

INTRODUZIONE

In questo elaborato, viene trattato il tema delle informazioni al consumatore di alimenti, in particolare, di come la normativa italiana sull'indicazione dell'origine degli alimenti si rapporta con la normativa europea. La regolamentazione della materia, ossia, l'etichettatura degli alimenti destinati al consumatore finale, è affidata al legislatore europeo, in particolare, al Regolamento (UE) n. 1169/2011, il quale rappresenta la base giuridica fondamentale del tema in questione.

L'informazione sugli alimenti è una tematica che assume particolare rilevanza agli occhi dei consumatori; essi, richiedono sempre di più maggiore chiarezza e trasparenza nelle etichette dei prodotti che acquistano. La principale preoccupazione dell'Unione europea, in passato, era garantire la libera circolazione delle merci, al contrario, nelle normative di stampo moderno vengono messi in luce ulteriori e differenti obiettivi, dettati anche dalla nuova consapevolezza della correlazione tra alimentazione e salute. Tra questi obiettivi, c'è l'attenzione al consumatore in quanto individuo che deve essere messo in grado di effettuare delle scelte consapevoli di acquisto, di utilizzare gli alimenti in modo sicuro, anche nel rispetto di considerazioni economiche, sanitarie, ambientali, sociali ed etiche, che il Regolamento (UE) n. 1169/2011 esplica negli articoli introduttivi.

L'agevolazione del consumatore nell'effettuare una scelta consapevole di acquisto passa attraverso anche dall'elenco delle informazioni obbligatorie da fornire; in particolare, l'indicazione dell'origine o provenienza di un alimento è una tematica notevolmente sentita, i consumatori danno molta rilevanza alla nazionalità del prodotto che acquistano. Qui emergono i criteri e le criticità dell'individuazione del Paese di origine o luogo di provenienza di un alimento. In questo senso è necessario fare chiarezza, poiché anche i singoli Stati membri hanno interesse a

regolamentare, dove è possibile la materia. In particolare, l'origine di alcuni alimenti specifici, per fornire maggiore trasparenza, tutelare la salute pubblica o i consumatori, ma anche per mettere in risalto il prodotto di origine nazionale.

All'interno del primo capitolo di questo elaborato si tratterà del Regolamento (UE) n. 1169/2011, in modo specifico le sue finalità, gli obiettivi e i principi generali. Per poi approfondire l'elenco delle informazioni obbligatorie e volontarie, ponendo l'attenzione sull'informazione dell'origine o provenienza dell'alimento. Infine, si esamineranno le modalità con cui gli Stati membri possono introdurre ulteriori disposizioni obbligatorie sull'informazione degli alimenti ai consumatori.

Nel capitolo secondo si analizzerà l'ingrediente primario, la sua definizione e la sua regolamentazione attraverso il Regolamento (UE) n. 775/2018; quest'ultimo è un regolamento di esecuzione dell'art. 26 del Regolamento (UE) n. 1169/2011 e tra i casi di obbligatorietà dell'indicazione dell'origine o provenienza di un alimento, prevede la circostanza che l'origine o provenienza di un ingrediente primario sia diversa dall'origine o provenienza dell'alimento nel suo complesso. Infine, si delineeranno le modalità di dichiarazione dell'origine dell'ingrediente primario.

Nel terzo ed ultimo capitolo si approfondiranno i decreti nazionali sull'indicazione dell'origine per specifici alimenti. Infatti, alcuni Stati membri, in primis la Francia e l'Italia, sulla base degli spiragli lasciati dal Regolamento (UE) n. 1169/2011, hanno adottato i loro decreti ministeriali che impongono in etichetta l'indicazione dell'origine per alcuni alimenti. In Italia, queste normative interessano la pasta secca, il riso, il pomodoro e i suoi derivati, le carni suine trasformate e infine, il latte e i prodotti-lattiero caseari. Si affronterà in modo particolare quest'ultima categoria di alimenti, la quale rappresenta anche la storia familiare dell'autrice di questo

elaborato¹. Infine, si analizzerà un caso deciso di recente dalla Corte di giustizia europea, dove una società di un gruppo francese di latticini ha chiesto al Consiglio di stato l'annullamento del decreto nazionale sull'obbligatorietà dell'indicazione dell'origine del latte e dei suoi derivati.

¹ Il padre dell'autrice di questo elaborato, Luigi Passiatore, è il titolare di un'azienda casearia produttrice di latticini e formaggi, sita a Foglizzo, in provincia di Torino e presente sul mercato piemontese da quasi cinquant'anni.

CAPITOLO I

IL REGOLAMENTO (UE) n. 1169/2011

1.1. Nascita, ambito di applicazione, finalità e principi del Regolamento

Il tema delle informazioni alimentari trasmesse ai consumatori tocca diversi ambiti e principi dell'Unione, tra cui il principio della libera circolazione delle merci², perché gli alimenti in quanto tali sono classificati come merci. La Corte di Giustizia, con le sue pronunce, in particolare la nota sentenza *Cassis de Dijon*³, ha formulato il principio di mutuo riconoscimento, permettendo così che ogni prodotto legalmente fabbricato e venduto in uno Stato membro sia ammesso in tutti gli altri Stati membri, sempreché sia conforme alla normativa dello Stato di immissione in commercio. In un'altra sentenza⁴, pronunciata un decennio dopo, da cui deriva il nome *Principio Smanor*, si stabilisce che il principio di mutuo riconoscimento non opera più quando la denominazione di vendita identifica un prodotto completamente diverso da quello che il consumatore si attende⁵.

Un altro principio che si collega al profilo dell'etichettatura è la protezione dei consumatori⁶, che mira a promuovere la tutela della salute, la tutela della sicurezza e degli interessi economici dei consumatori, nonché il loro diritto all'informazione, all'educazione e all'organizzazione per la salvaguardia dei propri interessi.

² Artt. 28-37 TFUE

³ Corte giust., sent. 20 febbraio 1979, causa C-120/78, Rewe Zentrale.

⁴ Corte giust., sent. 14 luglio 1988, causa C-298/87

⁵ Nel caso specifico della sentenza in questione, l'azienda Smanor è specializzata nella produzione di yogurt surgelati. Le autorità francesi non vietano la vendita del prodotto ma chiedono che venga denominato in altro modo, ossia come "latte fermentato surgelato", questo perché non avendo i fermenti lattici vivi non può essere chiamato "yogurt" e la conservazione non viene prevista in frigo. Di conseguenza, era stato creato un prodotto che non rispondeva più al concetto internazionale di yogurt.

⁶ Art. 169 TFUE

È necessario fare riferimento anche al tema della sicurezza alimentare, la c.d. “*food safety*”, ossia la disponibilità di alimenti igienicamente sicuri, che realizza il suo scopo anche grazie all’informazione sugli alimenti.

In questo contesto il tema dell’etichettatura assume un ruolo centrale per la tutela del consumatore, in quanto interviene sia per colmare i vuoti dovuti all’asimmetria informativa tra il consumatore e l’operatore del settore alimentare, sia per fornire informazioni precise e leali al consumatore⁷.

L’ordinamento comunitario, come iniziale strumento di intervento per disciplinare la materia delle informazioni sugli alimenti, aveva scelto la direttiva. La prima normativa sull’etichettatura è stata adottata nel 1979 con la direttiva n. 79/112/CEE, modificata a più riprese e da ultimo sostituita dalla direttiva 2000/13/CE⁸, affiancata poi da una serie di modifiche sull’etichettatura di alcune categorie di prodotti (carni, miele, uova, latte ecc.) e sull’indicazione degli allergeni, le informazioni nutrizionali, il titolo alcolometrico delle bevande alcoliche.

Per quanto riguarda l’ordinamento nazionale⁹, la prima normativa in materia di etichettatura emanata per recepire le direttive dell’Unione è stata disciplinata dal d.lgs. 27 gennaio 1992 n. 109¹⁰ sull’etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari destinati ai consumatori finali e alle collettività. Successivamente il d.lgs. n. 109/1992 è stato

⁷ COSTANTINO L., “La nuova disciplina comunitaria sull’etichettatura degli alimenti e l’indicazione dell’origine.” 2012, pp. 129–149.

⁸ La prima direttiva è la n. 79/112/CEE del Consiglio del 18 dicembre 1978, in GU L 33 dell’8 febbraio 1979, modificata dalla dir. 89/395/CEE del 3 maggio 1989, in GU L 186 del 1989, dir. 98/102/CE del 16 novembre 1993, in GU L 219 del 1993 e dalla dir. 97/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 gennaio 1997, in GU L 43 del 14 febbraio 1997. La dir. 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 marzo 2000, in GU L 109 del 6 maggio 2000 sull’armonizzazione dell’etichettatura negli Stati membri, la presentazione degli alimenti e la loro pubblicità, codifica le modifiche inserite progressivamente nella dir. 79/112/CEE e abroga tutte le direttive precedenti, a partire da quella del 1979.

⁹ La prima normativa nazionale in materia di etichettatura è la Legge 30 aprile 1962, n. 283 (in Gazz. Uff., 4 giugno, n. 139). Modifica degli articoli 242, 243, 247, 250 e 262 del testo unico delle leggi sanitarie, approvato con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265: Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande.

¹⁰ Decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 109 recante attuazione delle direttive 89/395/CEE e 89/396/CEE riguardanti l’etichettatura, la presentazione e la pubblicità degli alimenti.

abrogato dal d.lgs. n. 231/2017¹¹, che introduce le sanzioni per la violazione delle disposizioni contenute nel Regolamento (UE) n. 1169/2011¹², il quale costituisce attualmente la base giuridica di riferimento in materia di informazioni al consumatore di alimenti¹³.

Un aspetto di innovazione di questa normativa riguarda la preferenza dello strumento usato, non più la direttiva ma il regolamento, confermando la preferenza del legislatore europeo per tale strumento in materia di politica alimentare sin dal Regolamento (CE) n. 178/2002, che detta le regole e i principi generali del diritto alimentare. La preferenza per il regolamento è dettata anche dalla maggior efficacia, poiché direttamente e immediatamente applicabile senza lasciare margini di intervento¹⁴ agli Stati membri, assicurando quindi un miglior funzionamento e armonizzazione del mercato interno¹⁵.

Il regolamento costituisce una misura di armonizzazione a carattere orizzontale perché disciplina tutti gli alimenti, ad eccezione della portata verticale della disciplina di alcuni alimenti sottoposti a particolari requisiti di etichettatura “*stabiliti da specifiche disposizioni dell’Unione e per particolari alimenti*” (art. 1, par. 4)¹⁶.

¹¹ Decreto legislativo 15 dicembre 2017 n. 231 recante “*disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (UE) n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori e l’adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del medesimo regolamento (UE) n. 1169/2011 e della direttiva 2011/91/UE, ai sensi dell’articolo 5 della legge 12 agosto 2016, n.170, legge di delegazione europea 2015.*”

¹²Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la dir. 87/250/CEE della Commissione, la dir. 90/496/CEE del Consiglio, la dir. 1999/10/CE della Commissione, la dir. 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il reg. (CE) n. 608/2004 della Commissione, in GU L 304 del 22 novembre 2011.

¹³COSTANTINO L., “La nuova disciplina comunitaria sull’etichettatura degli alimenti e l’indicazione dell’origine.” cit., pp. 129–149.

¹⁴ Ad esclusione delle eventuali disposizioni di attuazione e “clausole di salvaguardia”.

¹⁵COSTATO L., BORGHI P., RIZZIOLI S., PAGANIZZA V., SALVI L., Compendio di diritto alimentare, X edizione, Walters Kluwer, Milano, 2022, pp. 177-178.

¹⁶ COSTATO L., BORGHI P., RIZZIOLI S., PAGANIZZA V., SALVI L., Compendio di diritto alimentare, cit., pp. 177-178.

Per quanto riguarda il campo di applicazione del regolamento, le disposizioni si applicano *“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. Si applica a tutti gli alimenti destinati al consumatore finale, compresi quelli forniti dalle collettività, e a quelli destinati alla fornitura delle collettività”*¹⁷. Quindi, i destinatari della normativa sono il consumatore finale, cioè colui che si procura l'alimento solo ai fini del consumo, ma, anche le collettività. Inoltre, il regolamento non si rivolge a tutti gli alimenti, ma in particolare, ad un tipo di alimento, ossia il preimballato, di cui la normativa ne specifica la definizione. Nel Regolamento (UE) n. 1169/2011, per preimballato si intende *“l'unità di vendita destinata a essere presentata come tale al consumatore finale e alle collettività, costituita da un alimento e dall'imballaggio in cui è stato confezionato prima di essere messo in vendita, avvolta interamente o in parte da tale imballaggio, ma comunque in modo tale che il contenuto non possa essere alterato senza aprire o cambiare l'imballaggio”*. Poi, si chiarisce che *“«alimento preimballato» non comprende gli alimenti imballati nei luoghi di vendita su richiesta del consumatore o preimballati per la vendita diretta”*¹⁸. Quest'ultima distinzione è rilevante per quanto riguarda la fornitura delle informazioni obbligatorie di cui all'art. 9 del presente regolamento che riguarda gli alimenti preimballati, mentre, per quanto riguarda gli alimenti non preimballati (ad esempio, i prodotti preincartati e sfusi) sono gli Stati membri responsabili della normativa.

Il regolamento non usa la parola “etichettatura” ma “informazioni” perché quest'ultima ha una portata di significato più ampia; infatti le

¹⁷ Art. 1, par. 3 del Reg. (UE) n. 1169/2011; per collettività il regolamento n. 1169/2011 all'art. 2, par. 2, lett. d), intende *“qualunque struttura (compreso un veicolo o un banco di vendita fisso o mobile), come ristoranti, mense, scuole, ospedali e imprese di ristorazione in cui, nel quadro di un'attività imprenditoriale, sono preparati alimenti destinati al consumo immediato da parte del consumatore finale”*.

¹⁸ Art. 2, par. 2 lett. E del Reg. (UE) n. 1169/2011

informazioni sono intese come *“concernenti un alimento e messe a disposizione del consumatore finale mediante un’etichetta, altri materiali di accompagnamento o qualunque altro mezzo, compresi gli strumenti della tecnologia moderna o la comunicazione verbale”*¹⁹. Quindi, il regolamento non disciplina solo l’etichetta dei prodotti alimentari ma anche tutti gli altri veicoli di informazione possibili ad esempio, le pubblicità, i siti internet, le app, ma anche la presentazione dei prodotti nelle corsie all’interno del supermercato forniscono informazioni sugli alimenti. Questa normativa cerca di mettere il consumatore al riparo da tutte delle forme di informazione che possono fuorviare la sua scelta. Sempre il regolamento definisce l’etichettatura, intesa come *“qualunque menzione, indicazione, marchio di fabbrica o commerciale, immagine o simbolo che si riferisce a un alimento e che figura su qualunque imballaggio, documento, avviso, etichetta, nastro o fascetta che accompagna o si riferisce a tale alimento”*²⁰.

Ai sensi dell’art. 3, la fornitura delle informazioni sugli alimenti è finalizzata a garantire un elevato livello di protezione della salute e degli interessi dei consumatori, ai quali le informazioni devono permettere di effettuare scelte consapevoli e sicure nel rispetto di considerazioni economiche, sanitarie, ambientali, sociali ed etiche. Deve anche garantire la libera circolazione degli alimenti nella protezione degli interessi dei produttori e della realizzazione di una produzione di qualità²¹. Lo scopo di questa disciplina, quindi, è sicuramente tutelare i consumatori in un acquisto più consapevole, ma non solo nella sua sfera economica, c’è anche una valutazione di tipo etica ed è vario il motivo per cui il consumatore necessita di informazioni. Uniformare le informazioni porta anche ad un vantaggio sul piano della libera circolazione degli alimenti in quanto merci, in questo

¹⁹ Art. 2, par. 2 lett. A del Reg. (UE) n. 1169/2011

²⁰ Art. 2, par. 2 lett. J del Reg. (UE) n. 1169/2011

²¹ DI LAURO A., Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi alfabetismi. La costruzione di una “responsabilità del consumatore”, in www.rivistadirittoalimentare.it, n.2-2012, pp. 1-27

modo si evitano problematiche di circolazione tra gli Stati membri dovuti ad etichette diverse da Stato a Stato.

Sicuramente l'elemento di novità in questo regolamento è l'attenzione alle "scelte consapevoli" del consumatore, superando così il tradizionale approccio dell'armonizzazione comunitaria in materia di alimenti, incentrato perlopiù sulla tutela della libera circolazione degli alimenti come merci²². La consapevolezza, quindi, in questo senso rimanda *"all'idea di un sapere legato alla socialità, ad una conoscenza più profonda anche frutto di una capacità di ascolto, di un impegno mentale, di una intelligenza emozionale, di una conoscenza risultante dall'incontro fra parti razionali e parti affettive del nostro sé. Il termine evoca, inoltre, la capacità di possedere strumenti e competenze per valutare differenti informazioni confrontarle e andare oltre all'apparenza"*²³. E' evidente la particolare attenzione al consumatore, nella sua sfera più personale, rispetto ai testi delle normative precedenti.

All'articolo 4 del presente regolamento si fa riferimento ai principi generali che disciplinano le informazioni obbligatorie sugli alimenti, stabilendo che queste ultime devono rientrare in una delle seguenti categorie:

- informazioni sulla identità e la composizione, le proprietà o le altre caratteristiche dell'alimento;
- informazioni sulla tutela della salute dei consumatori e l'uso sicuro dell'alimento (come la durata e le condizioni di conservazione dell'alimento e il suo uso o l'impatto sulla salute collegato a un consumo nocivo dell'alimento);
- informazioni sulle caratteristiche nutrizionali dell'alimento.

Il legislatore, in questo senso, è consapevole dello stretto legame tra salute e alimentazione, infatti, al considerando 17 del regolamento in esame,

²² COSTATO L., BORGHI P., RIZZIOLI S., PAGANIZZA V., SALVI L., Compendio di diritto alimentare, p. 184

²³ DI LAURO A., Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi. La costruzione di una "responsabilità del consumatore", cit., p. 5

afferma che le informazioni obbligatorie sono lo strumento necessario per “consentire ai consumatori di fare un uso adeguato di un alimento e di effettuare scelte adatte alle esigenze dietetiche individuali.” Alla luce di ciò si comprende perché la dichiarazione nutrizionale sia una informazione obbligatoria; infatti al considerando 10, essa è indicata come “uno dei metodi principali per informare i consumatori sulla composizione degli alimenti e aiutarli ad adottare decisioni consapevoli”²⁴. In conclusione, una delle finalità principali è anche quelle di educare il consumatore attraverso le informazioni sul contenuto nutrizionale, sull’apporto energetico, in modo tale da sensibilizzarlo su ciò che acquista e ingerisce.

1.2. Responsabilità dell’osari, informazioni obbligatorie e volontarie

E’ necessario tracciare una distinzione tra operatore del settore alimentare (l’osa) e l’operatore del settore alimentare responsabile delle informazioni sugli alimenti (l’osari). L’osa, ai sensi della definizione contenuta nell’art. 3 del Regolamento (CE) n. 178/2002, è “la persona fisica o giuridica responsabile di garantire il rispetto delle disposizioni della legislazione alimentare nell’impresa alimentare posta sotto il suo controllo”. Mentre l’osari, secondo l’articolo 8 del Regolamento (UE) n. 1169/2011, è colui su cui ricade la responsabilità per le informazioni fornite sull’alimento e che è individuato nell’operatore con il cui nome o ragione sociale è commercializzato il prodotto, o l’importatore, nel caso in cui tale operatore non sia stabilito nell’Unione europea. Quest’ultimo deve assicurare la presenza e l’esattezza delle informazioni sugli alimenti, in conformità alle norme applicabili sul tema e ai requisiti delle pertinenti disposizioni nazionali.

²⁴ COSTATO L., BORGHI P., RIZZIOLI S., PAGANIZZA V., SALVI L., Compendio di diritto alimentare, cit., pp. 184-185.

Gli operatori del settore alimentare non devono fornire alimenti di cui conoscono o presumono la non conformità alla normativa in materia di informazioni sugli alimenti. Su di loro ricade anche la responsabilità delle eventuali modifiche apportate alle informazioni sugli alimenti che accompagnano l'alimento stesso; inoltre, devono assicurare che le informazioni sugli alimenti non preimballati, che sono destinati al consumatore finale o alle collettività, siano trasmesse all'osa che riceve tali prodotti.

Generalmente, però, gli alimenti non sono individuati con il nome o la ragione sociale di chi immette il prodotto sul mercato, ma sono presentati con il marchio del prodotto, il marchio dell'azienda produttrice o che lo commissiona o anche il marchio della catena di distribuzione; si può dire, quindi, che la figura del responsabile delle informazioni è coincidente con quella del titolare del marchio apposto sul prodotto²⁵.

Per tutelare il consumatore e garantire un elevato livello di protezione della salute e degli interessi dei consumatori, il regolamento, a partire dall'articolo 9 fino al 35, detta le disposizioni riguardanti l'elenco delle informazioni obbligatorie che devono essere inserite nell'etichetta:

- a) la denominazione di vendita;
- b) l'elenco degli ingredienti;
- c) l'indicazione di ingredienti o coadiuvanti tecnologici;
- d) la quantità di taluni ingredienti;
- e) la quantità netta dell'alimento;
- f) il termine minimo di conservazione oppure la data di scadenza;
- g) le condizioni particolari di conservazione e/o utilizzo;
- h) le istruzioni per l'uso;
- i) il nome o la ragione sociale e l'indirizzo dell'operatore del settore

²⁵ Ibidem, pp 224-225