



ETICHETTATURA

Il Regolamento (UE) n. 1169/2011 e... le sue guide spirituali

FAUSTO CAPELLI

Professore di Diritto Comunitario, Collegio Europeo/Università di Parma

SOMMARIO

I. Osservazioni preliminari e introduttive

II. La responsabilità degli operatori in materia di etichettatura dei prodotti alimentari

1. Premesse - La sentenza della Corte di Giustizia emessa nella causa Lidl Italia
2. La posizione della Commissione europea
 - a. L'analisi della normativa applicabile e la soluzione individuata
 - b. I riferimenti alle disposizioni del Regolamento (CE) n. 178/2002
3. La nuova disciplina introdotta dal Regolamento (UE) n. 1169/2011
4. Valutazioni critiche finali

III. L'origine e la provenienza dei prodotti alimentari e degli ingredienti

1. In generale
2. La disciplina attualmente in vigore
3. La normativa sull'origine e sulla provenienza dei prodotti alimentari secondo il Regolamento (UE) n. 1169/2011
 - a. Con riferimento ai prodotti alimentari in generale
 - b. Con riferimento a prodotti alimentari specifici
 - c. Con riferimento agli ingredienti contenuti nei prodotti alimentari

IV. Conclusioni

I. Osservazioni preliminari e introduttive

Come sappiamo, il 13 dicembre 2014 troverà effettiva applicazione in tutti i Paesi europei il Regolamento (UE) n. 1169/2011¹, concernente le informazioni sui prodotti alimentari destinati ai consumatori.

Il presente articolo prenderà unicamente in esame, commentandole in modo specifico: (a) la disciplina sulla responsabilità degli operatori in materia di etichettatura dei prodotti alimentari, (b) le disposizioni applicabili in materia di origine con riferimento ai prodotti alimentari e ai loro ingredienti.

Riteniamo utile procedere a una trattazione specifica delle disposizioni indicate, con un certo anticipo sul termine di applicazione del regolamento sopra menzionato, per metterne in evidenza le particolarità, cercando di approfondire tutti gli aspetti che, a nostro avviso, occorrerebbe conoscere e tener presenti per rendere possibile la corretta applicazione, nel nostro ordinamento, delle disposizioni predette.

Questo, anche allo scopo di evitare, per quanto possibile, che, come spesso avviene in occasione di un cambio di legislazione, zelanti Autorità di controllo, in cerca di visibilità mediatica, si apprestino a segnalare le mete e i traguardi della nuova disciplina da applicare, in ciò stimolate da organizzazioni politicizzate che amano operare in veste di guide spirituali.

Già si sono manifestati, d'altra parte, pesanti inconvenienti che ancora si manifestano con una certa frequenza, provocando le reazioni scomposte dei consumatori che vengono sapientemente ed accortamente sfruttate dai mass-media internazionali, così da offrire insperati appoggi ai produttori stranieri, concorrenti di quelli italiani, con risultati non certo vantaggiosi per i nostri prodotti.

I produttori italiani, in effetti, che sui mercati internazionali devono già subire le imitazioni, le contraffazioni e le deleterie

operazioni di *Italian Sounding*² ai danni dei loro prodotti, si trovano così esposti anche agli attacchi dei concorrenti esteri che traggono profitto dalle notizie, spesso superficiali e scorrette, diffuse dai mass-media italiani.

Senza contare che quando queste notizie, diffuse con clamore in modo violento, si riferiscono a frodi alimentari genericamente qualificate, che vengono percepite come attacchi alla salute dei consumatori, anche se nella realtà riguardano violazioni di carattere meramente commerciale, i concorrenti esteri, soprattutto extraeuropei, cercano di trarne vantaggio premendo sui loro governi allo scopo di ottenere l'adozione di provvedimenti intesi a frenare le importazioni dei prodotti agroalimentari provenienti dall'Italia.

A conferma della fondatezza di quanto appena riferito, possiamo riportare il passo di un recente articolo apparso il 17 maggio 2014 sulla prima pagina de *Il Sole 24 Ore*, a firma di Mario Platero, che lamenta l'assenza di ogni preoccupata attenzione e di ogni adeguata reazione da parte italiana.

Riferisce, infatti, Mario Platero nel suo articolo che:

«La questione, insomma, non è solo commerciale, è ormai soprattutto politica. Quando i media americani pubblicano il simbolo della morte sull'olio di oliva italiano, quando si attacca la qualità del Pinot grigio, uno dei vini italiani più venduti in America, quando si descrive con ironia una visita agli impianti modello della Barilla per concludere che "la pasta è scotta", quando, dal novembre 2013 le ispezioni sul prosciutto importato dall'Italia sono diventate impossibili, la posta in gioco diventa altissima: si offre alla nostra concorrenza l'occasione per costruire nuovi attacchi, magari attraverso gruppi di attivisti che non si sa bene a quali referenti rispondano».

Non abbiamo bisogno di sottolineare la gravità della denuncia di Mario Platero.

Vorremmo soltanto auspicare che i "gruppi di attivisti", di incerta matrice, di cui parla Platero, non siano messi in condizione di motivare i loro attacchi ai prodotti agroalimentari italiani, fondandoli sui risultati degli interventi di alcune Autorità di controllo italiane, nelle quali operano, purtroppo, aspiranti talebani portati a seguire le linee direttrici delle guide spirituali alle quali più sopra ci siamo riferiti.

Linee direttrici che facilmente arrivano a far presa anche sui rappresentanti della nostra classe politica, come il clamoroso caso del "grano saraceno" può documentare³.

Urge pertanto affrontare per tempo i problemi che abbiamo appena evocato, approfondendone tutti gli aspetti rilevanti, così da portare alla luce anche gli eccessi dovuti a discrezionalità fantasiose o ideologicamente condizionate, se non a vere e proprie carenze conoscitive di natura professionale.

Tali problemi potrebbero essere affrontati nel modo migliore e più completo in un convegno, con l'obiettivo di mettere a fuoco gli aspetti di maggior rilievo che interessano.

In un convegno, più precisamente, in grado di render possibili sia l'analisi delle competenze assegnate alle varie Autorità di controllo, sia il confronto fra gli effetti prodotti nell'esercizio di tali competenze, sia, infine, la valutazione dei risultati conseguiti e la stima del loro possibile impatto per quanto riguarda il futuro.

Un convegno nel quale vengano trattate tali tematiche, dovrebbe essere organizzato in tempi relativamente brevi, in modo da essere tenuto nel periodo in cui sono ancora in corso i dibattiti sulla riforma della disciplina in materia di sicurezza alimentare, da poco avviati sia in sede europea⁴ sia in sede nazionale⁵.

Un convegno del genere potrebbe rivelarsi oltretutto opportuno alla vigilia di EXPO 2015, una manifestazione, come da più parti auspicato, che dovrebbe diventare una specie di vetrina internazionale dei prodotti agroalimentari italiani.

¹In *Gu-Ue* n. L 304 del 22 novembre 2011, p. 18 ss. In base all'art. 55 del Regolamento (UE) 1169/2011, l'applicazione obbligatoria della disciplina sulla dichiarazione nutrizionale (art. 9, par. 1, lett. l.) è stata fissata al 13 dicembre 2016. Sul Regolamento (UE) n. 1169/2011 cfr. i commenti di V. Maglio, *Il nuovo regolamento sull'informazione al consumatore relativa ai prodotti alimentari*, in *Contratto e impresa/Europa*, 2011, p. 743 ss.; S. Masini, *Diritto all'informazione ed evoluzione in senso «personalista» del consumatore (Osservazioni a margine del nuovo regolamento sull'etichettatura di alimenti)*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 576 ss.; V. PULLINI, *Prodotti nutraceutici, integratori alimentari, prodotti a base di estratti vegetali in rapporto al nuovo Regolamento (UE) n. 1169/2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori*, in *Alimenta*, 2011, p. 236 ss.; F. Albisinni, *La comunicazione al consumatore di alimenti, le disposizioni nazionali e l'origine dei prodotti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 68 ss.; ID., *The new EU Regulation on the provision of food information to consumers*, in *Riv. dir. alim.*, 2011, fasc. 2, p. 32 ss.; L. Costato, *Le etichette alimentari nel nuovo regolamento (UE) n. 1169/2011*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 658 ss.; G. De Giovanni, *La nuova regolamentazione comunitaria sull'etichettatura dei prodotti alimentari*, in *Alimenta*, 2011, p. 123 ss.; S. Bolognini, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, Torino, Giappichelli, 2012, *passim*; P. Borghi, *Diritto d'informazione nel recente regolamento sull'etichettatura*, in C. Ricci (a cura di), *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 271-290; A. Di Lauro, *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovo analfabetismi. La costruzione di una "responsabilità del consumatore"*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, fasc. 2, p. 4 ss.; A. Jannarelli, *La fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori nel nuovo Reg. n. 1169/2011 tra l'omnicomprensività dell'approccio e l'articolazione delle tecniche performative*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 38 ss.; L. Russo, *Deleghe normative e atti di esecuzione nel Reg. (UE) n. 1169/2011*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 47 ss.; L. González Vaqué, *The new European Regulation on Food Labelling: are we ready for the "D" day on 13 December 2014?*, in *European Food and Feed Law Review*, 2013, fasc. 3, p. 158 ss.

²Cfr. A. Neri, *Italian sounding o agro pirateria?*, in *Alimenta*, n. 5/2009; F. Capelli, *Italian Sounding o Agropirateria? La tutela delle denominazioni celebri dei prodotti alimentari italiani*, in *Alimenta*, 2009, n. 6, p. 123 ss.; A. Neri, *Sicurezza, qualità, frode, contraffazione, pirateria. I professionisti dell'allarmismo "alimentare"*, in *Alimenta*, n. 3/2012, editoriale; ID., *Frodi alimentari e frodi mediatiche. Niente di nuovo sotto il sole*, in *Alimenta*, n. 6/2013, editoriale.

³Dai resoconti riportati sui giornali del 4 giugno 2014, si desume però che il parlamentare autore della gaffe sul grano saraceno, intendeva sostenere qualcosa di ancora più grave. Secondo lui occorre mettere in guardia i consumatori perché la pasta italiana è prodotta con il 30% di grano straniero, seguendo, quindi, la *fatw* integralista diffusa dalle guide spirituali di cui si parla nel testo.

⁴Doc. Com(2013)264 del 6 maggio 2013.

⁵Disegno di legge delega n. 1324 presentato il 21 febbraio 2014 al Senato.

Due delle tematiche, che potrebbero essere affrontate in tale convegno, vengono analizzate nel presente articolo e riguardano, come sopra ricordato, i controlli relativi alla responsabilità degli operatori del settore alimentare e quelli sull'origine dei prodotti alimentari e degli ingredienti.

II. La responsabilità degli operatori in materia di etichettatura dei prodotti alimentari

1. Premesse - La sentenza della Corte di Giustizia emessa nella causa Lidl Italia

Per affrontare compiutamente il problema della responsabilità degli operatori in materia di etichettatura dei prodotti alimentari, all'interno dell'ordinamento dell'Unione europea, occorre necessariamente partire dalla sentenza della Corte di Giustizia emessa nel 2006 nella causa *Lidl (Amaro alle erbe)*⁶. Come sappiamo, i fatti di causa erano molto semplici. Avendo un'Autorità di controllo accertato che un liquore (*Amaro alle erbe*), proveniente da un produttore tedesco e commercializzato in Italia in un punto vendita della catena Lidl, raggiungeva una gradazione alcolica inferiore a quella indicata nell'etichetta riportata sulla confezione, la stessa Autorità irrogava una sanzione amministrativa alla società distributrice Lidl con sede in Italia⁷.

Nel corso della causa di opposizione alla sanzione amministrativa, il giudice nazionale competente rimetteva gli atti alla Corte di Giustizia per far accertare se, nella fattispecie, la società distributrice di una bevanda alcolica preconfezionata ed ermeticamente sigillata dal produttore-fornitore, potesse essere considerata responsabile per l'esistenza di una lieve difformità tra la gradazione alcolica effettiva della bevanda, accertata dall'Autorità di controllo, e quella dichiarata in etichetta⁸.

Sulla base della normativa applicabile all'epoca dei fatti di causa (anno 2003), la Corte di Giustizia poteva riferirsi unicamente alle disposizioni della Direttiva CE n. 2000/13⁹ sull'etichettatura dei prodotti alimentari, in quanto le disposizioni rilevanti del Regolamento (CE) n. 178/2002, sui principi generali della legislazione alimentare, sarebbero divenute applicabili soltanto a partire dal 2005¹⁰.

Facendo riferimento alla Direttiva (CE) n. 2000/13, la Corte di Giustizia ha pertanto accertato (cfr. punto n. 40, in fine, della sentenza) che la stessa «non contiene alcuna norma ai fini della designazione dell'operatore che può essere considerato responsabile» delle eventuali violazioni in materia di etichettatura.

La Corte di Giustizia mantiene tale sua posizione anche dopo aver esaminato tanto l'articolo 17 del citato Regolamento (CE) n. 178/2002 (cfr. punto 53 della sentenza), quanto alcune disposizioni della Direttiva (CEE) n. 85/374 sulla responsabilità del produttore di prodotti difettosi¹¹.

Conseguentemente la Corte di Giustizia giunge alla seguente constatazione che è riportata al punto 59 della sentenza:

«Nei limiti così posti dal diritto comunitario, spetta in linea di principio al diritto nazionale fissare le modalità secondo le quali un distributore può essere considerato responsabile della violazione dell'obbligo in materia di etichettatura imposto dagli articoli 2, 3 e 12 della Direttiva (CE) n. 2000/13 e, in particolare, disciplinare la ripartizione delle responsabilità rispettive dei vari operatori che intervengono nell'immissione in commercio del prodotto alimentare considerato».

Basandosi su tale constatazione, la Corte di Giustizia ha quindi formulato il dispositivo della sentenza affermando che ogni Stato membro (nel caso di specie: l'Italia) poteva adottare (o mantenere) una disposizione interna che considerasse come responsabile della violazione delle norme sull'etichet-

⁶Sentenza del 23 novembre 2006 in causa n. C-315/05, *Lidl Italia c. Comune di Arcole*, in *Raccolta*, 2006, I, p. 11181.

⁷Sulla sentenza Lidl cfr.: D. Pisanello, *La disciplina in materia di etichettatura dei prodotti alimentari à la croisée des chemins*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2006, p. 677 ss.; A. Alemanno, *Protection des consommateurs et droit alimentaire (arrêt "Lidl Italia")*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2006, n. 4, p. 895 ss.; M.-E. Arbour, *Sicurezza alimentare e prodotti difettosi dopo Lidl e Bilka: un binomio sfasato?*, in *Danno e Resp.*, 2007, 10, p. 989 ss.; L. González Vaqué, *Responsabilidad del distribuidor sobre la veracidad del etiquetado*, in *Revista electronica de Derecho del Consumo y de la Alimentación*, 2007, n. 8, p. 31 ss.; S. Masini, *Sulla responsabilità dell'impresa commerciale di distribuzione*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2007, p. 233 ss.; A. Neri, *La sentenza LIDL ovvero la Grande Distribuzione non è più la Grande Esente*, in *Alimenta*, n. 5/2007, editoriale.

⁸In etichetta era indicato un contenuto in alcol del 35%, mentre l'Autorità di controllo aveva rilevato un contenuto del 33,91% a fronte di una tolleranza ammessa dello 0,3%. Come risulta indicato al punto 20 delle Conclusioni dell'Avvocato Generale, l'analisi effettuata da un laboratorio incaricato dalla società Lidl aveva confermato la regolarità del contenuto in alcol, mentre la revisione ufficiale dell'analisi aveva rilevato un dato ancora diverso, anche se inferiore a quello indicato in etichetta.

⁹Direttiva n. 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* n. L 109 del 6 maggio 2000, p. 29. Cfr. G. De Giovanni, *Le etichette dei prodotti alimentari*, Bologna, Edagricole, 2004; D. Dongo, *Etichette e pubblicità, principi e regole*, Bologna, Edagricole, 2004; G. Fugaro - F. G. Lucchesi, *L'etichettatura dei prodotti agroalimentari - Norme, sanzioni e giurisprudenza*, Milano, Edizioni Agricole de Il Sole 24 ore, 2011.

¹⁰Regolamento (CE) n. 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 *Gu-Ue* n. L 31 dell'1 febbraio 2002, p. 1 ss. Cfr. F. Capelli - B. Klaus - V. Silano, *Nuova disciplina del settore alimentare e autorità europea per la sicurezza alimentare*, Milano, Giuffrè, 2006.

¹¹Direttiva n. 85/374/Cee del Consiglio del 25 luglio 1985 relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi, in *Guce* n. L 210 del 7 agosto 1985, p. 29 ss. Cfr. F. Capelli F. (a cura di), *Raccolta degli atti dei convegni di Parma* (maggio e novembre 1985) e *Milano* (maggio 1986) - *La responsabilità del produttore*, Parma, Edizioni Zara, 1988; G. Alpa - M. Bessone - a cura di F. Toriello F., *La responsabilità del produttore*, IV ed., Milano, Giuffrè, 1999.

tatura¹² assoggettandolo a una sanzione amministrativa, il “distributore” di una bevanda alcolica preconfezionata ed ermeticamente sigillata dal produttore, in caso di accertata difformità tra la gradazione alcolica effettiva della bevanda e quella indicata dal produttore sull’etichetta del prodotto¹³. Se ora si mettono a confronto il punto 59 della sentenza, sopra riportato, e il dispositivo della sentenza medesima, si comprende subito che la Corte di Giustizia non ha fornito al giudice nazionale alcun aiuto per risolvere il caso sul quale lo stesso era chiamato a pronunciarsi.

Dopo aver riconosciuto, al punto 59 della sentenza che, data la complessità della materia, spetta al diritto nazionale «disciplinare la ripartizione delle responsabilità rispettive dei vari operatori che intervengono nell’immissione in commercio del prodotto nazionale considerato», la Corte di Giustizia, nel dispositivo della stessa sentenza, invece di fornire al giudice interno, incaricato di applicare il diritto nazionale, utili indicazioni sui principi da osservare proprio per evitare che la normativa uniforme europea sull’etichettatura potesse trovare un’applicazione divergente nei vari Stati membri, a causa delle diversità delle legislazioni nazionali applicabili, gli ha complicato ulteriormente il lavoro di ricerca, confondendo tra loro proprio quelle figure destinate a «*intervenire nell’immissione in commercio del prodotto nazionale considerato*», che invece dovevano (e devono) essere tenute rigorosamente distinte.

Se si considera, in particolare, la disciplina italiana in materia di etichettatura dei prodotti alimentari, in essa vengono generalmente in rilievo almeno tre figure che devono essere tenute tra loro distinte. La prima figura è quella del “responsabile dell’etichettatura”, la seconda è quella del “responsabile della violazione” e, la terza, è quella del “destinatario della sanzione”¹⁴.

La diversa rilevanza e la diversa incidenza di tali figure possono risultare evidenti da un esempio concreto.

Se appone correttamente la data di scadenza sull’etichetta del proprio prodotto alimentare deperibile (ad esempio, un formaggio fresco), il produttore, quale “responsabile dell’etichettatura”, rispetta pienamente la normativa applicabile.

Se il distributore (ad esempio: il punto vendita di una catena di supermercati) pone in vendita tale prodotto deperibile dopo la data di scadenza indicata in etichetta, diventa “responsabile della violazione” senza essere “responsabile dell’etichettatura”.

Se, infine, l’Autorità di controllo, dopo l’accertamento della violazione commessa nel punto vendita, sanziona il Presidente della società proprietaria della catena di supermercati, identificandolo come destinatario della sanzione, si arriva ad avere un quadro completo delle figure intervenute nell’immissione in commercio del prodotto considerato e della ripartizione delle relative responsabilità in materia di etichettatura dei prodotti alimentari.

In un’ipotesi siffatta, all’interno dell’ordinamento italiano, il destinatario della sanzione, identificato dall’Autorità di controllo, sarebbe una figura diversa da quella del responsabile della violazione.

Infatti, l’Autorità di controllo che identifica, come “destinatario della sanzione”¹⁵ il Presidente di una società proprietaria di una catena di distribuzione, considerandolo come “responsabile della violazione”, disattende la normativa applicabile perché, nel nostro ordinamento (per giurisprudenza costante della Corte di cassazione), il destinatario della sanzione quale responsabile della violazione nell’ipotesi qui considerata, deve essere ritenuto il rappresentante del punto vendita della società di distribuzione che ha concretamente commesso la violazione (o che ha omesso di vigilare per impedire che la violazione venisse commessa)¹⁶.

L’esempio sopra descritto aiuta a comprendere le particolari problematiche derivanti dall’applicazione della normativa sull’etichettatura.

¹²Sulle teorie relative alla responsabilità degli operatori del settore alimentare prima dell’adozione del Regolamento (UE) n. 1169/2011 cfr. C. Banet, *Une responsabilité accrue pour les opérateurs du secteur alimentaire: le nouveau cadre réglementaire européen entré en vigueur le 1er janvier 2006*, in *La gazette du Palais*, 2006, n. 4, p. 2333 ss.; D. Pisanello, *Obblighi di sicurezza alimentare nel mercato unico europeo tra gestione del rischio e responsabilità d’impresa*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2008, p. 695 ss.; A.M. Palmieri, *La responsabilità dell’impresa alimentare*, in *Alimenti, danno e responsabilità*, Milano, Franco Angeli, 2008, p. 91 ss.; I. Trapè, *La responsabilità del distributore di alimenti*, *ivi*, p. 119 ss.; M. D’Addeo, *La responsabilità civile dell’«impresa agroalimentare»*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 41 ss.

¹³Il dispositivo della sentenza *Lidl* risulta così redatto: «Gli artt. 2, 3 e 12 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 20 marzo 2000, 2000/13/CE, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l’etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità, devono essere interpretati nel senso che non ostano ad una normativa di uno Stato membro, come quella controversa nella causa principale, che prevede la possibilità per un operatore, stabilito in tale Stato membro, che distribuisce una bevanda alcolica destinata ad essere consegnata come tale, ai sensi dell’art. 1 di detta direttiva, e prodotta da un operatore stabilito in un altro Stato membro, di essere considerato responsabile di una violazione di detta normativa, constatata da una pubblica autorità, derivante dall’inesattezza del titolo alcolometrico volumico indicato dal produttore sull’etichetta di detto prodotto, e di subire conseguentemente una sanzione amministrativa pecuniaria, mentre esso si limita, nella sua qualità di semplice distributore, a commercializzare tale prodotto così come a lui consegnato da detto produttore».

¹⁴Su questi aspetti v. F. Capelli, *Responsabilità degli operatori del settore alimentare*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2006, p. 391 ss.

¹⁵Bisogna tenere presente che l’Autorità di controllo a volte identifica il destinatario della sanzione in base a motivi pratici anche banali. Proprio nel caso *Lidl*, non è difficile immaginare che l’Autorità di controllo abbia identificato come destinatario della sanzione la società *Lidl* unicamente perché la sua sede si trovava in Italia. Se, infatti, l’Autorità di controllo avesse voluto sanzionare il produttore tedesco, con sede in Germania, avrebbe incontrato alcune difficoltà che una piccola autorità provinciale avrebbe potuto superare con fatica e notevole dispendio di energie. Pensiamo soltanto alla necessità di notificare gli atti in Germania e di tradurli in lingua tedesca. È apparso quindi molto più semplice notificare l’intera documentazione a un destinatario con sede in Italia.

¹⁶Cfr. Corte di cassazione, sez. III penale, sentenza del 6 marzo 2003, n.19462, *Rossetto* (legale rappresentante della società *Autogrill*), in *Foro it.*, 2003, I, c. 610 ss., nonché ordinanza della Corte di cassazione, VI sez. civile, n. 11481/11, *Kasch Rudiger* e *Lidl Italia*. Cfr., in dottrina, l’articolo di F. Centonze, favorevole all’indirizzo seguito dalla Corte di cassazione: *Ripartizione di attribuzioni aventi rilevanza e organizzazione aziendale*, in *Riv. it. Dir. proc. Pen.*, 2000, p. 369 ss.

Le indicazioni fornite dalla Corte di Giustizia nel dispositivo della sentenza *Lidl* non sono utili, come già segnalato, per risolvere in modo corretto né il caso sottoposto alla decisione del giudice nazionale che ad essa si era rivolto per ottenere assistenza e chiarimenti, né altri casi simili in materia di etichettatura.

Manca, in tale dispositivo, innanzitutto il segnale rivolto al giudice nazionale perché tenga conto dell'incidenza delle figure che hanno seguito l'immissione in commercio del prodotto contestato per poterne valutare le responsabilità rispettive, come invece sarebbe stato logico attendersi sulla base di quanto dichiarato al punto n. 59 della sentenza sopra riportata.

In secondo luogo il dispositivo della sentenza non ha fornito alcun parametro ragionevole in grado di orientare l'attività delle Autorità di controllo. A questo proposito abbiamo già avuto modo, nel commentare la sentenza *Pontini*, di criticare le sentenze interpretative della Corte di Giustizia¹⁷ che, limitandosi a svolgere una mera attività ricognitiva della normativa comunitaria applicabile, si sono rivelate del tutto inutili per i giudici nazionali che le hanno sollecitate¹⁸.

Nel caso *Lidl*, il problema dell'identificazione del responsabile della violazione commessa è stato alla fine risolto in modo ragionevole dal giudice nazionale¹⁹, che ha dato applicazione, in sostanza, a una norma di diritto interno in base alla quale viene esclusa, in determinate circostanze, la responsabilità del distributore²⁰.

La disposizione alla quale si è sostanzialmente riferito il giudice nazionale per decidere il caso sottoposto al suo esame, è contenuta nell'art. 19 della Legge n. 283/1962, tuttora vigente, il quale è così formulato:

«Le sanzioni previste dalla presente legge non si applicano al commerciante che vende, pone in vendita o comunque distribuisce per il consumo prodotti in confezioni originali, qualora la non corrispondenza alle prescrizioni della legge stessa riguardi i requisiti intrinseci o la composizione dei prodotti o le condizioni interne dei recipienti e sempre che il commer-

ciante non sia a conoscenza della violazione o la confezione originale non presenti segni di alterazione».

La disposizione dell'art. 19 della Legge n. 283/1962 sopra riportata, contiene precetti in linea con le disposizioni sanzionatorie previste dal Decreto legislativo n. 109/1992 attuativo delle direttive europee in materia di etichettatura dei prodotti alimentari, nonché con quelle della Legge n. 689/81 in materia di sanzioni amministrative²¹.

La mancanza di chiarezza riscontrata nella normativa applicabile in materia di responsabilità degli operatori, che non è stata attenuata dall'applicazione del Regolamento (CE) n. 178/2002 ed è stata accentuata dalla sentenza della Corte di Giustizia emessa nel caso *Lidl*, ha convinto la Commissione europea a prendere posizione tentando un nuovo approccio al problema.

2. La posizione della Commissione europea

a. L'analisi della normativa applicabile e la soluzione individuata
La Commissione europea, già nel corso della causa *Lidl*, portata davanti alla Corte di Giustizia, aveva manifestato le proprie perplessità e le proprie incertezze.

Come risulta, infatti, riportato al punto 32 delle Conclusioni dell'avvocato generale²² presentate nella causa *Lidl*:

«La Commissione parte dalla considerazione che la direttiva n. 2000/13 non contiene una disciplina espressa della responsabilità. In base ad essa, l'obbligo di apporre le indicazioni sull'etichetta incomberebbe al solo produttore della bevanda alcolica oppure si sarebbe di fronte a una responsabilità indistinta di tutti coloro che operano nel settore dei prodotti alimentari. Tenendo conto delle considerazioni relative alla tutela dei consumatori e dell'art. 17, n. 1, del regolamento n. 178/2002 si dovrebbe dare la preferenza a questa seconda interpretazione».

Tali perplessità e tali incertezze hanno condotto la Commissione europea, come risulta dal successivo punto 33 delle Conclusioni dell'avvocato generale²³ a ritenere che:

¹⁷Sentenza della Corte di giustizia del 24 giugno 2010 in causa n. C-375/08, *Pontini*, in *Raccolta*, 2010, I, p. 5767 ss. Per le critiche a tale sentenza cfr. F. Capelli, *Quando la sentenza interpretativa della Corte di Giustizia mette in difficoltà i giudici nazionali - Sanzioni penali applicate in base al diritto nazionale per violazioni non previste dal diritto comunitario: le conseguenze di una sentenza della Corte di giustizia incompleta e contraddittoria*, in *Alimenta*, 2010, n. 9, p. 192.

¹⁸Per segnalare l'inutilità della sentenza della Corte di giustizia emessa nella causa *Pontini* è stato precisato che: «La Corte fornisce, infatti, un'interpretazione indubbiamente corretta della normativa applicabile, ma poi inserisce nella sentenza alcuni distinguo che, a loro volta, rendono problematica, per il giudice nazionale, l'applicazione, alla fattispecie concreta, della normativa comunitaria anche se correttamente interpretata», così F. Capelli, *Quando la sentenza interpretativa della Corte di Giustizia mette in difficoltà i giudici nazionali*, cit. supra, nota 17, p. 192.

¹⁹Cfr. sentenza del Giudice di pace di Monselice n. 280 del 24 maggio-5 luglio 2007, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2007, p. 529 con commento di D. Pisanello, *Applicazione della sentenza Lidl Italia all'interno degli Stati membri: legislazione interna e normativa comunitaria a confronto*, ivi, p. 533 ss.; B. Klaus - A. H. Meyer, *The Liability of the Distributors in the Event on Infringements of Food Law - Case involving Lidl Italia: the Judgments of the European Court of Justice and the Giudice di Pace of Monselice, Italy*, in *European Food and Feed Law Review*, 2008, vol. 3, n. 6, p. 407 ss.

²⁰Sentenza del Giudice di pace di Monselice n. 280 del 24 maggio-5 luglio 2007: «In assenza di detta preventiva verifica si porrebbe all'assurdo per il quale il rivenditore, anche in presenza di confezioni indiscutibilmente provenienti da produttori riconosciuti (come nel caso di specie) dovrebbe testare (magari a proprie spese) a campione o, per scrupolo, tutte le confezioni al fine di accertare la corrispondenza tra quanto indicato in etichetta e quanto effettivamente contenuto», cit. supra, nota 19, p. 530.

²¹Le due disposizioni citate fanno riferimento alla colpa e richiedono, per l'applicazione delle sanzioni amministrative in esse previste, la presenza dell'elemento psicologico (cfr. anche l'art. 19 della legge n. 283/1962, riportato nel testo). V., sul punto, D. Pisanello, *Applicazione della sentenza Lidl Italia all'interno degli Stati membri*, cit. supra, nota 19.

²²In *Raccolta*, 2006, I, p. 11191.

²³In *Raccolta*, 2006, I, p. 11192.

«La responsabilità del commerciante distributore sarebbe tuttavia subordinata alla condizione che costui sia in grado di verificare se il tenore alcolometrico effettivo corrisponda a quello menzionato sull'etichetta. Ciò deve essere accertato dal giudice nazionale. Si potrebbe senz'altro pensare che anche il distributore di un prodotto disponga, in certi casi, di una corrispondente possibilità di controllo»²⁴.

Come si può comprendere, la Commissione europea si era resa conto delle problematiche concrete derivanti dall'applicazione della normativa sull'etichettatura in seguito alle contestazioni discusse nella causa *Lidl* e le ha affrontate direttamente al momento in cui ha dovuto predisporre la proposta del Regolamento che sarebbe divenuto il Regolamento (UE) n. 1169/2011.

Nella relazione che ha accompagnato la proposta di tale Regolamento, la Commissione ha precisato, infatti, che nel regolamento medesimo:

«In materia di etichettatura dei prodotti alimentari, sono chiarite le responsabilità dei vari operatori del settore alimentare lungo la catena di approvvigionamento».

A sua volta, il *considerando* n. 21 dello stesso Regolamento (UE) n. 1169/2011 così recita:

«Per evitare la frammentazione delle norme relative alla responsabilità degli operatori del settore alimentare in relazione alle informazioni sugli alimenti, è opportuno chiarire le responsabilità di tali operatori in questo ambito. Tale chiarimento dovrebbe essere conforme agli obblighi nei confronti del consumatore di cui all'articolo 17 del Regolamento (CE) n. 178/2002».

Come si comprende, pertanto, sulla base di tali indicazioni, la Commissione europea ha inteso disciplinare in modo completo il problema della responsabilità degli operatori del settore alimentare, in modo da garantire la tutela degli interessi dei consumatori imposta dal Regolamento (CE) n. 178/2002.

b. I riferimenti alle disposizioni del Regolamento (CE) n. 178/2002

In effetti, come sappiamo, prima dell'adozione del Regolamento (UE) n. 1169/2011, le sole disposizioni specifiche della normativa comunitaria applicabile in materia di responsabilità degli operatori del settore alimentare, risultano contenute nel Regolamento (CE) n. 178/2002 che costituisce, come già ricordato, il regolamento di base disciplinante il settore alimentare con particolare riferimento agli aspetti sanitari.

Il primo comma dell'art. 17 del Regolamento (CE) n. 178/2002, così stabilisce:

«1. Spetta agli operatori del settore alimentare e dei mangimi garantire che nelle imprese da essi controllate gli alimenti o i mangimi soddisfino le disposizioni della legislazione alimentare inerenti alle loro attività in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione e verificare che tali disposizioni siano soddisfatte».

Il par. 1 dell'art. 17 del Regolamento (CE) n. 178/2002, sopra riportato, contiene dunque una disposizione, concernente gli operatori del settore alimentare (e dei mangimi), secondo la quale gli operatori debbono garantire l'osservanza di tutte le prescrizioni della legislazione alimentare ad essi imposte nelle varie fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione degli alimenti (e dei mangimi).

A sua volta, l'ultimo comma del par. 2 dello stesso art. 17, riconosce agli Stati membri il potere di adottare sanzioni in caso di violazione delle norme comunitarie contenute nel Regolamento (CE) n. 178/2002.

Sulla base dell'art. 17 del Regolamento (CE) n. 178/2002 è da ritenere, pertanto, che sugli operatori del settore alimentare incomba una responsabilità generalizzata, per quanto riguarda gli aspetti di carattere sanitario, strettamente intesi.

Per quanto riguarda, invece, gli aspetti attinenti al commercio, all'etichettatura dei prodotti e alla loro pubblicità e, quindi, agli aspetti non strettamente sanitari, l'art. 16 dello stesso Regolamento (CE) n. 178/2002 riconosce la prevalenza delle disposizioni più specifiche applicabili in base alla normativa comunitaria.

La disciplina normativa prescelta, però, non può dirsi, nel suo complesso, del tutto chiara e avrebbe potuto portare ad interpretazioni equivocate come in effetti è avvenuto.

Soprattutto non avrebbe consentito di risolvere, con sicurezza, il problema della ripartizione delle responsabilità tra gli operatori, nei casi dubbi.

In particolare tale normativa non consentiva di operare una sicura distinzione tra il responsabile dell'etichettatura e il responsabile della violazione specie quando la violazione non riguardava aspetti sanitari, ma unicamente aspetti commerciali, concernenti, ad esempio, l'etichettatura, la pubblicità etc.²⁵

Per questo la Commissione europea ha cercato di riordinare in modo adeguato la materia della responsabilità.

²⁴È evidente che l'affermazione della Commissione, riferita al punto 33 delle Conclusioni dell'Avvocato Generale riportato nel testo, non appare pertinente con riferimento alla fattispecie decisa dalla Corte di giustizia. Anche ammesso che una grande catena di distribuzione possa disporre di mezzi adeguati per controllare tutti i prodotti da essa commercializzati, è evidente che un controllo siffatto, che richiede la manipolazione di confezioni sigillate, si rivelerebbe impraticabile e assolutamente sproporzionato in rapporto agli obiettivi da raggiungere. Per di più, come è stato già segnalato (cfr. *supra*, nota 8) sul prodotto contestato (*Amaro alle erbe*) erano stati eseguiti tre differenti controlli che avevano rilevato tre gradazioni alcoliche diverse. Ma la tesi della Commissione, che ritiene legittimo imporre al distributore un controllo sistematico sui prodotti da esso commercializzati, non può in alcun modo essere condivisa, se si pensa alla miriade di piccoli distributori che non dispongono dei mezzi necessari per effettuare i controlli. Da qui deriva l'impossibilità di imporre l'esecuzione dei controlli soltanto ai distributori che dispongono dei mezzi per farlo. Al di là di quanto esposto, appare in ogni caso evidente l'assurdità di ritenere responsabile della violazione delle prescrizioni applicabili, in materia di etichettatura, un distributore che, senza colpa, abbia messo in vendita un prodotto con una gradazione alcolica inferiore a quella indicata in etichetta, che poteva essere rilevata unicamente mediante la manipolazione della confezione, ermeticamente sigillata, contenente il prodotto contestato.

²⁵Sulla responsabilità degli operatori del settore alimentare cfr. i contributi degli autori indicati *supra*, nota 12.

3. La nuova disciplina introdotta dal Regolamento (UE) n. 1169/2011

La Commissione europea, pertanto, che, come si è già osservato, ha avuto modo di accorgersi delle imprecisioni e delle carenze contenute nella normativa precedentemente applicabile, come risulta dal considerare n. 21 dello stesso Regolamento (UE) n. 1169/2011 (sopra riportato), ha proposto di inserire, nello stesso Regolamento, un articolo specifico dedicato alla «Responsabilità»²⁶.

Secondo il par. 1 dell'art. 8 del Regolamento (UE) n. 1169/2011, infatti, per quanto riguarda la responsabilità in materia di etichettatura, con riferimento alle informazioni destinate ai consumatori:

«1. L'operatore del settore alimentare responsabile delle informazioni sugli alimenti è l'operatore con il cui nome o con la cui ragione sociale è commercializzato il prodotto o, se tale operatore non è stabilito nell'Unione, l'importatore nel mercato dell'Unione».

Come si vede, si è voluto risolvere la questione di principio, relativa all'individuazione dell'operatore responsabile dell'etichettatura, ricorrendo ad una soluzione «convenzionale», nel senso di lasciare la scelta alle parti, ad eccezione dei casi di importazione dei prodotti alimentari dai Paesi terzi, perché in questi casi è il regolamento stesso che individua il responsabile dell'etichettatura, identificandolo nell'operatore «importatore nel mercato dell'Unione».

In tutti gli altri casi, il responsabile dell'etichettatura è «l'operatore con il cui nome o con la cui ragione sociale è commercializzato il prodotto». Saranno dunque gli operatori interessati a stabilire con quale nome o con quale ragione sociale dovrà essere commercializzato il prodotto.

Sotto questo profilo, pertanto, con la sola eccezione riguardante le importazioni dai Paesi terzi, come già accennato, la nuova disciplina non si discosta da quella precedente, che è ancora in vigore in base alla Direttiva (CE) n. 2000/13.

Infatti, in base all'art. 3, par. 1, punto (7), della Direttiva (CE) n. 2000/13, possono apparire sull'etichetta i nomi o le ragioni sociali «del fabbricante o del condizionatore o di un venditore stabilito nella Comunità»²⁷.

L'identificazione dell'operatore da riportare sull'etichetta è la conseguenza di una scelta delle parti e il soggetto che ap-

pare sull'etichetta con il suo nome o con la sua ragione sociale è, anche in base all'attuale Direttiva (CE) n. 2000/13, l'operatore «responsabile dell'etichettatura».

Una soluzione analoga è stata adottata nel settore dei cosmetici. Infatti, in base all'art. 4, par. 3, del Regolamento (CE) 1223/2009 (*Gu-Ue* n. L 342 del 22 dicembre 2009, p. 59 ss.) che disciplina il settore dei cosmetici:

«Per i prodotti cosmetici fabbricati all'interno della Comunità e successivamente non esportati e reimportati nella Comunità, il fabbricante stabilito all'interno della Comunità è la persona responsabile. Il fabbricante può designare tramite mandato scritto una persona stabilita all'interno della Comunità quale persona responsabile, che accetta per iscritto».

Come si vede, per quanto riguarda i prodotti cosmetici, per i quali il Regolamento (CE) n. 1223/2009 prevede che la responsabilità dell'etichettatura deve essere attribuita al «fabbricante», è stabilito espressamente che tale responsabilità possa essere delegata ad un'altra persona, se questa accetta per iscritto.

È quindi evidente che la soluzione «convenzionale», alla quale abbiamo fatto sopra riferimento, è quella più conforme anche alle regole commerciali.

In ogni caso, la novità apportata dal Regolamento (UE) n. 1169/2011, a parte l'imposizione, prima inesistente, di indicare come responsabile dell'etichettatura l'importatore da Paesi terzi, consiste nel fatto che in base al par. 3 dello stesso art. 8 del Regolamento (UE) n. 1169/2011, è ora possibile identificare una figura che in precedenza non era mai stata presa in considerazione e che la Corte di Giustizia, nella sentenza *Lidl*, non aveva adeguatamente individuato, vale a dire la figura del «responsabile della violazione».

Recita, infatti, il predetto par. 3 dell'art. 8 che:

«Gli operatori del settore alimentare che non influiscono sulle informazioni relative agli alimenti non forniscono [rectius: si astengono dal fornire] alimenti di cui conoscono o presumono, in base alle informazioni in loro possesso in qualità di professionisti, la non conformità alla normativa in materia di informazioni sugli alimenti applicabile e ai requisiti delle pertinenti disposizioni nazionali».

Orbene, la disposizione appena riportata, che va letta insieme a quella contenuta nel par. 5 dello stesso art. 8 del Regolamento (UE) n. 1169/2011²⁸, consente di arrivare alle conclu-

²⁶Cfr. S. Bolognini, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, p. 127 ss.; F. Brusa - S. Gonzaga, *Le responsabilità del distributore di sostanze alimentari e nuove norme sulle informazioni ai consumatori: superamento della sentenza LIDL*, in *Alimenta*, 2012, n. 4, p. 81 ss.; I. Canfora, *La responsabilità degli operatori alimentari per le informazioni sugli alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 114 ss.; V. Rubino, *La responsabilità degli operatori del settore alimentare per violazione degli obblighi informativi del consumatore dopo il Regolamento (UE) n. 1169/2011*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, p. 668 ss.; M. Grube, *Zum Maßstab der Verantwortlichkeit und der Sorgfaltspflichten des Lebensmittelhandels*, in *Zeitschrift für das Gesamte Lebensmittelrecht*, 2013, n. 4, p. 415 ss.; E. Treuil, *La responsabilité des fabricants et des distributeurs dans le cadre du règlement (UE) n. 1169/2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires*, in *Revue européenne de droit de la consommation*, 2013, n. 1, p. 37 ss.; L. Russo, *La responsabilità del produttore e del distributore*, in *Riv. dir. alim.*, 2014, fasc. 1, p. 34 ss.

²⁷Nella sentenza *Lidl*, la Corte di giustizia (cfr. punto 46) ha precisato che l'indicazione degli operatori sull'etichetta del prodotto «ha come obiettivo principale quello di consentire che i responsabili del prodotto, tra i quali oltre ai produttori e ai condizionatori, si trovano anche i venditori, siano facilmente identificabili dal consumatore finale affinché quest'ultimo possa, se del caso, comunicare loro le sue critiche positive o negative relative al prodotto acquistato».

²⁸Il par. 5 dell'art. 8 del Regolamento (UE) n. 1169/2011, nel far salve le disposizioni dei precedenti paragrafi dello stesso art. 8, si riferisce ai soli controlli che gli operatori, diversi dal produttore, devono eseguire per verificare la conformità delle informazioni alla normativa applicabile, limitatamente, però, all'attività che essi svolgono nell'ambito delle imprese che controllano. Di conseguenza, per portare un esempio concreto, il distributore dovrà controllare se l'etichetta riporta l'elenco degli ingredienti come pure il termine minimo di conservazione etc. perché tale tipo di controllo senz'altro gli compete.

sioni, sopra riferite, alle quali è pervenuto il giudice nazionale che ha deciso la controversia interna dopo la sentenza emessa dalla Corte di Giustizia nella causa *Lidl*.

Infatti, in base al par. 3 del citato art. 8, sopra riportato, gli operatori che intervengono nella commercializzazione dei prodotti alimentari, ma che non svolgono alcuna funzione, per quanto riguarda l'elaborazione delle informazioni da riportare nelle relative etichette, hanno l'obbligo di impedire la commercializzazione dei prodotti sul mercato «*di cui conoscono o presumono, in base alle informazioni in loro possesso in qualità di professionisti, la non conformità alla normativa in materia di informazioni sugli alimenti applicabile e ai requisiti delle pertinenti disposizioni nazionali*».

Se fosse stata applicabile la nuova disciplina, pertanto, sarebbe stato possibile risolvere il caso *Lidl*, sottoposto al giudizio della Corte di Giustizia, mediante l'identificazione, come «*responsabile della violazione*», del produttore tedesco del liquore *Amaro alle erbe*, che aveva riportato sull'etichetta della confezione una gradazione alcolica diversa da quella effettivamente accertata.

È ovvio, infatti, che nella fattispecie della causa *Lidl* il distributore non poteva essere considerato responsabile né dell'etichettatura né della violazione perché non poteva ragionevolmente conoscere e non poteva presumere, in presenza di un prodotto preconfezionato ed ermeticamente sigillato, che vi fossero differenze tra la gradazione alcolica dichiarata in etichetta e quella effettivamente accertata²⁹.

Al contrario, applicando la nuova normativa al caso ipotizzato nell'esempio in precedenza descritto, riferito alla vendita del prodotto alimentare (formaggio fresco) deperibile, si arriverebbe all'identificazione di un *responsabile dell'etichettatura* (produttore) diverso dal *responsabile della violazione* (distributore).

In tal caso, infatti, appare perfettamente corretto identificare il «*responsabile della violazione*» nel distributore che, in base alle sue conoscenze professionali avrebbe dovuto sapere che il prodotto non poteva essere venduto oltre la data di scadenza e avrebbe quindi dovuto impedire la immissione in consumo del prodotto medesimo sulla base del par. 3 dell'art. 8 del Regolamento (UE) n. 1169/2011.

La nuova disciplina consente dunque di risolvere i casi concreti in modo ragionevole, fornendo anche all'Autorità di controllo utili elementi per consentirle di identificare, a sua volta, in ogni singola fattispecie, anche il «*destinatario della sanzione*».

Qualche dubbio potrebbe sorgere qualora il produttore fosse un'impresa incaricata di produrre i prodotti alimentari per conto di un'altra impresa che li immette sul mercato distribuenti con il proprio marchio (*Private Label*).

A questo riguardo la Commissione europea sta elaborando un documento interpretativo, in accordo con gli Stati membri, che intende proporre una soluzione ai dubbi esistenti.

Anche in questi casi, se c'è l'accordo delle parti, il «*respon-*

sabile dell'etichettatura» sarà l'operatore che accetta di apporre il proprio nome o la propria ragione sociale (con l'indirizzo) sull'etichetta del prodotto.

Per evitare problemi, i due operatori potrebbero entrambi apporre i loro nomi o le loro ragioni sociali e i loro indirizzi sulle etichette dei prodotti posti in vendita.

Né la disciplina attuale contenuta nella Direttiva (CE) n. 2000/13, né quella futura prevista dal Regolamento (UE) n. 1169/2011 impediscono infatti di indicare, ad esempio, sull'etichetta di una confezione di pasta alimentare: «*pasta prodotta dall'impresa X, con sede in Y per conto dell'impresa W con sede in Z*».

A questo proposito occorrerà soltanto evitare che tale precisazione possa indurre in errore il consumatore o le Autorità di controllo, come, per altri versi, richiede il par. 4 dello stesso art. 8 del Regolamento (UE) n. 1169/2011.

In ogni caso, quale che sia l'operatore da considerare «*responsabile dell'etichettatura*», individuato sull'accordo delle parti, ciò che soprattutto rileva per l'Autorità di controllo è il risultato della verifica che essa effettuerà sulla base del par. 3 dell'art. 8 del Regolamento (UE) n. 1169/2011, per identificare il «*responsabile della violazione*».

Soltanto al termine di tale verifica, l'Autorità di controllo sarà infatti in grado di identificare l'eventuale «*responsabile della violazione*» e, di conseguenza, il «*destinatario della sanzione*». Nello stesso senso si muove la già citata disciplina introdotta dal Regolamento (CE) n. 1223/2009 nel settore dei cosmetici. Stabilisce, infatti, l'art. 25 del predetto Regolamento che l'Autorità di controllo dovrà prendere tutti i necessari provvedimenti nei confronti del soggetto individuato come responsabile della violazione.

Qualche possibile variante, rispetto alle conclusioni alle quali siamo appena pervenuti, potrebbe ipotizzarsi nel caso in cui il distributore, titolare di una «*private label*», dovesse far produrre il prodotto in un Paese terzo.

In tal caso, se il distributore importa direttamente il prodotto dal Paese terzo per poterlo, in seguito, distribuire nell'Unione europea, diventa, automaticamente, sia «*responsabile dell'etichettatura*», ai sensi dell'art. 8, par. 1, del Regolamento (UE) n. 1169/2011, sia «*responsabile della violazione*», qualora fosse accertata un'infrazione della norma sull'etichettatura, dato che il distributore è l'unico operatore che si occupa dell'immissione in commercio del prodotto all'interno dell'Unione europea.

Qualora il predetto distributore facesse, invece, produrre il prodotto in un Paese terzo, ma non lo importasse direttamente, bensì tramite un'azienda importatrice, in tal caso il responsabile dell'etichettatura sarebbe l'importatore, ai sensi del par. 1 dell'art. 8 del Regolamento (UE) n. 1169/2011, mentre il distributore potrebbe eventualmente essere individuato come responsabile dell'infrazione a seconda del tipo di infrazione accertata dall'Autorità di controllo.

²⁹Cfr. le argomentazioni svolte *supra*, nota 24.

In sostanza, in caso di infrazione alle regole sull'etichettatura, per identificare il responsabile della violazione occorre pur sempre far riferimento al par. 3 dell'art. 8 del Regolamento (UE) n. 1169/2011, applicato in collegamento con il par. 5 dello stesso Regolamento (UE) n. 1169/2011.

4. Valutazioni critiche finali

Le considerazioni in precedenza svolte consentono di formulare alcune critiche che riteniamo pertinenti.

Le difficoltà di natura concettuale che hanno reso difficile l'approccio al problema della responsabilità degli operatori del settore alimentare, con riferimento all'etichettatura dei prodotti, sono state probabilmente generate da un equivoco di fondo.

Poiché l'etichettatura ha la funzione di informare il consumatore sulle caratteristiche dei prodotti alimentari da acquistare e consumare, il problema della responsabilità degli operatori del settore alimentare è stato affrontato come se gli stessi operatori dovessero assumere, cumulativamente, ogni tipo di responsabilità nei diretti confronti del consumatore, per garantirgli la massima tutela, evitando il dilemma di dover identificare, in caso di violazione delle norme sull'etichettatura, il vero responsabile da perseguire. La realtà non è questa. Ma tale convinzione ha generato, purtroppo, a nostro avviso, l'equivoco. Al consumatore che acquista un prodotto alimentare, l'ordinamento giuridico accorda, di regola, la massima tutela, indipendentemente da quella che gli viene accordata grazie all'applicazione della disciplina sull'etichettatura.

In primo luogo, se un consumatore acquista un prodotto alimentare che presenta difformità rispetto alle indicazioni riportate in etichetta, lo stesso può senz'altro chiederne la sostituzione in base alle norme applicabili disciplinanti il rapporto contrattuale che lo lega al venditore-distributore³⁰.

In secondo luogo, se il prodotto acquistato presenta, per di più, in difformità da quanto indicato in etichetta, peculiarità che lo danneggiano, il consumatore può chiedere il risarcimento del danno sempre al venditore-distributore.

Senza contare che, a tale proposito, se il danno subito è di natura fisica, il consumatore, come è noto, può agire direttamente contro il produttore del prodotto acquistato in base alla Direttiva (CEE) n. 85/374 sulla responsabilità del produttore³¹.

Il consumatore, pertanto, quando risulta danneggiato in seguito all'acquisto di un prodotto alimentare, non incontra ostacoli di natura giuridica per far valere i suoi diritti, innanzitutto nei confronti del venditore-distributore e, nei casi consentiti, anche direttamente nei confronti del produttore del prodotto.

Al contrario, quando il consumatore non subisce alcun danno per effetto dell'acquisto di un prodotto alimentare, l'ordinamento giuridico non ha motivo di attribuirgli altri strumenti specifici di tutela, perché la tutela accordata in generale a favore dei consumatori e di chi opera sul mercato dei prodotti alimentari viene affidata alle competenti Autorità di controllo³². Ed è proprio questa la forma di tutela che trova applicazione in materia di etichettatura dei prodotti alimentari. Di conseguenza, se il consumatore che ha acquistato una confezione di pasta alimentare, scopre la presenza di muffa all'interno della confezione trasparente, può senz'altro ottenere la sostituzione della confezione dal suo venditore-distributore, perché sussiste una chiara violazione delle regole contrattuali. Ma oltre a questa forma di tutela, il consumatore, se intende agire contro il venditore-distributore, potrà unicamente denunciare l'infrazione all'Autorità di controllo, che, dopo avere effettuato le verifiche descritte nei precedenti paragrafi, deciderà quale operatore dovrà essere considerato «responsabile della violazione» e, quindi, destinatario della sanzione³³.

Allo stesso modo il consumatore dovrà procedere se scopre, ad esempio, che l'etichetta della confezione del prodotto alimentare da esso acquistato non è in regola con le norme sull'etichettatura. Anche in questo caso ha il diritto di denunciare la violazione all'Autorità di controllo e l'Autorità di controllo ha i poteri per intervenire.

Così operando, l'Autorità di controllo è in grado di affrontare ogni problema, in materia di etichettatura, seguendo i criteri in precedenza esaminati e discussi, nell'interesse tanto dei consumatori quanto del mercato.

Allo stesso modo l'Autorità di controllo ha il potere di intervenire in caso di violazioni delle norme in materia sanitaria³⁴.

Come si vede, pertanto, è stato il timore di non poter consentire una completa tutela a favore del consumatore e la preoccupazione di dover ricorrere a strumenti specifici per assicurarla, che hanno fatto perdere di vista il funzionamento dei meccanismi già normalmente operanti nell'ordinamento giuridico degli Stati membri (e sicuramente di quelli operanti nell'ordinamento giuridico italiano).

Di conseguenza, in materia di etichettatura dei prodotti alimentari, dopo l'entrata in vigore del Regolamento (UE) n. 1169/2011 il quadro giuridico appare chiaro: (1) il legislatore comunitario ha stabilito chi è il «responsabile dell'etichettatura» (da identificare, a nostro avviso, secondo i criteri in precedenza indicati); (2) l'Autorità di controllo, a sua volta, dovrà ricercare, di volta in volta, il «responsabile della violazione»

³⁰Cfr. F. Capelli, *Responsabilità degli operatori del settore alimentare*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, cit. supra, nota 14, spec. nota 11.

³¹Cfr. supra, nota 11.

³²Si prescinde, in questo caso, dal diritto del consumatore di inviare messaggi di critica o di consenso agli operatori del settore alimentare, come si deduce dalla precisazione della Corte di giustizia riportata supra, nota 27.

³³In caso di controversie, sarà eventualmente il giudice investito della causa che deciderà chi deve essere considerato responsabile della violazione. Cfr. F. Capelli, *Responsabilità degli operatori del settore alimentare*, cit. supra, nota 14.

³⁴Cfr. a tale proposito la normativa italiana che sanziona le violazioni commesse in materia sanitaria: Decreto legislativo n. 190 del 5 aprile 2006 sulle violazioni in materia di rintracciabilità dei prodotti, in *Guri* n. 118 del 23 maggio 2006 e Decreto legislativo n. 193 del 6 novembre 2007 sulle violazioni nel settore della sicurezza alimentare, in *Guri* n. 261 del 9 novembre 2007, *suppl. ord.*

delle norme sull'etichettatura per poter individuare il «*destinatario della sanzione*» al fine di irrogare le prescritte sanzioni (ancora una volta sulla base dei criteri in precedenza esposti)³⁵; (3) l'Autorità giudiziaria, infine, dovrà stabilire, in caso di controversia, chi sia l'effettivo «*responsabile della violazione*» al quale dovrà essere inflitta la sanzione ed al quale, se del caso, potrà essere anche chiesto il risarcimento dei danni³⁶.

A sua volta, il consumatore potrà sempre agire, nel caso in cui subisca danni, per tutelare i propri diritti e interessi, nei confronti del venditore-distributore e, nei casi consentiti, anche nei confronti del produttore del prodotto acquistato (come più sopra precisato).

Il consumatore, inoltre, per quanto riguarda, ad esempio, l'Italia, avrà tutto il diritto di denunciare all'Autorità di controllo (Autorità sanitaria, Carabinieri del NAS, del NAC, Autorità Garante della Concorrenza e del mercato etc.) ogni caso di violazione che ritenga di aver individuato.

Sulla base di tutto quanto precede riteniamo senz'altro di poter concludere che il Regolamento (UE) n. 1169/2011 consenta di affrontare e di risolvere, con ragionevole sicurezza, tutte le problematiche relative alla responsabilità per le violazioni in materia di etichettatura dei prodotti alimentari.

III. L'origine e la provenienza dei prodotti alimentari e degli ingredienti

1. In generale

Quando si affrontano, sotto il profilo giuridico, i problemi relativi all'origine e alla provenienza dei prodotti agroalimentari, bisogna procedere con molta cautela, perché ad essi generalmente si accompagnano interessi e rivendicazioni di carattere economico che pesantemente li condizionano, offuscandone i confini e rendendone difficile la comprensione.

I problemi concernenti l'origine e la provenienza dei prodotti agroalimentari sono in effetti frequentemente oggetto di polemiche e di controversie non disinteressate, innescate di solito da «*guide spirituali*», questa volta di diversa estrazione, in quanto operanti non solo in sede nazionale, ma anche in sede europea³⁷.

Volendo pertanto evitare il coinvolgimento in polemiche sterili e inutili, affrontiamo il problema dell'origine e della provenienza dei prodotti alimentari facendo riferimento al solo diritto positivo europeo che lo ha finora regolato e che legittimamente dovrà regolarlo in futuro.

2. La disciplina attualmente in vigore

Come è noto, la disciplina comunitaria in materia di pubblicità e presentazione dei prodotti alimentari contenuta nella Direttiva (CE) n. 2000/13, attualmente ancora in vigore, contiene due disposizioni che fanno riferimento all'origine e alla provenienza dei prodotti alimentari.

L'art. 2, par. 1, lett. a, punto i della citata Direttiva stabilisce che l'etichettatura non deve indurre in errore l'acquirente, specialmente per quanto riguarda «*l'origine o la provenienza*» dei prodotti. A sua volta l'art. 3, par. 1, n. 8, della medesima Direttiva, fa rientrare tra le indicazioni obbligatorie da riportare sull'etichetta dei prodotti alimentari «*il luogo di 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 alimentare*».

Come si può comprendere, le uniche due disposizioni riferite all'origine e alla provenienza dei prodotti alimentari, contenute nella Direttiva (CE) n. 2000/13, non prescrivono l'osservanza di alcuna indicazione specifica agli operatori del settore, in quanto impongono loro unicamente il divieto di trarre in inganno il consumatore relativamente all'origine o alla provenienza del prodotto alimentare.

Le disposizioni adottate in sede comunitaria che impongono agli operatori l'osservanza di indicazioni specifiche, con riferimento all'origine dei prodotti o alla loro provenienza, sono, invece, contenute in normative particolari, disciplinanti prodotti determinati. Alcune di tali normative sono state adottate per far fronte a necessità di natura sanitaria, con l'obiettivo di tutelare la salute dei consumatori. Tra le normative che prevedono l'obbligo di indicare in etichetta l'origine dei prodotti possiamo ricordare quelle sul miele³⁸, sui prodotti ortofrutticoli³⁹, sul pesce⁴⁰, sulle carni bovine e sui prodotti a base di carni bovine⁴¹ nonché sull'olio d'oliva⁴².

³⁵Ovviamente, anche l'Autorità di controllo sarà, a sua volta, esposta ai necessari controlli, cfr. F. Capelli, *I controlli dei prodotti alimentari nel mercato unico europeo e la responsabilità dei controllori (funzionari pubblici, certificatori, imprenditori, analisti)*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 1995, p. 387 ss.

³⁶Cfr. F. Capelli, *Responsabilità degli operatori del settore alimentare*, cit. supra, nota 14, spec. p. 401.

³⁷Per quanto riguarda le «guide spirituali» in sede nazionale cfr. A. Neri, *Coldiretti. I danni della retorica patriottarda*, in *Alimenta*, n. 2/2012, editoriale; per quanto riguarda le «guide spirituali» in sede europea cfr. F. Albinetti, *Continuiamo a farci del male: la Corte costituzionale e il Made in Lazio*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2012, fasc. 9, p. 526 ss.

³⁸Direttiva n. 2001/110/Ce del Consiglio, del 20 dicembre 2001, concernente il miele, in *Gu-Ue* n. L 10 del 12 gennaio 2002, p. 47.

³⁹Regolamento (CE) n. 1580/2007 della Commissione, del 21 dicembre 2007, recante modalità di applicazione dei regolamenti (CE) n. 2200/96, (CE) n. 2201/96 e (CE) n. 1182/2007 nel settore degli ortofrutticoli, in *Gu-Ue* n. L 350 del 31 dicembre 2007, p. 1 ss.

⁴⁰Regolamento (CE) n. 104/2000 del Consiglio, del 17 dicembre 1999, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, in *Guce* n. L 17 del 21 gennaio 2000, p. 22 ss.

⁴¹Regolamento (CE) n. 1760/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 luglio 2000, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine, in *Guce* n. L 204 dell'11 agosto 2000, p. 1 ss.

⁴²Regolamento (CE) n. 1019/2002 della Commissione, del 13 giugno 2002, relativo alle norme di commercializzazione dell'olio di oliva, in *Guce* n. L 155 del 14 giugno 2002, p. 27 ss.

Per i prodotti alimentari diversi da quelli appena indicati (con l'eccezione ovviamente, dei prodotti con DOP e IGP di cui al Regolamento (UE) n. 1151/2012⁴³) non esistono normative europee che prevedano obblighi particolari a carico degli operatori in materia di indicazioni relative all'origine o alla provenienza dei prodotti. Per tali prodotti valgono, invero, le regole generali sull'origine contenute nel codice doganale comunitario.

In base al Codice doganale comunitario, attualmente in vigore, l'origine di un prodotto viene in effetti stabilita secondo i seguenti criteri: «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*»⁴⁴.

La dottrina e la giurisprudenza che si sono occupate dell'origine delle merci sono copiose e ad esse si fa rinvio per i necessari approfondimenti.

3. La normativa sull'origine e sulla provenienza dei prodotti alimentari secondo il Regolamento (UE) n. 1169/2011

a. Con riferimento ai prodotti alimentari in generale

Delle due disposizioni sopra esaminate, relative all'origine e alla provenienza dei prodotti alimentari presenti nella Direttiva (CE) n. 2000/13, tuttora in vigore, soltanto la prima, vale a dire quella dell'art. 2, par. 1, lett. a., punto i, è stata ripresa, senza sostanziali modifiche, nell'art. 7, par. 1, lett. a., del Regolamento (UE) n. 1169/2011.

Ne consegue che, nel Regolamento (UE) n. 1169/2011, rimane sostanzialmente inalterato il divieto imposto agli operatori del settore alimentare di indurre in errore i consumatori per quanto riguarda, tra l'altro «il Paese di origine o il luogo di provenienza» del prodotto alimentare.

Occorre notare però, a questo proposito, che nella nuova formulazione della disposizione introdotta dal Regolamento (UE) n. 1169/2011, viene usata l'espressione «Paese di origine», al posto del semplice termine «origine» e l'espressione «luogo di provenienza», al posto del semplice termine «provenienza».

Sulla portata dell'espressione «luogo di provenienza» torneremo più avanti quando esamineremo l'art. 2, par. 2, lett. g., del Regolamento (UE) n. 1169/2011.

Diversamente dalla prima delle due disposizioni che, come abbiamo visto, non ha subito alcuna sostanziale modifica, la seconda disposizione, quella dell'art. 3, par. 1, punto n. 8, della Direttiva (CE) 2000/13, che obbliga l'operatore ad indicare il luogo di origine o di provenienza del prodotto ali-

mentare, qualora l'omissione di tale indicazione possa indurre in errore il consumatore circa il Paese d'origine o il luogo di provenienza effettiva del prodotto, è stata invece completata con una frase finale che ne ha significativamente precisato e potenziato la portata e l'efficacia.

Questa integrazione richiede qualche chiarimento.

Secondo l'art. 9, par. 1, lett. i., del Regolamento (UE) n. 1169/2011, l'indicazione del Paese di origine o del luogo di provenienza del prodotto alimentare diventa obbligatoria nei casi previsti dall'art. 26 dello stesso Regolamento.

Se prendiamo ora in esame l'art. 26 del Regolamento (UE) n. 1169/2011, notiamo subito la rilevanza del cambiamento introdotto, perché l'obbligo di indicare il Paese di origine o il luogo di provenienza, che nelle disposizioni della Direttiva (CE) n. 2000/13 attualmente in vigore, come abbiamo sopra segnalato, era previsto in modo generico, senza precise prescrizioni, nel testo del par. 2, lett. a., del citato art. 26 viene ora precisato nel senso che tale obbligo deve essere osservato «in particolare se le informazioni che accompagnano l'alimento o contenute nell'etichettatura nel loro insieme potrebbero altrimenti far pensare che l'alimento abbia un differente Paese di origine o luogo di provenienza».

Come si può comprendere, la nuova formulazione mira a combattere i tentativi di trarre in inganno i consumatori attraverso figure, fotografie o immagini di varia natura, opportunamente presentate con i colori della bandiera nazionale del Paese nel quale si vuol far credere che il prodotto ha avuto origine o dal cui territorio si vuole insinuare che il prodotto è pervenuto.

A parte questa integrazione innovativa, il Regolamento (UE) n. 1169/2011 non apporta modifiche particolari alle nozioni di *Paese di origine* e di *luogo di provenienza*.

Occorre però rilevare, come in precedenza abbiamo anticipato, che il legislatore europeo ha ritenuto di sottolineare un aspetto particolare relativo alla nozione di *luogo di provenienza*.

L'art. 2, par. 2, lett. g., del Regolamento (UE) n. 1169/2011, che fornisce la definizione di luogo di provenienza, precisa infatti che il *luogo di provenienza* di un prodotto alimentare è «qualunque luogo indicato come quello da cui proviene l'alimento, ma che non è il "Paese di origine" come individuato ai sensi degli artt. da 23 a 26 del Regolamento (CEE) n. 2913/92 [Codice doganale comunitario]».

Ciò significa, pertanto, come abbiamo in precedenza ricordato, che la definizione di Paese di origine di un prodotto alimentare rimane quella sopra riportata e contenuta negli artt. da 33 a 36 del Regolamento (CE) n. 450/2008 che ha sostituito il Regolamento (CEE) n. 2913/92⁴⁵.

⁴³Cfr. F. Capelli, *Il Regolamento (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agro-alimentari: luci ed ombre*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2013, p. 515 ss.

⁴⁴Art. 36 del Regolamento (CE) n. 450/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, che istituisce il codice doganale comunitario (Codice doganale aggiornato), in *Guce* n. L 145 del 4 giugno 2008, p. 1 ss. Occorre comunque notare che la definizione di Paese di origine cambierà nuovamente con l'entrata in vigore del Regolamento (UE) n. 952/2013 che contiene l'ultima versione del Codice doganale comunitario. A partire infatti dal 1° giugno 2016 la definizione di Paese di origine prevista dall'art. 60 sarà la seguente: «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 contribuiscono due o più paesi o territori sono considerate originarie del paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata, effettuata presso un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione.*».

⁴⁵Cfr. le precisazioni riportate *supra*, nota 43.

A questo proposito occorre anche considerare che la seconda parte dell'art. 2, par. 2, lett. g., del Regolamento (UE) n. 1169/2011, contiene una precisazione molto importante che dovrà essere tenuta presente, soprattutto dalle Autorità di controllo italiane, quando saranno chiamate ad applicare le normative nazionali adottate a tutela dei prodotti *made in Italy*⁴⁶. La richiamata disposizione precisa, infatti, che: «*il nome, la ragione sociale o l'indirizzo dell'operatore del settore alimentare apposto sull'etichetta non costituisce un'indicazione del Paese di origine o del luogo di provenienza del prodotto alimentare ai sensi del presente regolamento*».

Tale precisazione contribuirà sicuramente a ridimensionare le azioni di alcune Autorità di controllo nei casi nei quali le stesse hanno dovuto dare applicazione alle disposizioni nazionali adottate a tutela del *Made in Italy* e, in particolare, quelle della Legge n. 350 del 24 dicembre 2003⁴⁷.

b. Con riferimento a prodotti alimentari specifici

Se, come abbiamo visto, le nozioni di Paese di origine e di luogo di provenienza non subiscono modifiche sostanziali nel Regolamento (UE) n. 1169/2011, in quanto rimangono collegate a quelle del Codice doganale comunitario, lo stesso Regolamento (UE) n. 1169/2011 prevede però l'introduzione di disposizioni specifiche per quanto riguarda l'indicazione del Paese di origine o del luogo di provenienza di determinati prodotti.

L'art. 26, par. 2, lett. b., prevede, infatti, l'indicazione obbligatoria del Paese di origine o del luogo di provenienza per determinati tipi di carni. Sull'attuazione di tale disposizione deve provvedere la Commissione europea mediante l'adozione di appositi atti di esecuzione.

In effetti, conformemente al par. 8 dello stesso art. 26 del Regolamento (UE) n. 1169/2011, la Commissione ha provveduto ad adottare il Regolamento (UE) n. 1337/2013⁴⁸ che prevede l'indicazione obbligatoria del Paese di origine o del luogo di provenienza per le carni ovine, caprine, suine e per quelle dei volatili⁴⁹. Per altri prodotti alimentari come, ad esempio, per le carni

diverse da quelle in precedenza elencate, per il latte e per altri alimenti non trasformati, il par. 5 del Regolamento (UE) n. 1169/2011 prevede che la Commissione europea presenti al Parlamento europeo e al Consiglio, entro il 14 dicembre 2014, specifiche relazioni sull'indicazione obbligatoria del Paese di origine o del luogo di provenienza.

Come previsto dal par. 6 del Regolamento (UE) n. 1169/2011, la Commissione europea ha pure presentato al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'indicazione obbligatoria del Paese di origine o del luogo di provenienza per le carni utilizzate come ingredienti.

c. Con riferimento agli ingredienti contenuti nei prodotti alimentari

Di contro, il par. 3 dell'art. 26 del Regolamento (UE) n. 1169/2011 introduce una disciplina del tutto nuova per quanto riguarda l'indicazione del Paese di origine o del luogo di provenienza di un prodotto alimentare nel caso in cui il Paese di origine o il luogo di provenienza del prodotto medesimo sia diverso da quello del suo ingrediente primario⁵⁰.

In tal caso, secondo la disposizione citata, deve essere indicato anche il Paese di origine o il luogo di provenienza dell'ingrediente primario (par. 3, lett. a., dell'art. 26). In alternativa si deve segnalare che il Paese di origine o il luogo di provenienza dell'ingrediente primario è diverso da quello del prodotto alimentare (par. 3, lett. b., dell'art. 26).

Anche queste disposizioni avrebbero dovuto essere attuate dalla Commissione mediante l'adozione di atti di esecuzione entro il 13 dicembre 2013, in base al par. 8 dell'art. 26 del Regolamento (UE) n. 1169/2011.

Purtroppo la Commissione non ha adottato alcun provvedimento con riferimento ai prodotti di cui al par. 3 dell'art. 26 appena esaminato.

Per quanto riguarda il latte usato come ingrediente di prodotti lattiero-caseari, i prodotti a base di un unico ingrediente e gli ingredienti che rappresentano più del 50% del prodotto alimen-

⁴⁶Cfr. F. Brusa, *Il made in Italy a confronto con l'eterogenesi dei fini. Ipotesi di un nuovo ordinamento*, in *Alimenta*, 2013, p. 223; ID., *Il made in Italy a confronto con l'eterogenesi dei fini. Il settore agroalimentare*, in *Alimenta*, 2014, p. 5 ss. nonché ID., *Made in Italy ed eterogenesi dei fini: la trasformazione sostanziale nel settore alimentare tra norma nazionale ed ordinamento comunitario*, in *Alimenta*, 2014, p. 77 ss.

⁴⁷Legge finanziaria 2004 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, in *Guri* n. 299 del 27 dicembre 2003, *suppl. ord.*

⁴⁸Regolamento di esecuzione (UE) n. 1337/2013 della Commissione, del 13 dicembre 2013, che fissa le modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'indicazione del Paese di origine o del luogo di provenienza delle carni fresche, refrigerate o congelate di animali della specie suina, ovina, caprina e di volatili, in *Gu-UE* n. L 335 del 14 dicembre 2013, p. 19 ss. La sua applicazione è prevista a partire dal 1° aprile 2015.

⁴⁹A tale proposito cfr. la Risoluzione del Parlamento europeo del 6 febbraio 2014 sul Regolamento di esecuzione (UE) n. 1337/2013 della Commissione, del 13 dicembre 2013, che fissa le modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'indicazione del paese di origine o del luogo di provenienza delle carni fresche, refrigerate o congelate di animali della specie suina, ovina, caprina e di volatili. In tale Risoluzione, il Parlamento europeo «1. ritiene che il regolamento di esecuzione della Commissione ecceda le competenze di esecuzione conferite alla medesima a norma del regolamento (UE) n. 1169/2011; 2. invita la Commissione a ritirare il regolamento di esecuzione; 3. chiede alla Commissione di redigere una versione riveduta del regolamento di esecuzione, che preveda l'indicazione obbligatoria sull'etichetta del luogo di nascita nonché dei luoghi di allevamento e di macellazione dell'animale per le carni non trasformate di animali della specie suina, ovina, caprina e di volatili, in conformità della legislazione vigente in materia di etichettatura di origine delle carni bovine; 4. invita la Commissione a sopprimere le deroghe al regolamento di esecuzione previste per le carni macinate e le rifilature; [...]».

⁵⁰La definizione di ingrediente primario è riportata all'art. 2, par. 2, lett. q., del Regolamento (UE) n. 1169/2011: «L'ingrediente o gli ingredienti di un alimento che rappresentano più del 50% di tale alimento o che sono associati abitualmente alla denominazione di tale alimento dal consumatore e per i quali nella maggior parte dei casi è richiesta un'indicazione quantitativa».



tare, il par. 5 dell'art. 26 del Regolamento (UE) n. 1169/2011 prevede che la Commissione presenti, entro il 14 dicembre 2014, al Parlamento europeo e al Consiglio, una relazione sull'indicazione del Paese di origine o del luogo di provenienza.

Come si può comprendere, leggendo i vari paragrafi dell'art. 26 del Regolamento (UE) n. 1169/2011, per la Commissione europea non sarà facile risolvere il problema dell'indicazione del Paese di origine e del luogo di provenienza relativamente ai prodotti alimentari.

Una prova delle difficoltà che la Commissione deve superare, è fornita dalla mancata osservanza del termine del 13 dicembre 2013 previsto dal par. 8 dell'art. 26, per l'adozione degli atti esecutivi concernenti l'indicazione del Paese di origine e del luogo di provenienza dei prodotti alimentari contemplati dal par. 3 dell'art. 26.

A tale proposito è certo che i provvedimenti di attuazione che la Commissione europea è stata autorizzata ad adottare sono indispensabili per regolare questa materia, senza i quali il contenzioso fra gli Stati membri potrebbe aumentare notevolmente.

Difficoltà potranno comunque sorgere nel caso in cui gli Stati membri, sulla base dell'art. 39, par. 2, del Regolamento (UE) n. 1169/2011, introducano disposizioni nazionali relative all'indicazione obbligatoria del Paese di origine o del luogo di provenienza per determinati prodotti alimentari.

IV. Conclusioni

Volendo trarre le conclusioni dall'esame della disciplina introdotta dal Regolamento (UE) n. 1169/2011 relativamente, da un lato, al problema della responsabilità degli operatori del settore alimentare e, dall'altro lato, al problema dell'indicazione del Paese di origine e del luogo di provenienza dei prodotti alimentari, possiamo sostenere che, in linea di massima, le soluzioni adottate appaiono ragionevoli e vanno condivise.

Occorrerà, come accennato nel testo, che la ragionevolezza delle norme adottate trovi corrispondenza in un'analogha ragionevolezza negli interventi delle Autorità di controllo.