

Cioccolato puro L'Italia condannata ma non è una *débâcle*

La sentenza della Corte di giustizia sul ricorso della Commissione

di *Daniele Pisanello*,

Avvocato consulente in Legislazione alimentare

**La decisione dei giudici
crea più problemi
di quanti non ne risolva.
E soprattutto
rischia di generare
ulteriore confusione.
Le possibili soluzioni**

Con la sentenza del 25 novembre scorso la Corte di Giustizia ha deciso del ricorso (C-47/09) presentato dalla Commissione europea contro l'Italia, stabilendo che quest'ultima, prevedendo la possibilità di completare con l'aggettivo "puro" o con la dicitura "cioccolato puro" l'etichettatura dei prodotti di cioccolato che non contengano grassi vegetali diversi dal burro di cacao, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza, da un lato, della direttiva di settore (2000/36/CE), e, dall'altro, della direttiva orizzontale sull'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità (dir. 2000/13/CE).

La querelle si trascinava sin dal 2005, ma è solo nel 2009 che il ricorso è stato formalmente depositato contro quella che agli occhi della Commissione era una violazione delle regole fissate dalla

direttiva 2000/36/CE in materia di denominazioni di vendita dei prodotti di cioccolato. Infatti, lo scopo principale della direttiva era ed è quello di assicurare la libera circolazione dei prodotti a base di cioccolato mediante, tra l'altro, una dettagliata e inderogabile disciplina delle denominazioni di vendita. Inoltre, essa prevede che i prodotti che contengano fino al 5% di determinati grassi vegetali possano essere etichettati con la denominazione di vendita "cioccolato", mentre nell'etichettatura deve essere contenuta una menzione specifica in grassetto "Contiene altri grassi vegetali oltre al burro di cacao".

La legislazione italiana di recepimento (d.lgs. 178/2003), oggetto del ricorso, permettendo di aggiungere la dicitura "puro" alla denominazione di vendita dei soli prodotti contenenti esclusivamente burro di cacao quale materia grassa, modificherebbe, nel ragionamento della Commissione, le definizioni armonizzate al livello comunitario, introducendo surrettiziamente un doppio regime inammissibile: cioccolato e cioccolato puro.

Dal punto di vista di Bruxelles, dato che in italiano "puro" vuol dire non adulterato, non corrotto e quindi genuino, i consumatori sarebbero indotti a pensare che quei prodotti che pure rispettano la direttiva e le condizioni da essa previste rispetto alle denominazioni di vendita, ma

che contengono grassi vegetali diversi dal burro di cacao, sarebbero non-puri e cioè sono adulterati, corrotti e non genuini.

La decisione della Corte è, sul punto specifico, tranchante: "alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, occorre dichiarare che la Repubblica italiana, prevedendo la possibilità di completare con l'aggettivo "puro" la denominazione di vendita dei prodotti di cioccolato che non contengono grassi vegetali diversi dal burro di cacao, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza, da una parte, dell'art. 3, n. 5, della direttiva 2000/36/CE e, dall'altra, del combinato disposto degli artt. 3, n. 1, di detta direttiva e 2, n. 1, lett. a), della direttiva 2000/13/CE".

Le denominazioni di vendita di questi prodotti sono state armonizzate a livello comunitario e la legislazione italiana è pertanto illegittima, spiega la Corte, in quanto incide esattamente su questo elemento. Un duro colpo, ma tutto sommato non inatteso. Più che chiudersi in una sterile lamentatio vale forse comprendere il senso della sentenza per mettere a fuoco gli errori e provare a elaborare una strategia di rilancio.

L'armonizzazione normativa

La prima regulation comunitaria dei prodotti di cioccolato (dir. 1973/241/CEE) appartiene a quella famiglia di direttive figlie di un approccio verticale tipico della Commissione negli anni '70: si cercava di disciplinare in modo uniforme la ricetta di ogni prodotto alimentare. Ad esempio, già nel 1968 la Commissione aveva cercato di far adottare una direttiva comunitaria in merito alla produzione delle paste alimentari, proponendo addirittura la "ricetta" italiana della pasta prodotta soltanto con il grano duro. Le difficoltà di

questo modo di legiferare non risiedevano tanto nelle diversità gastronomiche tra gli Stati membri bensì nell'architettura istituzionale dell'allora CEE in quanto, a quei tempi, in caso di armonizzazione delle legislazioni nazionali, poteva essere utilizzato unicamente l'art. 100 del Trattato di Roma, che prevedeva l'unanimità dei consensi degli Stati membri: obiettivo quasi impossibile da raggiungere in quanto bastava l'opposizione di un singolo Stato membro per bloccare qualunque tipo di proposta. Pochi prodotti, infatti, sono stati disciplinati mediante una direttiva verticale, mediante regole, cioè, volte a stabilire con precisione come si produce un determinato prodotto, quali sono i suoi ingredienti, come deve essere denominato e presentato sul mercato ecc. Solo per alcuni questo *modus operandi* sortì qualche effetto e precisamente: i succhi di frutta¹, le marmellate², il latte condensato³, il miele⁴, le acque minerali⁵ e, appunto, il cioccolato⁶.

La prima direttiva comunitaria sul cacao ed il cioccolato (dir. 1973/241/CEE) venne adottata nell'anno in cui Regno Unito, Irlanda e Danimarca diventavano membri della Comunità. Si trattava di Paesi che per cultura e per legislazione consentivano l'uso di grassi vegetali diversi dal burro di cacao, contrariamente alla gran parte degli altri Paesi continentali, in primis Italia e Belgio. Erano peraltro gli anni della politica francese della "sedia vuota", sicché, per i motivi sopra richiamati, fu impossibile per le istituzioni comunitarie "decidere fin d'ora sulle possibilità e le modalità dell'estensione dell'utilizzazione di tali sostanze grasse a tutta la Comunità" (7° cons., dir. 1973/241/CEE).

Un compromesso, sebbene imperfetto, fu comunque raggiunto: la direttiva sul cioccolato sancì il divieto di aggiungere ai prodotti di cioccolato grassi diversi da quelli provenienti esclusivamente dal latte, ma, allo stesso tempo, questo

¹ Direttiva 2001/112/CE, concernente i succhi di frutta e altri prodotti analoghi destinati all'alimentazione umana.

² Direttiva 2001/113/CE, relativa alle confetture, gelatine e marmellate di frutta e alla crema di marroni destinate all'alimentazione umana.

³ Direttiva 2001/114/CE, relativa a taluni tipi di latte conservato parzialmente o totalmente disidratato destinato all'alimentazione umana.

⁴ Direttiva 2001/110/CE, concernente il miele.

⁵ Direttiva 80/777/CEE, in materia di ravvicinamento della legislazione degli Stati Membri sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali, ora abrogata dalla direttiva 2009/54/CE del 18 giugno 2009.

⁶ Direttiva 2000/36/CE, relativa ai prodotti di cacao e di cioccolato destinati all'alimentazione umana.

“comunicazione corretta, imparziale e obiettiva”, divenuto nel frattempo principio generale del diritto europeo alimentare, prescrive che, nel caso di impiego di grassi vegetali diversi dal burro di cacao, si debba apporre in modo “ben visibile e chiaramente leggibile” sull’etichetta la menzione “contiene altri grassi vegetali oltre al burro di cacao”. Tale menzione è soggetta a taluni requisiti e in particolare:

- apparire nello stesso campo visivo dell’elenco degli ingredienti;
- essere ben distinta da questo, con caratteri di corpo almeno pari all’elenco e in grassetto accanto alla denominazione di vendita.

In realtà si tratta di requisiti legali che di fatto permettono di relegare le informazioni in questione su piani secondari di attenzione.

E che una qualche preoccupazione per le modalità di informazione del consumatore fosse pur legittima, lo conferma la lettura del considerando 9, secondo cui “nel caso dei prodotti di cioccolato cui sono stati aggiunti grassi vegetali diversi dal burro di cacao è opportuno garantire ai consumatori un’informazione corretta, imparziale e obiettiva in aggiunta all’elenco degli ingredienti”.

Il considerando 10, poi, riconosce che la disciplina sulla etichettatura dei prodotti alimentari “non osta a che l’etichettatura dei prodotti di cioccolato indichi che non sono stati aggiunti grassi vegetali diversi dal burro di cacao, purché l’informazione sia corretta, imparziale, obiettiva e tale da non indurre in errore il consumatore”.

La decisione della Corte

Come anticipato, nel recepimento della direttiva 2000/36/CE, il d.lgs. 178/2003 aveva previsto una peculiare disciplina per l’uso del termine puro in abbinamento con la denominazione di vendita. In ciò la facilità con cui la Corte è addivenuta alla sentenza di condanna: gli articoli 3 e 4 della direttiva rendono chiaro che si sia realizza-

ta un’armonizzazione completa delle denominazioni di vendita relative ai prodotti di cacao e di cioccolato destinati all’alimentazione umana finalizzata a garantire l’unicità del mercato interno. In quanto le denominazioni di vendita di cui all’allegato I della direttiva, a norma del suo art. 3, n. 1, sono al tempo stesso obbligatorie e riservate ai prodotti in esso indicati, agli Stati membri è vietato introdurre modifiche di alcun genere. Da questo punto di vista, è stato abbastanza agevole per la Commissione dimostrare che l’aggiunta di aggettivi qualificativi, tra cui non compare il termine “puro”, è subordinata al rispetto delle condizioni specifiche previste all’art. 3, n. 5, della direttiva. Infine, l’art. 4 prevede che gli Stati membri non adottino, per i prodotti indicati nell’allegato I, disposizioni nazionali non previste dalla direttiva stessa.

Alla luce di questo quadro normativo, la Corte constata⁸ che l’art. 6 del decreto legislativo 178/2003 dispone che taluni prodotti di cioccolato, che non contengono grassi vegetali diversi dal burro di cacao, possono riportare nell’etichettatura il termine “puro” abbinato al termine “cioccolato” in aggiunta o integrazione alle denominazioni di vendita. Nella prospettazione della Corte, la facoltà concessa dall’ordinamento italiano di aggiungere al termine “cioccolato” la parola “puro” ha l’effetto di creare una disciplina della denominazione di vendita aggiuntiva e pertanto non ammessa: consentendo una siffatta modifica delle denominazioni di vendita, l’art. 6 del decreto legislativo 178/2003 si pone in contrasto col sistema obbligatorio e tassativo delle denominazioni di vendita istituito dall’art. 3, n. 1, della direttiva 2000/36/CE in violazione dell’art. 4.⁹

Da ciò si evince, secondo la Corte¹⁰, che sebbene l’utilizzo dell’aggettivo “puro” non sia obbligatorio, l’autorizzazione ad introdurre denominazioni di vendita differenti da quelle previste dalla direttiva 2000/36/CE è idonea a suggerire l’esistenza di una distinzione tra le caratteristiche fondamentali dei prodotti in questione. Conseguentemente, la disposizione dell’art. 6 del decreto legislativo 178/2003, consentendo di

⁸ Par. 34 della sentenza.

⁹ Par. 36 della sentenza.

¹⁰ Par. 42 della sentenza.

Non è più solo tempo di fare qualità, ma anche di saperla vendere in un mondo più ampio, variegato e... distratto.

con la denominazione di vendita, qualunque sia la ricetta del prodotto.

Quid iuris: se il termine "puro" viene utilizzato in una altra parte della etichetta e non in congiunzione con la denominazione di vendita?

E se il termine puro viene impiegato in un marchio apposto su confezioni di cioccolato?

A tal riguardo è il caso di non dimenticare che la stessa Corte abbia precisato che "l'inserimento, invece, in un'altra parte dell'etichetta di un'indicazione neutra ed obiettiva che informi i consumatori dell'assenza, nel prodotto, di sostanze grasse vegetali diverse dal burro di cacao sarebbe sufficiente a garantire un'informazione corretta dei consumatori".¹²

Sembrerebbe quindi possibile, entro certi limiti, un nuovo intervento di regolazione del termine "puro" che, però, per rispettare la decisione della Corte, non dovrebbe essere agganciato alla denominazione e rispondere a quei criteri di correttezza e obbiettività più volta richiamati dai giudici del Lussemburgo.

A ben guardare, in fondo, anche considerando gli articoli 6 e 7 non più applicabili, in quanto dichiarati in contrasto col diritto comunitario, il quadro giuridico per saggiare la legittimità di un'etichetta è anche, in aggiunta alla legislazione alimentare strettamente intesa (dir. 2000/13/CE; dir. 2000/36/CE ecc.), il codice del consumo (d.lgs. 206/2005), che riconosce all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) ampi poteri di repressione delle pratiche commerciali sleali, tra cui ricadono anche le fattispecie di pubblicità ingannevole.

Già oggi, in fondo, aggettivazioni quali "tradizionale"¹³ o "tipico" sono talvolta sanzionate come pubblicità ingannevole dall'AGCM. Certamente, un intervento legislativo mirato, e magari condiviso con la Commissione, potrebbe, entro certi limiti, codificare gli ambiti di legittimità dell'uso di un termine (puro) che sul mercato del cioccolato ha una valenza strategica. In tal modo anche un'eventuale indagine dell'AGCM potrebbe risultare più agevole e il suo risultato prevedibile, riducendo così i costi legali per un'impresa o un'associazione che volesse mettere in atto un'azione "moralizzatrice" del mercato.

Ça va sans dire che la repressione delle pratiche sleali non può essere affrontata né risolta solo ed esclusivamente alla luce del dato legislativo atteso che uguale importanza ha l'apparato di controllo e repressione: in Italia si hanno già molti esempi di leggi e leggine di asserita promozione e tutela agroalimentare rimaste sulla carta.

Al tal ultimo riguardo, al di là di un quadro politico non certo rassicurante, i dati disponibili non sono dei migliori, in quanto il controllo ufficiale degli alimenti, specie quello locale e regionale, talvolta ignora i suoi compiti in merito alla correttezza delle informazioni commerciali di cui all'art. 1 del reg. 882/2004¹⁴; scarsità di risorse, bassa qualità della formazione e i soliti vizi dell'Italia completano il quadro.

In attesa fiduciosa (eufemisticamente) di una seria riflessione legislativa, forse non resta che prendere ad esempio dai Maîtres Chocolatiers belgi i quali da tempo hanno lanciato, a loro spese, un marchio collettivo relativo alla purezza della materia grassa impiegata nelle loro lavorazioni. È certamente una strada che comporta costi aggiuntivi per le micro-imprese ma, stanti i vincoli del mercato comunitario, si tratta di una strategia obbligata. Non è più solo tempo di fare qualità ma anche di saperla vendere in un mondo più ampio, variegato e ... distratto.

¹² Par. 41 della sentenza.

¹³ Si veda Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM), provvedimento n. 16785, PI5468 - Filù Ferru Di L.S.M. e provvedimento n. 8932, PI2107B - Mozzarella Vallelata Galbani.

¹⁴ Per una riflessione sul nuovo ruolo del controllo ufficiale alla luce del Pacchetto Igiene si veda D. Pisanello, Controllo e sanzioni in materia di legislazione alimentare. Le nuove pene igienico-sanitarie alla luce del d.lgs. n. 193/2007, in D. Pisanello (a cura di), C. Biglia, C. M. Pellicano, Guida alla Legislazione Alimentare - L'applicazione pratica, il controllo ufficiale, l'audit, le responsabilità, le sanzioni, l'etichettatura, la pubblicità, 2010, EPC Libri.