

Etichetta

Uno strumento (anche) a tutela dei consumatori

Considerazioni a margine del regolamento (UE) 1169/2011

di *Angela Mucciolo**, *Filippo Castoldi***, *Claudio Mucciolo****

*Dottore in Scienze e Tecnologie delle Produzioni animali

**Dirigente Veterinario della Direzione generale Welfare della Regione Lombardia

*** Dipartimento di Prevenzione della Asl di Salerno

Il ruolo dell'etichettatura, la regola dello "stand-still", le informazioni da fornire obbligatoriamente al consumatore e quelle che possono essere indicate su base volontaria

L'interesse che l'Unione europea ha mostrato per la fornitura delle informazioni al consumatore in materia di alimenti è sempre stato vivo, sia per tutelare al meglio la salute e gli interessi dei consumatori, sia nell'ottica di garantire la trasparenza e la correttezza del mercato comune e delle transazioni che vi avvengono.

Quanto a quest'ultimo aspetto, c'è da notare che il progresso negli scambi all'interno e all'esterno dell'Unione ha allargato i confini spaziali dei mercati, creando il rischio di costituire barriere di ordine informativo in grado di ostacolare la possibilità per i diversi attori sul mercato di operare comparazioni tra le diverse opzioni disponibili e di valutarne la convenienza. Si è quindi venuta a

creare una situazione di asimmetria informativa, a danno dei consumatori che non sempre riescono ad accedere a tutte le informazioni necessarie per compiere scelte razionali e consapevoli. Questa situazione comporta uno squilibrio contrattuale, per ridurre il quale il legislatore ha definito un set minimo di informazioni che deve essere fornito ai consumatori, determinando così il passaggio da una tutela *ex post* del consumatore, che trova applicazione dopo il danno subito, ad una tutela di tipo preventivo.

Il principio di concorrenza alla base del libero mercato presuppone un sistema nel quale i protagonisti delle operazioni economiche siano messi su un piede di parità quanto alla possibilità di accedere alle informazioni necessarie a operare le scelte. Nel mercato moderno, essenzialmente un mercato "muto", come si è detto sopra, è quindi indispensabile che al consumatore venga fornita un'informazione completa, comprensibile, non fuorviante, che gli permetta di compiere scelte razionali dopo aver posto a confronto le merci offerte dalla/e controparte/i quanto, tra l'altro, al prezzo ed alla qualità. In assenza di queste informazioni, un produttore non potrebbe sollecitare in modo trasparente l'acquisto della propria merce e il consumatore non potrebbe compiere alcuna scelta cosciente (informata). La fornitura di informazioni

false o fuorvianti o l'omissione di informazioni essenziali al fine della corretta percezione della situazione, inoltre, integrano la messa in atto di pratiche commerciali sleali e scorrette, che danneggiano sia i consumatori che gli imprenditori concorrenti.

Il diritto europeo, per far fronte alla situazione di incertezza che si viene a creare in virtù dell'assenza di un'aperta comunicazione tra le parti contrattuali, introduce prescrizioni di forma vincolata, non riguardo la forma negoziale, ma nel senso di prevedere determinati aspetti formali del contratto, che deve contenere necessariamente alcuni elementi rilevanti affinché essi siano percepibili dal consumatore.

Rilevante in tale ambito è la direttiva 2005/29/CE relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori, recepita con il decreto legislativo 146/2007, il cui scopo è «contribuire al corretto funzionamento del mercato interno e al conseguimento di un livello elevato di tutela dei consumatori mediante l'armonizzazione delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di pratiche commerciali sleali lesive degli interessi economici dei consumatori»¹. È significativo come la direttiva, di pochi anni successiva, riprenda uno degli obiettivi stabiliti in campo alimentare dal regolamento (CE) 178/2002².

Lo strumento principe impiegato per comunicare le pertinenti informazioni al consumatore è costituito dall'etichettatura: le informazioni contenute in etichetta assumono un ruolo di garanzia e contribuiscono, oltre ad assicurare la tutela della salute dei consumatori³, a garantire la libera circolazione delle merci^{4,5}. Se l'imprenditore rifiuta di fornire le informazioni necessarie al consumatore al fine di permettergli di compiere scelte ragionate e consapevoli o altera le informazioni in danno della controparte, incorre in determinate responsabilità.

Obblighi informativi

La tutela (della salute e degli interessi) del consumatore di alimenti è garantita, tra l'altro, nel momento in cui questi è informato adeguatamente e posto nelle condizioni di operare liberamente il confronto tra le diverse opportunità di acquisto dei prodotti esistenti sul mercato. A questo fine, il legislatore comunitario ha stabilito, da ultimo con il regolamento (UE) 1169/2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, le informazioni (minime) necessarie che devono essere comunicate dall'operatore economico responsabile della commercializzazione o dell'importazione del prodotto (parte contraente informata)⁶ al consumatore (parte contraente non

¹ Articolo 1 della direttiva 2005/29/CE.

² «Il presente regolamento costituisce la base per garantire un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti» (articolo 1).

«La legislazione alimentare persegue uno o più fra gli obiettivi generali di un livello elevato di tutela della vita e della salute umana, della tutela degli interessi dei consumatori, comprese le pratiche leali nel commercio alimentare» (articolo 5.1).

«La legislazione alimentare si prefigge di tutelare gli interessi dei consumatori e di costituire una base per consentire ai consumatori di compiere scelte consapevoli in relazione agli alimenti che consumano. Essa mira a prevenire le seguenti pratiche:

a) le pratiche fraudolente o ingannevoli;
b) l'adulterazione degli alimenti;
c) ogni altro tipo di pratica in grado di indurre in errore il consumatore» (articolo 8).

³ «Per determinare se un alimento sia a rischio occorre prendere in considerazione quanto segue:
[...]

b) le informazioni messe a disposizione del consumatore, comprese le informazioni riportate sull'etichetta o altre informazioni generalmente accessibili al consumatore sul modo di evitare specifici effetti nocivi per la salute provocati da un alimento o categoria di alimenti» (articolo 14.3 del regolamento (CE) 178/2002).

⁴ «La libera circolazione di alimenti sicuri e sani costituisce un aspetto essenziale del mercato interno e contribuisce in modo significativo alla salute e al benessere dei cittadini, nonché alla realizzazione dei loro interessi sociali ed economici» (considerando 2° del regolamento (UE) 1169/2011).

⁵ «La normativa in materia di informazioni sugli alimenti intende stabilire nell'Unione le condizioni per la libera circolazione degli alimenti legalmente prodotti e commercializzati» (articolo 3.2 del regolamento (UE) 1169/2011).

⁶ «L'operatore del settore alimentare responsabile delle informazioni sugli alimenti è '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» (articolo 8.1 del regolamento (UE) 1169/2011).

informata) al momento dell'acquisto dell'alimento. È rilevante segnalare come gli obblighi informativi nel campo degli alimenti siano stabiliti a livello europeo con un regolamento, immediatamente applicabile in tutti gli Stati membri, a tutela dell'interesse primario del diritto alla salute dell'uomo. Uniformare le informazioni significa, inoltre, rendere omogenee e trasparenti le condizioni contrattuali a tutela, non solo del consumatore acquirente, ma anche degli operatori economici i cui prodotti sono proposti sul mercato, che vengono posti tutti sullo stesso piano, garantendo così «l'efficace funzionamento del mercato interno»⁷. Da notare che il regolamento (UE) 1169/2011 non stabilisce obblighi a carico dell'imprenditore alimentare solamente nella fase della vendita, ma si interessa anche della fase precedente al concreto atto di scambio. Nel trattare delle informazioni che devono essere fornite al consumatore, infatti, il legislatore ha preso in considerazione non solo quelle presenti nell'etichetta, ma anche quelle riportate in sede di presentazione e nella pubblicità degli alimenti. Anche i messaggi pubblicitari, infatti, sono idonei ad incidere sulle scelte concrete dei consumatori, fornendo loro elementi di discernimento. Gli obblighi informativi investono, quindi, anche aspetti nelle fasi precedenti l'atto di scambio, che non riguardano il momento del perfezionamento del contratto con la cessione del bene.

Il regolamento (UE) 1169/2011 è stato fortemente voluto proprio per venire incontro all'esigenza dei consumatori e degli operatori del settore alimentare di disporre, in un unico atto, di un assetto completo ed esauriente di regole in materia di etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari. Il regolamento aggiorna un complesso dispositivo normativo già in essere a livello comunitario per renderlo più aderente alle esigenze di una società sempre più complessa e aperta e con ciò favorisce la certezza del diritto, rafforza la tutela del consumatore e sostiene la libera circolazione delle merci.

Dal punto di vista soggettivo, il regolamento (UE) 1169/2011, come stabilito dall'articolo 1, paragrafo 3, si applica «agli operatori del settore alimentare in tutte le fasi della catena alimentare

quando le loro attività riguardano la fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori». Dal punto di vista oggettivo, esso si applica «a tutti gli alimenti destinati al consumatore finale, compresi quelli forniti dalle collettività, e a quelli destinati alla fornitura delle collettività». Tra gli obiettivi generali del regolamento, la fornitura ai consumatori di informazioni sugli alimenti tali da permettere loro di adottare scelte consapevoli e di utilizzare gli alimenti in modo sicuro, anche nel rispetto di considerazioni sanitarie, economiche, ambientali, sociali ed etiche.

Per sua natura, il regolamento (UE) 1169/2011 può essere definito un regolamento "orizzontale", applicabile, cioè, a una pluralità di condizioni, che viene completato da una serie di altri provvedimenti di natura "verticale", come ad esempio la direttiva 2002/46/CE sugli integratori alimentari e il regolamento (UE) 1151/2012 sulle denominazioni d'origine protette (Dop), sulle indicazioni geografiche protette (Igp) e sulle specialità tradizionali garantite (Stg) dei prodotti agricoli e alimentari, che definiscono i requisiti e le condizioni applicabili a specifici settori, prodotti, ambiti. Dunque, per disporre di un quadro completo della normativa in materia di fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, è necessario prendere in considerazione anche altre disposizioni, accanto al regolamento (UE) 1169/2011.

L'etichetta dei prodotti alimentari

Seppure l'etichettatura, come detto, non rappresenta l'unico veicolo attraverso il quale le informazioni possano venire trasmesse al consumatore, costituisce sicuramente un importante strumento di informazione, probabilmente il più rilevante, all'interno di un mercato per lo più "muto", privo di parole parlate. Fornisce, infatti, dati che consentono al consumatore di operare scelte coscienti, confrontando i diversi prodotti e valutandoli in base alla loro qualità (termine complesso che include parametri quali, ad esempio, la composizione, le proprietà, l'origine, la durabilità, la modalità di conservazione e consumo) e al prezzo. La protezione degli interessi, oltre che della salute, dei

⁷ Articolo 1.1 del regolamento (CE) 178/2002.

consumatori è tra gli obiettivi del regolamento (UE) 1169/2011 (articolo 3.1). Tale tutela viene estesa nei riguardi di tutti i comportamenti che possono fuorviare i consumatori, inducendoli a compiere scelte che non avrebbero fatto se fossero stati in possesso di tutte le informazioni necessarie e se fossero stati posti nelle condizioni di comprenderle pienamente: è quindi vietato riportare in etichetta indicazioni in grado di indurre in errore il consumatore quanto alla natura, all'identità, alle proprietà, alla composizione, alla quantità, alla durata di conservazione, al Paese d'origine o al luogo di provenienza, al metodo di produzione o di provenienza degli alimenti offerti. In particolare, l'etichetta non deve attribuire al prodotto effetti o proprietà che non possiede, non deve indurre il consumatore a pensare che il prodotto abbia proprietà particolari quando tutti i prodotti analoghi le possiedono, non deve attribuire al prodotto la capacità di prevenire, trattare o guarire malattie⁸. Un ultimo aspetto che merita attenzione riguarda il fatto che l'etichetta (e le informazioni riportate su di essa) per sua natura costituisce un unicum con il prodotto, circola con esso, diventando essa stessa bene che contribuisce alla sua valorizzazione. Da tutti gli aspetti brevemente richiamati, discende l'importanza che le informazioni fornite al consumatore attraverso il dispositivo di etichettatura siano le stesse in tutti i Paesi membri dell'Unione, così da non creare asimmetrie e distorsioni al mercato interno.

La regola dello “stand-still” e le normative nazionali

La natura e la completezza delle informazioni riportate etichetta, come pure le modalità impiegate per la comunicazione di tali informazioni, possono costituire un ostacolo agli scambi intracomunitari. Al fine di prevenire ogni discriminazione basata sulla nazionalità, contraria ai principi della libera circolazione delle merci nel mercato dell'Unione, è quindi necessario che tutti gli Stati membri adottino disposizioni omogenee e non discriminatorie sull'etichettatura dei prodotti alimentari. Le norme in materia di modalità di comunicazione

delle informazioni ai consumatori tramite l'etichetta acquisiscono così la qualifica di regola tecnica. Le regole tecniche sono norme adottate per disciplinare le modalità (obbligatorie) di progettazione, produzione, installazione, manutenzione, erogazione di un bene o servizio. Attraverso l'adozione di regole e/o criteri tecnici diversi è possibile che singoli Stati membri costituiscano barriere non tariffarie ai prodotti degli altri Stati membri. Tale comportamento è vietato dall'articolo 34 del Trattato per il Funzionamento dell'Unione europea (Tfue) che recita: «Sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente». Sono considerate regole tecniche:

- i metodi e i procedimenti di produzione;
- le regole che hanno incidenza diretta sulla commercializzazione di un prodotto;
- le regole che vietano l'impiego o la commercializzazione di determinati componenti/ingredienti.

Il Trattato non impedisce a uno Stato membro di adottare proprie norme tecniche per disciplinare un determinato settore o prodotto, ma, per evitare che gli Stati emanino regole tecniche che possano essere di ostacolo alla libera circolazione delle merci, è stata stabilita la regola del cosiddetto “stand-still” (ferma-aspetta). Tale principio, introdotto dalla direttiva 1998/34/CE, oggi abrogata e sostituita dalla direttiva 2015/1535/UE, subordina l'entrata in vigore delle regole tecniche predisposte da uno Stato membro alla preventiva notifica alla Commissione, che a sua volta informa gli altri Stati membri della proposta e procede a valutare gli effetti della regola tecnica nazionale sul commercio intracomunitario. La Commissione e gli Stati membri possono inviare allo Stato membro che ha presentato il progetto di regola tecnica osservazioni di cui lo Stato membro terrà conto, per quanto possibile, nella stesura definitiva della regola tecnica.

Lo Stato membro proponente sospende l'applicazione della norma tecnica per un periodo di 3/6 mesi dalla notifica alla Commissione, per dare tempo a questa e agli altri Stati membri di valutare gli effetti della regola tecnica. Il periodo di

⁸ Articolo 7 del regolamento (UE) 1169/2011.

“attesa” viene prolungato sino a 12 mesi nel caso in cui la Commissione comunica che il progetto di regola tecnica concerne una materia oggetto di una proposta di direttiva, di regolamento o di decisione presentata al Parlamento europeo e del Consiglio, conformemente all’articolo 288 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione europea.

Il contenuto dell’etichetta

Le informazioni obbligatorie

Alla luce dell’obiettivo richiamato – garantire la libera circolazione delle merci nell’Unione, prevenendo pratiche di comunicazione delle informazioni ai consumatori che potrebbero configurarsi come ostacoli – il regolamento (UE) 1169/2011 contiene indicazioni dettagliate sulle modalità di redazione dell’etichetta, le informazioni da fornire⁹, nonché sulle modalità di messa a disposizione, posizionamento e presentazione delle informazioni obbligatorie sugli alimenti.

Le indicazioni obbligatorie che devono essere inserite in etichetta sono specificate all’articolo 9. È obbligatorio fornire al consumatore informazioni circa:

- il nome del prodotto, ovvero la sua denominazione merceologica;
- gli ingredienti, inclusi gli additivi, i conservanti, i coloranti, gli edulcoranti, in ordine decrescente di quantità;
- qualsiasi ingrediente o coadiuvante tecnologico che provochi allergie o intolleranze usato nella fabbricazione o nella preparazione di un alimento e ancora presente nel prodotto finito, anche se in forma alterata;
- la quantità di taluni ingredienti o categorie di ingredienti, qualora tali ingredienti contribuiscano in modo determinante alla qualificazione dell’alimento e quindi possano indirizzare la scelta del consumatore;
- la quantità netta dell’alimento;
- il termine minimo di conservazione o la data di scadenza;
- le condizioni particolari di conservazione e/o le condizioni d’impiego;

- il nome o la ragione sociale e l’indirizzo dell’operatore del settore alimentare responsabile delle informazioni sugli alimenti ovvero quello con il cui nome o con la cui ragione sociale è commercializzato il prodotto;
- il Paese d’origine o il luogo di provenienza, oltre che per i prodotti, per esempio le carni bovine, per le quali tale indicazione è obbligatoria ai sensi della normativa dell’Unione, in tutti quei casi nei quali la mancata indicazione dell’origine o le modalità con le quali questa viene suggerita al consumatore possono contribuire a indurre in inganno l’acquirente circa la natura, la qualità, l’origine del prodotto acquistato;
- le istruzioni per l’uso, per i casi in cui la loro omissione renderebbe difficile un uso adeguato dell’alimento;
- per le bevande che contengono più di 1,2 % di alcol in volume, il titolo alcolometrico volumico effettivo;
- la dichiarazione nutrizionale.

In aggiunta alle informazioni obbligatorie, nel caso di alcuni specifici alimenti, come, per esempio, gli alimenti confezionati in atmosfera protettiva, quelli contenenti edulcoranti o acido glicirrizico o il suo sale di ammonio, il regolamento (UE) 1169/2011, all’articolo 10, prevede che siano fornite informazioni aggiuntive.

Le indicazioni obbligatorie devono essere disponibili e facilmente accessibili al consumatore (articolo 12), sistemate in modo evidente, ovvero devono essere facilmente visibili e chiaramente leggibili e devono essere scritte in modo indelebile (articolo 13). Il regolamento (UE) 1169/2011 fornisce disposizioni anche in merito alla lingua che deve essere impiegata per fornire le indicazioni riportate in etichetta: deve essere facilmente comprensibile dai consumatori dello Stato in cui l’alimento è commercializzato, fatta salva la possibilità che i singoli Stati membri chiedano che le informazioni siano fornite in una o più lingue ufficiali dell’Unione europea (articolo 15).

Le informazioni obbligatorie possono essere ricondotte a tre categorie:

- informazioni sull’identità e la composizione

⁹ Il regolamento (UE) 1169/2011 distingue le informazioni che debbono essere obbligatoriamente fornite al consumatore e quelle che lo possono essere su base volontaria.

(ovvero notizie sulle proprietà e le altre caratteristiche dell'alimento);

- informazioni funzionali alla protezione della salute dei consumatori e sull'uso sicuro dell'alimento (cioè quelle informazioni che riguardano gli elementi della composizione che possono avere un effetto nocivo sulla salute di alcune categorie di consumatori);
- informazioni sulle caratteristiche nutrizionali dell'alimento.

Le tre categorie di informazioni non devono peraltro essere considerate come "contenitori rigidi". Spesso le informazioni che devono comparire in etichetta travalicano i confini di una categoria, essendo riconducibili anche a principi e obiettivi caratteristici di un altro gruppo di informazioni, com'è il caso delle informazioni in merito agli ingredienti in grado di provocare allergie e/o intolleranze che hanno anche un evidente intento di protezione della salute di determinate categorie di consumatori.

Accanto al contenuto e alle modalità di comunicazione delle informazioni obbligatorie, il regolamento (UE) 1169/2011 prevede la possibilità che talune informazioni vengano fornite su base volontaria. Questo riguarda sia il caso in cui, nonostante l'esenzione dall'obbligo di fornire alcune delle indicazioni "obbligatorie", l'operatore scelga di comunicarle comunque al consumatore, sia quando l'informazione riguardi aspetti qualitativi che l'operatore ritiene possano contribuire alla valorizzazione dei propri prodotti. Nel primo caso, l'articolo 36 del regolamento (UE) 1169/2011 stabilisce che la rappresentazione di tali informazioni non deve entrare in conflitto con quelle fornite su base obbligatoria anche dal punto di vista spaziale (articolo 37).

Le misure applicabili alle indicazioni facoltative di qualità legate al territorio di origine o provenienza sono invece disposte dal regolamento (UE) 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli.

Oltre a quanto sopra, gli Stati membri possono adottare disposizioni in materia di ulteriori indicazioni obbligatorie per tipi o categorie specifici di alimenti in materie non specificamente armonizzate dalla normativa dell'Unione purché tali

disposizioni non vietino, ostacolino o limitino la libera circolazione delle merci conformi al presente regolamento (articolo 38).

Nel caso poi in cui uno Stato membro, a protezione della salute pubblica o dei consumatori, per prevenire le frodi, proteggere i diritti di proprietà industriale e commerciale, incluse le indicazioni di provenienza e quelle di origine controllata, e per reprimere forme di concorrenza sleale, desideri adottare misure specifiche aggiuntive in materia di informazioni che devono essere fornite ai consumatori, è necessario che lo stesso segua una procedura specifica.

Il regolamento (UE) 1169/2011 prevede, infatti, che, al fine di prevenire distorsioni del mercato interno o la costituzione di ingiustificate barriere commerciali, il progetto di misura venga notificato alla Commissione e agli altri Stati membri, precisando i motivi che le giustificano. Sebbene il regolamento (UE) 1169/2011 preveda, nel caso in esame, un iter semplificato rispetto a quello previsto dalla direttiva 2015/1935/UE, l'adozione da parte dello Stato membro del provvedimento proposto può avvenire solo trascorsi tre mesi dalla notifica alla Commissione, sempre che questa non abbia inviato parere negativo (articolo 45 del regolamento (UE) 1169/2011).

La denominazione dell'alimento

L'identità del prodotto è data dalla sua denominazione legale, ovvero quella assegnatagli dalle disposizioni comunitarie (articolo 17.1 del regolamento (UE) 1169/2011).

Laddove non esista una denominazione legale, il prodotto deve essere identificato con la sua denominazione usuale o consuetudinaria e, ove non esista o non sia utilizzata una denominazione usuale, dev'essere fornita una denominazione descrittiva. Nonostante le indicazioni fornite dal regolamento (UE) 1169/2011 appaiano precise, non sempre è facile individuare la corretta denominazione dei prodotti alimentari, come nel caso di alcuni alimenti di carne che, a causa della non dirimente definizione data dal regolamento (CE) 853/2004, non è chiaro se debbano venire rubricati sotto la definizione di "preparazione di carni"¹⁰ o di

¹⁰ "Preparazioni di carni": carni fresche, incluse le carni ridotte in frammenti, che hanno subito un'aggiunta di prodotti alimentari, condimenti o additivi o trattamenti non sufficienti a modificare la struttura muscolofibrosa interna della carne e ad eliminare, quindi, le caratteristiche delle carni fresche.

“prodotto a base di carne”¹¹. Anche nel caso di numerosi alimenti composti, l'esatta denominazione non è sempre semplice da definire laddove, in assenza di una denominazione legale (ad esempio, “formaggio”) e di una codificata dall'uso (ad esempio, “insalata russa”) che pongono il consumatore nelle condizioni di comprendere in maniera chiara la natura dell'alimento in questione, sia necessario ricorrere a una denominazione descrittiva. In questi casi, è importante che nessun elemento, per esempio nel nome di fantasia con il quale è indicato il prodotto o le immagini che lo accompagnano, possa trarre in inganno il consumatore circa la reale natura dell'alimento (com'è il caso dei “prodotti alimentari a base di componenti del latte” che vengono proposti come ingredienti per la preparazione di pizze o di altri piatti di gastronomia in alternativa a formaggi a pasta filata e che non devono presentare alcun elemento suscettibile di suggerire al consumatore che si tratti di “formaggio”).

Quanto agli ingredienti, questi vanno riportati «in ordine decrescente di peso, così come registrati al momento del loro uso nella fabbricazione dell'alimento». Quest'ultima precisazione assume valore particolare nel caso di ingredienti il cui stato o la cui natura subisce un cambiamento sostanziale in corso di processo, com'è il caso di tutti gli ingredienti che, nel corso del processo di produzione potrebbero subire, per esempio, una concentrazione, evaporazione, sublimazione, per cui il quantitativo inizialmente aggiunto non corrisponde a quello rilevabile nel prodotto finito. È fatto salvo il caso di quelle componenti che:

- figurano nella denominazione dell'alimento (per esempio, “biscotti alle nocciole”);
- sono generalmente associate dal consumatore alla denominazione del prodotto;
- sono evidenziate nell'etichettatura mediante parole, immagini o una rappresentazione grafica (anche le immagini che accompagnano il prodotto sulla confezione contribuiscono a indirizzarne e determinarne le scelte);

- sono essenziali per caratterizzare un alimento, per il quale l'articolo 22 e l'allegato VIII dettano modalità specifiche di indicazione del quantitativo.

Sempre in tema di ingredienti che subiscono un'alterazione sostanziale della propria natura o stato, è da sottolineare che gli ingredienti la cui natura viene modificata in corso di processo possono essere indicati con riferimento alle loro caratteristiche al momento della fabbricazione (per esempio, le conserve di pesce “all'olio extravergine di oliva” nelle quali la qualità dell'olio è riferita esclusivamente al momento del suo impiego: il processo di sterilizzazione delle conserve, infatti, comporta una parziale degradazione dei grassi che perdono le caratteristiche dell'olio extravergine).

La provenienza e l'origine dell'alimento

L'Unione ha sempre mostrato un'attenzione particolare alla comunicazione della provenienza dell'origine e della provenienza degli alimenti, caratteristiche alle quali viene annesso un chiaro significato in termini di qualità. Un primo regolamento, il 2081/1992, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari, è stato successivamente aggiornato e completato dai due regolamenti (CE) 509/2006 e 510/2006, relativi rispettivamente alle specialità tradizionali garantite e alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari, a loro volta sostituiti dal regolamento (UE) 1151/2012¹², indicano chiaramente l'attenzione del legislatore comunitario per i prodotti e le produzioni di qualità legati a un determinato territorio.

Oltre a quanto previsto dai regolamenti in materia di prodotti Dop, Igp e Stg, con le disposizioni di cui all'articolo 9, lettera i), e dell'articolo 26 del regolamento (UE) 1169/2011, il Parlamento e il Consiglio hanno voluto estendere la possibilità

¹¹ “Prodotti a base di carne”: i prodotti trasformati risultanti dalla trasformazione di carne o dall'ulteriore trasformazione di tali prodotti trasformati in modo tale che la superficie di taglio permette di constatare la scomparsa delle caratteristiche delle carni fresche.

¹² Oltre al regolamento (UE) 1151/2012 in materia di alimenti Dop, Igp e Stg, sono da ricordare il regolamento (CE) 110/2008 e il regolamento (UE) 251/2014 in materia di protezione delle indicazioni geografiche delle bevande spiritose e dei prodotti vitivinicoli aromatizzati.

dei consumatori di operare scelte consapevoli con riferimento al legame geografico di un prodotto con un determinato territorio e con le sue tradizioni anche a tutti quei prodotti che, pur non essendo protetti da una denominazione o da una indicazione geografica protetta o comunque da un disciplinare di produzione, possono essere scelti proprio in base alla loro provenienza od origine, alle quali viene associato un valore in termini di qualità. Le disposizioni dell'articolo 26 non si applicano, infatti, a tutti i prodotti alimentari, ma solo a quelli per i quali «l'omissione di tale indicazione possa indurre in errore il consumatore in merito al Paese d'origine o al luogo di provenienza reali dell'alimento».

L'interesse del consumatore viene quindi posto al primo posto tra le tutele che il regolamento (UE) 1169/2011 intende offrire. Se, da un lato, l'obiettivo di garantire la libera circolazione delle merci all'interno dell'Unione europea rende questa contraria alla segnalazione in etichetta dell'origine dell'alimento, per il rischio che tale informazione causi distorsioni del mercato, spingendo i consumatori ad acquistare il prodotto nazionale, dall'altro, la tutela della concorrenza e delle pratiche commerciali leali soccombono davanti all'interesse all'informazione del consumatore.

Va, infine, ricordato che le disposizioni dello stesso articolo non si applicano alle carni bovine, le cui modalità di dichiarazione dell'origine sono disciplinate dai regolamenti (CE) 1760/2000 e 1825/2000, e alle carni di suino, ovicaprini e polame regolate dal regolamento (UE) 1137/2013. Con il regolamento di esecuzione (UE) 2018/775, la Commissione ha dettato ulteriori misure circa l'indicazione del Paese d'origine o del luogo di provenienza dell'ingrediente primario di un alimento¹³, completando così il quadro previsto in materia dall'articolo 26 del regolamento (UE) 1169/2011.

Oltre a quanto previsto in via generale dall'articolo 26, il regolamento (UE) 1169/2011 apre anche alla possibilità che i singoli Stati membri, per mezzo di disposizioni nazionali, richiedano che al consumatore siano fornite obbligatoriamente

ulteriori informazioni, incluse quelle sul Paese di origine o sul luogo di provenienza degli alimenti (articolo 39.2). L'imposizione di tali ulteriori indicazioni è peraltro possibile «solo ove esista un nesso comprovato tra talune qualità dell'alimento e la sua origine o provenienza». Le prove dell'esistenza del legame tra territorio e qualità percepita dell'alimento costituisce uno degli elementi che lo Stato membro che desidera adottare disposizioni nazionali deve fornire alla Commissione, ai sensi dell'articolo 45 sopra richiamato.

È da notare che il nesso che deve intercorrere tra le qualità dell'alimento e la sua origine non è lo stesso che deve esistere nel caso di alimenti a denominazione di origine protetta o indicazione geografica protetta, per i quali l'Unione ha riconosciuto il legame intrinseco tra le caratteristiche del prodotto e la sua origine geografica. L'articolo 39 fa riferimento ad una particolare reputazione che i produttori di un'area geografica hanno acquisito presso i consumatori, tale da renderla significativa per la maggior parte dei consumatori. È chiaro, quindi, che la strada per l'adozione di tali misure è molto stretta. L'UE ha più volte rigettato come illegittime norme nazionali che tentavano di introdurre requisiti obbligatori in materia di indicazione dell'origine territoriale di specifici alimenti o di categorie di alimenti non accompagnate dalla documentazione delle loro particolari qualità o caratteristiche del prodotto. Si aggiunga che, con l'entrata in applicazione del regolamento di esecuzione (UE) 2018/775, dal 1° aprile 2020, le norme nazionali emanate da diversi Stati membri per finalità chiaramente protezionistiche hanno cessato di essere applicabili. In chiusura, è necessario specificare il significato del termine "Paese di origine". Il regolamento (UE) 952/2013, che sostituisce il regolamento (CE) 2913/1992, senza darne una definizione, fornisce, però, l'ambito di applicazione del termine: «Le merci interamente ottenute in un unico Paese o territorio sono considerate originarie di tale Paese o territorio» e «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

¹³ «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» (articolo 2.2, lettera q, del regolamento (UE) 1169/2011).

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»¹⁴. Il luogo di provenienza è invece definito dallo stesso regolamento (UE) 1169/2011, all'articolo 2.2, lettera g): «qualunque luogo indicato come quello da cui proviene l'alimento, ma che non è il "Paese d'origine"».

Il "caso Ogm"

L'Unione europea prevede l'obbligo per i produttori di segnalare nell'etichetta dei prodotti alimentari la presenza di organismi geneticamente modificati (Ogm), definiti come organismi, diversi da un essere umano, il cui materiale genetico è stato modificato con modalità diverse da quelle ricorrenti in natura con l'accoppiamento e/o la ricombinazione genetica naturale¹⁵.

L'utilizzo di Ogm per produrre alimenti richiede sempre l'autorizzazione della Commissione che, a seguito di una valutazione scientifica del rischio per la salute e l'ambiente effettuata dall'Autorità europea per la Sicurezza alimentare (Efsa), adotta, mediante una procedura di comitato, una decisione contenente le misure di gestione del rischio. L'autorizzazione all'immissione in commercio di un alimento geneticamente modificato ha durata decennale ed è rinnovabile per un periodo di eguale durata.

Nel corso di validità dell'autorizzazione, l'Efsa può rivedere il proprio parere sulla base di nuovi dati e, di conseguenza, la Commissione può modificare, sospendere o revocare l'autorizzazione.

I criteri per l'autorizzazione, la vigilanza degli alimenti e mangimi geneticamente modificati, nonché per la loro etichettatura sono stabiliti dal regolamento (CE) 1829/2003.

In linea con quanto previsto in generale dalla normativa in materia di fornitura delle informazioni ai consumatori, queste non debbono essere tali da trarre in inganno il consumatore¹⁶. Per gli aspetti specificamente connessi agli organismi

geneticamente modificati, il regolamento è applicabile agli alimenti che contengono o sono costituiti da Ogm, agli alimenti che sono prodotti a partire da o che contengono ingredienti prodotti a partire da Ogm¹⁷, con esclusione degli alimenti «che contengono materiale che contiene, è costituito o prodotto a partire da Ogm presenti in proporzione non superiore allo 0,9 % degli ingredienti alimentari considerati individualmente o degli alimenti costituiti da un unico ingrediente, purché tale presenza sia accidentale o tecnicamente inevitabile». Il limite di contaminazione da Ogm oltre il quale scatta l'obbligo di informare il consumatore può sembrare alto, ma esso risponde alla pratica impossibilità di riscontrare sul mercato alcune materie prime agricole (soia), sia da agricoltura convenzionale, sia biologica, prive di contaminazione, come riportato nella relazione del Piano nazionale di Controllo ufficiale sulla presenza di organismi geneticamente modificati negli alimenti – anno 2013, che riporta: *"La ricerca dei vari tipi di mais e soia geneticamente modificati, effettuata dai laboratori, ha rilevato una percentuale di positività ad eventi di soia geneticamente modificata quasi totale"*. Negli anni, la situazione non è migliorata con l'estensione, a livello mondiale, di colture Ogm.

Dunque, gli alimenti che contengono, sono costituiti, sono ottenuti a partire da o contengono ingredienti prodotti da Ogm, oltre alle indicazioni previste in via generale per tutti gli alimenti dal regolamento (UE) 1169/2011, devono indicare nell'elenco degli ingredienti l'indicazione che il prodotto è geneticamente modificato o che deriva da un prodotto geneticamente modificato, attraverso l'uso delle diciture "geneticamente modificato" o "prodotto da (nome dell'ingrediente) geneticamente modificato", immediatamente dopo l'ingrediente in questione. Le informazioni fornite al consumatore, inoltre, devono menzionare le caratteristiche o proprietà che rendono il prodotto particolare quanto a composizione, valore o effetti nutrizionali, uso previsto dell'alimento, implicazioni per la salute di certi segmenti della popolazione e se un alimento può dare luogo a preoccupazioni di ordine etico o religioso¹⁸.

¹⁴ Articoli 60.1 e 60.2 del regolamento (UE) 952/2013.

¹⁵ Articolo 2.2 della direttiva 2001/18/CE.

¹⁶ Articolo 4.1, lettera b), del regolamento (CE) 1829/2003.

¹⁷ Articolo 12.1 del regolamento (CE) 1829/2003.

¹⁸ Articolo 13 del regolamento (CE) 1829/2003.

Le indicazioni facoltative di qualità legate a un territorio

Accanto alle informazioni obbligatorie, il produttore può avere interesse a inserire in etichetta altre indicazioni aggiuntive per comunicare ai consumatori le qualità dei propri prodotti. Quando tale informazione viene assicurata nel rispetto delle regole di trasparenza e di lealtà, anche il consumatore può trarne vantaggio.

Non fanno, ovviamente, parte delle indicazioni di qualità i requisiti di igiene e di sicurezza alimentare, che costituiscono un prerequisito comune a tutti gli alimenti immessi sul mercato.

I criteri per le indicazioni facoltative di qualità che facciano riferimento al territorio di origine o provenienza, non riconducibili a regimi di qualità tutelati a livello comunitario o nazionale, sono disciplinati dall'articolo 29 del regolamento (UE) 1151/2012 e devono rispettare i seguenti principi:

- l'indicazione si deve riferire a una caratteristica di una o più categorie di prodotti o ad una modalità di produzione o di trasformazione agricola applicabili in zone specifiche;
- l'uso dell'indicazione di origine o provenienza conferisce valore al prodotto rispetto a prodotti di tipo simile;
- l'indicazione ha una dimensione europea.

La possibilità per gli Stati membri di mantenere disposizioni nazionali sulle indicazioni facoltative di qualità non disciplinate dalla normativa dell'Unione di cui all'articolo 28 del regolamento (UE) 1151/2012, come richiamato sopra, è da valutare alla luce del più recente regolamento di esecuzione (UE) 2018/775. Tante opportunità di distinzione e caratterizzazione dei prodotti alimentari in funzione della zona di origine o provenienza possono generare incertezza nei produttori. A questo proposito, è interessante il tentativo, operato dalla Corte di Giustizia UE con la sentenza del 18 novembre 2003 nella causa C-216/01 (Budějovický Budvar, národní podnik contro Rudolf Ammersin GmbH), per chiarire il rapporto tra le diverse indicazioni, specificando anche il tipo di tutela della quale le stesse godono. La Corte distingue così:

- le indicazioni geografiche semplici, che indicano solo l'origine del prodotto e non

comunicano la presenza di un determinato nesso tra le caratteristiche organolettiche del prodotto e l'area geografica di riferimento;

- le indicazioni geografiche qualificate, che oltre a comunicare l'origine mettono in risalto lo stretto legame tra le caratteristiche organolettiche del prodotto ed il territorio. A queste appartengono le indicazioni geografiche protette (Igp) e le denominazioni di origine protette (Dop), disciplinate dal regolamento (UE) 1151/2012;
- le indicazioni geografiche dirette, che consistono nel preciso ed esatto nome della località geografica in cui il prodotto è ottenuto.
- le indicazioni geografiche indirette, che non si riferiscono a uno specifico toponimo, ma evocano il luogo geografico in cui il prodotto è stato ottenuto;
- le indicazioni geografiche con tutela assoluta, che impediscono ai produttori di altre aree geografiche di utilizzare il toponimo anche se usato con l'aggiunta "tipo", "simile", "imitazione" o parole simili;
- le indicazioni geografiche con tutela relativa, che richiedono, per ricevere protezione, che venga data la prova che il nome geografico, se apposto al prodotto non ottenuto nell'area del toponimo, sia capace di provocare confusione e di indurre in errore il consumatore.

Senza volere affrontare nello specifico il tema dei regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, argomento che, pur coinvolgendo il tema delle informazioni al consumatore, non rientra negli scopi del presente articolo, si ricorda soltanto che per potersi fregiare del marchio Dop, Igp o Stg, un prodotto deve rispettare le condizioni descritte in un apposito disciplinare approvato e gli stabilimenti devono essere sottoposti a controlli ufficiali da parte dell'autorità competente garante di tali requisiti, in Italia il Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali.

Altre indicazioni facoltative di qualità

I principi in base ai quali le informazioni facoltative di qualità degli alimenti possono comparire in etichetta sono quelli stabiliti al comma 2 dell'articolo

36, applicabili a tutte le informazioni sugli alimenti fornite volontariamente. Tali informazioni:

- non devono indurre in errore il consumatore;
- non devono essere ambigue né confuse per il consumatore;
- se del caso, sono basate su dati scientifici adeguati.

La Commissione, inoltre, si riserva la facoltà di stabilire mediante atti di esecuzione o atti delegati¹⁹ (nel caso del sottostante punto d) ulteriori requisiti per le informazioni volontarie sugli alimenti in materia di:

- presenza eventuale e non intenzionale negli alimenti di sostanze o prodotti che provocano allergie o intolleranza;
- idoneità di un alimento per vegetariani o vegani;
- indicazione delle assunzioni di riferimento per gruppi specifici di popolazione;
- altre informazioni volontarie nel caso in cui le informazioni volontarie sugli alimenti siano contrastanti così da indurre in errore o confondere il consumatore.

Le informazioni fornite su base volontaria dai produttori sono molteplici.

Accanto alle indicazioni legate al territorio di origine o provenienza, esistono molte altre informazioni che possono essere offerte volontariamente al consumatore atte a valorizzare un alimento dal punto di vista salutistico, nutrizionale, religioso ed etico. Per esempio, dal punto di vista religioso, il produttore potrebbe assicurarsi un certo tipo di clientela, specificando il tipo di carne che costituisce il prodotto e le modalità di macellazione rituale degli animali da cui provengono le carni. Riguardo al profilo etico, alcuni consumatori potrebbero apprezzare, ad esempio, il fatto che il prodotto alimentare sia stato realizzato secondo le regole del mercato equo e solidale, oppure

secondo disposizioni che vietano lo sfruttamento di donne e bambini.

Quanto al primo punto, deve essere notato che l'interesse a essere informato circa le modalità con le quali un animale è stato macellato, ovvero se è stato ucciso previo stordimento o meno, secondo quanto previsto da determinati riti religiosi, è espresso non solo dai consumatori aderenti a una determinata fede religiosa, ma anche da altri consumatori, sensibili al tema del benessere e della protezione degli animali. Tale considerazione è chiaramente presa in considerazione dal 50° considerando del regolamento (UE) 1169/2011, che recita: «I consumatori dell'Unione mostrano crescente interesse all'applicazione della normativa dell'Unione in materia di benessere animale al momento della macellazione, compresi i metodi di stordimento prima della macellazione. A tal riguardo, uno studio dell'opportunità di fornire ai consumatori informazioni sullo stordimento degli animali dovrebbe essere inserito nel contesto di una futura strategia dell'Unione sulla protezione e il benessere degli animali».

Nonostante siano state, però, presentate numerose proposte tese a regolamentare la materia, ad oggi, non è stata adottata alcuna misura in materia, fatte salve alcune disposizioni nazionali. Senza entrare nel merito della discussione che investe temi e sensibilità delicati, si vuole qui sottolineare come la fornitura di informazioni sugli alimenti possa divenire terreno di scontro anche dal punto di vista etico, oltre che economico, e che la mancata fornitura di informazioni può anche creare una asimmetria tra i diritti, egualmente degni di tutela legale, di categorie diverse di consumatori.

Un discorso a parte merita il caso in cui i produttori vogliano presentare i propri prodotti come ottenuti secondo il regime di produzione biologica, disciplinato dal regolamento (CE) 834/2007, che consente a coloro che producono o trasformano prodotti agricoli nel rispetto dei requisiti stabiliti dallo stesso regolamento di fregiarsi in etichetta,

¹⁹ Atti delegati: riguardano l'adozione di misure (tecniche) non essenziali o integrative delle misure già previste dal regolamento. Sono adottati direttamente dalla Commissione, previa consultazione degli esperti nazionali e dei rappresentanti delle categorie interessate (il cui parere non è vincolante).

Atti di esecuzione: sono adottati per assicurare l'uniforme applicazione del regolamento in tutti gli Stati membri. Nell'emanare gli atti di esecuzione, la Commissione è assistita, oltre che dagli esperti nazionali, dal Comitato permanente per i Vegetali, gli Animali, gli Alimenti e i Mangimi, istituito dall'articolo 58, paragrafo 1, del regolamento (CE) 178/2002, il cui parere favorevole è vincolante per l'approvazione dell'atto.

nella pubblicità e nei documenti commerciali del termine “biologico” e di riportare il relativo logo. Come negli altri casi in cui un operatore voglia vantare particolari caratteristiche dei suoi prodotti facendo riferimento all’adesione a un disciplinare (protocollo) di produzione (per esempio, prodotti Dop, Igp o Stg), anche nel caso dei prodotti “biologici” il produttore deve sottoporsi al controllo di un organismo terzo e indipendente per poter utilizzare il segno del biologico²⁰.

Al di là dei casi disciplinati dal punto di vista normativo, l’operatore può scegliere di farsi asseverare da parte di soggetti terzi che garantiscono il rispetto delle regole stabilite dal “disciplinare” che intende seguire, anche nel caso di altre informazioni facoltative fornite sugli alimenti. In questi casi, la certificazione da parte di un soggetto terzo può contribuire alla valorizzazione del prodotto e rientrare tra le informazioni volontarie.

Le informazioni funzionali alla protezione della salute dei consumatori e sull’uso sicuro dell’alimento

La disposizione in merito alla segnalazione obbligatoria in etichetta della presenza nell’alimento di sostanze potenzialmente allergeniche, già prevista dalla direttiva 2003/89/CE (direttiva Allergeni), è stata integrata nel testo del regolamento (UE) 1169/2011 (articolo 9.1, lettera c), che prevede che tali sostanze debbano essere riportate in etichetta a prescindere dalla proporzione delle sostanze rispetto al prodotto finale, quindi anche se presenti in tracce.

È degna di nota l’ampiezza della previsione in materia di sostanze in grado di scatenare reazioni allergiche, la cui presenza deve essere indicata in modo evidente (articolo 21.1, lettera b) se la sostanza è «ancora presente nel prodotto finito, anche se in forma alterata». Ancora, la loro presenza, di norma riportata nell’elenco degli ingredienti, deve essere segnalata anche nel caso in cui, ai sensi dell’articolo 19, l’elenco degli ingredienti sia omesso (in questo caso, la presenza dell’allergene andrà indicata con l’espressione “contiene”, seguita dal nome della sostanza), quando l’ingrediente

è indicato con una categoria piuttosto che con una denominazione specifica (per esempio, nel caso di una miscela di spezie e/o di piante aromatiche che costituisce meno del 2% del prodotto finito) o nel caso dell’offerta al pubblico di alimenti non preimballati o sfusi (articolo 44.1, lettera a).

Si segnala, infine, la mancanza di una previsione di deroga in caso di ipotesi di contaminazione accidentale, che è, al contrario, presente nella disciplina sugli Ogm, secondo la quale, come ricordato sopra, non occorre segnalarne la presenza se essa è attribuibile ad una contaminazione accidentale inferiore allo 0,9%. La severità delle disposizioni in materia di allergeni è chiaramente da collegare alle gravi conseguenze per la salute dei consumatori sensibili a tali sostanze che ne dovessero ingerire anche quantità minime, che devono dunque essere informati anche solo della possibilità che un alimento contenga tracce di sostanze allergeniche.

Quest’ultima possibilità, definita in tutela dei soggetti potenzialmente sensibili a queste sostanze, rischia, in alcuni casi, di risultare in danno dei medesimi. A fronte del rischio, alle volte anche solo ipotetico, ma non escludibile in via di principio, della presenza negli alimenti di tracce di sostanze in grado di scatenare allergie o intolleranze, i produttori, o comunque i responsabili della fornitura delle informazioni al consumatore, potrebbero scegliere di denunciarne comunque in etichetta la possibile presenza (“può contenere tracce di [...]”). L’assenza di qualsiasi soglia di contaminazione “accettabile” rischia di rendere assai arduo, per i soggetti sensibili, la ricerca sul mercato di alimenti sicuramente privi degli elementi “critici” per loro. È quindi auspicabile che, anche nel caso delle sostanze che possono provocare allergie o intolleranze, il legislatore intervenga per stabilirne, in base all’analisi del rischio, soglie tollerabili, eventualmente differenziate in base alla loro natura, alla natura dell’alimento e alla fascia di consumatori, la cui presenza non sia oggetto di segnalazione in etichetta.

Tra le informazioni finalizzate alla protezione della salute dei consumatori, assume particolare rilievo l’indicazione della data di scadenza del prodotto alimentare, da distinguere dalla data con la quale

²⁰ Articolo 27 del regolamento (CE) 834/2007.

viene indicato il termine minimo di conservazione (articolo 24.1). Con il primo termine viene indicata la data entro cui l'alimento va consumato poiché successivamente il prodotto, «molto deperibile dal punto di vista microbiologico», potrebbe costituire un pericolo immediato per la salute umana. Per tale motivo, «successivamente alla data di scadenza, un alimento è considerato a rischio a norma dell'articolo 14, paragrafi da 2 a 5, del regolamento (CE) 178/2002» e, pertanto, non può essere più immesso in commercio o, se già presente sul mercato, deve essere ritirato dall'offerta ai consumatori.

Diversamente, il termine minimo di conservazione (Tmc) indica la data entro la quale l'alimento andrebbe preferibilmente consumato per poter godere di tutte le sue proprietà (organolettiche). Un alimento può quindi essere legittimamente offerto per il consumo anche oltre il Tmc, sempreché non siano messe in atto azioni volte a nascondere il fatto che il Tmc sia trascorso o, comunque, a ingannare il consumatore circa le caratteristiche dell'alimento.

In sintesi, il bene tutelato dalla norma nel caso della data di scadenza è la salute del consumatore, mentre in quello del Tmc l'obiettivo è tutelare l'interesse (economico) del consumatore a potere fruire di un bene che conservi tutte le proprie caratteristiche, a prescindere dalla sua sicurezza, che deve comunque essere garantita.

La distinzione tra i due termini temporali e le conseguenze di un superamento dei due termini non sono aspetti nuovi, erano già presenti nella

normativa dell'Unione prima dell'approvazione del regolamento (UE) 1169/2011 e la Corte di Giustizia UE aveva già avuto l'occasione per esprimersi in materia, riconoscendo agli Stati membri la possibilità di intervenire per disciplinare la commercializzazione dei soli alimenti oltre il Tmc²¹. Purtroppo, in Italia, ad oggi, non si è provveduto a disciplinare livello normativo la possibilità di offerta al pubblico di alimenti oltre il Tmc e la Cassazione, da parte sua, non ha riconosciuto la chiara differenza di significato tra i due termini, ritenendoli di fatto come assimilabili, se non altro al fine dell'applicazione delle pertinenti misure sanzionatorie²².

Sempre in tema di protezione della salute dei consumatori, i successivi articoli 25 (Condizioni di conservazione o d'uso) e 27 (Istruzioni per l'uso) dettano le modalità con le quali devono essere comunicate le informazioni in merito alle corrette condizioni di conservazione e d'uso. Gli articoli sono, a dire il vero, molto stringati, ma è la loro diretta connessione con le previsioni di cui all'articolo 14.3 del regolamento (CE) 178/2002 che ne definisce l'importanza²³.

Le indicazioni nutrizionali e gli integratori alimentari

La diffusione di patologie collegate a stati di malnutrizione, o meglio, di "disnutrizione", intendendo con questo termine un apporto non equilibrato dei diversi componenti alimentari con la dieta, ha reso sempre più attuale la necessità di una corretta informazione circa la composizione

²¹ Corte di Giustizia dell'Unione europea, Sezione V, nella causa C-229/01 del 13 marzo 2003 (Müller c. Unahmbanger Verwaltungssenat im Land): "Il prodotto alimentare con Tmc spirato può essere legittimamente immesso in commercio; la disciplina degli alimenti che versano in tale circostanza non rientra nell'intervento di armonizzazione operato dalla direttiva 2000/13/CE, così che compete agli Stati membri decidere eventualmente come disciplinare gli alimenti con termine minimo di conservazione scaduto".

²² Sentenza della Corte di Cassazione penale, Sezione IV, n. 16108 dell'11 aprile 2018: "La dicitura (riportata sulla confezione di latte in polvere) secondo la quale il prodotto doveva essere consumato preferibilmente entro una certa data ha, effettivamente, una specifica rilevanza agli effetti della prova del reato: invero, è corretto il richiamo alla giurisprudenza di legittimità, in base alla quale la commercializzazione di prodotti alimentari confezionati per i quali sia prescritta l'indicazione "da consumarsi preferibilmente entro il" o quella "da consumarsi entro" non integra, ove la data sia superata, alcuna ipotesi di reato, ma solo l'illecito amministrativo di cui agli articoli 10, comma settimo, e 18 del decreto legislativo 109/1992".

Sentenza della Corte di Cassazione penale, Sezione III, n. 17063 del 18 aprile 2019: "Nella giurisprudenza di questa Corte è da tempo consolidato il principio secondo cui la commercializzazione di prodotti alimentari confezionati, per i quali sia prescritta l'indicazione "da consumarsi preferibilmente entro il" o quella "da consumarsi entro il", non integra, ove la data sia superata, alcuna ipotesi di reato, ma solo l'illecito amministrativo di cui agli articoli 10, comma settimo, e 18 del decreto legislativo 109/1992, a meno che non sia accertato in concreto lo stato di cattiva conservazione delle sostanze alimentari".

²³ Confronta la nota 3.

degli alimenti che vada al di là della semplice elencazione degli ingredienti, già prevista, in via generale, dalla normativa previgente al regolamento (UE) 1169/2011. Le disposizioni in materia di contenuto e presentazione delle informazioni sulle proprietà nutritive negli alimenti preimballati di cui alla direttiva 90/496/CEE, relativa all'etichettatura nutrizionale dei prodotti alimentari, si applicavano, infatti, alle informazioni sulle proprietà nutritive fornite volontariamente, a meno che non fosse stata evidenziata una dichiarazione nutrizionale in rapporto con l'alimento. La comunicazione del profilo nutrizionale dei prodotti assolveva, quindi, a uno scopo primario di promozione del prodotto stesso, più che della salute e del benessere dei consumatori.

La dichiarazione del profilo nutrizionale degli alimenti, tra le informazioni che devono essere obbligatoriamente riportate nell'etichetta dei prodotti alimentari, costituisce uno degli aspetti più innovativi del regolamento (UE) 1169/2011. Le ragioni di tale scelta sono bene espresse dal considerando al regolamento stesso, laddove viene sottolineato che: «L'etichettatura nutrizionale è uno dei metodi principali per informare i consumatori sulla composizione degli alimenti e aiutarli ad adottare decisioni consapevoli»²⁴, e ancora: «La presentazione obbligatoria sull'imballaggio di informazioni sulle proprietà nutritive dovrebbe supportare azioni dietetiche in quanto parte delle politiche sanitarie pubbliche, che possono anche prevedere l'indicazione di raccomandazioni scientifiche nell'ambito dell'educazione nutrizionale per il pubblico e garantire scelte alimentari informate»²⁵. Si aggiunga che, almeno nel caso dei consumatori che devono seguire particolari regimi dietetici, le informazioni in materia di contenuto dei diversi nutrienti assumono un importante profilo di tutela della salute.

La fornitura delle indicazioni nutrizionali obbligatorie (valore energetico; quantità di grassi, acidi grassi saturi, carboidrati, zuccheri, proteine e sale) e delle eventuali ulteriori informazioni comunicate su base volontaria (acidi grassi monoinsaturi e polinsaturi, polioli, amido, fibre, sali minerali e

vitamine) non esauriscono, però, le possibilità di informazione ai consumatori. Alcuni operatori potrebbero avere interesse nel vantare gli effetti migliorativi o protettivi delle funzioni fisiologiche e/o della salute dei consumatori degli alimenti da loro prodotti o commercializzati attraverso i cosiddetti "claim".

Si è già detto che il regolamento (UE) 1169/2011 vieta di indurre in errore il consumatore riguardo alle caratteristiche degli alimenti, anche attribuendo loro effetti o proprietà che non possiedono o «suggerendo che l'alimento possiede caratteristiche particolari, quando in realtà tutti gli alimenti analoghi possiedono le stesse caratteristiche, in particolare evidenziando in modo esplicito la presenza o l'assenza di determinati ingredienti e/o sostanze nutritive»²⁶. Con particolare riferimento agli aspetti legati alla prevenzione o al trattamento delle malattie, è esplicito il divieto, fatte salve specifiche deroghe per particolari categorie di prodotti, a fornire informazioni sugli alimenti che attribuiscono loro (o possano fare supporre al consumatore) che gli stessi possiedono «la proprietà di prevenire, trattare o guarire una malattia umana». Al fine di fornire un quadro chiaro di riferimento che possa indirizzare l'attività degli operatori e garantire al contempo una corretta informazione ai consumatori, sono stati quindi emanati il regolamento (CE) 1924/2006 relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari (aggiornato da ultimo dal regolamento (UE) 1047/2012) e il regolamento (CE) 1925/2006 sull'aggiunta di vitamine e minerali e di talune altre sostanze agli alimenti (aggiornato dal regolamento (UE) 2019/650).

È da sottolineare come le norme in materia di indicazioni nutrizionali e di "claim" sono applicabili anche agli integratori alimentari disciplinati dalla direttiva 2002/46/CE, recepita in Italia con il decreto legislativo 169/2004, che ne dà la definizione: «prodotti alimentari destinati ad integrare la comune dieta e che costituiscono una fonte concentrata di sostanze nutritive, quali le vitamine e i minerali, o di altre sostanze aventi un effetto nutritivo o fisiologico, in particolare ma non in via

²⁴ 10° considerando del regolamento (UE) 1169/2011.

²⁵ 34° considerando del regolamento (UE) 1169/2011.

²⁶ Articolo 7.1, lettera c), del regolamento (UE) 1169/2011.

esclusiva aminoacidi, acidi grassi essenziali, fibre ed estratti di origine vegetale, sia monocomposti che pluricomposti, in forme predosate».

La definizione di "integratore alimentare" chiarisce in modo univoco che si tratta di un alimento. Il decreto legislativo 169/2004 aggiunge che gli integratori alimentari «sono commercializzati in forma preconfezionata», quindi sono «alimenti preconfezionati ai quali sono applicabili tutte le disposizioni previste per questo tipo di alimenti, inclusa quella che riguarda il divieto a che l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità del prodotto attribuiscono agli integratori alimentari proprietà terapeutiche e capacità di prevenzione o cura delle malattie umane o facciano altrimenti riferimento a simili proprietà, né suggeriscano che una dieta equilibrata e variata non sia generalmente in grado di apportare le sostanze nutritive in quantità sufficienti»²⁷. A questo proposito, vanno richiamate anche le disposizioni dell'articolo 7 in tema di pubblicità degli integratori, che non deve promettere o alludere a proprietà miracolose di questi alimenti che, per esempio, se assunti con lo scopo di perdere peso, devono essere comunque accompagnati da una adeguata modifica dei propri stili di vita.

Quanto alle informazioni che devono essere contenute in etichetta, con riferimento a quelle previste obbligatoriamente dall'articolo 9 del regolamento (UE) 1169/2011, la denominazione dell'alimento deve essere "integratore alimentare". Sempre in funzione della possibilità che deve essere offerta al consumatore di operare scelte libere, consapevoli e informate, dovranno, inoltre, essere fornire al consumatore le seguenti ulteriori informazioni, legate alla natura di questa categoria di alimenti:

- il nome delle categorie di sostanze nutritive o delle altre sostanze che caratterizzano il prodotto o una indicazione relativa alla natura di tali sostanze;
- la dose raccomandata per l'assunzione giornaliera;
- un'avvertenza a non eccedere le dosi raccomandate per l'assunzione giornaliera;
- in presenza di sostanze nutritive o di altre sostanze ad effetto nutritivo, l'indicazione che

gli integratori non vanno intesi come sostituti di una dieta variata;

- l'indicazione che i prodotti devono essere tenuti fuori dalla portata dei bambini al di sotto dei tre anni di età;
- l'effetto nutritivo o fisiologico attribuito al prodotto sulla base dei suoi costituenti in modo idoneo ad orientare correttamente le scelte dei consumatori.

Conseguenze delle omissioni o false indicazioni

In ultimo, devono essere prese in considerazione le conseguenze della violazione degli obblighi di veridicità e non ingannevolezza. In via generale, l'ordinamento comunitario prevede che in caso di violazione siano applicate sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive²⁸. In Italia, la disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (UE) 1169/2011 è stabilita dal decreto legislativo 231/2017.

Le informazioni al consumatore riportate in etichetta, obbligatorie o volontarie che siano, possono, inoltre, essere considerate come le clausole contrattuali del negozio stipulato tra il venditore ed il cliente (e come tali devono essere veridiche e non ingannevoli). Da questo punto di vista, al di là delle sanzioni previste dal decreto legislativo per le violazioni alle disposizioni in materia di informazioni ai consumatori sugli alimenti, è interessante prendere in esame le conseguenze e le misure che possono essere adottate nel caso di fornitura al consumatore di informazioni false, ingannevoli o comunque fuorvianti.

Se la fornitura delle informazioni sugli alimenti costituisce una condizione contrattuale, occorre, infatti, analizzare la situazione anche da questo punto di vista e distinguere se la violazione degli obblighi di informazione ricorra prima della conclusione del contratto o al momento della stipulazione del contratto.

Nel primo caso, contro le informazioni omesse, inesatte o false contenute nel messaggio di presentazione del prodotto o nella pubblicità, è possibile

²⁷ Articolo 6.2 del decreto legislativo 169/2004.

²⁸ Articolo 139.1 del regolamento (UE) 2017/625.



denunciare la violazione all'Autorità garante della Concorrenza e del Mercato (Agcm) affinché ponga fine alla pubblicità ingannevole ed obblighi l'operatore economico ad adeguare il messaggio a criteri di verità e correttezza.

È questo il caso, per esempio, che ha visto l'Agcm intervenire a tutela dei consumatori, chiedendo la correzione di alcuni messaggi pubblicitari di diverse marche di olio extra vergine d'oliva che avevano accostato il proprio prodotto a luoghi famosi per la qualità dell'olio, tra cui la Liguria, la Toscana, l'Umbria e il Veneto, senza dare prova dell'effettiva

provenienza del prodotto dalle aree geografiche richiamate.

Nella fase precedente alla stipulazione del contratto, non è ravvisabile un danno patrimoniale e, dunque, non dovrebbero esserci conseguenze di carattere risarcitorio o tali da invalidare il contratto. L'intervento dell'Agcm è peraltro una sola delle misure possibili in caso di violazione degli obblighi informativi, come disposto dal decreto legislativo 146/2007, che ha recepito la direttiva 2005/29/CE in materia di pratiche commerciali sleali. Secondo prassi, il legislatore comunitario si limita a chiedere la predisposizione e attuazione di

misure efficaci, senza entrare nel merito della loro natura, ovvero se i mezzi di contrasto debbano essere gestiti dall'organo giurisdizionale o da quello amministrativo o se sia possibile e ricorrere ad altri mezzi previsti per risolvere le controversie. È quindi al decreto legislativo che bisogna guardare per valutare le possibili misure attuabili in caso di pratiche commerciali scorrette.

La direttiva e il suo decreto di recepimento hanno obiettivi che vanno sicuramente al di là della corretta fornitura di informazioni sugli alimenti, ma sia la direttiva, sia il decreto presentano un aspetto interessante laddove propongono una classificazione delle pratiche commerciali sleali, che vengono distinte in "pratiche ingannevoli", a loro volta suddivise in "azioni ingannevoli" e "omissioni ingannevoli", e in "pratiche commerciali aggressive", che possono comportare sino al ricorso a molestie, coercizioni o indebiti condizionamenti.

Senza entrare nel dettaglio delle diverse fattispecie, è importante sottolineare come la pratica commerciale sleale può concretizzarsi nel momento in cui vengono fornite al consumatore informazioni sia obbligatorie sia volontarie. Entrambe possono indurre il consumatore ad accettare l'offerta e stipulare un contratto, ovvero, nel caso specifico, ad acquistare un alimento, che non avrebbe concluso se le informazioni fossero state corrette ed esaustive, con conseguente danno anche patrimoniale, oltre che, nei casi di maggior gravità, con un possibile serio impatto sulla sua salute. La direttiva 2005/29/CE non pregiudica l'applicazione del diritto contrattuale degli Stati membri²⁹ e dunque le norme sulla formazione, validità o efficacia di un contratto. Quindi, il consumatore che stipula il contratto a causa della violazione degli obblighi informativi da parte del venditore, può ricorrere agli strumenti di tutela previsti dal nostro ordinamento, che prevede i rimedi dell'invalidità del contratto e del risarcimento del danno. Se le informazioni riguardano elementi essenziali del contratto, come ad esempio il nome del prodotto o l'indicazione del prezzo, la conseguenza della loro violazione è la nullità del contratto ai sensi dell'articolo 1418.2 del codice civile, per mancanza nell'oggetto dei requisiti stabiliti dall'articolo 1346, cioè per la sua impossibilità, illiceità ed indeterminatezza.

Se, invece, le informazioni riguardano elementi non essenziali del contratto, come ad esempio l'indicazione della data entro la quale l'alimento va consumato, la violazione può comportare l'annullabilità del contratto se si dimostra che il consenso è stato viziato dall'informazione omessa, inesatta o falsa (in questo caso, si applicano comunque le sanzioni previste all'articolo 12 del decreto legislativo 231/2017).

Il contratto a cui il consumatore è stato indotto dalle informazioni omesse, inesatte o false è annullabile per dolo se il danneggiato dimostra che il raggirò è stato determinante per la sua scelta di concludere il contratto e dia la prova dell'intenzionalità del produttore a raggirarlo (*dolus malus*). Se, al contrario, il raggirò riguarda solo le condizioni dell'accordo, il consumatore può richiedere il solo risarcimento del danno.

In conclusione, quando il venditore omette di inserire in etichetta le pertinenti informazioni o vi inserisce informazioni false o inesatte, lo stesso è assoggettabile, non solo alle sanzioni penali e amministrative previste in materia dal decreto legislativo 231/2017, ma, nel caso delle informazioni obbligatorie, può incorrere anche nell'invalidità del contratto e gli può essere richiesto di risarcire il danno; se la violazione degli obblighi informativi ha riguardato le indicazioni volontarie, così da indurre il consumatore ad acquistare il bene, il contratto può essere annullato solo quando venga dimostrato il dolo.

In conclusione, è interessante notare come il regolamento (UE) 2017/625, di recente applicazione, prescriva che «gli Stati membri provvedono affinché le sanzioni pecuniarie per violazioni del presente regolamento e della normativa di cui all'articolo 1, paragrafo 2 (comprese le norme volte a garantire pratiche commerciali leali e a tutelare gli interessi e l'informazione dei consumatori) commesse mediante pratiche fraudolente o ingannevoli, rispecchino, conformemente al diritto nazionale, come minimo il vantaggio economico per l'operatore o, se del caso, una percentuale del fatturato dell'operatore»³⁰.

Sarà la giurisprudenza a dirci come questa previsione regolamentare troverà pratica applicazione e raccordo con le altre disposizioni nel nostro Paese.

²⁹ Articolo 3.2 della direttiva 2005/29/CE.

³⁰ Articolo 139.2 del regolamento (UE) 2017/625.