

Come scaricare i contenuti digitali

1. accedi alla sezione **My EPC**

nel sito www.epc.it (inserisci le credenziali utilizzate per l'acquisto o effettua una nuova registrazione)



2. attiva il tuo **contenuto digitale**

- a) entra nella sezione **Contenuti digitali** cliccando su **I tuoi contenuti digitali**
- b) inserisci il **codice etichetta** che si trova **qui sotto** e premi **Attiva**
- c) ne **La mia libreria** saranno attivi i contenuti predisposti per te, clicca su **Vedi contenuti** per visualizzarli o scaricarli

codice etichetta

etichetta su libro cartaceo



Per informazioni e chiarimenti

Servizio assistenza 06 33245273 - tecnico@epclibri.it

Daniele Pisanello

GUIDA ALLA LEGISLAZIONE ALIMENTARE

L'applicazione pratica, il controllo ufficiale,
le responsabilità, le sanzioni, il *crisis management*,
la fornitura di informazioni, la diffida degli illeciti alimentari,
la controperizia e la controversia

Con una selezione di normativa direttamente scaricabile

III EDIZIONE

GUIDA ALLA LEGISLAZIONE ALIMENTARE - III EDIZIONE
ISBN: 978-88-9288-141-9

Copyright © 2010 - 2022 EPC S.r.l. Socio Unico
EPC S.r.l. Socio Unico - Via Clauzetto, 12 - 00188 Roma
www.epc.it
Servizio clienti: Tel. 06 33245277/271 - clienti@epc.it
Redazione: Tel. 06 33245264/205

Proprietà letteraria e tutti i diritti riservati alla EPC S.r.l. Socio Unico. La struttura e il contenuto del presente volume non possono essere riprodotti, neppure parzialmente, salvo espressa autorizzazione della Casa Editrice. Non ne è altresì consentita la memorizzazione su qualsiasi supporto (magnetico, magneto-ottico, ottico, fotocopie ecc.).

La Casa Editrice, pur garantendo la massima cura nella preparazione del volume, declina ogni responsabilità per possibili errori od omissioni, nonché per eventuali danni risultanti dall'uso dell'informazione ivi contenuta.



Il codice QR che si trova sul retro della copertina, consente attraverso uno smartphone di accedere direttamente alle informazioni e agli eventuali aggiornamenti di questo volume.

*Le stesse informazioni sono disponibili alla pagina:
<https://www.epc.it/Prodotto/Editoria/Libri/Guida-alla-legislazione-alimentare-3ed/5043>*

Scrivere a volte è un atto di coraggio, che espone a un confronto senza mediazioni coi propri limiti di comprensione ed elaborazione.

Pubblicare richiede, invece, una dose di arroganza e spregiudicatezza perché rende manifesti questi limiti. Il lettore sappia che di questi limiti l'autore è ben conscio e per questi confida nella sua benevolenza.

INDICE GENERALE

ABBREVIAZIONI	15
capitolo 1	
UNA LEGISLAZIONE MULTILIVELLO	19
1.1 Dalla vecchia alla moderna legislazione alimentare	19
1.2 Il livello internazionale	26
1.2.1 <i>Accordo sulle barriere tecniche al mercato</i>	28
1.2.2 <i>Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie</i>	30
1.2.3 <i>Organizzazioni internazionali e Standard Setting Bodies</i>	32
1.2.3.1 <i>FAO/WHO Codex Alimentarius Commission – CAC</i>	33
1.2.3.2 <i>World Organisation for Animal Health – OIE</i>	34
1.2.3.3 <i>FAO International Plant Protection Convention – IPPC</i>	35
1.3 L'Unione Europea (cenni)	36
1.3.1 <i>Fonti normative dell'UE</i>	39
1.3.1.1 <i>Atti legislativi: la procedura ordinaria</i>	39
1.3.1.2 <i>Atti non legislativi: atti delegati e atti di esecuzione</i>	40
1.3.1.3 <i>Comitologia</i>	42
1.3.2 <i>Who is Who</i>	45
1.3.2.1 <i>Commissione europea</i>	45
1.3.2.1.1 <i>Ufficio Alimentare e Veterinario – FVO</i>	46
1.3.2.1.2 <i>Ufficio europeo per la lotta antifrode – OLAF</i>	47
1.3.2.1.3 <i>Joint Research Centre – JRC</i>	48
1.3.2.2 <i>Agenzie europee</i>	48
1.3.2.2.1 <i>Agenzia europea per i medicinali – EMA</i>	52
1.3.2.2.2 <i>Agenzia europea delle sostanze chimiche – ECHA</i>	53

GUIDA ALLA LEGISLAZIONE ALIMENTARE

1.3.2.2.3	<i>Ufficio Comunitario delle varietà vegetali – UCVV</i>	54
1.3.2.2.4	<i>Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO)</i>	54
1.3.2.2.5	<i>Europol e Eurojust</i>	55
1.3.2.3	<i>Mediatore europeo</i>	57
1.3.2.4	<i>Libera circolazione delle merci e mutuo riconoscimento</i>	58
1.3.2.5	<i>Normativa tecnica degli Stati membri</i>	67
1.4	<i>Il livello nazionale</i>	71
1.4.1	<i>Autorità competenti</i>	74
1.4.1.1	<i>Ministero della Salute</i>	75
1.4.1.1.1	<i>Uffici veterinari per gli adempimenti degli obblighi comunitari – UVAC</i>	78
1.4.1.1.2	<i>Posti di Controllo Frontalieri – PCF</i>	79
1.4.1.1.3	<i>Comando Carabinieri per la Tutela della Salute – NAS</i>	80
1.4.1.1.4	<i>Regioni e Aziende Sanitarie Locali</i>	81
1.4.1.2	<i>Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali – MiPAAF</i>	83
1.4.1.2.1	<i>Ispettorato centrale per il controllo della qualità dei prodotti agroalimentari</i>	84
1.4.1.2.2	<i>Enti delegati dal MiPAAF</i>	85
1.4.1.3	<i>Ministero dello sviluppo economico</i>	86
1.4.1.4	<i>Agenzia delle dogane e dei monopoli</i>	87
1.4.1.5	<i>Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato – AGCM</i>	87
1.4.1.6	<i>Sindaco</i>	88

capitolo 2

LEGISLAZIONE ALIMENTARE NELL'UNIONE EUROPEA	91	
2.1	<i>Legislazione Alimentare nell'UE</i>	91
2.2	<i>Principi di Legislazione Alimentare</i>	94
2.2.1	<i>Analisi del rischio</i>	94
	(segue) <i>Valutazione del rischio</i>	96
	(segue) <i>Gestione del rischio</i>	99
	(segue) <i>Comunicazione del rischio</i>	101
2.2.2	<i>Principio di precauzione</i>	102
2.2.3	<i>Tutela del consumatore</i>	107
2.2.4	<i>Trasparenza</i>	109

2.2.4.1	<i>Accesso ai documenti dell'UE</i>	111
2.3	Autorità europea per la sicurezza alimentare – EFSA	115
2.3.1	<i>Ruolo e competenze</i>	117
2.3.2	<i>Organi</i>	118
2.3.3	<i>Garanzie di indipendenza, trasparenza e riservatezza</i>	120
capitolo 3		
ALIMENTO		
3.1	Alimento: definizione legale ed esclusioni	125
3.1.1	<i>La distinzione tra alimento e medicinale</i>	128
3.1.2	<i>Il problema degli animali vivi</i>	129
3.1.3	<i>L'uso alimentare dei derivati della canapa</i>	131
3.1.4	<i>Contaminanti e residui</i>	137
3.1.5	<i>Residui di antiparassitari</i>	138
3.2	Alimenti soggetti ad autorizzazione preventiva	140
3.2.1	<i>Agenti di miglioramento</i>	143
3.2.1.1	<i>Additivi alimentari</i>	146
3.2.1.2	<i>Enzimi alimentari</i>	148
3.2.1.3	<i>Aromi alimentari</i>	150
3.2.1.4	<i>Solventi</i>	155
3.2.1.5	<i>Lo status di coadivante alimentare</i>	156
3.2.2	<i>Organismi geneticamente modificati</i>	158
3.2.3	<i>Nuovi alimenti</i>	162
3.2.3.1	<i>Sostanze alimentari nanoingegnerizzate</i>	168
3.2.4	<i>Decontaminanti</i>	170
3.3	Prodotti alimentari soggetti a notifica	170
3.3.1	<i>Integratori alimentari</i>	171
3.3.2	<i>Alimenti destinati a gruppi specifici della popolazione</i>	173
3.3.3	<i>Formule per lattanti e Formule di proseguimento</i>	174
3.3.4	<i>Prodotti a base di cereali e alimenti per la prima infanzia</i>	178
3.3.5	<i>Prodotti per il controllo del peso</i>	178
3.3.6	<i>Alimenti a fini medici speciali</i>	179

GUIDA ALLA LEGISLAZIONE ALIMENTARE

3.3.7	<i>Alimenti fortificati</i>	184
3.4	Prodotti di qualità DOP, IGP, SGT e prodotti di montagna	186
3.5	I prodotti biologici	191

capitolo 4

ACCREDITAMENTO, VIGILANZA DI MERCATO E CONTROLLO UFFICIALE	199	
4.1	Accreditamento e vigilanza di mercato	200
4.1.1	<i>L'accreditamento in generale</i>	201
	(segue) Accreditamento e attività dei laboratori ufficiali anche alla luce del D.Lgs. 27/2021	204
	(segue) Accreditamento dei laboratori privati	206
	(segue) Accreditamento degli Organismi Delegati	207
4.2	Controllo ufficiale sugli alimenti: la disciplina del Regolamento (UE) n. 2017/625 e l'adeguamento italiano.....	208
	(segue) L'adeguamento italiano al Regolamento sui controlli ufficiali: il c.d. "Pacchetto Adeguamento"	211
4.2.1	<i>Campo di applicazione</i>	215
4.2.2	<i>Organizzazione dei controlli</i>	217
4.2.3	<i>Standard nell'esecuzione dei controlli ufficiali</i>	222
4.2.4	<i>Obblighi di pubblicazione, diritto d'accesso e accesso civico generalizzato</i>	224
4.2.5	<i>Delega di attività di controllo ufficiale</i>	232
4.2.5.1	<i>Organismi di controllo delegati nel settore biologico: tra ruolo pubblicistico e natura di ente privato</i>	234
4.2.5.2	<i>Organismi di certificazione delle DOP-IGP</i>	239
4.2.5.3	<i>Consorzi di tutela delle DOP-IGP</i>	241
4.2.6	<i>Assistenza e cooperazione amministrativa</i>	242
	(segue) RASFF	243
	(segue) Assistenza e Cooperazione Amministrativa	245
4.2.7	<i>Conflitto di interessi</i>	246
4.2.8	<i>Esecuzione dei controlli</i>	248
4.2.9	<i>Provvedimenti dell'autorità competente: le norme europee e la disciplina dell'art. 5, D.Lgs. 27/2021</i>	256
4.2.9.1	<i>Controlli ufficiali e profili penalmente sanzionabili (omissione di denuncia e fattispecie affini)</i>	261

4.2.10	<i>Controlli all'importazione</i>	271
4.2.10.1	<i>L'ingresso tramite Posti di Controllo Frontalieri</i>	272
4.2.10.2	<i>L'ingresso ordinario</i>	276
4.2.10.3	<i>Il Decreto legislativo 24/2021 in tema di controlli sanitari delle merci in entrata e PCF</i>	277
4.2.11	<i>Contrasto alle Frodi</i>	280
4.2.12	<i>Finanziamento del controllo ufficiale</i>	281
4.2.12.1	<i>Il Decreto legislativo 32/2021 in tema di tariffe del Controllo Ufficiale</i>	284

capitolo 5

IMPRESA E OPERATORE DEL SETTORE ALIMENTARE	289	
5.1	Responsabilizzazione dell'operatore privato	289
5.2	Impresa Alimentare e Operatore del Settore Alimentare	291
5.3	Operatori primari	294
5.4	OSA post-primari: produttori	296
5.5	Operatori della distribuzione	298

capitolo 6

REQUISITI E OBBLIGHI DI SICUREZZA	301	
6.1	Sicurezza generale dei prodotti e sicurezza alimentare	301
6.2	Alimento a rischio	304
6.2.1	<i>Alimento dannoso</i>	305
6.2.2	<i>Alimento inadatto al consumo umano</i>	308
6.3	Tracciabilità degli alimenti	309
6.4	Ritiro, richiamo o crisis management?	312
6.5	Autocontrollo igienico	320
6.6	Requisiti di sicurezza e responsabilità per danno da alimento difettoso	324

capitolo 7

REQUISITI E OBBLIGHI DI COMUNICAZIONE	333	
7.1	Dalla propaganda commerciale alla fornitura di informazioni	333
7.2	Fonti rilevanti in materia di comunicazione commerciale sui prodotti alimentari	338

GUIDA ALLA LEGISLAZIONE ALIMENTARE

7.2.1	<i>Atti di concorrenza sleale nel settore alimentare</i>	339
7.2.2	<i>Pubblicità ingannevole e comparativa nel settore alimentare</i>	342
7.2.3	<i>Pratiche commerciali scorrette sul mercato alimentare</i>	344
7.3	Fornitura di informazioni sugli alimenti: il Regolamento (UE) n. 1169/2011	350
7.3.1	<i>Campo di applicazione</i>	354
7.3.2	<i>Obblighi di informazione in sede di ristorazione collettiva</i>	355
7.3.3	<i>Requisiti generali della fornitura di informazioni sugli alimenti</i>	357
7.3.4	<i>Leale informazione</i>	358
7.3.4.1	<i>Profili di non ingannevolezza</i>	358
7.3.4.2	<i>Precisione, Chiarezza e Comprensibilità</i>	361
7.3.5	<i>Informazioni obbligatorie</i>	361
7.3.5.1	<i>Denominazione di vendita</i>	364
7.3.5.2	<i>Lista degli ingredienti</i>	371
7.3.5.2.1	<i>Ingredienti e sostanze causativi di allergie o intolleranze</i>	375
7.3.5.2.2	<i>Ingrediente caratterizzante evidenziato</i>	379
7.3.5.3	<i>Quantità nominale e le norme metrologiche</i>	382
7.3.5.4	<i>Termine minimo, data di scadenza e data di congelazione</i>	387
7.3.5.5	<i>Condizioni di conservazione o di utilizzazione, istruzioni d'uso</i>	391
7.3.5.6	<i>Dichiarazione nutrizionale</i>	393
7.3.5.7	<i>Paese d'origine e luogo di provenienza</i>	396
7.3.5.7.1	<i>Omissione ingannevole del paese di origine o luogo di provenienza</i>	397
7.3.5.7.2	<i>Indicazione dell'origine nel settore delle carni</i>	401
7.3.5.7.3	<i>Altri casi di indicazione obbligatoria dell'origine</i>	401
7.3.5.7.4	<i>Origine e provenienza dell'ingrediente primario</i>	402
7.3.5.7.5	<i>Decreti italiani sull'origine</i>	405
7.3.5.7.6	<i>OSARI</i>	406
7.3.6	<i>Informazioni volontarie semplici</i>	406
7.3.7	<i>Informazioni volontarie regolamentate</i>	407
7.3.7.1	<i>Indicazioni nutrizionali e sulla salute</i>	408
7.3.7.1.1	<i>Indicazioni nutrizionali</i>	412
7.3.7.1.2	<i>Indicazioni volontarie sulla salute</i>	413

7.3.7.1.3	<i>Disciplina sanzionatoria per le violazioni del Regolamento 1924/2006</i>	416
7.4	Regole speciali di fornitura	418
7.4.1	<i>Informazioni sui prodotti non preimballati</i>	418
7.4.2	<i>Informazioni sui prodotti commercializzati in una fase precedente alla vendita finale</i>	419
7.4.3	<i>Informazioni sui prodotti destinati a collettività per ulteriori lavorazioni</i>	419
7.4.4	<i>Informazioni sugli alimenti non destinati al consumatore finale o alle collettività</i>	420
7.4.5	<i>Requisiti specifici per la vendita a distanza</i>	420
7.5	Le responsabilità per mancata conformità	421

capitolo 8

PROFILI SANZIONATORI DELLE NON CONFORMITÀ ALIMENTARI	429	
8.1	L'Illecito amministrativo	435
8.1.1	<i>Il procedimento sanzionatorio</i>	438
8.1.1.1	<i>La prima fase: accertamento</i>	439
	(segue) Autorità competenti all'accertamento	439
	(segue) Modalità di accertamento e analisi ufficiali: profili generali	446
	(segue) l'accertamento mediante analisi: disciplina ordinaria	447
	(segue) Le nuove regole dell'accertamento in ambito igienico-sanitario	448
	(segue) La Controperizia e la procedura di controversia	451
8.1.1.1.1	<i>La conclusione della fase di accertamento di una violazione</i>	453
	(segue) La diffida amministrativa in generale	454
8.1.1.1.2	<i>La diffida degli illeciti amministrativi agroalimentari e di sicurezza alimentare dopo la L. 71/2021</i>	454
8.1.1.2	<i>La contestazione e le opzioni dell'interessato</i>	462
	(segue) La notifica	463
	(segue) Le opzioni dell'interessato	464
8.1.1.3	<i>Irrogazione della sanzione</i>	466
8.2	Delitti contro la salute pubblica	467
8.3	Delitti di frode nel settore alimentare	471
8.3.1	<i>Frode in commercio (art. 515 c.p.)</i>	472
	(segue) Le peculiarità della ristorazione	476

GUIDA ALLA LEGISLAZIONE ALIMENTARE

8.3.2	<i>Vendita di sostanze alimentari non genuine come genuine (art. 516 c.p.)</i>	477
8.3.3	<i>Vendita di prodotti industriali con segni mendaci (art. 517 c.p.)</i>	478
8.3.4	<i>Frodi in danno dei prodotti DOP-IGP</i>	481
8.4	Contravvenzioni alimentari ex legge 283/1962	482
8.4.1	<i>Art. 5 (a): sostanze prive di elementi nutritivi o mutate nella composizione naturale</i>	484
8.4.2	<i>Art. 5 (b): cattivo stato di conservazione</i>	486
8.4.3	<i>Art 5 (c): cariche microbiche fuori soglia</i>	489
8.4.4	<i>Art. 5 (d): alimenti insudiciati, parassitati, alterati o comunque nocivi</i>	490
8.4.5	<i>Art. 5 (g): alimenti con additivi non ammessi</i>	492
8.4.6	<i>Art. 5 (h): alimenti con residui fuori norma</i>	493
8.4.7	<i>Applicabilità o meno del regolamento di esecuzione della legge 283/1962 (D.P.R. 327/1980)</i>	494
8.5	Responsabilità penale del commerciante	500
8.6	Delega di funzioni in materia di responsabilità penale alimentare	503
	(segue) Esigenze organizzative dell'impresa	505
	(segue) Adeguatezza professionale	506
	(segue) Autonomia decisionale e di spesa	507
	(segue) Certezza della data e dilemma sulla forma	508
	(segue) Sorveglianza del delegante	509
8.7	Responsabilità penale della persona e responsabilità dell'ente	510
APPENDICE E CONTENUTI DIGITALI		513
INDICE ANALITICO		515

Pagine omesse dall'anteprima del volume

capitolo 1

UNA LEGISLAZIONE MULTILIVELLO

1.1 Dalla vecchia alla moderna legislazione alimentare

Il passaggio dalla *raccolta* alla *produzione* di cibo è alla base della civilizzazione umana. Non è un caso che tutte le comunità umane si siano definite anche per il tramite delle regole sull'alimentazione; basterà ricordare le prescrizioni alimentari dell'Antico Testamento o del Corano, la disciplina dei collegi oleari del periodo Sillano o le regole imperiali sul commercio di spezie dall'India ⁽¹⁾. La *Magna Charta* (1215 d.C.) conteneva disposizioni relative all'imbottigliamento del vino, così come gli Statuti di molte comunità politiche del Medioevo, e più tardi del Rinascimento, erano conditi di regole sull'approvvigionamento e commercio di derrate alimentari. A tal proposito, è stato osservato che le autonomie comunali ebbero nella regolazione dei flussi tra il contado, luogo di produzione agricola, e la città, luogo di mercati e consumo, il fulcro del proprio affermarsi politico ed economico ⁽²⁾.

Nel primo periodo del Regno d'Italia, una serie di leggi sul controllo delle derrate alimentari e la loro qualità furono adottate dal giovane Parlamento unitario. Circa cinquant'anni dopo, in pieno regime fascista, si promulgava il testo unico delle leggi sanitarie, con il Regio decreto 27 luglio 1934 n. 1265, composto di 394 articoli e otto tabelle allegate, che sottoponeva le attività manifatturiere e commerciali in ambito alimentare alla vigilanza del ministro dell'interno, al dichiarato fine di approntare tutela alla sanità pubblica ⁽³⁾. Più o meno negli stessi anni, negli Stati Uniti si implementava il *Food and Drug Act* del 1906, ponendo le basi per la creazione, più tardi, della *Food and Drug Administration* ⁽⁴⁾.

Nel secondo dopoguerra, la firma dei trattati delle Comunità economiche euro-

1. J. TURNER, *Spice, the history of a temptation*, Vintage Books (Random House Inc.) 2004.

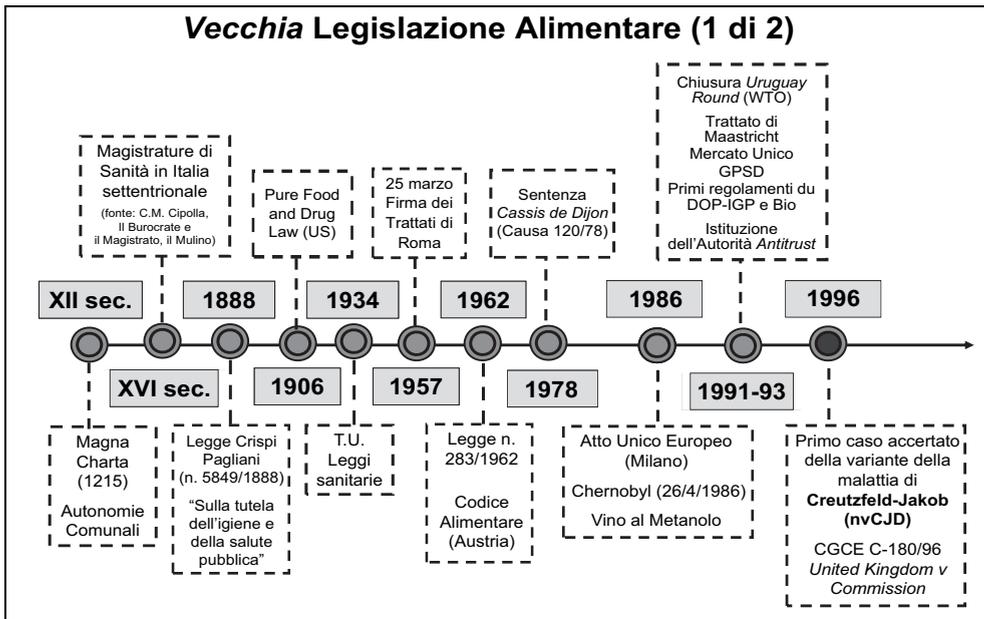
2. F. GALGANO, *Lex mercatoria*, Il Mulino Editore 2001.

3. Art. 242 del Testo Unico delle Leggi Sanitarie (TULS).

4. Per un inquadramento del diritto statunitense in tema di alimenti: Neal D. Fortin, *Food regulation. Law, Science, Policy and Practice*, Wiley, 2009.

GUIDA ALLA LEGISLAZIONE ALIMENTARE

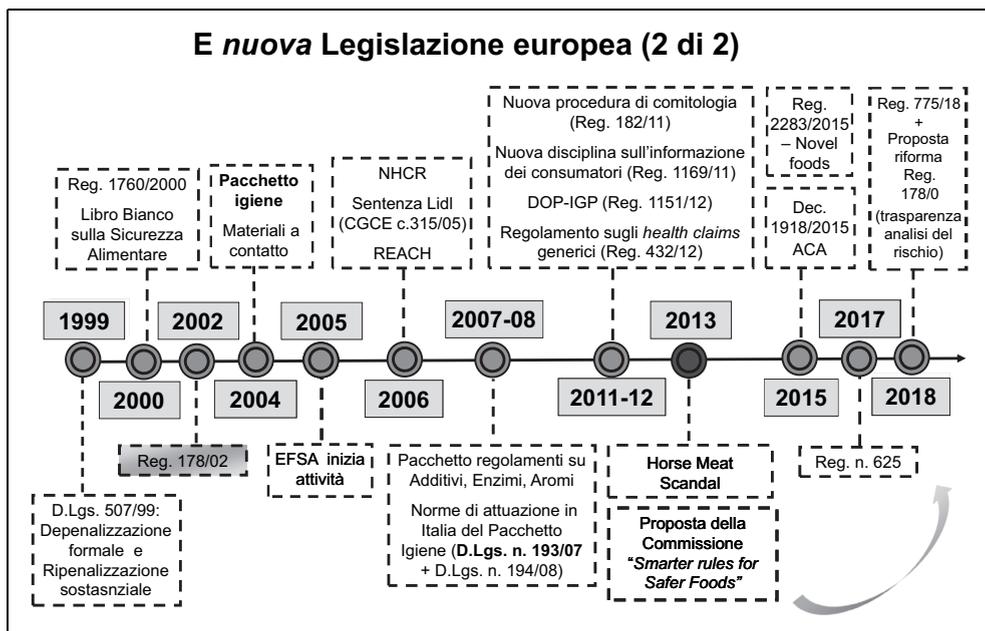
pee (CEE) avviava un processo di integrazione giuridica ed economica che, anche grazie all’apporto della Corte di giustizia, ha eliminato il concetto di guerra militare e contribuito allo sviluppo sociale e culturale nel continente. Al contempo, la rapida industrializzazione (anche) del comparto alimentare imponeva l’esigenza di modernizzare la legislazione del settore, esigenza che divenne ineludibile a fronte delle numerose situazioni di malaffare nutrite dal *boom* economico di quegli anni: le tante leggi-ricetta, adottate dal Parlamento italiano a partire dai primi anni ‘50, erano volte a dare una risposta all’allarme sociale connesso al dilagare di sofisticazioni alimentari: dalla disciplina degli alimenti della prima infanzia (1951) alla legge a difesa dei formaggi (1954) e della genuinità del burro (1956), passando per pasta, riso e olii, il comun denominatore di tutti questi interventi legislativi era la codificazione in un testo avente forza di legge di ciò che, nello specifico comparto merceologico, andava considerato come genuino, e presidiando i requisiti di purezza gastronomica con la sanzione penale, per lo più di natura contravvenzionale. Questo approccio culminava, nel 1962, con la promulgazione della (ancor oggi fondamentale) Legge 30 aprile 1962, n. 283, *Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande*. Il Corriere della sera salutava il varo del disegno di legge da parte del Consiglio dei ministri del 10 ottobre 1962 come promessa di accertamenti più rapidi a garanzia della genuinità alimentare.



L'impostazione criminale cominciò a essere rimeditata a partire dagli anni '80, con la prima legge di depenalizzazione⁽⁵⁾ che, oltre a trasformare alcuni illeciti penali in vio-

5. Legge 24 novembre 1981, n. 689, *Modifiche al sistema penale*.

lazioni sanzionate per via amministrativa, introduceva principi e regole generali validi per tutti i procedimenti di contestazione e irrogazione di sanzioni amministrative. In linea di tendenziale continuità, il Decreto legislativo 507/1999⁽⁶⁾ depenalizzava gran parte delle leggi ricetta degli anni precedenti. Quest'ultimo decreto, impostosi per l'esigenza – sempre avvertita e mai realmente risolta – di ridurre il carico giudiziario, ha avuto il merito di depenalizzare tutti i reati alimentari ad eccezione di quelli previsti dal codice penale e dagli artt. 5, 6 e 12 della legge 283/1962 e di razionalizzare il sistema chiarendo i meccanismi di risoluzione dei casi di concorso di più disposizioni sanzionatorie attraverso *principio di specialità*. Più recentemente, un secondo intervento depenalizzatore ha interessato tutte le ipotesi di reato punite con la sola pena della multa o dell'ammenda e altri reati specifici⁽⁷⁾.



A partire dai primi anni del secolo XXI si assiste a un cambio di rotta del legislatore nazionale per altro non sempre chiaro nei fini e preciso negli interventi, con un *ritorno* allo strumento penale: nuove disposizioni penali sono introdotte nella prospettiva di assicurare tutela al c.d. «Made in Italy» (L. 350/2003) nuovi strumenti sostanziali e processuali per favorire il contrasto della contraffazione e delle agro-mafie – sono approntati (L. 99/2009)⁽⁸⁾, e un nuovo reato, quello di *macellazione clandestina*, è formulato in occa-

6. D.Lgs. 30 dicembre 1999, n. 507, *Depenalizzazione dei reati minori e riforma del sistema sanzionatorio, ai sensi dell'articolo 1 della legge 25 giugno 1999, n. 205*.

7. D.Lgs. 15 gennaio 2016 n. 8, *Disposizioni in materia di depenalizzazione, a norma dell'articolo 2, comma 2, della legge 28 aprile 2014, n. 67*.

8. Legge 23 luglio 2009, n. 99, *Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia*.

GUIDA ALLA LEGISLAZIONE ALIMENTARE

sione dell'adeguamento nazionale alla disciplina europea in tema di igiene alimentare ⁽⁹⁾. Il ripensamento del ruolo della sanzione penale in ambito alimentare è, d'altronde, alla radice del contributo della Commissione di studio nominata dal Ministero della Giustizia ⁽¹⁰⁾ e presieduta dal dott. Caselli nel quale si valorizza lo strumento penale tanto sul fronte sanitario quanto sul fronte commerciale e della repressione delle frodi alimentari.

Sul piano europeo, a cavallo dell'ultimo decennio del secolo scorso, l'integrazione comunitaria raggiungeva lo storico traguardo dell'avvio del mercato unico: uno spazio economico di traffici commerciali retto da regole tendenzialmente armonizzate e il definitivo abbandono delle frontiere tra i paesi membri. Il decennio che seguì alla data del 1° gennaio 1993 fu però fustigato da episodi di crisi sanitarie sempre più mediatizzate. Il più noto episodio, proprio per l'impatto sociale dovuto alla mediatizzazione, fu la «crisi della mucca pazza» ⁽¹¹⁾. In quella occasione, si ebbe la dura contezza che i meccanismi giuridici imperniati sulle direttive di armonizzazione (in materia di controlli ufficiali delle carni) non avevano previsto sufficienti meccanismi – sul piano comunitario – per il riassorbimento di shock sanitari rispetto ai quali l'unicità del mercato comunitario poteva essere sospesa o, peggio, interrotta. La reazione della Commissione europea si concretizzò nel Libro verde (1997) ⁽¹²⁾ e poi nel Libro bianco (2000) ⁽¹³⁾, documenti nei quali si ponevano le basi per quello che, in questo volume, sarà denominata **nuova legislazione alimentare** europea: un insieme di discipline del prodotto alimentare, ruotanti intorno ad alcuni principi generali e a un meccanismo istituzionale di gestione del rischio, strutturato su una netta distinzione tra *risk assessment* e *risk management*, tendenzialmente accentrato in capo alle istituzioni europee e in particolare nei servizi della Commissione e della Direzione Generale creata allo scopo (oggi, DG Sante). L'adozione del Regolamento (CE) n. 178 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, ⁽¹⁴⁾ ha profondamente modificato non solo i rapporti tra istituzioni comunitarie e gli apparati amministrativi nazionali deputati tradizionalmente alla regolazione del mercato alimentare ma anche grandemente innovato i rapporti giuridici tra operatori privati, le rispettive responsabilità e il ruolo del consumatore di alimenti.

9. D.Lgs. 6 novembre 2007, n. 193, *Attuazione della direttiva 2004/41/CE relativa ai controlli in materia di sicurezza alimentare e applicazione dei regolamenti comunitari nel medesimo settore*.

10. Decreti ministeriali, Ministero della giustizia, 20 aprile 2015, 30 aprile 2015 e 31 luglio 2015.

11. Dal "morbo della mucca pazza", una malattia neurologica cronica, degenerativa e irreversibile che coltiva i bovini, anche nota come encefalopatia spongiforme bovina (BSE, ossia *Bovine Spongiform Encephalopathy*).

12. Libro Verde della Commissione del 30 aprile 1997, sui «Principi generali della legislazione in materia alimentare dell'Unione Europea», COM(97) 176 def.

13. Libro Bianco della Commissione del 12 gennaio 2000, «Sulla sicurezza alimentare», COM (1999) 719 def.

14. Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, *che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare* (d'ora in poi per comodità anche RGLA – Regolamento Generale sulla Legislazione Alimentare) Per una prima introduzione al tema e senza pretesa di completezza: S. MASINI, *Corso di diritto alimentare*, Giuffrè, 2015; L. FOFFANI, A. DOVAL PAIS, D. CASTRO-NUOVO (a cura di), *La sicurezza agro-alimentare nella prospettiva europea. Precauzione, prevenzione e repressione*, Editore, 2014; D. PISANELLO (a cura di), *Guida alla Legislazione Alimentare*, Editore, 2010; O'ROURKE, *European Food Law*, Editore, 2005; V. PACILEO, *Il diritto degli alimenti, profili civili, penali e amministrativi*, Editore, 2003, AA.VV. (a cura dell'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato IDAIC), *La Sicurezza Alimentare nell'Unione Europea*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1-2, 2003.

Il RGLA costituisce il primo atto legislativo del nuovo approccio comunitario alla sicurezza alimentare e dei mangimi, maturato alla luce del trattato di Maastricht (1992)⁽¹⁵⁾ e impostosi nell'agenda politica comunitaria dopo gli scandali alimentari del decennio precedente. Con questo regolamento sono stati formalizzati i principi generali (artt. 5-10) in materia, definiti i requisiti e gli obblighi generali di sicurezza (ma non solo) dei prodotti alimentari e dei mangimi, gravanti sugli operatori del settore e sul controllo ufficiale (artt. 11-20) e le procedure di gestione delle situazioni di emergenza alimentare (artt. 50-57). Terza e fondamentale innovazione è stata l'istituzione di un'autorità indipendente e di alto profilo scientifico deputata alla valutazione del rischio: l'Autorità Europea per la Sicurezza Alimentare (artt. 22-49).

Questo regolamento, fondativo della *legislazione alimentare* a livello europeo e nazionale, è la base delle successive riforme che nell'ultimo ventennio hanno riscritto il quadro giuridico complessivo in materia di produzione e commercializzazione di alimenti: igiene e controlli ufficiali degli alimenti (2004)⁽¹⁶⁾, indicazioni nutrizionali e sulla salute (2006)⁽¹⁷⁾, pacchetto di regolazione degli additivi, aromi e

15. Fin dal Trattato di Roma (1957) con la creazione di un mercato comune, si è assistito a una costante affermazione di nuovi interessi meritevoli di tutela. Basti fermare l'attenzione su un semplice dato: fino alla seconda metà degli anni '80, solo l'art. 34, par. 2 TCE (EX art. 40) citava figure quali "consumatore", "ambiente", "salute animale" ecc. La tutela della salute nei primi anni del mercato comune era stata intesa più come misura giustificativa di eventuali barriere al commercio intracomunitario. L'art. 30 TCE ammette che la circolazione delle merci fra uno Stato e l'altro della Comunità possa essere limitata per la "tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali" a condizione che tali divieti non costituiscano "un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri". È solo in un secondo momento che disposizioni relative direttamente alla protezione della salute (art. 152 TCE) e dei consumatori (art. 153 TCE) sono state inserite nel Trattato e poi tradotte in misure pratiche. A partire dai primi anni novanta (trattato di Maastricht (1992) ed Amsterdam (1996)) rientrerà tra i fini della Comunità il conseguimento di un elevato livello di protezione della salute ("un contributo al conseguimento di un elevato livello di protezione della salute", art. 3 lett. p) TUE) e il rafforzamento della protezione dei consumatori ("un contributo al rafforzamento della protezione dei consumatori", lett. t) TUE).

16. Relativamente al profilo dell'igiene delle produzioni alimentari, la disciplina applicabile dal 1° gennaio 2006 è contenuta in un insieme di regolamenti e alcune direttive, conosciuto anche come «pacchetto igiene». Più precisamente, le principali fonti comunitarie sull'igiene alimentare sono le seguenti: il Regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, *sull'igiene dei prodotti alimentari*, il Regolamento (CE) n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, *che stabilisce norme specifiche in materia d'igiene per gli alimenti di origine animale* e il Regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 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*, quest'ultimo abrogato dal Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, *relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari, recante modifica dei regolamenti (CE) n. 999/2001, (CE) n. 396/2005, (CE) n. 1069/2009, (CE) n. 1107/2009, (UE) n. 1151/2012, (UE) n. 652/2014, (UE) 2016/429 e (UE) 2016/2031 del Parlamento europeo e del Consiglio, dei regolamenti (CE) n. 1/2005 e (CE) n. 1099/2009 del Consiglio e delle direttive 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE e 2008/120/CE del Consiglio, e che abroga i regolamenti (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE e 97/78/CE del Consiglio e la decisione 92/438/CEE del Consiglio (regolamento sui controlli ufficiali).*

17. Regolamento (CE) n. 1924/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, *relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari*. A ciò si aggiunga Regolamento (UE) n. 432/2012 della Commissione, del 16 maggio 2012, *relativo alla compilazione di un elenco di indicazioni sulla salute consentite sui prodotti alimentari, diverse da quelle facenti riferimento alla riduzione dei rischi di malattia e allo sviluppo e alla salute dei bambini*. Sul quadro sanzionatorio per le violazioni di questo regolamento D.Lgs. 7 febbraio 2017, n. 27, recante *Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al Regolamento (CE) n. 1924/2006 relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari*. In argomento vedi V. Rubino, *Gli "health claims" e l'etichettatura degli alimenti*, in *Rivista di Diritto Alimentare*, 1, 2014, pp. 22 e ss.

GUIDA ALLA LEGISLAZIONE ALIMENTARE

enzimi (2008) ⁽¹⁸⁾, dei MOCA (2004-2011) ⁽¹⁹⁾, della disciplina della etichettatura, presentazione e pubblicità degli alimenti (2011) ⁽²⁰⁾, dei regimi di qualità (2012) ⁽²¹⁾ e al cambio di marcia relativamente ai «nuovi alimenti» (2015) ⁽²²⁾, sino al problematico intervento sull'indicazione dell'ingrediente "primario" in etichetta (2018) ⁽²³⁾.

Si è trattato di processo di revisione delle regole di mercato imponente, entrato in una fase di consolidamento, come denuncia, da un lato la "riforma della riforma" della disciplina controlli ufficiali ⁽²⁴⁾ e dall'altro la revisione dei principi del *risk analys* proposta dalla Commissione nel 2018 nell'ambito del c.d. REFIT ⁽²⁵⁾.

18. Con «*Food Improvements Agents Package*» si intendono i seguenti atti legislativi: Regolamento (CE) n. 1331/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, *che istituisce una procedura uniforme di autorizzazione per gli additivi, gli enzimi e gli aromi alimentari*; Regolamento (UE) n. 1332/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2008, *relativo agli enzimi alimentari e che modifica la direttiva 83/417/CEE del Consiglio, il Regolamento (CE) n. 1493/1999 del Consiglio, la direttiva 2000/13/CE, la direttiva 2001/112/CE del Consiglio e il Regolamento (CE) n. 258/97*; Regolamento (UE) n. 1333/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, *relativo agli additivi alimentari*; Regolamento (UE) n. 1334/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, *relativo agli aromi e ad alcuni ingredienti alimentari con proprietà aromatizzanti destinati a essere utilizzati negli e sugli alimenti e che modifica il regolamento (CEE) n. 1601/91 del Consiglio, i regolamenti (CE) n. 2232/96 e (CE) n. 110/2008 e la direttiva 2000/13/CE*.

19. Materiali e Oggetti a Contatto con gli Alimenti – MOCA: Regolamento (CE) n. 1935/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 ottobre 2004, *riguardante i materiali e gli oggetti destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari e che abroga le direttive 80/590/CEE e 89/109/CEE*; Regolamento (CE) n. 2023/2006 della Commissione, del 22 dicembre 2006, *sulle buone pratiche di fabbricazione dei materiali e degli oggetti destinati a venire a contatto con prodotti alimentari*; Regolamento (CE) n. 450/2009 della Commissione, del 29 maggio 2009, *concernente i materiali attivi e intelligenti destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari*; Regolamento (UE) n. 10/2011 della Commissione, del 14 gennaio 2011, *riguardante i materiali e gli oggetti di materia plastica destinati a venire a contatto con i prodotti alimentari*. Per il quadro sanzionatorio applicabile alle violazioni di questi regolamenti vedi D.Lgs. 10 febbraio 2017, n. 29, recante *Disciplina sanzionatoria per la violazione di disposizioni di cui ai regolamenti (CE) n. 1935/2004, n. 1895/2005, n. 2023/2006, n. 282/2008, n. 450/2009 e n. 10/2011, in materia di materiali e oggetti destinati a venire a contatto con prodotti alimentari e alimenti*.

20. Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio *relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 e abroga le direttive 87/250/CEE, 90/496/CEE, 1999/10/CE, 2000/13/CE, 2002/67/CE, 2008/5/CE e il Regolamento (CE) n. 608/2004* (d'ora in poi per comodità anche RFI – Regolamento sulla Fornitura di Informazioni).

21. Regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, *sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari*.

22. Regolamento (UE) 2015/2283 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, *relativo ai nuovi alimenti* e che modifica il regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga il Regolamento (CE) n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio e il Regolamento (CE) n. 1852/2001 della Commissione.

23. Regolamento di esecuzione (UE) 2018/775 della Commissione, del 28 maggio 2018, *recante modalità di applicazione dell'articolo 26, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, per quanto riguarda le norme sull'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza dell'ingrediente primario di un alimento*.

24. Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, *relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari, recante modifica dei regolamenti (CE) n. 999/2001, (CE) n. 396/2005, (CE) n. 1069/2009, (CE) n. 1107/2009, (UE) n. 1151/2012, (UE) n. 652/2014, (UE) 2016/429 e (UE) 2016/2031 del Parlamento europeo e del Consiglio, dei regolamenti (CE) n. 1/2005 e (CE) n. 1099/2009 del Consiglio e delle direttive 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE e 2008/120/CE del Consiglio, e che abroga i regolamenti (CE) n. 854/2004 e (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE e 97/78/CE del Consiglio e la decisione 92/438/CEE del Consiglio*.

25. Si fa riferimento alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla trasparenza e alla sostenibilità dell'analisi del rischio dell'Unione nella filiera alimentare, (COM(2018)0179 – C8-0144/2018 – 2018/0088(COD)).

Il processo di riforma e di aggiornamento è in realtà continuo: mentre crescono le voci di doglianze rispetto al quadro regolatorio in materia di nuovi alimenti, varato solo nel 2015, per gli oneri economici imposti per l'accesso al mercato, è già in pista un concreto progetto di riforma della normativa sugli organismi geneticamente modificati che valga a segmentare e disciplinare con attenzione le nuove tecniche di mutagenesi, il cui sviluppo, anche in campo alimentare, rischia di essere seriamente pregiudicato dagli esiti di una recente sentenza della Corte di giustizia. Nel frattempo si sostituiscono le parole chiave: se per nel primo ventennio degli anni duemila, "sicurezza alimentare" e "fiducia dei consumatori" erano state le principali coordinate del sistema agroalimentare unionale nel suo insieme, nel post-2020 è tutto un ricalibrare azioni di *policy* e di *marketing* su "sostenibilità". *Business as usual* verrebbe da dire, se non fosse che la pandemia da SARS-COV-2 ha ben dimostrato i limiti del nostro c.d. sviluppo. A tal proposito, e per restare aderenti all'oggetto del presente manuale, la Commissione dell'UE ha predisposto la strategia *Farm to Fork*, quale elemento centrale del *Green Deal* europeo: l'obiettivo propagandato è di rendere i sistemi alimentari equi, sani e rispettosi dell'ambiente.

La **strategia *Farm to Fork*** ⁽²⁶⁾ mira ad accelerare la nostra transizione verso un sistema alimentare sostenibile che dovrebbe: avere un impatto ambientale neutro o positivo; contribuire a mitigare il cambiamento climatico e ad adattarsi ai suoi impatti; invertire la perdita di biodiversità, garantire la sicurezza alimentare; la nutrizione e la salute pubblica, assicurando che tutti abbiano accesso a cibo sufficiente, sicuro, nutriente e sostenibile; preservare l'accessibilità economica degli alimenti generando nel contempo ritorni economici più equi, promuovendo la competitività del settore dell'approvvigionamento dell'UE e promuovendo il commercio equo. L'ambizioso progetto della Commissione dichiarato nel documento del 2020 è accompagnato da iniziative più concrete tra le quali una valutazione di adeguatezza (*Fitness check*) della normativa sui pesticidi e il benessere animale oltre a una riflessione sulla normativa in tema di claims nutrizionali e salutistici e discussione per eventuali modifiche alla normativa sulla fornitura di informazioni con l'etichettatura fronte-pacco (*front-of-the-pack labelling*). Con l'ulteriore e sanguinoso cambio di paradigma dovuto all'aggressione militare dell'Ucraina da parte della Federazione Russa, il progetto di transizione dell'UE, già ambizioso di per sé, deve fare i conti con vincoli diversi e inattese rotture di talune fondamentali catene di approvvigionamento di fattori produttivi, specie nella catena alimentare e mangimistica.

Guardato nel suo insieme la moderna *legislazione alimentare* è frutto di una *percolazione normativa* che, partendo dal piano internazionale, influenza le regole di produzione e commercializzazione di alimenti più o meno comuni, più o meno innovativi. A ben riflettere il modello di consumo alimentare oggi predominante richiede un

26. Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European economic and Social Committee and the Committee of the regions a farm to fork strategy for a fair, healthy and environmentally-friendly food system, COM/2020/381 final del 20 maggio 2020.

GUIDA ALLA LEGISLAZIONE ALIMENTARE

intervento regolatore dei traffici commerciali su più livelli, livelli sui quali diversi attori sono chiamati a esercitare ruoli e competenze differenti.

Alla definizione dei principali soggetti della legislazione alimentare, dal punto di vista internazionale, euro-unionale e nazionale, è dedicata la restante parte del primo capitolo.

1.2 Il livello internazionale

A livello internazionale gli accordi dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC o, in inglese, *World Trade Organisation – WTO* ⁽²⁷⁾), sottoscritti a Marrakech nel 1993 ⁽²⁸⁾, rivestono un ruolo particolarmente importante per i temi affrontati in questo volume. Nonostante che a partire dalla crisi del 2008 si siano moltiplicate le ragioni di insoddisfazione rispetto alla ratio e funzionamento del sistema OMC che, nei fatti, hanno portato al proliferare di accordi regionali (si pensi agli accordi che l'UE ha concluso con Canada e Giappone o a quelli sottoscritti tra i paesi rivieraschi dell'Oceano Pacifico o anche, tra alcuni paesi dell'Africa sub-sahariana), i trattati OMC costituiscono ancora oggi l'architettura giuridica di riferimento per il commercio internazionale di derrate alimentari.

Costituita all'esito del ciclo di negoziati dell'Uruguay Round (1986-1993), l'OMC ha sostituito, con effetto dal 1° gennaio 1995, il sistema del GATT (*General Agreement on Tariff and Trade*, Accordo generale sulle tariffe e il commercio), che aveva retto le regole del commercio internazionale (dell'Occidente, per lo meno) sin dal secondo dopo-guerra. L'OMC disciplina esclusivamente i rapporti tra Stati i quali si impegnano a rispettare una serie di requisiti e condizioni in tema di commercio di beni e servizi.

Per quel che è di interesse in questa sede, è centrale il concetto di *measure (misura)* intesa come qualsiasi disposizione cogente, di natura legislativa o amministrativa, che abbia una incidenza sulla circolazione dei beni e servizi tra gli Stati, sia sul piano quantitativo (dazi, quote ecc.) o qualitativo (standard).

27. Al vertice della struttura dell'OMC vi è una Conferenza Ministeriale, formata dai rappresentanti di tutti i paesi membri, che ha una responsabilità generale per l'OMC e ha la facoltà di adottare decisioni in tutte le materie, ai sensi di ciascuno degli accordi multilaterali sugli scambi. La Conferenza ministeriale si riunisce con cadenza quasi sempre biennale e a tutte le Conferenze, nell'ambito della delegazione governativa, hanno partecipato delegazioni parlamentari.

28. Per la ratifica italiana vedi Legge 29 dicembre 1994, n. 747, *Ratifica ed esecuzione degli atti concernenti i risultati dei negoziati dell'Uruguay Round, adottati a Marrakech il 15 aprile 1994.*

Pagine omesse dall'anteprima del volume

capitolo 7

REQUISITI E OBBLIGHI DI COMUNICAZIONE

7.1 Dalla propaganda commerciale alla fornitura di informazioni

Nel corso degli ultimi cinquant'anni i requisiti obbligatori di etichettatura dei prodotti alimentari sono aumentati in numero e complessità; per averne conferma è sufficiente comparare le informazioni cogenti nell'Italia degli anni '60, in base alla legge 283/1962, con quelle richieste dal Regolamento (UE) n. 1169/2011: mentre quest'ultimo prevede almeno una dozzina di informazioni obbligatorie⁽¹⁾, la prima prescriveva che i prodotti alimentari riportassero sulla confezione «a caratteri leggibili ed indelebili» soltanto della denominazione del prodotto, il nome o ragione sociale del produttore (o del titolare del marchio), la sede dell'impresa produttrice e dello stabilimento di produzione, gli ingredienti; e il quantitativo netto in peso o in volume⁽²⁾.

La legge 283/1962 conteneva anche il divieto di **propaganda commerciale** punibile con la sanzione penale dell'ammenda⁽³⁾. Caratteristica essenziale della propaganda commerciale vietata era l'attitudine a suscitare negli acquirenti, mediante l'uso di denominazioni improprie e di espressioni immodeste, falsamente elogiative e comun-

1. Vedi artt. 9 e 10, Regolamento (UE) n. 1169/2011. Per poter essere commercializzato, un prodotto alimentare pre confezionato deve recare sull'etichetta almeno i seguenti elementi: 1) denominazione di vendita; 2) elenco degli ingredienti; 3) quantità netta o, nel caso di prodotti pre confezionati in quantità unitarie costanti, quantità nominale; 4) termine minimo di conservazione o, nel caso di prodotti molto deperibili dal punto di vista microbiologico, la data di scadenza; 5) nome o ragione sociale o marchio depositato e sede o del fabbricante o del confezionatore o di un venditore stabilito nella Comunità economica europea; 6) sede dello stabilimento di produzione o di confezionamento (solo per i prodotti italiani destinati al mercato italiano); 7) titolo alcolometrico volumico effettivo per le bevande aventi un contenuto alcolico superiore a 1,2% in volume; 8) lotto di appartenenza del prodotto; 9) modalità di conservazione e di utilizzazione qualora necessario; 10) istruzioni per l'uso, ove necessario; 11) luogo di origine o di provenienza, nel caso in cui l'omissione possa indurre in errore l'acquirente; 12) quantità di taluni ingredienti o categorie di ingredienti caratterizzanti.

2. Art. 8, legge 283/1962.

3. L'art. 13, legge 283/1962 vietava «l'offerta per la vendita o la propaganda a mezzo della stampa od in qualsiasi altro modo, di sostanze alimentari, adottando denominazioni o nomi impropri, frasi pubblicitarie, marchi o attestati di qualità o genuinità da chiunque rilasciati, nonché disegni illustrativi tali da sorprendere la buona fede o da indurre in errore gli acquirenti circa la natura, sostanza, qualità o le proprietà nutritive delle sostanze alimentari stesse o vantando particolari azioni medicamentose», pena l'ammenda da lire 600.000 a lire 15.000.000.

GUIDA ALLA LEGISLAZIONE ALIMENTARE

que sottratte ad ogni possibile confronto o controllo, l'ingiustificata fiducia e l'immotivato affidamento che il prodotto reclamizzato possedesse qualità eccezionali e comunque superiori a quelle normalmente riscontrabili in analoghi prodotti: poteva ricadere nel divieto, ad esempio, il vendere confezioni con la dicitura «latte indenne prodotto da vacche selezionate»⁽⁴⁾; il qualificare come «finissima» della margarina di qualità ordinaria⁽⁵⁾; il commercializzare miele contenente soltanto l'1% di pappareale in confezioni riportanti frasi ed illustrazioni atte ad indurre in errore gli acquirenti circa le proprietà energetiche e nutritive della sostanza⁽⁶⁾; il porre in vendita pasta dolce lievitata, in confezioni con dicitura volta a dare particolare risalto alla componente della materia grassa (il burro) utilizzata in misura ridotta rispetto all'altra di minor pregio (la margarina)⁽⁷⁾; l'offrire in vendita camomilla cosiddetta «Filtrofiore», adottando sulla confezione la dicitura «tutte le parti del fiore intero», e con la scritta, in caratteri piccoli nel fondo della confezione «tipo corrente»⁽⁸⁾; l'impiegare la denominazione «panna pura e fresca» per un prodotto avente come ingredienti preponderanti zucchero ed aromi naturali e, solo in una piccola parte, panna (nella specie il trenta per cento) e contenente altresì additivi stabilizzanti ed addensanti⁽⁹⁾; l'indicare falsamente, su una confezione di miele, la provenienza da un dato luogo di produzione e la natura «monoflora»⁽¹⁰⁾; il vendere insaccati con la denominazione scritta a grandi lettere sull'involucro «prosciutto al naturale» e l'elenco degli additivi, anziché sull'involucro, in un bollino di metallo con caratteri illeggibili⁽¹¹⁾; la commercializzazione di biscotti (preconfezionati) qualificati come «integrali» e contenenti invece farina tipo "zero"⁽¹²⁾; l'offrire prodotti alimentari con confezioni riportanti la denominazione impropria di pappa reale e di propoli malgrado i prodotti contenessero rispettivamente l'1,5 per cento di pappa reale liofilizzata ed il 3,5 per cento di estratto di propoli⁽¹³⁾; indicare che i salumi e prosciutti offerti in vendita sono un prodotto locale (nel caso: "della Sila"), quando in realtà contenenti materie prime provenienti da zone diverse⁽¹⁴⁾. Nel passato, quando anche l'atteggiamento delle autorità rispondeva a logiche e principi differenti, è stato altresì sanzionato quale propaganda commerciale vietata ai sensi dell'articolo 13 citato, il vendere bottiglie di succo di frutta con la dicitura «senza coloranti», ancorché corrispondente al vero e ciò sulla considerazione che tale menzione, senza ulteriore specificazione, comportasse una illecita captatio dell'interesse del consumatore, a preferenza di altri prodotti similari che, pur essendo conformi a legge, tale indicazione non contengono⁽¹⁵⁾.

-
4. Cass. pen. sent. del 14/12/1977, *Corradini*, in *Cassazione penale*, 1979, 691.
 5. Cass. pen. sent. del 27/01/1978, *Gramm*, in *Cassazione penale*, 1979, 416 e Giust. pen. 1979, 35, II.
 6. Pretura Voghera, 07/02/1980, *Draghi*, in *Diritto e giurisprudenza agraria*, 1983, 116.
 7. Cass. pen. sent. del 16/05/1980, *Corti*, in *Cassazione penale*, 1982, 346.
 8. Cass. pen. sent. del 28/10/1980, *Bonomelli*, in *Cassazione penale* Cass. pen. 1982, 345.
 9. Cass. pen. sent. del 07/12/1982, *Rota*, in *Cassazione penale* Cass. pen. 1984, 652.
 10. Cass. pen. sent. del 07/06/1983, *Rigoni*, in *Cassazione penale* Cass. pen. 1984, 1780.
 11. Cass. pen. sent. del 10/12/1983, *Bechelli e altro*, in *Diritto e giurisprudenza agraria*, 1987, 346 (nota).
 12. Cass. pen. sent. del 09/05/1985, *Colussi*, in *Cassazione penale*, 1986, 1625.
 13. Cass. pen. sent. del 19/09/1989, *Paci*, in *Cassazione penale*, 1991, I, 118.
 14. Cass. pen. sent. del 05/03/1993, *Falcone*, in *Massimario penale*, 1993, fasc. 8, 51.
 15. Cass. pen. sent. del 21/01/1983, *Cantarelli*, in *Cassazione penale*, 1984, 1510.

A partire dagli anni '70, la disciplina della etichettatura dei prodotti alimentari è entrata nell'agenda dell'integrazione comunitaria; da quel momento si è assistito a un inesorabile ampliamento, via armonizzazione, dei requisiti di conformità, volto ad assicurare la circolazione dei beni alimentari tra i paesi membri. Inizialmente invalse un approccio verticale, relativo a categorie merceologiche alimentari ben precise: le cc.dd. *direttive ricetta*, contenenti le prescrizioni merceologiche dei singoli prodotti, cui appartengono le poche direttive adottate secondo la procedura legislativa che, all'epoca, richiedeva l'unanimità dei voti in Consiglio: prodotti di cioccolato⁽¹⁶⁾, succhi di frutta⁽¹⁷⁾, confetture e marmellate⁽¹⁸⁾, il latte condensato⁽¹⁹⁾, il miele⁽²⁰⁾, le acque minerali⁽²¹⁾. Nel 1968, la Commissione tentò, vanamente, di far adottare una direttiva comunitaria in merito alla produzione delle paste alimentari, predisponendo la "ricetta" italiana della pasta prodotta soltanto con il grano duro.

Le difficoltà di questo modo di legiferare sono evidenti: oltre alla diversità di cultura gastronomica vi era un ulteriore limite rappresentato dalla architettura istituzionale dell'allora CEE che, come anticipato, in caso di armonizzazione delle legislazioni nazionali, esigeva l'unanimità dei consensi degli Stati membri⁽²²⁾. Il cambio di approccio si ebbe nella seconda parte degli anni '70 quando si optò per una normativa di integrazione generale per tutti gli alimenti (Direttiva 79/112/CEE)⁽²³⁾. L'allora neo-costituito Parlamento Europeo espresse un mero parere consultivo e la direttiva fu varata dal solo Consiglio. Scopo della direttiva era quello di stabilire «*norme comunitarie di carattere generale ed orizzontale applicabili a tutti i prodotti alimentari immessi in commercio*» in modo tale da «*ravvicinare dette legislazioni per contribuire al funzionamento del mercato comune*», eliminando così le «*differenze attualmente esistenti tra le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di etichettatura dei prodotti alimentari ne ostacolano la libera circolazione e possono creare disparità nelle condizioni di concorrenza*».

In base al testo originale della Direttiva orizzontale, le informazioni obbligatorie minime per i prodotti destinati al consumatore finale all'interno dei paesi membri erano: 1) denominazione di vendita; 2) elenco degli ingredienti; 3) quantitativo netto, per i prodotti alimentari in imballaggi preconfezionati; 4) termine minimo di conservazio-

16. Direttiva (CEE) n. 1973/241 del Consiglio, del 24 luglio 1973, *relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti i prodotti di cacao e di cioccolato destinati all'alimentazione umana*.

17. Oggi, Direttiva (CE) n. 2001/112 del Consiglio, del 20 dicembre 2001, *concernente i succhi di frutta e altri prodotti analoghi destinati all'alimentazione umana*.

18. Oggi, Direttiva (CE) n. 2001/113 del Consiglio, del 20 dicembre 2001, *relativa alle confetture, gelatine e marmellate di frutta e alla crema di marroni destinate all'alimentazione umana*.

19. Oggi, Direttiva (CE) n. 2001/114 del Consiglio, del 20 dicembre 2001, *relativa a taluni tipi di latte conservato parzialmente o totalmente disidratato destinato all'alimentazione umana*.

20. Oggi, Direttiva (CE) n. 2001/110 del Consiglio, del 20 dicembre 2001, *concernente il miele*.

21. Direttiva (CE) n. 2009/54 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, *sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali*.

22. Vedi l'art. 100 del Trattato di Roma.

23. Direttiva (CEE) 1979/112 del Consiglio, del 18 dicembre 1978, *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*.

GUIDA ALLA LEGISLAZIONE ALIMENTARE

ne, 5) condizioni particolari di conservazione e di utilizzazione, 6) nome o ragione sociale e indirizzo del fabbricante o del condizionatore o di un venditore stabilito nella Comunità.

La Direttiva poneva anche le basi per una **procedura comunitaria di informazione** in merito alle norme nazionali adottate dagli Stati membri in materia di etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari. Secondo tale procedura, il singolo Stato era tenuto, da un lato, a dare informazione alla Commissione e agli altri Stati membri circa le disposizioni nazionali, precedenti la direttiva, che intendeva mantenere in vigore alla luce della direttiva comunitaria; dall'altro, nel caso avesse voluto introdurre nuova legislazione nazionale, avrebbe dovuto darne prima comunicazione alla Commissione e attenderne specifica autorizzazione. La prassi ha dimostrato che tale autorizzazione sia stata spesso negata sulla considerazione che le misure proposte/previste dagli Stati membri avrebbero costituito un ostacolo alla circolazione intra-comunitaria ⁽²⁴⁾, altre volte, invece, sono state rigettate al dichiarato fine di consentire l'adozione di norme di armonizzazione comunitaria ⁽²⁵⁾. L'esame delle decisioni della Commissione dimostra come, in alcuni casi, dopo aver opposto un rifiuto, la Commissione ci abbia ripensato riprendendo le iniziative nazionali "bloccate" ed elevandole a normazione europea: basti citare il caso della proposta belga, notificata nei primi anni ottanta, relativa all'indicazione obbligatoria «*budello non commestibile*» su alcuni prodotti carnei o di quella spagnola, primi anni novanta, sulla indicazione dei polioli in etichetta, informazioni poi rese obbligatorie dal vigente Regolamento (UE) n. 1169/2011. Meglio tardi che mai.

L'Italia recepì la prima direttiva orizzontale con D.P.R. 18 maggio 1982, n. 322 ⁽²⁶⁾ che comportò rilevanti innovazioni sul piano del diritto interno: oltre alla abrogazione del già citato articolo 8 della Legge 283/1962 e di alcuni articoli del regolamento attuativo ⁽²⁷⁾, le violazioni alla disciplina non si sanzionarono più con lo strumento penale ma

24. Si pensi al caso della notifica italiana di un progetto volto a imporre sull'etichettatura delle bevande in lattina un'indicazione del tipo «*pulire la superficie del coperchio prima dell'apertura ed evitare di bere direttamente dalla lattina*». La valutazione del Comitato permanente della catena alimentare (organo tecnico della Commissione europea) fu nel senso che gli standard igienici raccomandati dalle autorità italiane per l'utilizzo di questo tipo di imballaggio potevano essere raggiunti, in questo caso, non per mezzo della etichettatura ma, semmai attraverso il ricorso ad adeguate campagne di informazione mirate a sensibilizzare i consumatori, e soprattutto i giovani consumatori, sulle misure di igiene da rispettare quando viene utilizzato questo tipo di lattine. In tal modo, secondo il Comitato, ci sarebbero stati minori ostacoli per la libera circolazione delle bevande in questione.

25. Forse non tutti sono a conoscenza del fatto che all'origine dell'obbligo di indicare il confezionamento in atmosfera protettiva vi è una notifica italiana di due progetti di regolamentazione dell'etichettatura intesi a rendere obbligatoria sull'imballaggio dei prodotti la menzione «confezionato in atmosfera modificata». La Commissione richiese la sospensione dell'iniziativa in attesa di verificare l'opportunità di procedere a livello comunitario, il che effettivamente accadde con l'adozione della Direttiva (CE) n. 1994/54 che rese obbligatoria per i prodotti alimentari, la cui durata sia fosse stata prolungata grazie a gas d'imballaggio (debitamente autorizzati ai sensi della direttiva 89/107/CEE del Consiglio) la menzione «*confezionato in atmosfera protettiva*».

26. D.P.R. 18 maggio 1982, n. 322, *Attuazione della direttiva (CEE) numero 79/112 relativa alla etichettatura dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale ed alla relativa pubblicità nonché della direttiva (CEE) n. 77/94 relativa ai prodotti alimentari destinati ad un'alimentazione particolare*.

27. Trattasi degli articoli 64, 65, 66 e 67 del regolamento approvato con D.P.R. 26 marzo 1980 n. 327.

per mezzo di sanzioni amministrative; rimase invece in vigore l'art. 13 della legge 283/1962, sulla repressione penale della propaganda commerciale ingannevole⁽²⁸⁾, già scampato alla scure della depenalizzazione dell'anno precedente (L. 689/1981⁽²⁹⁾).

In concomitanza dell'instaurazione del mercato unico (1° gennaio 1993), la disciplina di armonizzazione dei requisiti di etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari andò incontro a ripetute modifiche tese a ridurre le ampie deroghe che la Direttiva (CEE) n. 1979/112 concedeva agli Stati membri: gli alimenti destinati a ristoranti, ospedali, mense e altre collettività analoghe, in precedenza del tutto esclusi, entrarono nel campo di applicazione della disciplina ora in commento; nel frattempo la lista delle informazioni obbligatorie si allungò con la previsione della data di scadenza per alcuni prodotti particolarmente deperibili e l'introduzione di regole in tema di irradiazione degli alimenti oltre alla introduzione della nozione di *partita* in conformità con gli standard internazionali.

Queste direttive furono recepite con il Decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 109⁽³⁰⁾ che abrogò non solo il D.P.R. 322/1982 ma anche *«tutte le disposizioni in materia di etichettatura, di presentazione e di pubblicità dei prodotti alimentari e relative modalità, diverse o incompatibili con quelle previste dal presente decreto, ad eccezione di quelle contenute nei regolamenti comunitari e nelle norme di attuazione di direttive comunitarie relative a singole categorie di prodotti»*⁽³¹⁾.

Questa formulazione fece sorgere più di un dubbio sulla vigenza o meno dell'articolo 13 della legge 283/1962: una statuizione del 1995 della Corte di Cassazione a Sezioni Unite, che si era espressa nel senso della «avvenuta depenalizzazione», rimase isolata e disattesa dalle pronunce successive⁽³²⁾. In particolare, a far propendere per la permanenza in vigore della disposizione in commento era, nella prospettiva di questa giurisprudenza, la diversità di *ratio* ed oggetto tra le due discipline, nel senso che il recepimento del 1992 avrebbe *«soltanto aggiornato ed adeguato alle direttive CEE, la normativa sull'etichettatura e la pubblicità degli alimenti, intervenendo su un aspetto prettamente commerciale della vendita dei prodotti alimentari ed ampliando il contenuto dell'art. 8 legge 283/1962»*, mentre l'articolo 13 avrebbe riguardo alla *«tutela igienico-sanitaria degli alimenti, la salute del consumatore e la lealtà commerciale»*⁽³³⁾. In realtà, senza il bisogno di simili distinguo, sarebbe bastato

28. L'articolo citato recita: «[1]. È vietato offrire in vendita o propagandare a mezzo della stampa od in qualsiasi altro modo, sostanze alimentari, adottando denominazioni o nomi impropri, frasi pubblicitarie, marchi o attestati di qualità o genuinità da chiunque rilasciati, nonché disegni illustrativi tali da sorprendere la buona fede o da indurre in errore gli acquirenti circa la natura, sostanza, qualità o le proprietà nutritive delle sostanze alimentari stesse o vantando particolari azioni medicamentose. [2]. I contravventori sono puniti con l'ammenda da lire 600.000 a lire 15.000.000. 3. Alla stessa pena sono soggetti coloro che verbalmente, per iscritto, a mezzo della stampa ed in qualsiasi modo, offrono in vendita sostanze di qualsiasi natura atte ad adulterare e contraffare alimenti e bevande».

29. La Legge 689/1981 escludeva la depenalizzazione per gli articoli 5, 6, 9 e 13 della legge 283/1962.

30. D.Lgs. 27 gennaio 1992, n. 109, *Attuazione delle direttive 89/395/CEE e 89/396 CEE concernenti l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari*.

31. Vedi articolo 29, co. 2, D.Lgs. 109/1992.

32. Cass. pen., sent. n. 7351/1995 e sent. n. 1771/1997.

33. In tal senso, Cass. pen., sent. n. 650/1997.

GUIDA ALLA LEGISLAZIONE ALIMENTARE

riconoscere che il Decreto legislativo 109/1992, per vincolo di legge delega, non avrebbe potuto incidere sulle disposizioni penali vigenti⁽³⁴⁾. La questione fu superata in occasione della (seconda) depenalizzazione (D.Lgs. 507/99) che interessò inequivocabilmente l'art. 13 della Legge 283/1962.

Il Decreto legislativo 109/1992 ha disciplinato il settore della comunicazione dei prodotti alimentari per oltre venticinque anni, assorbendo la codificazione di cui alla Direttiva (CE) n. 2000/13⁽³⁵⁾ e successive modifiche, coesistendo con il sopravvenuto Regolamento (UE) n. 1169/2011⁽³⁶⁾, sino a giorno della sua abrogazione (9 maggio 2018) disposta dal Decreto legislativo 15 dicembre 2017 n. 231, il quale costituisce oggi la disciplina nazionale di riferimento in tema di fornitura di informazioni sui prodotti alimentari⁽³⁷⁾.

7.2 Fonti rilevanti in materia di comunicazione commerciale sui prodotti alimentari

La comunicazione del prodotto alimentare è disciplinata da due insiemi normativi: l'uno, di natura generale, applicabile a tutte le comunicazioni commerciali in quali tali, l'altro, specifico *ratione materiae*, attinente ai prodotti alimentari.

Appartengono al primo insieme le norme sulla *concorrenza sleale* (art. 2598 e ss. del codice civile), le norme sulla pubblicità ingannevole e comparativa (D.Lgs. 145/2007)⁽³⁸⁾, per quel che attiene ai rapporti *business-to-business*, e, con riferimento alla comunicazione rivolta al consumatore, la disciplina delle pratiche commerciali scorrette, contenuta nel Codice del Consumo (artt. 18 e ss.)⁽³⁹⁾.

Il secondo insieme normativo è basato sul Regolamento (UE) n. 1169/2011 e gli altri atti collegati o connessi; è bene sottolineare che le violazioni di queste disposizioni si pongono come elemento autonomamente sanzionabile, ove una sanzione sia prevista

34. Vedi art. 2 della Legge delega n. 428/1990.

35. La Direttiva (CE) n. 2000/13, entrata in vigore il 26 maggio 2000, intendeva armonizzare le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri in materia di etichettatura dei prodotti alimentari scuscellibili di ostacolare la libera circolazione e creare disparità nelle condizioni di concorrenza.

36. Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio *relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 e abroga le direttive 87/250/CEE, 90/496/CEE, 1999/10/CE, 2000/13/CE, 2002/67/CE, 2008/5/CE e il Regolamento (CE) n. 608/2004.*

37. D.Lgs. 15 dicembre 2017 n. 231, *Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del Regolamento (UE) n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori e l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del medesimo Regolamento (UE) n. 1169/2011 e della direttiva 2011/91/UE, ai sensi dell'articolo 5 della legge 12 agosto 2016, n. 170 «Legge di delegazione europea 2015.*

38. D.Lgs. 2 agosto 2007, n. 145, *Attuazione dell'articolo 14 della direttiva 2005/29/CE che modifica la direttiva 84/450/CEE sulla pubblicità ingannevole.*

39. D.Lgs. 6 settembre 2005, n. 206, *Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229.* Il Codice del consumo contiene altre disposizioni che, astrattamente, potrebbero interessare le attività di vendita al consumatore che, tuttavia, non si applicano ai prodotti alimentari perché derogate dalle norme speciali in materia alimentare: si tratta, più precisamente, dell'art. 7, C. cons. in tema di indicazioni che devono accompagnare obbligatoriamente ogni prodotto (bene di largo consumo). Applicabile è, invece, la disposizione che impone, in fase di vendita al dettaglio, di indicare il prezzo di vendita e il prezzo per unità di misura.

da una fonte legislativa, ma può, in certi casi, porsi altresì come elemento di integrazione di una pratica commerciale scorretta, di una fattispecie di pubblicità ingannevole o, ancora, di un fatto illecito rilevante come concorrenza sleale ai sensi della sopra richiamata disciplina generale. Per altro verso è stato osservato che la violazione delle norme settoriali rappresenta la misura con cui valutare il contrasto con lo standard di competenza e attenzione che i consumatori ragionevolmente hanno diritto di attendersi⁽⁴⁰⁾.

7.2.1 **Atti di concorrenza sleale nel settore alimentare**

Pubblicità, presentazione ed etichettatura dei prodotti alimentari, oltre che mezzo di comunicazione verso il consumatore, sono al tempo stesso strumento di concorrenza tra gli operatori professionali. In questo ultimo senso si comprende come la disciplina sulla concorrenza sleale, predisposta dal codice civile (art. 2598 ss. c.c.), possa venire in considerazione.

Si tratta di disposizioni che enucleano categorie di atti illeciti, appunto di concorrenza sleale, che possono dare origine a conseguenze giuridiche importanti: oltre al risarcimento del danno, l'ordine di inibizione della condotta (blocco della commercializzazione di un prodotto, ad esempio) e, se del caso, la pubblicazione della sentenza⁽⁴¹⁾.

Secondo l'articolo 2598 c.c. vi sono tre tipologie di azioni vietate in quanto considerate «concorrenza sleale». La norma delinea, ai nn. 1 e 2, le fattispecie tipiche, e riserva, al n. 3, la clausola generale della correttezza professionale, quale regola di chiusura a cui gli imprenditori devono attenersi per evitare di danneggiare i concorrenti e compiere atti di concorrenza sleale. Quest'ultima disposizione fissa una nozione ampia di concorrenza sleale, ancorandola al concetto della «correttezza professionale»⁽⁴²⁾ e della attitudine dannosa nei confronti del concorrente dell'atto controverso.

La prima categoria, è quella degli **atti confusori**, cioè atti «*idonei a produrre confusione con i prodotti e con l'attività di un concorrente*». Si deve quindi trattare di prodotti in rapporto concorrenziale che, per le modalità di comunicazione impiegate, sono idonei a creare confusione o confondibilità sul mercato.

Per queste ragioni, ad esempio, un celebre contenzioso tra operatori della norcineria, si è esclusa la tutela contro la concorrenza sleale per confusione tra prodotti non confondibili quali il prosciutto crudo e il prosciutto cotto. In quella occasione si disse che la nozione di consumatore medio, a cui fare riferimento per il giudizio di confondibilità, non implica che esso sia necessariamente provveduto⁽⁴³⁾.

40. F. LEONARDI, *Le pratiche commerciali scorrette nel settore alimentare ed il ruolo della «diligenza professionale»*, in *Diritto e giurisprudenza agraria. Alimentare e dell'ambiente*, 2013, p. 295 ss.

41. Come disposto dall'art. 2600 c.c., risolvendosi sostanzialmente in una pubblicità commerciale, la *pubblicazione della sentenza* è una delle misure più ambite dagli imprenditori. Essa può essere ordinata dal giudice nell'esercizio del suo potere discrezionale o su istanza di parte, autonomamente in maniera autonoma e indipendentemente dalla ricorrenza di un danno attuale.

42. In tal senso Cass. civ., sent. n. 14793/2008.

43. Tribunale Parma, 14/03/1985.

GUIDA ALLA LEGISLAZIONE ALIMENTARE

La norma include due tipologie di atti illeciti: l'adozione di nomi e segni distintivi altrui e l'imitazione servile⁽⁴⁴⁾, lasciando comunque una clausola finale aperta relativa a «*qualsiasi altro mezzo con cui si compiano atti idonei a creare confusione con i prodotti e con l'attività di un concorrente*». In tutte e tre le fattispecie si richiede il solo rischio di confusione tra segni distintivi dei concorrenti, non rilevando quindi la sua realizzazione in concreto.

L'accertamento della confondibilità avviene comunque in via sintetica, in relazione all'impressione d'insieme suscitata nel consumatore, e non in via analitica⁽⁴⁵⁾, potendosi fare riferimento alla clientela e al settore merceologico.

Ad esempio, si è qualificata atto confusorio l'offerta sul mercato di due confezioni (scatolette) perfettamente identiche per dimensioni e forma, dotate dello stesso sistema di apertura, con l'etichetta tipograficamente impostata nella medesima maniera, con la colorazione di fondo pressoché identica, con la stessa immagine del coltello con la punta arrotondata sistemata nello stesso punto, con il marchio denominativo della stessa lunghezza e chiaramente assonante, con il contenuto perfettamente identico riguardo sia al prodotto di base (tonno) sia alla caratteristica della sua spalmabilità, atteso che in base ad un esame comparativo e sintetico dell'aspetto complessivo di due prodotti, il consumatore dotato di media intelligenza ed avvedutezza sarebbe stato certamente indotto in confusione⁽⁴⁶⁾.

Proprio perché la norma tutela la distintività dell'impresa sul mercato, occorre prendere in considerazione la specifica combinazione dei suoi elementi, colori, font, dimensioni, immagini, al fine di verificare se essa sia o meno dotata di originalità. Non è dunque il singolo elemento, eventualmente riprodotto dal concorrente, a integrare un atto di concorrenza sleale. Per la stessa ragione si è escluso che l'impiego di uno stesso slogan («la patatina campione del mondo») nella sponsorizzazione della nazionale italiana di calcio costituisca illecito sul rilievo che lo slogan fosse dotato di scarsa capacità distintiva, anche in considerazione del limitato periodo di tempo in cui era stato usato⁽⁴⁷⁾.

La casistica riporta la redazione di cataloghi, di listini strutturati in maniera tale da attirare l'attenzione del cliente utilizzando tecniche subdole e ingannevoli. Anche l'utilizzazione di strumenti pubblicitari copiati in maniera pedissequa da un concorrente configura ipotesi inquadrabile nella disciplina della concorrenza sleale sotto il profilo dell'imitazione servile. Pacifico che tra i segni distintivi rientrino anche i c.d. *domain name* (i nomi di dominio).

44. La «imitazione servile» è tradizionalmente definita come la pedissequa riproduzione della forma esteriore del prodotto del concorrente tale da ingenerare confusione. È necessario che le forme copiate non siano dettate da esigenze funzionali o strutturali e presentino al contempo i requisiti di originalità e capacità individualizzante. Non rientra in tale fattispecie l'imitazione di forme comuni o standardizzate, salvo il caso che queste ultime acquistino, come detto, valore individualizzante.

45. Cass. civ., sent. nn. 6193/2008, 4405/2006, 21086/2005.

46. Pretura di Monza, sent. del 26 luglio 1984, *Soc. Simmenthal c. Soc. Star stabil. alimentari*, in *Giurisprudenza Italiana*, 1986, I, 2, 557.

47. Tribunale di Milano, ordinanza del 19 novembre 2007, *Soc. San Carlo gruppo alimentare e altri c. Soc. Pata*, in *Foro Italiano*, 2008, 6, 1, 2057.

La seconda categoria di atti di concorrenza sleale concerne gli atti denigratori e l'appropriazione di pregi dei prodotti altrui o dell'impresa del concorrente⁽⁴⁸⁾.

La **denigrazione** consiste nel mettere in cattiva luce i concorrenti. Possono rientrare nel campo di questo illecito le affermazioni con le quali si ingenera l'idea che il proprio prodotto sia il solo e unico ad avere determinate caratteristiche o qualità, conseguentemente negandone il possesso da parte di dei prodotti dei concorrenti (c.d. pubblicità iperbolica). Non sempre è facile distinguere le ipotesi illecite da quelle lecite: a queste ultime appartengono i casi di affermazione di superiorità dei propri prodotti, sprovvista di profili comparativi aventi rilievo denigratorio e connotati da sostanziale innocuità (c.d. *puffing*). In proposito, soprattutto per quel che riguarda il settore alimentare, il maggior rischio di incorrere in questa fattispecie sussiste in occasione di campagne di contenuto comparativo: è celebre il caso nel quale è stata considerata denigratoria la pubblicità comparativa incentrata sul raffronto tra i prodotti (biscotti e pasta) di un imprenditore destinati esclusivamente all'alimentazione della prima infanzia e i prodotti ordinari (biscotti e pasta) di un concorrente, chiaramente individuati col proprio marchio, nella quale si affermava che questi ultimi presentavano livelli di pesticidi e micotossine in misura maggiore ai limiti massimi previsti per l'infanzia⁽⁴⁹⁾. Si ritiene che anche le cc.dd. *diffide* pretestuose e prive di fondamento che siano state diffuse a terzi possano costituire atto denigratorio vietato dall'art. 2598 c.c.⁽⁵⁰⁾.

La giurisprudenza ha anche precisato che se la presentazione da parte di un produttore di un esposto presso varie Procure della Repubblica volto a evidenziare circostanze di fatto quali la non conformità alle norme sull'etichettatura di altrui prodotti alimentari è condotta senz'altro lecita e non emulativa, è invece censurabile dal punto di vista dell'art. 2598, n. 2 c.c. indirizzare una lettera di analogo contenuto direttamente ai principali distributori di tali prodotti⁽⁵¹⁾.

L'**appropriazione di pregi** è l'altra fattispecie considerata al n. 2 dell'articolo 2598 c.c.: l'illecito sussiste nella misura in cui la pratica comporti uno sviamento della clientela, alimentando nel pubblico l'errata convinzione che il prodotto pubblicizzato abbia pregi in realtà inesistenti. Il messaggio non veritiero sarà illecito ove sia tale da «ingannare il consumatore medio con false affermazioni specifiche, a nulla rilevando le generiche vanterie iperboliche»⁽⁵²⁾. La mezza verità, se e in quanto insuscettibile di falsare il comportamento economico, resta insignificante rispetto alla disposizione ora in commento.

Si parla di «pubblicità parassitaria» con riferimento alla mendace auto-attribuzione

48. Consistenti nel diffondere notizie e apprezzamenti sui prodotti e sull'attività di un concorrente, idonei a determinarne il discredito, o si appropria di pregi dei prodotti o dell'impresa di un concorrente.

49. Tribunale di Milano, Sezione Specializzata in materia di Proprietà Industriale e Intellettuale, ordinanza, 18 gennaio 2012, *Soc. Barilla G. e R. Fratelli e altri c. Soc. Plasmon dietetici alimentari e altri*.

50. Tribunale di Milano, sentenza del 14 gennaio 1991, che ha ritenuto simili condotte essere riferibili anche a notizie denigratorie circa la tenuta sul mercato dell'impresa o dei prodotti di questa.

51. Tribunale Latina, 19/02/2013.

52. In tal senso QUARANTA, in *Diritto Industriale*, 2006, 1, 57.

GUIDA ALLA LEGISLAZIONE ALIMENTARE

di caratteristiche positive del concorrente. Parimenti illecito è anche la pubblicità «per riferimento» con la quale si vuole diffondere l'idea che i propri prodotti siano simili a quelli di un concorrente allo scopo di sfruttarne la risonanza e la rinomanza che questi possiede già tra il pubblico. Ad esempio, la riproduzione delle forme di presentazione esteriore di un noto prodotto alimentare al fine di sfruttarne la notorietà e il successo e trarne indebito vantaggio dal positivo accreditamento presso il consumatore è stato ritenuto indebito agganciamento *ex art. 2598, n. 2, c.c.* ⁽⁵³⁾.

L'uso indebito di denominazioni o indicazioni d'origine comporta una informazione ingannevole con la conseguente appropriazione di un pregio ⁽⁵⁴⁾. Si tratta di un orientamento giurisprudenziale risalente ⁽⁵⁵⁾ ma recentemente ripreso dal Tribunale di Alba con riferimento a una pubblicità di un olio che lasciava surrettiziamente e falsamente intendere che il prodotto provenisse da una determinata zona geografica, particolarmente vocata alla produzione di olive di qualità e di particolare importanza per il consumatore, per la notorietà e l'apprezzamento di cui gode la zona rivendicata ⁽⁵⁶⁾.

La terza categoria di illecito concorrenziale è data, come già anticipato, dalla clausola generale di chiusura per la quale ogni altro **atto in contrasto con la correttezza professionale** è atto di concorrenza sleale.

Il concetto di correttezza professionale è ricostruito in dottrina facendo riferimento alla morale comune professionale condivisa (criterio deontologico) o alla prassi consuetudinaria di una data attività commerciale (criterio statistico). Non è da escludere che alla definizione dello standard di riferimento possano concorrere anche le regole del codice di autodisciplina ⁽⁵⁷⁾.

7.2.2 Pubblicità ingannevole e comparativa nel settore alimentare

La disciplina della pubblicità ingannevole e comparativa ⁽⁵⁸⁾ si applica ai rapporti tra i professionisti, c.d. *business-to-business*, intendendosi con *professionista* qualsiasi persona fisica o giuridica che agisce nel quadro della sua attività commerciale, industriale, artigianale o professionale. Laddove il rapporto veda, come parte, il consumatore, si applicheranno invece le diverse disposizioni del Codice del consumo, in particolare quelle sulle pratiche commerciali.

In termini generali, la disciplina ora in commento esige che la pubblicità sia palese, veritiera e corretta. La c.d. «trasparenza della pubblicità» si traduce nel che essa sia chiaramente riconoscibile come tale, con espresso divieto della pubblicità subliminale. Il fenomeno della pubblicità occulta è chiaramente vietato e recentemente il tema si è riproposto relativamente al diffondersi dell'*influencer marketing*.

53. Tribunale di Milano, 21 luglio 2004, *Soc. Barilla c. Soc. Mondar Aliment.*

54. G. GHIDINI, *Della concorrenza sleale*, in *Commentario Schlesinger*, Milano, 1991, 248.

55. Tribunale di Genova, sentenza 7 aprile 1972, in *Giurisprudenza annotata di diritto industriale*, 1982.

56. Tribunale di Alba, sentenza del 9 luglio 2005, *Veza s.p.a. c. Flli Carli s.p.a.*, in *Diritto Industriale*, 2006, 1, 57 nota di QUARANTA cit.

57. Cass. civ., sent. n. 1259/1999.

58. D.Lgs. 2 agosto 2007, n. 145, cit.

Pagine omesse dall'anteprima del volume

APPENDICE E CONTENUTI DIGITALI

Seguendo le indicazioni riportate all'inizio del libro potrà scaricare gratuitamente i documenti riportati nel seguente elenco:

- 1) Ministero della Salute, Nota su "Procedure per il richiamo, da parte dell'OSA, di prodotti non conformi, ai sensi del Regolamento (CE) 178/2002 e successiva pubblicazione dei dati inerenti i prodotti richiamati per una corretta informazione del consumatore", Nota del 31 maggio 2016, 0047556-15/12/2016-DGISAN-MDS-P
- 2) ICQRF – Segreteria ICQRF – Prot. Uscita n. 421 del 16/05/2018, D.Lgs. 15 dicembre 2017, n. 231, ulteriori chiarimenti
- 3) ICQRF – Segreteria ICQRF – Prot. Uscita n. 391 del 08/05/2018, D.Lgs. 15 dicembre 2017, n. 231
- 4) MIPAAFT, Circolare 21 agosto 2014, D.L. 91/2014 "Campolibero", convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, pubblicata sulla G.U. n. 192 del 20-8-2014 (S.O. n. 72). "Ulteriori indicazioni operative"
- 5) MIPAAFT, Circolare 2 luglio 2014, D.L. 24 giugno 2014, n. 91. Primi chiarimenti
- 6) Ministero della salute, Nota Ambito di applicazione delle disposizioni ex art. 1, commi 3 e 4 D.L. n. 91 del 2014 del 28 gennaio 2015
- 7) Comunicazione della Commissione sull'applicazione del principio della dichiarazione della quantità degli ingredienti (QUID) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017XC1121\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017XC1121(01)&from=EN)
- 8) Comunicazione della Commissione, del 13 luglio 2017, riguardante la fornitura di informazioni su sostanze o prodotti che provocano allergie o intolleranze figuranti nell'allegato II del Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017XC1213\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017XC1213(01)&from=EN)
- 9) ICQRF – Prot. Uscita n. 211 del 28/03/2019, Commercializzazione di prodotti ittici congelati/surgelati con glassatura – modalità di indicazione della quantità netta e

GUIDA ALLA LEGISLAZIONE ALIMENTARE

del prezzo unitario. Regolamento (UE) n. 1169/2011 – Allegato IX, punto 5

- 10) Ministero della salute Nota prot. 27673-P del 7 luglio 2015 del Ministero della Salute recante aggiornamenti conseguenti all'evoluzione normativa con l'entrata in vigore del Regolamento n. 609/2013
- 11) Circolare del MISE 24 febbraio 2017, Disposizioni applicative del decreto 9 dicembre 2016 concernente l'indicazione dell'origine in etichetta della materia prima per il latte e i prodotti lattiero-caseari, in attuazione del Regolamento (UE) n. 1169/2011
- 12) Ministero della salute Nota "indicazioni su attività campionamento - Indicazioni per l'esecuzione delle attività di campionamento e analisi di matrici afferenti agli ambiti di cui all'articolo 2, comma 1 del Decreto legislativo n. 27 del 2 febbraio 2021 nell'ambito dei controlli ufficiali di cui al Regolamento (UE) 2017/625, in relazione alle disposizioni previste dal Decreto legge 22 marzo 2021 n. 42 "Misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare" pubblicata sulla Serie Generale n.72 della G.U. del 24 marzo 2021".

INDICE ANALITICO

ACCREDIA	202
Accreditamento.....	137, 201, 247
<i>Revoca o sospensione</i>	203, 208
<i>Transfrontaliero</i>	203
Acidi grassi trans	185
Acido	
<i>Benzoico</i>	138
<i>Citrico</i>	146, 151
<i>Docosaesaenoico (DHA)</i>	175
Acqua	125, 126, 170, 375, 404
<i>Aggiunta</i>	370
<i>Destinata al consumo umano</i>	147
<i>Gassata</i>	65, 374
<i>Minerale</i>	335, 386, 487
Agricoltura biologica.....	159
<i>vedi Biologico</i>	83
Alghe.....	167, 168, 307
Alimento	
<i>A fini medici speciali</i>	164, 172, 173, 179
<i>A rischio</i>	110, 324
<i>Addizionato (fortificato)</i>	77, 164
<i>Autorizzazione</i>	29
<i>Congelato</i>	384, 476

GUIDA ALLA LEGISLAZIONE ALIMENTARE

<i>Dannoso</i>	305, 316
<i>Decongelato</i>	356, 357, 369, 473
<i>Destinato agli sportivi</i>	315
<i>Destinato ai bambini</i>	140, 148, 164, 174, 315, 366, 392
<i>Destinato ai vegani</i>	407
<i>Deteriorabile</i>	447
<i>Funzionale</i>	77
<i>Genuino</i>	20, 477
<i>In stato di alterazione</i>	317
<i>Inadatto al consumo umano</i>	101, 110, 308
<i>Non preimballato</i>	376
<i>Nuovo (novel food)</i>	23, 59, 77, 100, 105, 184, 308, 316, 468
<i>Sostituto del pasto</i>	164, 173, 178
Allergeni.....	307, 316, 319, 353, 355, 372, 375, 418
Allevamento in batteria.....	130
Aminoacidi o Amminoacidi.....	154, 174, 184
Analisi di laboratorio.....	31, 223
<i>Analisi ufficiali</i>	85, 87, 88, 205, 208, 210, 235, 248, 249, 282, 447
<i>Irripetibili</i>	447
<i>Revisione di analisi</i>	447
Anidride solforosa.....	34
Animali.....	242, 295
<i>Benessere degli</i>	35, 130
<i>Insetti</i>	137, 490
<i>Salute degli</i>	35, 273
<i>Trasporto</i>	31
<i>Trattamento illecito di</i>	469
Aroma (vedi) Miglioratori alimentari.....	53
Atmosfera protettiva.....	336
Audit.....	46, 78, 223, 248, 252, 322
Batteri.....	316
Beta-glucanasi.....	150
Bevande.....	156, 169, 173, 487

Pagine omesse dall'anteprima del volume