



DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA

CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN
DISCIPLINE GIURIDICHE

CURRICULUM DIRITTO PRIVATO PER L'EUROPA

XXIX CICLO

**LA SICUREZZA ALIMENTARE DEL CONSUMATORE E IL SUO
DIRITTO ALL'INFORMAZIONE**

Dottorando: Daria Romano

Tutor: Char.mo Prof. Salvatore Mazzamuto

Coordinatore: Chiar.mo Prof. Giuseppe Grisi

“La vita forse non ha alcun senso. Ma proprio per questo passiamo la vita a cercarne uno. L’importante non è sapere, ma cercare. Sconfiggere l’ignoranza sia il vostro impegno primario, perché l’ignoranza non ci dà alcun diritto. Continuate a cercare fino alla fine, con la consapevolezza che non potete fare a meno del bene e della vita”

U. Veronesi, *Il testamento ai medici*
“Coltivate il dubbio ma siate trasgressivi”, La repubblica, 09-11-2016

Durante la stesura della mia tesi di dottorato ho contratto dei debiti di particolare gratitudine che mi è gradito ricordare, certa comunque che questo non basti a saldarli. Mi riferisco in particolare al Professor S. Mazzamuto, al quale esprimo qui la mia profonda riconoscenza per la pazienza e disponibilità con le quali mi ha seguito e incoraggiato in questi anni.

Un debito di gratitudine ho anche nei confronti del Professor G. Spoto per i suoi preziosi consigli e del Professor G. Grisi, per gli spunti di riflessione offerti dai seminari e convegni che hanno costituito il fulcro del nostro dottorato.

Non posso infine non ricordare la professionalità e la disponibilità del dott. S. Passera.

INDICE

CAPITOLO PRIMO

IL MERCATO DEI PRODOTTI ALIMENTARI E LA SICUREZZA DEL CONSUMATORE

1. Un problema antico come il testamento	6
2. La sicurezza alimentare nella sua duplice accezione di <i>food safety</i> e <i>food security</i> ..	14
3. Il significato delle regole della <i>Kesherùt</i> nella tradizione ebraica	17
4. La normativa comunitaria in materia di sicurezza alimentare	23
5. Traduzione dei termini giuridici ed interpretazione delle norme	32
6. Diritto alla salute e libera iniziativa economica in Italia e in Europa	36
7. Definizioni, <i>ratio</i> e destinatari della legislazione alimentare	43
8. Il “prodotto alimentare” secondo il regolamento n. 178 del 2002	50
9. Denominazioni merceologiche legali e restrizioni quantitative alle importazioni ...	54
10. La sicurezza alimentare	60
11. La crisi alimentare degli anni '90 e il principio di precauzione	65

CAPITOLO SECONDO

L'INFORMAZIONE DEL CONSUMATORE DI ALIMENTI

1. Dall'informazione alla “comunicazione”	72
2. Obblighi informativi e neoformalismo di protezione	76
3. Il diritto all'informazione nel regolamento n. 1169 del 2011	80
4. Il contenuto delle etichette e la loro presentazione	85
5. Le informazioni obbligatorie secondo il diritto comunitario	88
6. OGM e sicurezza alimentare	95
7. Le indicazioni obbligatorie complementari	100
8. Il <i>made in Italy</i>	101

9. La qualità dei prodotti agroalimentari nella disciplina dell'Unione europea	105
10. Le indicazioni comunitarie di qualità: dop e igp	108
11. Il sistema di produzione biologico	115

CAPITOLO TERZO

RESPONSABILITÀ, RIMEDI ED EFFETTIVITÀ DELLA TUTELA

1. La comunicazione del rischio e la tutela “anticipata”	121
2. I rimedi civilistici conseguenti alla violazione degli obblighi informativi imposti al professionista.....	125
3. Il risarcimento del danno come unica via percorribile?	132
4. Il danno da prodotto difettoso nel mercato degli alimenti	135
5. Le pratiche leali di informazione	141
6. Pratiche commerciali scorrette	144
7. Conclusioni	150
 <i>Bibliografia</i>	 154

CAPITOLO PRIMO

IL MERCATO DEI PRODOTTI ALIMENTARI E LA SICUREZZA DEL CONSUMATORE

SOMMARIO: 1. Un problema antico come il testamento. - 2. La sicurezza alimentare nella sua duplice accezione di *food safety* e *food security*. - 3. Il significato delle regole della *Kesherùt* nella tradizione ebraica. - 4. La normativa comunitaria in materia di sicurezza alimentare. - 5. Traduzione dei termini giuridici ed interpretazione delle norme. - 6. Diritto alla salute e libera iniziativa economica in Italia e in Europa. - 7. Definizioni, *ratio* e destinatari della legislazione alimentare. - 8. Il “prodotto alimentare” secondo il regolamento n. 178 del 2002. - 9. Denominazioni merceologiche legali e restrizioni quantitative alle importazioni. - 10. La sicurezza alimentare. - 11. La crisi alimentare degli anni '90 e il principio di precauzione.

1. *Un problema antico come il testamento*

Quando si parla di sicurezza alimentare non si può non pensare ai sistemi di frode alimentare che, già praticati nel mondo antico, colpiscono la filiera agroalimentare danneggiando principalmente l'ultimo anello della catena: il consumatore. La frode alimentare si identifica con la produzione, detenzione, commercio, vendita o somministrazione di alimenti non conformi alle leggi vigenti e si manifesta mediante false dichiarazioni per provenienza, qualità, composizione e caratteristiche di un alimento. Come confermato dai più recenti orientamenti giurisprudenziali¹, nei settori della produzione e vendita di prodotti alimentari è possibile distinguere due tipi di inganno: le “frodi commerciali”², regolamentate dagli articoli 515 e 516 del codice penale, e quelle “sanitarie”³, la cui disciplina è contenuta negli articoli 439, 440, 442 e 444 del medesimo codice. Le prime hanno ad oggetto tutte le azioni fraudolente - sugli alimenti o sulle loro confezioni - volte ad ottenere illeciti profitti ai danni del

¹ Sulla configurabilità della frode in commercio cfr., *ex multis*, Cass. pen. 10-06-2016; Cass. pen. 24-11-2015 n. 46496; Cass. pen. 16-03-2015 n. 11046; Cass. pen. 06-03-2015 n. 9792; Cass. pen. 09-09-2014 n. 37315; Cass. pen. 05-05-2014 n. 18303; Cass. pen. 20-03-2014 n. 13060; Cass. pen. 07-03-2014 n. 11097; Cass. pen. 19-10-2013 n. 42869. Per quanto concerne la frode sanitaria si osservino Cass. pen. ordinanza 11-01-2016 n. 626; Cass. pen. 20-01-2016 n. 12454; Cass. pen. 29-04-2016 n. 17919; Cass. pen. 25-06-2014 n. 22618; Cass. pen. 13-12-2013 n. 50566.

² All'interno del Titolo VIII sui «Delitti contro l'economia pubblica, l'industria ed il commercio» e, in particolare, all'interno del Capo II sui «Delitti contro l'industria e il commercio».

³ Le frodi sanitarie sono disciplinate all'interno del Titolo VI del Codice Penale sui «Delitti contro l'incolumità pubblica» e, nello specifico, nell'ambito del Capo II relativo ai «Delitti di pericolo comune mediante frode».

consumatore senza che da ciò derivi un nocimento concreto e immediato alla salute pubblica, e si consumano nel corso di una attività commerciale attraverso la «consegna all'acquirente di una cosa per un'altra o diversa da quella dichiarata o pattuita per origine, provenienza, quantità o qualità». Con le frodi sanitarie si rendono, invece, potenzialmente o effettivamente nocive le derrate alimentari determinando, con un elevato grado di probabilità o certezza, un danno alla salute dei cittadini. Il reato, in questo caso, si configura da parte di chiunque esponga, ponga in commercio o distribuisca per il consumo «acque, sostanze o cose da altri avvelenate, adulterate o contraffatte in modo pericoloso per la salute pubblica». Le frodi alimentari possono consistere in operazioni di sofisticazione, adulterazione, alterazione e contraffazione.

Se la “sofisticazione” si concretizza nell'aggiunta a un alimento di sostanze estranee in grado di alterarne l'essenza, corrompendo o viziando la sua naturale composizione e simulandone la genuinità al fine di migliorarne l'aspetto o coprirne i difetti⁴, l'“adulterazione” si sostanzia in tutte quelle attività in grado di alterare la struttura originale di un alimento mediante la sostituzione di elementi suoi propri con altri estranei, o ancora con la sottrazione di elementi propri dell'alimento o, infine, con l'aumento della quantità proporzionale di uno o più dei suoi componenti⁵. Un'ulteriore condotta nella quale si estrinseca la frode alimentare concerne la “contraffazione”, consistente nella formazione *ex novo* di un alimento apparentemente genuino ma in realtà prodotto con sostanze diverse, per qualità o quantità, da quelle che normalmente concorrono a formarlo⁶. Una sostanza alimentare si dice, infine, in stato di “alterazione” quando la sua composizione originaria si modifica a causa di fenomeni degenerativi spontanei, determinati da errate modalità di conservazione o da un eccessivo prolungamento dei tempi di quest'ultima. Le frodi alimentari più frequenti hanno da sempre riguardato prodotti come il latte⁷, i formaggi⁸, le carni⁹, i prodotti della pesca¹⁰,

⁴ Questa la definizione ricavabile dall'enciclopedia Treccani. Esempi di sofisticazione propriamente detta possono, ad esempio, concernere l'aggiunta a carni alterate di coloranti in grado di ravvivarne il colore, così come l'impiego di coloranti per fare apparire pasta all'uovo una comune pasta o, ancora, l'aggiunta di olio di semi all'olio di oliva.

⁵ È il caso frequente della produzione di mozzarella con caseine o latte in polvere zootecnico.

⁶ È immediato il riferimento alla produzione e vendita di olio di semi vari colorati poi con clorofilla o con betacarotene ovvero di olio di oliva mescolato con olio di semi e spacciato per olio di oliva extravergine di frantoio, confezionato in bottiglie con etichette stilizzate raffiguranti alberi d'ulivo o vecchie macine in pietra.

⁷ Cfr. sul punto A. M. Semeraro, *Frodi alimentari: aspetti tecnici e giuridici*, Rassegna di Diritto, Legislazione e medicina Legale Veterinaria, 2011. L'autrice elenca compiutamente le ipotesi più frequenti di frode alimentare, tanto commerciale quanto sanitaria. È questo il caso del latte annacquato, o composto da una quantità di grasso differente rispetto a quella dichiarata in etichetta, o inacidito e neutralizzato con l'aggiunta di soda o, ancora, trattato con l'aggiunta di acqua ossigenata per ridurne la carica batterica.

⁸ L'ipotesi più frequente è quella dei formaggi ottenuti con latte in polvere ricostituito, o ai quali è stata aggiunta fecola o farina di patate per aumentarne il peso, o ancora arricchiti di pectine o gomme viniliche

il miele¹¹, il vino¹² e le uova¹³.

Si tratta di una prassi che affonda le sue radici nel mondo antico. Basti pensare al testo della Sacra Bibbia dove le parole del profeta Amos, in difesa dei poveri di Samaria contro gli abusi a vario titolo perpetrati nei loro confronti, si costituiscono come la più antica testimonianza di adulterazione del cibo: «Ascoltate, voi che calpestate il povero fino a sterminare gli umili del paese, voi che dite: “Quando passerà la luna nuova, per vendere il grano, e il sabato, per smerciare il frumento, diminuendo l’efa e ingrandendo il siclo e falsificando le bilance per frodare, acquistando con denaro i miseri e il povero per un paio di sandali? Anche lo scarto del frumento venderemo”»¹⁴. Ed è sempre all’interno della Sacra Scrittura che viene descritto uno dei primi episodi di intossicazione alimentare, del quale furono vittime Eliseo e i suoi compagni per avere, qualcuno, erroneamente raccolto delle strane curcubite selvatiche (in realtà frutti velenosi) affettandole nella minestra¹⁵.

Non mancano, ancora, ulteriori testimonianze del fenomeno nel mondo antico: nell’Egitto dei Faraoni, le carni macellate venivano “certificate” con delle bolle che ne attestavano la commestibilità, ed era prevista la condanna a morte per tutti coloro che realizzassero truffe in ambito alimentare¹⁶.

Anche in Grecia erano state promulgate delle norme per la prevenzione dei reati alimentari attraverso l’istituzione degli *Agoranomi* (da ἀγορά, ‘piazza, mercato’ e νόμος ‘legge, norma’), magistrati che avevano il compito di monitorare le attività di

per aumentarne la compattezza o, infine, dei formaggi “comuni” ai quali viene attribuita la designazione di formaggio DOP.

⁹ Carni contenenti sostanze proibite (gli ormoni) o in quantità superiore a quella consentita; carni trattate con additivi (monossido di carbonio, acido nicotinic, vitamina PP) per mascherare uno stato di alterazione; carni di specie diverse da quelle dichiarate o tagli di poco pregio venduti per parti anatomiche più pregiate; aggiunta alle carni macinate di componenti diversi dal tessuto muscolare, come tessuti estranei o di scarto.

¹⁰ L’ipotesi classica è quella del pesce congelato venduto per fresco, ovvero dei prodotti di allevamento venduti come prodotti pescati in mare, o ancora del pesce trattato con additivi e altri ingredienti non consentiti (anilina e ammoniaca per ravvivare il colore delle branchie allo scopo di nascondere una pregressa alterazione, ovvero monossido di carbonio per conferire al tonno una colorazione rosso vivo ecc.).

¹¹ Mi riferisco, in particolare, alla vendita di miele extracomunitario spacciato per miele italiano, o all’aggiunta di amidi, fecole, glicerina, sciroppi di frutta o zuccheri di altra origine.

¹² Il vino non è rimasto immune da operazioni di sofisticazione attuate mediante l’impiego di zuccheri diversi da quelli provenienti dell’uva e sottoprodotti vinosi, quali vini anomali, ultra torchiati, feccie e additivi ad uso enologico non consentiti. In passato, proprio il perpetrarsi di tali condotte ha determinato il gravissimo episodio di “frode tossica”, che provocò la morte di 25 persone a causa dell’aggiunta di “metanolo” a vini di bassa gradazione o annacquati.

¹³ Uova con una data di consumo superiore ai 28 giorni, o conservate in frigo e vendute come fresche o arricchite di carbonato per correggerne l’odore o, infine, integrate con soda per correggerne il PH.

¹⁴ La Sacra Bibbia, Libri profetici, Amos, 8, 4-7.

¹⁵ La Sacra Bibbia, Secondo Libro dei Re, 4, 38-41.

¹⁶ G. Nebbia, *Aspetti storici del problema del controllo della qualità delle merci nel mondo antico e nel Medioevo*, Quaderni di Merceologia, 1, 1962, 327-380.

commercio alimentare e di impedire le frodi¹⁷.

La medesima attenzione era stata dedicata al problema dai Romani, come emerge dalla ben nota espressione formulare *caveat emptor*, ossia “stia in guardia chi compra”, utilizzata in tempi in cui mancava ancora una protezione legislativa nei confronti degli attori economici, ma che una volta posta in essere, è rimasta attuale nel corso dei secoli. Plinio il Vecchio (23-79 d.c.), nella sua *Naturalis Historia*, attesta la prassi, diffusa soprattutto fra i commercianti che arrivavano a Roma da paesi lontani, dell’adulterazione di alimenti quali droghe, spezie e in particolare della farina, alla quale i fornai aggiungevano una sorta di terra bianca, raccolta sul colle Leucogeo fra Napoli e Pozzuoli, per accrescerne il peso. È ancora contenuta in Plinio la testimonianza non soltanto della trasformazione della farina proveniente da cereali di scarso pregio in un prodotto di prima qualità in seguito a una serie di trattamenti¹⁸, ma anche quella dell’ adulterazione di altri prodotti di largo consumo. Basti pensare - scrive l’autore - che al pepe venivano aggiunte bacche di Ginepro perché se ne potesse ricavare un peso superiore a quello reale (*piper lungum facillime adulteratur [...] Adulteratur juniperi baccis mire vim trahentibus*)¹⁹, e che anche alcune varietà di vino²⁰, tra le quali lo

¹⁷ E. Caillemer, voce *Agoranomos*, Dictionnaire des Antiquités Grecque et Romaines, a cura di Daremberg-Saglio, I.1, 155; J. Oehler, voce *Agoranomos*, R.E., a cura di Pauly- Wissowa, I, 889.

¹⁸ Plinio il Vecchio, *Naturalis Historia*, Liber XVIII, 29, 112-116: «*Alica fit e zea, quam semen appellavimus. tunditur granum eius in pila lignea, ne lapidis duritia conterat, mobili, ut notum est, pilo vinctorum poenali opera. primori inest pyxis ferrea. excussis inde tunicis iterum isdem armamentis nudata conciditur medulla. ita fiunt alicae tria genera: minimum ac secundarium, grandissimum vero aphaerema appellant. nondum habent candorem suum, quo praecellunt, iam tamen Alexandrinae praefertuntur. postea, mirum dictu, admiscetur creta, quae transit in corpus coloremque et teneritatem adfert. invenitur haec inter Puteolos et Neapolim in colle Leucogaeo appellato, exatque divi Augusti decretum, quo annua ducena milia Neapolitanis pro eo numerari iussit e fisco suo, coloniam deducens Capuam, adiecitque causam adserendi, quoniam negassent Campani alicam confici sine eo metallo posse. — (In eodem reperitur et sulphur, emicantque fontes Araxi oculorum claritati et volnerum medicinae dentiumque firmitati.) Alica adulterina fit maxime quidem e zea, quae in Africa degenerat. latiores eius spicae nigrioresque et brevi stipula. pisunt cum harena et sic quoque difficulter deterunt utriculos, fitque dimidia nudi mensura, posteaque gypsi pars quarta inspergitur atque, ut cohaesit, farinario cribro subcernunt. quae in eo remansit, excepticia appellatur et grandissima est. rursus, quae transit, artiore cernitur et secundaria vocatur, item cribraria, quae simili modo in tertio remansit cribro angustissimo et tantum harenas transmittente. alia ratio ubique adulterandi ex tritico: candidissima et grandissima eligunt grana ac semicocta in ollis postea arefaciunt sole ad dimidium rursusque leviter adpersa molis frangunt. ex zea pulchrius quam e tritico fit tragum, quamvis id alicae vitium sit. candorem autem ei pro creta lactis incocti mixtura confert».*

¹⁹ Plinio il Vecchio, *Naturalis Historia*, Liber XII, 14, 28: «*non est huius arboris radix, ut aliqui existimavere, quod vocant zingiberi, alii vero zimpiberi, quamquam sapore simili. id enim in Arabia atque Trogodytica in villis nascitur, parva herba, radice candida. celeriter ea cariem sentit, quamvis in tanta amaritudine. pretium eius in libras XVI. piper longum facillime adulteratur Alexandrino sinapi. emitur in libras XXV, album XVII, nigrum».*

²⁰ Plinio il Vecchio, *Naturalis Historia*, Liber XII, 11, 80: «*Vinum omne dulce minus odoratum; quo tenuius, eo odoratius. colores vinis quattuor: albus, fulvus, sanguineus, niger. psithium et melampsithium passi genera sunt suo sapore, non vini, Scybelites vero mulsi, in Galatia nascens, et Haluntium in Sicilia. nam siraeum, quod alii hepsema, nostri sapam appellant, ingeni, non naturae, opus est musto usque ad tertiam mensurae decocto. quod ubi factum ad dimidiam est, defrutum cr. omnia in adulterium mellis excogitata, sed priora uva terraque constant».*

scibelite, originario della Galazia, e l'aluzio di Sicilia, erano sottoposte ad altrettanti processi di adulterazione. Il naturalista romano sottolineava inoltre come i venditori alterassero con l'aloe i sapori e i colori del vino palmense nato da una vite chiamata palma²¹ e come, ancora, simili procedimenti venissero riservati anche all'olio d'oliva²², privato ormai della autenticità della quale si fregiava durante gli anni del *De Agri Cultura* di M. P. Catone. All'autorevole testimonianza di Plinio il Vecchio si unisce, ancora, quella di Galeno di Pergamo (129-216 d.C.), padre della medicina greca antica, il quale riferiva di alcuni mercanti d'olio che, senza esitazione, miscelavano olio di qualità con prodotti scadenti quali il grasso di maiale.

Ecco perché la necessità di un intervento delle istituzioni a tutela dei consumatori, orientato ad un più pregnante controllo del commercio dei prodotti alimentari, ha costituito - nel mondo antico così come in quello odierno - il fulcro essenziale delle misure volte alla prevenzione e alla repressione di tale genere di frodi. In alcune iscrizioni romane - i *tituli picti* -, rinvenute in molti frammenti di anfore e impresse o vergate a mano in inchiostro rosso o nero, venivano registrate, nello specifico, informazioni sulla località di provenienza, il nome del produttore, il peso e la qualità dell'olio nel momento in cui l'anfora veniva sigillata, nonché il nome dell'importatore e del funzionario imperiale che aveva validato le informazioni quando l'anfora era stata aperta una volta giunta a destinazione. Tali iscrizioni fornivano informazioni precise volte a garantire che nessuno degli intermediari, nel percorso che portava dagli uliveti spagnoli e africani ai depositi imperiali romani, potesse asportare quel liquido pregiato o sostituirne l'integrità con un prodotto meno prezioso.

Tuttavia, il periodo nel quale la lotta alle frodi venne per la prima volta praticata con maggiore rigore scientifico fu contrassegnato dal diffondersi della cultura araba e del mondo islamico, dove il rispetto della legge e i divieti della fede costituivano, e costituiscono tutt'oggi, un connubio indissolubile. Inizialmente, i compiti di ispezione e punizione furono affidati al Califfo in persona. Con il crescere del numero dei musulmani, però, si rese necessaria la nomina di funzionari investiti regolarmente dai governanti, nonché la creazione della *hisbah*, un corpo di polizia deputato alla

²¹ Plinio il Vecchio, *Naturalis Historia*, Liber XIV, 8, 68: «*Etruriae Luna palmam habet, Liguria Genua, inter Pyrenaeum Alpesque Massilia gemino sapore, quando et condiendis aliis pinguius gignit, quod velut sucosum. Baeterrarum intra Gallias consistit auctoritas. de reliquis in Narbonensi genitis adseverare non est, quoniam officinam eius rei fecere tingentes fumo, utinamque non et herbis ac medicaminibus noxiis! quippe etiam aloe mercator saporem coloremque adulterat*».

²² Plinio il Vecchio, *Naturalis Historia*, Liber XV, 7, 24: «*Non erat tum ficticium oleum, ideoque arbitror de eo nihil a Catone dictum. nunc eius genera plura, primumque persequemur ea quae ex arboribus fiunt, et inter illas ante omnes ex oleastro. tenue id multoque amarius quam oleae et tantum ad medicamenta utile. simillimum huic est ex chamelaea, frutice saxoso, non altiore palmo, foliis oleastri bacisque*».

salvaguardia dell'onestà nei commerci, all'igiene pubblica e alla pubblica moralità. Il *muhtasib* – così veniva chiamato il funzionario preposto alla *hisbah* – aveva il compito di vigilare sulle aree destinate ai commerci - i bazar - assicurandosi che ogni attività venisse condotta nel rispetto del *fiqh*, la scienza giurisprudenziale islamica interpretata secondo la legge sacra. A tal fine egli «girava per i mercati con un assistente che si portava dietro un vero e proprio laboratorio mobile, con i reagenti e gli apparecchi per controllare la genuinità degli alimenti e per scoprire i frodatori, una specie di precursore degli odierni organi governativi per la repressione delle frodi»²³.

E ancora nel Medioevo, il Re Giovanni d'Inghilterra, noto con il nome di Giovanni Senzaterra, stabilì il prezzo del pane in conformità con quello del grano e vietò ai propri sudditi l'alterazione del pane con altri cibi quali piselli e fagioli. Pochi anni dopo, nel 1266, il re Enrico III d'Inghilterra emanò l'*Assisa panis et cervisiae* – accisa del pane e della birra – fissando i requisiti di qualità, peso e prezzo per il commercio di birra e pane prodotti nell'impero britannico e imponendo ai fornai un profitto netto al 13 per cento. Tutto ciò non ostacolò, tuttavia, i tentativi dei fornai di ricavare illeciti profitti dal mercato alimentare, corrompendo le autorità «per poter cuocere a loro piacere pani deficienti di peso, più leggeri di un terzo o di un quarto del normale»²⁴.

In Italia, di fondamentale importanza fu l'operato del Tribunale di Provvisione, nato nel Ducato di Milano intorno al 1280 e costituito da 12 giudici ai quali era affidato il compito di monitorare ed eventualmente sanzionare qualsiasi condotta che potesse minacciare, in campo alimentare, la salute e la moralità pubblica²⁵. Tale organo emanava provvedimenti – le gride – contenenti ordini e prescrizioni sugli alimenti in commercio. Fra queste, degna di nota è certamente una Grida del 5 settembre 1622²⁶ nella quale si legge «niuno venda o tenga da vendere in modo che a giudizio del Tribunale se ne possa arguire animo di voler vendere alcuna sorta di carne o di pesce o salati o freschi, né polli, uccelli, ortaggi, né qualsivoglia vettovaglia rancida, guasta o cattiva, né putrida o corrotta, né che cominci a corrompersi né alcuna sorta di frutta acerba e guasta. Il tutto sempre a giudizio del Tribunale sotto pena di scudi 10 e della

²³ G. Nebbia, *Scritti di storia dell'ambiente e dell'ambientalismo 1970-2013*, 2014, 47; Id., *Piccola storia delle frodi*, Altrionovecento, VII, 2007, n. 12, www.fondazionemicheletti.it.

²⁴ H. E. Jacob, *I seimila anni del pane. Storia sacra e storia profana*, trad. it. di O. Rizzini (Milano 1951), 182.

²⁵ S. C. L. Gabba, *Contributo alla storia delle falsificazioni e delle adulterazioni degli alimenti* (Torino 1884), 648.

²⁶ Firmata *Confalonerius Praeses* e *Jacob. Ant. Taliabos V, Canc.* e rimasta in vigore per tutto il secolo successivo, nel corso del quale fu ripubblicata con le firme *Olivatius Praeses* e *De Grassinis R. Canc.* con il titolo “*Grida generale del magistrato di Sanità da eseguirsi nella città di Milano e suoi borghi e Corpi Santi*”.

immediata perdita di tali robe da essere subito bruciate o sotterrate o in altra maniera disperse, che non abbia a poterne mangiare alcuna creatura razionale: nelle stesse pene cadranno ancora quelli che porteranno tali cose proibite». Solo a distanza di qualche anno si giunse alla emanazione della “*Grida generale sulle vettovaglie*”, con la quale il Tribunale della Provvisione adottò per la prima volta un principio, di attuale applicazione, in base al quale la sanzione inflitta al contravventore poteva conseguire alla semplice denuncia da parte di qualsiasi cittadino – e dunque non più necessariamente ad opera di un ufficiale sanitario – purchè lo stesso fosse assistito dalla testimonianza di persona degna di fiducia: «Qualunque conduttore, negoziante, pristinaro, farinaio, beccaio, ecc., ecc. e ogni altro che conduca, porti, fabbrichi, componga, contratti, ecc., ecc. farine, biade, legnami, vino, olio, burro, formaggio, od un'altra qualunque sorta di merci e vettovaglie ed altre cose concernenti, atte e necessarie al vivere ornato e comodo e all'utilità delli abitanti di questa città o suo ducato, le abbino a tenere e vendere nella debita bontà, qualità ed in semplice sua bellezza e natura, secondo le specie loro, e non adulterate, putride e marze né guaste, e non facciano alcuna falsificazione, alterazione, diminuzione, mescolazione né fraude né ingannino alcuno, sebbene si contentasse essere ingannato nel prezzo, peso, misura, numero, quantità e qualità di dette vettovaglie e robbe, né diano una sorte per un'altra, servando nel vendere, comprare, contrattare di tali così i tempi, luoghi, ore destinate. Per ciascuno contrafficiente, la pena di scudi 10 d'oro; si crederà all'accusatore che non è ufficiale, coll'appoggio di un testimonio di fede degno, ed essendo ufficiale si crederà al suo semplice detto». Attraverso tale prescrizione, dunque, la punizione immediata, non più subordinata alle lungaggini dei procedimenti penali, garantiva un maggior grado di effettività della tutela contro i contraffattori di alimenti.

È evidente come fossero già diffusi, in passato, quei valori oggi ampiamente condivisi e normativamente disciplinati nella maggior parte dei paesi evoluti intorno al traffico di prodotti destinati al consumo alimentare: basti pensare alla creazione, già ai tempi degli antichi greci e romani, di un corpo apposito di persone perite²⁷ con il compito di vigilanza continua e attiva sulla compravendita di cibo, nonché alla celerità degli organi giudiziari²⁸ nel pronunciare le sentenze con le quali venivano comminate severe sanzioni contro gli autori delle adulterazioni, abbreviando i tempi fra la scoperta della frode e la sua punizione. Non potevano - questi - che essere i primi segni ineludibili

²⁷ Basti pensare agli *Agoranomi* dell'antica Grecia, o agli ufficiali del Tribunale di Provvisione del Ducato di Milano.

²⁸ Il riferimento immediato è, ancora una volta, all'operato del Tribunale di Provvisione, dettagliatamente descritto da Gabba, *Contributo alla storia delle falsificazioni* cit.

dell'urgenza del problema e della conseguente necessità di porvi rimedio immediato ed efficace²⁹. Con l'avvento del capitalismo e la corsa frenetica della Rivoluzione industriale, le frodi alimentari crebbero a dismisura, come illustrato dal chimico inglese Accum³⁰ nel suo celebre libro dal titolo *“Un trattato sull'adulterazione dei cibi e sui veleni culinari mettendo in evidenza la sofisticazione fraudolenta di pane, birra, vino, liquori alcolici, tè, caffè, creme, pasticceria, aceto, mostarda, pepe, formaggio, olio d'oliva, sottaceti, ed altri articoli utilizzati nell'economia domestica ed i metodi per determinarli”*.

Intorno alla metà del 1800, l'allora Presidente degli Stati Uniti d'America Lincoln istituì un nuovo Dipartimento dell'Agricoltura volto a fronteggiare tali problemi, affidandone la direzione al chimico Wetherill: questo momento diede l'avvio al “Bureau of Chemistry”, organismo di controllo degli alimenti e dei farmaci, antesignano dell'Agenzia per gli alimenti e i medicinali degli Stati Uniti – la *“Food and Drug Administration”*. Nel 1880, Collier, Capo Chimico del Dipartimento dell'Agricoltura, creò una struttura investigativa di contrasto alle frodi alimentari alla quale, tuttavia, non seguì, come auspicato, la costituzione di un adeguato apparato sanzionatorio. Nei primi anni del '900 il dottor Harvey Washington Wiley, soprannominato il “Crociato Chimico”, ottenne dal Congresso un cospicuo finanziamento grazie al quale condusse importanti ricerche sugli additivi, i conservanti, i coloranti e l'incidenza della loro assunzione sulle condizioni fisiche dell'uomo: scoppiò il “caso Coca Cola”, bevanda caratterizzata, secondo gli studi di Wiley, da elementi quali gli alcaloidi della cocaina e i semi della cola acuminata che avrebbero causato dipendenza da tale prodotto nei consumatori. Gli esperimenti condotti da Wiley, a dire il vero senza basi scientifiche sufficientemente attendibili³¹, e il manuale pubblicato dal chimico americano Leach³² nel 1903 catturarono l'attenzione della pubblica opinione, al punto da condurre, sotto la Presidenza Roosevelt nel 1906, alla pubblicazione del primo atto giuridico di “sicurezza alimentare”, il *“Pure Food and Drug Act”* letteralmente tradotto “Atto per la purezza dei cibi e dei medicinali”, destinato a «(...) prevenire la manifattura, vendita o trasporto

²⁹ Sul contributo dei nostri Padri alla nascita e diffusione di principi oggi generalmente adottati nelle legislazioni dei diversi Paesi moderni cfr. Gabba, *Contributo alla storia delle falsificazioni* cit., 653-654.

³⁰ F. Accum, *A treatise on adulteration of food and culinary poisons, exhibiting the fraudulent sophistications of bread, beer, wine, spirituous liquors, tea coffee, cream, confectionery, vinegar, mustard, pepper, cheese, olive oil, pickles and other articles employed in domestic economy and methods of detecting them. There is death in the pot* (Londra, 1820).

³¹ Sul punto cfr. C. A. Coppin, J. High, *The politics of Purity: Harvey Washington Wiley and the Origins of Federal Food Policy* (Ann Arbor: University of Michigan Press 1999), 55.

³² A.E. Leach, *Food Inspection and Analysis. For the use of public analysts, health officers, sanitary chemists and food economists* (New York - USA 1905). Sul tema cfr. anche O.W. Andrews, *Hand-Book of Public Health Laboratory Work and Food Inspection* (Londra - UK 1901).

di alimenti, spezie, medicinali, farmaci e liquori adulterati, mal etichettati, velenosi o deleteri, per regolarne il traffico e per altri scopi»³³. L’emanazione di tale atto segna, in realtà, l’inizio della “sicurezza alimentare” moderna, che nasce proprio dalle prerogative nutrizionali dei cibi e dalla loro fondamentale incidenza sul diritto alla salute, alla vita e alla dignità umana quali diritti fondamentali dell’intera umanità.

2. La sicurezza alimentare nella sua duplice accezione di food safety e food security

Il concetto di sicurezza alimentare si è modificato nel corso degli anni inglobando in sé non soltanto aspetti micro e macroeconomici, ma anche qualitativi e nutrizionali. Esso fu, per la prima volta, introdotto nel documento “*Report of the World Food Conference*”³⁴, redatto a seguito della *World Food Conference* della FAO del 1974, nel corso della quale si pose particolare attenzione alle delicate tematiche legate alla crisi alimentare di quegli anni. In quel contesto, il problema della sicurezza alimentare fu analizzato da un punto di vista macroeconomico ed inteso in termini di “quantità” di risorse alimentari immagazzinate e “capacità” di far fronte ad eventuali condizioni di scarsità delle stesse. Tale impostazione, tuttavia, non fu in grado di risolvere l’equazione “più cibo, meno fame”, ragion per cui si rese necessario arricchire di nuove accezioni i parametri attraverso cui valutare il grado di sicurezza alimentare di un paese. Fu proprio in occasione della pubblicazione, nel 1986, del *Poverty and Hunger Report* della *World Bank*, che gli alimenti vennero per la prima volta intesi non più soltanto come strumento primario di nutrimento per la sopravvivenza, bensì anche come veicolo fondamentale per una vita attiva e soddisfacente («*The term “food security”, although interpreted in many ways, is defined here as access by all people at all times to enough food for an active, healthy life*»)³⁵. Sulla scia di tale innovativa interpretazione, negli anni successivi si è riposta particolare attenzione al profilo della qualità del cibo, non più valutato solo in termini di apporto calorico, ma anche di contenuto di micronutrienti e oggetto di preferenze e scelte sulla base delle tradizioni della comunità. In tale concetto è confluito sempre più quello, non meno rilevante, di sicurezza umana, della

³³ «*An Act for preventing the manufacture, sale, or transportation of adulterated or misbranded or poisonous or deleterious foods, drugs, medicines, and liquors, and for regulating traffic therein, and for other purposes*», Pure Food and Drug Act, 59th Cong., Sess. I, Chp. 3915, 1906, 768.

³⁴ *Report of the World Food Conference, Rome, 5-16 November, 1974*, New York, 1975, reperibile su <http://www.fao.org>.

³⁵ The World Bank, *Poverty and Hunger (a World Bank Policy Study), Issues and options for Food Security in Developing Countries*, 1986, 1.

quale la sicurezza alimentare costituisce, secondo quanto dichiarato dagli autori del Rapporto sullo Sviluppo Umano del 1994, componente essenziale³⁶.

Le definizioni oggi maggiormente diffuse di sicurezza alimentare trovano un punto di condivisione in quella fornita dal *World Food Summit* (FAO) del 1996³⁷, secondo il quale essa costituisce la condizione in cui «tutte le persone, in ogni momento, hanno accesso fisico, economico e sociale a cibo sufficiente, sicuro e nutriente che soddisfi le proprie necessità e preferenze alimentari per poter esercitare una vita attiva e in salute». È proprio dall'elaborazione contenuta nella Dichiarazione del 1996 che occorrerà, dunque, partire per un'attenta analisi della locuzione stessa di 'sicurezza alimentare', la cui corrispondente traduzione, in lingua inglese, si estrinseca in due differenti modi portatori di significati e piani diversi: quello della *food security* e della *food safety*. Non è infrequente, infatti, che ad uno stesso termine vengano attribuiti significati differenti, spesso simili tra loro, altre volte inconciliabili. Lo sforzo che si richiede al lettore, in tali ipotesi, è quello di andare oltre il significato letterale delle parole, verificando il contenuto delle stesse in relazione al contesto culturale e storico-sociale nel quale vengono utilizzate. L'espressione inglese "*food security*" si riferisce infatti alla necessità di soddisfare il fabbisogno alimentare della popolazione e garantire, dunque, la certezza degli approvvigionamenti alimentari in una società, quella odierna, in cui purtroppo non si riesce ancora ad assicurare del tutto l'accesso al cibo e la distribuzione dello stesso, a causa delle evidenti disparità esistenti fra nord e sud del mondo.

Concepita in tale ottica, la *food security* ha come fine primario quello della salvaguardia della dignità individuale e dello sviluppo armonico della persona, un fine che può dirsi però pienamente realizzato solo una volta espletata la fase della *safety*, la quale è a sua

³⁶ Dal Rapporto sullo Sviluppo Umano dell'UNDP (*Human Development Report*), 1994, 23, emerge come la sicurezza umana comprenda: «(...) in primo luogo, la protezione dalle minacce croniche come la fame, le malattie e la repressione, ed in secondo luogo, la protezione dalle minacce impreviste nella vita quotidiana degli uomini che possono colpire la casa, il lavoro o la comunità a cui appartengono (...) La perdita della sicurezza umana può essere un processo lento e impercettibile, ma può essere il risultato di un'emergenza. Questa perdita potrebbe essere causata dall'uomo in conseguenza di una cattiva decisione. Essa potrebbe essere una conseguenza della forza della natura. Spesso essa è una combinazione fra le due (...)». Secondo quanto precisato nel Rapporto, inoltre, della sicurezza umana fanno parte sette dimensioni: sicurezza economica, alimentare, sanitaria, ambientale, fisica, comunitaria e politica. A dieci anni di distanza dalla presentazione del concetto di sicurezza umana ad opera dell'UNDP, il rapporto della Commissione per la Sicurezza Umana presso le Nazioni Unite, 2003, 4, fornisce una descrizione della stessa come « protezione dei "principi fondamentali della vita" di tutte le persone, che dà più libertà e opportunità», affermando inoltre: « (...)La sicurezza umana significa protezione delle libertà fondamentali – libertà che sono l'essenza della vita. Questo significa protezione delle persone dalle minacce e dalle situazioni pericolose e notevolmente diffuse. Questo significa uso dei processi che si basano sull'impegno e sulle aspirazioni di tutti. Questo significa creazione di sistemi politici, sociali, ambientali, economici, militari e culturali che insieme danno alle persone gli elementi costitutivi della sopravvivenza, mezzi di sussistenza e dignità».

³⁷ Cfr. *World Food Summit: the 1996 Rome Declaration and Plan of Action*, <http://www.fao.org>.

volta governata dall'esigenza di garantire non soltanto la qualità igienica e la sicurezza dei prodotti alimentari nel quadro della tutela della salute, ma anche e soprattutto la conformità dell'alimento stesso a quanto descritto. Risulta evidente, dunque, come il primo concetto, quello di *food security*, assuma connotati prevalentemente politici, a differenza del secondo, quello di *food safety*, il quale risulta piuttosto edificato intorno a regole scientifiche, ma anche culturali e religiose. Si tratta, ad ogni modo, di due componenti collegate, inevitabilmente, ad uno stesso diritto, quello ad un'alimentazione "adeguata"³⁸.

La comunità internazionale ha in più occasioni ribadito la necessità di adottare un piano d'intervento comune, volto alla realizzazione e alla tutela del diritto di ciascun individuo alla sicurezza e alla qualità del cibo, come emerge dalla Dichiarazione adottata, in ambito FAO, in occasione del vertice mondiale sull'alimentazione del 2002, nel cui preambolo è confermato «il diritto di ogni individuo di avere accesso a cibo sicuro e nutriente»³⁹. Tali conclusioni sono state successivamente rafforzate e confermate nel corso del *World Food Summit* del 2009, durante il quale si è specificato come il diritto ad un cibo adeguato – "*right to adequate food*" – debba costituirsi come elemento fondamentale nelle scelte operate dai legislatori a livello regionale, nazionale e internazionale con particolare riguardo sia al miglioramento della salute animale e vegetale sia alla prevenzione e al controllo delle malattie di animali e piante adottando e promuovendo sistemi di sicurezza in tutte le fasi della catena alimentare e coinvolgendo gli attori interessati.⁴⁰ Dalla Dichiarazione del 2009 è emerso come l'obiettivo del miglioramento della sicurezza alimentare necessiti di pratiche globalmente estese volte alla istituzione e al rafforzamento di attività coinvolte, nei rispettivi livelli, nella concertazione e nel coordinamento tra i vari settori allo scopo di prevenire e di affrontare i rischi potenziali su tutta la catena alimentare, dalla produzione al consumo, «*from farm to fork*». Emerge dunque, con chiarezza, come il cibo, oltre che sufficiente da un punto di vista quantitativo, debba necessariamente essere adeguato da un punto di vista qualitativo, avuto riguardo alle condizioni fisiche, ma anche culturali e religiose di ciascun individuo. Un alimento non sicuro, infatti, oltre che ledere il diritto alla salute

³⁸ C. Ricci, *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti* (Milano 2012), 35.

³⁹ *Declaration of the World Food Summit: Five Years Later, 10-13 June 2002*, reperibile su <http://www.fao.org>.

⁴⁰ *Declaration of World Summit on Food Security*, Roma 16-18 Novembre 2009, nello specifico il terzo principio (dei *Five Rome Principles for sustainable Global Food Security* enunciati nella Dichiarazione), al par. 29, nel quale si legge: «*we affirm the right of everyone to have access to safe, sufficient and nutritious food, consistent with progressive realization of the right to adequate food*».

dell'uomo, può violarne la sfera etica, come accade ai credenti musulmani⁴¹ i quali, se non correttamente informati sui contenuti o sui metodi di lavorazione di alcune materie prime (come il maiale), commettono peccato consumando un cibo non ammesso dal proprio culto⁴². Inoltre, la diffusione di cibi poveri da un punto di vista qualitativo, ma meno costosi sotto il profilo economico, unita alla standardizzazione dei sistemi di produzione, hanno condotto, negli ultimi anni, a una progressiva scomparsa di forme di produzione legate al territorio e alle antiche tradizioni locali. Ecco perché si ritiene doverosa una interpretazione letterale estensiva della nozione di “qualità” di un prodotto alimentare, che comprenda, nei termini anzidetti, tanto la corrispondenza a canoni sanitari indispensabili per la tutela della salute umana, quanto la conformità alle antiche tradizioni nonché ai canoni etici, culturali e religiosi di ciascun individuo. Ed è proprio in questa nuova accezione che è possibile considerare tutta la legislazione in materia di sicurezza alimentare come veicolo ulteriore per la salvaguardia del dovere di non discriminazione sulla base della religione, della razza e del sesso.

3. Il significato delle regole della *Kesherùt* nella tradizione ebraica

La tradizione ebraica è pervasa da un copioso numero di leggi in materia alimentare, fra le quali emergono quelle concernenti: a) la distinzione fra animali permessi e animali proibiti; b) l'autorizzazione al solo consumo di animali uccisi con una tecnica rituale particolare (la *shechitah*); c) l'obbligo di scegliere, fra gli animali permessi, solo quelli indenni da malattie e difetti fisici di vario tipo; d) il divieto di bere il sangue; e) il divieto di consumare alcune parti di grasso; f) la proibizione di consumare membra tolte ad animali viventi; g) il divieto di mangiare il nervo sciatico; h) il divieto di mescolare la carne con i latticini; i) il divieto di consumare sostanze che mettono in pericolo la salute e la vita. L'insieme di queste norme prende il nome di *Kesherùt*, il cui significato letterale è “essere adatto”, mentre il termine *Kashèr* viene impiegato per indicare un cibo buono, adeguato al consumo in quanto preparato nel rispetto delle norme alimentari ebraiche.

Ma qual'è il significato più profondo dell'esistenza delle regole della *Kesherùt*?

⁴¹ Sul punto cfr. E. Sirsi, *Breviario*, Riv. dir. agr., 2010, 45 che riferisce del panino *halal* di *Rubaix* (Francia) lanciato dalla catena di fast food *Quick* e contenente l'indicazione del rispetto delle norme islamiche di macellazione senza previo stordimento.

⁴² A. Germanò, *Informazione alimentare halal: quale responsabilità per un'etichetta non veritiera?*, Riv. Dir. Alimentare, III, 2010, 1-10.

Rispondono, le stesse, alle medesime esigenze poste alla base della nostra disciplina sulla sicurezza alimentare e, in particolare, ad esigenze di *food safety*? Se si accoglie positivamente la definizione di *food safety* come “*right to adequate food*”, intesa nella sua più ampia accezione di diritto ad un cibo adeguato che tenga conto delle condizioni fisiche, culturali e religiose dei soggetti coinvolti, il punto di partenza non può che essere il medesimo. E a dimostrarlo è, in primo luogo, il dato letterale connesso ai termini *Kasherùt* e *Kashèr* i quali, come sopra accennato, si identificano con il significato di “adeguato, valido, buono”. Tuttavia, per comprendere appieno le ragioni sulle quali si sorregge la legislazione alimentare ebraica⁴³, occorre innanzitutto soffermarsi sul fondamento di questa, la *Toràh* (la quale contiene una complessa normativa inerente ai diversi settori che coinvolgono ogni momento della vita di un ebreo: le leggi contro l’omicidio, il furto, la Pasqua etc.), e sul suo scopo, che è quello di «guidare l’esistenza secondo modelli di comportamento che portano alla perfezione e alla santità»⁴⁴. La dimensione sacrale diventa un fine che ciascun individuo è in grado di raggiungere attraverso il compimento di azioni e modelli di comportamento che costituiscono il risultato dell’«educazione alla scelta», ed è proprio in questo percorso verso la *qedushà* (“santità”) che si inserisce la *Kasherùt*: «l’alimentazione diventa un rito, un modo di agire sacralmente, uno strumento di perfezione; non più soltanto un modo di sopravvivenza e una necessità biologica, ma anche un sistema di affermazione culturale»⁴⁵.

Nello specifico, le prescrizioni circa la distinzione tra animali permessi e non permessi trovano la propria fonte nella Bibbia: nel libro del Levitico (capitolo 11), infatti, la *Toràh* sancisce i criteri per distinguere l’impuro dal puro, gli animali che è consentito mangiare e quelli il cui consumo è proibito, classificandoli in gruppi secondo il loro *habitat*: quadrupedi terrestri, animali acquatici, volatili, volatili brulicanti a quattro zampe, animali brulicanti sulla terra. Sono molteplici, tuttavia, le ricostruzioni interpretative volte alla comprensione della *ratio* di tali divieti alimentari. Secondo un primo orientamento che si fonda sul confronto con i riti e i culti del mondo antico, le scelte alimentari sarebbero strettamente connesse al culto sacrificale. Gli animali consentiti secondo la Bibbia corrisponderebbero infatti a quelli che, in alcune religioni precedenti all’ebraismo, venivano offerti in sacrificio alle divinità del cielo, mentre quelli proibiti si identificherebbero con gli animali sacrificati alle divinità della terra e

⁴³ Cfr. sull’argomento D. Lattes, *Aspetti e problemi dell’ebraismo* (Torino 1970), 95 s. e I. Heinemann, *Ta ‘amè hamitzwoth besifruth Yisrael*³, II, Yerushalaim 5714-1954.

⁴⁴ R. Di Segni, *Guida alle regole alimentari ebraiche* (Roma 2008), 14.

⁴⁵ Di Segni, *Guida alle regole alimentari* cit., 15.

della morte.

Un'ulteriore linea interpretativa individua la *ratio* delle proibizioni di alcune specie animali nel particolare disgusto per quella data specie, come accade per gli insetti, tenuto conto, peraltro, che il compimento di azioni disgustose impedirebbe la prosecuzione del cammino verso la purificazione e la santità. Tale impostazione è stata tuttavia avversata da una tradizione rabbinica la quale impone che il rispetto delle regole alimentari non si fondi su sensazioni di disgusto verso certi alimenti, essendo necessario, al contrario, che le stesse vengano osservate proprio quando risultino contrarie al desiderio dell'uomo, in modo da realizzare un effetto educativo e costrittivo che altrimenti non potrebbe sussistere⁴⁶. Vi è, ancora, un orientamento di pensiero, espresso nel Medioevo da illustri personalità come Maimonide, secondo il quale le prescrizioni alimentari contenute nella Toràh risponderebbero a ragioni igienico-sanitarie. Tuttavia, nonostante l'astensione dal mangiare alcuni animali ridurrebbe certamente il rischio di patologie gastrointestinali o, più in generale, infettive, siffatto pericolo sarebbe comunque scongiurato dalla prescrizione della semplice cottura degli animali stessi, piuttosto che dal loro divieto. Senza trascurare peraltro, come è già stato correttamente rilevato, che l'assunzione di molte delle specie proibite non comporta alcun rischio per la salute umana e che, all'inverso, l'assunzione di talune categorie permesse potrebbe risultare pericolosa. Per tale ragione, nonostante non possa del tutto escludersi l'esistenza di qualche ragione sanitaria, molti interpreti ritengono che il bene tutelato sia in concreto la vita umana, la persona inserita in una dimensione più ampia, quella del Creatore, il quale è il solo abilitato ad indicare all'uomo ciò che è dannoso per la sua essenza. Non è mancata, infine, quella corrente di pensiero che ha ricondotto l'origine dei divieti alimentari ebraici a ragioni simboliche⁴⁷: la particolare natura di alcuni animali, come ad esempio gli uccelli rapaci, la cui esistenza è caratterizzata dalla violenza, imporrebbe l'astensione dalla loro ingestione per fini educativi o per una sorta di opposizione simbolica. Secondo questa concezione, pertanto, gli animali proibiti rappresenterebbero il simbolo di vizi e condotte sociali deprecabili (il topo è il simbolo della nocività, la donnola il simbolo della maldicenza, i rettili il simbolo dell'abbandono alle passioni), mentre quelli consentiti raffigurerebbero l'emblema delle virtù (lo squame e le pinne dei pesci simboleggiano ad esempio la resistenza e l'autocontrollo). Tale interpretazione prettamente allegorica è stata tuttavia fortemente criticata da quanti sostengono che la stessa fornisca una soluzione meramente parziale al problema,

⁴⁶ Cfr., al riguardo, R. El'azar ben 'Azariàh, *Sifra Qedoshim* 128, Ra.Sh.I, commento a Levitico 20:26.

⁴⁷ *Lettera di Aristeo*; Filone, *Leggi Speciali*; Nachmanide, Abrabanel e Hirsch a Lev. 11.

peccando dunque di coerenza e sistematicità, tenuto conto che non tutti gli animali vietati dalla legislazione ebraica sono carnivori e risultano possedere gli stessi connotati di violenza.

Alcuni antropologi non ebrei hanno attribuito l'origine del nucleo essenziale della legislazione alimentare ebraica alla codificazione di abitudini alimentari normali proprie di un popolo dedito alla pastorizia. Secondo questo orientamento di pensiero, ciò che risulta corrispondere al canone della normalità è concesso, viceversa deve considerarsi vietato. Per tale ragione, rientrano nella categoria degli animali permessi quelli «conformi alla loro classe», sulla base della ripartizione biblica in acqua, cielo e terra e secondo un criterio generale che è quello della “*qedushà*”, ossia della perfezione intesa come completezza ed unità⁴⁸. Per cui, risulta “perfetto” l'animale acquatico dotato di pinne e squame, così come “perfetto”, fra le specie terrestri, deve considerarsi unicamente il quadrupede, con esclusione degli animali striscianti o brulicanti. Tuttavia, anche questa chiave interpretativa non rimane immune da rilievi critici che sottolineano la mancanza di chiarezza dei criteri per i quali un determinato animale dovrebbe essere classificato perfetto e un altro, della stessa specie, escluso: ci si è chiesti, ad esempio, come fra i quadrupedi sia consentito nutrirsi della carne bovina ma non di quella equina.

Non può trascurarsi, per completezza espositiva, quella corrente di pensiero che fonda l'origine dei divieti alimentari ebraici sul loro valore economico. Il riferimento è, in particolare, al maiale, il quale viene allevato per fornire carne e si ciba di alimenti comuni a quelli dell'uomo diventando, in determinate circostanze, un suo potenziale concorrente, diversamente da altri animali domestici che invece aiutano l'uomo in attività agricole e si cibano di alimenti inadatti al consumo umano. Peraltro il maiale necessita, per il suo allevamento, di un clima particolare con zone di ombra e raccolte di acqua e fango, particolarmente difficili da trovare nella terra d'Israele. Questo tipo di argomentazione, tuttavia, si rivela assolutamente priva di fondamento se solo si considera che in tutta la zona compresa entro i confini dell'attuale Stato d'Israele esistono aree in cui è possibile trarre particolare beneficio economico dall'allevamento del maiale. Peraltro, sin dall'antichità, il sistema di alimentazione *Kashèr* ha comportato oneri economici maggiori rispetto ad una alimentazione priva di leggi e condizionamenti speciali, ragione per cui sarebbero *a fortiori* da escludersi motivazioni economiche legate al risparmio.

⁴⁸ Sul punto cfr. M. Douglas, *Purezza e pericolo* (Bologna 1975), 90 s. e J. Soler, *Annales ESC*, 1973, 943 s.

D'altronde, nell'imposizione di una scelta, quella fra animali puri e impuri, è certamente insito un significato educativo, il quale implica una continua verifica che parte da ogni singola azione per confluire nell'intera sfera comportamentale umana⁴⁹. Si vuole insegnare che ogni bene del quale l'uomo ha la possibilità di disporre traendone beneficio dovrà essere goduto non senza alcuna riflessione, bensì ponderando adeguatamente il significato dell'atto che si sta per compiere. E proprio questa risulta essere la premessa fondamentale da cui trae origine la *shechitah*⁵⁰, una particolare tecnica di macellazione delle carni animali che consiste nel taglio della trachea e dell'esofago eseguito con una lama affilatissima, priva di qualsiasi deformazione anche impercettibile che possa causare dolore all'animale. Secondo quanto prescritto nella *Torà*⁵¹, agli ebrei era originariamente consentito essere carnivori esclusivamente per fini sacrificali. Quando poi gli stessi si allontanarono dal luogo di culto sacrificale, fu concesso il libero consumo degli animali a condizione che fossero uccisi con la *shechitah*, la quale assume dunque connotati sacri e finalità educative: «L'uccisione dell'animale non deve essere fatta in maniera arbitraria, ma deve essere sacralizzata. Questo perché la morte di un essere vivente non deve mai diventare un atto semplice, ordinario, routinario. La *shechitah* si impone come un atto educativo che deve far pensare, che deve insegnare, che comunque non deve fare dimenticare la crudeltà dell'azione»⁵².

Da quanto fin qui esposto risulta evidente come l'acquisto e il consumo di alimenti preparati da non ebrei ponga una serie di problemi che coinvolgono inevitabilmente l'intera catena alimentare in ogni sua fase, dalla preparazione del prodotto alimentare al suo commercio. Da qui la necessità di fornire al consumatore specifiche garanzie, differenti a seconda del tipo di alimento e delle modalità di preparazione dello stesso, volte a scongiurare il rischio, dato dal consumo incontrollato di determinati prodotti, di un allontanamento di fedeltà all'ebraismo, nonché di una graduale diminuzione della vigilanza sulla *kesherut*. Basti pensare all'articolata normativa relativa al consumo di alcuni alimenti, quali il pane, il vino e i formaggi, per rendersi conto di quanto risulti fondamentale, per il consumatore ebreo, ricevere la garanzia e la sicurezza che nella preparazione di questi alimenti non vengano utilizzati ingredienti proibiti. Affinché un

⁴⁹ È quanto sembra emergere dallo stesso racconto della genesi, cfr. Cassuto a Genesi (2:17), nel quale compare il primo divieto dato all'uomo, una vera e propria proibizione alimentare, quella di non mangiare dall'albero della conoscenza.

⁵⁰ Attualmente, in Italia, la *shechitah* è tutelata dall'art. 6/2 della legge n. 101 del 1989, che regola i rapporti tra lo Stato Italiano e l'Unione delle Comunità Ebraiche Italiane.

⁵¹ Cfr. Levitico 13: 2-7 e Deuteronomio 12.

⁵² Queste le parole di Di Segni, *Guida alle regole alimentari* cit., 57.

formaggio prodotto in un caseificio non ebraico possa essere consumato da un ebreo, ad esempio, occorrerà: a) un accurato controllo del latte fin dalla mungitura; b) che il caglio utilizzato sia di tipo *kashèr*; c) che la cagliatura sia fatta sotto il diretto controllo di un ebreo; d) che il prodotto, dalla lavorazione alla vendita, venga etichettato e conservato in un ambiente protetto al fine di evitare eventuali contraffazioni. Il consumo di alimenti preparati da non ebrei è, dunque, consentito a determinate condizioni la cui sussistenza è preferibile che venga sottoposta al controllo di una autorità rabbinica. Tuttavia, in assenza del diretto controllo rabbinico, risulteranno fondamentali le dichiarazioni del produttore, le quali sono sottoposte, da parte dello Stato italiano, ad una specifica disciplina che costituirà oggetto di approfondimento nei capitoli successivi. Se ci si sofferma ad un'analisi approssimativa della *ratio* che, secondo le differenti interpretazioni, sorregge la legislazione alimentare ebraica, si giunge alla conclusione della prevalenza di finalità religiose, le quali però sono destinate ad incontrarsi e a coesistere con altre *rationes* di carattere simbolico, culturale, economico ecc. Assume, al riguardo, un ruolo preminente la salvaguardia della vita umana e della salute che costituiscono, per la legislazione ebraica, un obbligo fondamentale al quale tutte le regole della *Toràh* sono sottoposte⁵³. Il cibo *koshèr* (o *kashèr*) è diventato oggi sinonimo di sicurezza alimentare, al pari dei prodotti biologici e di quelli “*all natural*”, questi ultimi caratterizzati dall'impiego di materie prime semplici, prive di conservanti e coloranti. Acquistare cibo *koshèr* costituisce, insomma, un marchio salutare in più non solo per chi segue le prescrizioni della *Toràh*, come dimostra il crescente numero di aziende che nel nostro Paese chiedono di ottenere la certificazione *koshèr*⁵⁴. Attualmente, dunque, la garanzia di sicurezza alimentare è assicurata dall'esistenza di un insieme di regole che si configurano anche come norme igieniche e che impongono la tracciabilità di ogni singolo alimento indicato su scatole e confezioni, realizzando così quel necessario obiettivo di trasparenza alimentare che gli ebrei hanno da sempre applicato per motivi religiosi.

⁵³ A. Steinberg, voce *beriùt*, Encyclopedia of medical Ethics, I, 99-103.

⁵⁴ Basti pensare alle linee dedicate di grandi realtà aziendali come Algida, Mulino Bianco o Pavesi.

4. La normativa comunitaria in materia di sicurezza alimentare

L'Italia rappresenta uno degli Stati fondatori della Comunità europea insieme a Francia, Germania, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi, e fa parte dei 28 Paesi membri che attualmente compongono l'Unione europea⁵⁵. Ai sensi dell'art. 288, par. 1, TFUE, «Per esercitare le competenze dell'Unione, le istituzioni adottano regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri». Come è noto, le direttive rappresentano strumenti giuridici flessibili utilizzati per armonizzare le leggi dei singoli Stati, i quali pertanto rimangono vincolati quanto ai risultati da raggiungere, ma liberi nella scelta della forma e dei mezzi. Esse, peraltro, non sono direttamente applicabili nei Paesi dell'Unione⁵⁶, e necessitano di un atto di trasposizione nell'ordinamento interno per potere esplicare la propria efficacia.

Il regolamento, al contrario, ha portata generale, è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri (art. 288, comma 2, TFUE): costituisce, pertanto, un atto giuridico vincolante, diretto non solo ai Paesi facenti parte dell'Unione europea, ma anche ai singoli. Dal particolare rapporto che lega l'ordinamento giuridico italiano a quello europeo emerge, dunque, un evidente problema di competenza dovuto alla compresenza⁵⁷ di potestà normative in capo tanto ad organi comunitari⁵⁸ quanto ad organi nazionali e dalla quale è scaturito un sistema normativo caratterizzato da una pluralità di fonti che necessitano di essere armonizzate onde evitare possibili contrasti fra le stesse. Per la risoluzione di tali conflitti viene in soccorso l'art. 5.2 TUE, ai sensi del quale «In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi

⁵⁵ L'Unione europea nasce con la denominazione di Comunità europea il 1° gennaio 1958 attraverso il Trattato di Roma. A questo fecero seguito altri Trattati, l'ultimo dei quali, il Trattato di Lisbona del 13 dicembre del 2007, ha disposto la sostituzione della denominazione del Trattato di Roma istitutivo della Comunità europea (TCE) in «Trattato sul funzionamento dell'Unione europea» (TFUE).

⁵⁶ Esistono, tuttavia, specifiche ipotesi in cui si ritiene che la direttiva possa direttamente applicarsi ai singoli Stati: è il caso della direttiva che impone un obbligo meramente negativo (senza che siano necessarie norme applicative), di quella che si limita a chiarire norme già presenti nei Trattati e di quella che impone obblighi chiari, precisi e incondizionati (cd. direttiva *self-executing*) lasciando agli Stati uno spazio decisionale del tutto esiguo nella scelta delle modalità volte al raggiungimento del risultato voluto.

⁵⁷ Tale concomitanza di potestà normative interne ed europee trae il proprio fondamento giuridico nell'art. 11 Cost., ai sensi del quale: «L'Italia (...) consente (...) alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni (...)».

⁵⁸ Gli artt. 14 e 16 del Trattato sull'Unione europea (TUE) attribuiscono potestà normativa rispettivamente al Parlamento europeo e al Consiglio, senza contare il potere della Commissione di fare proposte di atti normativi (art. 17 TUE), quello di adottare atti non legislativi di portata generale e quello di adottare norme di esecuzione di atti normativi su delega del Consiglio e del Parlamento (art. 290 TFUE).

competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri». Dal collegamento tra il principio di attribuzione appena enunciato e quello del primato del diritto comunitario sui diritti nazionali⁵⁹ emerge, pertanto, la conseguente disapplicazione della norma interna che contrasti con quella comunitaria.

Occorre adesso chiarire quali siano le competenze, esclusive e non, dell'Unione europea. L'ordinamento comunitario attribuisce alla stessa: a) competenze esclusive (art. 3 TFUE) in materie inerenti la sua costituzione come organismo commerciale unitario (è questo il caso della politica monetaria, delle regole sulla concorrenza ecc.); b) competenze integratrici delle azioni degli Stati membri (art. 6 TFUE) nel campo della salute umana, della cultura, dell'istruzione ecc.; c) competenze concorrenti (art. 4 TFUE) in materia di tutela dell'ambiente, di protezione dei consumatori, di agricoltura e pesca. In tale ultima ipotesi, quella cioè che concerne la competenza concorrente, coesistono due livelli di governo - quello dell'Unione e quello nazionale - dotati della medesima possibilità di intervento normativo, e per i quali opera il principio di sussidiarietà: l'autorità centrale non potrà interferire nell'attività dell'organismo inferiore, dovendo intervenire in via suppletiva solo e nella misura in cui quest'ultimo non sia in grado di assolvere alle funzioni che normalmente gli competono⁶⁰. Tuttavia, qualora si renda necessario l'esercizio unitario delle funzioni normative su aspetti transnazionali che non consentono alcun frazionamento territoriale, l'Unione europea potrà avocare a sé la relativa competenza normativa, utilizzando lo strumento del regolamento piuttosto che quello della direttiva che, in virtù della sua immediata obbligatorietà nei confronti di tutti gli Stati membri, riesce meglio a garantire l'unità istituzionale dell'Europa sul piano del diritto. Il principio di sussidiarietà dovrà, peraltro, coordinarsi e fondersi con quello di proporzionalità, ai sensi del quale «il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi perseguiti» (art. 5.4 TUE).

Come già anticipato, l'art. 4 del TFUE annovera l'agricoltura e la pesca tra le competenze concorrenti dell'Unione europea⁶¹. Sul punto, particolare rilievo assume

⁵⁹ Sul rapporto tra ordinamento comunitario e nazionale, è certamente degna di nota la celebre sentenza della Corte cost. 05-06-1984 n. 170, secondo la quale l'ordinamento comunitario e quello interno devono considerarsi sistemi giuridici autonomi e distinti: nonostante la diretta applicazione nel nostro ordinamento delle norme comunitarie, infatti, queste ultime rimangono estranee al sistema delle fonti interne e alle regole sul rapporto tra fonti di pari grado.

⁶⁰ Cfr. sul punto A. D'Atena, *Problematica costituzionale del principio di sussidiarietà*, Governo del sistema agricoltura: profili di riforme istituzionali tra dimensione sovranazionale e attribuzioni nazionali, a cura di A. Germanò (Milano 2001), 57.

⁶¹ Ad eccezione della «conservazione delle risorse biologiche del mare», la quale rimane catalogata tra le competenze esclusive dell'Unione.

l'art. 2 del TFUE, il quale rende chiaro il significato da attribuire al concetto di "competenza concorrente" affermando che «Quando i trattati attribuiscono all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore, l'Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore. Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria. Gli Stati membri esercitano nuovamente la loro competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria». Occorre sottolineare come, nonostante manchi una esplicita menzione della materia dell'alimentazione all'interno del Trattato⁶², quest'ultima potrà considerarsi senz'altro inclusa nel quadro della competenza concorrente in ragione della stretta connessione con la materia della sanità pubblica e della tutela del consumatore, entrambe espressamente contemplate dall'art. 4 TFUE fra le materie concorrenti. Viene in tal modo a configurarsi, anche nel mercato alimentare, quello che autorevole dottrina definisce «effetto di contaminazione»⁶³ tra fonti nazionali ed europee, il quale costituisce il naturale epilogo di quel processo di espansione quantitativa e qualitativa delle discipline settoriali di fonte europea, dal cui trapianto nel nostro ordinamento è inevitabilmente scaturito un interessante confronto tra principi e approcci differenti. Il contenuto, tanto dei Trattati quanto del c.d. diritto derivato (regolamenti e direttive), arricchisce infatti i diritti statali di nuovi principi e discipline⁶⁴ ai quali gli Stati membri sono tenuti ad adeguarsi privilegiando, tra le diverse possibili interpretazioni, quella che assicuri la conformità del diritto interno alle prescrizioni di fonte europea.

Negli ultimi anni si è assistito ad un innalzamento della soglia di attenzione della pubblica opinione intorno ai temi della sicurezza alimentare a causa di vicende - quali polli alla diossina, salmonellosi, carne agli ormoni - che hanno notevolmente inciso sul modo di percepire il rischio alimentare da parte dei consumatori. Attualmente, le norme volte alla regolamentazione delle attività di produzione, commercio e somministrazione di alimenti sono aumentate di numero e complessità. In particolare, nel campo del

⁶²Nell'ordinamento interno, l'originaria formulazione dell'art. 117 Cost., ratificata nel 2001, contemplava espressamente *l'alimentazione* ricomprendendola fra le materie concorrenti fra Stato e Regioni; tuttavia il nuovo testo, approvato l'8 agosto 2014 in sede di prima deliberazione della riforma costituzionale, pone le «disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, per *la sicurezza alimentare* e per la tutela e sicurezza del lavoro» fra le competenze esclusive dello Stato.

⁶³ Queste le parole di R. Alessi, *La disciplina generale del contratto*, La didattica del diritto civile, a cura di S. Mazzamuto e E. Moscati (Torino 2015), passim.

⁶⁴ L'insieme dei diritti, degli obblighi, dei principi e dei valori in costante evoluzione, fatti propri dai Paesi membri dell'Unione europea, costituisce *l'acquis communautaire*. L'adeguamento allo stesso da parte degli Stati membri consente la necessaria armonizzazione tra i vari ordinamenti e la contemporanea circolazione di regole e principi propri delle tradizioni giuridiche di ciascun Paese, cui il diritto dell'Unione si è ispirato.

commercio dei prodotti alimentari, ove il contatto diretto tra il produttore e il consumatore finale non costituisce più la regola, è stata predisposta una legislazione composita e multidisciplinare, che interessa tutti gli anelli della catena alimentare ed è volta a fissare garanzie minime e generali di qualità e sicurezza dei prodotti per i consumatori e a porre a carico delle imprese di settore una serie di obblighi e divieti particolarmente delicati e macchinosi. Ecco perché, come esplicitato in più occasioni dal Parlamento europeo e dal Consiglio, «per affrontare il problema della sicurezza alimentare in maniera sufficientemente esauriente e organica è opportuno assumere una nozione lata di “legislazione alimentare”, che abbracci un’ampia gamma di disposizioni aventi un’incidenza diretta o indiretta sulla sicurezza degli alimenti e dei mangimi, tra cui disposizioni sui materiali e gli oggetti a contatto con gli alimenti, sui mangimi e su altri mezzi di produzione agricola a livello di produzione primaria»⁶⁵. Il fondamento giuridico degli obiettivi di politica europea in materia di sicurezza alimentare è costituito dagli artt. 43 (Agricoltura e Pesca), 114 (Ravvicinamento delle legislazioni), 168, par. 4 (Sanità Pubblica) e 169 (Protezione dei consumatori) del TFUE.

Nello specifico, i principi generali concernenti i profili di sicurezza e salubrità del cibo sono stati introdotti dall’Unione europea con il regolamento 28-01-2002 n. 178 il quale fin dalle prime righe annovera, fra le proprie basi giuridiche, le disposizioni in materia di agricoltura e pesca⁶⁶, salute, politica commerciale comune e ravvicinamento delle legislazioni, contenute, rispettivamente, negli artt. 37, 95, 133 e 152 TCE⁶⁷. A questo regolamento si deve: a) l’istituzione dell’Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA), un’agenzia indipendente con compiti di consulenza scientifica, nonché di condivisione e diffusione delle informazioni necessarie a prevenire tutti i rischi collegati alla catena alimentare (artt. 22-49); b) l’individuazione di criteri di valutazione del rischio (art. 6), quest’ultimo inteso come «funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo per la salute, conseguente alla presenza di un pericolo»⁶⁸; c) l’analisi del «principio di precauzione» (art. 7); d) l’elaborazione di disposizioni generali per imporre la tracciabilità degli alimenti e dei mangimi (art. 18); e) l’istituzione, sotto

⁶⁵ Ciò è quanto esplicitato all’interno del considerando n. 11 del reg. 28-01-2002 n. 178.

⁶⁶ Peraltro, secondo A. Germanò, M. Ragionieri, E. Rook Basile, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell’informazione alimentare*, Diritto dell’alimentazione, dell’ambiente e dell’agricoltura, a cura di L. Costato, A. Germanò, A. Jannarelli, E. Rook Basile (Torino 2014), 16, nota 21, proprio il riferimento alla base giuridica “agricoltura”, consentirebbe di annoverare, fra le materie di competenza dell’Unione europea, le disposizioni sugli alimenti e sui mangimi, sugli ingredienti e gli additivi alimentari, sui solventi, i conservanti e gli edulcoranti, sulle sostanze allergeniche, sugli organismi geneticamente modificati e sull’igiene alimentare. Cfr., al riguardo, anche L. Costato, *La riforma della PAC del 2003 e la circolazione di fondi rustici*, Dir. giur. agr. e ambiente, 2006, 526.

⁶⁷ Ora artt. 43, 168, 207 e 114 TFUE.

⁶⁸ Tale definizione di rischio si ricava dall’art. 3, n. 9, reg. 178/2002.

forma di rete, del sistema di allarme rapido per alimenti e mangimi (RASFF), finalizzato alla notificazione di un rischio diretto o indiretto per la salute umana derivante da alimenti o mangimi (art. 50).

Una normativa particolarmente dettagliata, nota come “pacchetto igiene”, è stata adottata nell'ambito dell'approccio cosiddetto “dalla fattoria alla tavola”, che ha portato all’emanazione di quattro regolamenti (CE): a) il n. 852/2004 sull'igiene dei prodotti alimentari; b) il n. 853/2004 relativo all’igiene degli alimenti di origine animale; c) il n. 854/2004 che concerne l'organizzazione di controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano e stabilisce norme specifiche per carni fresche, molluschi bivalvi, latte e prodotti lattiero-caseari; d) il n. 882/2004 relativo ai controlli ufficiali sulla conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali. Attraverso le disposizioni contenute in tali regolamenti, è stato istituito un meccanismo di autoregolazione volto ad attribuire la responsabilità per l'igiene dei prodotti alimentari direttamente ai vari operatori della catena alimentare. Si tratta di un sistema che si avvale di un metodo chiamato HACCP - “analisi di rischio e punti critici di controllo” -, sul cui andamento vengono svolti, dalle autorità competenti, controlli ufficiali in ossequio alle disposizioni del regolamento 854/2004, così come modificato dal regolamento 882/2004. Quest’ultimo atto, in particolare, impone: a) il rispetto dei principi di imparzialità ed efficacia dei controlli; b) la regolarità degli stessi, i quali devono essere proporzionati al rischio; c) il loro svolgimento sulla base di procedure documentate; d) il coordinamento delle diverse autorità e dei diversi livelli (centrale, regionale o locale) coinvolti nell’esecuzione dei controlli; e) la completezza ed esaustività dei controlli relativi all’esame delle procedure di autocontrollo; f) l’ispezione di impianti, materie prime, semilavorati, sostanze a contatto con gli alimenti, prodotti e procedimenti di pulizia, manutenzione e antiparassitari, condizioni igieniche; g) la valutazione GMP, GHP, corrette prassi agricole, HACCP; h) l’esame materiale scritto e altre registrazioni.

Disposizioni specifiche concernono, ancora, il delicato settore della contaminazione alimentare. Fra queste, particolare rilevanza assume il regolamento CEE 8-02-1993 n. 315, il quale mira ad impedire che vengano introdotti, nel mercato, prodotti alimentari contenenti quantità inaccettabili di sostanze contaminanti, per alcune delle quali - nitrati, micotossine, metalli pesanti e diossine - sono attualmente indicati, nel regolamento UE 19-12-2006 n. 1881 della Commissione, precisi limiti massimi sottoposti ad una revisione periodica. Recentemente, peraltro, è stato emanato dalla

Commissione europea il regolamento UE 19-02-2016 n. 239, recante modifica del regolamento CE 1881/2006 per quanto riguarda i tenori massimi di alcaloidi tropanici in determinati alimenti a base di cereali destinati ai lattanti e ai bambini.

Ed è sempre attraverso lo strumento del regolamento che l'Unione europea stabilisce limiti massimi per i residui, presenti nei prodotti alimentari, che potrebbero derivare dagli antiparassitari o dai trattamenti medici veterinari e dai biocidi utilizzati (il regolamento CE 23-02-2005 n. 396, ad esempio, detta disposizioni relative ai residui di antiparassitari contenuti nei o sui prodotti alimentari e mangimi di origine vegetale e animale). I limiti massimi di residui e le sostanze regolamentate sono aggiornati periodicamente tramite regolamenti specifici della Commissione. Lo stesso accade per i residui contenuti negli alimenti di origine animale, le sostanze autorizzate e i relativi limiti massimi, elencati nel regolamento UE 37/2010. Le disposizioni sulla contaminazione causata da materiali a contatto con alimenti sono invece contenute nel regolamento CE 27-10-2004 n. 1935, il quale stabilisce requisiti generali per tutti i materiali e gli oggetti che entrano a contatto con gli alimenti, mentre disposizioni dettagliate per ciascun materiale si rinvengono in altri regolamenti UE (come il n. 321 del 1-04-2011 che introduce restrizioni relative al bisfenolo A, utilizzato nei biberon di plastica) o addirittura in differenti atti normativi.

Una menzione particolare merita la complessa disciplina relativa all'etichettatura dei prodotti alimentari, finalizzata a consentire a tutti i consumatori l'accesso ad informazioni chiare e complete sul contenuto e la composizione dei prodotti alimentari, in modo da garantire agli stessi una maggiore consapevolezza e libertà di scelta negli acquisti e nei consumi e, dunque, una più ampia tutela della propria salute e dei propri interessi. Il 13 dicembre 2014 è entrato in vigore un nuovo regolamento UE (25-10-2011 n. 1169) che combina in un unico atto legislativo due direttive: la direttiva CE 20-03-2000 n. 13 del Consiglio sull'etichettatura, la presentazione dei prodotti alimentari e la relativa pubblicità, e la direttiva CE 24-09-1990 n. 496 del Consiglio relativa all'etichettatura nutrizionale dei prodotti alimentari, come modificata dalla direttiva CE 5-12-2003 n. 120 della Commissione.

La principale novità consiste nell'obbligo dei produttori di indicare la presenza di allergeni nei prodotti alimentari non confezionati, ad esempio nei ristoranti e nelle mense, così come l'origine della carne non trasformata e la presenza di imitazioni di alimenti, come i prodotti vegetali che sostituiscono formaggio o carne. Disposizioni specifiche relative alle informazioni nutrizionali sugli alimenti trasformati entreranno in

vigore nel 2016. E ancora, particolarmente degni di nota, nel settore dell'etichettatura, risultano: 1) il regolamento UE 13-12-2013 n. 1337, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento UE 1169/2011, con particolare riguardo all'indicazione del luogo di allevamento e del luogo di macellazione delle carni preconfezionate fresche, refrigerate o congelate di animali della specie suina, ovina, caprina e di volatili; 2) il regolamento CE 20-12-2006 n. 1924, il quale disciplina le indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sulle etichette dei prodotti alimentari, nelle presentazioni e nelle pubblicità, e mira a garantire che le stesse siano chiare e basate su prove scientifiche generalmente accettate dalla comunità scientifica; 3) la direttiva 6-05-2009 n. 39, che stabilisce un quadro di regole generali per i prodotti alimentari destinati a un'alimentazione particolare, ossia «prodotti alimentari che, per la loro particolare composizione o per il particolare processo di fabbricazione, si distinguono nettamente dai prodotti alimentari di consumo corrente, sono adatti all'obiettivo nutrizionale indicato e sono commercializzati in modo da indicare che sono conformi a tale obiettivo»; 4) il nuovo regolamento 12-06-2013 n. 609, relativo agli alimenti destinati ai lattanti e ai bambini nella prima infanzia, agli alimenti a fini medici speciali e ai sostituti dell'intera razione alimentare giornaliera per il controllo del peso, il quale ha abrogato la direttiva 92/52/CEE del Consiglio, le direttive 96/8/CE, 1999/21/CE, 2006/125/CE e 2006/141/CE della Commissione, la direttiva 2009/39/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e i regolamenti (CE) n. 41/2009 e (CE) n. 953/2009 della Commissione. Tale regolamento definisce le prescrizioni in materia di composizione e di informazione per alcune categorie di prodotti alimentari: a) quelli destinati ai lattanti; b) quelli a base di cereali e altro alimento per la prima infanzia; c) gli alimenti a fini medici speciali; d) i sostituti dell'intera razione alimentare giornaliera per il controllo del peso. Esso contiene inoltre un elenco di sostanze che possono essere aggiunte a una o più delle categorie di prodotti alimentari ai quali si riferisce e fissa le norme applicabili per l'aggiornamento di tale elenco.

Non mancano, inoltre, disposizioni normative dettagliate in materia di additivi e aromi alimentari. Al riguardo, nel 2008 è stato emanato un nuovo pacchetto legislativo che comprende quattro regolamenti CE, il 16-12-2008 n. 1331, il 16-12-2008 n. 1332, il 16-12-2008 n. 1333 e il 16-12-2008 n. 1334, concernenti le procedure di autorizzazione

nonché le condizioni di utilizzo ed etichettatura di additivi alimentari⁶⁹, enzimi e aromi alimentari.

La direttiva CE 10-06-2002 n. 46 detta invece norme armonizzate relative all'etichettatura degli integratori alimentari commercializzati come prodotti alimentari e presentati come tali, fornendo una definizione di “integratori alimentari” quali «prodotti alimentari destinati ad integrare la dieta normale e che costituiscono una fonte concentrata di sostanze nutritive o di altre sostanze aventi un effetto nutritivo o fisiologico, sia monocomposti che pluricomposti, in forme di dosaggio, vale a dire in forme di commercializzazione quali capsule, pastiglie, compresse, pillole e simili, polveri in bustina, liquidi contenuti in fiale, flaconi a contagocce e altre forme simili, di liquidi e polveri destinati ad essere assunti in piccoli quantitativi unitari».

Infine, sempre in materia di additivi e aromi alimentari, il regolamento CE 20-12-2006 n. 1925 armonizza le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'aggiunta di vitamine e minerali e di talune sostanze di altro tipo agli alimenti, al fine di garantire l'efficace funzionamento del mercato interno assicurando al tempo stesso un elevato livello di tutela dei consumatori.

Particolarmente significative sono, ancora, le disposizioni sulla salute degli animali e delle piante. La regolamentazione europea comprende disposizioni generali in materia di sorveglianza (direttiva CE 17-11-2003 n. 99 del Parlamento europeo e del Consiglio), notifica (direttiva CEE 21-12-1982 n. 894 del Consiglio) e trattamento delle malattie infettive e dei loro vettori (direttiva CEE 17-12-1992 n. 119 del Consiglio). L'attuale quadro legislativo applicabile all'organizzazione dei controlli ufficiali è stato istituito con il regolamento CE 882/2004 relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali.

Non mancano, infine, disposizioni a livello europeo in materia di mangimi e loro etichettatura.

Nello specifico, il regolamento CE 12-01-2005 n. 183 disciplina l'igiene degli alimenti per animali in tutte le sue fasi, dalla produzione primaria fino alla somministrazione agli animali destinati alla produzione di alimenti, con lo scopo di assicurare un elevato livello di protezione della salute degli animali e dei consumatori mediante un controllo dei mangimi lungo tutta la filiera alimentare. Il regolamento CE 13-07-2009 n. 767,

⁶⁹ Secondo quanto indicato nel regolamento in questione, gli «additivi alimentari sono sostanze che abitualmente non sono consumate in quanto tali come alimenti, ma sono intenzionalmente aggiunte ad alimenti per uno scopo tecnico descritto nel presente regolamento, ad esempio per la loro conservazione».

adottato nel luglio 2009, stabilisce invece le norme relative all'immissione sul mercato e all'uso dei mangimi per animali e animali da compagnia destinati alla produzione di alimenti. Esso fissa inoltre i requisiti generali legati all'etichettatura, all'imballaggio e alla presentazione dei suddetti mangimi. Il 7 maggio 2002 è stata emanata anche una direttiva europea - la 2002/32 - che detta disposizioni relative ai livelli massimi di sostanze e prodotti indesiderabili (come metalli pesanti, diossina e alcuni pesticidi) negli alimenti per animali disponibili sul mercato dell'Unione europea (comprese le importazioni) e limita i rischi di contaminazione degli alimenti per animali da parte di sostanze e prodotti tossici o che potrebbero influire sfavorevolmente sulla produzione. La direttiva 26-07-2002 n. 70 stabilisce invece i requisiti per determinare i livelli di diossine e PCB tipo diossina nei mangimi.

Il tema della sicurezza alimentare occupa un notevole spazio anche nel recente regolamento CE 25-11-2015 n. 2283 relativo ai nuovi alimenti, con il quale è stato modificato il regolamento n. 1169 del 2011 in materia di etichettatura e sono stati abrogati i precedenti regolamenti 27-01-1997 n. 258 e 20-09-2001 n. 1852. La nuova normativa, che entrerà in vigore nel gennaio del 2018, riguarda l'immissione sul mercato europeo di nuovi prodotti e di nuovi ingredienti alimentari non ancora utilizzati in misura significativa per il consumo umano nell'Unione prima del 15 maggio 1997, e stabilisce che i nuovi alimenti non debbano presentare rischi per il consumatore, indurre quest'ultimo in errore e differire dagli altri prodotti o ingredienti alimentari alla cui sostituzione essi sono destinati, al punto che il loro consumo normale possa comportare svantaggi per il consumatore sotto il profilo nutrizionale.

Non è esente da specifica regolamentazione anche il delicato campo degli organismi geneticamente modificati (OGM), il cui quadro normativo di riferimento, a livello europeo, è costituito dalla direttiva CE 12-03-2001 n. 18. Quest'ultima ha lo scopo di rendere più efficiente e trasparente la procedura di autorizzazione per l'emissione deliberata e l'immissione sul mercato di organismi geneticamente modificati, limitando tale concessione a un periodo di dieci anni rinnovabile e introducendo il monitoraggio obbligatorio dopo l'immissione sul mercato degli OGM. Alla direttiva sopra indicata si sono uniti anche i regolamenti CE 22-09-2003 nn. 1829 e 1830, i quali istituiscono procedure comunitarie per l'autorizzazione e vigilanza degli alimenti e mangimi geneticamente modificati e stabiliscono norme per la loro etichettatura. L'11 marzo del 2015, peraltro, è stata emanata dal Parlamento europeo e dal Consiglio una nuova direttiva - la n. 412 del 2015 - che ha modificato la direttiva 2001/18 consentendo agli

Stati membri di limitare o vietare la coltivazione di organismi geneticamente modificati (OGM) sul loro territorio, nonostante questa sia consentita a livello europeo.

Dal quadro appena delineato emerge come la legislazione alimentare di fonte europea si stia trasformando da diritto promozionale a diritto con funzione regolativa: è prevalentemente attraverso lo strumento del regolamento che l'Unione interviene, in modo sempre più pregnante, sul contenuto della disciplina giuridica dei vari settori di sua competenza, servendosi del carattere obbligatorio di tale strumento per mantenere compatta l'unità istituzionale dell'Europa sul piano del diritto⁷⁰.

5. Traduzione dei termini giuridici ed interpretazione delle norme

Nonostante l'utilizzo del regolamento quale strumento istituzionale deputato a fornire la garanzia del controllo giuridico sul mercato alimentare, il sistema europeo di tutela dei consumatori risulta ancora così complesso da rendere particolarmente difficile l'attività dell'interprete, destinato a scontrarsi con numerose norme la cui validità risulta assai circoscritta nel tempo a causa del continuo susseguirsi di regole che si sostituiscono l'una all'altra e che risultano essere sempre più settoriali e sempre meno armonizzate con l'ordinamento generale⁷¹. Tutto ciò conduce alla creazione di un apparato normativo la cui struttura - tanto a livello europeo quanto a livello nazionale - è ben lontana dall'assicurare certezza giuridica ed effettività alla tutela del consumatore che acquisti un bene per cibarsene, conducendo semmai alla costruzione di un impianto che «ha in sé il *fumus* della dispersione e dunque il rischio del fallimento»⁷². Questo è il difficile quadro nel quale operano i giuristi, i quali non possono essere semplicemente deputati alla conoscenza di dati 'già confezionati' dalla casa produttrice del legislatore, ma sono pienamente coinvolti nell'analisi, il ripensamento e lo studio del problema nelle sue implicazioni complessive, tenendo conto di una serie di fattori, primo fra tutti quello connesso alle modalità d'uso dell'utente. Nel panorama appena delineato - nel quale le disposizioni legislative dei singoli Stati convivono con regole di fonte europea - si evidenziano, naturalmente, due ordini di criticità che vale la pena rilevare: la prima

⁷⁰ Sul punto si veda L. Costato, *Principi e requisiti generali della legislazione alimentare*, Trattato di diritto agrario, III, Il diritto agroalimentare, diretto da L. Costato, A. Germanò, e E. Rook Basile (Torino 2011), 19.

⁷¹ Si osservi, al riguardo, il punto di vista di M. Girolami, *Etichettatura, informazioni e rimedi privatistici nella vendita di prodotti alimentari ai consumatori*, Le Nuove Leggi Civili commentate, 2014, 140.

⁷² Queste le parole di Girolami, *Etichettatura* cit., 140.

legata alla traduzione dei termini giuridici impiegati negli ordinamenti statali diversi dal nostro e in quello comunitario, la seconda connessa all'interpretazione delle disposizioni normative di volta in volta emanate.

Per quanto concerne la traduzione dei termini giuridici è indispensabile che si utilizzi un linguaggio comprensibile, nella forma e nei contenuti, tanto all'emittente quanto al destinatario. A tale scopo, sarebbe necessario ricorrere ad un vocabolario "universale" o, ancora, impiegare termini "stipulativi" il cui significato sia frutto di un accordo o, infine, deputare all'ordinamento stesso il compito di attribuire uno specifico significato ai termini di quelle disposizioni normative che disciplinano i rapporti tra chi detta regole e i destinatari delle stesse. Ciò che rileva è dunque il particolare significato da attribuire ai singoli vocaboli, il quale non può essere alterato da una traduzione che ne tradisca il senso nella sua specificità, dovendo quest'ultima, al contrario, consentire il raggiungimento di una intesa sui diversi termini linguistici adoperati. Ecco perché si ricorre sempre più spesso a definizioni (cd. legislative) contenute nello stesso atto normativo, attraverso le quali è proprio il legislatore ad attribuire uno specifico significato alle parole impiegate, prevedendo che un dato termine debba essere utilizzato e inteso in un determinato modo piuttosto che in un altro e realizzando in tal misura lo stesso effetto delle definizioni stipulative. Tuttavia, mentre queste ultime hanno il compito di semplificare il dialogo, le definizioni legislative hanno la precipua funzione di assicurare maggiore certezza nell'attuazione del diritto, assumendo la natura di vera e propria norma giuridica, ossia di strumento indispensabile per risolvere «*imperativamente* ogni dubbio che possa nascere dalla polisemia di taluni termini o espressioni»⁷³. Di conseguenza, l'interpretazione del testo normativo dovrà necessariamente tener conto del significato che il legislatore ha inteso attribuire ai vocaboli utilizzati al suo interno. Ciò si rivela indispensabile, in modo particolare, in tutte le ipotesi in cui il medesimo testo precettivo debba essere applicato in territori appartenenti a più Stati con legislazioni diverse tra loro, proprio allo scopo di evitare qualsiasi fraintendimento sul significato dei termini utilizzati⁷⁴. Non è raro, infatti, trovare esempi di cattiva traduzione di termini venuti alla luce in altri ordinamenti: l'attuale art. 33 del d.lgs. 6-09-2005 n. 206 (cd. codice del consumo) sulle «clausole

⁷³ Germanò, Ragionieri, Rook Basile, *Diritto agroalimentare* cit., 21. Sul punto cfr. A. Belvedere, *Il problema delle definizioni nel codice civile* (Milano 1977), 68.

⁷⁴ R. Sacco, *Riflessioni di un giurista sulla lingua (la lingua del diritto uniforme, e il diritto al servizio di una lingua uniforme)*, Riv. dir. civ., 1996, I, 57s. Sul punto sono, ancora, di particolare importanza le autorevoli opinioni di S. Mazzamuto, *I principi di diritto europeo dei contratti nel canone di Carlo Castronovo*, Europa dir. priv., 2002, 847 s. Cfr., inoltre, G. Benedetti, *L'elogio dell'interpretazione traducete nell'orizzonte del diritto europeo*, Europa dir. priv., 2010, 413.

vessorie nel contratto tra professionista e consumatore» fornisce, ad esempio, la definizione tanto di consumatore quanto di professionista, definizione senza la quale la nostra idea di “professionista” sarebbe senz’altro diversa rispetto a quella intesa dal legislatore europeo⁷⁵. Le definizioni legislative risultano così essere indispensabili affinché fra due o più interlocutori si realizzi la necessaria coincidenza di un determinato concetto giuridico⁷⁶. Questo è, d’altronde, quanto già sostenuto dal Parlamento europeo e dal Consiglio dell’Unione europea nel considerando n. 3 del regolamento 178/2002, nel quale si chiarisce come solo l’azzeramento di significative differenze da uno Stato membro all’altro in ordine ai requisiti di sicurezza degli alimenti e dei mangimi è in grado di assicurare la libera circolazione degli alimenti e dei mangimi all’interno della Comunità⁷⁷.

Il vero fulcro del problema è individuato però all’interno dei successivi considerando nn. 4 e 5, ai sensi dei quali «Esistono notevoli differenze in relazione ai concetti, ai principi e alle procedure tra le legislazioni degli Stati membri in materia di alimenti. Nell’adozione di misure in campo alimentare da parte degli Stati membri, tali differenze possono ostacolare la libera circolazione degli alimenti, creare condizioni di concorrenza non omogenee e avere quindi un’incidenza diretta sul funzionamento del mercato interno. Occorre pertanto procedere al ravvicinamento di tali concetti, principi e procedure in modo da costituire una base comune per le disposizioni adottate in materia di alimenti e di mangimi dagli Stati membri e a livello comunitario». Solo attraverso l’elaborazione di nozioni e categorie ordinanti transnazionali, dunque, si riuscirà a garantire un sufficiente livello di precisione linguistica e certezza del diritto. Se oggi, infatti, si utilizzasse un testo che adoperi un solo linguaggio, verrebbe meno non soltanto l’univocità semantica dei testi normativi multilingue ma anche la correttezza dell’informazione, tenuto conto, peraltro, delle difformità tra il linguaggio

⁷⁵ Come evidenziato da Germanò, Ragionieri, Rook Basile, *Diritto agroalimentare* cit., 20, nota 27, risulta al riguardo particolarmente significativo il parere del Consiglio di Stato del 26-08-2002 n. 2636, secondo cui «gli atti di recepimento delle direttive comunitarie dovrebbero essere redatti non trascrivendo pedissequamente il dettato della traduzione italiana, ma analizzando il contenuto delle disposizioni ed identificando le espressioni verbali più efficaci a trasporre nel nostro linguaggio giuridico i concetti che l’atto comunitario esprime».

⁷⁶ Coincidenza il cui verificarsi purtroppo non è sempre agevole: basti pensare al termine anglo-americano “*transaction*”, il quale costituisce una generica operazione commerciale, a differenza di quanto accade nel nostro ordinamento, in cui la “transazione” rappresenta un contratto caratterizzato dall’*aliquid datum et aliquid retentum*. E ancora differente è il modo di concepire il “*contract*” inglese rispetto al nostro “contratto”, o la “*property law*”, la quale non costituisce solo il nostro diritto “reale” sui contratti.

⁷⁷ Il considerando n. 3 del regolamento in questione afferma testualmente: «La libera circolazione degli alimenti e dei mangimi all’interno della Comunità può essere realizzata soltanto se i requisiti di sicurezza degli alimenti e dei mangimi non presentano differenze significative da uno Stato membro all’altro».

dei legislatori, quello dei giudici e infine della dottrina stessa, determinate dalle funzioni che tali organi sono deputati a svolgere. I problemi legati alla traduzione di un testo multilingue potrebbero condurre, tuttavia, a ben altri risvolti connessi al rischio ulteriore di un vero e proprio depauperamento del «tesoro di significati racchiusi nel nostro codice civile, il quale funge sempre meno da punto di riferimento per dare un senso o una definizione a concetti non sufficientemente descritti - ad esempio dalla legislazione speciale - e per disciplinare istituti richiamati altrove»⁷⁸.

La situazione si aggrava ulteriormente e rischia di oltrepassare la soglia del fisiologico per trasformarsi in una vera e propria patologia, nell'ipotesi in cui da una cattiva traduzione scaturiscano dubbi interpretativi in grado di pregiudicare la certezza del diritto⁷⁹. Ecco venire in rilievo il secondo problema, quello legato all'interpretazione⁸⁰, il quale ruota attorno alla differenza fra testo e norma: il testo normativo è elaborato dal legislatore attraverso la descrizione di un fatto e la previsione di un comando, ai quali si giunge mediante l'individuazione dei valori concepiti all'interno di una data società e ritenuti meritevoli di tutela. Sarà poi compito del giurista comprendere il testo normativo attraverso l'attività interpretativa, ossia mediante l'attribuzione di significato alle parole in esso contenute. L'enunciato normativo va, pertanto, distinto dalla norma la quale rappresenta il vero significato di un testo e risulta priva di una propria consistenza oggettiva. Il giudice, tuttavia, nell'esercizio delle proprie funzioni, risulterà sempre vincolato alla lettera del testo e conseguentemente gravato da uno specifico obbligo di motivazione. Per poter applicare al fatto la regola (cd. sussunzione del fatto sotto la regola), l'interprete dovrà dunque individuare i confini del fatto e, ancor prima, il valore costituito all'interno della società e positivizzato dal legislatore mediante regole di condotta, tenendo presenti le esigenze attuali che quella norma - nata in un momento storico-sociale precedente - dovrà soddisfare in una fase successiva. Verrà così condotta un'attività valutativa che, tuttavia, non risulta «controllabile

⁷⁸ S. Mazzamuto, *Il contratto di diritto europeo* (Torino 2015), 47, precisa come ciò accada, a titolo esemplificativo, nell'ambito del «diritto di recesso». Quest'ultimo, che nel nostro ordinamento implica un vincolo contrattuale, in alcune norme di recepimento di direttive europee viene impiegato invece per designare la revoca di una proposta rispetto ad una vicenda contrattuale non ancora conclusasi.

⁷⁹ Ciò è quanto accaduto, ad esempio, nella redazione del testo italiano della direttiva sulle clausole abusive, in occasione della quale, a causa di una vera e propria distorsione linguistica determinata dall'impiego dell'espressione «malgrado la buona fede», la «buona fede oggettiva» è stata trasformata in «buona fede soggettiva», intesa come ignoranza del professionista di ledere l'altrui diritto. Cfr., sul punto, C. Castronovo, *Profili della disciplina nuova delle clausole cd. vessatorie cioè abusive*, Europa dir. priv., 1998, 7 e V. Roppo, *La nuova disciplina delle clausole vessatorie: spunti critici*, Europa dir. priv., 1998, 66.

⁸⁰ L. Mengoni, *Problema e sistema nella controversia sul metodo giuridico*, Diritto e valori (Bologna 1985), 11 s.

logicamente»⁸¹: non potendosi affermare con certezza la verità o falsità della stessa, essa potrà infatti considerarsi valida solo se edificata su argomentazioni autorevoli e convincenti. Da quanto detto consegue che la valutazione effettuata dall'interprete altro non è che il frutto della propria soggettiva opinione, la quale risulta opinabile e confutabile qualora intervenga un'altra opinione fondata su argomentazioni antitetiche. Per tale ragione si è resa necessaria, anche a livello europeo⁸², l'attribuzione di compiti nomofilattici ad uno specifico organo - la Corte di Giustizia (art. 19 TUE) - le cui pronunce costituiscono tuttavia "fonti del diritto". A differenza di quanto accade nel nostro ordinamento, infatti, la Corte di Giustizia ha il compito non solo di interpretare la norma ma anche di dare alla regola un significato valido tanto nel caso concreto quanto nelle ipotesi simili. Nell'ordinamento europeo si applica, in sostanza, la regola inglese dello *stare decisis*, garanzia di certezza del diritto e, dunque, «di uniformità di trattamento, prevedibilità (*predictability*) e affidamento (*confidence*) in una futura coerente decisione del giudice»⁸³. Ne emerge, in conclusione, un sistema giudiziario comunitario "piramidale", composto da tutti i giudici nazionali, al cui vertice si trova la Corte di Giustizia, l'unico organo a non essere vincolato ai propri precedenti. Non si dimentichi tuttavia - e qui viene in rilievo, in tutta la sua evidenza, la stretta interconnessione tra interpretazione e traduzione - come anche le sentenze, così come le norme, risultino soggette al rischio di traduzioni infedeli⁸⁴ e rischino di inserirsi in quel circolo vizioso dal quale gli interpreti tentano faticosamente di uscire.

6. Diritto alla salute e libera iniziativa economica in Italia e in Europa

L'analisi del problema della sicurezza alimentare necessita di alcune considerazioni preliminari circa la possibile contrapposizione fra valori apicali del nostro ordinamento. Mi riferisco, in particolare, alla tutela della salute e alla tutela della libera circolazione delle merci, previste rispettivamente dagli artt. 32 e 41 della nostra Carta Costituzionale.

⁸¹ Queste le parole di Germanò, Ragionieri, Rook Basile, *Diritto agroalimentare* cit., 23.

⁸² Nel nostro ordinamento tale ruolo è affidato alla Suprema Corte di Cassazione.

⁸³ Come sostenuto da Germanò, Ragionieri, Rook Basile, *Diritto agroalimentare* cit., 24, nota 36.

⁸⁴ Cfr. Mazzamuto, *Il contratto di diritto europeo* cit., 48, il quale riferisce della pronuncia Ceg 13-11-1990, causa C-106/89, *Marleasing* e dell'interpretazione del diritto interno alla luce del diritto comunitario. Nello specifico, la controversia aveva ad oggetto l'ambito di applicazione della direttiva 68/151 volta a coordinare le garanzie richieste negli Stati membri alle società per proteggere gli interessi dei soci e dei terzi. A causa della cattiva traduzione della sentenza (nel testo italiano della *Raccolta*), derivante dalla omissione di un inciso fondamentale, fu tuttavia enfatizzato l'obbligo posto a carico dei giudici nazionali i quali risulterebbero addirittura gravati dall'obbligo di effettuare una sorta di interpretazione abrogativa delle norme di diritto interno.

Nello specifico, il primo comma dell'art. 32 Cost. tutela la salute come fondamentale diritto dell'uomo e interesse della collettività⁸⁵, nella sua veste ora di diritto soggettivo, ora di mero interesse legittimo «nel quale si manifestano e convivono, secondo un rapporto di integrazione e reciproca osmosi, istanze e pretese individuali, da un lato, e valori ed aspettative obiettivamente rilevanti sul piano collettivo, dall'altro».⁸⁶

L'art. 41 Cost. sancisce, invece, il principio di libertà dell'iniziativa economica privata, la quale tuttavia non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana. I limiti posti alla libertà di iniziativa economica dal secondo comma dell'articolo in commento giustificano, pertanto, il contenuto del terzo comma di detta disposizione, la quale prevede che sia la legge stessa a predisporre i programmi e i controlli opportuni affinché la libertà economica, pubblica e privata, possa essere indirizzata e coordinata ai fini sociali. Come evidenziato da autorevole dottrina, si tratta in sostanza di una libertà «funzionalizzata» e «conformata, ossia sottoposta a controlli di tipo conformativo in vista della soddisfazione di interessi e valori reputati oggettivamente di rango superiore».⁸⁷ Sul particolare rapporto intercorrente tra diritto alla salute e libertà di iniziativa economica si sono in più occasioni espresse tanto la dottrina quanto la giurisprudenza nazionale ed europea, con orientamenti di pensiero a volte contrastanti⁸⁸. Sul punto giova, in primo luogo, rilevare come la vaghezza degli enunciati in materia di diritti fondamentali non abbia aiutato ad una loro espansione, rendendo necessario, semmai, il ricorso ad un'opera di bilanciamento degli stessi.

Sul piano interno, infatti, un primo filone interpretativo ritiene che il bilanciamento del diritto alla salute con i principi del mercato unico potrà validamente operare soltanto qualora si accolga la tesi della “insussistenza” di una gerarchia tra interessi costituzionali, posto che «se questa gerarchia vi fosse nessuna comparazione sarebbe possibile: si imporrebbe sempre e comunque il sacrificio dell'interesse e o del dovere

⁸⁵ Particolarmente significative, sul punto, le parole di R. Ferrara, *Salute e sanità*, Trattato di biodiritto, diretto da S. Rodotà, P. Zatti (Milano 2010), 18 s., dalle quali emerge come il diritto alla salute nella «società del rischio» assuma rilievo sotto diversi profili: «Dalla salute come problema della sicurezza sanitaria (ossia, dall'igiene pubblica come emergenza di ordine pubblico interno ed internazionale) è (...) breve il passaggio alla salute come situazione giuridica soggettiva della persona, ai sensi dell'art. 32 della Cost.». Peraltro, prosegue l'A., «La salute — e la sua tutela — non si risolve ed esaurisce (...) nella promozione delle posizioni soggettive di vantaggio a carattere individuale ma postula altresì, in sintonia con la tradizione “interventista” dello Stato di diritto, la mobilitazione delle opportune e necessarie politiche di ordine pubblico interno (ed internazionale), capaci di agire positivamente sul versante della tutela delle situazioni di vantaggio a struttura metaindividuale, ossia collettive».

⁸⁶ Cfr. Ferrara, *Salute e sanità* cit., 21-22.

⁸⁷ Cfr. Ferrara, *Salute e sanità* cit., 37-38.

⁸⁸ Cfr. sul punto R. Bin, *Diritti e argomenti: il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale* (Milano 1992).

sotto ordinato»⁸⁹. D'altronde, in una società come la nostra, «complessa, mobile e pluralistica», sarebbe del tutto controproducente costringere i valori apicali della nostra Costituzione entro inutili «irrigidimenti assiologici», risultando semmai necessario «(...) rinviare al momento della realizzazione, quando diventa attuale l'adattamento dell'effetto al fatto, la identificazione della soluzione giuridica del problema posto dal fatto»⁹⁰. Tale orientamento di pensiero è stato recepito dalla giurisprudenza costituzionale italiana secondo la quale i diritti fondamentali non possono essere affermati in termini assoluti, dovendo gli stessi considerarsi come parte di un complesso di valori e beni costituzionalmente garantiti in grado di limitare legittimamente l'uno la portata dell'altro. Particolarmente rappresentativa, in tal senso, è la nota sentenza del 09-05-2013 n. 85, con la quale la Corte costituzionale ha affermato che «Tutti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione si trovano in rapporto di integrazione reciproca e non è possibile pertanto individuare uno di essi che abbia la prevalenza assoluta sugli altri. La tutela deve essere sempre “sistemica e non frazionata in una serie di norme non coordinate ed in potenziale conflitto tra loro”⁹¹. Se così non fosse, si verificherebbe l'illimitata espansione di uno dei diritti, che diverrebbe “tiranno” nei confronti delle altre situazioni giuridiche costituzionalmente riconosciute e protette, che costituiscono, nel loro insieme, espressione della dignità della persona. (...)»⁹².

Il punto di vista del Giudice delle leggi risulta dunque chiaro, ed è ulteriormente confermato dalle parole con cui la Corte stessa prosegue nel suo percorso logico-argomentativo asserendo: «La Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come “primari” dei valori dell'ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale».

⁸⁹ Si osservi, sul punto, G. Corso, *Ordine Pubblico nel diritto amministrativo*, Digesto, 1995, 442.

⁹⁰ A. Falzea, *Gli standard valutativi e la loro applicazione*, Ricerche di teoria generale del diritto e di dogmatica giuridica. I. Teoria generale del diritto (Milano 1999), 399.

⁹¹ Il virgolettato si riferisce al contenuto della sentenza della Corte Costituzionale n. 264 del 2012.

⁹² Si trattava, nello specifico, di bilanciare due classi di diritti in conflitto: da una parte il diritto alla salute e all'ambiente, dall'altra il diritto al lavoro e all'esercizio delle attività economiche.

Nel panorama europeo, un orientamento ormai costante della Corte di Giustizia ritiene che il bilanciamento tra l'interesse economico delle imprese e il diritto alla salute sia reso possibile dal ricorso al principio di proporzionalità, il quale costituisce condizione di validità delle misure nazionali incidenti sulle libertà fondamentali⁹³ oltre che parametro di validità degli atti dell'Unione⁹⁴. Sul punto risulta emblematica la sentenza *Cassis de Dijon*⁹⁵, con la quale la Corte non ha mancato di precisare come solo esigenze imperative di ordine pubblico possano giustificare l'adozione di misure restrittive delle libertà fondamentali, la cui condizione di legittimità impone il rispetto del principio di proporzionalità e dunque un giudizio di bilanciamento tra le ragioni di pubblico interesse fatte valere dallo Stato membro e i principi di libera circolazione: «(...) Da quanto premesso», afferma la Corte nella sentenza in commento, «risulta che le prescrizioni relative alla gradazione minima delle bevande alcoliche non perseguono uno scopo d'interesse generale atto a prevalere sulle esigenze della libera circolazione delle merci, che costituisce uno dei principi fondamentali della Comunità».

Il principio di proporzionalità si pone dunque, per certi versi, quale garante della libertà di circolazione delle merci, in quanto vieta che vengano imposte restrizioni al commercio nei casi in cui ciò non risulti strettamente indispensabile alla realizzazione dell'obiettivo di un elevato livello di protezione sanitaria. D'altronde, se da un lato l'articolo 36 TFUE (ex articolo 30 TCE) costituisce un'importante deroga al divieto delle restrizioni quantitative fra gli Stati membri di cui agli articoli 34 e 35 TFUE - lasciando impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali -, dall'altro consente l'adozione di misure restrittive a condizione che queste non costituiscano un mezzo di discriminazione arbitraria né una restrizione dissimulata al commercio tra gli

⁹³ A livello nazionale, un'importante applicazione del principio di proporzionalità si ricava anche dalla recente sentenza del Consiglio di Stato del 20-01-2015 n. 964, nella quale si afferma che «(...) nel caso in cui l'azione amministrativa coinvolga interessi diversi, è doverosa un'adeguata ponderazione delle contrapposte esigenze, al fine di trovare la soluzione che comporti il minor sacrificio possibile: in questo senso, il principio in esame rileva quale elemento sintomatico della correttezza dell'esercizio del potere discrezionale in relazione all'effettivo bilanciamento degli interessi. (...) In definitiva, il principio di proporzionalità va inteso "nella sua accezione etimologica e dunque da riferire al senso di equità e di giustizia, che deve sempre caratterizzare la soluzione del caso concreto, non solo in sede amministrativa, ma anche in sede giurisdizionale"». Cfr. nello stesso senso Cons. Stato 21-01-2015 n. 284.

⁹⁴ Degna di nota è, al riguardo, una pronuncia del Tribunale europeo di I grado, 11-09-2002, T- 13/99 *Pfizer Animal Health SA/Consiglio della Corte di Giustizia*, con la quale si è affermata la correttezza dell'analisi costi-benefici effettuata dalla Commissione europea secondo il principio della prevalenza della salute e dell'ambiente sugli interessi economici evidenziando come «l'analisi costi-benefici costituisce una particolare espressione del principio di proporzionalità».

⁹⁵ Ceg 20-02-1979, causa C-120/78, *Rewe-Zentral-AG*.

Stati membri.

Occorre pertanto, come affermato in diverse occasioni dalla Corte europea di giustizia, che le autorità nazionali le quali intendano fare ricorso all'art. 36 TFUE dimostrino il carattere indispensabile della loro normativa ai fini di un'effettiva tutela degli interessi considerati dalla norma comunitaria. Ciò è quanto emerso da una sentenza della Corte di Giustizia del 2004⁹⁶, con la quale il giudice europeo - operando un'interpretazione restrittiva della deroga al principio della libera circolazione delle merci di cui all'art. 36 TFUE - ha precisato come gravi sulle autorità dei singoli Stati l'onere di provare la presenza di un rischio reale per la salute in conseguenza della commercializzazione di alcuni prodotti. È chiaro dunque come nel panorama europeo la libera circolazione delle merci costituisca un pilastro portante del mercato unico, il quale ha tuttavia col tempo dovuto fare i conti con l'importanza sempre crescente del diritto alla salute. Ed infatti, la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza nel dicembre del 2000, se da un lato riconosce - al suo articolo 16 - la libertà d'impresa in conformità al diritto comunitario e alle legislazioni e prassi nazionali, dall'altro annuncia il diritto di ogni individuo di accedere ad un elevato livello di protezione della salute umana, il quale andrà garantito nelle fasi di definizione e attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione (art. 35). Particolarmente significativo è, altresì, il testo dell'art. 3 del Trattato sull'Unione Europea il quale - prevedendo un impegno dell'Unione per lo sviluppo sostenibile dell'Europa basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva che miri alla piena occupazione e al progresso sociale e su un elevato livello di tutela e di miglioramento dell'ambiente - promuove un'economia competitiva, innovativa ed ecoefficiente. A questa disposizione si affiancano peraltro quelle di cui agli artt. 6 e 168 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, le quali sanciscono, rispettivamente, l'impegno dell'Unione al sostegno, coordinamento e completamento dell'azione degli Stati membri per la tutela e il miglioramento della salute, nonché la garanzia del miglioramento della sanità pubblica, della prevenzione delle malattie e affezioni e dell'eliminazione delle fonti di pericolo per la salute fisica e mentale attraverso un'azione che comprenda «la lotta contro i grandi flagelli, favorendo la ricerca sulle loro cause, la loro propagazione e la loro prevenzione, nonché l'informazione e l'educazione in materia sanitaria, nonché la sorveglianza, l'allarme e la lotta contro gravi minacce per la salute a carattere transfrontaliero». In questo quadro si

⁹⁶ Ceg 05-02-2004, causa C-24/00, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica francese*.

inseriscono, infine, le norme a tutela della salute, della sicurezza e della salvaguardia degli interessi economici dei consumatori, contemplate dal successivo art. 169 TFUE, il quale promuove il diritto di questi ultimi all'informazione, all'educazione e all'organizzazione per la salvaguardia dei loro interessi, sul presupposto che solo attraverso un compiuto processo di educazione, informazione e sensibilizzazione si riuscirà a garantire concretamente agli stessi - anello debole della catena del mercato - una piena libertà di scelta dei prodotti e servizi offerti.

Risulta così evidente come i principi di libera concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi previsti dal Trattato dell'Unione europea quali fondamenti del mercato unico debbano necessariamente coordinarsi con altri principi cardine, primo fra tutti quello del diritto alla salute, che è oggi richiamato da un numero particolarmente cospicuo di atti internazionali di ampio respiro programmatico, come la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo⁹⁷ e la Carta sociale europea⁹⁸. Quest'ultima - all'art. 11 - prevede che «Per esercitare l'effettivo esercizio del diritto alla protezione della salute, le Parti s'impegnano ad adottare, sia direttamente sia in cooperazione con le organizzazioni pubbliche e private, adeguate misure volte in particolare: ad eliminare per quanto possibile le cause di una salute deficitaria; a prevenire per quanto possibile le malattie epidemiche, endemiche e di altra natura (...)». Viene in tal modo confermata la centralità del diritto alla salute, il cui ambito di operatività, particolarmente flessibile, abbraccia ormai differenti settori di coordinazione e controllo, contempla come propri destinatari diversi soggetti, richiede il necessario contemperamento degli interessi coinvolti - spesso confliggenti fra loro - e fa i conti con obiettive difficoltà e contraddizioni connesse ad una incompleta e a volte difettosa conoscenza scientifica, la cui liceità è peraltro delimitata dalle recenti riflessioni bioetiche legate allo sviluppo di nuove tecnologie. «In questo senso», come rileva parte della dottrina, «i profili di regolazione internazionale si confrontano con l'esigenza di una *Governance* complessa e articolata del diritto alla salute, che dia adeguatamente conto della molteplicità di questi elementi e che sappia al contempo riconoscere al medesimo diritto la sua valenza trasversale e pervasiva anche e soprattutto in senso applicativo»⁹⁹. Sul punto, risulta particolarmente emblematica una

⁹⁷ Nello specifico, l'art. 25 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo stabilisce che: «Ognuno ha diritto ad uno stile di vita adeguato alla salute propria e della propria famiglia, compresi cibo, (...)».

⁹⁸ Ratificata dall'Italia con l. 09-02-1999 n. 30.

⁹⁹ Queste le parole di A. Oddenino, *Profili internazionali ed europei del diritto alla salute*, Salute e Sanità (a cura di R. Ferrara), Trattato di Biodiritto diretto da S. Rodotà e P. Zatti (Milano 2010), 68.

recente sentenza della Corte europea di Giustizia del 06-09-2012,¹⁰⁰ in occasione della quale il giudice europeo fu chiamato a pronunciarsi, oltre che sulla interpretazione dell'art. 2 del regolamento 1924 del 2006¹⁰¹ - il quale pone il divieto di inserire in etichetta indicazioni sulla salute legate al consumo di un determinato prodotto alimentare - anche sulla validità di tale disposizione alla luce degli articoli 15, paragrafo 1, e 16 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che riconoscono, rispettivamente, il diritto di ogni individuo di lavorare ed esercitare una professione liberamente scelta o accettata, nonché la libertà d'impresa. La controversia vedeva contrapporsi una cooperativa viticola tedesca che aveva immesso in commercio un vino la cui etichetta riportava la dicitura «facilmente digeribile», e i servizi incaricati di controllare la commercializzazione delle bevande alcoliche nel Land Renania-Palatinato (Germania). In tale occasione la Corte, dopo avere fornito una interpretazione estensiva dell'art. 4, par. 3, comma 1 del regolamento del 2006 - che vietava indicazioni sulla salute in bevande contenenti più dell'1,2% in volume di alcol - ricomprendendo fra le informazioni vietate anche il riferimento al «facilmente digeribile», specificò che «il fatto di vietare senza alcuna eccezione, nel regolamento n. 1924/2006, come modificato dal regolamento n. 116/2010, a un produttore o a un distributore di vini di usare un'indicazione come quella in esame nel procedimento principale, ancorché di per sé esatta, è compatibile con l'articolo 6, paragrafo 1, primo comma, TUE», il quale riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, che ha, oggi, lo stesso valore giuridico dei trattati.

Orbene, per riuscire a cogliere in tutta la loro portata le conclusioni cui approda la Corte, è necessario ricostruire, sia pure sinteticamente, i passaggi fondamentali dell'iter logico che ha portato a siffatta conclusione: secondo il giudice europeo, gli alimenti promossi mediante indicazioni possono essere percepiti dal consumatore come portatori di un vantaggio - nutrizionale, fisiologico o per la salute in generale - rispetto ad altri prodotti simili o diversi ai quali tali sostanze nutritive e altre sostanze non sono aggiunte. Ciò può incoraggiare i consumatori a compiere scelte in grado di influenzare direttamente la loro assunzione complessiva delle singole sostanze nutritive o di altro tipo in modo contrario ai pareri scientifici in materia. Infatti, molte delle indicazioni attualmente utilizzate nell'etichettatura e nella pubblicità di alimenti richiamano sostanze sul cui effetto benefico non vi è ancora alcuna dimostrazione o consenso

¹⁰⁰ Ceg 06-09-2012, causa C-544/10.

¹⁰¹ Sul quale si rimanda *infra*, capitolo 2, par. 6.

scientifico sufficienti. Per tale ragione, prosegue la Corte, «le indicazioni nutrizionali o sulla salute non dovrebbero figurare se incompatibili con i principi nutrizionali o sanitari generalmente riconosciuti o se incoraggiano o tollerano un consumo eccessivo di qualsiasi alimento o screditano una buona pratica dietetica». Ecco perché, al fine di contenere questo «potenziale effetto indesiderato», il giudice di Lussemburgo considerò “opportuna” l’imposizione di alcune restrizioni sugli alimenti contenenti tale genere di indicazioni. D’altronde, lo stesso art. 1 del regolamento 1924/2006 sancisce, tra le sue finalità generali, l’efficace funzionamento del mercato interno e al tempo stesso “un elevato livello di tutela dei consumatori”, in linea con quanto disposto dall’art. 35 della Carta dei diritti fondamentali che, come già accennato, richiede la garanzia di un elevato livello di tutela della salute umana nella definizione ed attuazione di tutte le politiche e azioni dell’Unione. Nel suo percorso logico-argomentativo, peraltro, la Corte ha precisato come, in ossequio al principio di proporzionalità, nonostante il divieto delle indicazioni di cui trattasi imponga talune restrizioni all’attività professionale degli operatori economici interessati, tali limitazioni concernano «un aspetto preciso», rimanendo comunque garantito l’esercizio di tali libertà per i suoi «aspetti essenziali»: la disciplina contenuta nel regolamento 1924/2006, infatti, si sarebbe limitata soltanto a regolamentare, in un settore ben circoscritto, l’etichettatura e la pubblicità di un prodotto alimentare, non comportando alcun ostacolo alla produzione e commercializzazione delle bevande alcoliche. Ancora una volta, dall’orientamento di pensiero del giudice europeo emerge, in modo del tutto evidente, l’avvertita necessità di «conciliare i vari diritti fondamentali coinvolti e stabilire un giusto equilibrio tra di essi».

7. Definizioni, ratio e destinatari della legislazione alimentare.

Come già accennato, il rilievo dato negli ultimi anni dalle riflessioni etiche, religiose e giuridico-dottrinali alla sfera salutistica dell’uomo nel suo complesso e in particolare a quella alimentare, hanno mutato radicalmente l’apparato normativo del mercato di un tempo - caratterizzato dal rapporto diretto tra consumatore e produttore - dando vita ad un sistema composito all’interno del quale l’alimento può mantenere o perdere sicurezza. Per tale ragione alcuni Stati membri hanno adottato, nel corso degli anni, normative orizzontali in materia di sicurezza alimentare, imponendo agli operatori

economici l'obbligo generale di immettere sul mercato unicamente alimenti sicuri. I criteri adottati dai diversi Paesi, tuttavia, scaturivano da impostazioni divergenti che, unite alla mancanza di una normativa di tipo orizzontale in altri Stati membri, erano potenzialmente in grado di creare ostacoli al commercio tanto dei prodotti alimentari quanto dei mangimi. Proprio per consentire l'adeguato funzionamento del mercato interno di tali prodotti, dunque, si è resa necessaria, nel tempo, l'elaborazione di una legislazione generale *ad hoc* volta alla disciplina delle diverse fasi della catena alimentare, dalla produzione-fabbricazione dell'alimento alla sua trasformazione, trasporto, magazzinaggio e distribuzione.

A questo specifico scopo è deputato il regolamento UE 178/2002, con il quale si è posto fine agli interventi sporadici e disorganici emanati fino a quel momento, per dare vita ad un sistema maggiormente omogeneo e completo che tenga conto di un intero ciclo, dalla produzione delle materie prime agricole fino alla produzione di alimenti pronti per essere consumati. Prima ancora di esaminare gli aspetti principali di tale normativa, occorre però chiedersi cosa debba intendersi per "legislazione alimentare", chi siano i destinatari di tale disciplina e quale sia la sua *ratio*. Attraverso il reg. 178/2002 - che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare - il legislatore europeo individua imperativamente, all'art. 3, una serie di definizioni¹⁰² (per l'appunto, legislative) che eliminano qualunque dubbio o incertezza sul significato da attribuire ad alcuni termini o concetti. Ai sensi del regolamento in questione, infatti: 1) la "legislazione alimentare" deve essere intesa come l'insieme di leggi, regolamenti e disposizioni amministrative riguardanti gli alimenti in generale e la sicurezza degli alimenti in particolare, tanto all'interno delle singole Nazioni quanto nell'ambito della Comunità. Tale disciplina concerne inoltre le diverse fasi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti e dei mangimi prodotti per gli animali destinati alla produzione alimentare o ad essi somministrati; 2) l' "impresa alimentare" va identificata, invece, con ogni soggetto pubblico o privato, con o senza fini di lucro, che svolge una qualsiasi delle attività connesse ad una delle fasi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti¹⁰³; 3) per "consumatore" deve intendersi il consumatore finale di un prodotto alimentare che "non

¹⁰² Sulle definizioni di cui all'art. 3 del regolamento 178/2002 cfr. A. Germanò e E. Rook Basile, *Definizioni*, La sicurezza alimentare nell'Unione europea. Commentario sul regolamento CE n. 178/2002, a cura di IDAIC, Le nuove leggi civili commentate, 2003, 157.

¹⁰³ Sulla differenza tra la definizione di "impresa alimentare" del regolamento del 2002 e quella prevista dal nostro codice civile cfr. F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo* (Torino 2009), 63.

utilizzi” tale prodotto nell’ambito di un’operazione o attività di un’impresa del settore alimentare. Si tratta, come sostenuto da autorevole dottrina¹⁰⁴, di una definizione «destinata ad assurgere al ruolo di nozione generalmente valida per l’intero diritto comunitario di prodotti alimentari, dal momento che ad essa esplicitamente si richiamano i principali regolamenti successivamente adottati dalla CE». A venire in rilievo, in tale contesto, è la nozione di «consumatore tipico virtuale», ossia di consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente avveduto tenuto conto dei fattori sociali, culturali e linguistici il quale, attraverso una condotta diligente, riesce ad accedere alle informazioni a sua disposizione consapevole delle scelte che sta per compiere. Tale nozione è emersa, inizialmente, in una sentenza della Corte europea di giustizia¹⁰⁵ con la quale il giudice europeo ha affermato che «Per stabilire se una dicitura destinata a promuovere le vendite di uova sia idonea a indurre in errore l’acquirente, in violazione dell’art. 10, n. 2, lettera e), del regolamento n. 1907/90, relativo a talune norme di commercializzazione applicabili alle uova, il giudice nazionale deve riferirsi all’aspettativa presunta connessa a tale dicitura di un *consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto*.¹⁰⁶(...)».

In un’ulteriore pronuncia il giudice di Lussemburgo¹⁰⁷, dovendosi esprimere su un caso relativo all’immissione in commercio di prodotti designati in modo scorretto a causa della presenza sull’etichetta di indicazioni attinenti alla salute, ha confermato il medesimo approccio evidenziando come spetti «(...) ai giudici nazionali, in tutte le situazioni dubbie, formare il proprio convincimento assumendo come criterio di riferimento l’aspettativa presunta del *consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento e accorto*¹⁰⁸». Ciò in quanto, come sostenuto in una sentenza dello stesso tenore seppur di qualche anno precedente, «i consumatori che decidono l’acquisto di un prodotto in base alla relativa composizione leggono prima l’elenco degli ingredienti obbligatoriamente menzionati(...). Ciò premesso, un consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento ed accorto, non può essere indotto in errore dall’indicazione “naturalmente pura” apposta sull’etichetta per il semplice fatto che il prodotto alimentare contiene il gelificante pectina la cui presenza è

¹⁰⁴ G. De Cristofaro, *I contratti del consumo alimentare*, Riv. dir. alim., 2008, II, 5.

¹⁰⁵ Ceg 16-07-1998, causa C-210/96, *Gut Springenheide*.

¹⁰⁶ Il corsivo è nostro.

¹⁰⁷ Ceg 23-01-2003, cause riunite C-421/00, C-426/00, C-16/01.

¹⁰⁸ Il corsivo è nostro. Cfr., nello stesso senso, Ceg 28-01-1999, causa C-303/97, *Sektkellerei Kessler*, punto 36.

regolarmente menzionata nell'elenco degli ingredienti che lo compongono»¹⁰⁹.

Dal quadro appena delineato emerge come gli attori principali della legislazione alimentare europea, individuati dall'art. 3 del regolamento del 2002 e dai successivi regolamenti che ad esso si riferiscono, seppure assolutamente rispondenti a quelli che nella disciplina consumeristica vengono denominati “professionista e consumatore”¹¹⁰, non sono con questi ultimi pienamente identificabili. Il rilievo concerne, in realtà, alcuni profili inerenti la sola definizione di consumatore. La nozione di professionista (l'impresa alimentare del settore alimentare) individuata all'interno del codice del consumo non solleva, infatti, particolari problemi e si identifica con ogni persona, fisica o giuridica, pubblica o privata, che agisca nel quadro della propria attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale. L'art. 3 del d. lgs. n. 206 del 2005, come modificato dal d. lgs. n. 221 del 2007, designa invece il consumatore come qualsiasi persona “fisica” che agisce per fini “estranei” al quadro dell'attività imprenditoriale, commerciale, artigianale o professionale eventualmente svolta¹¹¹.

I contorni della nozione di consumatore emergenti dal nostro codice del consumo - di stampo senz'altro oggettivistico - risultano così delineati da tre elementi fondamentali: 1) la sua necessaria qualifica di persona fisica¹¹²; 2) l'interesse in concreto in vista del quale il contratto è concluso, che consiste nel compimento di un atto di consumo avente come scopo preminente quello del soddisfacimento di un bisogno di vita individuale o della propria famiglia; 3) la condizione di assenza di forza contrattuale nel singolo caso. Le due normative richiamate - quella specifica del settore alimentare di cui ai regolamenti 178/2002 e 1169/2011, e quella sulla disciplina generale del contratto dei consumatori contenuta nel nostro codice del consumo - differiscono, innanzitutto, per l'ambito di applicazione maggiormente circoscritto della disciplina consumeristica

¹⁰⁹ Cfr. Ceg 04-04-2000, causa C-465/98, *Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Koin eV c. Adolf Darbo*, Riv. dir. agr., 2001, II, 40 con nota di L. Gradoni, *Una marmellata contaminata dichiarata “naturalmente pura” non trae in inganno il consumatore*.

¹¹⁰ Le cui definizioni sono esplicitate dal nostro legislatore all'interno del codice del consumo attraverso una pedissequa trasposizione di quelle elaborate dal legislatore europeo nell'art. 2, lett. b), della direttiva 93/13 sulle clausole abusive.

¹¹¹ Sulla nozione di consumatore cfr. S. Mazzamuto, *Il contratto di diritto europeo* (Torino 2015), 156 s. e A. Plaia, *Nozione di consumatore, dinamismo concorrenziale ed integrazione comunitaria del parametro di costituzionalità*, Foro it., I, 2003, 340.

¹¹² In numerose pronunce la Corte europea di Giustizia ha assunto una posizione di netta chiusura nei confronti di qualsiasi tentativo nazionale di estendere la nozione di consumatore a soggetti diversi dalle persone fisiche. Si confronti, al riguardo, Ceg 22-11-2001, C 541/99 e C 542/99. Nello stesso senso si è espresso il nostro giudice delle leggi con ordinanza 30-06-1999 n. 282 e con sentenza 22-11-2002 n. 469. Dello stesso avviso è anche Cass. ord. 23-09-2013, n. 21763, secondo cui: «In tema di contratti del consumatore, ai fini della identificazione del soggetto legittimato ad avvalersi della tutela “forte” di cui alla disciplina del Codice del Consumo, (...) la qualifica di consumatore spetta solo alle persone fisiche». Sulla qualifica di consumatore si sono recentemente espresse, ancora, Cass. ord. 18-09-2013, n. 21419 e Cass. ord. 12-03-2014, n. 5705.

dettata dal d. lgs. 206/05. Quest'ultima identifica, infatti, il consumatore con ogni "persona fisica" che agisce per scopi estranei all'attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta, ed esclude dal proprio ambito di applicazione le "comunità" cui invece il regolamento 1169/2011 fa riferimento¹¹³. Nonostante ciò, le normative in questione si prestano ad un'interpretazione compatibile dalla quale emerge una figura di consumatore "rivisitata" ai fini dell'applicazione delle regole del codice del consumo al settore alimentare: si assiste, nello specifico, all'identificazione del consumatore con ogni persona "fisica" (con evidente restrizione della definizione comunitaria) che non "utilizzi" concretamente il prodotto nell'ambito di un'operazione o attività d'impresa del settore alimentare, con il conseguente superamento della rilevanza della "estraneità dello scopo" perseguito dal soggetto a beneficio della sua effettiva realizzazione.

Fatte queste premesse, è opportuno sottolineare come il contratto di compravendita di alimenti possa e debba¹¹⁴ senz'altro essere ricompreso nella disciplina speciale dei "contratti del consumatore" contenuta nel codice del consumo, la quale si fonda su regole di riequilibrio del contratto ancorate a una presunzione oggettiva di "disparità di potere contrattuale" che si ricava dal fatto oggettivo del compimento di un atto di consumo e prescinde, dunque, dalle qualità soggettive dell'autore¹¹⁵. Tuttavia, se l'esigenza di tale normativa sembra consistere, in primo luogo, nel bilanciamento della fisiologica condizione di squilibrio economico ed informativo che caratterizza i soggetti parte di un "contratto del consumatore", il fine ultimo rimane pur sempre quello della realizzazione di un mercato unico, razionale e soprattutto privo di atti distorsivi della concorrenza. Ecco perché, come sostenuto da autorevole dottrina¹¹⁶, il consumatore non è altro che un «agente della razionalità del mercato», ossia uno strumento per realizzare un fine più ampio e generale di quello volto alla tutela del "soggetto debole" in quanto tale.

L'Unione europea mira dunque alla realizzazione degli obiettivi di policy del mercato attraverso il riequilibrio della singola operazione contrattuale la quale costituisce pertanto un ulteriore tassello volto all'attuazione del mercato unico europeo. In questo senso, risulta pienamente condivisibile la posizione di quella parte della dottrina che

¹¹³ L'art. 1, punto n. 3, del reg. 1169 del 2011 chiarisce infatti che il suo ambito di applicazione deve intendersi esteso agli alimenti destinati al consumatore finale, compresi quelli forniti dalle "collettività", e a quelli destinati alla fornitura delle "collettività".

¹¹⁴ Questo il pensiero di De Cristofaro, *I contratti del consumo alimentare* cit., 2.

¹¹⁵ Cfr. N. Irti, *L'ordine giuridico del mercato* (Roma-Bari 1998), 50; E. Gabrielli- A. Orestano, *Contratti del consumatore* (Milano 1985), 225; P. F. Giuggioli, *Il contratto del consumatore*, Tratt. dir. civ., diretto da R. Sacco (Torino 2012), 80 s.

¹¹⁶ Mazzamuto, *Il contratto di diritto europeo* cit., 33 s.

ritiene del tutto inutili i tentativi di ricondurre la figura del consumatore a nuova e autonoma figura giuridica, per certi versi depositaria di «buoni sentimenti e di umana solidarietà», ritenendosi, al contrario, più produttivo convergere gli sforzi sulla necessità di garantire allo stesso idonei strumenti che gli consentano di agire nel mercato come soggetto consapevole e responsabile¹¹⁷. Emblematici risultano, al riguardo, gli obblighi di informazione che la legislazione europea pone a carico del professionista - e che nel diritto del mercato alimentare trovano il loro punto di riferimento nella disciplina sull'etichettatura e la tracciabilità - attraverso i quali si realizzano due finalità: quella, particolare, del riequilibrio dell'asimmetria informativa e quella, più generale, della creazione di un mercato cristallino e razionale¹¹⁸. Ancora una volta, dunque, il consumatore viene considerato come colui che, adottando decisioni in grado di incidere e condizionare le dinamiche concorrenziali tra gli operatori commerciali, va tutelato non in quanto soggetto debole del rapporto giuridico, bensì in qualità di promotore di un determinato atto di consumo che influenza il mercato¹¹⁹.

Volgendo lo sguardo allo specifico campo della sicurezza alimentare ci si accorge di come lo stesso sia governato, a livello europeo, da una legislazione composita la cui *ratio* e i cui destinatari sembrano coincidere con quelli cui è indirizzata la disciplina consumeristica. Ciò emerge, in particolare, dal testo del regolamento 178/2002, il quale si pone come obiettivo quello di «garantire un elevato livello di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti, tenendo conto in

¹¹⁷ Cfr. N. Irti, *L'ordine giuridico del mercato* (Roma-Bari 2003), 140: «E' davvero inutile», afferma perentoriamente l'autore, «erigere il consumatore in nuova ed autonoma figura giuridica, o farne il deposito di buoni sentimenti e di umana solidarietà: è assai più efficace garantire la quantità e qualità delle informazioni, e, perciò, innalzare la dignità del consumatore come soggetto consapevole della decisione e responsabile della scelta». L'A. prosegue nelle sue considerazioni respingendo, con riferimento al ruolo dello Stato e delle autorità pubbliche a tutela del consumatore, l'«umiliante paternalismo nel presentare il consumatore come 'parte debole' che meriti di esser sostenuta da autorità esterne o da stampelle legislative». Di contrario avviso sembra invece essere G. Alpa, *Autonomia delle parti e libertà contrattuale, oggi*, Riv. crit. Dir. priv., 2008, 572, il quale afferma come l'autonomia privata si armonizzi «con l'intervento riequilibratore, che tiene conto appunto degli interessi tutelati dalla sfera pubblica, soprattutto quando le parti deboli sono i lavoratori subordinati, i consumatori, i risparmiatori, i conduttori e così via».

¹¹⁸ Cfr., sul punto, Mazzamuto, *Il contratto di diritto europeo* cit., 189, il quale afferma che «l'autonomia privata partecipa del fine perseguito dall'ordinamento e ciò rende la portata regolativa del diritto europeo dei contratti più ampia rispetto a quella dei diritti nazionali, poiché essa incide non solo sugli interessi privati che animano la singola fattispecie, ma anche sulla regolamentazione dell'interesse pubblico al razionale svolgimento delle transazioni commerciali». Si osservi anche il punto di vista di M. Astone, *Rimedi e contratti del consumatore nella prospettiva del diritto privato europeo*, Europa dir. priv., 2014, 16 s. e R. Alessi, *I doveri di informazione*, Manuale di diritto privato europeo, a cura di C. Castronovo e S. Mazzamuto (Milano 2007), 393 s.; Id., *Gli obblighi di informazione tra regole di protezione del consumatore e diritto contrattuale europeo uniforme ed opzionale*, Europa dir. priv., 2013, 311 s.

¹¹⁹ Mazzamuto, *Il contratto di diritto europeo* cit., 103 s. Cfr., al riguardo, Corte cost. 22-11-2002 n. 469, Foro it., 2003, I, 340, con nota di A. Plaia, *Nozione di consumatore, dinamismo concorrenziale e integrazione comunitaria del parametro di costituzionalità*.

particolare della diversità dell'offerta di alimenti compresi i prodotti tradizionali, garantendo al contempo l'efficace funzionamento del mercato interno (...)»¹²⁰. Sembrano fondersi, al riguardo, tre macro-obiettivi generali, enucleati nell'art. 5 del regolamento del 2002: 1) quello del raggiungimento di un elevato livello di tutela della vita e della salute umana; 2) quello di tutela degli interessi dei consumatori, comprese le pratiche leali nel commercio alimentare; 3) quello del conseguimento della libertà di circolazione degli alimenti e dei mangimi prodotti o immessi sul mercato alimentare europeo nel rispetto dei principi e dei requisiti generali enunciati all'interno del regolamento finora esaminato. Il tutto senza trascurare la condizione di benessere degli animali, la salute vegetale e quella dell'ambiente. Nonostante la coesistenza di diversi interessi in gioco, la tutela del diritto alla salute costituisce il filo conduttore dell'intera normativa in materia di sicurezza alimentare e risulta chiaramente sovraordinata ad altre esigenze, come emerge dal testo dell'art. 5 del regolamento sopra citato nel quale il legislatore europeo, dopo avere individuato come obiettivi primari quello della tutela della salute e della vita umana nonché degli interessi dei consumatori, prosegue affermando: «tenuto *eventualmente*¹²¹ conto della tutela della salute e del benessere degli *animali*, della salute *vegetale* e dell'*ambiente*»¹²². La realizzazione di alcune delle finalità avute di mira dal regolamento risulta dunque meramente eventuale, a differenza della concretizzazione di altre, quale il diritto alla vita e alla salute umana che, nella loro veste di diritti indisponibili e irrinunciabili, non possono piegarsi ad altri seppur importanti valori in gioco. Particolare rilievo assume, nel quadro appena delineato, il concetto di “mercato alimentare”, la cui nozione è ricavabile dai punti 7 e 8 dell'art. 3 del regolamento del 2002. Quest'ultimo definisce il “commercio al dettaglio” come «la movimentazione e/o trasformazione degli alimenti e il loro stoccaggio nel punto di vendita o di consegna al consumatore finale, compresi i terminali di distribuzione, gli esercizi di ristorazione, le mense di aziende e istituzioni, i ristoranti e altre strutture di ristorazione analoghe, i negozi, i centri di distribuzione per supermercati e i punti di vendita all'ingrosso» e identifica la “immissione nel mercato” con la «detenzione di alimenti o mangimi a scopo di vendita, comprese l'offerta di vendita o ogni altra forma, gratuita o a pagamento, di cessione, nonché la vendita stessa, la distribuzione e le altre

¹²⁰ Questo il testo dell'art. 1, reg. UE 178/2002.

¹²¹ Il corsivo è nostro.

¹²² Sulla preminenza del diritto alla salute rispetto agli altri diritti contemplati dalla legislazione alimentare si osservi il punto di vista di A. Forti, *Il (doppio) valore del diritto alla salute nel diritto alimentare (La trasformazione dei diritti sociali nel diritto comunitario)*, Riv. dir. agr., 2013, 599, secondo cui il diritto alla salute non può essere subordinato ad altri interessi o, ancor meno, ad esigenze mercantilistiche.

forme di cessione propriamente detta».

Il “mercato alimentare”, all’interno del quale avviene la distribuzione degli alimenti e mangimi, deve dunque considerarsi non come il territorio materiale e concreto nel quale si concludono le transazioni commerciali, bensì come un ordinamento economico-sociale governato da regole, di struttura e di funzionamento, tanto economiche quanto giuridiche¹²³.

Occorre tuttavia sottolineare come dal campo di applicazione della disciplina di cui al regolamento 178/2002 rimangano esenti le attività di produzione, preparazione, conservazione e consumo “domestico” dei prodotti alimentari. Peraltro, un aspetto particolarmente significativo riguarda il fatto che le determinazioni sulla sicurezza degli alimenti non sono affidate alla libera volontà dei produttori o alle decisioni più o meno consapevoli dei consumatori, bensì all’attività dello stesso legislatore europeo, che agli artt. 14 e 15 del regolamento del 2002 impone i requisiti generali di sicurezza degli alimenti e dei mangimi¹²⁴: il mercato alimentare è, in sostanza, un mercato di alimenti sani e “sicuri” e per tale ragione tutti i prodotti non sicuri andranno etichettati come fuori commercio.

8. Il “prodotto alimentare” secondo il regolamento n. 178 del 2002

Prima dell’emanazione del regolamento 178/2002 non esisteva una definizione generale di alimento tale da potere essere estesa a tutti gli Stati membri dell’Unione, probabilmente per la scarsa rilevanza attribuita al problema nella sua considerazione limitata all’ambito nazionale piuttosto che a quello europeo. Fino a quel momento, pertanto, l’unico punto di riferimento a livello europeo era costituito dalle definizioni

¹²³ Cfr., sul punto, Mazzamuto, *Il contratto di diritto europeo* cit., 102, il quale, nel ribadire come dal diritto europeo emerga una «funzionalizzazione» dell’agire del singolo ad un interesse più generale corrispondente alla regolazione del mercato, specifica l’opportunità che quest’ultimo venga «inteso non in senso economicistico, come mero *ordo naturalis*, ma in senso giuridico costruttivistico, come *ordo legalis*, conformato cioè dalle regole del diritto positivo (...)». Nello stesso senso Irti, *L’ordine giuridico del mercato* cit., il quale qualifica i mercati come «statuti di norme», contrariamente alla scuola di pensiero di Adam Smith, al quale si attribuisce la paternità del mercato come *locus naturalis*, ossia come ordine spontaneo con regole proprie (economiche).

¹²⁴ Ai sensi dell’art. 14, «1. Gli alimenti a rischio non possono essere immessi sul mercato. 2. Gli alimenti sono considerati a rischio nei casi seguenti: a) se sono dannosi per la salute; b) se sono inadatti al consumo umano». L’art. 15, a sua volta stabilisce che «1. I mangimi a rischio non possono essere immessi sul mercato né essere somministrati a un animale destinato alla produzione alimentare. 2. I mangimi sono considerati a rischio, per l’uso previsto, nei casi seguenti: - se hanno un effetto nocivo per la salute umana o animale; - se rendono a rischio, per il consumo umano, l’alimento ottenuto dall’animale destinato alla produzione alimentare».

ricavabili dalle leggi inglese e tedesca, mentre nel diritto internazionale costituisce tutt'oggi un valido aiuto la nozione contenuta nel *Codex Alimentarius*, nel quale il termine *food* si identifica con ogni sostanza destinata al consumo umano incluse l'acqua e la gomma da masticare ed esclusi il tabacco e gli stupefacenti. Il panorama, infine, si completa all'interno del diritto straniero, in cui risulta particolarmente degna di nota la definizione della *Food and Drug Administration*, secondo la quale «*food means articles used for food or drink for man or other animals, and chewing gum*». L'art. 2 del regolamento 178/2002 identifica l'alimento in «qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani». Si ricomprendono inoltre in tale nozione le bevande, le gomme da masticare e qualsiasi sostanza - inclusa l'acqua - intenzionalmente incorporata negli alimenti nel corso della loro produzione, preparazione o trattamento.

Dalla definizione appena riportata emerge come la qualifica di alimento possa considerarsi riservata esclusivamente ai prodotti che abbiano come destinazione finale quella della loro ingestione da parte dell'uomo, ma non compare *prima facie* alcun accenno allo scopo di nutrimento. Quest'ultimo assume tuttavia implicito rilievo nel comma successivo del citato art. 2 il quale esclude dal novero degli alimenti - oltre i mangimi, gli animali vivi¹²⁵ e i vegetali prima della raccolta¹²⁶ - (anche) i farmaci, i cosmetici, il tabacco, le sostanze stupefacenti o psicotrope, residui e contaminanti. Si tratta, in sostanza, di prodotti che, seppur destinati all'ingestione umana, non svolgono alcuna funzione nutritiva e, proprio per tale ragione, devono escludersi dalla definizione di alimento elaborata dal legislatore europeo. A ciò si aggiunge, inoltre, il recente obbligo imposto dall'Unione europea di riportare sull'etichetta di ogni prodotto alimentare le relative indicazioni nutrizionali¹²⁷. Peraltro, quando il legislatore dichiara compreso nella nozione di alimento qualsiasi prodotto di cui si prevede “ragionevolmente” l'ingestione, sottolinea la necessità di un controllo che si estenda a tutte le materie prime potenzialmente impiegabili nella trasformazione del prodotto alimentare. Un ulteriore elemento sul quale riflettere riguarda l'inclusione, nella nozione di alimento, di tutte le sostanze “intenzionalmente” incorporate negli alimenti nella fase della loro produzione, preparazione o trattamento.

¹²⁵ A meno che siano preparati per l'immissione sul mercato ai fini del consumo umano.

¹²⁶ I vegetali, dunque, prima della loro separazione dalla cosa madre, non possono considerarsi alimenti, nonostante debba comunque tenersi conto delle modalità della loro produzione ai fini della tracciabilità, in modo da assicurare la responsabilità dei produttori.

¹²⁷ Sulle informazioni nutrizionali si osservi il reg. 20-12-2006, n. 1924.

L'incorporazione deve essere dunque intenzionale, non potendo assumere la qualifica giuridica di alimento quella sostanza che sia finita accidentalmente - per contaminazione - nel prodotto immesso all'interno del circuito alimentare. Tuttavia, nel caso di contaminazione, sorgerà una specifica forma di responsabilità prevista dall'art. 15, punti nn. 1 e 5 del regolamento del 2002, che commina la sanzione della non immissione sul mercato (e dunque della incommerciabilità) di tutti gli alimenti considerati a rischio in quanto dannosi per la salute e inadatti al consumo umano¹²⁸. D'altronde occorre chiarire come un importante fattore di contaminazione dei prodotti alimentari derivi dal grande utilizzo di antiparassitari e diserbanti, sostanze tossiche attraverso le quali insetti dannosi e piante infestanti vengono del tutto rimossi ed eliminati¹²⁹. Di conseguenza, qualora un prodotto contenga residui (ad esempio di piombo) in misura inferiore al limite imposto dalla normativa comunitaria, lo stesso potrà essere legalmente etichettato per la vendita come "naturale", essendo sufficiente il rispetto delle regole europee in materia di residui per poter qualificare come sicuro un alimento¹³⁰.

Il successivo art. 3 del regolamento 178/2002 equipara la nozione di mangime (o "alimento per animali") a quella di alimento, identificandolo in qualunque sostanza o prodotto - compresi gli additivi - trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato alla nutrizione per via orale degli animali. La definizione di mangime è dunque del tutto speculare a quella di alimento, in considerazione del fatto che il mangime costituisce alimento per l'animale il quale a sua volta rappresenta l'alimento per l'uomo. L'unica differenza è data dal fatto che mentre nella definizione di alimento il fine nutrizionale si ricava soltanto implicitamente dalla indicazione dei prodotti esclusi da tale qualifica, in quella di mangime lo scopo di nutrimento per l'animale è espressamente contemplato attraverso la formula «destinato alla nutrizione per via orale degli animali». Infine, un'ulteriore divergenza tra le due qualificazioni riguarda l'espressa inclusione degli additivi nella categoria dei mangimi, a differenza di

¹²⁸ I contaminanti dei prodotti alimentari sono disciplinati dai regolamenti della Commissione del 19-12-2006 nn. 1881 e 1882. I metodi di campionamento e d'analisi finalizzati al controllo dei livelli di diossina e di PCB-diossina-simili sono invece disciplinati dal reg. 252/2012.

¹²⁹ S. Masini, *Introduzione alla disciplina di residui e contaminanti*, Riv. giur. agr. alim. e ambiente, 2014, 649. Al riguardo, il 22-01-2014 il MiPAAF ha adottato un Piano di azione nazionale volto all'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari attuativo della dir. 21-10-2009 n. 128, con la quale si è istituito un quadro di azione comunitaria per l'utilizzo sostenibile dei pesticidi.

¹³⁰ Occorre precisare che nel diritto europeo non esiste una definizione del termine "naturale", che nella lingua italiana assume il significato di "genuino", "secondo natura", "non artefatto". Sul punto cfr. Food Standard Agency, *Criteria for the use of the terms fresh, pure, natural, etc. in food labelling*, Luglio 2008. Si veda anche Ceg 04-06-2000 C-268/97, Riv. dir. agr., 2001, 40, con nota di L. Gradoni, *Una marmellata contaminata* cit.

quanto accade per gli alimenti, nella cui etichetta va obbligatoriamente imposta la loro presenza¹³¹.

Ogni prodotto, all'interno del mercato alimentare, costituisce una "merce" alla quale viene associato un nome che rende possibile la conclusione delle operazioni commerciali concernenti il prodotto in questione.

Di fondamentale importanza è la distinzione delle denominazioni merceologiche degli alimenti in "comuni" e "legali": le prime - la cui composizione non è legislativamente imposta¹³² - identificano l'alimento nella sua forma di prodotto agricolo allo stato naturale (è il caso del latte, delle castagne, delle arance ecc.); le seconde individuano invece i prodotti agricoli allo stato naturale che hanno subito una trasformazione in conseguenza dell'applicazione delle nuove conoscenze umane e di sistemi tecnologici innovativi. In quest'ultimo caso il legislatore impone una specifica composizione affinché l'alimento assuma un determinato nome, come accade per l'olio, il formaggio, il vino ecc. Mentre, dunque, le denominazioni merceologiche comuni attribuiscono agli oggetti un nome il cui significato è esplicito all'interno del vocabolario, le denominazioni merceologiche legali dovranno identificarsi attraverso i nomi che la legge stessa assegna a un alimento¹³³. In questo senso, a titolo esemplificativo, il "formaggio" non costituisce altro che quel prodotto derivato dal latte nella cui composizione è contenuta la parte grassa del latte stesso; con il termine "birra" viene indicato il prodotto che si ottiene dal malto di orzo e dal luppolo; il nome "vino" identifica il prodotto della fermentazione alcolica del mosto di uva fresca o leggermente appassita. Emerge dunque ancora una volta con forza il problema sopra rappresentato attinente alla traduzione dei termini giuridici e alla connessa interpretazione delle norme.

Dal quadro appena delineato è facile comprendere come, in un mercato del quale fanno parte 28 Stati - in cui peraltro al precedente dialogo immediato tra venditore e consumatore si sono ormai sostituiti gesti anonimi e parole quantitativamente limitate e insufficienti a tutelare il consumatore dalla condizione di squilibrio contrattuale nella quale viene quotidianamente a trovarsi - sia ormai imprescindibile un'adeguata garanzia di trasparenza e di riequilibrio della asimmetria informativa insita nei contratti del consumatore. Per tale ragione il diritto comunitario impone non soltanto che vengano fornite particolari informazioni in relazione a un dato prodotto alimentare, ma anche che

¹³¹ Sul punto vedi L. Costato, P. Borghi, S. Rizzioli, *Compendio di diritto alimentare* (Padova 2013), 272.

¹³² Ad eccezione del latte, per il quale la legge prevede un quantitativo massimo di acqua.

¹³³ Cfr., al riguardo, la definizione di denominazione legale ricavabile dall'art. 2, par. 2, lett. n) del regolamento 1169/2011, sulla quale si tornerà fra breve.

venga attribuito uno specifico significato alle parole utilizzate in quelle informazioni, in modo da rendere queste ultime semplici, chiare e non decettive. Le indicazioni attraverso le quali vengono procurate alla controparte informazioni essenziali per la formazione del contratto di acquisto si trovano all'interno dell'etichetta, che dunque accompagna il consumatore, per quanto concerne i prodotti "industriali", nella scelta di un alimento piuttosto che un altro, mentre per ciò che riguarda i prodotti "agroalimentari", nella individuazione dello specifico bene voluto. Si comprende, dunque, l'enorme peso che nel mercato alimentare assumono le "denominazioni" dell'alimento.

9. Denominazioni merceologiche legali e restrizioni quantitative alle importazioni

Come accennato, le denominazioni merceologiche legali degli alimenti consentono al legislatore nazionale di assegnare uno specifico nome a un dato prodotto alimentare, individuando la composizione necessaria affinché quel prodotto possa assumere la denominazione imposta dalla legge. Tale meccanismo si è però inevitabilmente scontrato con il principio di diritto comunitario che impedisce agli Stati membri di frapporre ostacoli non tariffari alla libera circolazione delle merci e, ancor più nello specifico, è risultato in contrasto con il divieto - sancito dall'art. 34 TFUE - di misure equivalenti alle restrizioni quantitative alle importazioni¹³⁴. Al riguardo, una remota sentenza della Corte europea di giustizia¹³⁵ ha chiarito cosa debba intendersi per "misura equivalente" identificando quest'ultima con «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari». La funzione nomofilattica e soprattutto di fonte del diritto della Corte europea di giustizia si è manifestata, con questa pronuncia, attraverso un'interpretazione letterale estensiva dell'art. 34 TFUE, grazie alla quale è stato possibile ricondurre nella nozione di "misura equivalente" qualsiasi normativa nazionale in grado di ostacolare la libera circolazione delle merci non solo direttamente e in modo effettivo, ma anche in via indiretta e meramente potenziale. L'art. 36 del TFUE, tuttavia, elenca una serie di ipotesi nelle quali è consentito per i singoli Stati adottare misure restrittive per «motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di

¹³⁴ Ai sensi del quale: «sono vietate fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura di effetto equivalente».

¹³⁵ Il riferimento è a Ceg 11-07-1974, causa C- 8/74, *Dassonville*.

pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale», a condizione che tali divieti non costituiscano strumento di discriminazione abusiva o di mascherata restrizione al commercio tra Stati. Peraltro, alle eccezioni individuate dall'art. 36 TFUE la Corte di giustizia ha affiancato altre tre ipotesi definite «esigenze imperative» concernenti: 1) l'efficacia dei controlli fiscali; 2) la garanzia della lealtà dei negozi commerciali; 3) la tutela dei consumatori e dell'ambiente.

Attraverso le denominazioni merceologiche ciascuno Stato è dunque legittimato ad adottare una “regola tecnica” mediante la quale viene prescritta la composizione di un determinato prodotto alimentare cui è collegato uno specifico nome. Ciò determina però il possibile verificarsi di una circostanza particolarmente delicata nella quale il nome assegnato da uno Stato ad un prodotto risulti identico a quello attribuito al prodotto di un altro Stato membro avente composizione diversa. Il risultato sarà che prodotti con la medesima denominazione legale risulteranno, in realtà, totalmente diversi quanto a composizione, rendendo impossibile l'esportazione del prodotto che, nominato in un certo modo dallo Stato esportatore, viene associato all'interno dello Stato importatore ad un alimento composto in maniera differente¹³⁶.

Ecco in che modo si arriva, attraverso le denominazioni merceologiche legali, al concretizzarsi di quella “barriera all'importazione” espressamente vietata dall'art. 34 TFUE, la quale costituisce il principale ostacolo alla libera circolazione delle merci. L'art. 28 del Trattato, al riguardo, impone non soltanto l'eliminazione delle barriere doganali (art. 30) e di tutte le misure equivalenti (art. 34), ma anche l'eliminazione delle “barriere normative” cui adesso si è fatto cenno. Nella realtà dei fatti, però, ciascuno Stato membro - che gode della piena facoltà di stabilire internamente il nome dei prodotti alimentari della propria tradizione, escludendo qualsiasi altra soluzione - si è reso artefice di norme più o meno rigide nella commercializzazione degli alimenti imponendo il rispetto di parametri analitici a volte particolarmente restrittivi, e tutto ciò ha finito inevitabilmente col riflettersi sull'autenticazione degli alimenti e sulla loro etichettatura: basti pensare all'impiego dello zucchero nella vinificazione, consentito in Francia e non in Italia, o ancora al succo d'arancia che, se in Germania deve rispettare

¹³⁶ Diversamente, se quel prodotto fosse commercializzato, si incorrerebbe nel reato di “frode in commercio”, previsto e sanzionato dall'art. 515 del nostro codice penale.

lo standard di composizione RSK¹³⁷ prima di poter essere etichettato come tale, al contrario nel Regno Unito, in cui manca alcun riferimento ad eventuali standard di composizione viene privilegiato l'obbligo di specificare che il prodotto deve essere ottenuto dalla frutta.

In questo quadro, allora, sono tre le possibili alternative: 1) affidare alla Comunità il compito di individuare una regola nazionale alla quale assegnare validità esclusiva nei confronti di tutti gli Stati membri all'interno del mercato unico europeo; 2) elaborare una regola universale e uguale per tutti (che definisca, in tal modo, la birra europea, la pasta europea ecc.); 3) mantenere la regola nazionale privandola di validità esclusiva anche all'interno del singolo Stato, in modo da riconoscere pari validità a tutte le altre regole. Su quest'ultima soluzione, nota come "principio del mutuo riconoscimento", la Corte europea di giustizia ha manifestato la propria preferenza in occasione della già citata pronuncia 20-02-1979, C-120/79, *Cassis de Dijon*¹³⁸. Quest'ultima concerneva il divieto imposto dalla Germania all'importazione di liquore francese di frutta *Cassis de Dijon*, costituito da una gradazione alcolica (di 15-20 gradi) di gran lunga inferiore a quella prescritta dal governo tedesco¹³⁹ affinché a un dato prodotto potesse riconoscersi la denominazione di "liquore". In tale circostanza il giudice europeo considerò detto divieto all'importazione contrario al disposto di cui all'art. 34 TFUE e privo di alcuna delle cause di giustificazione previste dall'art. 36 TFUE¹⁴⁰, dando il via ad una serie di pronunce dello stesso tenore aventi ad oggetto specifici prodotti quali il *foie gras*, l'aceto¹⁴¹, la birra¹⁴², il parmigiano, il prosciutto¹⁴³ ecc.

Fra queste riveste particolare rilievo la decisione sul termine cioccolato¹⁴⁴, in occasione della quale la Corte si è espressa affermando come solo nelle ipotesi in cui sussista una

¹³⁷ Sui valori guida e intervalli di variazione di alcuni indicatori per il succo di mela, il succo d'uva e il succo d'arancia (*Richtwerte und Schwankungsbreiten bestimmter Kennzahlen*), si veda, in particolare, R. Ashrust, M.J. Dennis, *Food Authentication* (London 1996), 5.

¹³⁸ A. Jannarelli, *Dal principio del mutuo riconoscimento (sentenza Cassis de Dijon) alla tutela della qualità*, Il sistema agro-alimentare e la qualità dei prodotti, a cura di E. Rook Basile (Milano 1992), 129; G. Sgarbanti, *Il principio del mutuo riconoscimento e la denominazione dei prodotti alimentari*, Tratt. dir. agr., diretto da L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, III, Il diritto agroalimentare (Torino 2011), 475.

¹³⁹ Il quale riserva tale qualifica ai prodotti con gradazione superiore ai 25 gradi.

¹⁴⁰ Nello specifico la Germania aveva posto a fondamento delle proprie argomentazioni la necessità di tutelare la salute dei cittadini tedeschi.

¹⁴¹ Ceg 26-06-1980, C-788/79. Il legislatore italiano assegna il termine aceto unicamente all'aceto di vino ottenuto dalla fermentazione acetica del vino, nonostante altri Stati lo riconoscano anche ai prodotti provenienti dalla fermentazione acetica del sidro di mele.

¹⁴² Ceg 12-03-1987, C- 178/84. La pronuncia ha ad oggetto il nome "birra", dalla cui composizione la legislazione tedesca esclude qualsiasi additivo, contrariamente a quanto previsto dagli altri ordinamenti statali.

¹⁴³ Ceg 09-02-1999, causa C-383/97, *Van der Laan*.

¹⁴⁴ Il riferimento è a Ceg 16-01-2003, causa c-12/00, *Commissione c. Spagna* (paragrafi 85 e 86) e Ceg 16-01-2003, causa C-14/00, *Commissione c. Italia*.

considerevole differenza, quanto a fabbricazione e composizione, fra un prodotto presentato con una data denominazione e quelli generalmente conosciuti con la stessa qualificazione all'interno della Comunità, gli Stati membri potranno imporre ai soggetti coinvolti la modifica del *nomen* del prodotto interessato. Dalle parole utilizzate dal giudice europeo nell'argomentazione adottata a sostegno del proprio pensiero emerge come, viceversa, solo «nel caso di una differenza meno netta, un'etichettatura adeguata deve essere sufficiente a fornire all'acquirente o al consumatore le informazioni necessarie». Degna di nota è anche la pronuncia originata dalla condanna di un commerciante francese colpevole di aver venduto, sotto il nome Emmenthal, un formaggio privo di crosta, contrariamente a quanto imposto dalla normativa francese sulla pubblicità. La condotta incriminata risultava illecita sotto un duplice profilo: quello della “manipolazione del gusto” - effetto inevitabile della mancanza di crosta che influisce sulla consistenza e il sapore di un cibo - e quello della “scorrettezza informativa”. In tale occasione la Corte giudicò la normativa francese contraria al principio della libera circolazione delle merci in ragione del fatto che il formaggio Emmenthal dovesse considerarsi come un prodotto generico e, dunque, commerciabile in più varianti anche notevolmente diverse dalla ricetta originaria. L'iter logico-motivazionale seguito dalla Corte nella sentenza in commento scaturiva dalla considerazione secondo cui le scelte del consumatore, in ipotesi di questo genere, sarebbero sufficientemente tutelate da un'etichetta chiara contenente, accanto all'indicazione del nome Emmenthal, anche quella sulle differenze di composizione rispetto al formaggio tradizionalmente venduto con tale denominazione¹⁴⁵.

In un'ultima pronuncia¹⁴⁶, che racchiude l'orientamento di pensiero manifestato dal giudice di Lussemburgo in analoghe occasioni, la Corte afferma l'incompatibilità con gli artt. 30 e 36 del Trattato di una normativa nazionale sulle paste alimentari che estende ai prodotti importati il divieto di vendere paste prodotte con grano tenero o con una miscela di grano tenero e di grano duro. Il percorso argomentativo seguito dal giudice europeo in tale risoluzione si fonda sul presupposto che una simile restrizione non possa ritenersi giustificata dall'esigenza di tutelare i consumatori, ben risultando, quest'ultima, soddisfatta con mezzi meno restrittivi come l'obbligo di indicare l'esatta composizione dei prodotti venduti o l'adozione di una particolare denominazione

¹⁴⁵ Ceg 05-12-2000, causa C-448/98, *Guimont*.

¹⁴⁶ Ceg 14-07-1988, causa C- 497/85, *Drei Glocken*. La controversia scaturiva dal termine “pasta”, che per la nostra legislazione riguarda solo il prodotto ottenuto con semola di grano duro, mentre in altri Paesi si riferisce anche a prodotti ottenuti dalla semola di grano tenero. Cfr., nello stesso senso, Ceg 14-07-1988, causa C-90/86, *Zoni*.

riservata alle paste prodotte esclusivamente con grano duro; né tantomeno può essere giustificata da ragioni di salvaguardia della sanità pubblica, non sussistendo alcun dato in base al quale si possa affermare che le paste prodotte con grano tenero contengano additivi chimici o coloranti. A ciò si aggiunga, secondo quanto evidenziato dalla Corte, come un siffatto divieto generale di vendita sia in ogni caso lesivo del principio di proporzionalità. Conseguentemente, qualora le merci importate risultino simili a quelle interne, sarà sufficiente informare il consumatore attraverso etichette chiare e complete. L'applicazione del principio del mutuo riconoscimento avallato dalle pronunce fin qui esaminate della Corte europea di giustizia consente di ritenere valide, per l'accesso al mercato unico, non le regole del paese di "destinazione", bensì quelle del paese di "origine" dell'alimento, dal cui rispetto pertanto dipende l'esercizio del diritto di accesso al mercato.

Le singole discipline nazionali relative ai meccanismi di produzione di un alimento non si annullano comunque le une con le altre, ma si equivalgono e coesistono all'interno dello spazio comune europeo, consentendo la circolazione di un determinato prodotto alimentare nell'intero territorio dell'Unione con il nome assegnato legalmente dallo Stato in cui è realizzato nonostante, nello Stato importatore, a quel nome corrisponda un prodotto con qualità e composizione differenti. A venire in rilievo è, pertanto, una criticabile propensione della Corte a qualificare come "generici" un ampio ventaglio di prodotti con conseguente peggioramento della qualità finale dei beni offerti al consumatore, incentivando i produttori ad investire su qualità inferiori di alimenti immessi sul mercato con la stessa denominazione di altri prodotti di qualità superiore ma ad un prezzo più basso. Tale circostanza, se da un lato ha salvaguardato la libera circolazione delle merci, dall'altro ha dato luogo alla trasformazione del nome legale dell'alimento in un nome "generico" e all'espansione extraterritoriale delle regole giuridiche dello Stato meno propenso a garantire prodotti di qualità, con il conseguente sorgere di una competizione non solo fra prodotti ma anche fra le regole giuridiche di ciascun Paese. Tale fenomeno, noto come *law shopping*, ha purtroppo condotto gli Stati, un tempo maggiormente rigidi nel pretendere prodotti di più alto livello qualitativo, a ridimensionare i propri parametri per garantire ai propri imprenditori i medesimi privilegi degli imprenditori degli Stati più "tolleranti", dando così luogo ad una riduzione degli standard qualitativi del cibo. Al principio del mutuo riconoscimento, tuttavia, la Corte di Giustizia aveva fino a quel momento fatto ricorso a causa della mancanza di una normativa europea di tipo verticale che prendesse in considerazione

prodotto per prodotto disciplinando la composizione di ciascuno di essi. Adesso invece i nomi con i quali si identificano alcuni prodotti, quali il vino e il formaggio, sono divenuti denominazioni merceologiche legali di prodotti la cui composizione è ormai interamente stabilita dall'Unione stessa¹⁴⁷.

Si è sentita così l'esigenza di elaborare un nuovo principio che potesse in qualche modo fraporsi a un'incontrollata applicazione del canone del mutuo riconoscimento. A dare avvio a tale processo fu proprio la Corte europea di giustizia con una sentenza particolarmente significativa¹⁴⁸ avente ad oggetto uno yogurt privo di fermenti lattici vivi. Attraverso tale pronuncia si è esclusa la possibilità di commercializzare il prodotto in questione con la denominazione di "yogurt" - nonostante quest'ultimo fosse stato realizzato conformemente alla normativa vigente in uno degli Stati membri - in considerazione del fatto che il *Codex Alimentarius* della *Food and Agriculture Organization* (FAO) e dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS) considerano requisito indispensabile, perché un prodotto possa essere qualificato come "yogurt", la presenza di abbondanti fermenti lattici vivi. Con la sentenza in commento, pertanto, il giudice europeo ha ritenuto non applicabile il principio del mutuo riconoscimento in tutte le ipotesi in cui il prodotto, legittimamente realizzato in uno Stato membro, possieda composizione o caratteristiche qualitative notevolmente differenti da quelle di altro prodotto realizzato in un diverso Stato membro nel quale si intende esportare il primo alimento.

Perfino la Commissione ha fatto proprio tale principio (cd. *Smanor*) nella sua Comunicazione del 1991 «sulle denominazioni di vendita dei prodotti alimentari». In siffatta occasione, infatti, dopo aver affermato che allo Stato che intenda importare un determinato prodotto è consentito mantenere il nome con cui il prodotto è legalmente messo in commercio nello Stato di produzione ovvero accogliere la denominazione merceologica con la quale i prodotti simili sono commercializzati nello stato importatore o, ancora, impiegare entrambe le denominazioni, la Commissione ha

¹⁴⁷ Lo dimostrano le numerose pronunce sull'argomento della Corte europea di giustizia, prima fra tutte Ceg 25-07-1991, causa C- 75/90, *Gitard*, relativa a una questione pregiudiziale sollevata dal Tribunale francese di Carcassonne, con la quale il Giudice europeo ha stabilito che il nome "vino" non può essere associato ad un prodotto non derivante dalla fermentazione alcolica dell'uva in quanto la normativa comunitaria riserva al termine vino la qualifica di «prodotto ottenuto *esclusivamente* dalla fermentazione alcolica totale o parziale di uva fresche, pigiate o no, o di mosti di uva». Particolarmente significativa, sul punto, anche Ceg 16-12-1999, causa C- 101/98, *Union Deutsche Lebensmittelwerke*, in occasione della quale la Corte ha sottolineato come la parola formaggio vada riferita unicamente - secondo quanto stabilito dallo stesso diritto comunitario - ai prodotti «derivati *esclusivamente* dal latte», escludendo da tale definizione qualsiasi alimento dietetico in cui la componente grassa del latte è interamente sostituita da grassi di origine vegetale.

¹⁴⁸ Ceg 14-07-1988, causa C- 298/87, *Smanor*.

introdotto una rilevante eccezione: lo Stato importatore può, nel proprio territorio, imporre al prodotto di un altro Stato membro una denominazione merceologica diversa da quella con cui lo stesso è commercializzato nel Paese produttore, solo nel caso in cui la composizione sia talmente differente dalle merci generalmente conosciute nella Comunità con quella denominazione da non poter essere incluso e categorizzato tra i beni prodotti e commercializzati con quel nome nello Stato importatore. Da qui alla necessità che venisse emanato un provvedimento *ad hoc* attraverso il quale positivizzare il principio giurisprudenziale *Smanor* il passaggio è stato immediato. Il 27 gennaio 1997, infatti, l'Unione europea ha emanato la direttiva 97/4, attuata in Italia con il d. lgs. 25-02-2000 n. 68, nella quale si stabilisce che «la denominazione di vendita dello Stato membro di produzione non può essere usata quando il prodotto che essa designa si discosta in maniera sostanziale dal prodotto conosciuto sul mercato nazionale con tale denominazione».

10. *La sicurezza alimentare*

Secondo quanto prescritto dall'art. 14 del regolamento 178/2002, «gli alimenti a rischio non possono essere immessi sul mercato»¹⁴⁹ il quale, come già accennato, deve costituirsi come un mercato di alimenti sani e sicuri. Per tale ragione, al fine di garantire al consumatore maggiore consapevolezza e libertà nelle proprie scelte, viene imposta dalla legislazione alimentare europea la trasparenza delle operazioni commerciali attraverso la tracciabilità dell'alimento e l'assoggettamento dei soggetti che svolgono una qualsiasi operazione o attività connessa all'alimento¹⁵⁰ alla disciplina sulla sicurezza alimentare, con conseguente connessa responsabilità di questi ultimi in caso di violazione della stessa.

Fatte queste premesse, occorre adesso chiarire cosa debba intendersi per “rischio”. L'art. 14, n. 2, del regolamento del 2002 stabilisce che un alimento si considera a rischio quando è dannoso per la salute o inadatto al consumo umano, tenuto comunque conto non soltanto delle normali condizioni d'uso di quel prodotto da parte del consumatore nelle diverse fasi della sua produzione, trasformazione e distribuzione, ma

¹⁴⁹ Sul rapporto fra sicurezza e qualità degli alimenti si osservi E. Rook Basile, *Sicurezza e qualità degli alimenti*. Per uno studio interdisciplinare su agricoltura e alimentazione, a cura di M. Goldoni e E. Sirsi, Atti del Convegno di inaugurazione dell'Osservatorio sulle regole dell'agricoltura e dell'alimentazione (Milano 2011), 151.

¹⁵⁰ Cfr. al riguardo i già menzionati punti nn. 2 e 3, art. 3, reg. 178/2002.

anche delle informazioni generalmente accessibili al consumatore (o messe a sua disposizione attraverso le etichette) sulle modalità attraverso le quali evitare determinati effetti nocivi per la salute causati da un alimento o categoria di alimenti. Il legislatore europeo prosegue ancora, sul punto, individuando le condizioni attraverso le quali verificare se un alimento sia dannoso per la salute.

Occorrerà valutare, a tal fine: a) i «probabili effetti immediati e/o a breve termine, e/o a lungo termine dell'alimento sulla salute di una persona che lo consuma, ma anche su quella dei discendenti; b) i probabili effetti tossici cumulativi di un alimento; c) la particolare sensibilità, sotto il profilo della salute, di una specifica categoria di consumatori, nel caso in cui l'alimento sia destinato ad essa». Per determinare se un alimento sia inadatto al consumo umano, invece, occorrerà verificarne la possibile contaminazione dovuta a materiale estraneo, o altra condizione di putrefazione, deterioramento o decomposizione dello stesso. Orbene, il concetto di “rischio” appena delineato è strettamente connesso a quello di “pericolo”, posto che la presenza di quest'ultimo, quando rende “probabile” il verificarsi di un grave effetto nocivo per la salute, dà origine a un rischio che dovrà essere valutato scientificamente, sottoposto a misure politiche che ne consentano una sua adeguata gestione e comunicato prontamente ai consumatori al fine di garantire loro un elevato livello di tutela della salute, di sicurezza e di salvaguardia del loro interesse ad essere correttamente informati sulla salubrità e sicurezza del cibo. Ciò, d'altronde, è quanto affermato dal Parlamento europeo e dal Consiglio all'interno del regolamento del 2002, il cui art. 3 definisce il “rischio” come «funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo per la salute, conseguente alla presenza di un pericolo» e il “pericolo” (o “elemento di pericolo”) come «l'agente biologico, chimico o fisico contenuto in un alimento o mangime, o condizione in cui un alimento o un mangime si trova, in grado di provocare un effetto nocivo sulla salute». L'art. 14 anticipa, in un certo senso, la soglia di protezione del consumatore, vietando la commercializzazione nel mercato europeo di prodotti dai quali potrebbero discendere, anche solo potenzialmente, effetti lesivi per il consumatore.

Sembra dunque potersi ricavare, nella disposizione in commento, una particolare applicazione del principio di precauzione o, comunque, una manifestazione anche non esplicita dello stesso¹⁵¹. Sul punto merita particolare attenzione una significativa

¹⁵¹ In tal senso, F. Bruno, *Commento all'art. 14*, La sicurezza alimentare nell'Unione europea, Commentario al reg. (CE) n. 178/2002, a cura dell'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato

pronuncia della Corte europea di giustizia con la quale si è ritenuta conforme alle disposizioni comunitarie la normativa bavarese che consente di avvisare i cittadini dell'esistenza di un alimento inadatto al consumo umano anche se non dannoso per la salute, attraverso l'indicazione della denominazione del prodotto in questione e dell'impresa sotto la cui ragione sociale esso è stato commercializzato¹⁵². La domanda di pronuncia pregiudiziale sottoposta all'analisi della Corte europea di Giustizia concerneva l'interpretazione dell'art. 10 del regolamento 178/2002, ai sensi del quale « (...) nel caso in cui vi siano ragionevoli motivi per sospettare che un alimento o mangime possa comportare un rischio per la salute umana o animale, in funzione della natura, della gravità e dell'entità del rischio, le autorità pubbliche adottano provvedimenti opportuni per informare i cittadini della natura del rischio per la salute, identificando nel modo più esauriente l'alimento o mangime o il tipo di alimento o mangime, il rischio che può comportare e le misure adottate o in procinto di essere adottate per prevenire, contenere o eliminare tale rischio». In tale occasione la Corte giunse ad interpretare l'articolo in questione nel senso che esso non costituisce ostacolo ad una normativa nazionale che consente di informare i cittadini riportando il nome dell'alimento e dell'impresa sotto la cui denominazione o ragione sociale lo stesso è stato prodotto o trasformato o immesso sul mercato, nel caso in cui l'alimento in questione, pur non essendo dannoso per la salute, sia inadatto al consumo umano. È vero, infatti che l'art. 10 del detto regolamento impone alle autorità pubbliche un obbligo di informazione dei cittadini qualora sussistano validi motivi per sospettare che un alimento o mangime possa comportare un "rischio per la salute" umana o animale, ma è altrettanto vero che tale norma, di per sé, non vieta alle autorità pubbliche di informare i cittadini quando un alimento, pur non essendo dannoso per la salute, sia "inadatto al consumo umano". Peraltro, il percorso argomentativo seguito dal Giudice dell'Unione si fonda sull'interpretazione letterale dell'art. 17, paragrafo 2, comma 2, reg. 178/2002, il quale impone agli Stati membri di organizzare un sistema ufficiale di controllo e altre attività adeguate alle circostanze «tra cui la comunicazione ai cittadini in materia di sicurezza e di rischio degli alimenti e dei mangimi, la sorveglianza della sicurezza degli alimenti e dei mangimi e altre attività di controllo che abbraccino tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione». Di conseguenza,

(IDAIC), *Le nuove leggi civili commentate*, 2003, 238 s. e L. Salvi, *La comunicazione del rischio nella disciplina della sicurezza alimentare, tra informazione, tutela e mercato*, Riv. dir. agr., 2013, 471.

¹⁵² Ceg 11-04-2013, causa C- 636/11, *Berger*. Cfr. al riguardo F. Gencarelli, *Il caso "Berger": come informare il consumatore su un alimento inadatto al consumo umano*, Dir. Unione europea, 2014, 343 e Salvi, *La comunicazione del rischio cit.*, 456.

prosegue la Corte, in presenza di alimenti che, seppur non dannosi per la salute, non risultino adatti a soddisfare i requisiti generali di sicurezza prescritti dall'art. 14 del regolamento del 2002, le autorità nazionali possono, ai sensi del citato articolo 17, paragrafo 2, secondo comma, del regolamento n. 178/2002, informarne i consumatori.

Nel quadro appena delineato, il mercato degli alimenti potrà dunque considerarsi realmente sicuro solo a condizione che venga garantito un corretto processo di “analisi del rischio” nelle sue diverse fasi di valutazione, gestione e comunicazione dello stesso¹⁵³. Quello della “valutazione del rischio” non è altro che un metodo scientifico scandito in quattro fasi: 1) l'individuazione del pericolo; 2) la sua definizione e descrizione; 3) la verifica dell'esposizione al pericolo; 4) la rappresentazione del rischio. Sarebbe dunque riduttivo ritenere sufficiente la sola valutazione scientifica del rischio ai fini di fornire i dati necessari su cui dovrebbe fondarsi una decisione sulla gestione dello stesso ma è necessario che ad essa si accompagni l'imprescindibile valutazione di altri fattori connessi, quali quello sociale, economico, tradizionale, etico e ambientale e, per finire, la fattibilità dei controlli.

La “gestione del rischio”, a differenza della sua valutazione, consiste invece nella ricerca di soluzioni alternative d'intervento dietro consultazione delle parti interessate, tenuto conto della valutazione del rischio e valutata l'opportunità di adeguate misure di prevenzione e di controllo. Infine, l'ultimo anello del processo di analisi del rischio è rappresentato dalla sua “comunicazione” che, secondo la definizione contenuta nel punto n. 13, art. 3, reg. 178/2002, consiste nello «scambio interattivo, nell'intero arco del processo di analisi del rischio, di informazioni e pareri riguardanti gli elementi di pericolo e i rischi, i fattori connessi al rischio e la percezione del rischio, tra responsabili della valutazione del rischio, responsabili della gestione del rischio, consumatori, imprese alimentari e del settore dei mangimi, la comunità accademica e altri interessati, ivi compresi la spiegazione delle scoperte relative alla valutazione del rischio e il fondamento delle decisioni in tema di gestione del rischio». Si tratta, in sostanza, di un sistema fondato su un regolare scambio di informazioni le quali, passando dalle Autorità competenti, potranno giungere ai consumatori e a tutti coloro che vi abbiano un qualche interesse. La questione nodale, a questo punto, riguarda i dubbi circa la reale efficacia dei criteri di valutazione - *ex ante* o *ex post* - degli effetti nocivi di un cibo sulla salute. Mentre con il procedimento *ex ante*, infatti, le probabilità di rischio di un alimento o di un mangime vengono valutate sulla base di conoscenze tecnico-scientifiche

¹⁵³ Art. 3, n. 10, reg. 178/2002.

limitatamente all'arco temporale che precede il verificarsi concreto del rischio stesso, lasciando enormi incertezze su tutto ciò che potrebbe accadere successivamente al concretizzarsi di un nuovo evento, attraverso il procedimento *ex post* la prevenzione risulterà maggiormente assicurata per il futuro ma necessariamente connessa al verificarsi di eventi altamente nocivi e, in alcuni casi, addirittura insanabili. Ecco perché la stessa giurisprudenza europea ha in più occasioni ribadito la necessità che la valutazione del rischio avvenga ad opera di autorità scientifiche dotate di adeguate competenze¹⁵⁴, fra le quali un ruolo decisivo è senz'altro svolto dall'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA)¹⁵⁵. Si è inoltre avvertita l'esigenza che il rischio venisse gestito dalla Commissione attraverso la ponderazione di valide alternative e che fosse comunicato non soltanto alla fine del processo di analisi, ma anche nel corso dello stesso, attraverso uno scambio simultaneo e interattivo di dati e informazioni.

Non a caso il reg. 178/2002 (art. 50) ha istituito, sotto forma di rete, un sistema di allarme rapido per la notificazione di un rischio - diretto o indiretto - per la salute umana derivante da alimenti e mangimi. A tale meccanismo, all'interno del quale la Commissione è incaricata della gestione della rete, prendono parte gli Stati membri, la Commissione medesima e l'Autorità, ciascuno dei quali nomina, al proprio interno, un membro della rete che funge da punto di collegamento. In condizioni di particolare emergenza, peraltro, qualora il sistema di allarme rapido non sia in grado di garantire adeguata sicurezza o non sia comunque possibile prevenire, ridurre o eliminare rischi in atto o di probabile verifica per la salute umana, il regolamento del 2002 prevede una serie di misure urgenti (art. 53) oltre che un piano generale di gestione delle crisi (art. 55) concernenti la sicurezza degli alimenti e dei mangimi¹⁵⁶.

Nel panorama appena delineato, sembra dunque che l'obiettivo principale dell'azione comunitaria sia quello di tutelare la vita e la salute umana attraverso uno strumento - quello dell'analisi del rischio - al quale ricorrere tuttavia "prima" che gli Stati membri e la Comunità adottino misure in materia di alimenti e mangimi, in modo da prevenire ostacoli ingiustificati alla libera circolazione degli alimenti¹⁵⁷. La politica dell'Unione europea sembra per di più contraddistinguersi per l'assegnazione delle funzioni generali

¹⁵⁴ Cfr., *ex multis*, Trib. I grado, 11-09-2002, T- 33/99, *Pfizer*.

¹⁵⁵ Sul funzionamento e il ruolo di quest'organismo si veda D. Viti, *L'Autorità europea per la sicurezza alimentare e l'analisi del rischio*, Trattato di diritto agrario, diretto da L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, III, Il diritto agroalimentare (Torino 2011), 641; S. Gabbi, *L'Autorità europea per la sicurezza alimentare* (Milano 2009); F. Capelli, B. Klaus e S. Silano, *Nuova disciplina del settore alimentare e Autorità europea per la sicurezza alimentare* (Milano 2006), 353.

¹⁵⁶ V. M. D'Addezio e G. Maccioni, *The rapid alert system*, European food law, a cura di L. Costato, F. Albissini (Padova 2012), 223.

¹⁵⁷ Cfr. sul punto il considerando n. 16 del reg. 178/2002.

di “analisi del rischio” alle autorità pubbliche¹⁵⁸, le quali pertanto avranno il compito di intervenire in modo efficace e mirato sulla base di decisioni aventi funzione preventiva e di controllo. Per tale ragione, a differenza di quanto accade in altri Paesi - nei quali, a seguito della valutazione del rischio da parte di pubbliche autorità, la gestione dello stesso è rimessa agli imprenditori e ai consumatori - l’Unione si fa essa stessa responsabile delle operazioni di prevenzione e controllo utilizzando, come criterio-guida, il principio di precauzione.

11. La crisi alimentare degli anni '90 e il principio di precauzione

Il sistema di tutela predisposto sia dall’ordinamento europeo sia da quello nazionale è improntato essenzialmente ad una logica di tipo precauzionale: che si costituisce come essenziale criterio guida quando ci si muove nel territorio dell'incertezza. E' noto, d'altronde, come il diritto all'alimentazione non sia retto unicamente da norme specifiche connotate da un elevato tecnicismo, essendo il suo governo rimesso anche all'operatività di principi generali e, tra questi, del principio di precauzione. Le prime affermazioni di tale principio risalgono, inizialmente, ad alcune disposizioni programmatiche contenute in specifici atti internazionali quali la Dichiarazione di Rio de Janeiro su Ambiente e Sviluppo del 1992, il Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza del 2000 e l’Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie (o Accordo SPS) annesso al Trattato di Marrakech sull’istituzione dell’Organizzazione mondiale del Commercio del 1994¹⁵⁹. In un momento successivo, la proclamazione del principio di precauzione appare in una serie di provvedimenti comunitari sulla tutela ambientale, primi fra tutti l’art. 191 TFUE¹⁶⁰ e la direttiva 18/2001 sull’emissione deliberata di organismi geneticamente modificati¹⁶¹.

Tuttavia, poichè fino a quel momento gli unici riferimenti normativi ai quali fare appello per rendere operativo il principio di precauzione riguardavano la materia

¹⁵⁸ Per l’appunto, l’Autorità europea per la sicurezza alimentare, la Commissione e le autorità nazionali.

¹⁵⁹ Secondo tale accordo, qualora si renda necessario tutelare la salute degli uomini, degli animali e delle piante sulla base di principi scientifici, potranno essere introdotte misure limitative, con la precisazione che misure “provvisorie” potranno essere applicate nell’ipotesi di insufficienza delle conoscenze scientifiche.

¹⁶⁰ Ai sensi del quale «la politica della Comunità nella materia della tutela dell’ambiente (...) è fondata sul principio di precauzione e d’azione preventiva, sul principio di correzione (alla fonte) degli attentati all’ambiente, e sul principio “chi inquina paga”».

¹⁶¹ Il cui art. 1 stabilisce che «nel rispetto del principio precauzionale, la presente direttiva mira al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri e alla tutela della salute umana e dell’ambiente».

ambientale, la Corte di giustizia europea - così come il Tribunale di I grado - non mancò di ribadire in più occasioni la necessità di estenderne l'applicazione al limitrofo campo della tutela della salute umana¹⁶², considerando tale principio come una sorta di criterio generale di diritto comunitario applicabile, dunque, anche al di fuori della materia ambientale¹⁶³.

L'impiego del principio di precauzione alla sicurezza alimentare è stato positivizzato solo a seguito del verificarsi dell'emergenza dell'encefalopatia spongiforme bovina (BSE, nota anche come "mucca pazza")¹⁶⁴, che comportò drammatici risvolti sanitari ed economici conducendo infine l'Europa ad una rapida presa di coscienza circa la necessità di adottare un linguaggio comune e armonizzato in grado di controllare e governare gli allarmi alimentari¹⁶⁵. La disposizione normativa di riferimento divenne in particolare l'art. 7 del regolamento 178/2002, ai sensi del quale, qualora in circostanze specifiche venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione di incertezza sul piano scientifico, possono essere adottate misure provvisorie di gestione del rischio le quali, proporzionate al livello di protezione ricercata, prevedano restrizioni all'immissione sul mercato dell'alimento o del mangime, quando vi sia motivo di sospettare che l'alimento sia a rischio nonostante la sua conformità a regole comunitarie. Dunque, se da un lato l'adozione di misure precauzionali necessita del preventivo svolgimento di valutazioni scientifiche, dall'altro si ritiene che non possa prescindere dal rispetto dei principi di proporzionalità (le misure adottate dovranno risultare indispensabili e non eccessivamente invasive) e di non discriminazione (in assenza di motivate ragioni, situazioni assimilabili devono essere trattate in modo uguale).

Si registra, sul punto, un approccio particolarmente "prudente" nell'applicazione del principio in questione, reso evidente da una serie di elementi quali: a) il richiamo a "circostanze specifiche"; b) la definizione delle misure come "provvisorie", "mirate", "necessarie" e "proporzionate"; c) l'imposizione dell'obbligo di acquisire informazioni scientifiche aggiuntive in tempi accettabili; d) la previsione di "possibili" - e non

¹⁶² Al riguardo meritano particolare attenzione le sentenze Ceg 5-06-1998, causa C- 180/96, *Regno Unito c. Commissione* o della mucca pazza; Ceg 21-03-2000, causa C- 6/99, *Greenpeace Francia* o degli ogm; Trib. I grado 16-07-1998, T- 199/96, avente ad oggetto la crema solare Bergasol della Bergaderm; Trib. I grado 11-09-2002, T- 13/99, *Pfizer*, concernente gli antibiotici ritrovati in mangimi o prodotti veterinari.

¹⁶³ Sul punto cfr. Ceg 5-05-1998, causa C- 157/96, *National Farmer's Union*; Ceg 5-06-1998, causa C- 180/96, *Regno Unito c. Commissione*; Ceg 5-02-2004, causa C- 95/01, *Greenham*.

¹⁶⁴ Per una interessante disamina dei casi più importanti di crisi alimentare che hanno colpito l'Europa a partire dagli anni novanta si osservi M. Caramelli, *Per non scoprirlo mangiando...La sicurezza alimentare nel nostro Paese* (Torino 2013).

¹⁶⁵ Il riferimento è al ruolo del RASFF (*Rapid Alert System for Food and Feed*: Sistema rapido di allerta per gli alimenti e i mangimi), per il quale si rinvia *infra*, cap. III, par. 1.

probabili - effetti dannosi; e) la “possibilità” di adottare misure provvisorie in contrapposizione all’”obbligo” dell’analisi del rischio. Come noto, anche la nostra Costituzione riconosce i diritti inviolabili dell'uomo (art.1) e tutela il diritto del cittadino alla salute (art.32), ed è proprio in questo tessuto di valori che pare corretto individuare il fondamento più vero del principio di precauzione, il quale si collega direttamente a quelli intangibili della salute e della dignità umana¹⁶⁶. Attraverso una simile impostazione riusciamo ad avere una coerente spiegazione della ragione per cui la precauzione abbia potuto imporsi quale principio generale: piuttosto che in norme specifiche o nell'ordinamento comunitario, esso si fonda direttamente sul valore universale dell'intangibilità della persona umana, che la nostra Costituzione riconosce e garantisce, con ciò rendendosi possibile l’ampliamento dell'operatività del principio in esame ben oltre i limiti delle specifiche disposizioni positive che lo prevedono. Ecco perchè, nonostante sia diffuso in giurisprudenza l'orientamento secondo cui il principio di precauzione trova fondamento nell'art. 191 del Trattato sul funzionamento dell'UE, ai sensi del quale la politica dell'Unione in materia ambientale mira ad un elevato livello di tutela ed è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, ciò non ha impedito che lo stesso potesse trovare applicazione nei settori limitrofi della salute e della tutela dei consumatori.

Orbene, qualora si verifichi un danno o vi sia un pericolo di danno, si potrebbero seguire le seguenti strategie: 1) se il danno è attuale, occorrerà eliminarne la fonte e ristabilire lo *status quo ante* mediante l’impiego del principio “chi inquina paga”; 2) se il pericolo del danno è sicuro o probabilmente sicuro, occorrerà adottare misure preventive che impediscano il suo verificarsi, e ciò in virtù del “principio di prevenzione”; 3) se non si è in grado di valutare l’*an*, il quando e la portata con cui il danno si verificherà, occorrerà agire seguendo il principio di precauzione.

Come in precedenza accennato, in questo quadro - e nell'ottica di un corretto bilanciamento con i principi del mercato unico - un orientamento ormai costante della giurisprudenza comunitaria si è orientato nel senso di imporre alle autorità nazionali la dimostrazione del carattere necessario della normativa volta alla salvaguardia effettiva degli interessi tutelati dall'art. 36 TFUE¹⁶⁷, tenuto conto delle abitudini alimentari nazionali e dei risultati della ricerca scientifica internazionale. Recentemente, peraltro, la Corte di Giustizia, conscia della inadeguatezza dei più recenti riscontri scientifici

¹⁶⁶ Cfr., sul punto, Ceg 05-05-1998, causa C-157/96, *National Farmers Union*; Ceg 09-09-2003, causa C-236/01, *Monsanto Agricoltura Italia*; Trib I grado 11-09-2002, T-13/99, *Pfizer*.

¹⁶⁷ Ceg 05-02-2004, causa C-24/00, *Commissione c. Francia*.

riguardo al pericolo rappresentato da alcune sostanze, ha iniziato a valutare in modo più approfondito i canoni di valutazione del rischio usati dagli Stati, esigendo una valutazione rigorosa e dettagliata. Punto di approdo di tale evoluzione è la sentenza sulle vitamine olandesi del 2004¹⁶⁸, con la quale la Corte si è trovata a valutare una normativa interna che vietava l'aggiunta di vitamine agli alimenti. Secondo l'Olanda, l'ingestione delle vitamine non era pericolosa in sé, ma lo sarebbe diventata se assunte in quantità eccessive. La Corte, facendo ancora una volta applicazione dei principi di precauzione e proporzionalità, ha affermato che «qualora risulti impossibile determinare con certezza l'esistenza o la portata del rischio asserito a causa della natura insufficiente, inconcludente o imprecisa dei risultati degli studi condotti, ma persista la possibilità di un danno reale per la salute, il principio di precauzione giustifica l'adozione di misure restrittive, purché esse siano non discriminatorie e oggettive». Il divieto di vendere prodotti alimentari integrati con sostanze nutritive dovrà tuttavia fondarsi su una valutazione approfondita del rischio addotto dallo Stato membro che invoca l'art. 36 del Trattato. In sostanza, nell'ipotesi in cui dalla valutazione del rischio emerga il perdurare dell'incertezza scientifica, potrà farsi applicazione del principio di precauzione, purché la valutazione del pericolo non si basi su considerazioni meramente ipotetiche, fondate cioè su semplici supposizioni non ancora accertate scientificamente.

L'incertezza scientifica assume dunque il connotato di “fatto giuridicamente rilevante” al quale può conseguire come effetto quello della proibizione di fatti/condotte rischiosi o del rilascio di un'autorizzazione. Condizione sostanziale di liceità di tali provvedimenti sarà tuttavia l'esistenza dell'opinione di un esperto - lo scienziato -, e dunque la sussistenza di un “fondamento scientifico”. Peraltro, proprio per ovviare alle ipotesi in cui i riscontri scientifici non dovessero fornire risposte sufficientemente sicure circa l'esistenza o meno di un rischio o la probabilità di un evento dannoso, la stessa Unione europea assegna alle pubbliche Autorità, prima fra tutte la Commissione, il compito di confrontare le conseguenze (positive o negative) più probabili dell'azione o inazione a breve e lungo termine, e quello di gestire l'eventuale rischio (cd. *risk management*) attraverso l'adozione di soluzioni di prevenzione e controllo che siano efficaci, proporzionate e mirate. Occorre adesso chiarire quale sia il criterio di riferimento attraverso cui vengono assunte decisioni di rilievo sull'esistenza di un rischio per la salute e la vita umana nonché sulla gestione dello stesso. Autorevole

¹⁶⁸ Ceg 02-12-2004, causa C- 41/02, *Commissione c. Paesi Bassi*.

dottrina¹⁶⁹ ha sottolineato come il principio democratico della maggioranza, che dà voce all'opinione prevalente degli scienziati, non sembri costituire una via validamente percorribile in quanto non tiene debitamente conto del giudizio di chi - seppure in minoranza¹⁷⁰ - evidenzia la presenza di una "possibilità" di danno, il cui incerto verificarsi andrebbe - a mio avviso - equiparato alla certezza del suo avverarsi nell'ottica della garanzia di una anticipata tutela del bene minacciato. Particolarmente significativa risulta, nel quadro appena delineato, la "separazione" tra la valutazione del rischio e la sua gestione, per cui mentre la valutazione spetta all'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA), ed è dunque affidata all'attività indipendente, obiettiva e trasparente degli scienziati, il *risk management* spetta alla Commissione ed è di conseguenza frutto di decisioni di carattere politico che devono però tenere conto dei risultati della valutazione scientifica e avere come criterio guida quello precauzionale. Le condizioni di legittimità dei provvedimenti (per lo più restrittivi) dell'Unione impongono pertanto una necessaria preventiva valutazione dei rischi che sia sufficientemente documentata sulla base dei dati scientifici disponibili, posto che non potrebbe considerarsi "trasparente" un documento privo di adeguata motivazione inerente l'iter logico-giuridico attraverso cui la Commissione ha valutato il parere dei tecnici da essa consultati. E ancora, la Corte europea di giustizia ha più volte sottolineato la necessità che, nell'adottare provvedimenti cautelari provvisori, le autorità competenti osservino il principio di proporzionalità, il quale costituirà dunque ulteriore parametro di legittimità degli atti comunitari scongiurando il rischio che vengano adottate misure eccessivamente lesive del bene giuridico contrapposto. Infine, come chiarito dalla giurisprudenza comunitaria, per l'adozione di misure precauzionali sarà sufficiente che si configuri un rischio astratto, non essendo necessaria la prova di un concreto rischio¹⁷¹.

Recentemente, a dimostrazione di una crescente attenzione della giurisprudenza comunitaria verso la tutela della sicurezza alimentare dei consumatori, la Corte di Giustizia si è orientata nel senso di ritenere legittimo il limite della sanità pubblica nel caso in cui dalla valutazione del rischio emerga la possibilità di intossicazioni

¹⁶⁹ Germanò, Ragionieri, Rook Basile, *Diritto agroalimentare* cit., 51.

¹⁷⁰ Come precisato da Germanò, Ragionieri, Rook Basile, *Diritto agroalimentare* cit., 51, basti ricordare le teorie minoritarie di Galileo e Keplero, gli unici a sostenere che fosse la Terra a girare intorno al sole e non viceversa, come invece affermato concordemente dalla maggioranza degli scienziati di quel tempo.

¹⁷¹ Così è stato deciso, ad esempio, da Trib. I grado 23-10-2001, T-155/99, in occasione di una decisione della Commissione che aveva ritenuto sussistente un rischio per la salute a causa di carenze strutturali del sistema generale di controllo del Kazachistan, nonostante fossero mancati, in concreto, specifici controlli degli stabilimenti kazachi di caviale locale da parte degli ispettori della Comunità europea.

particolarmente importanti. E' quanto evidenziato nella sentenza "Bellio"¹⁷², la quale ha offerto alla Corte l'occasione per ribadire la possibilità che la Comunità si serva di una politica di "zero tolleranza" nel perseguire il principio di precauzione. Si è in particolare precisato come le autorità, in presenza di una situazione di incertezza scientifica, possano adottare misure particolarmente rigide nei confronti della presenza di alimenti pericolosi (il caso specifico concerneva la presenza di proteine animali all'interno di mangimi destinati agli animali) nonostante il rischio di contaminazione risulti del tutto aleatorio e a livelli bassissimi, stimati inferiori allo 0,1%. Dagli orientamenti finora esaminati è palese come la giurisprudenza comunitaria si sia ormai focalizzata su un duplice livello di tutela che vede prevalere, talvolta, la libera circolazione delle merci su normative statali poste a tutela della salute e tuttavia non ossequiose del principio di "proporzionalità", talaltra il diritto alla salute il quale, sulla base di una preventiva valutazione del rischio ad esso connesso, può legittimare importanti restrizioni alla libera circolazione e al principio del mutuo riconoscimento al fine di impedire possibili intossicazioni alimentari. Parte della dottrina¹⁷³ - appartenente soprattutto all'ambiente scientifico - critica fortemente il principio di precauzione evidenziando come lo stesso non costituisca un criterio scientifico, bensì un atteggiamento socio-politico in grado di ostacolare lo sviluppo e la diffusione di nuove tecnologie e privo di qualsiasi fondamento rigoroso e matematico. Secondo questo orientamento, infatti, tale principio non trae fondamento dalla disponibilità di dati che provino la presenza di un rischio, ma dall'assenza di elementi che assicurino il contrario, determinando l'insorgenza di dubbi circa la chiara identificazione della quantità di dati necessaria a dimostrare l'assenza di rischio, tenuto conto, peraltro, dell'impossibilità della scienza di fornire certezze assolute. Ed effettivamente, anche se politica e diritto non possono utilizzare argomentazioni esclusivamente scientifiche, devono tuttavia tenere conto di tali ragionamenti e rispondere alle domande degli scienziati. Nonostante lo scetticismo di alcune posizioni dottrinali, tuttavia, non può non constatarsi come il principio di precauzione, privato di ogni forma di politicizzazione, sia divenuto una vera e propria norma di diritto e come soltanto attraverso un'equilibrata applicazione dello stesso sarà possibile evitare di introdurre vincoli tali da bloccare la ricerca scientifica su nuove tecnologie o prodotti e fornire un quadro giuridico di riferimento, condiviso e

¹⁷² Ceg 1-04-2004, causa C- 286/2002.

¹⁷³ U. Tirelli, *Il principio di precauzione e la salute*, Il principio di precauzione. I costi della non scienza, a cura di F. Battaglia e A. Rosati (Roma 2004), 3s. Secondo l'A., al principio di precauzione, «che non è un criterio scientifico, va senz'altro sostituito il metodo scientifico (...)» sul presupposto che solo la ricerca scientifica sia in grado di offrire le risposte più attendibili ai problemi correlati alla salute.

condivisibile dal contesto sociale in cui viviamo, nella misura in cui ha come finalità primaria quella di limitare e contenere tutti i rischi individuabili per la salute dell'uomo. Sono queste le ragioni precipue che mi portano a sostenere l'urgenza e la necessità di metodi innovativi di ricerca volti alla realizzazione di strategie sinergiche che consentano di conciliare le esigenze dello sviluppo e del mercato con quelle dell'ambiente e della salute umana.

E non è un caso che proprio alla ricerca come 'valore' salutistico primario della vita umana siano state dedicate le parole del testamento del Prof. Umberto Veronesi, da poco scomparso, come emerge dal suo appassionato invito: «la vita forse non ha alcun senso. Ma proprio per questo passiamo la vita a cercarne uno. L'importante non è sapere, ma cercare. Sconfiggere l'ignoranza sia il vostro impegno primario, perché l'ignoranza non ci dà alcun diritto. Continuate a cercare fino alla fine, con la consapevolezza che non potete fare a meno del bene e della vita»¹⁷⁴.

¹⁷⁴ U. Veronesi, *Il testamento ai medici "Coltivate il dubbio ma siate trasgressivi"*, La Repubblica, 09-11-2016.

CAPITOLO SECONDO

L'INFORMAZIONE DEL CONSUMATORE DI ALIMENTI

SOMMARIO: 1. Dall'informazione alla "comunicazione". - 2. Obblighi informativi e neoformalismo di protezione. - 3. Il diritto all'informazione nel regolamento n. 1169 del 2011. - 4. Il contenuto delle etichette e la loro presentazione. - 5. Le informazioni obbligatorie secondo il diritto comunitario. - 6. OGM e sicurezza alimentare. - 7. Le indicazioni obbligatorie complementari. - 8. Il *made in Italy*. - 9. La qualità dei prodotti agroalimentari nella disciplina dell'Unione europea. - 10. Le indicazioni comunitarie di qualità: dop e igp. - 11. Il sistema di produzione biologico.

1. Dall'informazione alla "comunicazione"

Quando il consumatore acquista un prodotto alimentare agisce compiendo scelte spesso irrazionali e non adeguatamente ponderate a causa delle distorsioni cognitive che caratterizzano - oggi più di ieri - qualunque processo decisionale. Il problema non riguarda unicamente la fase legata al perfezionarsi del contratto, quella cioè in cui il consumatore si reca dal rivenditore e compie la propria scelta tenendo conto di una serie di fattori che lo inducono a preferire un prodotto piuttosto che un altro (il gusto, esigenze di tutela della propria salute, l'uniformarsi alle scelte di "massa" nella convinzione che siano le migliori perché seguite da tutti, l'influenza dei messaggi pubblicitari ecc.). La decisione finale che orienta, in realtà, la condotta del consumatore costituisce solo l'epilogo di un più complesso *iter* procedimentale governato non soltanto dal compimento di atti esteriori cui l'ordinamento collega il raggiungimento formale di un accordo, ma anche da quell'insieme di regole volte a tutelare la libertà di autodeterminazione del contraente "debole"¹⁷⁵. In questo ordine di idee si inserisce l'essenza stessa dell'"informazione", che se da un lato costituisce strumento particolarmente efficace di prevenzione e protezione dalle alterazioni conoscitive, dall'altro risulta essa stessa la causa principale di tali torsioni, dalla quale risultano

¹⁷⁵ Si osservi, sul punto, G. Benedetti, *La formazione del contratto*, Manuale di diritto privato europeo, a cura di C. Castronovo e S. Mazzamuto, II, Proprietà, obbligazioni e contratti (Milano 2007), 347, il quale, nel tentativo di inquadrare il recesso di pentimento della disciplina consumeristica, ha fatto leva sulla dicotomia consenso interno-consenso esterno, qualificando il primo come l'insieme delle regole poste a salvaguardia della consapevolezza e della libertà di scelta del contraente, ed identificando il secondo con il complesso di regole procedurali finalizzate al perfezionamento in senso formale del contratto. Nello stesso senso S. Mazzamuto, *Il contratto di diritto europeo* cit., 244.

imprescindibili le difficoltà connesse all'ambiguità del linguaggio¹⁷⁶, alla profonda diversità intercorrente tra un'informazione e l'altra e al tipo di mezzo impiegato per la sua trasmissione e divulgazione.

Per comprendere appieno, dunque, le modalità e i meccanismi attraverso i quali il consumatore compie le proprie scelte, risulterà indispensabile «verificare l'importanza non tanto e non solo dell'informazione in sé, ma della quantità e qualità dell'informazione resa»¹⁷⁷. Come sostenuto da autorevole dottrina, occorrerà chiedersi, a tal fine, se possa o meno parlarsi, al giorno d'oggi, di «informazione al servizio del benessere», o se si debba invece rimanere ancorati alla figura dell'«informazione al servizio dell'autodeterminazione»¹⁷⁸. Dai dati normativi emergenti dal nostro ordinamento¹⁷⁹ sembrerebbe, *prima facie*, non residuare alcuno spazio per l'informazione posta a tutela del benessere, nell'ottica di una più ampia affermazione ed espansione del principio di autodeterminazione che conduce a preferire la libertà di sbagliare e porre eventualmente rimedio a tale errore in un momento successivo, in luogo di una logica in funzione preventiva che implichi l'imposizione, da parte dell'ordinamento, di una serie di divieti o limitazioni al fine di scongiurare possibili errori nel processo decisionale. Un decisivo cambiamento di rotta si è avuto, sul punto, in conseguenza di un nuovo modo di intendere la portata dell'art. 1337 c.c., che è andato oltre l'ambito del recesso ingiustificato dalla trattativa ed ha al contrario posto l'accento sul ruolo del consenso il quale, oltre ad essere immune da vizi, è necessario sia anche effettivo e consapevole. Come evidenziato dalla dottrina¹⁸⁰, si assiste in tal modo ad una riesplorazione di quelle regole di comportamento la cui violazione conduce, anche in fase precontrattuale, ad una responsabilità fonte di obblighi risarcitori¹⁸¹. Tale

¹⁷⁶ Cfr. R. Viale, *Diversità culturale e cognizione*, I fondamenti cognitivi del diritto. Percezioni, rappresentazioni, comportamenti, a cura di R. Caterina (Milano 2008), 221 s.

¹⁷⁷ Illuminanti, al riguardo, le parole di G. Grisi, *Gli obblighi informativi quali rimedio dei fallimenti cognitivi*, Oltre il soggetto razionale. Fallimenti cognitivi e razionalità limitata nel diritto privato, a cura di G. Rojas Elgueta, N. Vardi (Roma 2014). Per una completa disamina degli obblighi di informazione si osservi ancora G. Grisi, voce *Informazione (obblighi di)*, Enciclopedia del diritto. Annali IV (Milano 2011), 595 s.

¹⁷⁸ Grisi, *Gli obblighi informativi* cit., 64.

¹⁷⁹ Il riferimento è al sistema di invalidità del nostro codice civile, in cui sovrasta la nullità come reazione ai vizi più gravi, al di sotto della quale opera l'annullamento per i vizi del consenso nella fase della sua formazione. Il tutto nel quadro di una chiara preferenza per la conclusione del contratto piuttosto che per la sua non conclusione legata ad una logica di tipo preventivo.

¹⁸⁰ Grisi, *Gli obblighi informativi* cit., 66.

¹⁸¹ C. Castronovo, *Vaga culpa in contrahendo: invalidità responsabilità e la ricerca della chance perduta*, Europa dir. priv., 2010, 26. Cfr., nello stesso senso, G. Grisi, *L'obbligo precontrattuale di informazione* (Napoli 1990), 9, il quale, nell'analizzare la costruzione dogmatica proposta da R. v. Jhering, (*Culpa in contrahendo oder Schadensersatz bei nichtigen oder nicht zur Perfection gelangten Verträgen*, Jherings Jahrbucher, 1861) afferma come all'epoca «(...) fosse destinato al fallimento ogni tentativo di estendere

responsabilità nasce pertanto da qualsiasi violazione della clausola generale di buona fede, anche qualora l'informazione violata non riguardi un vizio di invalidità del contratto e, addirittura, come sostenuto dalla dottrina, anche «al di qua» del limite della colpa del soggetto obbligato all'informazione¹⁸².

Ecco venire in rilievo l'emancipazione della responsabilità dall'invalidità, che emerge in modo particolarmente evidente dalla disciplina consumeristica degli obblighi di informazione in cui lo *status* di professionista, «espressione di asimmetria informativa, ma prima ancora di preponderanza regolativa nei confronti dell'altra parte, deve considerarsi di per sé fonte di obblighi informativi che servano a compensare tali squilibri (...)»¹⁸³. Sul punto è peraltro, nel 2007, intervenuta una significativa pronuncia della Corte di Cassazione¹⁸⁴ secondo la quale la violazione di obblighi informativi non genera invalidità. A questa corretta impostazione, tuttavia, non può non affiancarsi un'ulteriore e più completa prospettiva, secondo la quale sussiste invalidità e non responsabilità nella circostanza in cui l'informazione violata costituisca essa stessa elemento di validità del contratto, come accade quando la legge prescriba una particolare forma attraverso la quale veicolare le informazioni. Nel primo dei casi esaminati si avrà la violazione di obblighi di informazione “puri” sorretti dalla regola di responsabilità sopra enunciata; nel secondo caso - quello di mancata adozione di una forma documentale imposta per legge - a venire in evidenza sarà la violazione di un obbligo di forma destinato ad incidere sulla validità della successiva stipulazione in quanto considerato dalla legge presupposto inderogabile della stessa¹⁸⁵. Di tutto ciò si trova conferma ancora una volta nella disciplina consumeristica, in cui il contenuto degli obblighi di informazione in fase precontrattuale, previsto oggi dall'art. 48 cod. cons.¹⁸⁶, risulta notevolmente ampliato e non più individuato attraverso il solo filtro

la previsione di un obbligo di informazione al di là dei casi in cui esso fosse specificamente contemplato (...)».

¹⁸² Cfr. Castronovo, *Vaga culpa in contrahendo cit.*, 22 e F. Realmonte, *Doveri di informazione e responsabilità precontrattuale nell'attività di intermediazione mobiliare*, *L'intermediazione mobiliare*, a cura di S. Mazzamuto e G. Terranova (Napoli 1993), 122.

¹⁸³ Queste le parole chiarificatrici di Castronovo, *Vaga culpa in contrahendo cit.*, 25.

¹⁸⁴ Cass. civ. 19-12-2007 n. 26724.

¹⁸⁵ Da un lato si assiste, dunque, ad una separazione della responsabilità dalla invalidità, dall'altro ad una responsabilità che rimane strettamente connessa all'invalidità seppure al di là dei presupposti di cui all'art. 1338 c.c.

¹⁸⁶ L'art. 48 cod. cons. relativo agli obblighi di informazione nei contratti diversi da quelli a distanza o negoziati fuori dei locali commerciali prevede che «Prima che il consumatore sia vincolato da un contratto diverso da un contratto a distanza o negoziato fuori dei locali commerciali o da una corrispondente offerta, il professionista fornisce al consumatore le seguenti informazioni in modo chiaro e comprensibile, qualora esse non siano già apparenti dal contesto: a) le caratteristiche principali dei beni o servizi, nella misura adeguata al supporto e ai beni o servizi; b) l'identità del professionista, l'indirizzo geografico in cui è stabilito e il numero di telefono e, ove questa informazione sia pertinente, l'indirizzo

della clausola generale di buona fede, bensì predeterminato dalla legge e in grado, dunque, di incidere in modo significativo sulla vicenda contrattuale. L'informazione costituisce, in questo caso, non soltanto strumento utile al consumatore per conoscere condizioni e clausole di un atto il cui contenuto egli non ha contribuito a predisporre (si tratta, nella maggior parte dei casi, di contratti di adesione predisposti unilateralmente dal professionista ed accettati poi dal consumatore attraverso la sottoscrizione di moduli o formulari), ma anche mezzo indispensabile per orientare il consumatore - senza costrizioni significative - nelle scelte che meglio rispondano al soddisfacimento dei bisogni di vita individuale in vista dei quali egli agisce. Ecco perché si richiede che quelle informazioni siano "trasparenti" e, dunque, chiare e complete oltre che intelligibili; ed ecco perché sarebbe opportuno convergere le ricerche su una più effettiva tutela del consumatore che preceda ed in qualche modo eviti il ricorso *ex post* ai rimedi approntati dal codice del consumo in conseguenza di un difetto di conformità del bene al contratto. Bisognerebbe forse dedicarsi maggiormente all'informazione in ottica preventiva, che tenga conto delle tecniche utilizzate per la sua diffusione e della corrispondenza del suo contenuto alla realtà dei fatti. D'altronde, l'attenzione del legislatore europeo alla trasparenza è chiaramente individuabile dalla stessa disciplina sulle clausole abusive di cui alla direttiva 93/13, il cui art. 4, co. 2¹⁸⁷, sanziona la violazione dell'obbligo di rendere informazioni chiare, complete e trasparenti estendendo il giudizio di vessatorietà anche all'oggetto del contratto se indicato in modo ambiguo o poco chiaro.

Secondo un orientamento ormai dominante, peraltro, l'informazione intesa nei termini sopra indicati, detentrica della funzione di trasparenza e certezza di un rapporto contrattuale sorto indipendentemente dall'esistenza di una pregressa trattativa e dalla formazione in senso tradizionale dell'accordo, non sempre consuma la propria efficacia nella fase precontrattuale: seppur fornita prima della conclusione del contratto, infatti, la stessa ne diviene parte integrante, non potendo più essere modificata se non per accordo espresso delle parti. Una conferma di quanto evidenziato si rinviene, ad esempio, nella disciplina della vendita dei beni mobili di consumo - della quale entra senz'altro a far parte la compravendita di un prodotto alimentare - che fa sorgere una responsabilità del

geografico e l'identità del professionista per conto del quale egli agisce; c) il prezzo totale dei beni o servizi comprensivo delle imposte o, se la natura dei beni o dei servizi comporta l'impossibilità di calcolare ragionevolmente il prezzo in anticipo, le modalità di calcolo del prezzo (...).

¹⁸⁷ Così recita l'art. 4, co. 2. dir. 93/13: «La valutazione del carattere abusivo delle clausole non verte né sulla definizione dell'oggetto principale del contratto, né sulla perequazione tra il prezzo e la remunerazione, da un lato, e i servizi o i beni che devono essere forniti in cambio, dall'altro, *purché tali clausole siano formulate in modo chiaro e comprensibile*» (corsivo nostro).

venditore per violazione dell'obbligo di consegnare cose conformi al contratto anche qualora la cosa venduta sia priva delle caratteristiche specifiche indicate nelle «dichiarazioni pubbliche (...) fatte al riguardo dal venditore, dal produttore o dal suo agente o rappresentante, in particolare nella pubblicità o sull'etichettatura»¹⁸⁸, e ciò in considerazione del fatto che la legge attribuisce al messaggio pubblicitario la funzione di veicolo di una “comunicazione anticipata” delle qualità del bene oggetto di vendita¹⁸⁹. Peraltro, la vincolatività degli obblighi di informazione così intesi rende già definitivi gli elementi del contratto su cui quelle informazioni sono state rese, le quali dunque impegnano il professionista conducendolo, in caso di loro violazione, ad una forma di responsabilità non più precontrattuale, ma da inadempimento contrattuale: la dottrina parla, in tal senso, di “contrattualizzazione dell'informazione”¹⁹⁰, la quale è confermata, peraltro, dalla circostanza per cui nell'individuazione degli elementi del regolamento contrattuale che dovranno risultare dal contratto si farà rinvio agli elementi oggetto dell'informazione precontrattuale¹⁹¹.

2. *Obblighi informativi e neoformalismo di protezione*

L'evolversi della tecnologia e la dilatazione dei confini spaziali dei mercati hanno condotto al sopravvento di nuove modalità di contrattazione nelle quali lo scambio non è più fatto di parole e dialoghi diretti fra chi produce e chi consuma, bensì di segni sterili, difficili da identificare e dal contenuto ambiguo e oscuro anche per un “consumatore medio, normalmente accorto ed avveduto”, in grado di leggere attentamente le etichette. Si sono così create nel tempo delle vere e proprie “barriere informative”, che impediscono al consumatore di alimenti di conoscere l'esistenza degli altri possibili contraenti e, conseguentemente, di valutare la convenienza dell'affare in

¹⁸⁸ Questo il testo dell'art. 129, comma 2, lett. c) cod. cons.

¹⁸⁹ Come sostenuto da Alessi, *La disciplina generale del contratto* cit. 240, «A conferma che ci troviamo in realtà di fronte ad una comunicazione “anticipata” del contenuto del contratto sta la regola (...) secondo cui, seppure il momento in cui l'informazione deve essere fornita è quello che precede la conclusione del contratto, essa deve poi trovare conferma al momento della conclusione o attraverso i contenuti del testo contrattuale (...)».

¹⁹⁰ In questo senso, Mazzamuto, *Il contratto di diritto europeo* cit., 239 e Alessi, *La disciplina generale del contratto* cit., 241.

¹⁹¹ Il riferimento è ai requisiti formali prescritti dagli artt. 50 e 51 cod. cons. in materia di contratti a distanza e conclusi fuori dai locali commerciali, che impongono al professionista di fornire al consumatore le informazioni precontrattuali di cui all'art. 49 cod. cons. su supporto cartaceo o su altro mezzo durevole, con l'ulteriore precisazione che dette informazioni risultino leggibili e vengano presentate in un linguaggio semplice e comprensibile.

relazione ad altre possibili alternative di acquisto. Per tale ragione il legislatore europeo ha imposto al professionista specifici obblighi informativi che hanno segnato il passaggio da una tutela di tipo individuale ad una di tipo collettivo, fondata sull'affidabilità di un mercato le cui regole non riguardano più soltanto la concorrenza, ma la sicurezza dei prodotti immessi in circolazione all'interno di un sistema dal quale rimangono escluse - come emerge dalla disciplina sulle pratiche commerciali scorrette - le false informazioni o l'omissione di informazioni rilevanti¹⁹². Si è reso così necessario il ricorso a informazioni che fornissero al consumatore elementi e dati precisi in grado di orientare le proprie scelte.

In questo quadro si inserisce quello che la dottrina definisce “neoformalismo di protezione”¹⁹³, con il quale il diritto europeo dell'alimentazione impone al professionista l'impiego di una specifica forma “scritta” - risultante da un documento cartaceo o digitale - attraverso cui veicolare tutte le informazioni necessarie al consumatore: a tale funzione è deputata, nel mercato degli alimenti, l'etichetta, la quale dovrà assumere una ben precisa fisionomia affinché il contratto possa considerarsi pienamente corrispondente ad un modello di corretta contrattazione. Viene meno, pertanto, il principio della libertà di forma che aveva caratterizzato il nostro ordinamento prima dell'affermarsi della stagione consumeristica e prende corpo l'imposizione di nuovi oneri formali volti ad una più incisiva tutela del consumatore. Si assiste, in sostanza, ad un più ampio ricorso alla forma documentale il cui contenuto dovrà peraltro rispondere a specifici criteri di carattere tipografico e redazionale, come emerge dalla disciplina dello *ius poenitendi* la quale prevede che, qualora l'informazione sul diritto di recesso sia contenuta in una nota d'ordine, dovrà essere riportata separatamente rispetto alle altre clausole contrattuali e con caratteri tipografici uguali o superiori rispetto a quelli degli altri dati contenuti nel documento.

Quella di cui si discorre non è tuttavia la cd. forma scritta *ad substantiam* - senza la quale si avrebbe la nullità del contratto per mancanza di uno dei suoi elementi essenziali *ex art. 1325 c.c.*, con conseguente rallentamento delle attività commerciali - ma una “forma con funzione informativa”¹⁹⁴, strumento di certezza del diritto in virtù del quale

¹⁹² Cfr. la dir. 11-05-2005 n. 59 in materia di pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori, attuata nel nostro ordinamento con il d. lgs. 2-08-2007 n. 146.

¹⁹³ Sull'argomento si osservi S. Pagliantini, *Neoformalismo contrattuale*, Enc. Dir. Annali V, Milano, 2012, 772 s.; E. Fazio, *Dalla forma alle forme. Struttura e funzioni del neoformalismo negoziale* (Milano 2011), passim; L. Modica, *Vincoli di forma e disciplina del contratto. Dal negozio solenne al nuovo formalismo* (Milano 2008), passim.

¹⁹⁴ La quale può in alcuni casi concorrere con il requisito della forma scritta del contratto, come accade nei contratti di multiproprietà (art. 69 cod. cons) e di pacchetto turistico (art. 32 cod. tur.). Sulla nozione

si giunge a conferire incontestabilità e univocità al regolamento contrattuale¹⁹⁵. Alla tradizionale funzione della pubblicità notizia, della pubblicità dichiarativa e di quella costitutiva si affianca, dunque, una nuova funzione “di documentazione” delle informazioni rilevanti per il compimento di scelte libere che pone il consumatore in condizione di conoscere il contenuto di un contratto predisposto unilateralmente dal professionista. Le fasi salienti di tale meccanismo si possono sintetizzare nella imposizione di obblighi informativi da parte della legislazione europea; nella prescrizione che le comunicazioni vengano rese su supporto durevole; nella previsione della loro inclusione all’interno del contratto, il quale andrà concluso per iscritto, dando origine a quel fenomeno noto come “contrattualizzazione delle informazioni precontrattuali” attraverso il quale si assiste ad un «azzeramento della distanza tra informazione e manifestazione di volontà, tra informazione e promessa»¹⁹⁶. D’altronde, gli obblighi informativi possono costituire o il mezzo attraverso cui il consumatore è posto in condizione di esercitare una serie di poteri (ad es. sostituzione o riparazione del bene) volti al riequilibrio di una fisiologica asimmetria informativa, o lo strumento attraverso cui garantire la trasparenza e la piena conoscenza dell’oggetto del contratto e delle prestazioni ad esso accessorie. In entrambi i casi, ciò che rimane immutata è la “procedimentalizzazione” dell’*iter* che conduce alla conclusione dell’accordo nella fase precontrattuale e al suo successivo perfezionarsi, *iter* governato dalla clausola generale di buona fede¹⁹⁷ la quale «attiene alla conformità della condotta dovuta rispetto ad un modello di azione»¹⁹⁸ e coopera con la volontà privata facendo emergere il complessivo assetto di interessi delle parti: in questo senso, pertanto, costituisce

di “forma informativa” si veda B. Pasa, *Forma informativa*, Digesto disc. priv., sez. civ., V (Torino 2010), 651 s.

¹⁹⁵ G. D’amico, *Formazione del contratto*, Enc. Dir. Annali, II (Milano 2008), 582; Id., *Regole di validità e regole di comportamento nella formazione del contratto*, Riv. dir. civ., 2002, 47.

¹⁹⁶ Mazzamuto, *Il contratto di diritto europeo* cit., 51; R. Alessi, *Consensus ad idem e responsabilità contrattuale*, Il contratto e le tutele. Prospettive di diritto europeo, a cura di S. Mazzamuto (Torino 2002), 120 s. Sul punto si osservi anche G. Grisi, *Gli obblighi di informazione*, Il contratto e le tutele cit., 114 s.; Id., *Informazione (Obblighi di)* cit., 595 s.

¹⁹⁷ Illuminante, sul punto, l’insegnamento di L. Mengoni, *Sulla natura della responsabilità precontrattuale*, Riv. dir. comm., 1956, II, 360 s., ora in *Scritti. II, Obbligazioni e negozio*, a cura di C. Castronovo, A. Nicolussi, A. Albanese (Milano 2011), 267 s.

¹⁹⁸ La buona fede in senso oggettivo, intesa non come ignoranza del professionista di ledere l’altrui diritto, bensì come regola di condotta destinata ad orientare il contegno delle parti tanto nella fase che precede quanto in quella che segue il perfezionarsi dell’accordo, gioca, nell’ambito del diritto privato europeo, un ruolo fondamentale. Si osservi, al riguardo, il punto di vista di C. Castronovo, *Un contratto per l’Europa*, Prefazione all’edizione italiana de Principi di diritto europeo dei contratti (Milano 2001), XLII; G. Alpa, *La completezza del contratto: il ruolo della buona fede e dell’equità*, Il contratto e le tutele cit., 218 s.; M. Barcellona, *La buona fede e il controllo giudiziale del contratto*, Il contratto e le tutele cit., 308; Id., *Clausole generali e giustizia contrattuale. Equità e buona fede tra codice civile e diritto europeo* (Torino 2006), 257; F. Piraino, *Diligenza, buona fede e ragionevolezza nelle pratiche commerciali scorrette. Ipotesi sulla ragionevolezza nel diritto privato*, Europa dir. priv., 2010, 1163 s.

contemporaneamente momento di autointegrazione e di tutela dell'autonomia privata. Essa, peraltro, rappresenta la matrice di quegli obblighi informativi la cui imposizione, se da un lato limita il rischio di una contrattazione non adeguatamente ponderata e costituisce fonte di responsabilità dell'imprenditore che rifiuti o alteri le informazioni rese al consumatore, dall'altro può condurre ad una maggiore confusione da parte del soggetto vittima dello squilibrio informativo, il quale si ritrova sommerso da una miriade di informazioni particolarmente complesse, a volte non "essenziali" e, per tale ragione, poco utili e fuorvianti tenuto conto, soprattutto, della velocità con la quale vengono assunte le decisioni. E tutto ciò si ripercuote inevitabilmente sull'autoresponsabilità che tale tipo di sistema genera in capo al consumatore, il quale, una volta compiuta la propria scelta sulla base delle informazioni ricevute nei modi prescritti dalla legge, assume su di sé il rischio della merce scelta e del suo produttore¹⁹⁹. Il sistema degli obblighi informativi si è dunque spesso rivelato inadeguato a garantire un'effettiva tutela dei consumatori, e tale inadeguatezza è emersa in tutta la sua evidenza dalla «*simmetria della disinformazione*» legata alle vicende dei contratti *subprime*, dalle quali è derivato «per un verso, l'effetto paradosso creato da un eccesso di informazioni e, per altro verso, la comune inconsapevolezza di operatori non professionali e professionali»²⁰⁰. L'intervento del legislatore europeo, volto alla tutela della salute del consumatore nel mercato alimentare, si è così orientato nel senso della elaborazione di misure atte a prevenire pratiche commerciali scorrette e garantire al consumatore informazioni rilevanti disciplinandone tipologia, struttura e modalità della loro trasmissione²⁰¹. Viene, in sostanza, predisposta una griglia "uniforme" delle informazioni che il produttore sarà tenuto a fornire al consumatore attraverso l'etichetta la quale, a sua volta, risulta strettamente connessa ad un ampio ventaglio di informazioni che non riguardano il compimento dell'atto negoziale di vendita ma che concernono, al contrario, la fase precedente al concreto atto di scambio. Il riferimento immediato è ai messaggi pubblicitari, il cui fine è quello di promuovere il prodotto alimentare e di fornire, al contempo, indicazioni specifiche in una fase che si colloca, dunque, anche fuori dal contratto e che riguarda il mercato come «luogo della gara»²⁰².

¹⁹⁹ N. Irti, *La concorrenza come statuto normativo*, Scritti in onore di G. Galloni (Roma 2002), 943.

²⁰⁰ Mazzamuto, *Il contratto di diritto europeo* cit., 237.

²⁰¹ Ecco perché, lo si ribadisce, il mercato va considerato come *ordo artificialis* e non come *ordo naturalis*.

²⁰² Sul punto si veda Germanò, Ragonieri, Basile, *Diritto agroalimentare* cit., 73, in cui l'autore osserva come il mercato abbia un duplice profilo: esso è «luogo dello scambio», in cui il consumatore figura come controparte di un rapporto contrattuale, e «luogo della gara» tra produttori, nel quale invece il consumatore assume il ruolo di giudice *super partes*.

Da questo punto di vista l'informazione alimentare fa parte della tutela consumeristica ma, a differenza di quest'ultima che privilegia lo strumento della direttiva, inserisce le prescrizioni di "forma informativa" all'interno di un regolamento e, dunque, di un atto direttamente applicabile ed obbligatorio in tutte le sue parti in considerazione dell'importanza dell'interesse protetto: il diritto alla salute.

3. Il diritto all'informazione nel regolamento n. 1169 del 2011

Dalle considerazioni sin qui svolte emerge come il consumatore, inteso quale «agente della razionalità del mercato», risulti titolare di un vero e proprio diritto ad essere informato²⁰³, ossia di un diritto soggettivo che coinvolge non soltanto la posizione del singolo individuo, bensì l'intera collettività²⁰⁴. Ciò emerge con chiarezza dalla formulazione dell'art. 14 del regolamento 178/2002 sulla sicurezza alimentare, il quale, nel precisare come solo agli alimenti sicuri sia consentito circolare nel mercato, individua, fra gli elementi da prendere in considerazione per valutare i prodotti "a rischio" (ossia dannosi per la salute o inadatti al consumo umano), le informazioni relative al modo di evitare specifici effetti nocivi per la salute, messe a disposizione del consumatore mediante etichetta o altri strumenti generalmente accessibili. In questo scenario il consumatore non riveste certamente il ruolo di mero soggetto passivo - destinatario di una legislazione protettiva della propria condizione di debolezza informativa - ma diventa egli stesso parte attiva di un processo volto alla realizzazione di un mercato alimentare nel quale devono essere immessi unicamente alimenti "sani e sicuri"²⁰⁵.

Le regole dell'informazione costituiscono tuttavia, non soltanto strumento di protezione della salute del consumatore, la quale risulterà garantita dalla prevenzione del rischio

²⁰³ In questo senso cfr. Germanò, Ragionieri, Rook Basile, *Diritto agroalimentare* cit., 77 e C. Losavio, *Il consumatore di alimenti nell'Unione europea e il suo diritto all'informazione* (Milano 2007).

²⁰⁴ Al riguardo, Girolami, *Etichettatura* cit., 155, sostiene che «l'operatore del settore alimentare che non informi adeguatamente sulle caratteristiche del suo prodotto violerebbe anzitutto il diritto assoluto ad una corretta informazione in capo a coloro che chiudano a qualunque titolo la filiera alimentare (...)». Sul punto cfr., ancora, S. Masini, *Diritto alimentare. Una mappa delle funzioni* (Milano 2014), 139 e G. Spoto, *Tutela del consumatore e sicurezza alimentare: obblighi di informazione in etichetta*, *Contratto e impresa*, 2014, 1072, il quale ribadisce come gli obblighi di informazione non concernano unicamente il contenuto privatistico del singolo contratto, assumendo «un rilievo più generale di carattere pubblicitario, in quanto si tratta di regole dettate affinché il prodotto possa circolare».

²⁰⁵ Questo il punto di vista di F. Albisinni, *The new European Regulation on the provision of food information to consumers*, *Riv. dir. alim.*, 2011, 5. Nello stesso senso I. Canfora, *Informazioni a tutela della salute e conformazione del contenuto negoziale tra diritto europeo e diritti nazionali*, *Riv. dir. agr.*, 2014, 122.

connesso al consumo di alimenti e mangimi, ma anche «mezzo di realizzazione di un mercato governato da regole della comunicazione che facilitino gli scambi e la circolazione degli alimenti»²⁰⁶. Ad essere tutelati dall'informazione saranno così, contemporaneamente, la salute del fruitore finale del bene (il quale potrà godere dei soli alimenti sani e sicuri), la sua libertà di scelta e di autodeterminazione (che gli consentirà di acquistare il prodotto maggiormente confacente alle proprie esigenze personali) e, infine, il mercato. Di un «diritto all'informazione» nel senso sopra chiarito si fa portavoce, oltre che il regolamento del 2002, anche il regolamento 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla «fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori»²⁰⁷, il quale, sostituendo la precedente disciplina di cui alla direttiva 13/2000²⁰⁸, rende per la prima volta «uguali» e «obbligatorie» per tutti gli Stati membri le regole in materia di etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari. Si è in tal modo creata una frattura con la condizione vigente prima dell'emanazione del regolamento in questione, nella quale le disposizioni in materia di etichettatura erano suscettibili di diversa attuazione da uno Stato membro all'altro in ragione del carattere non vincolante - quanto ai mezzi da utilizzare - dell'atto che le conteneva (la direttiva). Peraltro, proprio i considerando di cui ai numeri 2 e 3 del nuovo regolamento²⁰⁹ ribadiscono obiettivi generali già in parte enunciati nel regolamento del 2002 affermando l'importanza che nel mercato interno circolino alimenti sani e sicuri allo scopo di migliorare la salute e il benessere dei cittadini e realizzare, al contempo, i loro interessi sociali ed economici. Come infatti evidenziato dalla dottrina²¹⁰, posto che l'etichetta, una volta incorporata ad un prodotto alimentare, diventa «bene» essa stessa con la conseguenza che la sua circolazione sarà in grado di

²⁰⁶ Queste le parole di Salvi, *La comunicazione del rischio* cit., 488.

²⁰⁷ Tale provvedimento modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250 (CEE) della Commissione, la direttiva 90/496 (CEE) del Consiglio, la direttiva 1999/10 (CE) della Commissione, la direttiva 2000/13 (CE) del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67 (CE) e 2008/5 (CE) della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione. Per un approfondimento sul nuovo regolamento si confrontino L. Costato, *Le etichette alimentari nel nuovo Regolamento (UE) n.1169/2011*, Riv. dir. agr., 2011, I, 658; A. Germanò, *Le indicazioni in etichetta (e la loro natura) e i segni degli alimenti*, Riv. dir. agr., 2012, I, 207; A. Germanò e E. Rook Basile, *Manuale di diritto agrario comunitario*, III (Torino 2014), 381.

²⁰⁸ Direttiva 20-03-2000 n. 13 in materia di «ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità».

²⁰⁹ Il considerando n. 2 del regolamento 1169/2011 afferma: «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». Il successivo considerando n. 3 ribadisce come «Per ottenere un elevato livello di tutela della salute dei consumatori e assicurare il loro diritto all'informazione, è opportuno garantire che i consumatori siano adeguatamente informati sugli alimenti che consumano. Le scelte dei consumatori possono essere influenzate, tra l'altro, da considerazioni di natura sanitaria, economica, ambientale, sociale ed etica».

²¹⁰ Germanò, Ragionieri, Rook Basile, *Diritto agroalimentare* cit., 84.

incidere sulle regole del mercato dando luogo ad una barriera non tariffaria alla circolazione dei prodotti, si è reso necessario il ricorso ad una normativa di armonizzazione che riguardi i profili di struttura e contenuto del “cartellino”, al fine di soddisfare tanto le esigenze di sicurezza del prodotto quanto la necessità che venga garantita al fruitore finale una scelta consapevole fra più alternative. Le ragioni che hanno spinto il legislatore europeo ad emanare un provvedimento vincolante *erga omnes* risiedono pertanto nell’esigenza di razionalizzare la legislazione sull’etichettatura vigente fino a quel momento «al fine di agevolarne il rispetto e aumentare la chiarezza per le parti interessate»²¹¹. Per ottenere un simile risultato, è necessario che i consumatori siano adeguatamente informati sugli alimenti che consumano, tenuto conto dei fattori sanitari, economici, ambientali, sociali ed etici in grado di influenzare le proprie scelte; per tale ragione si è provveduto ad individuare principi, definizioni, requisiti e procedimenti comuni volti all’edificazione di un quadro di riferimento chiaro e condiviso. Nelle intenzioni del Parlamento europeo e del Consiglio, infatti, solo in questo modo si riuscirà a trarre un reale giovamento non soltanto per gli interessi del mercato interno - il quale potrà beneficiare di una normativa semplificata, di una maggiore certezza giuridica e di un abbattimento degli oneri amministrativi - ma anche per il cittadino, il quale sarà assistito da un’informazione maggiormente adeguata in quanto chiara, comprensibile e ‘trasparente’ sotto ogni profilo.

Occorre ribadire, a questo punto, come proprio in considerazione del fatto che sia la legge stessa, e in particolare le disposizioni di fonte europea, a considerare obbligatorie determinate informazioni sulla salute, queste ultime siano destinate ad incidere sulla definizione del contenuto contrattuale e sul consenso del consumatore alla conclusione del contratto. L’informazione del settore alimentare, dunque, esula dal principio di correttezza nelle trattative di cui all’art. 1337 del nostro codice civile costituendo, al contrario, «elemento il cui contenuto è standardizzato e conformativo del contenuto del contratto»²¹². D’altronde, come correttamente evidenziato dalla dottrina, sarebbe inconcepibile pensare che il consumatore presti il proprio valido preventivo assenso all’acquisto di un prodotto che manchi dei requisiti di sicurezza e affidabilità imposti per legge²¹³.

²¹¹ Considerando n. 9 reg. 1169/2011.

²¹² Queste le parole di Canfora, *Informazioni a tutela della salute* cit., 134.

²¹³ M. Tamponi, *La tutela del consumatore di alimenti nel momento contrattuale: valore delle indicazioni obbligatorie e volontarie nella formazione del contratto*, Trattato di diritto agrario, a cura di L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, III, Il diritto agroalimentare (Torino 2011), 598.

Si deve a questo punto preliminarmente rilevare che il regolamento del 2011 non esaurisce l'intera materia dell'informazione alimentare concorrendo, nel disciplinarla, con altri provvedimenti di natura "verticale" su specifici prodotti, come la direttiva sugli integratori alimentari²¹⁴, quella sulle acque minerali naturali²¹⁵, il regolamento sulle denominazioni di origine, quello sulle indicazioni geografiche²¹⁶ ecc. Ciò trova esplicita menzione nel considerando n. 8, il quale chiarisce come, alle caratteristiche generali di etichettatura stabilite nel nuovo regolamento, si affianchino ulteriori requisiti individuati da disposizioni particolari su specifici alimenti o categorie di alimenti, ovvero relative a tutti gli alimenti in presenza di determinate circostanze²¹⁷. Ulteriore conferma si ricava, peraltro, dai punti numeri 3 e 4 dell'art. 1 del regolamento in questione, nei quali si prevede l'applicabilità delle disposizioni in esso contenute a tutti gli alimenti destinati al consumatore finale, compresi quelli forniti dalle collettività e destinati alla fornitura delle collettività, «fatti salvi i requisiti di etichettatura stabiliti da specifiche disposizioni dell'Unione per particolari alimenti». Tale enunciato, d'altra parte, pone le basi per un'ulteriore preliminare considerazione: ad essere coinvolte nel complesso meccanismo dell'etichettatura alimentare sono, adesso, anche le "collettività", la cui definizione si ricava dall'art. 2, n. 2, lett. d) del regolamento del 2011, il quale vi ricomprende qualunque struttura - ristoranti, mense, scuole, ospedali e imprese di ristorazione²¹⁸ - al cui interno vengono preparati, nello svolgimento di un'attività imprenditoriale, alimenti destinati al consumo immediato del fruitore finale. Gli obblighi imposti dalla normativa europea si estendono così anche ai prodotti alimentari preparati da ristoratori, pubblici esercenti, titolari di mense e catering nonché a quelli venduti nel circuito della ristorazione. L'intento è, ancora una volta, quello di garantire maggiori poteri ai consumatori, un elevato livello di protezione della salute e una tutela maggiormente efficace che tenga conto dei possibili rischi connessi alla consumazione di un alimento. Sembra via via affievolirsi, quantomeno nel settore alimentare, il *fil conducteur* che ha governato la politica europea fino al Trattato di Lisbona: se è vero che la tutela del singolo assume rilievo non come fine in sé, bensì come strumento per realizzare un mercato europeo privo di atti distorsivi della concorrenza e il più possibile razionale, è

²¹⁴ Dir. 10-06-2002 n. 46.

²¹⁵ Dir. 18-06-2009 n. 54.

²¹⁶ Il riferimento era al reg. 20-03-2006 n. 510 in materia di dop e igp, le cui disposizioni sono ora contenute negli artt. 5-16 del reg. 21-11-2012 n. 1151.

²¹⁷ Il testo del considerando n. 8 afferma testualmente che «I requisiti generali di etichettatura sono integrati da una serie di disposizioni applicabili a tutti gli alimenti in particolari circostanze o a talune categorie di alimenti. Vi sono inoltre diverse norme specifiche applicabili a specifici alimenti».

²¹⁸ Incluso un veicolo o un banco di vendita fisso o mobile.

altrettanto evidente come, all'interno del mercato stesso, prevalga adesso l'esigenza di realizzare l'obiettivo di un benessere generale alla cui concretizzazione cooperino tanto il professionista, in virtù degli obblighi informativi posti a suo carico, quanto il consumatore il quale, in possesso di quelle informazioni, diventa arbitro consapevole e responsabile delle proprie decisioni.

Non può, infine, trascurarsi un ultimo dato particolarmente rilevante: l'art. 3, par. 3 del regolamento del 2011 stabilisce l'opportunità di prevedere un periodo transitorio successivo all'entrata in vigore della normativa che impone nuovi requisiti in materia di informazioni sugli alimenti, durante il quale gli alimenti la cui etichetta non soddisfi i nuovi requisiti possono essere immessi sul mercato «e gli stock dei suddetti alimenti immessi sul mercato prima della scadenza del periodo transitorio possono continuare a essere venduti fino ad esaurimento». Per garantire agli operatori del settore alimentare un termine sufficiente che permetta loro di predisporre le misure idonee all'attuazione del regolamento del 2011 nonché di completare le attività di produzione già avviate, si è consentita, dunque, l'applicazione differita della nuova normativa rispetto al *dies a quo* della sua entrata in vigore²¹⁹, prevedendosi la possibilità di continuare la commercializzazione degli alimenti immessi sul mercato o etichettati prima del 13 dicembre 2014 con criteri non corrispondenti alle previsioni del regolamento, fino ad esaurimento delle relative scorte. Particolare rilievo assume, sul punto, la collocazione sistematica della disposizione in commento all'interno del capo II, recante «principi generali delle informazioni sugli alimenti», che ne consente l'applicazione tanto alle informazioni obbligatorie - comprese quelle che hanno un valore anche meramente potenziale per la salute umana - quanto a quelle facoltative²²⁰. Peraltro, il contenuto di tale norma evidenzia chiaramente un approccio meno rigido della disciplina europea sugli obblighi informativi relativi ad un prodotto rispetto a quella oggetto del sistema precauzionale e di vigilanza tratteggiato nel regolamento del 2002, caratterizzato dall'esigenza di una certa rapidità di intervento imprescindibilmente connessa al sistema di allarme rapido e allo stesso principio di precauzione che ne costituiscono il fondamento.

²¹⁹ Il regolamento è entrato in vigore il 12 dicembre 2011. Sulle questioni relative ai problemi di successione tra vecchie e nuove regole si veda L. Russo, *Deleghe normative e atti di esecuzione nel reg. Ue n. 1169/2011*, Riv. dir. agr., 2012, 47 s.

²²⁰ Così Canfora, *Informazioni a tutela della salute cit.*, 124.

4. Il contenuto delle etichette e la loro presentazione

Le informazioni sui prodotti alimentari delle quali si è finora argomentato si identificano, ai sensi dell'art. 2, par. 2, reg. 1169/2011, in tutti quei dati relativi a un alimento messi 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. Alla lettera i) del medesimo articolo, il regolamento ci fornisce una definizione assai compiuta di etichetta, individuandola in «qualunque marchio commerciale o di fabbrica, segno, immagine o altra rappresentazione grafica scritto, stampato, stampigliato, marchiato, impresso in rilievo o a impronta sull'imballaggio o sul contenitore di un alimento o che accompagna detto imballaggio o contenitore». A ben vedere, nel concetto di etichettatura rientra una nozione estesa di etichetta che riguarda non soltanto la striscia di carta contenente informazioni sulle caratteristiche e sul contenuto del prodotto alimentare su cui è applicata, ma, più in generale, «qualsiasi imballaggio, documento, avviso (...)»²²¹ che accompagni l'alimento o che ad esso si riferisca. L'elaborazione di una definizione ampliata di etichetta, se da un lato consente di garantire una maggiore tutela del consumatore, il quale potrà accedere alle informazioni rilevanti attraverso una molteplicità di strumenti differenti, dall'altro impedisce che gli obblighi di forma imposti al professionista costituiscano una vera e propria gabbia normativa per entrambe le parti contrattuali conducendo, inevitabilmente, alla paralisi del mercato. Tale obiettivo emerge con chiarezza dal testo dell'art. 12 del regolamento del 2011, che al suo punto n. 3 prevede l'eventualità per la Commissione di individuare i criteri cui è subordinata la possibilità di esprimere determinate indicazioni obbligatorie «con mezzi diversi dall'apposizione sull'imballaggio o sull'etichetta», in modo da garantire ai consumatori strumenti alternativi di fornitura delle indicazioni obbligatorie purché sia assicurato lo stesso livello di informazioni.

L'etichetta contiene una serie di dati considerati obbligatori per tutti gli alimenti. Fra questi assumono particolare rilievo: 1) il nome del prodotto (e, dunque, la sua denominazione merceologica); 2) il nome del produttore e del luogo di produzione; 3) la data di scadenza; 4) gli ingredienti da cui è composto, cui si affianca l'indicazione delle caratteristiche nutrizionali, degli additivi, dei conservanti, dei coloranti, degli edulcoranti ecc., individuati in ordine decrescente di quantità. Non devono mancare, inoltre, le informazioni sulla salute in caso di allergeni o di organismi geneticamente

²²¹ Così art. 2, par. 2, lett. j), reg. 1169/2011.

modificati. Occorre sin da subito chiarire come quelle appena indicate rientrino fra le informazioni nelle quali si concretizza l'adempimento dell'obbligo legale di informazione gravante sul produttore di alimenti, e non si identifichino, invece, con le indicazioni volontarie che quest'ultimo pone all'attenzione del pubblico per invogliarlo a scegliere il proprio prodotto piuttosto che un altro. Fatte salve eventuali misure nazionali adottate ai sensi dell'art. 44, il regolamento specifica il modo in cui le informazioni obbligatorie andranno presentate ai fruitori finali, imponendo la loro apposizione in un punto evidente, in modo da essere «facilmente visibili, chiaramente leggibili ed eventualmente indelebili» e non nascoste, oscurate, limitate o separate da altre indicazioni scritte o grafiche o altri elementi suscettibili di interferire²²².

Uno dei criteri privilegiati nella redazione delle etichette dovrà dunque essere quello della “leggibilità” delle informazioni in esse contenute, la quale andrà intesa - secondo la definizione ricavabile dall'art. 2, par. 2, lett. m) del regolamento 1169/2011 - come «l'apparenza fisica» tramite cui un'informazione è resa visivamente accessibile al pubblico grazie al ricorso ad una serie di accorgimenti legati alle dimensioni del carattere, alla spaziatura tra lettere e righe, allo spessore, al tipo di colore, alla proporzione tra larghezza e altezza delle lettere, alla superficie del materiale nonché al contrasto significativo tra scritta e sfondo. La disciplina dettata dal regolamento contiene dunque una dettagliata indicazione dei criteri di leggibilità che incidono inevitabilmente anche sulla dimensione e sul tipo di carattere: la parte mediana dei caratteri, definita nell'allegato IV del regolamento, deve ad esempio essere pari o superiore a 1,2 mm ad eccezione degli imballaggi o contenitori la cui superficie non misuri più di 80 cm², nel qual caso l'altezza della x della dimensione dei caratteri potrà essere pari o superiore a 0,9 mm. Non mancano, infine, precisazioni sui requisiti linguistici che le indicazioni contenute in etichetta dovranno possedere: anche in questo caso, al fine di meglio tutelare una più facile comprensione da parte dei consumatori degli Stati membri nei quali l'alimento è commercializzato, si impone che le informazioni siano fornite con un linguaggio facilmente comprensibile, anche in una o più lingue ufficiali dell'Unione²²³.

Al riguardo, di particolare interesse risultano alcune remote pronunce della Corte europea di giustizia con le quali si è stabilito, in un primo caso, la contrarietà all'art. 30

²²² Questo il testo dell'art. 13, punto n. 1, reg. 1169/2011.

²²³ Art. 15, reg. 1169/2011.

del Trattato CEE²²⁴ e all'art. 14 della direttiva del Consiglio 18-12-1978 n.112²²⁵ di una normativa nazionale con la quale si imponeva l'uso esclusivo di una lingua determinata per l'etichettatura dei prodotti alimentari, senza ammettere la possibilità di utilizzare un'altra lingua più facilmente comprensibile dagli acquirenti o senza garantire altrimenti un'adeguata informazione agli stessi²²⁶; con una successiva sentenza dello stesso tenore della precedente, il giudice di Lussemburgo dichiarava la disposizione di cui all'art. 14 della direttiva in questione ostativa all'imposizione, da parte di uno Stato membro, dell'uso della lingua dominante nella regione in cui il prodotto era messo in vendita (in considerazione della necessità di adottare una lingua facilmente compresa dagli acquirenti) nonostante fosse consentito l'uso contestuale di un'altra lingua²²⁷. Ancora, in un'ulteriore pronuncia, in linea con l'orientamento espresso fino a quel momento dalla Corte di Giustizia, il giudice europeo non ha mancato di ribadire la corrispondenza alle finalità di cui all'art. 14 della direttiva del 1978, di una normativa nazionale che imponesse, nel rispetto di alcuni requisiti linguistici, l'uso di una determinata lingua per l'etichettatura dei prodotti alimentari consentendo «del pari, in via alternativa, l'uso di un'altra lingua facilmente compresa dagli acquirenti»²²⁸. Come si vede, gli orientamenti giurisprudenziali della Corte europea di giustizia risultano ancora una volta perfettamente armonizzati con l'intento del legislatore comunitario di garantire la trasparenza del mercato unico attraverso la predisposizione di tutti gli strumenti necessari al consumatore per il compimento di scelte razionali, libere e consapevoli.

²²⁴ Adesso art. 36 TFUE, così come modificato dal Trattato di Lisbona del 13-12-2007, il quale afferma: «Le disposizioni degli articoli 34 e 35 lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione, all'esportazione e al transito giustificati da motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale. Tuttavia, tali divieti o restrizioni non devono costituire un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri».

²²⁵ Relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale nonché la relativa pubblicità. Tale direttiva ha subito diverse modifiche sostanziali, confluite nella direttiva 20-03-2000 n. 13, la quale a sua volta è stata abrogata dal nuovo regolamento 1169/2011. Ai sensi del previgente testo dell'art. 14 della direttiva 79/112 CEE, «gli Stati membri vietano il commercio dei prodotti alimentari nel proprio territorio se le indicazioni di cui all'articolo 3 e 4, paragrafo 2 della direttiva stessa, non sono fornite in una lingua facilmente compresa dagli acquirenti, a meno che l'informazione dell'acquirente non venga altrimenti garantita. La presente disposizione non impedisce peraltro che dette indicazioni siano fornite in più lingue». Gli artt. 3 e 4 cui fa riferimento la disposizione in commento riguardavano, il primo, l'elenco delle informazioni obbligatorie contenute in etichetta; il secondo, la possibilità per le disposizioni comunitarie applicabili soltanto a determinati prodotti alimentari e non ai prodotti alimentari in generale di derogare alle indicazioni obbligatorie di cui all'art. 3.

²²⁶ Il riferimento è a Ceg 18-06-1991, causa C-369/89, *Piageme*.

²²⁷ Ceg 12-10-1995, causa C-85/94, *Piageme* e altri.

²²⁸ Ceg 14-07-1998, causa C-385/96, *Goerres*.

5. Le informazioni obbligatorie secondo il diritto comunitario

Il contenuto dell'art. 9 del regolamento 1169/2011 individua in modo alquanto particolareggiato le informazioni obbligatorie che l'ordinamento europeo impone ai produttori di alimenti al fine di creare un impianto preciso e ordinato su quelle che devono comparire come informazioni necessarie. Nello specifico, queste riguardano: a) la denominazione dell'alimento; b) l'elenco degli ingredienti²²⁹; c) le sostanze o i prodotti che provocano allergie o intolleranze usati nella fabbricazione o preparazione di un alimento e ancora presenti nel prodotto finito anche se in forma alterata²³⁰; d) la quantità di alcuni ingredienti o categorie di alimenti; e) la quantità netta dell'alimento; f) il termine minimo di conservazione o la data di scadenza; g) le condizioni particolari di conservazione e/o le condizioni d'impiego; h) il nome o la ragione sociale e l'indirizzo dell'operatore del settore alimentare responsabile delle informazioni sugli alimenti secondo quanto previsto dall'art. 8, paragrafo 1, del regolamento; i) il paese d'origine o il luogo di provenienza ove previsto a norma dell'art. 26 del presente regolamento; j) le istruzioni per l'uso, nelle ipotesi in cui la loro omissione renderebbe difficile un uso adeguato dell'alimento; k) il titolo alcolometrico volumico effettivo delle bevande che contengono più di 1,2% di alcol in volume; l) una dichiarazione nutrizionale.

Particolarmente significativa è la previsione, successivamente enucleata, che consente di riportare le suddette informazioni non soltanto in parole e numeri, bensì anche attraverso pittogrammi o simboli: ciò risponde, come già evidenziato, alla *ratio* di garantire al consumatore la disponibilità di mezzi di presentazione delle informazioni obbligatorie diversi da parole e numeri, sulla base, tuttavia, di criteri che la stessa Commissione avrà il compito di stabilire, tenuto conto della prova di una comprensione uniforme da parte dei consumatori. Solo in tal modo gli utenti potranno acquisire notizie "rilevanti" sia ai fini di una più efficace tutela della propria salute, sia ai fini dello svolgimento di eventuali considerazioni personali volte a valutare la conformità di tali

²²⁹ L'art. 2, par. 2, lett. f) identifica l'ingrediente con «qualunque sostanza o prodotto, compresi gli aromi, gli additivi e gli enzimi alimentari, e qualunque costituente di un ingrediente composto utilizzato nella fabbricazione o nella preparazione di un alimento e ancora presente nel prodotto finito, anche se sotto forma modificata; i residui non sono considerati come ingredienti».

²³⁰ L'elenco di tali sostanze è indicato nell'allegato II del presente regolamento e comprende, a titolo esemplificativo, cereali contenenti glutine (grano, segale, avena, orzo, farro ecc.), crostacei e prodotti a base di crostacei, uova e prodotti a base di uova, pesce e prodotti a base di pesce, arachidi e prodotti a base di arachidi, soia e prodotti a base di soia, latte e prodotti a base di latte, frutta a guscio (mandorle, nocciole, noci ecc.), sedano, senape, semi di sesamo e prodotti a base di sesamo ecc. Vengono tuttavia presentate delle eccezioni per alcune di queste sostanze o prodotti, che dunque non sono ricompresi fra gli allergeni.

informazioni a fattori di natura ambientale, sociale, religiosa ed etica. A tale scopo l'art. 4 del regolamento del 2011 cataloga tutte le indicazioni obbligatorie sugli alimenti da esso prescritte in tre categorie relative a: 1) l'identità e la composizione, le proprietà o altre caratteristiche del prodotto; 2) la protezione della salute dei consumatori e l'uso sicuro dell'alimento²³¹; 3) le caratteristiche nutrizionali che consentono ai consumatori, compresi quelli che devono seguire un regime alimentare speciale, di effettuare scelte consapevoli. A ben vedere, all'interno delle tipologie enunciate, il legislatore individua due gruppi di informazioni dedicate in modo particolare alla tutela della salute: quelle sulla «protezione della salute dei consumatori e sull'uso sicuro dell'alimento» e quelle concernenti le «caratteristiche nutrizionali²³²». Questa duplice classificazione mette bene in evidenza la concezione dinamica del diritto alla salute fatta propria dal legislatore europeo il quale, se da un lato impone l'adozione di una serie di misure atte a garantire al consumatore la massima trasparenza negli acquisti da eseguire, dall'altro lo indirizza verso scelte responsabili connesse ad un corretto uso del cibo²³³. Particolarmente significativo risulta, al riguardo, l'obbligo di segnalare in etichetta le sostanze potenzialmente allergeniche. L'imposizione di tale vincolo, già previsto dalla cd. «direttiva allergeni»²³⁴ e oggi confermato dagli artt. 9 e 21 del regolamento 1169/2011, evidenzia chiaramente come il concreto destinatario del diritto all'informazione e di quello alla sicurezza alimentare non corrisponda più all'astratta figura del consumatore medio, bensì a quella di un soggetto che emerge in tutta la sua identità individuale e delle cui allergie o intolleranze non può non tenersi conto. Per tale ragione, al fine di garantire una più effettiva tutela della salute del consumatore, la lista delle sostanze allergeniche di cui all'Allegato II del regolamento 1169/2011 - stilata sulla base del diffondersi scientificamente provato di ricorrenti reazioni allergiche nel consumo di certi alimenti - è soggetta a periodiche revisioni e integrazioni conseguenti al sorgere di nuove conoscenze scientifiche, previo parere dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare. L'art. 18 del regolamento prevede, peraltro, l'obbligo di indicare la presenza di tali sostanze indipendentemente dalla loro misura rispetto al prodotto

²³¹ Fra le quali rientrano quelle sui componenti di un alimento che possono avere un effetto nocivo sulla salute di alcune categorie di consumatori, quelle sulla durata di conservazione, sulle condizioni di conservazione e sull'uso sicuro, nonché quelle che hanno un impatto sulla salute, compresi i rischi e le conseguenze collegati a un consumo nocivo e pericoloso dell'alimento.

²³² Ai sensi dell'art. 30, par. 1, del reg. 1169/2011, «La dichiarazione nutrizionale obbligatoria reca le indicazioni seguenti: a) il valore energetico; e b) la quantità di grassi, acidi grassi saturi, carboidrati, zuccheri, proteine e sale».

²³³ In questo senso Canfora, *Informazioni a tutela della salute* cit., 123.

²³⁴ Direttiva 10-11-2003 n. 89, attuata in Italia con il d. lgs. 109/1992.

finito²³⁵, in deroga alla regola del 25%, prevista dalla direttiva 18-12-1978, il cui art. 6 imponeva l'indicazione dei soli ingredienti del prodotto alimentare che superassero la soglia del 25%. Ciò in quanto anche semplici "tracce" di una sostanza allergenica, dalle quali sia scaturita una contaminazione accidentale del prodotto destinato al consumo umano, possono provocare nel fruitore finale significative reazioni patologiche, che sarà possibile evitare garantendo allo stesso un'informazione il più possibile trasparente e completa. Ecco perché le sostanze allergeniche non possono essere indicate con il semplice riferimento al nome della categoria²³⁶, ma devono essere individuate mediante il richiamo alla specifica denominazione dell'ingrediente evidenziata attraverso un tipo di carattere distinto - per dimensioni, stile o colore di sfondo - dagli altri ingredienti elencati, in ossequio al disposto di cui all'art. 21 del regolamento del 2011.

Unitamente alle informazioni necessarie ad evitare un rischio immediato per la salute dei fruitori del bene, figurano come obbligatorie quelle destinate ad incidervi solo in via indiretta. Proprio le indicazioni nutrizionali contribuiscono ad orientare le scelte del consumatore coinvolgendolo, oltre che in una loro ricezione passiva, anche in un'attività di interpretazione e selezione attiva di quei dati i quali, a loro volta, influiranno in modo differente sulla scelta finale, a seconda delle specifiche conoscenze e del diverso grado di attenzione posti dal consumatore nell'acquisto²³⁷.

Negli ultimi decenni si era diffusa la pratica, fra i produttori di alimenti, di promuovere in etichetta particolari effetti del prodotto in grado di apportare benefici alle normali funzioni fisiologiche dell'uomo. Tale prassi doveva, tuttavia, fare i conti con una serie di disposizioni comunitarie - prime fra tutte quelle di cui al regolamento 178/2002 - che vietavano al produttore di inserire indicazioni tali da indurre in errore il consumatore sulla natura, la composizione e le caratteristiche del prodotto, impedendogli anche di attribuire allo stesso effetti che in concreto non avrebbe potuto produrre. L'Unione europea, in conseguenza del procrastinarsi di tali attività, dovette così intervenire, in un primo momento, con il regolamento 20-12-2006 n. 1924 in materia di indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari, prescrivendo la comunicazione in etichetta della quantità degli ingredienti aventi effetti nutrizionali. Successivamente si avvertì l'esigenza di una regolamentazione uniforme anche sulla natura e le modalità di

²³⁵ Ai sensi dell'art. 18 del reg. 1169/2011 l'elenco degli ingredienti «comprende *tutti* gli ingredienti dell'alimento, in ordine decrescente di peso (...)». Il corsivo è nostro.

²³⁶ Così come previsto dall'art. 18 del regolamento del 2011.

²³⁷ Cfr. S. Masini, *Diritto all'informazione ed evoluzione in senso «personalista» del consumatore (Osservazioni a margine del nuovo regolamento sull'etichettatura di alimenti)*, Riv. dir. agr., 2011, I, 587.

integrazione nei cibi di alcune sostanze - vitamine e minerali - che avrebbero trasformato il prodotto in un alimento utile per la salute, ancorché non qualificabile come medicinale: si tratta degli integratori alimentari, ossia dei «prodotti alimentari destinati ad integrare la dieta normale e che costituiscono una fonte concentrata di sostanze nutritive (...)»²³⁸. Fu così che l'Unione europea adottò il regolamento 20-12-2006 n. 1925, volto a dirimere i contrasti che fino a quel momento avevano animato le aule della Corte europea di Giustizia riguardo alla qualificazione degli integratori alimentari come “alimenti”, in ragione della loro ingestione da parte dell'uomo, o “medicinali”, in virtù della loro capacità di influire sulla salute umana²³⁹. Solo nel 2011, con l'emanazione del regolamento n. 1169, si è imposto alle imprese del settore alimentare l'obbligo dei cd. *nutritional claims*. L'art. 30 del regolamento stabilisce, infatti, che la dichiarazione nutrizionale obbligatoria debba contenere l'indicazione del valore energetico e della quantità di grassi, acidi grassi saturi, carboidrati, zuccheri, proteine e sale. Il contenuto di tale dichiarazione potrà essere integrato, peraltro, con l'indicazione di altri elementi aggiuntivi, quali le fibre, l'amido, gli acidi grassi monoinsaturi ecc. Si tratta, in sostanza, di elementi la cui presenza ad un livello eccessivo, o la cui mancanza, saranno in grado di incidere su alcuni fattori di rischio per la salute umana. Occorre specificare, al riguardo, che l'art. 44, par. 1, lett. a) del regolamento del 2011 prevede un regime meno rigoroso per le informazioni di rilevanza nutrizionale in tutte le ipotesi in cui ad essere offerti in vendita siano prodotti sfusi - non, dunque, confezionati -, rendendo obbligatoria, in questo caso, la fornitura delle sole indicazioni sugli ingredienti o coadiuvanti tecnologici dai quali possano derivare allergie o altre intolleranze. La diversità di regime fra informazioni sugli allergeni e indicazioni nutrizionali ci fa bene intendere come queste ultime, a differenza delle prime, non siano ricomprese tra i requisiti di sicurezza degli alimenti individuati dall'art. 14, comma 3, lett. b) del regolamento 178/2002. Tutto ciò si ripercuote, inevitabilmente, sulla responsabilità dell'operatore economico che risulterà connessa, in tal caso, alla violazione dei doveri inerenti la prima classe di informazioni, le quali, se fornite tempestivamente, sarebbero in grado di impedire il verificarsi di danni diretti alla

²³⁸ Questa la definizione ricavabile dall'art. 2 della direttiva 10-06-2002 n. 46 sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative agli integratori alimentari.

²³⁹ Si confronti, al riguardo, Ceg 29-04-2004, causa C-150/00, *Commissione c. Austria*, in occasione della quale la Corte di Giustizia considerò la normativa austriaca - che qualificava come medicinali (in quanto tali necessitanti di autorizzazione) i composti vitaminici e le vitamine A, D o K oltre un certo dosaggio - contraria al diritto comunitario costituendo una illegittima barriera all'importazione. Il problema è adesso risolto dalla qualificazione degli integratori alimentari come “prodotti alimentari” secondo la definizione ricavabile dalla direttiva 2002/46 e dalla differente qualificazione di medicinale individuata all'interno della direttiva 06-11-2011 n. 83.

salute.

Un aspetto particolarmente significativo del nuovo regime sulle informazioni obbligatorie prescritte dal regolamento del 2011 concerne l'indicazione dell' "identità del prodotto", legata alla sua denominazione merceologica. Ai sensi dell'art. 17, par. 1, reg. 1169/2011, la denominazione dell'alimento va identificata con quella cd. "legale", in mancanza della quale si impone il ricorso al nome riconosciuto dagli usi o dalla consuetudine (cd. denominazione usuale) o alla eventuale denominazione descrittiva²⁴⁰. È l'art. 2, par. 2, lett. n), nello specifico, a fornire una definizione di denominazione legale intesa, dunque, come la qualificazione prescritta dalle disposizioni dell'Unione applicabili all'alimento interessato o, in mancanza, da disposizioni legislative, regolamentari e amministrative applicabili nello Stato membro nel quale il prodotto è venduto al consumatore finale o alle collettività. Il disposto normativo in commento ci chiarisce inoltre, nei due passaggi successivi, cosa debba intendersi per denominazione usuale e cosa per denominazione descrittiva. Mentre la prima coincide con il nome dell'alimento accettato dai consumatori dello Stato membro in cui il prodotto è commercializzato senza che siano necessarie ulteriori spiegazioni²⁴¹, la seconda si identifica con la definizione che descrive l'alimento e, se necessario, il suo uso, e dovrà pertanto essere caratterizzata da una chiarezza tale da consentire ai consumatori di individuare la reale natura di quest'ultimo e da evitarne la confusione con altri prodotti. Come già chiarito, il principio del mutuo riconoscimento consente l'uso, nello Stato membro di commercializzazione, della denominazione dell'alimento sotto la quale il prodotto è legalmente fabbricato e commercializzato nello Stato di produzione, salvo che la stessa non si riferisca a un prodotto talmente diverso - dal punto di vista della sua composizione o fabbricazione - da quello conosciuto dallo Stato membro di commercializzazione sotto tale denominazione, da non consentire una corretta informazione per i consumatori.

Fra le indicazioni obbligatorie figurano anche quelle concernenti il paese d'origine o il luogo di provenienza dell'alimento. Al riguardo è utile ricordare una recentissima sentenza della Corte europea di Giustizia²⁴² che dimostra la centralità assunta dal "diritto all'informazione" del consumatore di alimenti non soltanto nelle intenzioni del

²⁴⁰ Questo il testo dell'art. 17, par. 1, reg. 1169/2011: «La denominazione dell'alimento è la sua denominazione legale. In mancanza di questa, la denominazione dell'alimento è la sua denominazione usuale; ove non esista o non sia utilizzata una denominazione usuale, è fornita una denominazione descrittiva».

²⁴¹ Art. 2, par. 2, lett. o.

²⁴² Ceg 22-09-2016, causa C-113/15, *Breitsamer und Ulrich GmbH & Co.*

legislatore europeo, ma anche all'interno delle Corti comunitarie. La domanda pregiudiziale scaturiva da una controversia tra la *Breitsamer und Ulrich* - società produttrice di vasetti di miele - e la *Landeshauptstadt München* (città di Monaco di Baviera, Germania) circa l'obbligo di menzionare, su ciascuna delle porzioni singole di miele imballate in cartoni multipli forniti alle collettività, il paese di origine del prodotto imballato qualora le singole porzioni fossero vendute separatamente o proposte al consumatore finale in abbinamento a piatti pronti venduti a un prezzo forfettario. Le indicazioni obbligatorie prescritte dalle direttive 20-03-2000 n. 13²⁴³ e 20-12-2001 n. 110²⁴⁴ e, in particolare, quelle concernenti il paese d'origine, figuravano, tuttavia, unicamente sul cartone multiplo nel quale venivano collocate le singole porzioni di miele, risultando del tutto assente qualsiasi riferimento all'interno dei singoli vasetti. Il giudice del rinvio chiedeva pertanto alla Corte, nello specifico, se le singole porzioni di miele, racchiuse in un imballaggio esterno sul quale venivano riportati tutti i dati dell'etichettatura (comprese le informazioni sul paese d'origine) e non destinate ad essere vendute singolarmente al consumatore finale, potessero qualificarsi come «prodotto alimentare in imballaggio preconfezionato» ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 3, lettera b), della direttiva 2000/13²⁴⁵, nonché dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera e), del regolamento n. 1169/2011²⁴⁶, o se siffatte porzioni, non costituendo unità di vendita,

²⁴³ L'art. 3 della direttiva 2000/13 recita: «Alle condizioni e con le deroghe previste dagli articoli da 4 a 17, l'etichettatura dei prodotti alimentari comporta soltanto le seguenti indicazioni obbligatorie: 1) la denominazione di vendita; 2) l'elenco degli ingredienti; 3) la quantità di taluni ingredienti o categorie di ingredienti, come previsto all'articolo 7; 4) per i prodotti alimentari in imballaggi preconfezionati, il quantitativo netto; 5) il termine minimo di conservazione o, nel caso di prodotti molto deperibili dal punto di vista microbiologico, la data di scadenza; 6) le condizioni particolari di conservazione e di utilizzazione; 7) il nome o la ragione sociale e l'indirizzo del fabbricante o del condizionatore o di un venditore stabilito nella Comunità. Tuttavia gli Stati membri sono autorizzati, quanto al burro prodotto nel loro territorio, a richiedere soltanto l'indicazione del fabbricante, del condizionamento o del venditore. Fatta salva l'informazione prevista all'articolo 24, gli Stati membri comunicano alla Commissione ed agli altri Stati membri qualsiasi misura adottata ai sensi del secondo comma; 8) il luogo d'origine o di provenienza, qualora l'omissione di tale indicazione possa indurre in errore il consumatore circa l'origine o la provenienza effettiva del prodotto alimentare; 9) le istruzioni per l'uso, quando la loro omissione non consenta all'acquirente di fare un uso appropriato del prodotto alimentare; 10) per le bevande con contenuto alcolico superiore all'1,2 % in volume, l'indicazione del titolo alcolometrico volumico effettivo».

²⁴⁴ Concernente il miele. Il riferimento è, in particolare, all'art. 2, punto n. 4, lett. a).

²⁴⁵ L'art. 1, par. 3, lett. b) della direttiva in questione identifica il prodotto alimentare in imballaggio preconfezionato con «l'unità di vendita destinata ad essere presentata come tale al consumatore finale ed alle collettività, costituita da un prodotto alimentare 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 che il contenuto non possa essere modificato senza che l'imballaggio sia aperto o alterato».

²⁴⁶ Il quale definisce l'«alimento preimballato» come «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; «alimento preimballato» non comprende gli alimenti imballati nei luoghi di vendita su richiesta del consumatore o preimballati per la vendita diretta».

esulassero dall'obbligo di etichettatura imposto per i prodotti alimentari preimballati. La Corte, tenuto conto dello stretto legame esistente tra qualità e origine del miele, dopo avere specificato la necessità di garantire un'informazione completa anche su tali indicazioni per evitare di indurre in errore il consumatore sulla qualità del prodotto, ha interpretato l'articolo 1, paragrafo 3, lettera b), della direttiva 2000/13 nel senso che costituisce un «prodotto alimentare in imballaggio preconfezionato» ciascuna delle porzioni singole di miele che si presentano sotto forma di coppette chiuse da un coperchio in alluminio sigillato e che sono imballate in cartoni multipli forniti a collettività, qualora queste ultime vendano dette porzioni separatamente o le propongano al consumatore finale abbinata a pasti pronti venduti ad un prezzo forfettario.

Una funzione di particolare rilievo nell'ambito delle informazioni che il produttore sarà tenuto obbligatoriamente a inserire in etichetta è attribuita inoltre all'indicazione della “data di scadenza”, ossia della data entro la quale il prodotto deve essere consumato in quanto, risultando particolarmente deperibile dal punto di vista microbiologico, potrebbe costituire, dopo un determinato lasso temporale, un pericolo immediato per la salute umana, trasformandosi in alimento a rischio secondo la definizione di cui all'art. 14, paragrafi da 2 a 5, del regolamento 178/2002. La data di scadenza va però tenuta distinta dal cd. “termine minimo di conservazione”, che invece si identifica nella data fino alla quale un prodotto conserva le sue proprietà specifiche in adeguate condizioni di conservazione²⁴⁷.

Un breve cenno meritano, infine, le indicazioni sull'“uso sicuro del prodotto”, anch'esse ricomprese nel novero delle informazioni obbligatorie imposte dal regolamento del 2011: le modalità di presentazione, le istruzioni e le avvertenze fornite dal produttore affinché il consumatore possa consapevolmente valutare la corrispondenza del prodotto ai canoni di sicurezza prescritti dal regolamento del 2002, ed utilizzarlo in modo sicuro, costituiscono elementi indispensabili la cui omissione darà luogo ad una responsabilità del produttore per danno da prodotto difettoso. In altre parole, l'alimento la cui etichetta non sia accompagnata da tali indicazioni risulterà “difettoso” e per tale ragione condurrà alla responsabilità del produttore anche quando quelle informazioni, pur comparendo, possiedano carattere reticente, ambiguo e decettivo²⁴⁸.

²⁴⁷ Cfr. art. 2, par. 2, lett. r), reg. 1169/2011.

²⁴⁸ M. Giuffrida, *La responsabilità civile per danno da prodotto difettoso*, Trattato di diritto agrario, III, diretto da L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, Il diritto agroalimentare (Torino 2011), 617.

6. OGM e sicurezza alimentare

Una trattazione a parte meritano, nel quadro delle informazioni obbligatorie elencate dal regolamento europeo 1169/2011, le indicazioni relative agli organismi geneticamente modificati (OGM), sul cui utilizzo nel settore agroalimentare si è ormai da anni aperto un dibattito particolarmente intenso, che senza dubbio riflette la posizione spesso conflittuale dell'Unione europea, volta alla continua ricerca di un punto di incontro tra la tutela della salute umana e la salvaguardia del mercato. Ai sensi della direttiva 12-03-2001 n. 18, s'intende per OGM «un organismo il cui materiale genetico è stato modificato in modo diverso da quanto avviene in natura con l'accoppiamento e/o la ricombinazione genetica naturale». Si tratta, in sostanza, di prodotti nel cui originario corredo genetico viene inserito il gene prelevato da un altro organismo mediante l'impiego di particolari tecniche biotecnologiche²⁴⁹. Proprio su tale procedimento - piuttosto che sul risultato cui conduce, ossia la creazione di un prodotto equivalente a quello tradizionale da un punto di vista proteico, vitaminico ecc. - si è concentrata l'attenzione dell'Unione europea, la quale consente la coltivazione di piante geneticamente modificate in ossequio al principio della libertà d'impresa, garantita dal Trattato attraverso la salvaguardia della libera circolazione delle merci, dei capitali, delle imprese e delle persone²⁵⁰, a condizione che tale libertà non si spinga fino a compromettere la sicurezza alimentare del consumatore, la sua salute e, dunque, il suo diritto all'informazione. Ecco perché l'ordinamento europeo vieta l'immissione nel mercato di prodotti contenenti OGM qualora manchino due presupposti essenziali: 1) l'attivazione di una preventiva procedura di autorizzazione fondata sull'analisi e la valutazione del rischio nonché su una gestione dello stesso ossequiosa del principio di precauzione²⁵¹; 2) la necessaria indicazione in etichetta della presenza di tali organismi. I suddetti presupposti costituiscono, dunque, un'indispensabile condizione di commerciabilità dell'organismo geneticamente modificato la cui imposizione risulta giustificata dalla condivisibile opinione secondo la quale «l'ingegneria genetica rappresenta, allo stesso tempo, sia le nostre più entusiasmanti speranze e aspirazioni, sia

²⁴⁹ È opportuno, al riguardo, rammentare la distinzione tra “nuove varietà di vegetali” e “vegetali geneticamente modificati”: mentre le prime sono caratterizzate dal loro intero genoma e, grazie alla capacità dell'uomo di procedere a nuovi innesti e ricombinazioni genetiche delle piante, acquisiscono una nuova identità e un nuovo *nomen*, i secondi mantengono la medesima sostanza, identità e perfino il medesimo nome del vegetale originario.

²⁵⁰ E tutelata dall'art. 41 della nostra Costituzione.

²⁵¹ Procedura che, a differenza del passato in cui era decentralizzata e riservata ai prodotti e agli ingredienti alimentari contenenti o costituiti da ogm, nonché agli alimenti prodotti a partire da ogm anche se poi non li contengono, è oggi centralizzata presso la Commissione.

le nostre paure e apprensioni più profonde»²⁵², intervenendo sulla manipolazione del DNA originario di vegetali o animali e consentendo modificazioni genetiche dell'identità di forme viventi. L'aspetto maggiormente rilevante ai fini del nostro studio concerne, senz'altro, l'etichettatura del prodotto costituito o derivato da un OGM, la cui analisi impone, tuttavia, una sintetica disamina dei termini essenziali del dibattito sorto sull'argomento tra USA e Unione europea. Dalla circostanza per cui l'organismo geneticamente modificato mantiene l'identità del vegetale originario, gli Stati Uniti hanno dedotto, sulla base della cd. "equivalenza sostanziale", la sicurezza dell'alimento geneticamente modificato facendo applicazione del principio di proprietà transitiva, per cui se l'alimento tradizionale è sicuro, lo sarà anche l'alimento geneticamente modificato. A conclusioni opposte giunge invece l'Unione europea, secondo la quale occorre considerare non il "risultato" dell'operazione di manipolazione genetica, bensì il "procedimento" utilizzato il quale, essendo diverso da quello naturale, non potrà mai condurre all'equivalenza del prodotto ottenuto rispetto a quello tradizionale.

Ebbene, da tale *querelle* che ha visto coinvolte due contrapposte scuole di pensiero emerge chiaramente come la concorrenza - che governa il mercato alimentare - non si identifichi unicamente con la competizione fra imprenditori, ma disciplini anche le valutazioni individuali e le preferenze dei consumatori all'interno di una vasta scelta fra prodotti e produttori. Scelta della quale i consumatori si rendono responsabili, grazie al sistema di etichettatura obbligatoria, degli eventuali rischi sulla propria salute e sulla propria vita, oltre che su quella dei propri familiari. I prodotti contenenti OGM sono qualificati dall'Unione europea come *novel foods*, al pari di quelli ottenuti da OGM "ancorché non li contengano", mentre rimangono esclusi da tale qualificazione i prodotti ottenuti da pratiche di moltiplicazione o di riproduzione che vantano un uso alimentare sicuro storicamente comprovato. I *novel foods* sono oggi disciplinati dai regolamenti 22-09-2003 nn.1829 e 1830 i quali, al fine di tutelare la salute del consumatore e il suo diritto all'informazione, impongono che sia fatta menzione in etichetta della presenza di alimenti ottenuti con prodotti geneticamente modificati, escluse le ipotesi in cui tali alimenti contengano o siano costituiti o prodotti con una quantità di OGM il cui livello non superi la soglia dello 0,9%, purché tale presenza sia accidentale o tecnicamente inevitabile²⁵³. Il regolamento 2003/1830, peraltro, prevede

²⁵² Queste le parole di Germanò, Ragionieri, Rook Basile, *Diritto agroalimentare* cit., 142.

²⁵³ Cfr. Ceg (Grande Sezione) 06-09-2011, causa C- 442/2009. La pronuncia scaturiva da una controversia tra alcuni apicoltori, da una parte, e il *Freistaat Bayern* (Land della Baviera), dall'altra, con l'intervento della Monsanto, riguardo alla presenza, in taluni prodotti apicoli, di polline di mais geneticamente modificato. In tale occasione la Corte, rispondendo alle due questioni pregiudiziali

un sistema di tracciabilità degli OGM mediante l'impiego di un identificatore unico costituito da un codice numerico o alfanumerico, consultabile per verificare le informazioni relative ai processi di trasformazione del prodotto, in modo da tenere sotto stretta vigilanza le produzioni geneticamente modificate. Il legislatore ha inteso così affermare un primato dell'etica e dei diritti dell'uomo rispetto a quello dell'economia e del commercio alimentare nella consapevolezza che senza una piena coscienza del consumatore, ogni diritto di scelta diventa facoltà illusoria. Va da sé che, in virtù dell'art. 21 del regolamento 178/2002 in materia di sicurezza alimentare, il quale a sua volta richiama la direttiva 25-07-1985 n. 374 sulla responsabilità per danni da prodotto difettoso, la mancata indicazione in etichetta dell'alimento come geneticamente modificato potrebbe condurre a una responsabilità del produttore qualora si verificasse un danno alla salute del consumatore causalmente collegato all'assunzione del prodotto geneticamente modificato, sulla base di conoscenze scientifiche intervenute anche successivamente. La direttiva richiamata, tuttavia, consente agli Stati membri di escludere la responsabilità del produttore in due circostanze: a) nel caso del cd. rischio da sviluppo, ossia nell'ipotesi in cui la pericolosità del prodotto venga scoperta in un momento successivo; b) qualora il consumatore sia consapevole del rischio che assume su di sé utilizzando il prodotto contenente OGM. Orbene, l'Italia ha adottato entrambe le cause di esenzione dalla responsabilità, per cui il produttore risponderà soltanto dei danni prevedibili allo stato delle conoscenze esistenti nel momento della produzione e per il mancato adempimento dell'obbligo di rendere il consumatore edotto del possibile difetto del prodotto e del pericolo connesso al suo consumo. L'art. 10 del nostro codice del consumo stabilisce, al riguardo, che «il risarcimento non è dovuto quando il danneggiato sia stato consapevole del difetto del prodotto e del pericolo che ne derivava e nondimeno vi si sia volontariamente esposto». Dubbi permangono, invece, sull'utilizzo in etichetta di messaggi di tipo negativo (OGM-free), tenuto conto che è

proposte dal giudice del rinvio, specificava come la nozione di organismo geneticamente modificato di cui all'art. 2, punto 5, del regolamento 2003/1829, relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati, dovesse essere interpretata nel senso che non rientra più in tale nozione una sostanza quale il polline derivante da una varietà di mais geneticamente modificato, la quale abbia perso la sua capacità riproduttiva e sia priva di qualsivoglia capacità di trasferire il materiale genetico in essa contenuto. Con riferimento alla seconda questione pregiudiziale, il Giudice di Lussemburgo infine ribadiva l'opportunità di interpretare gli artt. 2, punti 1, 10, 13, e 3, n. 1, lett. c), del regolamento n. 1829/2003, 2 del regolamento 2002/178, e 6, n. 4, lett. a), della direttiva 2000/13 nel senso che, qualora una sostanza come il polline contenente DNA e proteine geneticamente modificati non possa essere considerata un organismo geneticamente modificato, prodotti quali il miele e gli integratori alimentari contenenti una siffatta sostanza costituiscono, ai sensi dell'art. 3, n. 1, lett. c), del regolamento n. 1829/2003, «alimenti (...) che contengono ingredienti prodotti a partire da OGM». Siffatta qualificazione vale indipendentemente dal fatto che l'immissione della sostanza di cui trattasi sia stata intenzionale o accidentale.

assente, sotto questo aspetto, una armonizzazione a livello europeo. Scrivere sull'etichetta che il prodotto non contiene OGM per qualificarlo come alimento biologico, quando in esso sono presenti residui, seppur minimi, di materiale transgenico, potrebbe configurare un'ipotesi di pubblicità ingannevole. Inoltre, il ricorso a questo tipo di etichettatura volontaria potrebbe condurre il consumatore a credere che il prodotto convenzionale, senza la menzione OGM-free in etichetta, contenga necessariamente OGM. Per tali ragioni, l'attuale normativa sull'etichettatura degli organismi geneticamente modificati appare lacunosa e non pienamente cautelativa di un consenso consapevole e informato del consumatore.

Nel quadro della garanzia di un'elevata soglia di sicurezza alimentare per il consumatore, assume particolare rilievo il recente regolamento 25-11-2015 n. 2283 in materia di nuovi alimenti, che modifica il regolamento 1169/2011 e abroga i regolamenti 258/97 e 1852/2001 della Commissione. Il regolamento in questione, che entrerà in vigore il 1° gennaio del 2018, introduce la centralizzazione della procedura di valutazione e autorizzazione per l'immissione sul mercato europeo dei nuovi alimenti: saranno infatti i gestori europei del rischio a consentire o meno l'immissione sul mercato dei nuovi prodotti e, al fine di garantire una maggiore sicurezza dei consumatori, sarà anche possibile ricorrere alla valutazione scientifica dei rischi ad opera dell'EFSA. Ancora una volta, la tutela del mercato interno e del diritto dell'uomo alla salute si costituiscono come gli obiettivi primari che il legislatore europeo espressamente enuncia nell'art. 1, paragrafo 2, del regolamento in questione, chiarendo come la finalità di tale regolamento si identifichi proprio nella garanzia dell'«efficace funzionamento del mercato interno, assicurando nel contempo un elevato livello di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori». L'ambito di operatività del regolamento del 2015 ha ad oggetto l'immissione sul mercato di nuovi alimenti in riferimento, secondo l'art. 3, paragrafo 2, lett. a), a quelli non utilizzati «in misura significativa per il consumo umano nell'Unione prima del 15 maggio 1997, a prescindere dalla data di adesione all'Unione degli Stati membri» e che rientrano in almeno una delle categorie enunciate nei punti da 1 a 10 della disposizione in commento²⁵⁴. Ai sensi degli artt. 6 e 7 del regolamento del 2015, la Commissione avrà

²⁵⁴ Il testo dell'art. 3, paragrafo 2, lett. a) del reg. 2283/2015 fa particolare riferimento a: «1) alimenti con una struttura molecolare nuova o volutamente modificata che non era utilizzata come alimento o in un alimento nell'Unione prima del 15 maggio 1997; 2) alimenti costituiti, isolati o prodotti da microorganismi, funghi o alghe; 3) alimenti costituiti, isolati o prodotti da materiali di origine minerale; 4) alimenti costituiti, isolati o prodotti da piante o da parti delle stesse, ad eccezione degli alimenti che vantano una storia di uso sicuro come alimento nell'Unione e sono costituiti, isolati o prodotti da una pianta o una varietà della stessa specie ottenuta mediante: a) pratiche tradizionali di riproduzione

il compito di redigere e di aggiornare un elenco dei nuovi alimenti autorizzati ad essere immessi sul mercato soltanto se rispondenti ai seguenti requisiti individuati dal legislatore: 1) non dovranno presentare rischi di sicurezza per la salute umana, in base alle prove scientifiche disponibili; 2) il loro uso non dovrà indurre in errore i consumatori, soprattutto nell'ipotesi in cui siano destinati a sostituire un altro alimento e vi sia un cambiamento rilevante nel loro valore nutritivo; 3) qualora siano destinati a sostituire altri alimenti, non dovranno differire da questi ultimi in modo tale da rendere il loro consumo svantaggioso per il consumatore dal punto di vista nutrizionale. L'autorizzazione necessaria perché i *novel foods* possano liberamente circolare all'interno del mercato europeo definisce dunque le condizioni per il loro uso, la loro designazione come prodotti o ingredienti alimentari e i requisiti di etichettatura, definiti nel Regolamento 1169/2011.

A conferma della costante preoccupazione del legislatore europeo per la tutela della salute del consumatore, connessa alla garanzia di un suo "diritto all'informazione", l'art. 9, paragrafo 3 del regolamento del 2015 impone che nell'elenco dell'Unione vengano specificate, oltre alle caratteristiche proprie del nuovo alimento, anche le condizioni in presenza delle quali quest'ultimo può essere utilizzato, nonché: a) l'indicazione di eventuali obblighi necessari ad evitare possibili effetti nocivi per particolari gruppi della popolazione; b) il superamento di livelli massimi di assunzione; c) i rischi in caso di consumo eccessivo. Dovranno essere inoltre individuati specifici requisiti aggiuntivi in materia di etichettatura in grado di rendere edotti i consumatori finali su qualsiasi caratteristica specifica o proprietà dell'alimento (quali la

utilizzate per la produzione alimentare nell'Unione prima del 15 maggio 1997, oppure b) pratiche non tradizionali di riproduzione non utilizzate per la produzione alimentare nell'Unione prima del 15 maggio 1997 qualora tali pratiche non comportino cambiamenti significativi nella composizione o nella struttura dell'alimento tali da incidere sul suo valore nutritivo, sul metabolismo o sul tenore di sostanze indesiderabili; 5) alimenti costituiti, isolati od ottenuti a partire da animali o da parti dei medesimi, ad eccezione degli animali ottenuti mediante pratiche tradizionali di riproduzione utilizzate per la produzione alimentare nell'Unione prima del 15 maggio 1997 qualora tali alimenti ottenuti da detti animali vantino una storia di uso sicuro come alimento nell'Unione; 6) gli alimenti costituiti, isolati o prodotti a partire da colture cellulari o di tessuti derivanti da animali, piante, microorganismi, funghi o alghe; 7) gli alimenti risultanti da un nuovo processo di produzione non usato per la produzione di alimenti nell'Unione prima del 15 maggio 1997, che comporti cambiamenti significativi nella composizione o nella struttura dell'alimento che incidono sul suo valore nutritivo, sul metabolismo o sul tenore di sostanze indesiderabili; 8) gli alimenti costituiti da «nanomateriali ingegnerizzati», come definiti alla lettera f) del presente paragrafo; 9) le vitamine, i minerali e altre sostanze utilizzate in conformità della direttiva 2002/46/CE, del regolamento (CE) n. 1925/2006 o del regolamento (UE) n. 609/2013: a) risultanti da un processo di produzione non utilizzato per la produzione alimentare nell'Unione prima del 15 maggio 1997 di cui alla lettera a), punto vii), del presente paragrafo, oppure b) contenenti o costituiti da nanomateriali ingegnerizzati, come definiti alla lettera f) del presente paragrafo; 10) gli alimenti utilizzati esclusivamente in integratori alimentari nell'Unione prima del 15 maggio 1997, se destinati ad essere utilizzati in alimenti diversi dagli integratori alimentari come definiti all'articolo 2, lettera a), della direttiva 2002/46/CE».

composizione, i valori nutritivi ecc.) e di informarli sulle implicazioni per la salute di gruppi determinati della popolazione.

7. Le indicazioni obbligatorie complementari

Accanto alle indicazioni obbligatorie che l'ordinamento europeo prescrive agli artt. 9 e 10 del reg. 1169/2011, l'art. 39 del medesimo testo prevede la facoltà, per gli Stati membri, di adottare disposizioni che impongano ulteriori indicazioni obbligatorie per tipi o categorie specifiche di alimenti. Tale possibilità è consentita, tuttavia, nelle sole ipotesi in cui ricorrano motivi specifici legati alla protezione della salute pubblica, alla tutela dei consumatori, alla prevenzione delle frodi, alla salvaguardia dei diritti di proprietà industriale e commerciale, delle indicazioni di provenienza, delle denominazioni di origine controllata e alla repressione della concorrenza sleale. Solo al ricorrere di una delle ragioni individuate dalla norma, pertanto, gli Stati membri potranno introdurre disposizioni concernenti ulteriori informazioni sui prodotti, fra cui quelle riguardanti l'indicazione obbligatoria del paese d'origine o il luogo di provenienza degli alimenti a condizione che, in tale ultima ipotesi, risulti positivamente provata la sussistenza di un nesso tra alcune qualità dell'alimento e la sua origine o provenienza e che lo Stato interessato dimostri l'attribuzione di un valore significativo, da parte dei consumatori, alla fruibilità delle informazioni relative al paese d'origine o al luogo di provenienza²⁵⁵. In etichetta potranno così figurare altre indicazioni "obbligatorie" secondo il diritto nazionale a condizione che lo Stato - in osservanza del richiamo che l'art. 39 fa all'art. 45 del regolamento in commento - notifichi preventivamente alla Commissione e agli altri Stati membri la normativa che intenderà adottare in materia di informazioni sugli alimenti con l'indicazione dei motivi che sorreggono la necessità di una sua attuazione. Sulla base del meccanismo del silenzio-assenso, solo dopo tre mesi dalla predetta notifica e sempre che non sia intervenuto un parere sfavorevole della Commissione, lo Stato sarà libero di adottare le disposizioni oggetto di valutazione. In caso di parere negativo, la Commissione avvierà invece una procedura d'esame per stabilire se le disposizioni che non abbiano superato il vaglio positivo dell'autorità europea possano essere comunque applicate con gli opportuni

²⁵⁵ Si osservi come la formulazione del secondo paragrafo dell'art. 39, reg. 1169/2011, rivesta una particolare rilevanza con riferimento al conseguimento, da parte del nostro Stato, dell'indicazione in etichetta del "*made in Italy*".

emendamenti. A primo impatto la disciplina dettata dagli artt. 39 e 45 del regolamento del 2011 sembrerebbe contrastare con il divieto di discriminazione arbitraria e di restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri imposto dall'art. 36 TFUE, il quale ha spesso sollecitato interventi dell'Unione finalizzati all'emanazione di regole tecniche uniformi di produzione e commercializzazione degli alimenti. Tuttavia, è lo stesso art. 36 TFUE a costituire, *ab origine*, il fondamento delle eventuali limitazioni all'autonomia privata scaturenti da quelle che la giurisprudenza comunitaria definiva "esigenze imperative" e che nel testo dell'art. 36 vengono qualificate come motivi di moralità pubblica, ordine pubblico, tutela della salute e della vita delle persone nonché tutela della proprietà industriale e commerciale. In questo quadro, l'Unione sarà dunque tenuta a rispettare e riconoscere a ciascuno Stato il proprio spazio di sovranità, garantendo la possibilità che esso intervenga tutte le volte che ciò si renda necessario per esigenze nazionali, a condizione che ricorra uno dei motivi predeterminati dall'Unione stessa, che vengano rispettate le procedure dello *stand still*²⁵⁶ e che sia la Commissione, in ultima istanza, a valutare l'impatto di quella regola tecnica statale sugli altri Stati e, dunque, sull'obiettivo primario di unificazione del mercato interno.

8. *Il made in Italy*

L'attuale disciplina sull'origine delle merci si prefigge come obiettivo primario quello della tutela del consumatore volta, da un lato, a garantire il suo diritto ad un'informazione corretta, completa e non decettiva, dall'altro a proteggerlo da fenomeni di contraffazione e, infine, a prevenire la diffusione di prodotti pericolosi per la sua salute. La disciplina di riferimento del *made in Italy* trae la propria fonte principale dal Codice doganale comunitario²⁵⁷ e dal suo regolamento di attuazione²⁵⁸ oltre che da una serie di normative settoriali concernenti la determinazione dell'origine di specifici prodotti. L'apparato normativo originario è stato, tuttavia, integrato inizialmente dalla legge n. 350 del 2003²⁵⁹ e dal d. lgs. 06-09-2005 n. 206 (Codice del consumo), per essere poi ulteriormente arricchito da una versione aggiornata del Codice doganale

²⁵⁶ Obbligo imposto a uno Stato che intenda adottare una misura di regola tecnica di procedere alla sua notificazione e di attendere il prescritto periodo di moratoria.

²⁵⁷ Reg. 12-10-1992 n. 2913.

²⁵⁸ Reg. 02-07-1993 n. 2454.

²⁵⁹ Cfr., al riguardo, A. M. Gambino (a cura di), *Codice commentato della proprietà industriale e intellettuale* (Torino 2011), 2635 s.

comunitario²⁶⁰ e, infine, dall'istituzione di un nuovo Codice doganale comunitario mediante il regolamento 09-10-2013 n. 952, entrato in vigore nel nostro ordinamento il 30 ottobre 2013, fatta eccezione per alcune disposizioni in materia di origine dei prodotti (artt. 59, 60, 61 e 64) la cui applicazione è stata posticipata al 1° maggio 2016. Al quadro appena delineato, si sono recentemente affiancati il regolamento delegato n. 2446 del 2015 e il regolamento di esecuzione (del nuovo Codice doganale) n. 2447 del 2015.

Dall'analisi della vasta normativa sulla tutela del *made in Italy* emerge chiaramente come l'origine di un prodotto si componga tanto della sua nazionalità economica quanto della classificazione tariffaria per esso utilizzabile, ai fini dell'individuazione del trattamento daziario applicabile dall'Unione europea nei confronti degli Stati non Ue. Gli articoli 31 e 32 del regolamento delegato specificano, al riguardo, i criteri necessari per definire l'origine "non preferenziale" di un prodotto, ossia quella il cui trattamento daziario sarà determinato secondo la tariffa comune e applicato alla generalità dei Paesi terzi senza alcuna preferenza tra gli Stati²⁶¹. Il primo criterio, quello delle merci "interamente ottenute", si applica ai prodotti il cui processo di lavorazione sia stato realizzato all'interno di un singolo Paese²⁶²; il secondo si riferisce, invece, a "l'ultima lavorazione o trasformazione sostanziale", ed è applicabile alle merci alla cui produzione abbiano contribuito due o più Paesi. Una merce lavorata o trasformata in più paesi potrà dunque considerarsi, ai sensi dell'art. 60, par. 2, del nuovo Codice doganale, originaria di quel paese in cui abbia subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale, «economicamente giustificata ed effettuata in un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo od abbia rappresentato una fase importante del processo di lavorazione». Da un'attenta analisi

²⁶⁰ Reg. 23-04-2008 n. 450.

²⁶¹ Il trattamento "preferenziale", invece, è frutto di particolari convenzioni e accordi stipulati dall'Unione europea con Paesi terzi, ovvero di atti unilateralmente predisposti dalla stessa, aventi ad oggetto la riduzione o esenzione daziaria per le merci indicate negli accordi o atti stessi.

²⁶² L'articolo 31 del nuovo Codice doganale afferma che per merci interamente ottenute in un territorio devono intendersi: «a) i prodotti minerali estratti in tale paese o territorio; b) i prodotti del regno vegetale ivi raccolti; c) gli animali vivi, ivi nati e allevati; d) i prodotti provenienti da animali vivi ivi allevati; e) i prodotti della caccia e della pesca ivi praticate; f) i prodotti della pesca marittima e altri prodotti estratti dal mare fuori delle acque territoriali di un paese da navi registrate nel paese o territorio interessato e battenti bandiera di tale paese o territorio; g) le merci ottenute o prodotte a bordo di navi-officina utilizzando prodotti di cui alla lettera f), originari di tale paese o territorio, sempreché tali navi-officina siano immatricolate in detto paese e ne battano la bandiera; h) i prodotti estratti dal suolo o dal sottosuolo marino situato al di fuori delle acque territoriali, sempreché tale paese o territorio eserciti diritti esclusivi per lo sfruttamento di tale suolo o sottosuolo; i) i cascami e gli avanzi risultanti da operazioni manifatturiere e gli articoli fuori uso, sempreché siano stati ivi raccolti e possano servire unicamente al recupero di materie prime; j) le merci ivi ottenute esclusivamente a partire dai prodotti di cui alle lettere da a) a i)».

delle disposizioni in commento emerge chiaramente come ormai possano essere etichettati come “*made in Italy*” anche prodotti ottenuti da materie prime o primarie provenienti da Paesi diversi dall’Italia, i quali facilmente potranno diventare “italiani” mediante l’applicazione della regola dell’ultima trasformazione o lavorazione sostanziale: sembra che la legge, in sostanza, non garantisca al consumatore l’origine o la provenienza di un prodotto da un determinato luogo, bensì da uno specifico produttore. Il regime del *made in Italy* si presta, purtroppo, a fenomeni di contraffazione e pubblicità ingannevole che hanno reso necessario un tempestivo intervento dello Stato volto ad attribuire rilevanza penale alle condotte di importazione, esportazione e commercializzazione di prodotti recanti false o fallaci indicazioni di origine. L’art. 517 del codice penale prevede infatti la pena della reclusione fino a 2 anni e della multa fino a 20.000 euro per le ipotesi di falsa e fallace indicazione: la prima condotta consiste nella stampigliatura “*made in Italy*” su prodotti e merci che non abbiano origine italiana, da intendersi, quest’ultima, nell’accezione ricavabile dalle disposizioni doganali comunitarie in materia di origine non preferenziale; costituisce “fallace indicazione”, invece, secondo quanto stabilito dall’art. 4, comma 49 della l. 350/2003²⁶³, l’apposizione su prodotti - privi di indicazione di origine o nei quali l’origine è stata indicata - di segni, figure o quant’altro possa indurre il consumatore a ritenere che il prodotto o la merce sia di origine italiana, nonché l’uso fallace o fuorviante di marchi aziendali ai sensi della disciplina sulle pratiche commerciali ingannevoli, fatto salvo quanto previsto dal comma 49 *bis*. Particolarmente significativa risulta, in tale contesto, la disposizione di cui all’art. 16 del d.l. 25-09-2009 n. 135, convertito in l. 20-11-2009 n. 166, la quale classifica come “*made in Italy*” il prodotto per il quale i disegni, la progettazione, la lavorazione e il confezionamento siano compiuti “esclusivamente” sul territorio italiano, sanzionando, con le pene previste dall’art. 517 c.p. aumentate di un terzo, chiunque faccia falso uso dell’indicazione di vendita. Particolari dubbi interpretativi sorgono, al riguardo, sulla natura dei segni “*made in Italy*”, i quali, secondo autorevole dottrina²⁶⁴, non possono essere considerati marchi geografici pubblici²⁶⁵. Quando a più imprenditori è data facoltà di utilizzare il

²⁶³ Così come da ultimo modificato dall’art. 43, comma 1, del d.l. 22-06-2012 n. 83.

²⁶⁴ Cfr., sul punto, Germanò, Ragionieri, Rook Basile, *Diritto agroalimentare* cit., 115.

²⁶⁵ Si veda, al riguardo, Cass 12-07-2007 n. 27250, secondo la quale il “marchio” (viene così definito) *made in Italy* non presuppone né assicura la presenza di specifiche caratteristiche dei prodotti, rendendo semplicemente edotto il consumatore del Paese in cui è ubicata l’impresa produttrice del bene. Sull’argomento si osservi P. Creta, E. D. Sabatino, *Quale made in Italy? Ancora molti dubbi da sciogliere*, Riv. dir. ind., I, 2001, 172, i quali sottolineano la complessità nell’individuare la natura

medesimo segno, infatti, quest'ultimo costituirà un marchio collettivo il cui proprietario potrà essere o un soggetto privato (in tal caso si avrà un marchio collettivo privato) o un soggetto pubblico (che farà nascere un marchio collettivo pubblico).

Nel nostro caso, il segno *made in Italy* potrebbe costituire un marchio geografico (legato ad un preciso territorio: l'Italia) pubblico, ma ciò contrasterebbe con l'imposizione, da parte dell'Unione europea, dell'obbligo di comunicare l'origine geografica attraverso i soli segni dop e igr o mediante un marchio collettivo non appartenente a enti pubblici territoriali. Non è consentito, infatti, alle pubbliche autorità di emanare leggi, regolamenti o atti in grado di riservare, ai soli prodotti nazionali, una preferenza capace di escludere lo smercio di prodotti importati, posto che in tal caso si avrebbe una misura di effetto equivalente alle restrizioni quantitative, vietate dall'art. 34 TFUE. Nel 2011 il nostro Parlamento, precorrendo i tempi della formulazione e dell'applicazione dell'art. 39, reg. 1169/2011 in materia di informazioni obbligatorie complementari, si è occupato dell'indicazione del luogo d'origine in etichetta imponendo, con l'art. 4 della legge 03-02-2011 n. 4, l'obbligo di riportare in etichetta l'indicazione del luogo di origine o di provenienza dei prodotti alimentari. Il successivo comma 2 specifica peraltro che tale indicazione riguarderà, per i prodotti non trasformati, il paese di produzione dell'alimento, mentre per i prodotti trasformati, il luogo in cui è avvenuta l'ultima trasformazione sostanziale e il luogo di coltivazione e allevamento della materia prima agricola prevalente utilizzata nella preparazione o produzione di prodotti. Oltre che da un punto di vista penalistico, occorre ricordare come il nostro ordinamento preveda ulteriori strumenti di lotta contro atti di concorrenza sleale. L'art. 2598 c.c., infatti, facendo salve le disposizioni specifiche concernenti la tutela dei segni distintivi e dei diritti di brevetto, individua quali autori di atti di concorrenza sleale chiunque usi nomi o segni distintivi idonei a produrre confusione con i nomi o segni distintivi legittimamente usati da altri, o imiti i prodotti di un concorrente o compia con qualsiasi altro mezzo atti idonei a creare confusione con i prodotti e con l'attività di un concorrente.

9. La qualità dei prodotti agroalimentari nella disciplina dell'Unione europea

Il produttore di alimenti, se da un lato è vincolato al rispetto degli obblighi informativi che la legge pone a suo carico, dall'altro è libero di inserire in etichetta tutta una serie di informazioni cd. "volontarie" rese attraverso diciture particolari, avvisi e comunicazioni in grado di catturare l'attenzione e il favore del consumatore. Si tratta di indicazioni volte ad esaltare specifiche qualità e pregi del prodotto messo in vendita, ai quali il consumatore pone particolare attenzione prima di accingersi alla conclusione del contratto. L'unico limite che il produttore dovrà rispettare riguarda l'obbligo di veridicità e chiarezza delle informazioni fornite, la cui osservanza è finalizzata a garantire un duplice interesse: quello proprio del produttore, teso a vincere la gara per la quale concorre sul mercato con gli altri imprenditori, e quello del consumatore, volto alla tutela di una consapevole libertà di scelta. Secondo quanto emerge dall'Introduzione della Commissione al "Libro Verde sulla qualità dei prodotti agricoli" del 2008²⁶⁶, il concetto di qualità non va inteso in senso assoluto²⁶⁷, ma concerne una serie di requisiti²⁶⁸ propri di "alcuni" prodotti alimentari in grado di assicurare agli stessi un vantaggio competitivo sul mercato decretando la vittoria di chi li produce nella gara concorrenziale. La qualità, in questo senso, è data dalla valutazione positiva che il consumatore collega ad una sensazione soggettiva di particolare gradimento avvertita nel momento in cui consuma un determinato prodotto.

Tuttavia, se si rimanesse ancorati alla definizione ricavabile dal Libro Verde, non si

²⁶⁶ Sul quale si veda A. Germanò, *La qualità dei prodotti agro-alimentari secondo la Comunità europea*, Agricoltura e alimentazione. Principi e regole della qualità, a cura di F. Adornato, F. Albisinni e A. Germanò (Milano 2010), 189.

²⁶⁷ Sull'argomento si osservi il punto di vista di. *Atti del Convegno internazionale IDAIC (Macerata, 9-10 ottobre 2009)*, a cura di F. Adornato, F. Albisinni, A. Germanò (Milano 2010), 191 s. Id., *Diritto agroalimentare* cit., 95. L'A. non ritiene possibile cercare e ottenere una definizione normativa di qualità, in quanto ritiene non esista un concetto assoluto di qualità.

²⁶⁸ In data 8-04-2009 la Commissione europea ha redatto l'*Impact Assesment Report (IAR)* attraverso il quale si è chiarito come il termine "qualità" di un prodotto agricolo si riferisca tanto alle caratteristiche del prodotto (proprietà fisiche, chimiche, microbiologiche e organolettiche, dimensioni, conformazione, aspetto, sapore, ingredienti ecc.) quanto alle sue "modalità di produzione" (metodo di produzione, tipo di allevamento, tecniche di lavorazione utilizzate, luogo di produzione e/o trasformazione ecc.). Sul punto torna ancora una volta Germanò, *Agricoltura e alimentazione* cit., 193, rilevando come le parole "igiene", "sicurezza" e "salute" non risultino nell'IAR quando si parla di prodotti di qualità. Tuttavia, in un momento successivo, nell'indicare i "baselines standards" (requisiti minimi richiesti per la produzione agricola), l'IAR evidenzia le regole di igiene e sanità alle quali sono obbligati i produttori. L'A. chiarisce la propria posizione al riguardo specificando come allora, nel ragionamento della Commissione, possano individuarsi «due significati di "qualità": il primo è il "comune" segnale del rispetto delle prescritte modalità di produzione, nonché il "comune" segnale delle caratteristiche fisiche, chimiche, microbiologiche e organolettiche dell'alimento che comunque deve essere, di per sé, sano e sicuro; il secondo, quello di *high quality*, è l'indice di ulteriori requisiti del prodotto che attraggono il consumatore per le proprie specifiche caratteristiche o per le proprie specifiche modalità di produzione o di trasformazione».

riuscirebbero ad individuare quelle caratteristiche “obiettive” di qualità che non siano prevalentemente legate a mere sensazioni soggettive. Da qui l’importanza dell’elaborazione, dall’alto, di norme che indichino quei requisiti fisici, microbiologici ecc. il cui rispetto rende obiettivamente *de iure* il prodotto di qualità. Dovrà trattarsi, nondimeno, di requisiti “ulteriori”, che diano al prodotto qualcosa in più rispetto ai requisiti standard di igiene e sicurezza che il regolamento 178/2002 impone a qualsiasi alimento per poter superare il vaglio necessario alla propria immissione in un mercato di alimenti “sani” e “sicuri”. Il contenuto specifico di alcune indicazioni volontarie di qualità è disciplinato dall’Unione europea: si tratta delle “indicazioni comunitarie di qualità” espresse con segni comunitari soltanto nella fase successiva alla determinazione, da parte dei gruppi produttori, dei rispettivi disciplinari riconosciuti dall’Unione europea con l’iscrizione delle denominazioni in appositi registri (dop, igp, stg, biologico).

Accanto a queste, il produttore ha poi la facoltà di inserire altre informazioni - definite “informazioni facoltative di qualità” - al fine di catturare l’attenzione del consumatore su caratteristiche di particolare pregio conseguite dal prodotto commercializzato. La libertà del produttore di descrivere altrimenti la qualità del proprio prodotto attraverso indicazioni facoltative è anch’essa contemplata e disciplinata da un regolamento dell’Ue inerente i regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, il n. 1151 del 2012²⁶⁹, il quale, nell’individuare all’interno del titolo IV i requisiti specifici affinché un dato prodotto possa circolare con l’indicazione facoltativa di cui intende servirsi chi lo produce, fa comunque salva la possibilità di mantenere le disposizioni nazionali sulle indicazioni facoltative di qualità non disciplinate dal regolamento in questione, purché le stesse siano conformi al diritto comunitario (art. 28). Si tratta di indicazioni che dovranno soddisfare, ai sensi dell’art. 29 del regolamento del 2012, una serie di requisiti, fra cui: a) il riferimento a una caratteristica di uno o più prodotti, o ad una modalità di produzione o di trasformazione agricola applicabili in zone specifiche; b) il conferimento, al prodotto, di un particolare valore rispetto a prodotti simili; c) la dimensione europea dell’informazione resa. Un esempio, in tal senso, è dato dall’indicazione “prodotto di montagna” che, secondo quanto prescritto dall’art. 31 reg. 1151/2012, descrive i prodotti destinati al consumo umano in merito ai quali sia le materie prime che gli alimenti per animali provengono essenzialmente da zone di montagna e, nel caso di prodotti trasformati, anche la trasformazione abbia luogo in

²⁶⁹ Regolamento 21-11-2012 n. 1151.

zone di montagna²⁷⁰. L'obiettivo della normativa comunitaria, enunciato dall'art. 27 del regolamento sopra citato, è quello di istituire un regime sulle indicazioni facoltative di qualità che possa in qualche modo facilitare la comunicazione, da parte dei produttori, delle caratteristiche o proprietà dei prodotti agricoli che conferiscono a questi ultimi valore aggiunto. In questo modo, alcune delle indicazioni facoltative già volontariamente utilizzate dai produttori per i propri prodotti si trasformano in indicazioni "legali" il cui contenuto viene normativamente previsto dall'Unione europea, e ciò al fine preminente di "facilitare la comunicazione" fra produttori e consumatori: attraverso uno strumento a carattere vincolante *erga omnes* si garantisce ancora una volta, in sostanza, un vero e proprio "diritto all'informazione" del consumatore che tuttavia, in questo specifico caso, non concerne le informazioni obbligatorie senza le quali il prodotto diviene incommerciabile, bensì quelle facoltative, che il produttore ha il potere di non inserire, rimanendo arbitro di una sorta di "libertà di comunicazione" la quale tuttavia avrà come limite fondamentale quello della chiarezza dell'informazione e della non decettività delle espressioni in essa utilizzate.

Solo mediante l'attribuzione al termine adoperato di un significato legale, i consumatori saranno in grado di comprendere, in tutto il mercato, il senso proprio, chiaro e univoco del linguaggio con il quale il produttore ha inteso comunicare pregi e qualità del proprio prodotto. La scelta del vocabolo da utilizzare, d'ora in avanti, nella comunicazione del mercato unico spetterà, peraltro, alla Commissione, alla quale l'art. 30 del regolamento del 2012 conferisce il potere di adottare atti delegati che riservano un'indicazione facoltativa di qualità supplementare e che ne stabiliscono le condizioni di utilizzo.

Fra le informazioni volontarie che il produttore ha il potere di comunicare al consumatore per conquistare la sua benevolenza figurano anche le "indicazioni volontarie certificate", attraverso le quali il consumatore avrà la possibilità di constatare la corrispondenza al vero dei requisiti di qualità proclamati dal produttore ed espressi in una tecnica particolare o in disciplinari determinati o secondo specifiche definizioni. In alcuni casi, la verifica della sussistenza di tali attributi è soggetta ad una procedura di

²⁷⁰ Si noti come, ai sensi dell'art. 32 reg. 1151/2012, la Commissione abbia presentato al Parlamento e al Consiglio europeo una relazione concernente l'utilità di introdurre, tra le indicazioni facoltative di qualità, quella che descriva i prodotti provenienti dalle isole con l'indicazione «prodotto dell'agricoltura delle isole». Da tale relazione emergono considerazioni positive a favore di una regolamentazione comunitaria del contenuto di tale indicazione, tenuto conto dei vantaggi che deriverebbero ai piccoli imprenditori i quali sarebbero certamente gravati da costi e oneri minori rispetto a quelli previsti per ottenere delle certificazioni dop, igp ecc. Tuttavia la Commissione rileva come tutto ciò potrebbe comportare un ostacolo anticoncorrenziale proprio per i produttori che si avvalgono dei marchi dop e simili, senza considerare, peraltro, le difficoltà connesse: a) alle molteplici definizioni di "isola" esistenti all'interno dell'Ue; b) alla mancanza di una "tipicità" comune a tutti i prodotti insulari; c) alla preferenza - manifestata dai produttori delle isole - di un'etichettatura specifica della propria isola.

certificazione ad opera di enti diversi per settore merceologico, i quali appongono un segno di certificazione attestante il rispetto delle tecniche di produzione richieste per acquisire la qualità ricercata o la presenza, in quel prodotto, delle qualità che il consumatore si aspetta di trovare sulla base delle informazioni contenute in etichetta. Al fine di armonizzare le legislazioni nazionali in materia, l'Unione europea ha emanato direttive di specie nelle quali sono stati fissati i requisiti principali dei quali dovranno essere in possesso certi prodotti per poter circolare liberamente nel mercato interno. A tali direttive si sono affiancate, peraltro, alcune regole tecniche con le quali l'Unione stessa ha regolamentato le "modalità" di produzione e commercializzazione di specifici beni.

10. *Le indicazioni comunitarie di qualità: dop e igp*

Negli ultimi decenni si è assistito ad un aumento della soglia di attenzione dei consumatori sulla provenienza dei prodotti alimentari e, dunque, sul loro stretto legame con il territorio dal quale provengono. Ciò ha condotto gli Stati ad attribuire riconoscimento giuridico ai segni geografici - tutelandoli da possibili contraffazioni²⁷¹ - mediante specifiche legislazioni che hanno reso necessario un intervento di riordino e armonizzazione da parte dell'Unione europea. La normativa di riferimento è oggi costituita, a livello comunitario, dal già citato regolamento 2012/1151²⁷² in materia di denominazioni di origine protetta (dop) e indicazioni geografiche protette (igp), le quali consentono ai produttori di una determinata area geografica di utilizzare il toponimo, ossia il nome proprio di un luogo geografico, rendendo edotto il consumatore della stretta relazione tra il proprio prodotto e la zona geografica indicata. Il richiamo a quest'ultima, infatti, genera nel consumatore l'aspettativa di un alimento sul quale sono impresse proprietà organolettiche specifiche date dalla peculiarità del terreno di provenienza e dal clima dell'area interessata. Si comprende, pertanto, l'importanza dell'elaborazione e messa a disposizione del consumatore di una serie di informazioni complete inerenti non soltanto l'origine dei prodotti e le loro caratteristiche essenziali, ma anche il metodo di produzione e lavorazione impiegato. Tanto più l'etichetta

²⁷¹ Sull'argomento si veda E. Rook Basile, *I segni distintivi dell'impresa e dei prodotti agricoli*, Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario, diretto da L. Costato (Padova 2003), 735; Costato, Borghi, Rizzoli, *Compendio di diritto alimentare* cit., 176.

²⁷² Al quale si sono aggiunti il regolamento delegato del 18-12-2013 n. 664/2014 e il regolamento di esecuzione 13-06-2014 n. 668, concernente le modalità di applicazione del regolamento 1151/2012.

risulterà esauriente e priva di false suggestioni e frodi, quanto più sarà in grado di assicurare la qualità del prodotto e la sua rintracciabilità, con evidenti risvolti positivi non solo per il fruitore finale del bene, ma anche per i piccoli agricoltori e le piccole aziende di lavorazione alimentare, orientate in modo particolare ad una etichettatura “protettiva” volta alla tutela dell’origine geografica di un determinato alimento che contribuisca a far conoscere le sue qualità in tutto il mondo. Le indicazioni geografiche, infatti, costituiscono uno strumento essenziale per favorire la promozione di prodotti specifici incentivando la produzione su scala ridotta e contribuendo a mantenere l’attuale varietà dei cibi. Il problema principale è, ancora una volta, quello della comunicazione simbolica nel mercato e della sua disciplina giuridica. A tal fine risulta particolarmente significativa una sentenza della Corte europea di Giustizia del 2003²⁷³ attraverso la quale si chiarisce come: l’“indicazione geografica semplice” identifichi l’origine del prodotto, senza stabilire alcun collegamento tra le sue caratteristiche e la zona geografica indicata; le “indicazioni geografiche qualificate” individuino non solo l’origine, ma anche il nesso tra prodotto e territorio; le “indicazioni geografiche dirette” si riferiscano al nome preciso della località geografica in cui il prodotto è ottenuto; le “indicazioni geografiche indirette” evocino non il toponimo bensì semplicemente il luogo geografico in cui il prodotto è ottenuto; le “indicazioni geografiche con tutela assoluta” impediscano l’utilizzo del toponimo da parte di produttori in altre aree geografiche; le “indicazioni geografiche con tutela relativa” richiedano, ai fini della loro tutela, la prova che il nome geografico apposto al prodotto non ottenuto nell’area del toponimo sia in grado di creare confusione inducendo in errore il consumatore.

Secondo un orientamento ormai consolidato della Corte europea di Giustizia, le indicazioni geografiche semplici possono trovare tutela nei diritti nazionali in virtù dell’art. 36 TFUE, che consente agli Stati membri di derogare al divieto di misure di effetto equivalente al ricorrere di requisiti obbligatori concernenti l’efficacia dei controlli fiscali, la tutela della salute pubblica, la lealtà delle transazioni commerciali, la salvaguardia della proprietà industriale e la difesa dei consumatori²⁷⁴. Risultano particolarmente significative, al riguardo, due pronunce con le quali la Corte ha ribadito il proprio orientamento di pensiero in materia: si tratta della sentenza *Exportur*²⁷⁵ e della

²⁷³ Ceg 18-11-2003, causa C-216/01, *Budvar*.

²⁷⁴ Sull’art. 36 TFUE e sulla facoltà di deroga al divieto di misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative si confronti la già citata sentenza della Corte europea di Giustizia, *Cassis de Dijon*.

²⁷⁵ Ceg 10-11-1992, causa C-3/91, *Exportur*. Cfr. sul punto F. Albisinni, *L’aceto balsamico di Modena, il torrone di Alicante e la birra Warstein (denominazioni geografiche e regole del commercio alimentare)*, Riv. dir. agr., 2001, II, 101.

sentenza *Warsteiner*²⁷⁶. La prima aveva ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte di Giustizia dalla *Cour d'appel* di *Montpellier*, vertente sull'interpretazione degli artt. 30, 34 e 36 del Trattato CEE per valutare la compatibilità con tali disposizioni della convenzione stipulata fra la Repubblica francese e lo Stato spagnolo in materia di tutela delle denominazioni di origine, delle indicazioni di provenienza e delle denominazioni di alcuni prodotti. La questione sorgeva da una lite fra la società delle imprese esportatrici di *Touron di Jijona* (l'*Exportur*), avente sede in Jijona, in provincia di Alicante, e le società *LOR* e *Confiserie du Tech*, con sede in Perpignano, a proposito dell'uso, da parte di queste ultime, delle denominazioni "Alicante" e "Jijona" che sono nomi di città spagnole²⁷⁷. A norma dell'art. 3 della convenzione firmata a Madrid il 27 giugno 1973 fra la Repubblica francese e lo Stato spagnolo sulla tutela delle denominazioni d'origine, delle indicazioni di provenienza e delle denominazioni di taluni prodotti, le denominazioni «Turrón de Alicante» e «Turrón de Jijona» erano riservate esclusivamente, nel territorio francese, ai prodotti o alle merci spagnole e potevano essere utilizzate unicamente secondo la normativa dello Stato spagnolo. Detta convenzione, peraltro, imponeva al suo art. 5, n. 2, l'applicazione della disposizione di cui all'art. 3 anche qualora le denominazioni fossero accompagnate da termini quali «maniera» («façon»), «genere» o «tipo». Nel percorso argomentativo della Corte, la convenzione tra i due Stati, così come formulata, avrebbe astrattamente potuto condurre ad una misura di effetto equivalente ai sensi dell'art. 30, impedendo alle imprese spagnole di usare in Francia alcune denominazioni spagnole tutelate qualora il diritto di usarle fosse loro negato dal diritto spagnolo e vietando a imprese francesi di usare in Spagna denominazioni francesi tutelate qualora il diritto di usare tali denominazioni fosse loro negato dal diritto francese. In questa circostanza, peraltro, secondo quanto precisato dalla Corte, l'impresa stabilita in uno Stato membro diverso dalla Francia o dalla Spagna, che avesse esportato merci in uno di questi due Paesi servendosi di una denominazione tutelata dalla convenzione, si sarebbe trovata di fronte, in questi due Stati, al divieto di usare la denominazione medesima.

Di contro, tuttavia, la Corte rilevava come, ai sensi dell'art. 36 del Trattato, fossero consentite delle deroghe alla libera circolazione delle merci unicamente al fine della salvaguardia dei diritti che costituiscono l'oggetto specifico della proprietà industriale e

²⁷⁶ Ceg 07-11-2000, causa C-312/98, *Warsteiner*.

²⁷⁷ La *LOR* e la *Confiserie du Tech* producevano e vendevano a Perpignano dei dolci, la prima con le denominazioni «*touron Alicante*» e «*touron Jijona*», la seconda con le denominazioni «*touron catalan type Alicante*» e «*touron catalan type Jijona*».

commerciale. Una diversa conclusione, proseguiva il giudice europeo, si sarebbe risolta, infatti, «(...) nel privare di qualsiasi tutela le denominazioni geografiche che siano usate per dei prodotti per i quali non si può dimostrare che debbano un sapore particolare ad un determinato terreno e che non siano stati ottenuti secondo requisiti di qualità e norme di fabbricazione stabiliti da un atto delle pubbliche autorità, denominazioni comunemente chiamate indicazioni di provenienza. Queste denominazioni possono cioè nondimeno godere di una grande reputazione presso i consumatori e costituire per i produttori, stabiliti nei luoghi che esse designano, un mezzo essenziale per costituirsi una clientela. Esse devono quindi essere tutelate». La Corte rilevava, al riguardo, come lo scopo della convenzione franco-spagnola fosse, d'altronde, quello di impedire che i produttori di uno Stato contraente usassero le denominazioni geografiche di un altro Stato, sfruttando così la reputazione propria dei prodotti delle imprese stabilite nelle regioni o nei luoghi indicati da tali denominazioni. Per tale ragione, il giudice di Lussemburgo concludeva il proprio *iter* motivazionale affermando come tale scopo, avente di mira la lealtà nella concorrenza, potesse considerarsi compreso nella salvaguardia della proprietà industriale e commerciale ai sensi dell'art. 36, purché le denominazioni non avessero acquistato, al momento dell'entrata in vigore della convenzione o in un momento successivo, natura generica nello Stato d'origine. È stata riconosciuta, in tal modo, la legittimità delle indicazioni geografiche semplici, le quali consentono al produttore di qualificare i propri prodotti utilizzando il nome geografico della località in cui opera, anche qualora manchi una stretta relazione tra le qualità del bene e l'area geografica richiamata. Occorre sottolineare come, tuttavia, tale pratica non possa condurre alla registrazione come marchio individuale d'impresa di segni che richiamano la provenienza geografica dei prodotti, e ciò in forza del divieto imposto dall'art. 3, par. 1, lett. c), della direttiva 22-10-2008 n. 95, in quanto, tenuto conto di un diritto di esclusiva sul nome espresso nel marchio, si attribuirebbe al singolo imprenditore che decidesse di utilizzare il toponimo come marchio individuale, un diritto di esclusiva su nomi che nel linguaggio comune sono collegabili a un intero genere di prodotti. Conseguentemente, l'indicazione geografica servirà soltanto ad evidenziare che il prodotto è stato ottenuto nel territorio conosciuto con quel nome. Dello stesso tenore risulta la seconda pronuncia, sorta nell'ambito di una controversia tra un'associazione avente come oggetto sociale la lotta alla concorrenza sleale e la *Warsteiner Brauerei*, in relazione all'uso, da parte di quest'ultima, della denominazione "Warsteiner" sulle etichette applicate alle bottiglie di determinati tipi di birra che la

stessa produceva in una birreria poco distante da *Warstein*. La questione, nello specifico, verteva sull'interpretazione del regolamento 14-07-1992 n. 2081, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari. La Corte, in tale occasione, non mancò di sottolineare come, nonostante l'art. 2, n. 2, lett. b) del regolamento in questione avesse ad oggetto le sole indicazioni geografiche per le quali esiste un nesso diretto tra una particolare qualità, reputazione o altra caratteristica del prodotto e la sua origine geografica specifica, non vi fosse alcun riferimento dal quale potersi evincere «che tali indicazioni di origine geografica non possano essere tutelate in forza di una disciplina nazionale di uno Stato membro». L'unica condizione, pertanto, per la valida utilizzabilità delle indicazioni geografiche semplici, concerne oggi l'obbligo di veridicità delle informazioni, le quali non potranno avere ad oggetto il nome di un luogo diverso da quello in cui il prodotto è stato effettivamente realizzato. «Può ritenersi, così» - come sostenuto da autorevole dottrina²⁷⁸ - «che si rafforzi l'idea del riconoscimento di un territorio come canone di identità e di garanzia, perché il toponimo non è (più) un semplice segno geografico di un prodotto, ma identifica una *comunità di produttori* localmente stabilita e valorizza questa appartenenza riservando i benefici che da essa derivano alla collettività unitariamente considerata, elevata a titolare del segno».

Fatte queste premesse sulle indicazioni geografiche semplici, si rendono necessarie alcune riflessioni sulle indicazioni geografiche qualificate - delle quali fanno parte le indicazioni geografiche protette (igp) e le denominazioni di origine protetta (dop) - la cui disciplina è attualmente contenuta nel regolamento 2012/1151. Quest'ultimo persegue, come obiettivi primari, quello della tutela della concorrenza leale per gli agricoltori e i produttori di prodotti agricoli e alimentari aventi caratteristiche e proprietà che conferiscono valore aggiunto; quello della disponibilità di informazioni attendibili su tali prodotti rese ai consumatori; quello della tutela dei diritti di proprietà intellettuale e dell'integrità del mercato interno. L'art. 5.1 del regolamento in questione, in particolare, chiarisce come con la locuzione “denominazione di origine” si identifichi un prodotto: «a) originario di un luogo, regione o, in casi eccezionali, di un paese determinati; b) la cui qualità o le cui caratteristiche sono dovute essenzialmente o esclusivamente ad un particolare ambiente geografico ed ai suoi intrinseci fattori naturali e umani; e c) le cui fasi di produzione si svolgono nella zona geografica delimitata». L'art. 5.2, invece, qualifica l'“indicazione geografica” come quel nome che

²⁷⁸ Il riferimento è a Germanò, Ragionieri, Rook Basile, *Diritto agroalimentare* cit., 162.

identifica un prodotto: «a) originario di un determinato luogo, regione o paese; b) alla cui origine geografica sono essenzialmente attribuibili una data qualità, la reputazione o altre caratteristiche; c) la cui produzione si svolge per almeno una delle sue fasi nella zona geografica delimitata». Mentre, dunque, per ottenere la registrazione di un prodotto come dop è necessario che “l’intero” ciclo produttivo dell’alimento sia localizzato in una certa area geografica alla quale siano riconducibili caratteristiche e qualità del prodotto medesimo, con riguardo alle igp sarà sufficiente che la reputazione o una qualità particolare o altre caratteristiche del prodotto si facciano risalire alla zona geografica indicata, non richiedendosi necessariamente che l’intero ciclo produttivo si svolga nell’area richiamata.

Il procedimento per ottenere la registrazione a livello europeo della dop o dell’igp coinvolge, quali attori principali, gli Stati membri, la Commissione e i gruppi di produttori, i quali daranno avvio per primi all’iter mediante l’invio di una domanda che, a norma dell’art. 8 del regolamento del 2012, dovrà comprendere: a) il nome o l’indirizzo del gruppo richiedente e delle autorità o organismi deputati al controllo del disciplinare cui i produttori devono adeguarsi per vantare il possesso di uno dei segni di qualità sopra descritti; b) il disciplinare in questione, i cui elementi sono indicati dall’art. 7; c) un documento unico contenente gli elementi essenziali del disciplinare (nome, descrizione del prodotto ecc.) e la descrizione del legame del prodotto con l’ambiente geografico o con l’origine geografica di cui all’art. 5, paragrafi 1 e 2 sopra descritti. Ai sensi dell’art. 49, lo Stato membro avrà il compito di esaminare la domanda valutando il rispetto delle condizioni previste dal regime pertinente e, nel corso dell’esame, avvierà una procedura nazionale di opposizione volta a garantire l’adeguata pubblicazione della domanda nonché un ragionevole arco temporale entro il quale ogni persona fisica o giuridica avente un interesse legittimo possa proporre opposizione. Successivamente, qualora lo Stato ritenga soddisfatti i requisiti di diritto comunitario, trasmetterà la domanda alla Commissione la quale a sua volta, valutata positivamente la presenza delle condizioni necessarie per ottenere la protezione, pubblicherà la domanda nella Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea (art. 50). Si avvierà così, nuovamente, una fase di eventuale “opposizione” alla registrazione da parte, questa volta, di qualsiasi Stato membro e/o Paese Terzo e/o persona fisica o giuridica che abbia un interesse legittimo in tal senso. In mancanza di opposizioni, o risolte quelle eventualmente proposte, la denominazione potrà finalmente essere iscritta nel Registro delle

denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette, tenuto dalla Commissione.

Nell'ipotesi riguardante prodotti agricoli connessi ad aree geografiche con identico nome in differenti Stati membri, è previsto che più gruppi dei diversi Stati membri interessati possano presentare una domanda comune di registrazione ovvero, a norma dell'art. 6, par. 3 del regolamento del 2012, il nome verrà registrato a condizione che sussista una differenziazione sufficiente tra le condizioni d'impiego e di presentazione locali e tradizionali del nome omonimo registrato successivamente, e quelle del nome già iscritto nel registro, «tenuto conto della necessità di assicurare un trattamento equitativo ai produttori interessati e far sì che i consumatori non siano indotti in errore». È evidente, ancora una volta, la *ratio legis* sottesa alle disposizioni in esame, volta alla salvaguardia di un mercato privo di atti distorsivi della concorrenza nel quale venga tutelato il diritto all'informazione e, dunque, all'autodeterminazione del consumatore.

Un profilo particolarmente delicato concerne, inoltre, l'uso illecito delle dop e delle igp. Al riguardo, il nuovo regolamento del 2012, al suo art. 13, positivizza un obbligo - precedentemente inesistente - a carico degli Stati membri, di adottare "d'ufficio" le «misure amministrative e giudiziarie adeguate per prevenire o far cessare l'uso illecito delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette (...) prodotte o commercializzate in tale Stato membro», designando le autorità incaricate di adottare tali misure secondo le procedure definite da ogni singolo Stato membro. Tale previsione normativa ha finalmente dato soluzione ad un problema particolarmente rilevante, oggetto di numerose pronunce - spesso non cautelative delle indicazioni geografiche di qualità - della Corte europea di Giustizia. Fra queste risulta particolarmente emblematica la nota sentenza Commissione c. Germania²⁷⁹, con la quale la Corte, adeguandosi alla normativa comunitaria vigente nel momento in cui la sentenza fu emessa, dichiarò l'assenza di responsabilità della Germania per non avere impedito d'ufficio la commercializzazione, all'interno del territorio tedesco, di alcuni prodotti con il nome "Parmesan", in violazione della dop "parmigiano-reggiano".

Un'ultima considerazione concerne l'ammissibilità di una forma di pubblicità comparativa tra una denominazione di origine e la denominazione di un prodotto nel quale vengono impiegate menzioni tipiche del prodotto dop. Quando in un prodotto alimentare viene incorporato un altro che beneficia di una dop o igp, si rende opportuno

²⁷⁹ Ceg 26-02-2008, causa C-132/2005, *Commissione c. Germania*, Dir. giur. agr. alim. e ambiente, 2008, 478, con nota di A. Germanò, *Gli Stati membri hanno l'obbligo di difendere di ufficio le denominazioni geografiche protette?*

- per le rilevanti implicazioni che ne derivano tanto per i prodotti di qualità incorporati quanto per i prodotti incorporanti che potranno così sfruttare la reputazione delle denominazioni protette - segnalare al consumatore la presenza, nel prodotto finale, di un ingrediente con denominazione protetta. Ciò comporterà una maggiore attenzione per la tutela del diritto all'informazione del consumatore, che ha condotto la Commissione alla predisposizione, nel 2010, di una Comunicazione²⁸⁰ sugli Orientamenti sull'etichettatura dei prodotti alimentari contenenti, fra gli ingredienti, prodotti dop o igp. La Comunicazione prevede, nello specifico, la possibilità che l'ingrediente dop o igp venga menzionato nell'etichettatura, nella presentazione e nella pubblicità di un prodotto alimentare a condizione che: a) lo stesso non contenga nessun altro ingrediente "comparabile" in grado di sostituire, completamente o parzialmente, l'ingrediente dop o igp; b) l'ingrediente dop o igp venga utilizzato in quantità sufficiente per conferire una caratteristica essenziale al prodotto alimentare; c) la percentuale di incorporazione dell'ingrediente dop o igp sia indicata all'interno o in prossimità immediata della denominazione di vendita del prodotto alimentare o, quanto meno, nell'elenco degli ingredienti; d) il prodotto incorporante l'ingrediente dop o igp non goda, esso stesso, di una dop o igp, potendosi altrimenti configurare la fattispecie di sfruttamento indebito della reputazione della dop o igp e un inganno al consumatore».

11. *Il sistema di produzione biologico*

Come si evince dalla disposizione di cui all'art. 29 del regolamento 17-12-2013 n. 1305 sul "sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR)"²⁸¹, l'Unione europea sostiene gli agricoltori o le associazioni di agricoltori che si impegnano volontariamente ad adottare o a mantenere i metodi e le pratiche di produzione biologica. Secondo quanto affermato dalla Commissione nella Comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo del 2004²⁸² - con la quale è stato adottato il "Piano d'azione europeo per l'agricoltura biologica e gli alimenti biologici" del 10-06-2004 - le aziende biologiche si caratterizzano per lo svolgimento di un'attività agricola funzionalizzata alla produzione sostenibile e al miglioramento del mercato dei prodotti.

²⁸⁰ Si tratta della Comunicazione 2010/C pubblicata il 16-12-2010 in GUCE, 341/3.

²⁸¹ Il quale abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.

²⁸² COM 2004, 415 definitivo.

L'obiettivo principale della nuova politica agricola è, infatti, quello della promozione di prodotti di qualità compatibili con l'ambiente attraverso il miglioramento delle informazioni a disposizione dei consumatori, l'accrescimento del sostegno pubblico e il potenziamento della ricerca. In particolare, già nel "Piano d'azione" del 2004, la Commissione evidenziava l'importanza della disponibilità, per i consumatori europei, di informazioni accurate sui principi e i benefici dell'agricoltura biologica prevedendo la realizzazione di campagne di informazione a livello comunitario cofinanziate dall'Unione europea ed indirizzate non soltanto ai consumatori, ma anche agli operatori e alle mense pubbliche «al fine di illustrare i benefici dell'agricoltura biologica, promuovere l'uso del logo comunitario, rendere più trasparenti le varie norme di qualità e accrescere la disponibilità di prodotti biologici a beneficio dei consumatori dell'Unione europea». Il metodo biologico è disciplinato dal regolamento 28-06-2007 n. 834 - le cui norme si sovrappongono al quadro generale predisposto dal regolamento 178/2002 sulla sicurezza degli alimenti - e si basa su un meccanismo di gestione dell'azienda agricola e di produzione caratterizzati dall'impiego di accurate pratiche ambientali, da un elevato livello di biodiversità che garantisce la presenza e lo sviluppo di diverse varietà sul territorio, dalla salvaguardia dei terreni, i quali vengono trattati con materiali organici e con tecniche agricole volte a incoraggiarne la fertilità, e dall'osservanza di rigidi criteri sul benessere degli animali²⁸³, per il cui allevamento è necessario un ristretto numero di capi di bestiame in proporzione alla superficie disponibile, in modo da garantire loro la libertà di movimento all'aperto e un'alimentazione basata su foraggio biologico. Il sistema biologico prevede, inoltre, che sugli animali non venga applicata alcuna tecnica volta ad una loro crescita forzata, né tantomeno è previsto l'utilizzo di cure diverse dai rimedi omeopatici o fitoterapici per le loro patologie. Sugli stessi, peraltro, non è consentito praticare il trapianto degli embrioni o la manipolazione genetica per produrre razze più efficienti, ed è previsto il loro trasporto da un luogo all'altro per brevissimi tragitti, in modo da evitare affaticamenti o disturbi di altra natura. Durante la macellazione o l'abbattimento del bestiame, infine, gli allevatori biologici, oltre a contenere la tensione, dovranno consentire la chiara identificazione dell'animale proveniente da allevamento biologico

²⁸³ Cfr., sul punto, I. Canfora, *Il nuovo assetto dell'agricoltura biologica nel sistema del diritto alimentare europeo*, Riv. dir. agr., 2007, I, 361 s.; Id., *Organic food*, European and global food law, a cura di L. Costato, F. Albinini, II (Milano 2016), 463; E. Cristiani, *Il metodo di produzione biologico*, Trattato di Diritto agrario, III, a cura di L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (Torino 2011), 83.

rispetto a quello da allevamento tradizionale²⁸⁴. Il sistema di produzione biologico vieta, ancora, l'utilizzo di organismi geneticamente modificati o di prodotti da essi derivati²⁸⁵, riguardo ai quali si è peraltro recentemente conclusa la nota vicenda legata alla coltivazione di una specie di mais transgenico - il cd. MON 810 - con una comunicazione dell'11-12-2013 attraverso la quale il Governo italiano ha stabilito di non invocare la clausola di salvaguardia a tutela dell'agrobiodiversità, rinunciando al diritto, riconosciuto ad ogni Stato membro dalla direttiva 2001/18²⁸⁶, di vietare o ridurre la coltivazione di prodotti transgenici sul territorio nazionale per ragioni connesse alla tutela ambientale.

L'epilogo di tale controversa vicenda ha chiaramente contribuito a fomentare le preoccupazioni degli addetti al settore biologico, allarmati per il rischio di possibili contaminazioni alle proprie produzioni, le quali condurrebbero inevitabilmente ad un sovraccarico dei costi, alla perdita di una considerevole fetta di mercato (e, dunque, di profitto) nonché alla privazione dello *status* di produttore biologico conseguente al trascorrere di un necessario lasso temporale affinché il terreno torni ad essere incontaminato. Ecco perché, come sostenuto dalla dottrina²⁸⁷, «L'attivazione della procedura per la clausola di salvaguardia con cui bloccare la coltivazione e commercializzazione di prodotti transgenici sarebbe stata, dunque, auspicabile, per preservare la tipicità e l'autenticità dei prodotti del nostro territorio, anche puntando sui contrasti che animano la comunità scientifica, divisa sulle ripercussioni che le coltivazioni gm possono determinare sia sulla salute dei consumatori sia sull'ambiente e sull'intero ecosistema».

Da qui l'importanza, più volte sottolineata, del principio di precauzione, in grado di offrire una tutela di tipo preventivo nelle ipotesi di "incertezza" scientifica, e di evitare il verificarsi di danni non adeguatamente risarcibili *ex post*. A conferma di quanto sostenuto, infatti, occorre evidenziare come la stessa legge 28-01-2005 n. 5 - di conversione del d. l. 22-11-2004 n. 279 recante "disposizioni urgenti per assicurare la coesistenza tra le forme di agricoltura transgenica, convenzionale e biologica" - non fornisca al produttore biologico un'adeguata tutela in caso di contaminazioni, garantendo il risarcimento del danno da inquinamento genetico causato da colture altrui

²⁸⁴ A. Tommasini, *Produzioni biologiche e filiera corta in funzione di un'alimentazione sostenibile*, Riv. dir. agr., I, 2014, 47.

²⁸⁵ Sull'argomento si veda, I. Canfora, *Ogm e agricoltura biologica*, Agr. ist. merc., 2006, 419 s.

²⁸⁶ Il riferimento è alla già citata direttiva 12-03-2001 n. 18 sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati.

²⁸⁷ Tommasini, *Produzioni biologiche cit.*, 49.

nei soli casi di configurabilità della colpa del conduttore agricolo per non avere osservato i piani regionali ed aziendali di coesistenza (art. 5). Si tratta, in sostanza, di una particolare ipotesi di responsabilità civile cd. oggettiva - che va ad affiancarsi alla tradizionale responsabilità da illecito aquiliano di cui agli artt. 2043 ss. c.c. - dalla quale il danneggiante andrà esente in tutte le ipotesi in cui riesca a provare il caso fortuito ex artt. 2051 c.c. e 2052 c.c., o la non imputabilità a se stesso del vizio ex art. 2053 c.c., o di avere adottato tutte le misure idonee ad evitare il danno ai sensi degli artt. 2050²⁸⁸ c.c. e 2054 c.c. In particolare non sarà configurabile alcuna responsabilità nel caso in cui il danneggiante riesca a provare di avere adottato con diligenza e prudenza tutte le misure richieste dai piani regionali ed aziendali di coesistenza, con conseguente difficoltà, per gli agricoltori, di perseguire la propria attività nella produzione biologica.

Questa forma di responsabilità oggettiva, tuttavia, secondo parte della dottrina, non consentirebbe la tutela della libertà dei singoli operatori agricoli di scegliere le coltivazioni più confacenti alle proprie esigenze e ai propri interessi, con evidente soffocamento del concetto stesso di coesistenza²⁸⁹. Per tale ragione si è fatto ricorso - ai fini della salvaguardia dell'asserita libertà di scelta - allo strumento giuridico del divieto di immissioni di cui all'art. 844 c.c.²⁹⁰, ai sensi del quale il proprietario di un fondo non può impedire le immissioni o propagazioni derivanti dal fondo del vicino se queste ultime non superano la normale tollerabilità avuto anche riguardo alla condizione dei luoghi. Risulterà dirimente, in tal senso, l'"inclinazione" produttiva del territorio la quale, se predisposta a colture biologiche di risalente tradizione o in grado di apportare ingenti vantaggi economici condurrà, in caso di danni, ad una forma di ristoro talmente significativa da dissuadere qualunque tentativo di agricoltura transgenica. Peraltro, sulla base di un'interpretazione estensiva dell'art. 7, punto 7, del già citato regolamento 1829/2003 relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati, anche un'eventuale autorizzazione governativa non ridurrebbe «la responsabilità generale in campo civile e penale di un operatore del settore alimentare in relazione all'alimento in questione». Il diritto europeo attribuisce, a coloro che rispettano i canoni di produzione

²⁸⁸ Si osservi come, al riguardo, la coltura transgenica non possa considerarsi attività pericolosa ex art. 2050 giacché l'evento dannoso, nell'ipotesi di coltivazione di piante gm, costituisce un fatto naturale e inevitabile, al contrario di quanto accade nelle attività pericolose in cui il soggetto agente ha il potere, seppur a certe condizioni, di contrastare il danno.

²⁸⁹ Questo il punto di vista di A. Germanò, *Sulla coesistenza tra coltivazioni transgeniche e coltivazioni convenzionali: profili giuridici*, Riv. dir. agr. 2005, 411.

²⁹⁰ Cfr., sul punto, A. Germanò, *Biotecnologie in agricoltura*, IV Dig. Civ., I, 2003, 182 e E. Cristiani, *La disciplina dell'agricoltura biologica fra tutela dell'ambiente e sicurezza alimentare* (Torino 2004), 160.

biologica animale²⁹¹ e vegetale²⁹², il diritto di impiegare, tanto nell'etichetta, quanto nella pubblicità e nei documenti commerciali, il termine "biologico" e il relativo logo comunitario. L'art. 23 del regolamento del 2007 fa tuttavia divieto di inserire, in etichetta o nella pubblicità, termini o pratiche che possono indurre in errore il consumatore o l'utente suggerendo che un prodotto o i suoi ingredienti soddisfano le prescrizioni contenute nel regolamento in questione. Per la stessa ragione, infatti, non è consentito utilizzare il nome "biologico" per un prodotto che contiene o è costituito o è derivato da un OGM. Fra le indicazioni obbligatorie, potrà omettersi, in etichetta, l'indicazione di piccoli quantitativi di ingredienti, purché la quantità totale di questi sia inferiore al 2% della quantità totale, in termini di peso, di materie prime di origine agricola, ma dovrà comparire il codice che gli Stati membri attribuiscono a ciascuna autorità di controllo o organismo cui è soggetto l'operatore che ha effettuato la produzione o la preparazione più recente. L'art. 27 del regolamento sulla produzione biologica prevede, infatti, uno specifico sistema di controllo attraverso il quale gli Stati membri designano una o più autorità competenti - le quali peraltro devono offrire adeguate garanzie di oggettività e imparzialità - responsabili dei controlli relativi agli obblighi imposti dal regolamento medesimo.

Nella sola ipotesi in cui le verifiche risultino positive e, dunque, non venga accertata alcuna infrazione o irregolarità, l'operatore verrà iscritto in un elenco dei produttori sottoposto ai controlli di cui sopra e autorizzati all'impiego del segno del biologico. Occorre prestare particolare attenzione, tuttavia, al fatto che l'attestazione di biologicità non assicura che il prodotto agricolo sia "completamente" sano, ma garantisce unicamente che lo stesso sia ottenuto senza l'impiego di prodotti chimici in ciascuna sua fase, dalla concimazione della terra alla coltivazione dei vegetali alla somministrazione di alimenti agli animali. Dovrà trattarsi di prodotti ottenuti principalmente da ingredienti di origine agricola nei quali potranno essere utilizzati unicamente additivi, ausiliari di fabbricazione, aromi, acqua, sale, preparazioni a base di microrganismi ed enzimi, minerali, oligoelementi e vitamine (art. 19), ma non potranno in ogni caso escludersi eventuali contaminazioni ambientali dovute, ad esempio, a piogge acide o a vapori di piombo provenienti dalle autostrade limitrofe ai terreni di produzione²⁹³. Ecco perché

²⁹¹ Ai sensi dell'art. 2, lett. f), reg. 834/2007, si intende per "produzione animale" la «produzione di animali terrestri domestici o addomesticati (compresi gli insetti)».

²⁹² Secondo quanto stabilito dall'art. 2, lett. e), reg. 834/2007, la "produzione vegetale" si identifica con «la produzione di prodotti agricoli vegetali inclusa la raccolta di piante selvatiche a fini commerciali».

²⁹³ È quanto sottolineato da Germanò, Ragionieri, Rook Basile, *Diritto agroalimentare* cit., 175.

sono vietate le indicazioni in grado di indurre il consumatore a ritenere che il prodotto, attestato come biologico, possieda qualità organolettiche, nutritive o sanitarie superiori. Nonostante la normativa comunitaria imponga che le informazioni siano visibili, chiaramente leggibili e indelebili, è escluso l'impiego di colori, dimensioni e tipo di caratteri che diano maggiore risalto all'indicazione stessa rispetto alla denominazione di vendita del prodotto. Particolarmente significativa risulta, infine, la disposizione di cui all'art. 24, par. 1, comma 2 del regolamento 834/2007, la quale consente che l'indicazione obbligatoria del luogo in cui sono state coltivate le materie prime agricole di cui il prodotto è composto venga sostituita o integrata «dall'indicazione di un paese nel caso in cui tutte le materie agricole di cui un prodotto è composto siano state coltivate in quel paese»: sembra, questo, un primo passo verso un riscontro positivo alle istanze di alcuni Stati - fra i quali l'Italia - volte ad ottenere l'autorizzazione affinché sia evidenziata l'origine geografica nazionale dei prodotti.

CAPITOLO TERZO

RESPONSABILITÀ, RIMEDI ED EFFETTIVITÀ DELLA TUTELA

SOMMARIO: 1. La comunicazione del rischio e la tutela “anticipata”. - 2. I rimedi civilistici conseguenti alla violazione degli obblighi informativi imposti al professionista. - 3. Il risarcimento del danno come unica via percorribile? - 4. Il danno da prodotto difettoso nel mercato degli alimenti. - 5. Le pratiche leali d’informazione. - 6. Pratiche commerciali scorrette. - 7. Conclusioni.

1. *La comunicazione del rischio e la tutela “anticipata”*

Imprescindibili dai presupposti che si costituiscono come condizione essenziale per garantire la sicurezza alimentare del consumatore e il suo “diritto all’informazione” sono i possibili rimedi esperibili non soltanto contro la violazione delle norme sulla sicurezza di quello che viene definito “un mercato di alimenti sani e sicuri” (art. 14 reg. 178/2002), bensì anche di quelle poste a sostegno della trasparenza delle operazioni commerciali. La normativa europea si è, infatti, negli ultimi anni, sempre più orientata verso scelte maggiormente cautelative del diritto alla sicurezza, alla salute e all’informazione del consumatore, la cui figura ha subito, col tempo, una profonda trasformazione da giudice del mercato nella gara fra produttori a titolare di veri e propri diritti inviolabili²⁹⁴. In questo contesto, la comunicazione agroalimentare costituisce strumento indispensabile per salvaguardare l’autodeterminazione del consumatore e la sua stessa integrità fisica, oltre che il corretto funzionamento del mercato²⁹⁵, e ciò emerge in modo evidente non soltanto dalla disciplina generale sulla sicurezza alimentare di cui al regolamento 178/2002, bensì anche dal regolamento 1169/2011. Quest’ultimo individua infatti, fra i suoi obiettivi principali, quello della fornitura di informazioni sugli alimenti volta a un elevato livello di protezione della salute e degli

²⁹⁴ Cfr. sul punto, Salvi, *La comunicazione del rischio* cit., 459; S. Carmignani, *La tutela del consumatore nel Trattato di Lisbona*, Riv. dir. agr., 2010, 290 s.; E. Rook Basile, *L’informazione dei prodotti alimentari, il consumatore e il contratto*, Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti, a cura di A. Germanò, E. Rook Basile (Torino 2005), 3 s.; Masini, *Diritto all’informazione* cit., 576 s.

²⁹⁵ Particolarmente significativa risulta, al riguardo, la distinzione che S. Bolognini, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo* (Torino 2012), 53, fa tra le tre funzioni svolte dalla comunicazione nel settore alimentare: 1) quella meramente informativa, attraverso la quale si avrà una semplice trasmissione di informazioni; 2) quella cognitiva, nella quale, alla trasmissione di dati si aggiunge una funzione persuasiva in grado di orientare le scelte del consumatore; 3) quella preventiva-tutoria, che consente la trasmissione di informazioni volte ad evitare effetti nocivi per la salute.

interessi dei consumatori ricomprendendo, nel novero delle indicazioni obbligatorie, quelle sulla tutela della salute e sull'uso sicuro dell'alimento²⁹⁶.

Emblematici risultano, al riguardo, gli artt. 9 e 10 del reg. del 2002 i quali prevedono, rispettivamente, una consultazione aperta e trasparente dei cittadini «nel corso dell'elaborazione, della valutazione e della revisione della legislazione alimentare, a meno che l'urgenza della questione non lo permetta» e un loro diritto all'informazione qualora vi sia il sospetto che un alimento o un mangime possa comportare un rischio per la salute umana o animale. In questo caso andranno specificatamente indicati la natura del rischio per la salute, l'alimento considerato pericoloso, il tipo di rischio che può comportare e le misure adottate o in procinto di essere adottate «per prevenire, contenere o eliminare tale rischio».

Dalle disposizioni enunciate appare chiaro come il legislatore europeo abbia inteso avviare un processo volto alla consacrazione di un vero e proprio principio del diritto alimentare, quello dell' "informazione dei cittadini" sui rischi connessi alla sicurezza alimentare, al quale corrispondono paralleli obblighi informativi gravanti sui soggetti che a qualunque titolo partecipano alla catena alimentare²⁹⁷. Come già evidenziato, quella della "comunicazione" del rischio costituisce, da un punto di vista formale, una delle fasi principali nelle quali si suddivide il processo di analisi del rischio²⁹⁸ e, da un punto di vista sostanziale, un importante meccanismo attraverso il quale realizzare lo scambio interattivo di informazioni, pareri e segnalazioni sulla valutazione di un eventuale pericolo e sulle decisioni necessarie per gestirlo. Si tratta di un'attività che, come chiarito dal testo dell'art. 3 del regolamento del 2002, viene svolta «nell'intero arco del processo di analisi del rischio» dall'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA), dalle autorità pubbliche statali competenti nel settore della sicurezza alimentare e dalla Commissione, le quali operano all'interno di un circuito costituito da un flusso di informazioni indirizzate ai consumatori e da tutte le segnalazioni che questi ultimi rivolgono alle autorità pubbliche competenti. Qualora sussista il sospetto - fondato sul "ragionevole motivo" di cui all'art. 10 del reg. 178/2002 - dell'esistenza di un rischio per la salute derivante dal consumo di un alimento o mangime, le Istituzioni e

²⁹⁶ Si confrontino, nello specifico, gli artt. 3 e 4 del reg. 1169/2011.

²⁹⁷ Significativo, al riguardo, il richiamo fatto da Salvi (*La comunicazione del rischio* cit., 468, nota 42) alla lettura di N. Lipari, *Possesso dell'informazione*, Il diritto privato futuro, Lezioni raccolte da P. Perlingieri (Napoli 1993), 59, il quale individua, oltre al "diritto ad essere informati", una serie di altri aspetti concernenti il «diritto di un soggetto ad avere accesso a tutte le informazioni che lo riguardano», il «diritto ad essere protetti e non oppressi da informazioni non desiderate o che non interessano», nonché il «diritto alla privacy», il quale richiede che l'informazione utilizzata per un determinato scopo garantisca la riservatezza dei terzi.

²⁹⁸ Sul quale v. *supra* cap. I, par. 10.

gli Stati membri potranno adottare gli opportuni provvedimenti il cui limite principale, come già precedentemente accennato²⁹⁹, sarà costituito dal rispetto del principio di proporzionalità, codificato oggi all'interno dell'art. 5 TUE³⁰⁰.

Fra i criteri che dovranno governare il processo di comunicazione del rischio possono così annoverarsi, oltre al principio di precauzione a suo tempo esaminato³⁰¹ - attraverso il quale viene garantito un elevato livello di tutela della salute - un ulteriore parametro di azione, quello del principio di proporzionalità, che impone il ricorso a qualsiasi operazione di comunicazione del rischio nei soli casi strettamente necessari alla tutela dell'integrità fisica dei cittadini e nella misura meno lesiva possibile per gli interessi degli operatori del settore alimentare.

È, dunque, sul fronte di una tutela "anticipata", quella garantita dal ricorso al principio di precauzione, che ritengo possano aversi maggiori riscontri sul piano dell'effettività della tutela del consumatore il quale, per le ragioni che verranno approfondite nel prosieguo della trattazione, risulta a mio avviso gravemente ostacolato dalla presenza di innumerevoli norme connesse alla materia dell'informazione alimentare, incomplete perché circoscritte ad ambiti specifici, assolutamente prive di organicità e coerenza oltre che decisamente carenti da un punto di vista sanzionatorio. Ed infatti l'esperibilità, *ex post*, dei rimedi che il legislatore europeo e quello italiano contemplano nel caso in cui si verifichi un danno al consumatore di alimenti, non sembra ancora assicurare sul raggiungimento di una tutela piena ed effettiva della sua integrità fisica e del diritto all'informazione ad essa connesso.

Una questione particolarmente dibattuta concerne, peraltro, l'eventuale sussistenza di una forma di responsabilità dei soggetti che prendono parte al sistema di informazione sui rischi per i danni causati dall'inadempimento o dall'inesatto adempimento degli obblighi informativi ai quali gli stessi sono sottoposti³⁰². Il problema è sorto, in modo particolarmente accentuato, con riferimento al Sistema di Allarme Rapido, il RASFF (*Rapid Alert System for Food and Feed*: Sistema rapido di allerta per gli alimenti e i mangimi), un vero e proprio sistema di allarme sulla sicurezza alimentare costruito a seguito della crisi della "mucca pazza", in conseguenza della quale si era acuita

²⁹⁹ Confronta, sul punto, cap. I, par. 10 e 11.

³⁰⁰ Quest'ultimo stabilisce, al suo comma 1, che «(...)L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità», e al suo comma 4 che «In virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei trattati».

³⁰¹ E al quale si fa rinvio *supra*, cap. I, par. 11.

³⁰² Si confronti, sul punto, P. Lattanzi, *Il sistema di allarme rapido nella sicurezza alimentare*, Agricoltura Istituzioni Mercati, 2004, 269 s.

l'esigenza di un controllo in tempo reale dei rischi alimentari presenti in Europa. A tale organismo - in grado di raccogliere, organizzare e diffondere nell'Unione Europea gli allarmi segnalati dai Paesi membri, inclusi quelli causati da prodotti originari di Paesi extraeuropei poi importati all'interno dell'Unione europea - partecipano tutti gli Stati membri dell'UE ed anche la Norvegia, il Liechtenstein, l'Islanda, la Svizzera, nonché, sul piano istituzionale, la Commissione europea, l'EFSA e l'EFTA (*European Free Trade Association*: Associazione europea di libero scambio). Il meccanismo prevede che quando un membro del sistema giunge a conoscenza di un grave rischio per la salute, informa tempestivamente la Commissione Europea attraverso il RASFF in modo che la notifica circoli istantaneamente fra tutti i Paesi consentendo alle autorità sanitarie di predisporre adeguate misure. Le criticità di cui si occupa il RASFF non riguardano però solo il cibo, ma anche i mangimi e i materiali che vengono a contatto con gli alimenti: il caso della "encefalopatia spongiforme bovina" ha infatti messo in evidenza come anche gli alimenti per animali debbano essere salubri quanto i nostri, costituendo veicolo per le contaminazioni chimiche e microbiologiche che, una volta colpito l'animale, diventano un rischio per il consumo umano attraverso le carni, le uova, il latte.

Sul punto non può non sottolinearsi la scarsa attenzione riservata dalla normativa europea agli operatori del settore alimentare circa le gravi ripercussioni che potrebbero derivare - alla loro reputazione e ai loro interessi economici - dalla diffusione di informazioni concernenti rischi per la salute umana dovuti al consumo di alimenti o all'utilizzo di mangimi. Nel quadro appena tracciato, sembra che solo l'art. 52 del reg. 178/2002 sia in grado di sopperire, sia pure in minima parte, alla lacuna legislativa appena denunciata, da un lato, attraverso la previsione della fruibilità, da parte dei cittadini, delle informazioni a disposizione dei membri del sistema, dall'altro, escludendo dalla divulgazione tutte quelle informazioni coperte dal segreto professionale. In questo modo i cittadini avranno il diritto di conoscere la tipologia dei prodotti coinvolti, il grado di rischio e le misure adottate senza che venga resa pubblica, tuttavia, l'identità degli operatori destinatari di tali misure. Resta salva, in ogni caso, l'eccezione prevista dall'art. 52 del regolamento del 2002, il quale consente la divulgazione dei dati concernenti l'identità degli operatori economici nel caso di «informazioni che devono essere rese pubbliche, quando le circostanze lo richiedano,

per tutelare la salute umana». Ecco ricorrere, per dirlo con una ben nota metafora³⁰³, l'immagine della circumnavigazione attorno a Scilla e Cariddi, la quale rappresenta il «difficile ma necessario contemperamento tra i due “poli” rappresentati dai diritti dei consumatori, da un lato, e dagli interessi degli operatori economici, dall'altro». Proprio l'esigenza di un tale contemperamento ha condotto parte della dottrina³⁰⁴ a riflettere sull'opportunità dell'introduzione di rimedi preventivi circa eventuali danni derivanti alle imprese da una erronea informazione sui rischi, rimedi che potrebbero condurre, ad esempio, alla introduzione di processi di accertamento e ispezione sugli stessi organi deputati alla diffusione di informazioni³⁰⁵, in modo da tenere nella dovuta considerazione anche gli interessi degli operatori economici³⁰⁶.

2. I rimedi civilistici conseguenti alla violazione degli obblighi informativi imposti al professionista

Il tema delle informazioni che il professionista è obbligato a trasmettere al consumatore per assolvere al compito impostogli dal legislatore europeo, assume un rilievo particolare se solo si considera la varietà dei mezzi utilizzati a tale scopo, fra i quali l'etichetta svolge un ruolo certamente preminente, ancorché non esclusivo. Il primo problema nel quale ci si imbatte quando si discorre di etichetta è, tuttavia, quello del crescente numero di regole emanate nel tempo le quali, lungi dallo svolgere una funzione ordinante e di armonizzazione, risultano essere invece eccessivamente settoriali e di difficile consultazione, rendendo particolarmente gravosa per l'interprete e per lo stesso consumatore l'applicazione della normativa più adeguata al caso concreto. A ciò si aggiunga l'evidente *gap* normativo in tema di sanzioni connesse alla violazione degli obblighi informativi, in tutte le ipotesi in cui, tanto il produttore, quanto il venditore, omettano di comunicare dati importanti o trasmettano indicazioni non corrispondenti alla realtà. Il dato obiettivo da cui occorre partire ai fini della presente analisi concerne, pertanto, l'inadeguatezza del profilo sanzionatorio - normalmente

³⁰³ Il riferimento è a B. Van der Meulen, *Transparency & Disclosure. Legal dimensions of a strategic discussion*, EFFL 5/2007, richiamato da Salvi, *La comunicazione del rischio* cit., 488, nota 102.

³⁰⁴ In questo senso, F. Capelli, *Il regolamento (UE) n. 16/2011 della Commissione europea sul “Sistema di allarme rapido” applicabile in materia di prodotti alimentari e di mangimi*, Diritto Comunitario e degli scambi internazionali, 2012.

³⁰⁵ Così, Salvi, *La comunicazione del rischio* cit., 487.

³⁰⁶ Su questo interessante aspetto si veda B. Van Der Meulen, *The Function of Food Law. On the objectives of food law, legitimate factors and interests taken into account*, European Food and Feed Review, 2010, 83 s.

rimesso, nel dettaglio, al legislatore nazionale - rispetto alle seppur indispensabili dichiarazioni di principio che tuttavia «se non accompagnate da conseguenze sul piano pratico, finiscono per rimanere mero *flatus vocis*»³⁰⁷. La ragione principale per la quale il regolamento del 2011 detta puntuali disposizioni sugli obblighi informativi e sulle modalità di diffusione di specifici dati concernenti determinate categorie di prodotti, non prevedendo, al contempo, un apparato sanzionatorio che annoveri, al suo interno, specifici rimedi “privatistici” azionabili in caso di violazione di tali prescrizioni, risiede proprio nell’interpretazione che ruota attorno alla figura del consumatore di alimenti. Quest’ultimo viene, infatti, considerato non soltanto come soggetto debole del rapporto contrattuale, bensì quale titolare di una situazione giuridica soggettiva «con forti implicazioni pubblicistiche di tutela del mercato e della collettività tutta»³⁰⁸. A venire in rilievo è, dunque, un generico allontanamento del legislatore europeo dai profili negoziali del rapporto professionista-consumatore, parzialmente mitigato dalle disposizioni di cui agli artt. 3³⁰⁹, 47³¹⁰ e 54³¹¹ del regolamento 1169/2011 che tuttavia prevedono, quale unica sanzione, quella della incommerciabilità dei beni che non rispettino le prescrizioni in tema di informazioni tanto obbligatorie quanto facoltative. Ed è proprio da tale incommerciabilità che potrebbero discendere, secondo osservazioni della dottrina³¹², rilevanti conseguenze non soltanto sul piano pubblicistico, bensì anche su quello civilistico³¹³, tenuto conto del fatto che il prodotto alimentare costituisce

³⁰⁷ Il riferimento è a Girolami, *Etichettatura* cit., 167.

³⁰⁸ Queste le parole di Girolami, *Etichettatura* cit., 143.

³⁰⁹ Ai sensi dell’art. 3 reg. 1169/2011 «Quando la normativa in materia di informazioni sugli alimenti stabilisce nuovi requisiti, è opportuno garantire un periodo transitorio, dopo l’entrata in vigore di tali requisiti, salvo nei casi debitamente motivati. Durante detto periodo transitorio, gli alimenti la cui etichetta non soddisfa i nuovi requisiti possono essere immessi sul mercato e gli stock dei suddetti alimenti immessi sul mercato prima della scadenza del periodo transitorio possono continuare a essere venduti fino ad esaurimento».

³¹⁰ Ai sensi del quale «(...) la Commissione: a) stabilisce un periodo transitorio appropriato per l’applicazione delle nuove misure, durante il quale gli alimenti la cui etichetta non è conforme alle nuove misure possono essere immessi sul mercato e dopo il quale gli stock dei suddetti alimenti immessi sul mercato prima della scadenza del periodo transitorio possono continuare ad essere venduti sino a esaurimento».

³¹¹ Anche questa disposizione prevede che «Gli alimenti immessi sul mercato o etichettati prima del 13 dicembre 2014 che non soddisfano i requisiti del presente regolamento possono essere commercializzati fino all’esaurimento delle scorte».

³¹² Girolami, *Etichettatura* cit., 143 s.

³¹³ Germanò, Ragionieri, Rook Basile, *Diritto agroalimentare* cit., 124 s. L’A. ricava la nullità del negozio argomentando non dalle disposizioni di cui agli artt. 3, 47 e 54 del regolamento del 2011, ma sulla base della distinzione fra informazioni sulle quali le parti manifestano il proprio consenso, che riguardano dunque “elementi essenziali” del contratto e che conducono, conseguentemente, alla nullità dello stesso, ed informazioni concernenti “elementi non essenziali” - come quelle attinenti alla data in cui il prodotto deve essere consumato - nel qual caso il contratto potrà essere annullato per vizio del consenso e, in particolare, per dolo, per essere stato il consumatore indotto all’acquisto dell’alimento a causa di informazioni omesse, inesatte o false.

l'oggetto della prestazione diretta dell'operatore del settore degli alimenti la quale a sua volta, unitamente alla prestazione del consumatore, concorre ad identificare l'oggetto del contratto di compravendita³¹⁴.

È chiaro, pertanto, come qualunque vicenda connessa al bene scambiato non potrà che comportare rilevanti ripercussioni sul destino dell'intero regolamento contrattuale³¹⁵. E infatti, posto che l'art. 1325, comma 2, c.c. contempla, tra i suoi elementi essenziali, l'oggetto del contratto, il quale deve possedere, a pena di nullità, i requisiti prescritti dall'art. 1346 c.c. e, dunque, essere possibile, lecito, determinato o determinabile, ci si chiede se un bene per il quale la legge infligga la sanzione dell'incommerciabilità per la violazione delle prescrizioni che il legislatore europeo impone in materia di informazioni, possa o meno costituire un legittimo oggetto negoziale. Secondo tale impostazione, sembra al riguardo non potersi fornire alcuna risposta positiva, in quanto l'incommerciabilità del prodotto alimentare, rendendo giuridicamente impossibile il suo trasferimento, determinerà l'impossibilità dell'oggetto del contratto, con conseguente nullità della fattispecie negoziale prevista e disciplinata dagli artt. 1418, comma 2, c.c. e 1346 c.c. Peraltro, nell'ipotesi in cui la legge non si limiti soltanto a vietare la commerciabilità di un bene, ma ne sanzioni al contempo la relativa traslazione negoziale, a venire in rilievo sarà l'illiceità dell'oggetto per violazione di norme imperative - quelle, appunto, del regolamento 1169 del 2011 - alla quale conseguirà, anche in questo caso, la sanzione della nullità del negozio giuridico. Ad ogni modo, qualunque strada si decida di intraprendere - quella dell'impossibilità dell'oggetto ovvero della sua illiceità per contrasto con le norme imperative - la stessa condurrà l'interprete al radicale rimedio contrattuale della nullità, sulla cui utilità effettiva per il

Al riguardo non può non menzionarsi una significativa sentenza del 19-12-2007 n. 26724, con cui la Corte di Cassazione a sezioni unite ha ribadito la necessità di distinguere fra norme che regolano il comportamento dei contraenti e norme di validità del contratto affermando come «la violazione delle prime, tanto nella fase prenegoziale quanto in quella attuativa del rapporto, ove non sia altrimenti stabilito dalla legge, genera responsabilità e può esser causa di risoluzione del contratto, ove si traduca in una forma di non corretto adempimento del generale dovere di protezione e degli specifici obblighi di prestazione gravanti sul contraente, ma non incide sulla genesi dell'atto negoziale, quanto meno nel senso che non è idonea a provocarne la nullità».

³¹⁴ Secondo l'orientamento dottrinario ormai consolidato, per il quale si rinvia a V. Roppo, *Il contratto*, Tratt. Iudica-Zatti² (Milano 2011), 312; G. Alpa e R. Martini, *Oggetto e contenuto*, Il contratto in generale, t. III, Tratt. Bessone, XIII (Torino 1999), 363.

³¹⁵ Si confronti, al riguardo, il pensiero di A. Germanò, *Sull'etichetta degli alimenti*, Riv. dir. agr., I, 2010, 86 il quale, con riferimento alla normativa preesistente al regolamento 1169/2011, chiariva come, in caso di omesse o decettive informazioni sugli elementi essenziali del contratto, la conseguenza fosse quella della nullità dello stesso, mentre, qualora le suddette informazioni avessero riguardato elementi non essenziali, la loro violazione avrebbe condotto all'annullabilità per vizi del consenso fatto salvo, in entrambi i casi, il risarcimento del danno. Con riferimento all'attività preliminare al contratto, poi, l'A. riteneva possibile una tutela che contemplasse sanzioni penali o amministrative oltre che provvedimenti inibitori emanati dall'AGCM.

consumatore di alimenti non si possono che nutrire seri dubbi. E infatti non si comprende quale tipo di vantaggio possa conseguire il consumatore nel tornare dal rivenditore per chiedere la restituzione dei soldi e riconsegnare, dal canto suo, la merce, soprattutto qualora si tratti di beni di modico valore o scarsa quantità o, addirittura, di alimenti deperiti subito dopo l'acquisto o già consumati, i quali, dunque, non potranno più essere restituiti. La sanzione della nullità risulterà, al contrario, senz'altro utile nelle rare ipotesi in cui il consumatore abbia acquistato grandi quantità di prodotto il cui valore non sia così esiguo - ad esempio mediante una somministrazione dell'alimento a cadenza regolare - nel qual caso non resteranno prive di vantaggi la restituzione della merce non adeguata e la resa del prezzo di scambio.

Ragionando in tema di rimedi privatistici, sembra in ogni caso che, al di là delle rare ipotesi sopra accennate, lo strumento in grado di offrire una piena tutela soddisfacente al consumatore di alimenti in conseguenza della violazione degli obblighi informativi imposti al professionista dal legislatore europeo, non possa identificarsi con il ripristino dello *status quo ante* sul piano contrattuale, scaturente dal sistema di invalidità predisposto dal nostro ordinamento. Ci si è chiesti, allora, se a venire in soccorso possa essere la normativa in materia consumeristica enucleata all'interno del codice del consumo. Al riguardo, deve in primo luogo porsi l'accento sul carattere più circoscritto dell'ambito di applicazione soggettivo della disciplina consumeristica la quale, come già accennato, si riferisce ai consumatori "persone fisiche" senza menzionare le "comunità" richiamate, invece, dal regolamento del 2011: non sembra esservi, in sostanza, piena corrispondenza fra il consumatore di alimenti alla cui tutela sono indirizzate le norme pubblicitiche in tema di sicurezza, pubblicità ed etichettatura e il consumatore destinatario delle disposizioni privatistiche dettate in ambito contrattuale dal codice del consumo in attuazione di direttive comunitarie³¹⁶. Da un punto di vista oggettivo, inoltre, non si applicano al mercato alimentare - per espressa previsione degli artt. 8 cod. cons.³¹⁷ e 102, comma 6, cod. cons.³¹⁸ - le disposizioni generali in materia di informazioni ai consumatori contenute nel titolo II, capo II cod. cons., e quelle sulla sicurezza dei prodotti di cui al titolo I, parte IV, cod. cons., in quanto costituiscono

³¹⁶ Cfr., sul punto, De Cristofaro, *I contratti del consumo alimentare* cit., 5.

³¹⁷ Ai sensi del quale «1. Sono esclusi dall'applicazione del presente capo i prodotti oggetto di specifiche disposizioni contenute in direttive o in altre disposizioni comunitarie e nelle relative norme nazionali di recepimento. 2. Per i prodotti oggetto di disposizioni nazionali in materia di informazione del consumatore, le norme del presente capo si applicano per gli aspetti non disciplinati».

³¹⁸ Il quale afferma che le disposizioni relative alla sicurezza dei prodotti «non si applicano ai prodotti alimentari di cui al regolamento (CE) n. 178/2002, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002».

oggetto di specifiche prescrizioni comunitarie racchiuse, in particolare, nei regolamenti 1169/2011 e 178/2002.

Alla compravendita e somministrazione di prodotti alimentari stipulate tra professionisti e consumatori si applicano, invece, le disposizioni di cui agli artt. 128-135 cod. cons. sulla vendita di beni mobili di consumo³¹⁹. L'art. 129, nello specifico, sancisce l'obbligo, per il venditore, di consegnare al consumatore "beni conformi" al contratto di vendita e, dunque: a) idonei all'uso al quale servono abitualmente beni dello stesso tipo; b) conformi alla descrizione fatta dal venditore e forniti delle "qualità del bene che il venditore ha presentato al consumatore come campione o modello"; c) in possesso delle qualità e delle prestazioni abituali di un bene dello stesso tipo, che il consumatore può ragionevolmente aspettarsi, tenuto conto della natura del bene e, se del caso, "delle dichiarazioni pubbliche sulle caratteristiche specifiche dei beni fatte al riguardo dal venditore, dal produttore o dal suo agente o rappresentante, in particolare nella pubblicità o sull'etichettatura"; d) idonei all'uso particolare voluto dal consumatore, da questi portato a conoscenza del venditore al momento della conclusione del contratto e che il venditore abbia accettato anche per fatti concludenti. In questo senso, qualsiasi difetto di conformità esistente al momento della consegna del bene legittima il consumatore al ripristino, a titolo gratuito, della conformità della cosa mediante la sua riparazione o sostituzione, così come previsto dai commi 3, 4, 5 e 6 dell'art. 130 cod. cons. ovvero ad una riduzione del prezzo o alla risoluzione del contratto, a norma dei commi 7, 8 e 9 dell'art. 130, nelle sole ipotesi, però, in cui i primi due rimedi risultino impossibili o eccessivamente onerosi o qualora il venditore non li abbia effettuati entro un congruo termine dalla richiesta o, ancora, nella circostanza in cui abbiano arrecato notevoli inconvenienti al consumatore.

Sono questi i criteri di gerarchizzazione che individuano i confini delle prestazioni primarie di riparazione e sostituzione cui è tenuto il venditore, il superamento dei quali determina dunque il passaggio dai rimedi ripristinatori ai mezzi di tutela edilizi. Occorre rilevare che mentre il primo criterio, quello dell'"impossibilità", deriva dal caso fortuito e dalla forza maggiore, i quali rendono impossibile l'oggetto della prestazione da un punto di vista naturalistico e giuridico, l'"eccessiva onerosità" rende la prestazione ancora possibile ma eccessivamente sproporzionata tenuto conto dei mezzi dedotti in

³¹⁹ Per un'attenta analisi del criterio gerarchico dei rimedi nella disciplina consumeristica cfr. Mazzamuto, *Il contratto di diritto europeo* cit., 331 s.

contratto³²⁰.

Attraverso l'elaborazione della gerarchia rimediale, il legislatore ha così inteso costruire un meccanismo volto alla tutela dell'interesse specifico del consumatore all'acquisto di un bene le cui caratteristiche corrispondano alle originarie aspettative, privilegiando l'interesse al mantenimento degli effetti del contratto: viene in tal modo confermata la preferenza accordata dal legislatore europeo ai rimedi ripristinatori e, dunque, ai mezzi di tutela in forma specifica. Secondo quanto stabilito dall'art. 132 cod. cons, peraltro, la responsabilità contrattuale del venditore potrà essere invocata allorché il difetto di conformità si manifesti entro i due anni successivi alla consegna, previa denuncia da effettuarsi entro due mesi dalla sua scoperta. Come emerge dalle lettere b) e c) dell'art. 129 cod. cons., l'informazione fornita dal venditore e formulata in modo da trarre in inganno o indurre in errore il consumatore rispetto al prodotto venduto configura un difetto di conformità del bene al contratto, del quale il fruitore finale potrà rendersi conto, nella specifica cornice del settore alimentare, attraverso l'etichettatura. Quest'ultima costituisce, infatti, lo specchio della corrispondenza in concreto del bene venduto alle dichiarazioni contenute in etichetta o nella pubblicità, la cui mancanza legittima l'operatività dell'apparato rimediale previsto dall'art. 130 cod. cons. senza che a nulla rilevi la distinzione tra informazioni obbligatorie e informazioni volontarie, posto che, nella disciplina consumeristica, le dichiarazioni del venditore sono destinate ad incidere non più sul piano prenegoziale delle trattative, bensì su quello propriamente contrattuale, costituendo parte integrante della promessa del venditore³²¹.

I rimedi specifici previsti dalla disciplina della vendita dei beni mobili di consumo - così come quelli contemplati dal codice del '42 - non sembrano tuttavia in grado di offrire al consumatore di alimenti un'adeguata efficacia satisfattiva. E infatti, provando ad applicare la normativa in questione al mercato alimentare, ci si accorge immediatamente della scarsa efficacia della quasi totalità degli strumenti da essa contemplati (basti pensare alla assoluta impraticabilità del rimedio della riparazione, materialmente impossibile da realizzare per un prodotto alimentare). Come già sottolineato, nel caso in cui il consumatore si accorga, dopo averlo acquistato, di un vizio dell'alimento - il quale costituisce un bene "fungibile" - potrà applicarsi, senza

³²⁰ Questa ipotesi, secondo Mazzamuto, *Il contratto di diritto europeo* cit., 334, «coincide con la figura dell'impossibilità oggettiva e relativa quale concetto delineato "in relazione al contenuto del concreto rapporto in questione così come risulta determinato dalla sua fonte"». Il virgolettato si riferisce a L. Mengoni, *Responsabilità contrattuale*, Enc. Dir., XXXIX (Milano 1988), 1086 s.

³²¹ M. Girolami, *I criteri di conformità al contratto fra promissio negoziale e determinazione legislativa nel sistema dell'art. 129 del codice del consumo*, Riv. dir. civ., 2006, I, 275 s.

difficoltà particolari, il rimedio della sostituzione, che consentirà al fruitore del bene di rivolgersi al rivenditore per ottenere la sostituzione del prodotto difforme con un altro il quale, in possesso delle medesime caratteristiche del bene offerto in vendita ma privo dei vizi lamentati, sia in grado di soddisfare le aspettative originarie dell'acquirente. Il sentiero non è tuttavia così facilmente percorribile nell'ipotesi in cui il vizio dell'alimento derivi da un difetto di informazione, nel qual caso è difficile immaginare che il prodotto mal etichettato possa essere efficacemente sostituito con altri beni della stessa natura e provenienza i quali, a ben vedere, saranno dotati di un'etichettatura identica a quella del bene viziato e, dunque, non conforme alle prescrizioni legislative. In tale ipotesi non si tratta, infatti, di offrire in sostituzione un bene "identico" a quello originariamente comprato, come accade nel caso in cui si acquisti un frutto marcio facilmente sostituibile con altro identico dello stesso produttore, ma di capire se ed in quali termini il venditore possa liberarsi dal suo obbligo di prestazione consegnando un alimento che, seppur diverso da quello originariamente acquistato dal consumatore, sia in grado di garantirgli il medesimo livello di soddisfazione. Si pensi, ad esempio al caso in cui, a fronte dell'acquisto di un succo di frutta etichettato con una certa percentuale di frutta in realtà non corrispondente alla sua reale composizione, il venditore offra al consumatore un succo contenente la percentuale di frutta desiderata, ma di un'altra marca e produttore. Al fine di fornire una possibile soluzione alla questione prospettata, è utile ricorrere ad un orientamento dottrinario che distingue il concetto di sostituibilità da quello di fungibilità e non ammette dunque una loro identificazione³²². Secondo tale impostazione, la "sostituibilità" sarebbe connessa non soltanto ad elementi oggettivi che conducono alla astratta fungibilità del bene, bensì anche ad una componente soggettiva che identifica la concreta volontà dei contraenti con l'idoneità effettiva del "nuovo" bene volto a soddisfare le loro aspettative. Solo interpretando caso per caso il contenuto dell'accordo negoziale e i presupposti oggettivi e soggettivi che hanno condotto al suo perfezionamento sarà pertanto possibile individuare il "genus" di alimenti non solo astrattamente fungibili ma anche materialmente sostituibili. E così, per gli alimenti viziati sotto il profilo delle informazioni contenute in etichetta si ammette, in linea di principio, la sostituibilità del prodotto viziato con un altro che risulti equivalente, ad esempio, sul piano nutrizionale, e che comunque sia in grado di soddisfare le aspettative del consumatore. I dubbi permangono, però, sulla capacità di quest'ultimo di

³²² Si vedano, in particolare, C. Rinaldo, *La sostituibilità del bene nella vendita di species al consumatore (Italia e Germania: due ordinamenti a confronto)*, Riv. dir. civ., 2011, II, 531 s. nonché Girolami, *Etichettatura cit.*, 152 s.

“verificare” la composizione chimica dell’alimento che compra o la concreta provenienza delle materie prime, posto che nella maggior parte dei casi la percezione che l’acquirente avrà di un eventuale difetto sarà limitata - salve eventuali reazioni allergiche o fisiche - ad una mera sensazione gustativa della quale si accorgerà solo dopo avere ingerito l’alimento. In questo senso, il rimedio della sostituzione, seppur praticabile in linea teorica, non sembra condurre ad utili riscontri sul piano pratico di una tutela effettiva a causa delle fisiologiche difficoltà alle quali andrà incontro il consumatore nell’accorgersi del difetto informativo.

Tornando all’analisi dei rimedi predisposti dall’art. 130 cod. cons., ci si domanda allora se gli strumenti della riduzione del prezzo e della risoluzione del contratto siano in grado di garantire una maggiore tutela. Nel primo caso, solo l’acquisto di grandi quantità di merce potrà condurre ad una residuale tutela soddisfacente ma si tratta, anche in questa circostanza, di un rimedio che con scarsa probabilità il consumatore sarà portato ad esperire in considerazione del fatto che si accorgerà del difetto solo dopo avere consumato il bene o a seguito di un suo deperimento anomalo. Riflessioni analoghe conducono a ritenere scarsamente efficace anche il rimedio della risoluzione del contratto, il quale costituirà l’unica via percorribile nelle rare ipotesi in cui il consumatore non abbia ingerito il prodotto e si accorga in anticipo del suo difetto o comunque nel caso in cui egli abbia acquistato una grande quantità di merce per far fronte a specifiche esigenze nutrizionali o di salute. In sostanza, considerata la celere deperibilità dei prodotti alimentari e il loro esiguo valore se acquistati singolarmente, e tenuto altresì conto della peculiarità del mercato alimentare, anche i rimedi predisposti dall’art. 130 cod. cons. nell’ambito della vendita di beni di consumo risulteranno privi di effettiva efficacia per il consumatore. I rimedi contrattuali conservano, dunque, un’utilità marginale nelle sole ipotesi in cui il consumatore abbia acquistato ingenti quantità di prodotto, nel qual caso sarà forse da privilegiare la via della nullità per violazione di norme imperative sopra immaginata, rispetto ai rimedi consumeristici di cui all’art. 130 cod. cons.

3. Il risarcimento del danno come unica via percorribile?

Nonostante la prevalenza accordata dal diritto privato europeo alla tutela in natura - maggiormente in grado di soddisfare il principio di effettività - al settore della vendita

di alimenti come beni di consumo può senza dubbio applicarsi, al fine di integrare i rimedi di cui all'art. 130 cod. cons., lo strumento del risarcimento dei danni, che trae la propria giustificazione normativa dall'art. 135 cod. cons., ai sensi del quale «1. Le disposizioni del presente capo non escludono nè limitano i diritti che sono attribuiti al consumatore da altre norme dell'ordinamento giuridico»³²³.

Oltre al risarcimento connesso alla vendita dei beni mobili di consumo, e fatta salva l'applicabilità del sistema generale della responsabilità civile delineato dal nostro codice, ulteriori profili di responsabilità sono poi ricavabili dall'art. 8 del regolamento 1169 del 2011, il quale individua, nello specifico, il soggetto responsabile delle informazioni sugli alimenti identificandolo nell'operatore «con il cui nome o con la cui ragione sociale è commercializzato il prodotto o, se tale operatore non è stabilito nell'Unione», nell'importatore nel mercato dell'Unione. La disposizione in commento chiarisce, inoltre, come l'operatore del settore alimentare responsabile delle informazioni sugli alimenti sia gravato dall'obbligo di assicurare non soltanto la presenza delle suddette informazioni, bensì anche la loro esattezza in conformità «alla normativa applicabile in materia di informazioni sugli alimenti e ai requisiti delle pertinenti disposizioni nazionali». Dalla lettura del precetto di cui all'art. 8 ci si accorge ancora una volta di come, al di là di mere prescrizioni pensate in un'ottica di “tutela preventiva” del mercato e del consumatore, attraverso le quali si mira a garantire la trasparenza degli scambi all'interno dell'intera filiera alimentare, manchi del tutto l'indicazione di sanzioni generali connesse alla violazione dei suddetti obblighi informativi. D'altronde, come evidenziato da autorevole dottrina³²⁴, l'art. 8 del regolamento del 2011 individua sì i soggetti responsabili del deficit informativo, ma ricollega tale responsabilità all'inadempimento di competenze specifiche imposte dalla legge. Non a caso, il testo inglese della disposizione in commento fa espresso riferimento alle “*responsibilities*” intese come “competenze”, ossia attribuzioni che

³²³ Si tratta di una responsabilità contrattuale riconducibile, per parte della dottrina, all'art. 1494 c.c., per altra, all'art. 1218 c.c. Nel senso della riconducibilità del risarcimento dei danni della disciplina consumeristica all'art. 1218 c.c. si veda C. M. Bianca, *Commento all'art. 130*, Commentario alla vendita di beni di consumo, a cura di C. M. Bianca (Padova 2006); *contra* Mazzamuto, *Il contratto di diritto europeo* cit., 370 s., il quale individua nel risarcimento del danno consumeristico lo «strumento volto a ristorare le perdite subite dal garantito»: secondo tale autorevole orientamento, il risarcimento costituisce un ulteriore effetto della garanzia, la quale tutela l'interesse del compratore «alla realizzazione del contratto sotto il profilo delle qualità del bene». In questo senso il fondamento del risarcimento del danno va individuato nell'art. 1494, comma 1 e non nell'art. 1218 c.c. Nello stesso senso cfr. L. Mengoni, *Profili di una revisione critica della teoria sulla garanzia per i vizi nella vendita*, Riv. dir. comm., 1953, 20 e C. Castronovo, *Il diritto di regresso del venditore finale nella tutela del consumatore*, Europa dir. priv., 2004, 969.

³²⁴ Il riferimento è a Costato, *Le etichette alimentari* cit., 664. Sul punto cfr. anche Girolami, *Etichettatura* cit., 154.

identificano coloro su cui grava il compito di fornire le informazioni sugli alimenti. Anche in questo caso, tuttavia, non sembra potersi escludere la risarcibilità del danno al consumatore quale rimedio conseguente a simili violazioni. A tale soluzione si approda, in primo luogo, dalla lettura dell'art. 2, comma 2, cod. cons., ai sensi del quale «Ai consumatori ed agli utenti sono riconosciuti come fondamentali i diritti: a) alla tutela della salute; b) alla sicurezza e alla qualità dei prodotti e dei servizi; c) *ad una adeguata informazione e ad una corretta pubblicità*³²⁵; c-bis) all'esercizio delle pratiche commerciali secondo principi di buona fede, correttezza e lealtà³²⁶; d) all'educazione al consumo; e) alla correttezza, alla trasparenza ed all'equità nei rapporti contrattuali; (...)».

Ma è soprattutto attraverso l'applicazione degli artt. 139, 140 e 140-bis cod. cons. che sarà possibile, anche per il consumatore del mercato degli alimenti, accedere alla giustizia al fine di vedere tutelato il diritto fondamentale «ad una adeguata informazione e ad una corretta pubblicità» riconosciutogli dall'art. 2, lett. c), cod. cons., tanto nella forma inibitoria quanto in quella risarcitoria. Qualora poi la violazione degli obblighi informativi abbia arrecato un danno al consumatore, potrà ravvisarsi un profilo di responsabilità aquiliana ai sensi degli artt. 2043 s. c.c. se solo si consideri che la tutela della situazione giuridica del singolo, lesa dal professionista, è in realtà volta alla salvaguardia dell'intera collettività e del mercato, alla correttezza degli scambi e alla protezione della salute dei cittadini. In quest'ottica, il ricorso alla responsabilità aquiliana consentirà di esperire l'azione di risarcimento del danno anche a coloro che abbiano subito un pregiudizio dalla violazione degli obblighi informativi, pur senza avere acquistato l'alimento direttamente dall'operatore.

Non può tuttavia trascurarsi un dato fondamentale, quello per il quale le informazioni inserite in etichetta rappresentano il contenuto diretto della proposta contrattuale accettata dal consumatore proprio a seguito della verifica delle informazioni predisposte dal produttore. Il consumatore di alimenti, infatti, stipula pur sempre un contratto di scambio, nel quale l'informazione costituisce lo strumento cardine per la formazione del consenso³²⁷ e per la determinazione del contenuto degli obblighi contrattuali. In questo

³²⁵ Il corsivo è nostro.

³²⁶ Lettera inserita dall'articolo 2 del d.lgs. 23 ottobre 2007 n.221.

³²⁷ Il rilievo delle indicazioni in etichetta per la formazione del consenso del consumatore è messo in luce da Tamponi, *La tutela del consumatore di alimenti* cit., 595; sul punto cfr. anche C. M. Bianca, *Il contratto* (Milano 2000), 247 e Mazzamuto, *Il contratto di diritto europeo* cit., 221 s., ai sensi del quale «Gli obblighi di informazione investono non solo la fase precedente la conclusione del contratto ma anche il perfezionamento dell'accordo e la successiva esecuzione del rapporto contrattuale, essendo

quadro, l'operatore che fornisce informazioni incomplete o ingannevoli sul proprio alimento violerà non soltanto il generale dovere di correttezza e buona fede che nelle trattative costituisce fonte di responsabilità precontrattuale ex art. 1337 c.c.³²⁸, ma si renderà anche contrattualmente responsabile per inadempimento della «*promissio negoziale*», tenuto conto, peraltro, della natura imperativa delle indicazioni contenute in etichetta, le quali dunque incideranno tanto sulla fase precontrattuale quanto su quella contrattuale³²⁹. Al di là delle considerazioni appena svolte, qualunque sia il profilo di responsabilità al quale si intenda ricondurre il rimedio risarcitorio, non potrà che emergere, anche in questo caso, un certo scetticismo sul versante della effettività della tutela. Il consumatore di alimenti, infatti, difficilmente sarà incentivato a ricorrere alla via giurisdizionale al fine di attivare i rimedi risarcitori, e ciò a causa di una serie di fattori legati, in primo luogo, all'esiguo valore della pretesa azionabile, ma anche, e soprattutto, alle difficoltà connesse all'onere di provare il danno concretamente subito. L'unica ipotesi in cui potrà forse giustificarsi un'azione giudiziale in tal senso, tenuto conto del valore irrisorio degli alimenti normalmente acquistati, riguarda il pregiudizio economico scaturente da un danno alla salute, nel qual caso, ancora una volta, ci si dovrà scontrare con le evidenti difficoltà probatorie concernenti il nesso di causalità diretto tra il pregiudizio subito e le omesse o decettive informazioni. Alle medesime conclusioni non potrà che giungersi riguardo ad eventuali profili di danno non patrimoniale, i quali richiedono un onere probatorio particolarmente gravoso volto a dimostrare il nesso eziologico tra il *deficit* informativo e il danno non patrimoniale subito, sia esso biologico, esistenziale o morale.

4. *Il danno da prodotto difettoso nel mercato degli alimenti*

Le disposizioni in passato applicabili al fenomeno della circolazione di beni difettosi risultano oggi inadeguate a causa del mutare del contesto economico e sociale nel quale viviamo, caratterizzato da forme di contrattazione prive di dialogo le quali - affidate a gesti anonimi e silenziosi riconducibili principalmente alla scelta di un prodotto e alla

funzionali ad entrambi gli aspetti della consapevole formazione del consenso e della corretta gestione per l'appunto del rapporto contrattuale».

³²⁸ Sull'argomento si veda G. Grisi, *Gli obblighi informazione*, Il contratto e le tutele, a cura di S. Mazzamuto (Torino 2002), 144.

³²⁹ In questo senso, Girolami, *Etichettatura* cit., 156; Tamponi, *La tutela del consumatore di alimenti* cit., 597 s.; Rook Basile, *L'informazione dei prodotti alimentari* cit., 13 s.

corresponsione del suo prezzo - danno vita ad obbligazioni reciproche scaturenti da rapporti di fatto e da “contatti sociali”³³⁰.

In passato, l’acquirente che intendesse ottenere in via contrattuale e dall’immediato dante causa il risarcimento dei danni derivanti dai vizi della cosa poteva invocare l’art. 1494 c.c. o appellarsi all’art. 2043 c.c. per conseguire, dal produttore-primario venditore e/o dal fornitore, il risarcimento in via aquiliana dei danni causati alla propria integrità fisica o ai propri beni dalla cosa acquistata. Ciò implicava - e implica ancora - sul versante della responsabilità contrattuale, lo svantaggio della brevità dei termini di decadenza e prescrizione previsti dall’art. 1495 c.c., aggravato dalla possibilità per il rivenditore di provare “di avere ignorato senza sua colpa i vizi della cosa”³³¹ e, sul fronte della responsabilità extracontrattuale, il difficile onere, posto a carico del danneggiato, di provare la colpa del danneggiante. Se per un verso, infatti, l’ultimo venditore non incontrerà difficoltà particolari nel dimostrare di avere ignorato senza colpa i vizi del prodotto alimentare, soprattutto quando questo sia stato confezionato da altri, per altro verso risulterà difficilmente dimostrabile, da parte dell’acquirente, il comportamento colposo posto in essere da controparte nel processo di produzione del bene dai cui vizi sia derivato un danno al fruitore finale. In questo quadro, e sulla scia di una corrente dottrina che, coerentemente con l’analisi economica del diritto, aveva affermato l’opportunità di imporre alle imprese produttrici i rischi derivanti dalla loro attività, l’Unione europea si è così preoccupata di emanare la direttiva 25-07-1985 n. 374 prevedendo una sorta di responsabilità “oggettiva”³³² del produttore per i danni causati dal difetto del suo prodotto.

Una recente sentenza della Corte di Cassazione del 26-06-2015 n. 13225, facendo il punto su un orientamento ormai costante della giurisprudenza di legittimità in tema di danno da prodotti difettosi, ha in realtà chiarito la natura “presunta” e non oggettiva della responsabilità del produttore in ordine alla quale, pur potendosi prescindere dall’accertamento della colpevolezza del danneggiante, sarà necessaria la dimostrazione

³³⁰ Cfr., sul punto, Bianca, *Il contratto* cit., 39; Germanò, Ragionieri, Rook Basile, *Diritto agroalimentare* cit., 53.

³³¹ Sul tema della responsabilità contrattuale si veda A. Di Majo, *La responsabilità contrattuale* (Torino 2007).

³³² La dottrina si divide fra chi riconduce la responsabilità del produttore nella forma della responsabilità per colpa presunta facendo leva sulla presenza delle cause di esclusione della responsabilità di cui all’art. 118 cod. cons. (cfr. C. M. Bianca, *La responsabilità civile*², 5, *Diritto civile* (Milano 2012), 751 s.), chi la qualifica come responsabilità oggettiva piena, nella quale le esimenti costituiscono ipotesi interruttrive del nesso causale (così G. Stella, *La responsabilità del produttore per danno da prodotto difettoso nel nuovo codice del consumo*, *Resp. civ. e prev.*, 2006, 1884.) e chi invece afferma una responsabilità oggettiva relativa, in ragione dell’esistenza delle esimenti (così G. Alpa, *Il diritto dei consumatori* (Roma-Bari 2002), 401).

dell'esistenza del difetto del prodotto; secondo tale impostazione il soggetto danneggiato sarà onerato della «prova del collegamento causale non già tra “prodotto” e danno, bensì tra “difetto” e danno»³³³: il consumatore del mercato degli alimenti avrà, dunque, il difficile compito di provare il collegamento causale tra gli effetti materiali anomali derivanti dall' “uso normale” del prodotto e il danno subito alla sua integrità fisica ovvero ad altro bene materiale. D'altronde, come specificato dai giudici di Piazza Cavour in un passaggio successivo della sentenza in commento, «il danno riportato non prova di per sé (...), né direttamente né indirettamente, il difetto né la pericolosità del prodotto in condizioni normali di impiego, ma solo una più indefinita pericolosità del prodotto di per sé insufficiente per istituire la responsabilità del produttore, se non sia anche in concreto accertato che quella specifica condizione di insicurezza del prodotto si pone al di sotto del livello di garanzia di affidabilità richiesto dall'utenza o dalle leggi in materia».

Dall'orientamento appena esaminato discende pertanto che solo a seguito del raggiungimento della prova del nesso causale tra difetto e danno graverà sul produttore la dimostrazione di una delle cause liberatorie previste dalla direttiva del 1985 (e, oggi, dall'art. 118 del codice del consumo). Quella del produttore costituisce, infatti, una responsabilità presunta dalla quale lo stesso potrà liberarsi provando: a) di non avere messo il prodotto in circolazione; b) che il difetto che ha causato il danno non esisteva al momento dell'immissione in circolazione del prodotto o in un momento ad esso successivo; c) di non avere fabbricato il prodotto per la vendita o qualsiasi altra forma di distribuzione a scopo economico, né di averlo fabbricato o distribuito nel quadro della propria attività professionale; d) che il difetto fosse conseguenza della conformità del prodotto a norme imperative; e) la non conoscibilità del difetto - e, dunque, l'imprevedibilità del danno - allo stato delle conoscenze scientifiche e tecniche nel momento in cui il prodotto è stato messo in circolazione; f) l'interruzione del nesso di causalità per fatto del terzo³³⁴. L'esimente di cui alla lettera e) riguarda, in particolare, l'ipotesi in cui l'esistenza del difetto di un prodotto non fosse riscontrabile al tempo della sua immissione in commercio, sulla base delle conoscenze tecnico-scientifiche

³³³ Così come emerge dal testo dell'art. 120 cod. cons. Cfr., sul punto, Cass. 29-05-2013 n. 13458 e Cass. 23-05-2013 n. 12665.

³³⁴ Sulla responsabilità per danno da prodotto difettoso cfr. C. Castronovo, *Problema e sistema del danno da prodotti* (Milano 1979); Id., *La nuova responsabilità civile* (Milano 1997); G. Alpa, M. Bessone, *La responsabilità del produttore* (Milano 1999); U. Carnevali, voce *Responsabilità del produttore*, Enc. dir., II (Milano 1998), 936; A. Germanò, *La responsabilità civile dell'impresa alimentare per danni da prodotto difettoso*, Banca dati “diritto alimentare on-line”, www.leggiditaliaprofessionale.it; G. Ponzanelli, *Responsabilità oggettiva del produttore e difetto di informazione*, *Danno e resp.*, 2003, I, 1005; M. Giuffrida, *Responsabilità per danno da prodotto difettoso*, Dig. Civ. (Torino 2009), 453.

esistenti in quel momento (cd. rischio da sviluppo).

Si tratta di una previsione particolarmente significativa, attraverso la quale viene introdotta nella disciplina del danno da prodotto difettoso una valutazione della diligenza del produttore, al quale potranno essere validamente opposte le sole conoscenze disponibili al momento della immissione del prodotto sul mercato, in modo da non ostacolare il progresso tecnico e la circolazione di prodotti nuovi³³⁵. Alla direttiva del 1985 è successivamente subentrata la n. 99/34³³⁶, grazie alla quale oggi anche i prodotti agricoli, ossia quelli naturali del suolo, dell'allevamento, della pesca e della caccia - sia di base che trasformati - sono sottoposti alla disciplina sulla responsabilità per prodotto difettoso in quanto ricompresi nella nozione di "prodotto" inteso come «ogni bene mobile, anche se incorporato in altro bene mobile o immobile»³³⁷. La ragione dell'originaria esclusione del mercato dei prodotti primari dalla normativa in commento, ad opera tanto del legislatore europeo quanto di quello italiano, risiedeva nel concetto stesso di prodotto naturale, considerato esente da difetti in quanto non soggetto ad alcuna trasformazione da parte dell'uomo.

Il successivo incremento dell'impiego di tecniche di produzione industriale ha tuttavia rivelato l'inopportunità di una simile scelta, conducendo ad un decisivo cambiamento di rotta del quale si sono fatti portavoce, in un primo momento, la direttiva 99/34 e successivamente il codice del consumo. L'art. 115, comma 2-*bis*, cod. cons., stabilisce infatti che «Produttore, ai fini del presente titolo, è il fabbricante del prodotto finito o di una sua componente, il produttore della materia prima, nonché, per i prodotti agricoli del suolo e per quelli dell'allevamento, della pesca e della caccia, rispettivamente l'agricoltore, l'allevatore, il pescatore ed il cacciatore». La disciplina sulla responsabilità per danno da prodotto difettoso, contenuta oggi nel titolo II, parte IV del codice del consumo, sarà dunque applicabile sia agli alimenti conservati e trasformati, sia ai cibi "freschi"³³⁸. Particolarmente indicativa è la definizione di "prodotto difettoso" che si ricava dall'art. 6 della direttiva del 1985³³⁹: quest'ultimo viene identificato con ogni bene privo della sicurezza che ci si può legittimamente attendere tenuto conto di una serie di circostanze fra cui: a) la sua presentazione; b) l'uso al quale può essere ragionevolmente destinato e c) il momento della sua messa in circolazione.

³³⁵ Confronta, sul punto, Ceg 30-05-1997, causa C-300/95, *Commissione c. Regno Unito*.

³³⁶ Si tratta della dir. 10-05-1999 n. 34.

³³⁷ Così l'art. 115, comma 1, cod. cons.

³³⁸ Così Al Mureden, *I danni da consumo di alimenti tra legislazione di settore, principio di precauzione e responsabilità civile*, Contr. e impr., 2011, 1500; Girolami, *Etichettatura* cit., 158.

³³⁹ Per una definizione di "prodotto difettoso" cfr. anche art. 117 cod. cons.

In questo senso, la presenza di imperfezioni o difetti nel bene non può che avere ripercussioni su quella sicurezza che si costituisce come diritto e legittima aspettativa del pubblico che ne fruisce.

L'art. 117 del codice del consumo, che riprende quasi testualmente la lettera dell'art. 6 della direttiva, ci offre tuttavia un'importante specificazione in ordine alla prima delle circostanze elencate, individuando, fra quelle da tenere in considerazione ai fini della valutazione della "difettosità" di un bene, «il modo in cui il prodotto è stato messo in circolazione, la sua presentazione, le sue caratteristiche palesi, le istruzioni e le avvertenze fornite». È evidente come il *deficit* informativo cui allude la norma giochi ancora una volta un ruolo determinante nella causazione del difetto del bene, come risulta confermato dalla stessa formulazione dell'art. 14 del reg. 178/2002 il quale individua, tra i parametri da considerare per valutare i requisiti di sicurezza degli alimenti, le informazioni messe a disposizione del consumatore (comprese quelle riportate sull'etichetta o altre generalmente accessibili) circa il modo di evitare specifici effetti nocivi per la salute³⁴⁰. A venire in rilievo nella disciplina del danno da prodotto difettoso non è, dunque, il "vizio" in grado di diminuire l'idoneità del bene all'uso cui è destinato da parte del "singolo" acquirente, bensì la legittima aspettativa della "collettività" all'inoffensività del bene stesso, affiancata dal corrispondente obbligo del produttore di effettuare controlli lungo l'intero processo produttivo. Il regolamento n. 178 del 2002 sulla sicurezza alimentare si occupa in modo esplicito di danno prevedendo - al suo art. 21 - l'applicabilità delle disposizioni sulla legislazione alimentare «salvo il disposto della direttiva 85/374 CEE» in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi. La disposizione in esame si pone, dunque, come norma di chiusura attraverso la quale il legislatore europeo sembra abdicare in favore della responsabilità civile, che si affianca così a quelle di natura penale o amministrativa già contemplate nel nostro ordinamento. In particolare, la disciplina richiamata consente al consumatore di ottenere un risarcimento non soltanto dal produttore, il cui nome dovrà comparire in etichetta, bensì anche dal fornitore che abbia distribuito il prodotto

³⁴⁰ È opportuno chiarire, tuttavia, come un prodotto alimentare che al momento della sua immissione in commercio si presenti sicuro e, dunque, non dannoso per la salute o inadatto al consumo umano, potrà comunque risultare successivamente difettoso in base ai parametri di cui all'art. 117 cod. cons. In particolare, il difetto informativo può anche non rendere l'alimento rischioso, ma causare una disinformazione dalla quale derivi un danno al consumatore: si pensi all'ipotesi di un succo di frutta nella cui etichetta sia indicata una percentuale di zuccheri non corrispondente alla realtà; in questo caso il prodotto sarà senz'altro commerciabile secondo la definizione data dal regolamento 178 del 2002, ma la disinformazione arrecata dall'etichetta falsa potrebbe rendere l'alimento - di per sé commestibile e sicuro - dannoso se assunto da un soggetto con particolari problemi di salute. Si vedano, in questo senso, Giuffrida, *La responsabilità civile* cit., 623 e Girolami, *Etichettatura* cit., 159, nota 38.

nell'esercizio della propria attività commerciale, qualora abbia omesso di comunicare al danneggiato i dati del produttore o della persona che a sua volta gli abbia fornito il prodotto (art. 116 cod. cons.).

Ai fini del risarcimento non assumerà, dunque, alcuna rilevanza il contatto diretto produttore/consumatore, ben potendo quest'ultimo essere tutelato anche nelle ipotesi in cui l'alimento gli sia stato donato o somministrato tanto in esercizi di ristorazione o mensa quanto da privati. Peraltro, al risarcimento previsto dalla disciplina in questione saranno obbligate le eventuali "più persone" responsabili del medesimo danno (art. 121 cod. cons.), le quali tuttavia potranno esperire l'azione di regresso contro gli altri coobbligati in base al differente grado di partecipazione di ciascuno di essi alla produzione dell'evento lesivo. L'art. 125, comma 1, cod. cons. indica in ogni caso un termine di prescrizione del diritto al risarcimento che condurrà alla sua estinzione nel caso in cui il danneggiato non lo eserciti entro tre anni decorrenti dal giorno in cui ha conosciuto o avrebbe dovuto conoscere il danno, il difetto e l'identità del responsabile. Il danno risarcibile, secondo la disciplina del codice del consumo, è solo quello cagionato dalla morte o da lesioni personali, oltre a quello scaturente dalla distruzione o deterioramento di una cosa diversa dal prodotto difettoso utilizzata dal danneggiato per il consumo privato (nel qual caso, al fine di evitare contenziosi per pregiudizi di tenue valore, il danno potrà essere riparato a condizione che ecceda la somma di euro trecentottantasette).

Non mancano, anche in questo caso, legittimi dubbi sul grado di effettività della tutela che la disciplina del danno da prodotto difettoso dovrebbe assicurare, considerate le notevoli difficoltà alle quali va incontro il consumatore che intenda dimostrare la mancanza di sicurezza del prodotto provando il difetto, il danno e il nesso eziologico tra difetto e danno³⁴¹, similmente a quanto si è constatato in ambito contrattuale per la dimostrazione del difetto di conformità del bene. Tali considerazioni, unite alla complessità di un processo che spesso vede coinvolti una pluralità di responsabili a seconda della dimensione della catena alimentare, determineranno il consumatore di alimenti ad agire nelle sole ipotesi di intossicazioni gravi o addirittura collettive, e ciò non fa altro che confermare come la peculiarità del mercato alimentare finisca con il condizionare l'efficienza anche del rimedio risarcitorio individuale il quale sembrerebbe, almeno astrattamente, quello più adatto a soddisfare le pretese del

³⁴¹ Sui profili inerenti l'onere della prova si veda Castronovo, *La nuova responsabilità civile* cit., 696 s.

consumatore³⁴².

5. *Le pratiche leali d'informazione*

Particolare rilievo rivestono le disposizioni che il regolamento del 2011 dedica alle pratiche leali d'informazione. L'art. 7, al riguardo, vieta la diffusione di tutte quelle informazioni potenzialmente in grado di indurre in errore sulle caratteristiche dell'alimento e, in particolare, sulla sua natura, identità, proprietà, composizione, quantità, durata di conservazione, paese d'origine o luogo di provenienza, metodo di fabbricazione o di produzione. Tale preclusione si estende, ancora, alle indicazioni attraverso le quali si attribuiscono al prodotto alimentare effetti o proprietà che non possiede o a quelle che suggeriscono la presenza nell'alimento di caratteristiche particolari che sono, in realtà, tipiche di tutti gli alimenti analoghi, evidenziando in modo specifico la presenza o assenza di determinati ingredienti e/o sostanze nutritive. Non esulano dal divieto in questione anche le informazioni che suggeriscono, mediante descrizione o semplici illustrazioni, la presenza di un particolare alimento o ingrediente in tutti i casi in cui, di fatto, un componente naturalmente presente o un ingrediente normalmente utilizzato in tale alimento è stato sostituito con un diverso componente o un diverso ingrediente.

Il successivo par. 3 dell'art. 7 impone, inoltre, il divieto di informazioni che attribuiscono ai prodotti alimentari la proprietà di prevenire, trattare o guarire una malattia umana o che comunque facciano riferimento a tali proprietà. È significativo, al riguardo, notare che, se da un lato il regolamento del 2011 impone l'indicazione delle informazioni nutrizionali su tutti i prodotti alimentari, dall'altro impedisce ai produttori di inserire in etichetta informazioni dalle quali si evinca, anche implicitamente, qualsiasi proprietà del prodotto in grado di prevenire, trattare o guarire una malattia umana. Al fine di fornire un quadro completo sul tema appena delineato, è utile menzionare una significativa sentenza della Corte europea di giustizia³⁴³ emessa in occasione di una domanda di pronuncia pregiudiziale vertente sull'interpretazione dell'art. 2 del regolamento 20-12-2006 n. 1924³⁴⁴ relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute

³⁴² In questo quadro danno invece maggiore respiro le forme di tutela collettiva previste dagli artt. 139, comma 1, 140, comma 1 e 140 *bis*, commi 1 e 2 cod. cons.

³⁴³ Il riferimento è alla già citata sentenza Ceg 06-09-2012, causa C-544/10.

³⁴⁴ Ai sensi dell'art. 2, par. 2, punti n. 4 e 5 di detto regolamento, si intende per "indicazione nutrizionale" «qualunque indicazione che affermi, suggerisca o sottintenda che un alimento abbia particolari proprietà

fornite sui prodotti alimentari³⁴⁵. Figuravano, quali controparti della controversia, la Deutsches Weintor eG - una cooperativa viticola tedesca - e i servizi incaricati di controllare la commercializzazione delle bevande alcoliche nel Land Renania-Palatinato (Germania), in merito alla qualificazione di un vino come «facilmente digeribile», del quale veniva segnalato un ridotto tenore di acidità. La cooperativa tedesca commercializzava vini con l'indicazione "*Edition Mild*" (edizione leggera), accompagnata dalla menzione «lieve acidità». Sull'etichetta compariva, in particolare, la specificazione «grazie al nostro speciale processo protettivo "LO3" di deacidificazione biologica (*LO3 Schonverfahren zur biologischen Säurereduzierung*) diventa gradevole al palato»³⁴⁶. Orbene, stante il disposto di cui all'articolo 4, paragrafo 3, primo comma, del regolamento 1924/2006 - che vieta l'apposizione in etichetta di indicazioni sulla salute relative a bevande contenenti più dell'1,2% in volume di alcol - il giudice del rinvio ritenne di dovere investire la Corte della questione, chiedendo se la disposizione del regolamento del 2006 dovesse essere interpretata nel senso che i termini «indicazioni sulla salute» ricomprendessero anche un'indicazione del tipo «facilmente digeribile», accompagnata dalla menzione del contenuto ridotto di sostanze considerate negative da un gran numero di consumatori. Il tutto senza trascurare il contenuto dell'articolo 5, par. 1, lett. a), del regolamento 1924/2006, ai sensi del quale l'impiego di indicazioni sulla salute risulta consentito soltanto qualora si dimostri che la presenza, l'assenza o il contenuto ridotto in un alimento o categoria di alimenti di una sostanza nutritiva o di altro tipo rispetto alla quale è fornita l'indicazione, abbia un effetto nutrizionale o fisiologico benefico "sulla base di prove scientifiche generalmente accettate".

A ben vedere, l'indicazione riportata in etichetta dalla Deutsches Weintor, così come formulata, sarebbe stata in grado di suggerire al consumatore una più facile digeribilità del vino in questione, con conseguenti effetti nutrizionali o fisiologici benefici. Nello specifico, il dubbio del giudice del rinvio nasceva dalla considerazione per cui la digestione, essendo legata all'assunzione momentanea di un alimento, dovesse

nutrizionali benefiche, dovute: a) all'energia (valore calorico) che i) apporta, ii) apporta a tasso ridotto o accresciuto o iii) non apporta e/o b) alle sostanze nutritive o di altro tipo che i) contiene, ii) contiene in proporzioni ridotte o accresciute, o iii) non contiene». Le "indicazioni sulla salute" si identificano, invece, in «qualunque indicazione che affermi, suggerisca o sottintenda l'esistenza di un rapporto tra una categoria di alimenti, un alimento o uno dei suoi componenti e la salute».

³⁴⁵ Così come modificato dal regolamento 09-02-2010 n. 116 e, successivamente, dal regolamento 1169/2011.

³⁴⁶ Sul collarino delle bottiglie compariva, peraltro, la dicitura «*Edition Mild bekömmlich*» («Edizione leggera, facilmente digeribile»), e nel listino prezzi il vino veniva designato con la seguente espressione: «*Edition Mild-sanfte Säure/bekömmlich*» («Edizione leggera-lieve acidità/facilmente digeribile»).

intendersi non come un miglioramento duraturo dello stato corporeo, bensì come un processo fisiologico per definizione limitato nel tempo e con effetti, dunque, soltanto temporanei o passeggeri. Con una ferma presa di posizione, la Corte di Lussemburgo si pronunciò nel senso di annoverare, fra le “indicazioni sulla salute”, anche quella recante la dicitura «facilmente digeribile» accompagnata dalla menzione del contenuto ridotto di sostanze considerate negative da un gran numero di consumatori. È evidente come, a sostegno di tale linea di pensiero si ergesse, quale criterio prevalente, quello di un’interpretazione letterale estensiva della definizione di “indicazioni sulla salute” comprensiva non soltanto dei rapporti implicanti un miglioramento dello stato di salute riconducibile al consumo di un alimento, bensì anche di qualsiasi descrizione che in qualche modo riconducesse all’assenza o alla riduzione degli effetti negativi o nocivi per la salute derivanti da un siffatto consumo. La sentenza in commento conduce a riflettere sull’importanza, ai fini della concretizzazione di un elevato grado di tutela della salute, di norme come quelle di cui agli artt. 4 e 5 del regolamento 1924/2006 nonché di cui all’art. 7 del regolamento 1169/2011 le quali, vietando l’apposizione in etichetta di indicazioni sulla salute - nella maggior parte dei casi, peraltro, non supportate da alcuna prova scientifica - impediscono che le scelte dei consumatori vengano dirottate verso acquisti che probabilmente non sarebbero conclusi, se non per specifiche esigenze connesse al proprio stato di salute, esigenze che l’alimento su cui è ricaduta la scelta, sulla base delle informazioni messe a disposizione del fruitore finale, sembrerebbe in grado di soddisfare. Solo in questo modo si riuscirà a garantire, con maggiore effettività, un elevato livello di tutela della salute del consumatore, nella sua veste di titolare di un diritto inviolabile del quale l’Unione dovrà tenere conto nella definizione e nell’attuazione di tutte le sue politiche³⁴⁷.

³⁴⁷ Sull’argomento si confronti, ancora, Ceg 10-04-2014, causa C-609/12, *Ehrmann*, concernente la compatibilità con il regolamento 1924/2010 di uno slogan apposto da un produttore e distributore di latticini recante la dicitura «Importante quanto il bicchiere quotidiano di latte!». In tale occasione il giudice del rinvio aveva investito la Corte annoverando il suddetto slogan fra quelle “indicazioni sulla salute” vietate dal regolamento del 2006 posto che, dal punto di vista del pubblico, il latte avrebbe un effetto benefico per la salute, in particolare per bambini e ragazzi, grazie ai sali minerali in esso contenuti. Per tale ragione, a detta del giudice del rinvio, lo slogan avrebbe attribuito un effetto benefico al prodotto in questione, equiparandolo al bicchiere di latte quotidiano e suggerendo, dunque, un rapporto tra tale prodotto e la salute del consumatore. Dello stesso tenore, Ceg 18-07-2013, causa C-299/12, *Green Swan Pharmaceuticals C.R.*, relativa ad un integratore alimentare immesso nel mercato ceco con una comunicazione riportata sulla confezione del seguente tenore: «il preparato contiene inoltre calcio e vitamina D3, che aiutano a ridurre il rischio di sviluppare osteoporosi e fratture». In tale occasione la Corte ha affermato che, ai sensi dell’art. 2, par. 2, punto 6 del regolamento 1924/2006, «per essere qualificata come “indicazione sulla riduzione di un rischio di una malattia”(…), un’indicazione sulla salute non deve necessariamente menzionare esplicitamente che il consumo di una categoria di alimenti,

6. *Pratiche commerciali scorrette*

Come già ampiamente sottolineato, per garantire la salute del consumatore e il suo diritto a compiere scelte libere e consapevoli, il legislatore europeo ha imposto una griglia di informazioni obbligatorie cui il professionista è obbligato, prevedendo al contempo la possibilità per quest'ultimo di inserire in etichetta una serie di informazioni volontarie attraverso le quali captare la benevolenza del consumatore. Che si tratti di indicazioni obbligatorie³⁴⁸ o volontarie, in entrambi i casi il loro contenuto sarà vincolato al rispetto dell'obbligo di veridicità e non decettività, la cui violazione comporterà però sanzioni diverse a seconda che le informazioni siano obbligatorie o volontarie³⁴⁹. Autorevole dottrina³⁵⁰ distingue, al riguardo, a seconda che la violazione di tali obblighi si verifichi in una fase precontrattuale o si collochi invece nel momento della conclusione del contratto. Nel primo caso, trattandosi di informazioni rivolte al mercato e, dunque, ad un destinatario indeterminato, ad emergere sarà, più che la tutela dell'interesse individuale, quella dell'interesse collettivo, con la conseguenza che la soluzione prospettabile in caso di violazione di tali informazioni sarà quella, oggi largamente diffusa, del ricorso all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, la quale potrà porre fine ai contenuti falsi dei messaggi pubblicitari o di quelli inseriti in etichetta o nella presentazione del prodotto imponendo all'operatore economico di adeguare il messaggio a parametri di verità e correttezza³⁵¹. Nel caso, invece, in cui l'informazione incida sul singolo atto negoziale, collocandosi nella fase che immediatamente lo precede o in quella relativa alla sua conclusione³⁵², la conseguenza sarà quella dell'invalidità contrattuale o dell'azione risarcitoria³⁵³.

di un alimento o di uno dei suoi componenti riduce “significativamente” un fattore di rischio di sviluppo di una malattia umana».

³⁴⁸ In questo caso le informazioni non solo dovranno essere veritiere, ma non potranno neppure essere omesse, risultando, in caso contrario, ingannevoli.

³⁴⁹ Secondo Germanò, Ragonieri, Rook Basile, *Diritto agroalimentare* cit., 124 s. e in particolare 126, nota 100, qualora siano state omesse informazioni obbligatorie o le stesse risultino false o inesatte, saranno applicabili sanzioni penali o amministrative oltre all'eventuale invalidità del contratto e al risarcimento del danno. Nel caso, invece, in cui le indicazioni siano volontarie e abbiano indotto il consumatore all'acquisto del bene, potranno condurre all'annullamento del contratto per dolo.

³⁵⁰ Di questo avviso Germanò, Ragonieri, Rook Basile, *Diritto agroalimentare* cit., 120 s. La distinzione fra singolo atto contrattuale e attività posta a monte dei concreti atti di scambio è in A. Jannarelli, *La disciplina dell'atto e dell'attività: i contratti tra imprese e tra imprese e consumatori*, Diritto privato europeo, a cura di N. Lipari, II (Padova 1997), 525.

³⁵¹ In questa fase, alla denuncia al Garante si aggiungono, ad ogni modo, anche sanzioni di carattere penale e amministrativo, come si evince dall'art. 7, par. 2 della dir. 2005/29 sulle pratiche commerciali scorrette.

³⁵² Sul punto si veda D'amico, *Formazione del contratto* cit., 589, il quale individua, distinguendole, le “informazioni al mercato” da quelle “contrattuali”.

³⁵³ Tuttavia, è bene ribadire come con la legislazione europea sui contratti dei consumatori - fra i quali rientrano a pieno titolo quelli del mercato alimentare - la distanza tra fase precontrattuale e fase

Con particolare riguardo alla fase che normalmente precede la conclusione del contratto, qualora l'operatore del settore alimentare ponga in essere comportamenti inadempienti degli obblighi informativi impostigli dal legislatore, il consumatore avrà infatti a disposizione, oltre ai rimedi contrattuali invalidatori della cui concreta efficacia abbiamo già messo in luce i principali profili critici, quelli predisposti dalla disciplina sulle pratiche commerciali scorrette di cui agli artt. 18 s. del codice del consumo, emanati in attuazione della direttiva europea 11-05-2005 n. 29³⁵⁴. Il testo dell'art. 2, lett. c)-*bis* cod. cons. riconosce già, tra i diritti fondamentali dei consumatori, quello all'esercizio di pratiche commerciali secondo i principi di correttezza, buona fede e lealtà, la cui violazione può condurre alla tutela risarcitoria garantita, nella forma individuale, dalle disposizioni in materia di illecito civile, e nella forma collettiva dalle azioni di classe di cui all'art. 140-*bis* cod. cons.

Accanto agli strumenti appena elencati, tuttavia, l'ordinamento prevede il ricorso a forme di tutela di carattere amministrativo delle quali è opportuno tracciare i contorni. Come precedentemente anticipato, la violazione degli obblighi informativi da parte dell'operatore del settore alimentare rientra nel quadro delle cd. pratiche ingannevoli, in grado di indurre in errore il consumatore medio sulle caratteristiche essenziali del prodotto e di condurlo ad un acquisto che probabilmente non avrebbe mai compiuto o che avrebbe concluso a condizioni differenti. A stabilire un diretto collegamento tra la disciplina della sicurezza alimentare e quella delle pratiche commerciali di cui al codice del consumo è, in prima battuta, la legge nazionale 03-02-2011 n. 4, recante «Disposizioni in materia di etichettatura e di qualità dei prodotti alimentari», il cui art. 5 chiarisce il carattere necessario - «al fine di non indurre in errore il consumatore medio» - delle informazioni sul luogo di origine o provenienza delle materie prime dalle quali sono ottenuti i prodotti alimentari commercializzati, trasformati, parzialmente trasformati o non trasformati, identificando al contempo l'omissione delle suddette informazioni come pratica commerciale ingannevole «ai sensi dell'articolo 22 del citato codice di cui al decreto legislativo n. 206 del 2005, e successive modificazioni».

contrattuale tende oggi ad azzerarsi al cospetto di doveri di informazione che, seppure imposti come obblighi di comportamento precontrattuale, daranno vita ad informazioni destinate a far parte del contenuto del contratto e ad assumere, pertanto, natura contrattuale, la cui violazione non potrà che condurre ad un inadempimento del contratto medesimo.

³⁵⁴ Sul punto si veda E. Minervini, L. Rossi Carleo, *Pratiche commerciali sleali. Direttiva comunitaria e ordinamento italiano* (Milano 2007); M. Maugeri, *Violazione della disciplina sulle pratiche commerciali scorrette e rimedi contrattuali*, Nuova giur. civ. comm., 2008, 477 s.; A. Gentili, *Pratiche sleali e tutele legali: dal modello economico alla disciplina giuridica*, Riv. dir. priv., 2010, 37; F. Piraino, *Diligenza, buona fede e ragionevolezza nelle pratiche commerciali scorrette. Ipotesi sulla ragionevolezza nel diritto privato*, Europa dir. priv., 2010, 1117 s.; G. Grisi, *Rapporto di consumo e pratiche commerciali*, Europa dir. priv., 2013, 1 s.; Mazzamuto, *Il contratto di diritto europeo cit.*, 248 s.

Attraverso l'esplicito rinvio all'art. 22 cod. cons., dunque, il consumatore medio sarà legittimato ad esperire, nelle ipotesi previste dalla norma speciale di cui alla legge n. 4 del 2011, i rimedi contemplati dalla disciplina generale del codice del consumo.

Anche l'art. 7 del reg. 1169/2011 sulle "pratiche leali di informazione"³⁵⁵, nel vietare agli operatori del settore alimentare la diffusione di informazioni "in grado di indurre in errore il consumatore", prevedendo che le stesse siano formulate in modo chiaro, preciso e facilmente comprensibile, presenta un contenuto analogo a quello di cui agli artt. 21 e 22 cod. cons., connotandosi però come disciplina speciale in ragione del suo particolare oggetto e delle particolari modalità di diffusione delle informazioni che caratterizzano il mercato alimentare. Come correttamente evidenziato dalla dottrina³⁵⁶, peraltro, nonostante le pratiche previste dall'art. 7 del reg. del 2011 risultino «sicuramente di per sé scorrette, senza che vi sia bisogno di ricorrere ad altri parametri di riferimento», le stesse non individuano ipotesi tassative, bensì "esemplificative", consentendo così il ricorso ai più generali criteri enunciati dalla direttiva del 2005 sulle pratiche commerciali scorrette e dagli artt. 18 s. del nostro codice del consumo per tutto ciò che non sia esplicitamente contenuto nella disciplina speciale di cui al regolamento del 2011. Tale circostanza è confermata dal 5° considerando del regolamento in questione, ai sensi del quale i principi generali sulle pratiche commerciali sleali previsti dalla direttiva 2005/29 «dovrebbero essere integrati da norme specifiche relative alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori». È evidente come in questo caso manchi una norma di collegamento *ad hoc* che svolga la stessa funzione dell'art. 5 della legge 4/2011, eppure, considerata la *ratio* che governa l'azione del legislatore europeo, volta a garantire un maggior grado di effettività della tutela del consumatore, non vi è alcuna ragione di ritenere che al consumatore di alimenti di cui al reg. 1169/2011 sia precluso, in caso di violazione delle disposizioni contenute nell'art. 7 del regolamento in questione, il ricorso al generale regime sanzionatorio-rimediabile predisposto dalla disciplina sulle pratiche commerciali scorrette.

Ai sensi dell'art. 20 cod. cons., una pratica commerciale - intesa come qualsiasi azione, omissione, condotta, dichiarazione o comunicazione commerciale (ivi compresa la pubblicità e la commercializzazione del prodotto) posta in essere da un professionista in relazione alla promozione, vendita o fornitura di un prodotto ai consumatori - si qualifica come "scorretta" se: a) contraria alla diligenza professionale, b) falsa o c) idonea a falsare il comportamento economico del consumatore medio che essa

³⁵⁵ Per la cui trattazione si veda *supra* cap. III, par. 5.

³⁵⁶ Girolami, *Etichettatura* cit., 165, nota 56.

raggiunge o al quale è diretta o del membro medio di un gruppo qualora la pratica commerciale sia rivolta ad un determinato gruppo di consumatori. Il contenuto della “diligenza professionale” cui fa riferimento la disposizione appena citata viene, in concreto, chiarito dal precedente art. 18, comma 1, lett. h), ai sensi del quale quest’ultima si identifica con il normale grado della specifica competenza ed attenzione che ragionevolmente i consumatori attendono da un professionista nei loro confronti rispetto ai principi generali di correttezza e di “buona fede” nel settore di attività del professionista.

Come egregiamente precisato da autorevole dottrina, in questa circostanza il controverso connubio buona fede oggettiva/diligenza professionale, che *prima facie* potrebbe configurarsi come l’ennesima dimostrazione della superficialità del legislatore europeo nella elaborazione e stesura di una disciplina così complessa, costituisce in realtà il frutto di una scelta ragionata: «la buona fede acquista nelle pratiche commerciali una piegatura prevalentemente di protezione», delineando il contenuto della diligenza la quale non può che intendersi come «il complesso delle regole di condotta professionali cui il produttore, il venditore o il fornitore di prodotti di consumo si devono conformare»³⁵⁷. Il tutto, allo scopo precipuo di creare le condizioni necessarie per consentire al consumatore scelte libere e consapevoli, assicurate dalla conoscenza degli aspetti più significativi dell’operazione contrattuale. Gli articoli 21 s. del codice del consumo individuano, nelle condotte ingannevoli - commissive o omissive - e in quelle aggressive, le modalità di estrinsecazione delle pratiche commerciali scorrette predisponendo, per ciascuna di queste ipotesi, una doppia lista nera all’interno della quale sono elencate le pratiche considerate “comunque” vietate.

Nel quadro normativo appena delineato, il professionista la cui condotta integri una delle pratiche precluse dall’ordinamento sarà soggetto alle conseguenze dell’azione inhibitoria promossa dal consumatore che vi abbia interesse o a quelle scaturenti dal provvedimento che l’Autorità garante della concorrenza e del mercato ha comunque il potere di emanare d’ufficio. L’art. 27 cod. cons. stabilisce infatti che, nel caso in cui il Garante configuri la pratica commerciale come scorretta, potrà vietarne la diffusione, qualora non ancora portata a conoscenza del pubblico, o la continuazione, qualora la pratica sia già iniziata. Con il medesimo provvedimento potrà anche essere disposta, a cura e spese del professionista, la pubblicazione della delibera ovvero di un’apposita dichiarazione rettificativa, in modo da impedire che le pratiche commerciali scorrette

³⁵⁷ Piraino, *Diligenza, buona fede e ragionevolezza* cit., 1160; Mazzamuto, *Il contratto di diritto europeo* cit., 252.

continuino a produrre effetti. L'Autorità avrà inoltre il potere di disporre l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000,00 euro a 5.000.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione.

Negli ultimi anni si è assistito al proliferare di un crescente numero di provvedimenti dell'AGCM con i quali si è posto fine ad una serie di condotte commerciali scorrette perpetrate ai danni dei consumatori di alimenti³⁵⁸. Fra queste, particolare attenzione merita una sentenza del 26-11-2012 con la quale l'Antitrust ha sanzionato - con una multa particolarmente salata - il gruppo Colussi per avere inserito "claims nutrizionali di tipo comparativo, non accompagnati dall'indicazione del termine di raffronto" nei messaggi promozionali, negli spot e nelle web pubblicità di numerosi prodotti della linea Meno Grassi Misura (biscotti meno 80% di grassi, crackers meno 70% di grassi ecc.). Tali messaggi sono stati considerati dal Garante «idonei a fuorviare i consumatori da scelte commerciali consapevoli e nutrizionalmente fondate» in quanto privi della specifica indicazione del termine di raffronto utilizzato e/o di una eventuale tabella di confronto con i prodotti concorrenti presi in considerazione. Nella stessa occasione, il Garante ha inoltre contestato a Colussi i "claim nutrizionali assoluti" - come la dicitura "a basso contenuto di grassi" - perché «ammessi dal reg. CE n. 1924/2006 solamente in presenza di specifici requisiti di contenuto del nutriente, che tuttavia nel caso di Colussi non ricorrono».

Nell'impianto delineato dalla disciplina delle pratiche commerciali scorrette, alla tutela di carattere pubblicitario-collettiva offerta dall'efficace azione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato si affianca anche un sistema di protezione a carattere individual-privatistico³⁵⁹, delineato dall'art. 19, comma 2, cod. cons. il quale, riformulando in modo pedissequo il contenuto dell'art. 3, par. 2 della direttiva 2005/29, specifica come le disposizioni in materia di pratica commerciale scorretta non pregiudicano l'applicazione delle disposizioni normative in materia contrattuale e, in particolare, delle norme sulla formazione, validità o efficacia del contratto. Secondo autorevole dottrina³⁶⁰, saranno in questo caso applicabili i rimedi codicistici della nullità strutturale e dell'annullabilità, la cui estensione alle ipotesi di contratto concluso a seguito di una pratica commerciale scorretta non può tuttavia essere così automatica³⁶¹.

³⁵⁸ Cfr., tra le altre, la sentenza del 03-12-2012 con la quale l'Antitrust ha sanzionato come pratica commerciale scorretta la pubblicità dell'acqua minerale Sant'Anna confezionata in "Bio Bottle".

³⁵⁹ C. T. Sillani, *Pratiche commerciali sleali e tutela del consumatore*, Obbl. e contr., 2009, 777; Astone, *Rimedi e contratti del consumatore* cit., 22.

³⁶⁰ G. De Cristofaro, *Pratiche commerciali scorrette*, Enc. Dir., Annali (Milano 2012), 1153 s.

³⁶¹ Astone, *Rimedi e contratti* cit., 23.

Occorre, infatti, tenere in considerazione la differente *ratio* che anima il codice del '42 rispetto alla normativa consumeristica di derivazione europea³⁶², il cui obiettivo primario è quello di garantire la creazione di un mercato unico privo di atti distorsivi della concorrenza, mediante un controllo sui comportamenti tenuti dal professionista che risultino potenzialmente in grado di alterare la libertà di scelta del consumatore, inteso quest'ultimo non come individuo parte di uno specifico rapporto contrattuale, bensì in termini oggettivistici, come agente della razionalità del mercato.

Qualora ricorrano i presupposti di una condotta contraria a buona fede o di un comportamento illecito posti in essere in violazione del diritto all'informazione precontrattuale e del diritto a pratiche commerciali leali, dai quali sia derivato al consumatore un pregiudizio alla propria libertà di scelta, quest'ultimo potrà anche intraprendere la strada dei rimedi risarcitori ex art. 1337 e 2043 c.c. Peraltro, nell'ipotesi in cui il contratto stipulato a seguito di pratiche sleali integri una delle tipologie contrattuali regolate dal codice del consumo, come accade per i contratti a distanza o fuori dei locali commerciali, il consumatore potrà esperire in ogni caso il diritto di recesso, avvalendosi dei rimedi restitutori contemplati dalla disciplina consumeristica³⁶³. Particolarmente dibattuta è, infine, la questione circa l'applicabilità della nullità di protezione alla disciplina delle pratiche commerciali scorrette. La tesi negazionista, sul punto, trova oggi conforto in una recente pronuncia in materia di credito al consumo della Corte europea di giustizia³⁶⁴ la quale, dopo avere chiarito cosa debba intendersi per pratica commerciale "ingannevole", attribuisce al giudice nazionale il compito di verificare il carattere sleale di una pratica commerciale, specificando come tale accertamento costituisca solo «un elemento tra gli altri» sul quale il giudice competente potrà fondare, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 93/13, la sua valutazione del carattere abusivo delle clausole del contratto relative al costo del prestito concesso al consumatore. «Un tale accertamento» - prosegue la Corte - «non ha tuttavia diretta incidenza sulla valutazione, sotto il profilo dell'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 93/13, della *validità* del contratto di credito stipulato».

In virtù del principio di conservazione del contratto, in sostanza, spetterà al giudice nazionale valutare il rimedio da applicare nel caso concreto, tenuto conto del rapporto tra pratica commerciale scorretta, libertà di scelta del consumatore e regolamento

³⁶² N. Zorzi Galgano, *Il contratto di consumo e la libertà del consumatore*, Trattato dir. comm. E dir. priv. economia, diretto da F. Galgano (Padova 2012), 197.

³⁶³ D'amico, *Formazione del contratto* cit., 584.

³⁶⁴ Ceg 15-03-2012, causa C- 453/10.

contrattuale³⁶⁵ nonché del prevalente interesse alla conservazione del contratto rispetto alla sua caducazione.

Anche in tema di rimedi contro le pratiche commerciali scorrette sembra dunque che - salve rare ipotesi - la tutela pubblicistica affidata ai provvedimenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato sia quella maggiormente in grado di assicurare un certo livello di effettività per il soddisfacimento delle pretese del consumatore di alimenti, a nulla (o poco) valendo, almeno in questo particolare settore, il sistema rimediale predisposto dalla nostra disciplina codicistica.

7. Conclusioni

La rilevante entità dei danni causati dallo sviluppo industriale e dal progresso tecnologico ha oggi accresciuto in modo considerevole un bisogno di sicurezza che non riesce più a trovare conforto nel tradizionale sistema della responsabilità civile. Quest'ultimo non sembra infatti in grado di assicurare, nello specifico quadro del mercato degli alimenti, aderenza alla realtà e, dunque, effettività del sistema.

Ecco perché si avverte sempre più la necessità di intervenire in una fase che preceda e in qualche modo "anticipi" il verificarsi di un danno all'interno di un mercato che ha assunto ormai una dimensione mondiale, caratterizzata dal consumo degli alimenti a migliaia di chilometri dal luogo della loro produzione. Non può più considerarsi sufficiente, dunque, l'individuazione della sanzione applicabile alla condotta illecita al fine di ottenere ristoro per il danno subito, essendo quanto mai opportuno stabilire, sul piano etico e giuridico, la «relazione tra condotta ed evento a livello del rischio»³⁶⁶. In questo senso, ad emergere non potrà che essere un concetto di responsabilità "rivisitato", volto alla prevenzione dell'illecito attraverso il criterio-guida del principio di precauzione, il quale pone a carico dell'operatore il compito di adottare le misure necessarie ad identificare un pericolo e ad allontanarlo.

Occorre rilevare, peraltro, come alla frattura tra gli interessi salvaguardati dalla consueta tutela predisposta per il consumatore ordinario e il diritto alla vita e alla salute umana di cui è portatore il consumatore di alimenti abbia contribuito proprio il cibo, il quale ha dunque determinato un cambiamento di prospettiva dei problemi legati alla circolazione dei beni. Si è così assistito alla elaborazione di un sistema di tutela che tende oggi ad

³⁶⁵ Sul punto cfr., ancora, Astone, *Rimedi e contratti* cit., 27.

³⁶⁶ Queste le riflessioni di Germanò, Ragionieri, Rook Basile, *Diritto agroalimentare* cit., 194.

attribuire specifica rilevanza al primato della salute del consumatore di alimenti rispetto alle esigenze del commercio, con conseguente allontanamento del legislatore dall'impianto privatistico caratterizzato dal riequilibrio della fisiologica condizione di asimmetria informativa nella quale viene a trovarsi l'ordinario consumatore rispetto al professionista.

La peculiarità del sistema approntato per il consumatore di alimenti è, peraltro, resa palese dall'interazione fra loro di norme di stampo pubblicistico, penalistico e civilistico da cui sono emersi importanti principi generali quali: a) il principio di sicurezza, che consente l'immissione nel mercato dei soli alimenti sani e sicuri per il consumo umano e animale; b) il principio di rintracciabilità, che consente di rintracciare gli operatori della catena alimentare nelle diverse fasi dalla produzione alla distribuzione degli alimenti; c) il principio di responsabilità, per il quale tutte le attività legate alla produzione e al consumo di alimenti sono sottoposte alle prescrizioni della legislazione alimentare; d) il principio di trasparenza, grazie al quale il consumatore è messo in condizione di essere adeguatamente informato e non tratto in inganno sulle caratteristiche e qualità degli alimenti; e) i principi di prevenzione e precauzione, i quali consentono di identificare in anticipo e scongiurare eventuali rischi per la salute. Non può al riguardo non rilevarsi come proprio le aspettative della società sulle modalità d'uso e la circolazione dei prodotti alimentari abbiano dato vita a una specifica disciplina caratterizzata da tecniche giuridiche ed istituti pensati anche in un'ottica preventiva. Come sapientemente evidenziato da autorevole dottrina³⁶⁷, a venire in rilievo dal quadro appena tracciato è dunque un mercato "vigilato", nel quale gli sforzi del legislatore convergono non più - o quantomeno non soltanto - sulla tutela della concorrenza e, dunque, sul controllo del corretto funzionamento del mercato, bensì sulla garanzia che in esso circolino alimenti sani e sicuri. Il filo conduttore su cui reggono le numerose normative che ruotano attorno al tema degli alimenti è pertanto quello del diritto alla salute - al cui soddisfacimento concorre una sana alimentazione come necessità primaria e imprescindibile - e, conseguentemente, quello del principio ordinante della sicurezza, il quale risulta inevitabilmente destinato ad intrecciarsi con gli obblighi di informazione imposti dal reg. n. 1169/2011 e volti a garantire al consumatore uno strumento cautelativo indispensabile. In questo senso, probabilmente, i due regolamenti in materia di sicurezza alimentare e informazione sugli alimenti - le cui norme oggi integrano le varie discipline di settore - hanno aperto la strada

³⁶⁷ Germanò, Ragionieri, Rook Basile, *Diritto agroalimentare* cit., 199.

all'auspicata costruzione di un sistema di regole generali e astratte, in grado di individuare istituti a vocazione generale che possano quantomeno costituire una base comune per i contratti conclusi dal consumatore di alimenti. Solo in questo modo si potranno circoscrivere il numero e l'entità degli interventi settoriali realizzati fino ad ora, i quali non fanno altro che generare nel consumatore e negli operatori del settore alimentare confusione e incertezza: sono infatti senza dubbio apprezzabili i tentativi di stare al passo con l'evoluzione dei bisogni della società, ed è innegabile che la peculiarità di alcuni alimenti - come il vino, l'olio e il miele - necessiti di regole specifiche, ma è altrettanto evidente l'impossibilità di elaborare una disciplina per tutte le fattispecie che la realtà presenta. Le lacune maggiori dell'attuale sistema, peraltro, si registrano ancora sul fronte sanzionatorio, e ciò non soltanto a livello europeo - nel quale il legislatore si è preoccupato di prevedere la sola sanzione dell'incomerciabilità del bene che non risponda ai criteri di sicurezza e informazione prescritti - bensì anche a livello nazionale, nel cui ambito i rimedi civilistici si rivelano inadeguati per le peculiarità che il mercato degli alimenti presenta³⁶⁸.

Ed è proprio sul delicato profilo sanzionatorio, quello però attivabile *ex post* - vale a dire dopo che si sia verificato un eventuale danno derivante dalla difettosità di un prodotto o dalla disinformazione sullo stesso - che credo debbano convergere le ricerche della dottrina, in modo da delineare un sistema in grado di garantire una maggiore effettività di tutela al consumatore.

Particolarmente opportuna, in un'ottica preventiva, sarebbe invece l'introduzione di attività di formazione e istruzione rivolte in particolare a tutti gli operatori del settore alimentare coinvolti nelle diverse fasi della produzione, della trasformazione e della commercializzazione di alimenti, attività necessarie a dirimere i dubbi originati dal sempre crescente numero di leggi settoriali e disomogenee.

Sarebbe inoltre auspicabile l'introduzione nelle scuole della disciplina del diritto alimentare. Un simile approccio, d'altronde, è già stato attuato recentemente per l'educazione ambientale: nel novembre 2016 sono stati stanziati 20 milioni di euro dal Pon Scuola per l'educazione ambientale da ora fino al 2020. A prevederlo è il protocollo d'intesa firmato dai Ministri dell'Istruzione e dell'Ambiente Stefania Giannini e Gian Luca Galletti, e reso pubblico in occasione della conferenza nazionale sull'educazione ambientale e lo sviluppo sostenibile al museo Maxxi di Roma. I fondi, fino al 2020, proverranno dal Piano operativo nazionale scuola e serviranno a formare

³⁶⁸ Si è visto come, al riguardo, un certo grado di efficienza lo mostrano soltanto le sanzioni pubblicitarie previste, ad esempio, dalla disciplina delle pratiche commerciali scorrette.

insegnanti e studenti con contenuti affidati al Ministero dell'Ambiente, al fine di realizzare l'obiettivo primario del rafforzamento della capacità dei consumatori europei di interagire con cognizione e avvedutezza sui mercati odierni.

Ma quello che in prima battuta occorre è: «una diffusione delle conoscenze merceologiche, una crescita della capacità critica dei cittadini, una disintossicazione dai messaggi pubblicitari che disabitua a interrogarsi sulle cose che contano: che cosa significa questo nome? Che cosa c'è dentro questo barattolo? Come è stato fabbricato questo alimento o questa merce? Dovrebbe essere lo Stato a difendere la salute e la tasca dei cittadini, ma si è visto che le leggi sono fatte o non fatte o ritardate con maggiore attenzione ai potenti interessi settoriali, produttivi ed economici che nel nome del bene pubblico. Da qui l'importanza di vigilare, di saperne di più e anche di arrabbiarsi»³⁶⁹.

³⁶⁹ Queste le parole di Nebbia, *Piccola storia delle frodi* cit., 2007.

BIBLIOGRAFIA

ACCUM F., *A treatise on adulteration of food and culinary poisons, exhibiting the fraudulent sophistications of bread, beer, wine, spirituous liquors, tea coffee, cream, confectionery, vinegar, mustard, pepper, cheese, olive oil, pickles and other articles employed in domestic economy and methods of detecting them. There is death in the pot* (Londra 1820).

ALBISINNI F., *L'aceto balsamico di Modena, il torrone di Alicante e la birra Warstein (denominazioni geografiche e regole del commercio alimentare)*, Riv. dir. agr., 2001.

ALBISINNI F., *Strumentario di diritto alimentare europeo* (Torino 2009).

ALBISINNI F., *The new European Regulation on the provision of food information to consumers*, Riv. dir. alim., 2011.

ALESSI R., *Consensus ad idem e responsabilità contrattuale. Il contratto e le tutele. Prospettive di diritto europeo*, a cura di S. Mazzamuto (Torino 2002).

ALESSI R., *I doveri di informazione*, Manuale di diritto privato europeo, a cura di C. Castronovo e S. Mazzamuto (Milano 2007).

ALESSI R., *Gli obblighi di informazione tra regole di protezione del consumatore e diritto contrattuale europeo uniforme ed opzionale*, Europa dir. priv., 2013.

ALESSI R., *La disciplina generale del contratto*, La didattica del diritto civile, a cura di S. Mazzamuto e E. Moscati (Torino 2015).

AL MUREDEN E., *I danni da consumo di alimenti tra legislazione di settore, principio di precauzione e responsabilità civile*, Contr. e impr., 2011.

ALPA G., BESSONE M., *La responsabilità del produttore* (Milano 1999).

ALPA G, MARTINI R., *Oggetto e contenuto*, Il contratto in generale, t. III, Tratt. Bessone, XIII (Torino 1999).

ALPA G., *Il diritto dei consumatori* (Roma-Bari 2002).

ALPA G., *La completezza del contratto: il ruolo della buona fede e dell'equità*, Il contratto e le tutele. Prospettive di diritto europeo, a cura di S. Mazzamuto (Torino 2002).

ALPA G., *Autonomia delle parti e libertà contrattuale, oggi*, Riv. crit. Dir. priv., 2008.

ANDREWS O.W., *Hand-Book of Public Health Laboratory Work and Food Inspection* (Londra - UK 1901).

ASHRUST PH. R.-DENNIS M.J., *Food Authentication* (London 1996).

ASTONE M., *Gli obblighi di informazione tra regole di protezione del consumatore e diritto contrattuale europeo uniforme ed opzionale*, Europa dir. priv., 2013.

ASTONE M., *Rimedi e contratti del consumatore nella prospettiva del diritto privato europeo*, Europa dir. priv., 2014.

BARCELLONA M., *La buona fede e il controllo giudiziale del contratto*, Il contratto e le tutele. Prospettive di diritto europeo, a cura di S. Mazzamuto (Torino 2002).

BARCELLONA M., *Clausole generali e giustizia contrattuale. Equità e buona fede tra codice civile e diritto europeo* (Torino 2006).

BENEDETTI G., *La formazione del contratto*. Manuale di diritto privato europeo, a cura di C. Castronovo e S. Mazzamuto, II, Proprietà, obbligazioni e contratti (Milano 2007).

BENEDETTI G., *L'elogio dell'interpretazione traducente nell'orizzonte del diritto europeo*, Europa dir. priv., 2010.

BIANCA C. M., *Il contratto* (Milano 2000).

BIANCA C. M., *Commento all'art. 130*, Commentario alla vendita di beni di consumo, a cura di C. M. Bianca (Padova 2006).

BIANCA C. M., *La responsabilità civile*², 5, Diritto civile (Milano 2012).

BIN R., *Diritti e argomenti: il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale* (Milano 1992).

BOLOGNINI S., *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo* (Torino 2012).

BRUNO F., *Commento all'art. 14*, La sicurezza alimentare nell'Unione europea, Commentario al reg. (CE) n. 178/2002, a cura dell'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato (IDAIC), Le nuove leggi civili commentate, 2003.

CAILLEMER E., voce *Agoranomos*, Dictionnaire des Antiquités Grecque et Romaines, a cura di Daremberg-Saglio.

CANFORA I., *Ogm e agricoltura biologica*, Agr. ist. merc., 2006.

CANFORA I., *Il nuovo assetto dell'agricoltura biologica nel sistema del diritto alimentare europeo*, Riv. dir. agr., 2007.

CANFORA I., *Informazioni a tutela della salute e conformazione del contenuto negoziale tra diritto europeo e diritti nazionali*, Riv. dir. agr., 2014.

CANFORA I., *Organic food*, European and global food law, a cura di L. Costato, F. Albisinni, II (Milano 2016).

CAPELLI F., KLAUS B., SILANO S., *Nuova disciplina del settore alimentare e Autorità europea per la sicurezza alimentare* (Milano 2006).

CAPELLI F., *Il regolamento (UE) n. 16/2011 della Commissione europea sul “Sistema di allarme rapido” applicabile in materia di prodotti alimentari e di mangimi*, Diritto Comunitario e degli scambi internazionali, 2012.

CARAMELLI M., *Per non scoprirlo mangiando...La sicurezza alimentare nel nostro Paese* (Torino 2013).

CARMIGNANI S., *La tutela del consumatore nel Trattato di Lisbona*, Riv. dir. agr., 2010.

CARNEVALI U., voce *Responsabilità del produttore*, Enc. dir., II (Milano 1998).

CASTRONOVO C., *Problema e sistema del danno da prodotti* (Milano 1979).

CASTRONOVO C., *La nuova responsabilità civile* (Milano 1997).

CASTRONOVO C., *Profili della disciplina nuova delle clausole cd. vessatorie cioè abusive*, Europa dir. priv., 1998.

CASTRONOVO C., *Un contratto per l'Europa. Prefazione all'edizione italiana de Principi di diritto europeo dei contratti* (Milano 2001).

CASTRONOVO C., *Il diritto di regresso del venditore finale nella tutela del consumatore*, Europa dir. priv., 2004.

CASTRONOVO C., *Vaga culpa in contrahendo: invalidità responsabilità e la ricerca della chance perduta*, Europa dir. priv., 2010.

COPPIN C. A., HIGH J., *The politics of Purity: Harvey Washington Wiley and the Origins of Federal Food Policy* (Ann Arbor: University of Michigan Press 1999).

CORSO G., *Ordine Pubblico nel diritto amministrativo*, Digesto, 1995.

COSTATO L., *La riforma della PAC del 2003 e la circolazione di fondi rustici*, Dir. giur. agr. e ambiente, 2006.

COSTATO L., *Principi e requisiti generali della legislazione alimentare*, Trattato di diritto agrario, III, Il diritto agroalimentare, diretto da L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (Torino 2011).

COSTATO L., *Le etichette alimentari nel nuovo Regolamento (UE) n.1169/2011*, Riv. dir. agr., 2011.

COSTATO L., BORGHI P., RIZZIOLI S., *Compendio di diritto alimentare*, VI (Padova 2013).

CRETA P., SABATINO E. D., *Quale made in Italy? Ancora molti dubbi da sciogliere*, Riv. dir. ind., I, 2001.

CRISTIANI E., *La disciplina dell'agricoltura biologica fra tutela dell'ambiente e sicurezza alimentare* (Torino 2004).

CRISTIANI E., *Il metodo di produzione biologico*, Trattato di Diritto agrario, III, a cura di L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (Torino 2011).

D'ADDEZIO V. M. , MACCIONI G., *The rapid alert system*, European food law, a cura di L. Costato, F. Albissini (Padova 2012).

D'AMICO G., *Regole di validità e regole di comportamento nella formazione del contratto*, Riv. dir. civ., 2002.

D'AMICO G., *Formazione del contratto*, Enc. Dir. Annali, II (Milano 2008).

D'ATENA A., *Problematica costituzionale del principio di sussidiarietà*, Governo del sistema agricoltura: profili di riforme istituzionali tra dimensione sovranazionale e attribuzioni nazionali, a cura di A. Germanò (Milano 2001).

DE CRISTOFARO G., *Pratiche commerciali scorrette*, Enc. Dir., Annali (Milano 2012).

DI MAJO A., *La responsabilità contrattuale* (Torino 2007).

DI SEGNI R., *Guida alle regole alimentari ebraiche* (Roma 2008).

DOUGLAS M., *Purezza e pericolo* (Bologna 1975).

EL'AZAR BEN 'AZARIÀH R., *Sifra Qedoshim* 128, Ra.Sh.I, commento a Levitico 20:26.

FALZEA A., *Gli standard valutativi e la loro applicazione*. Ricerche di teoria generale del diritto e di dogmatica giuridica. I. Teoria generale del diritto (Milano 1999).

FAZIO E., *Dalla forma alle forme. Struttura e funzioni del neoformalismo negoziale* (Milano 2011).

FERRARA R., *Salute e sanità*, Trattato di biodiritto, diretto da S. Rodotà, P. Zatti (Milano 2010).

FORTI A., *Il (doppio) valore del diritto alla salute nel diritto alimentare (La trasformazione dei diritti sociali nel diritto comunitario)*, Riv. dir. agr., 2013.

GABBA S. C. L., *Contributo alla storia delle falsificazioni e delle adulterazioni degli alimenti* (Torino 1884).

GABBI S., *L'Autorità europea per la sicurezza alimentare* (Milano 2009).

GAMBINO A. M. (a cura di), *Codice commentato della proprietà industriale e intellettuale* (Torino 2011).

GENCARELLI F., *Il caso "Berger": come informare il consumatore su un alimento inadatto al consumo umano*, Dir. Unione europea, 2014.

GENTILI A., *Pratiche sleali e tutele legali: dal modello economico alla disciplina giuridica*, Riv. dir. priv., 2010.

GERMANÒ A., *Biotecnologie in agricoltura*, IV Dig. Civ., I, 2003.

GERMANÒ A., *Sulla coesistenza tra coltivazioni transgeniche e coltivazioni convenzionali: profili giuridici*, Riv. dir. agr. 2005.

GERMANÒ A., ROOK BASILE E., *Definizioni, La sicurezza alimentare nell'Unione europea*. Commentario sul regolamento CE n. 178/2002, a cura di IDAIC, Le nuove leggi civili commentate, 2003.

GERMANÒ A., *La qualità dei prodotti agro-alimentari secondo la Comunità europea*, Agricoltura e alimentazione. Principi e regole della qualità, a cura di F. Adornato, F. Albisinni e A. Germanò (Milano 2010).

GERMANÒ A., *Informazione alimentare halal: quale responsabilità per un'etichetta non veritiera?*, Riv. Dir. Alimentare, III, 2010.

GERMANÒ A., *Agricoltura e alimentazione*. Atti del Convegno internazionale IDAIC (Macerata, 9-10 ottobre 2009), a cura di F. Adornato, F. Albissinni, A. Germanò (Milano 2010).

GERMANÒ A., *Sull'etichetta degli alimenti*, Riv. dir. agr., I, 2010.

GERMANÒ A., *Le indicazioni in etichetta (e la loro natura) e i segni degli alimenti*, Riv. dir. agr., 2012.

GERMANÒ A., ROOK BASILE E., *Manuale di diritto agrario comunitario*, III (Torino 2014).

GERMANÒ A., RAGIONIERI M., ROOK BASILE E., *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, Diritto

dell'alimentazione, dell'ambiente e dell'agricoltura, a cura di L. Costato, A. Germanò, A. Jannarelli, E. Rook Basile (Torino 2014).

GERMANÒ, *La responsabilità civile dell'impresa alimentare per danni da prodotto difettoso*, Banca dati "diritto alimentare on-line", www.leggiditaliaprofessionale.it

GIROLAMI M., *I criteri di conformità al contratto fra promissio negoziale e determinazione legislativa nel sistema dell'art. 129 del codice del consumo*, Riv. dir. civ., 2006.

GIROLAMI M., *Etichettatura, informazioni e rimedi privatistici nella vendita di prodotti alimentari ai consumatori*, Le Nuove Leggi Civili commentate, 2014.

GIROLAMI M., *Etichettatura, informazioni e rimedi privatistici nella vendita di prodotti alimentari ai consumatori*, Studi in onore di Luigi Costato (Napoli 2014).

GIUFFRIDA M., *La responsabilità civile per danno da prodotto difettoso*, Trattato di diritto agrario, III, diretto da L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, Il diritto agroalimentare (Torino 2011).

GIUFFRIDA M., *Responsabilità per danno da prodotto difettoso*, Dig. Civ. (Torino 2009).

GRISI G., *L'obbligo precontrattuale di informazione* (Napoli 1990).

GRISI G., *Gli obblighi informazione*, Il contratto e le tutele, a cura di S. Mazzamuto (Torino 2002).

GRISI G., voce *Informazione (obblighi di)*, Enciclopedia del diritto. Annali IV (Milano 2011).

GRISI G., *Rapporto di consumo e pratiche commerciali*, Europa dir. priv., 2013.

GRISI G., *Gli obblighi informativi quali rimedio dei fallimenti cognitivi. Oltre il soggetto razionale. Fallimenti cognitivi e razionalità limitata nel diritto privato*, a cura di G. Rojas Elgueta, N. Vardi (Roma 2014).

HEINEMANN I., *Ta 'amè hamitzwoth besifruth Yisrael'*, II, Yerushalaim 5714-1954.

IRTI N., *L'ordine giuridico del mercato* (Roma-Bari 1998).

IRTI N., *L'ordine giuridico del mercato*, nuova edizione riveduta ed aggiornata (Roma-Bari 2003).

IRTI N., *La concorrenza come statuto normativo*, Scritti in onore di G. Galloni (Roma 2002).

JACOB H. E., *I seimila anni del pane. Storia sacra e storia profana*, trad. it. di O. Rizzini (Milano 1951).

JANNARELLI A., *Dal principio del mutuo riconoscimento (sentenza Cassis de Dijon) alla tutela della qualità*, Il sistema agro-alimentare e la qualità dei prodotti, a cura di E. Rook Basile (Milano 1992).

JANNARELLI A., *La disciplina dell'atto e dell'attività: i contratti tra imprese e tra imprese e consumatori*, Diritto privato europeo, a cura di N. Lipari, II (Padova 1997).

LATTANZI P., *Il sistema di allarme rapido nella sicurezza alimentare*, Agricoltura Istituzioni Mercati, 2004.

LATTES D., *Aspetti e problemi dell'ebraismo* (Torino 1970).

LEACH A.E., *Food Inspection and Analysis. For the use of public analysts, health officers, sanitary chemists and food economists* (New York - USA 1905).

LIPARI N., *Possesso dell'informazione*, Il diritto privato futuro, Lezioni raccolte da P. Perlingieri (Napoli 1993).

LOSAVIO C., *Il consumatore di alimenti nell'Unione europea e il suo diritto all'informazione* (Milano 2007).

MASINI S., *Diritto all'informazione ed evoluzione in senso «personalista» del consumatore (Osservazioni a margine del nuovo regolamento sull'etichettatura di alimenti)*, Riv. dir. agr., 2011.

MASINI S., *Introduzione alla disciplina di residui e contaminanti*, Riv. giur. agr. alim. e ambiente, 2014.

MASINI S., *Diritto alimentare. Una mappa delle funzioni* (Milano 2014).

MAZZAMUTO S., *I principi di diritto europeo dei contratti nel canone di C. Castronovo*, Europa dir. priv., 2002.

MAZZAMUTO S., *Il contratto di diritto europeo* (Torino 2015).

MAUGERI M., *Violazione della disciplina sulle pratiche commerciali scorrette e rimedi contrattuali*, Nuova giur. civ. comm., 2008.

MENGONI L., *Profili di una revisione critica della teoria sulla garanzia per i vizi nella vendita*, Riv. dir. comm., 1953.

MENGONI L., *Problema e sistema nella controversia sul metodo giuridico*, Diritto e valori (Bologna 1985).

MENGONI L., *Responsabilità contrattuale*, Enc. Dir., XXXIX (Milano 1988).

MENGONI L., *Sulla natura della responsabilità precontrattuale*, Riv. dir. comm., 1956, ora in *Scritti. II, Obbligazioni e negozio*, a cura di C. Castronovo, A. Nicolussi, A. Albanese (Milano 2011).

MINERVINI E., ROSSI CARLEO L., *Pratiche commerciali sleali. Direttiva comunitaria e ordinamento italiano* (Milano 2007).

MODICA L., *Vincoli di forma e disciplina del contratto. Dal negozio solenne al nuovo formalismo* (Milano 2008).

NEBBIA G., *Aspetti storici del problema del controllo della qualità delle merci nel mondo antico e nel Medioevo*, Quaderni di Merceologia, 1, 1962.

NEBBIA G., *Piccola storia delle frodi*, Altronovecento, VII, 2007, n. 12, www.fondazionemicheletti.it.

NEBBIA G., *Scritti di storia dell'ambiente e dell'ambientalismo 1970-2013*, 2014.

ODDENINO A., *Profili internazionali ed europei del diritto alla salute*, Salute e Sanità (a cura di R. Ferrara), Trattato di Biodiritto diretto da S. Rodotà e P. Zatti (Milano 2010).

OEHLER J., voce *Agoranomos.*, R.E., a cura di Pauly- Wissowa.

PAGLIANTINI S., *Neoformalismo contrattuale*, Enc. Dir. Annali V (Milano 2012).

PASA B., *Forma informativa*, Digesto disc. priv., sez. civ., V (Torino 2010).

PIRAINO F., *Diligenza, buona fede e ragionevolezza nelle pratiche commerciali scorrette. Ipotesi sulla ragionevolezza nel diritto privato*, Europa dir. priv., 2010.

PLAIA A., *Nozione di consumatore, dinamismo concorrenziale ed integrazione comunitaria del parametro di costituzionalità*, Foro it., I, 2003.

PONZANELLI G., *Responsabilità oggettiva del produttore e difetto di informazione*, Danno e resp., 2003.

REALMONTE F., *Doveri di informazione e responsabilità precontrattuale nell'attività di intermediazione mobiliare*, L'intermediazione mobiliare, a cura di S. Mazzamuto e G. Terranova (Napoli 1993).

RICCI C., *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti* (Milano 2012).

RINALDO C., *La sostituibilità del bene nella vendita di species al consumatore (Italia e Germania: due ordinamenti a confronto)*, Riv. dir. civ., 2011.

ROPPO V., *La nuova disciplina delle clausole vessatorie: spunti critici*. Europa dir. priv. 1998.

ROPPO V., *Il contratto*, Tratt. Iudica-Zatti², (Milano 2011).

ROOK BASILE E., *Sicurezza e qualità degli alimenti. Per uno studio interdisciplinare su agricoltura e alimentazione*, a cura di M. Goldoni e E. Sirsi, Atti del Convegno di inaugurazione dell'Osservatorio sulle regole dell'agricoltura e dell'alimentazione (Milano 2011).

ROOK BASILE E., *I segni distintivi dell'impresa e dei prodotti agricoli*, Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario, diretto da L. Costato (Padova 2003).

ROOK BASILE E., *L'informazione dei prodotti alimentari, il consumatore e il contratto*, Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti, a cura di A. Germanò, E. Rook Basile (Torino 2005).

RUSSO L., *Deleghe normative e atti di esecuzione nel reg. Ue n. 1169/2011*, Riv. dir. agr., 2012.

SACCO R., *Riflessioni di un giurista sulla lingua (la lingua del diritto uniforme, e il diritto al servizio di una lingua uniforme)*, Riv. dir. civ., 1996.

SALVI L., *La comunicazione del rischio nella disciplina della sicurezza alimentare, tra informazione, tutela e mercato*, Riv. dir. agr., 2013.

SEMERARO A. M., *Frodi alimentari: aspetti tecnici e giuridici*, Rassegna di Diritto, Legislazione e medicina Legale Veterinaria, 2011.

SGARBANTI G., *Il principio del mutuo riconoscimento e la denominazione dei prodotti alimentari*, Tratt. dir. agr., diretto da L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, III, Il diritto agroalimentare (Torino 2011).

SILLANI C. T., *Pratiche commerciali sleali e tutela del consumatore*, Obbl. e contr., 2009.

SIRSI E., *Breviario*, Riv. dir. agr., 2010.

SOLER J., *Annales ESC*, 1973.

SPOTO G., *Tutela del consumatore e sicurezza alimentare: obblighi di informazione in etichetta*, Contratto e impresa, 2014.

STEINBERG A., voce *beriiùt*, Encyclopedia of medical Ethics, I, 99-103.

STELLA G., *La responsabilità del produttore per danno da prodotto difettoso nel nuovo codice del consumo*, Resp. civ. e prev., 2006.

TAMPONI M., *La tutela del consumatore di alimenti nel momento contrattuale: valore delle indicazioni obbligatorie e volontarie nella formazione del contratto*, Trattato di diritto agrario, a cura di L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, III, Il diritto agroalimentare (Torino 2011).

TIRELLI U., *Il principio di precauzione e la salute*, Il principio di precauzione. I costi della non scienza, a cura di F. Battaglia e A. Rosati (Roma 2004).

TOMMASINI A., *Produzioni biologiche e filiera corta in funzione di un'alimentazione sostenibile*, Riv. dir. agr., I, 2014.

VAN DER MEULEN B., *The Function of Food Law. On the objectives of food law, legitimate factors and interests taken into account*, European Food and Feed Review, 2010.

VAN DER MEULEN B., *Transparency & Disclosure. Legal dimensions of a strategic discussion*, EFFL 5/2007.

VIALE R., *Diversità culturale e cognizione*, I fondamenti cognitivi del diritto. Percezioni, rappresentazioni, comportamenti, a cura di R. Caterina (Milano 2008).

VITI D., *L'Autorità europea per la sicurezza alimentare e l'analisi del rischio*, Trattato di diritto agrario, diretto da L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, III, Il diritto agroalimentare (Torino 2011).

ZORZI GALGANO N., *Il contratto di consumo e la libertà del consumatore*, Trattato dir. comm. e dir. priv. economia, diretto da F. Galgano (Padova 2012).

