe lesiva non della tutela del consumatore bensì dell'interesse economico dei produttori di alimenti. Questa critica non sembra cogliere nel segno, nella misura in cui tralascia di considerare che il diritto comunitario contempla già un meccanismo di valorizzazione dell'origine territoriale, il reg. (CE) num. 510/2006 sulle denominazioni d'origine e indicazioni geografiche protette³¹. Pertanto, il legislatore nazionale che intenda tutelare le c.d. produzioni di qualità legate al territorio deve ricorrere agli istituti contenuti nel citato regolamento: in questo senso è orientata anche la costante giurisprudenza della Corte di giustizia che, da ultimo, ha ribadito che «si deve rilevare che un provvedimento nazio-

³⁰ Corte di giustizia 25 aprile 1985, in C-207/83, *Commissione CEE c. Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord*, in *Racc.* p. 1201. In proposito v. C. RANZANI, *Indicazioni di provenienza e diritto comunitario*, in «Alimenta», n. 3, 2003, p. 54.

³¹ Regolamento (CE) num. 510/2006 del Consiglio del 20 marzo 2006, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari, in GUUE L 93 del 31.3.2006, p. 12 ss.

nale che ostacola la libera circolazione delle merci non può essere giustificato soltanto perché è finalizzato a promuovere, nello Stato membro, l'asserita qualità di un prodotto senza che il medesimo sia provvisto di una DOP»³².

Il secondo profilo di incompatibilità con il diritto dell'UE sembra consistere nella definizione di «origine» degli alimenti trasformati adottata dal legislatore italiano con la legge num. 4/2011. Il comma 2 dell'art. 4 stabilisce infatti che «per i prodotti alimentari trasformati l'indicazione riguarda il luogo in cui è avvenuta l'ultima trasformazione sostanziale e il luogo di coltivazione e allevamento della materia prima agricola prevalente utilizzata nella preparazione o produzione dei prodotti». Al di là delle difficoltà di applicazione pratica della norma (la legge affida ai futuri decreti interministeriali la definizione in concreto del «requisito della prevalenza della materia prima agricola utilizzata nella preparazione o produzione dei prodotti»: v. art. 4, comma 4), la nozione di origine proposta dal legislatore nazionale appare in contrasto con quella sino a ora invalsa nella prassi applicativa comunitaria³³, coincidente con la nozione di origine «non preferenziale» delle merci enunciata dal Codice Doganale Comunitario, secondo cui «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»³⁴. Secondo

³² Corte di giustizia 3 marzo 2011, in C-161/09, *Kakavetsos-Fragkopoulou AE Epexergasias kai Emporias Stafidas c. Nomarchiaki Aftodioikisi Korinthias*, non ancora pubblicata. In argomento sia consentito rimandare a S. RIZZOLI, *Il condizionamento dei prodotti con denominazione d'origine, nota a Corte di giustizia 20 maggio 2003 in C-108/01 e in C-469/00*, in «Riv. dir. agr.», 2003, II, fasc. 4, p. 458 ss.

³³ La Corte di Cassazione, III Pen., 12 luglio 2007, n. 27250, ha affermato che «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 un prodotto nuovo od abbia rappresentato una fase importante nel processo di fabbricazione».

³⁴ Art. 36, reg. (CE) num. 450/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008

la definizione adottata nella legge num. 4/2011, infatti, al criterio del luogo in cui è avvenuta l'ultima trasformazione sostanziale economicamente rilevante si aggiunge il luogo di coltivazione e allevamento della materia agricola prevalente. La scelta del legislatore italiano suscita molte perplessità: infatti, è in via di approvazione il nuovo regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulle «informazioni alimentari ai consumatori»³⁵, destinato a sostituire la dir. 2000/13/CE. La proposta di regolamento (che gli estensori della legge num. 4/2011 avevano certamente la facoltà di conoscere e, quindi, di tenere in considerazione) indica chiaramente che l'origine degli alimenti trasformati coincide con la nozione di origine non preferenziale delle merci elaborata dal Codice Doganale Comunitario.

A questo punto, dunque, appaiono condivisibili le conclusioni dell'autorevole dottrina che nella legge in commento – segnatamente per quanto concerne gli artt. 4 e 5 – individua una “legge manifesto”³⁶, utile al dibattito politico ma di scarso impatto pratico se non, appunto, per quanto riguarda la procedura di infrazione aperta dalla Commissione UE nei confronti dell'Italia. Da ultimo, infine, non si può omettere di considerare che le misure introdotte dall'art. 4, legge num. 4/2011, sembrano contrastare non solo con il diritto comunitario ma anche con i principi di proporzionalità ed eguaglianza definiti dalla Corte Costituzionale nella celebre sentenza num. 443/97³⁷, nella misura in cui pongono a carico degli operatori alimentari italiani obblighi ulteriori rispetto a quelli gravanti in capo ai concorrenti europei.

che istituisce il Codice Doganale Comunitario, in GUUE L 145 del 4.6.2008, p. 1 ss.

³⁵ Doc. COM (2008), 30 gennaio 2008, 40 fin.

³⁶ F. ALBISINNI, *Il made in Italy dei prodotti alimentari e gli incerti tentativi del legislatore italiano*, cit.

³⁷ Sulla quale v. L. COSTATO, *Troppo o troppo poco Cassis de Dijon?*, in «Riv. dir. agr.», 1, II, 1998, p. 3 ss.

