

ALIMENTA^{ESD}

COMMENTARIO TECNICO-GIURIDICO DELLA PRODUZIONE AGRO-ALIMENTARE

N. 5

Anno XV

Maggio 2007

Mensile

SOMMARIO

V. Rubino

Il claim "Senza zuccheri aggiunti" nel nuovo regolamento 1924/06: problematiche interpretative ed applicative (99)

F. Capelli - B. Klaus

Il Reg. CE n. 1924/2006 in materia di indicazioni nutrizionali sulla salute che dovranno essere osservate a partire dal 1° luglio 2007 dagli operatori del settore alimentare e dalle autorità di controllo (105)

Giurisprudenza (115)

- Corte Giustizia CE - Sent. 23.11.06, procedimento C-315/05 LIDL contro Comune di Arcole. Bevande alcoliche prodotte in uno Stato membro diverso da quello in cui ha sede il distributore. Titolo alcolometrico inferiore al dichiarato. Responsabilità del distributore

LA SENTENZA LIDL

ovvero

la Grande Distribuzione non è più la Grande Esente

Così avevo nominato la Grande Distribuzione già nel 1994 nel mio fondo del numero di aprile di quell'anno. Grande esente perché si dispensava da ogni obbligo di controllo attribuendo impegni di legge e relative responsabilità al produttore addebitandogli persino qualsiasi costo sopportato per "prestazioni professionali" derivanti da eventuali contestazioni.

Ben è vero che da allora, con lento ma progressivo incalzare, la giurisprudenza si consolidava configurando nell'importatore-distributore il soggetto responsabile della rispondenza alle norme delle derrate alimentari che immetteva nel circuito commerciale nazionale. Ma questa rispondenza riguardava, fino ai recenti giorni nostri, le condizioni igienico-sanitarie più che l'idoneità merceologica vuoi della derrata vuoi del prodotto finito pronto per il consumo. I lettori conoscono bene il dibattito acceso da autorevoli giuristi e coltivato dalle colonne di ALIMENTA con la pubblicazione di importanti sentenze, il tutto inglobato in un contesto che do per acquisito alla conoscenza degli interessati. Veniva via via smantellata l'artificiosa interpretazione del dettato dell'art. 19 della Legge 283/62 che presumeva non responsabile il "commerciantе", cioè il rivenditore in senso lato, per l'inosservanza di prescrizioni di legge riguardanti i "requisiti intrinseci" di prodotti da altri confezionati.

(segue)

IL CLAIM "SENZA ZUCCHERI AGGIUNTI" NEL NUOVO REGOLAMENTO 1924/06 CE: PROBLEMATICHE INTERPRETATIVE ED APPLICATIVE.

V. Rubino, Avvocato, dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea.

SOMMARIO: 1) Introduzione; 2) la nuova disciplina dei claims nutrizionali nell'etichettatura degli alimenti introdotta dal reg. CE 1924/06; 3) il caso del claim "senza zuccheri aggiunti": problemi interpretativi e soluzioni possibili; 4) il rapporto fra la nuova disciplina e l'art. 2 della direttiva 2000/13 CE; 5) profili sanzionatori; 6) conclusioni.

1 Il 20 dicembre 2006 il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno approvato, al termine della procedura ex art. 251 del Trattato istitutivo della Comunità europea, il regolamento 1924/06 CE (1) concernente le indicazioni nutrizionali e salutistiche fornite volontariamente nell'etichettatura, presentazione o pubblicità degli alimenti.

Si tratta di una norma di grande complessità ed importanza, capace di produrre un cambiamento radicale nel modo di approcciare una parte rilevante del marketing degli alimenti, e che, come tale, è il frutto di complesse trattative in sede comunitaria non solo fra gli Stati membri, preoccupati di salvaguardare le proprie differenti impostazioni in ordine al problema della tutela del consumatore e della lealtà commerciale, ma anche fra gli stessi attori dell'economia agroalimentare europea, che, attraverso le Associazioni di Categoria, hanno a lungo "negoziato" il testo con le istituzioni comunitarie coinvolte.

La vastità e l'ampiezza della materia non consente in questa sede un'analisi completa della norma, sicché per evidenziare alcuni rilevanti problemi di interpretazione ed applicazione della nuova disciplina pare opportuno procedere a titolo esemplificativo da uno dei claims più diffusi sul mercato per il quale si registrano importati novità: l'indicazione "senza zuccheri aggiunti".

L'analisi, dopo aver affrontato le linee generali della nuova impostazione comunitaria, ed aver evidenziato le differenze con il sistema precedente, si concentrerà sui profili interpretativi dell'allegato al regolamento, sul suo rapporto con l'art. 2 della direttiva 2000/13 CE ed, infine, sull'applicabilità delle sanzioni generali in materia di etichettatura degli alimenti anche alla materia che qui interessa.

2. Il regolamento 1924/06 CE armonizza (2) la materia delle indicazioni nutrizionali e salutistiche riferite ai prodotti alimentari, escludendo dal suo campo di applicazione solamente i prodotti destinati ad una alimentazione particolare (3), le acque minerali naturali (4) e, più in generale, la disciplina delle acque destinate al consumo umano (5).

Il combinato disposto dei numeri 1 e 4 del comma 3 dell'art. 2 della nuova disposizione definisce il concetto di "indicazione nutrizionale" affermando che essa consiste in qualunque messaggio o rappresentazione "non obbligatori in base alla legislazione comunitaria o nazionale", ivi comprese le rappresentazioni figurative, grafiche o simboliche in qualsiasi forma, che affermino, suggeriscano o sottointendano che un alimento possieda

particolari proprietà nutrizionali dovute all'apporto, anche a tasso ridotto o accresciuto, di energia o di altre sostanze nutritive (6).

Queste indicazioni, che per comodità definiremo semplicemente "claims", non erano precedentemente disciplinate in modo specifico dalla normativa comunitaria e nazionale, che si limitava a fornire generici divieti di utilizzo "ingannevole" di richiami finalizzati a valorizzare come peculiari aspetti comuni ad altri prodotti similari, ovvero ad attribuire all'alimento proprietà nutrizionali in realtà inesistenti (7).

A titolo esemplificativo il claim "senza zucchero" è sempre stato considerato vietato per i nettari di frutta, sul presupposto che la normativa verticale pone il divieto di utilizzo di questo ingrediente e, dunque, la qualità vantata è in realtà comune a tutti i prodotti similari e mira a dipingere come specifica una composizione imposta per legge.

Analogamente la vanteria di caratteristiche nutrizionali particolari, pur se formalmente corretta, ha spesso registrato la censura dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato in relazione all'ambiguità e/o maliziosità della sua formulazione, come nel caso del claim "meno grassi" riferito non alla media dei prodotti similari presenti sul mercato, ma ad una ricetta precedente dello stesso produttore.

Fuori da questi confini, invero assai generici e spesso di difficile valutazione, la fantasia dei produttori - e dei loro responsabili marketing - era libera di esprimersi appieno, senza restrizioni legali.

Il nuovo regolamento, intervenendo sulla materia, ha prodotto un cambiamento radicale, perché ha determinato il passaggio da una disciplina "in negativo", ossia connotata da alcuni divieti al di fuori dei quali vi era totale libertà d'azione, ad una disciplina "positiva", ossia basata sull'adozione di "liste" di claims consentiti e dalle relative condizioni d'uso, fuori dalle quali ogni altra espressione non autorizzata deve ritenersi vietata (8).

In questi termini la norma si pone dunque come strumento finalizzato a raggiungere un livello elevato di tutela dei consumatori mediante l'affiancamento "volontario" in etichetta di informazioni trasparenti e veritiere sulle caratteristiche nutrizionali dell'alimento, al contempo favorendo la libera circolazione delle merci - anche grazie all'aumento della certezza giuridica - garantendo condizioni di concorrenza leale fra gli operatori e stimolando l'innovazione in questo fondamentale comparto manifatturiero.

Lo sforzo del Legislatore comunitario di garantire condizioni "omogenee" di utilizzo di determinati strumenti di comunicazione mostra tuttavia alcuni limiti nella formulazione positiva del regolamento, che, a causa di alcune ambiguità nelle definizioni e di un collocamento poco cristallino nel complesso delle disposizioni generali in materia di etichettatura, può generare dubbi interpretativi con rilevanti riflessi economici per gli operatori.

3. Il claim "senza zuccheri aggiunti" appare paradigmatico delle accennate difficoltà di interpretazione e collocamento giuridico delle norme dettate dalla nuova disposizione comunitaria.

L'allegato "A" del regolamento indica le condizioni d'uso del claim come segue: *"l'indicazione che all'alimento non sono stati aggiunti zuccheri e ogni altra indicazione che può avere lo stesso significato per il consumatore sono consentite solo se il prodotto non contiene mono- o disaccaridi aggiunti o ogni altro prodotto alimentare utilizzato per le sue proprietà dolcificanti"* (9).

La definizione non sembra porre particolari problemi allorquando negli ingredienti siano presenti "zuccheri" (secondo l'accezione comune) o "mono- e disaccaridi" secondo il dettato di legge, tecnicamente più corretto.

Più difficoltosa potrebbe sembrare ad una prima lettura la qualificazione del c.d. *"prodotto alimentare utilizzato per le sue proprietà dolcificanti"*.

Appare abbastanza evidente il divieto di utilizzare il claim quando siano utilizzati prodotti dotati di proprietà dolcificanti, come, esemplificando, succo d'uva o di mela concentrati. Ciò per la semplice ragione che le proprietà dolcificanti sono apportate dai monosaccaridi naturalmente contenuti in questi succhi (glucosio e fruttosio nel caso citato).

Non è altrettanto certo se la definizione normativa possa estendersi anche gli edulcoranti (quali, ad esempio, il maltitolo) che notoriamente, pur essendo impiegati con funzione dolcificante, non sono zuccheri e non presentano profili nutrizionali.

L'analisi letterale del testo comunitario sembrerebbe confermare l'ipotesi, tenuto conto che, ai sensi dell'art. 2 del reg. 178/02 CE, per "prodotto alimentare" deve intendersi *"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"*.

Alla luce di questa definizione, dunque, il claim *"senza zuccheri aggiunti"* non potrebbe essere utilizzato per tutti quei prodotti che, pur non contemplando nella propria ricetta mono- o disaccaridi, impieghino edulcoranti con funzione dolcificante.

La soluzione prospettata, tuttavia, non pare ragionevole in relazione al quadro giuridico complessivo entro cui la norma si colloca ed alle finalità esplicite di questa.

Occorre anzitutto ribadire che il Legislatore comunitario dettando il regolamento 1924/06 CE ha inteso principalmente salvaguardare la dieta del consumatore garantendogli informazioni corrette e puntuali sugli specifici profili "nutrizionali" dell'alimento, ossia sulle capacità di fornire energia o altre sostanze per l'organismo.

Ciò appare particolarmente evidente nel combinato disposto del 1°, 9° e 10° considerando introduttivi del regolamento, ove si legge che *"una dieta variata e bilanciata costituisce un requisito fondamentale per una buona salute e i singoli prodotti hanno una relativa importanza nel contesto della dieta nel suo complesso"* (cfr. 1° considerando). *"vi è un'ampia gamma di sostanze nutritive e di altre sostanze ad effetto nutrizionale e fisiologico, (...) che potrebbero essere presenti in un prodotto alimentare ed essere oggetto di un'indicazione. Pertanto è opportuno stabilire principi generali applicabili a tutte le indicazioni fornite sui prodotti alimentari per garantire un elevato livello di tutela dei consumatori, per dare ai consumatori le informazioni necessarie affinché compiano scelte nella piena consapevolezza dei fatti e per creare condizioni paritarie di concorrenza per l'industria alimentare"* (cfr. 9° considerando). *"Gli alimenti promossi mediante indicazioni possono essere percepiti dai consumatori 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 ed altre sostanze non sono aggiunte. Ciò può incoraggiare i consumatori a compiere scelte che influenzano direttamente la loro assunzione complessiva delle singole sostanze nutritive o di altro tipo in modo contrario ai pareri scientifici in materia. Per contrastare questo potenziale effetto indesiderato è opportuno imporre talune restrizioni per quanto riguarda i prodotti recanti indicazioni. In questo contesto fattori come la presenza di determinate sostanze o il profilo nutrizionale di un prodotto sono criteri appropriati per determinare se il prodotto stesso possa recare indicazioni (...)"*.

Alla luce delle considerazioni richiamate, considerando che gli edulcoranti non sono zuccheri (10) e non hanno profili nutrizionali, nei limiti del rispetto della normativa specifica che regola queste sostanze (11) si potrebbe ritenere che la loro presenza sia compatibile con un claim che evidenzia l'assenza di zuccheri aggiunti nella ricetta produttiva.

L'indicazione in oggetto avrebbe, infatti, il solo scopo di evidenziare al consumatore intenzionato a consumare prodotti a ridotto contenuto di zuccheri (perché affetto da problemi metabolici o per semplice desiderio di ridurre l'apporto calorico degli alimenti consumati nell'ambito del proprio regime dietetico) che l'alimento risponde alle sue esigenze, senza interferire minimamente con le funzioni e le finalità del regolamento (12).

Sulla richiamata soluzione, d'altronde, si potrebbe convenire anche per evitare un paradosso.

La norma comunitaria, infatti, consente l'impiego del claim "senza zuccheri" per prodotti che ne contengano meno dello 0,5%.

Interpretando l'inciso *"ogni altro prodotto alimentare utilizzato per le sue proprietà dolcificanti"* contenuto nella spiegazione del claim "senza zuccheri aggiunti" come comprensivo anche degli edulcoranti, si dovrebbe concludere che un biscotto che contenga il solo maltitolo non possa essere reclamizzato come prodotto "senza zuccheri aggiunti" ma possa pacificamente

sostenere l'indicazione "senza zuccheri", la cui portata- anche comunicativa- appare assai più ampia.

Le osservazioni tecniche sopra enunciate trovano supporto nella giurisprudenza della Corte di giustizia CE, che ha costantemente ribadito come le norme comunitarie debbano essere lette nel contesto in cui si collocano ed alla luce delle finalità espresse nei "considerando introduttivi", anche a costo di "piegare" il dato puramente letterale all'armonia generale del provvedimento (13).

Sulla base di questa "lettura contestualizzata" appare dunque possibile ritenere che il Legislatore adottando quella formulazione non abbia pensato agli edulcoranti, che, dunque, dovrebbero essere esclusi dall'elenco delle sostanze ostantive all'impiego del claim "senza zuccheri aggiunti".

La questione dovrà comunque essere chiarita dalla prassi giurisprudenziale, anche perché se è vero che i prodotti sintetici utilizzati come dolcificanti non danno apporto nutrizionale, è pur vero che generano comunque effetti fisiologici (es. l'aumento della velocità del transito intestinale dovuto al fatto che, essendo infermentiscibili, tendono ad essere espulsi più velocemente dall'organismo) che potrebbero rientrare negli "effetti indesiderati" della reclamizzazione di prodotti "alternativi" che il Legislatore ha in parte inteso combattere con la regolamentazione in oggetto.

4. La definizione puntuale dei criteri di utilizzo dei claims nutrizionali pone il problema del rapporto fra il regolamento 1924/06 CE (ed in particolare i claims contenuti nell'allegato A della norma) ed il precedente articolo 2 della direttiva 2000/13 CE.

Occorre infatti domandarsi se una volta che il prodotto soddisfi pienamente i parametri di impiego di un claim nutrizionale questo possa sempre essere apposto sul prodotto o non debba essere comunque assoggettato anche ad altri criteri restrittivi, quale ad esempio il divieto di vantare caratteristiche in realtà comuni a tutti i prodotti simili, contenuto nella citata norma generale in materia di etichettatura degli alimenti.

In tal senso poiché, come detto, la nuova disposizione comunitaria (reg. 1924/06 CE) sembrerebbe finalizzata a garantire al consumatore informazioni rilevanti per le proprie scelte alimentari, si potrebbe confermare una tendenza interpretativa già invalsa sotto il precedente regime, ossia ammettere l'impiego dei claims "nutrizionali" nei limiti in cui risultino funzionali a scelte dietetiche effettive, a prescindere dal fatto che possano vertere su caratteristiche in realtà comuni a tutti i prodotti simili.

Si pensi, a titolo esemplificativo, all'apposizione dell'indicazione "con solo il 2% di grassi" su una confezione di carne di tacchino, che possiede naturalmente questa caratteristica: il messaggio, astrattamente in contrasto con il citato art. 2 della dir. 2000/13 CE, potrebbe trarre giustificazione in quanto esclusivamente finalizzato a fornire al consumatore un parametro di valutazione nutrizionale utile per scegliere quale tipo di carne consumare in relazione ad alternative più caloriche (come, ad esempio, la carne di maiale).

Il regolamento 1924/06 CE verrebbe così ad assumere una funzione di specificazione dei principi generali,

finalizzata a distinguere la comunicazione nutrizionale rispetto a tutti gli altri profili commerciali del prodotto che resterebbero assoggettati all'art. 2 della direttiva 2000/13 CE.

La lettura suggerita della norma non deve tuttavia essere eccessivamente "estesa", onde evitare la compressione di beni giuridici fondamentali, quali la lealtà commerciale e la tutela della coerenza comunicativa, che certamente la disposizione comunitaria ha inteso salvaguardare.

Occorre anzitutto ricordare che l'art. 3 co. 1 del regolamento afferma esplicitamente che in materia di indicazioni nutrizionali il messaggio contenuto nei claims - pure ammessi - non può essere "*falso, ambiguo o fuorviante*".

A questo proposito la norma richiama esplicitamente e fa salva la piena applicabilità delle direttive 2000/13 CE (etichettatura) e 84/450 CEE (pubblicità ingannevole), sì da escludere che il regolamento possa essere letto come una sorta di parziale abrogazione implicita delle disposizioni precedenti in materia. Il Legislatore, infatti, con la stesura dell'elenco dei claims "ammessi" e delle relative condizioni di utilizzo ha inteso dare concretezza alle disposizioni generali sull'ingannevolezza dotandole di parametri tecnici precisi cui ispirare ogni valutazione. L'affermazione dell'art. 2 della direttiva 2000/13 CE secondo cui gli elementi volontari dell'etichettatura non devono suggerire che il prodotto possieda caratteristiche particolari in realtà comuni a tutti gli altri prodotti simili, conserva la sua piena efficacia, poiché è finalizzata a salvaguardare per un verso la lealtà della competizione commerciale, che non deve assumere toni sguaiati o confusori, per altro verso la stessa chiarezza della comunicazione in etichetta, che, indulgendo ad "abusi" sia pur tecnicamente corretti dei claims "ammessi", finirebbe per perdere la propria efficacia nella formazione di scelte dietetiche libere e consapevoli.

D'altra parte occorre anche osservare come la legislazione alimentare già possieda strumenti alternativi attraverso i quali è possibile evidenziare particolari caratteristiche del prodotto in quanto appartenente ad un "genus" merceologico particolare: è infatti possibile veicolare le informazioni "nutrizionali" sull'alimento attraverso l'apposita tabella prevista dalla direttiva 90/496 CEE (14), così consentendo al consumatore mediamente informato ed accordato di scegliere sulla base di informazioni scientificamente calibrate ed omogeneamente esposte.

Il problema del rapporto fra il regolamento 1924/06 CE e l'art. 2 della direttiva 2000/13 CE, dunque, non si pone in termini giuridici generali, bensì sul piano meramente "fattuale".

Occorrerà, cioè, di volta in volta verificare se quel determinato claim ha senso nell'ambito della comunicazione complessiva al consumatore, o non sia stato piuttosto inserito al solo scopo di scatenare una reazione d'impulso privilegiando un prodotto in luogo di un altro esattamente identico, senza alcun vantaggio concreto nel regime alimentare dell'acquirente.

Così, per rimanere all'oggetto di questo articolo, l'apposizione di una indicazione "senza zuccheri aggiunti" in un nettare di frutta, che per legge esclude

l'impiego di questo ingrediente, pur se tecnicamente corretta ai sensi del reg. CE 1924/06 potrebbe conservare profili di illegittimità in relazione all'art. 2 della direttiva 2000/13 CE, poiché non avrebbe altra funzione che quella di "attrarre" il consumatore distratto a scapito degli eventuali concorrenti che non abbiano fatto ricorso a questo espediente.

5. L'introduzione della lista positiva dei claims ammessi e delle relative condizioni d'uso ad opera del regolamento 1924/06 CE pone, da ultimo, il problema degli strumenti sanzionatori disponibili per la prevenzione e la repressione di comportamenti in contrasto con i nuovi precetti comunitari.

In difetto di un intervento ad hoc del Legislatore italiano gli interpreti e gli operatori del settore devono guardare alle norme nazionali in materia di etichettatura e pubblicità degli alimenti, adottando tuttavia particolare cautela nella loro eventuale applicazione alle nuove fattispecie (15).

Quanto al primo profilo (etichettatura) l'art. 18 del d.lgs. 109/92 prevede specifiche sanzioni amministrative per la violazione dell'art. 2 del medesimo decreto, ove viene vietato il ricorso ad espressioni ed indicazioni volontarie false o ingannevoli nell'uso dei claims commerciali.

La possibilità di fare ricorso a questa norma come "copertura" del reg. CE 1924/06 CE è tuttavia ristretta e deve essere attentamente ponderata.

Un utilizzo eccessivo e disinvolto alla struttura sanzionatoria previgente potrebbe infatti spalancare le porte a vere e proprie applicazioni "per via analogica" delle richiamate disposizioni repressive, con patente violazione del principio costituzionale di legalità, applicabile alla materia che qui interessa per esplicita previsione dell'art. 1 della l. 689/81.

La giurisprudenza costituzionale si è a lungo interrogata sulla possibilità di "integrare" un precetto di carattere generale fornito di sanzione (come l'art. 2 del d.lgs. 109/92) con disposizioni successive che ne "specificano" i contenuti.

In linea generale il nostro Giudice delle leggi ha ritenuto questa possibilità ammissibile qualora la norma generale contenga elementi suscettibili di specificazione tecnica (si pensi alla materia degli stupefacenti, il cui elenco deve essere integrato dal Ministero della Salute periodicamente), ovvero allorché il precetto assuma una funzione *latu sensu* sanzionatoria rispetto a provvedimenti emanati dall'Autorità Amministrativa, purché la legge ne indichi i presupposti, il carattere, il contenuto ed i limiti, sì da lasciare inalterato il contenuto del comando insito nella imposizione del divieto.

E' stata invece ritenuta generalmente in contrasto con il principio di legalità e riserva di legge la tecnica del rinvio ad altra fonte per la determinazione di elementi essenziali dell'illecito (16).

Occorrerà dunque distinguere anche nella materia che qui interessa caso da caso.

Il divieto di utilizzo di claims non contenuti nell'allegato del regolamento (17), ancorché veritieri, pone un comando nuovo e diverso rispetto all'art. 2 del d.lgs. 109/92, addirittura potenzialmente difforme con i suoi contenuti.

Ne consegue, in questo caso, che l'eventuale applicazione delle sanzioni di cui all'art. 18 del decreto assumerebbe la fisionomia della "*analogia legis in malam partem*", in totale contrasto con gli evocati principi costituzionali.

Viceversa le "condizioni d'uso" dei claims contenute nell'allegato del regolamento potrebbero assumere il ruolo di "parametro oggettivo" della valutazione sull'ingannevolezza, ossia di "specificazione tecnica" della norma di cui all'art. 2 del d.lgs. 109/92 di cui rimarrebbero inalterate le linee direttrici ed i contenuti estrinseci.

La violazione di queste disposizioni (es. utilizzo dell'indicazione "senza zuccheri aggiunti" per significare solo il mancato impiego di saccarosio in una ricetta che contempli l'uso dell'estratto di malto) potrebbe dunque determinare la piena applicabilità delle richiamate sanzioni per violazione dell'art. 2 del decreto 109/92 in combinato disposto con l'allegato A del reg. 1924/96 CE (18).

Il ragionamento trova conforme applicazione anche per quanto riguarda la "pubblicità" dei prodotti alimentari.

Gli artt. 19 e ss. del d.lgs. 206/05 (19) ("Codice del Consumo") pongono infatti parametri assolutamente generali per la valutazione dell'ingannevolezza dei messaggi lanciati al consumatore, rimettendo all'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato il compito di stabilire in concreto se sussistano i presupposti per l'applicazione della sanzione.

Così, laddove l'art. 21 stabilisce che "per determinare se la pubblicità sia ingannevole se ne devono considerare tutti gli elementi, con riguardo in particolare ai suoi riferimenti (...) alle caratteristiche dei beni o dei servizi, quali la loro disponibilità, la natura, la composizione, (...) l'idoneità allo scopo, gli usi, (...) la descrizione, (...) o i risultati che si possono ottenere con il loro uso, (...)" pare possibile ritenere che i contenuti dell'allegato "A" del regolamento 1924/06 CE siano in grado di assumere il ruolo di "parametro valutativo" ad integrazione della disciplina generale, in piena aderenza con gli insegnamenti della Corte Costituzionale.

L'eventuale sanzione, adottata ex art. 26, dunque, verrebbe comminata non in funzione esclusiva del regolamento, ma come applicazione coerente delle richiamate norme del "Codice del Consumo", lette alla luce delle nuove disposizioni comunitarie.

6. La vicenda del regolamento 1924/06 CE rappresenta l'ennesimo tassello nel progressivo aumento della complessità del quadro giuridico nel settore alimentare, ove l'intersecarsi di fonti diverse sempre più spesso sovrapposte e non pienamente coordinate richiede un notevole sforzo agli operatori della filiera.

L'esperienza recente mostra come sempre più il Legislatore italiano sia incapace di adattare in tempi rapidi l'ordinamento interno alle incalzanti novità comunitarie (20).

L'abdicazione "di fatto" dello Stato alla sua specifica funzione, "scaricando" i problemi interpretativi ed applicativi sugli operatori, non deve spingere verso le "facili" strade dell'estremizzazione dei concetti: occorre infatti evitare ad ogni modifica delle diverse discipline apportata dalla legislazione comunitaria le opposte

tentazioni di considerare "superato" o "non più applicabile" l'armamentario sanzionatorio interno, ovvero di ritenerlo sempre e comunque estensibile a nuove fattispecie, assumendo a postulato intangibile la

funzione general-preventiva delle norme penali o delle sanzioni amministrative.

Spetterà anzitutto ai funzionari del Controllo Ufficiale compiere questo sforzo interpretativo caso per caso, a salvaguardia del mercato e dei consumatori.

NOTE

1) Regolamento CE nr. 1924/06 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari, pubblicato erroneamente nella versione derivante dalla "posizione comune" espressa dal Consiglio in GUUE L 404 del 30.12.2006 e successivamente rettificato in GUUE L 12 del 18.01.2007, pp. 3 e ss.

2) Il regolamento è stato adottato sulla base dell'art. 95 TCE, e, sebbene all'art. 26 preveda una complessa disciplina transitoria che per alcuni specifici ambiti- quali ad esempio i marchi- può spingersi fino al lontano 2022, non pare consentire iniziative unilaterali degli Stati membri successivamente alla sua applicazione. Ogni futuro ampliamento delle "liste positive" in esso contenute è infatti ampiamente "procedimentalizzato" attraverso un complesso iter che prevede l'intervento dell'EFSA e della Commissione europea. In proposito pare significativo anche il tenore dell'art. 22, che vieta agli Stati membri l'adozione di ogni misura volta ad ostacolare la libera circolazione delle merci etichettate in conformità del regolamento.

3) Cfr. direttiva 89/398 CEE del Consiglio del 3 maggio 1989 relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti i prodotti alimentari destinati ad un'alimentazione particolare, in *GUCE* L 186 del 30.06.1989, p. 27, modificata da ultimo dalla direttiva 2003/120 CE della Commissione, in *GUUE* L 333 del 20.12.2003, p. 51. Le esclusioni sono sancite dall'art. 1 co. 5 del regolamento 1924/06 CE.

4) cfr. direttiva 80/777 CEE del Consiglio del 15 Luglio 1980, in materia di ravvicinamento della legislazione degli Stati membri sull'utilizzazione e la commercializzazione delle acque minerali naturali, in *GUCE* L 229 del 30.08.1980, p.1.

5) cfr. direttiva 98/83 CEE del Consiglio del 3 novembre 1998, concernente la qualità delle acque destinate al consumo umano, in *GUCE* L 330 del 5.12.1998, p. 32.6)

6) Il co. 2 nr. 2 dell'art. 2 del regolamento testualmente recita: "*sostanza nutritiva: proteine, carboidrati, grassi, fibre, sodio, vitamine e minerali elencati nell'allegato della direttiva 90/496/CEE e le sostanze che appartengono o sono componenti di una di tali categorie*". Il successivo nr. 4 testualmente recita "*indicazione nutrizionale: qualunque indicazione che affermi, suggerisca o sottintenda che un alimento abbia particolari proprietà 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*".

7) Il riferimento, come poi si dirà, è all'art. 2 della direttiva 2000/13 CE sull'etichettatura generale degli alimenti, ovvero alle disposizioni contenute nella direttiva 84/450 CEE sulla pubblicità ingannevole, oggi riprese dal ns. d.lgs. 206/05, noto come "Codice del Consumo". L'impostazione, valida per la generalità dei prodotti, incontra comunque alcune eccezioni nella disciplina verticale, come, a titolo esemplificativo, l'utilizzo del termine "light" disciplinato in talune disposizioni sulla birra, il burro o la margarina, o il termine "dietetico" riservato ai prodotti di cui al d.lgs. 111/92 e ai relativi decreti di applicazione.

8) La trattazione, per questioni di linearità espositiva e di necessaria sintesi, non prenderà in considerazione la complessa disciplina transitoria, per la quale si rinvia all'art. 28 del regolamento stesso.

9) La norma specifica che se l'alimento contiene naturalmente zucchero (come nel caso delle conserve di frutta) deve "*riportare sull'etichetta la scritta "contiene naturalmente zuccheri"*".

10) Sono infatti propriamente definiti "suceddanei dello zucchero".

11) Mi riferisco in particolare al rispetto dell'allegato VIII del D.M. 209/1996 ed alla specifica limitazione per quei prodotti catalogati sotto la dicitura "senza zuccheri aggiunti".

12) A ben vedere nel regolamento 1924/06 CE si potrebbe addirittura rintracciare una indicazione favorevole all'impiego degli edulcoranti il luogo degli zuccheri, posto che l'art. 2 co. 4 lett. a) della norma evidenzia come profilo nutrizionale meritevole di segnalazione al consumatore la "*capacità del prodotto di non apportare energia*". Sicché l'impiego degli edulcoranti in luogo degli zuccheri, lungi dall'essere represso dalle nuove disposizioni sembrerebbe al contrario assumere una importanza notevole nell'economia della comunicazione al consumatore.

13) Fra le molte indicazioni in proposito si veda a titolo esemplificativo la sentenza della Corte di giustizia CE 25.6.2002, in causa C – 66/00, "Bigi", in *Racc.*, 2002, p. I-5917, dove la Corte, per interpretare correttamente l'ampiezza e la portata dell'art. 13 del regolamento 2081/92 CEE che istituiva un regime derogatorio temporaneo alla tutela di una DOP registrata a livello comunitario afferma esplicitamente la necessità di leggere la norma tenendo conto "*non solo della lettera dell'art. 13 nr. 2 del regolamento 2081/92 CEE, ma pure del suo scopo nel contesto generale del detto regolamento*" (cfr. punto 24 delle motivazioni). E ciò il Giudice comunitario ha fatto ricorrendo esplicitamente alla lettura dei considerando introduttivi della norma (cfr. punti 27 e 28 delle motivazioni).

14) Cfr. Direttiva 90/496 CEE del Consiglio, del 24 settembre 1990, relativa all'etichettatura nutrizionale dei prodotti alimentari, in *GUCE* L 276 del 6.10.1990, p. 40.

15) Per ragioni di brevità espositiva si tralascerà in questo articolo ogni riferimento alla normativa penale, che, ovviamente, conserva tutta la sua efficacia. Occorre tuttavia richiamare l'attenzione degli addetti al Controllo Ufficiale sulla necessità di valutare attentamente la sussistenza degli estremi dell'art. 515 c.p. "frode in commercio", nei limiti in cui la promessa di caratteristiche nutrizionali o dietetiche in realtà inesistenti possa assumere i contorni di una vera e propria frode "qualitativa" nei confronti dell'acquirente.

16) Cfr. Corte Costituzionale, sentenza 282/90, pubblicata in Riv. It. Dir. Proc. Pen., 1991, pp. 989 e ss., con nota di Viciconte. Si vedano altresì le sentenze 96/64 in materia di stupefacenti, 26/66 e 168/71. In dottrina valgono per tutti le osservazioni di G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto Penale. Parte generale*, Bologna, Zanichelli, 1995, pp. 56 – 59.

17) Il divieto è stabilito dall'art. 8 co. 1 del regolamento, ove si afferma espressamente che "*le indicazioni nutrizionali sono consentite solo se elencate nell'allegato e conformi alle condizioni stabilite dal presente regolamento*".

18) In sostanza le sanzioni precedenti continuerebbero ad essere applicate in virtù della violazione delle "norme base" (art. 2 d.lgs. 109/92 e 21 d.lgs. 206/05), mentre il regolamento 1924/06 CE funzionerebbe quale "parametro oggettivo" di valutazione per l'Autorità giudicante. Anche in questo senso occorre ribadire con forza la sopravvivenza delle norme generali precedenti alla entrata in vigore del regolamento claims.

19) Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206, "Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229", pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 235 del 8 ottobre 2005 - Supplemento Ordinario n. 162.

20) Penso, in particolare, alla vicenda del "pacchetto igiene", ove allo stato la mancata adozione di un provvedimento che elimini le norme interne di recepimento delle direttive comunitarie abrogate sta generando negli operatori un disorientamento prossimo al vero e proprio caos.

* * *

RECENSIONI

LE ETICHETTE DEI PRODOTTI ALIMENTARI. Guida pratica per imprese e addetti alla vigilanza. Principi generali. Prodotti e singole categorie. Le normative di riferimento.

Autore G. De Giovanni - Edagricole – Bologna

Volume 24x17 di 383 pagg. - Prezzo Euro 32,50

L'Autore non necessita di essere presentato conosciuto com'è sia nel mondo istituzionale sia in quello imprenditoriale. In quello istituzionale per essere stato attivo ed apprezzato funzionario prima del Ministero dell'Industria (poi delle Attività produttive, oggi dello Sviluppo economico) e ora consulente del Ministero delle Politiche agricole. Ha rappresentato l'Italia nei consessi comunitari dove si articolano i processi di armonizzazione delle legislazioni nazionali battendosi con professionalità pari alla sua tenacia nella difesa degli interessi della produzione alimentare italiana. Per questo il mondo imprenditoriale gli deve molto come in pari modo è con lui obbligato per la disponibilità sempre dimostrata nei confronti delle legittime richieste che provenivano dai diversi rami settoriali e associativi dell'imprenditoria italiana. La quale ultima lo conosce da presso perché da sempre vivamente partecipa dei convegni dove tiene banco il dibattuto tema della etichettatura dei prodotti alimentari. In questo è riconosciuto maestro al punto che ha versato il suo

sapere e la sua esperienza in quest'opera qui recensita che è giunta alla seconda edizione. Divisa in tre parti nella prima disserta sui principi generali ispiratori delle finalità dell'etichettatura passando in prosieguo ai diversi aspetti particolari connessi fino al regime sanzionatorio. La Parte II è dedicata a quelle situazioni che sono o sono state oggetto di richieste di chiarimenti ai Ministeri competenti rappresentando difficoltà operative. La Parte III infine è costituita dall'appendice normativa che riporta le leggi e le disposizioni con il titolo originario ma codificate con le modifiche apportate nel tempo fino alla data di pubblicazione dell'opera. Questa "guida pratica" rappresenta un ausilio di lavoro indispensabile sia per coloro che hanno la responsabilità dell'applicazione della legge sia per quelli che debbono osservarla. Per questo non deve mancare nel bagaglio professionale di chi si occupa, sui diversi fronti, del grande tema che già ho definito "questione alimentare" in tutti i suoi variegati e delicati aspetti.

a.n.

55 Infatti, la responsabilità del distributore per infrazioni alla normativa in materia di etichettatura dei prodotti alimentari, che espone detto distributore in particolare al pagamento di sanzioni amministrative pecuniarie, è estranea al campo di applicazione specifico del regime di responsabilità oggettiva istituito dalla direttiva 85/374.

56 Pertanto, gli eventuali principi in materia di responsabilità che la direttiva 85/374 comporterebbe non sono trasponibili nel contesto degli obblighi in materia di etichettatura prescritti dalla direttiva 2000/13.

57 In ogni caso, la direttiva 85/374 prevede effettivamente, al suo art. 3, n. 3, una responsabilità, per quanto limitata, del fornitore nella sola ipotesi in cui il produttore non possa essere individuato (sentenza 10 gennaio 2006, causa C-402/03, Skov e Bilka, Racc. pag. I-199, punto 34).

58 Infine, occorre ricordare che, secondo una giurisprudenza costante della Corte relativa all'art. 10 CE, pur conservando la scelta delle sanzioni, gli Stati membri devono segnatamente vegliare a che le violazioni del diritto comunitario siano punite, sotto il profilo sostanziale e procedurale, in forme analoghe a quelle previste per le violazioni del diritto interno simili per natura e importanza e che, in ogni caso, conferiscano alla sanzione stessa un carattere effettivo, proporzionale e dissuasivo (v., in particolare, sentenza 3 maggio 2005, cause riunite C-387/02, C-391/02 e C-403/02, Berlusconi e a., Racc. pag. I-3565, punto 65 e giurisprudenza ivi citata).

59 Nei limiti così posti dal diritto comunitario, spetta in linea di principio al diritto nazionale fissare le modalità secondo le quali un distributore può essere considerato responsabile di una violazione dell'obbligo in materia di etichettatura imposto dagli artt. 2, 3 e 12 della direttiva 2000/13 e, in particolare, disciplinare la ripartizione delle responsabilità rispettive dei vari operatori che intervengono nell'immissione in commercio del prodotto alimentare considerato.

60 Alla luce di tutto quanto precede, occorre risolvere le questioni sollevate dichiarando che gli artt. 2, 3 e 12 di direttiva 2000/13 devono essere interpretati nel senso che non ostano ad una normativa di uno Stato membro,

come quella controversa nella causa principale, che prevede la possibilità per un operatore, stabilito in tale Stato membro, che distribuisce una bevanda alcolica destinata ad essere consegnata come tale, ai sensi dell'art. 1 di detta direttiva, e prodotta da un operatore stabilito in un altro Stato membro, di essere considerato responsabile di una violazione di detta normativa, constatata da una pubblica autorità, derivante dall'inesattezza del titolo alcolometrico volumico indicato dal produttore sull'etichetta di detto prodotto, e di subire conseguentemente una sanzione amministrativa pecuniaria, mentre esso si limita, nella sua qualità di semplice distributore, a commercializzare tale prodotto così come a lui consegnato da detto produttore.

Sulle spese

61 Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Seconda Sezione) dichiara:

Gli artt. 2, 3 e 12 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 20 marzo 2000, 2000/13/CE, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità, devono essere interpretati nel senso che non ostano ad una normativa di uno Stato membro, come quella controversa nella causa principale, che prevede la possibilità per un operatore, stabilito in tale Stato membro, che distribuisce una bevanda alcolica destinata ad essere consegnata come tale, ai sensi dell'art. 1 di detta direttiva, e prodotta da un operatore stabilito in un altro Stato membro, di essere considerato responsabile di una violazione di detta normativa, constatata da una pubblica autorità, derivante dall'inesattezza del titolo alcolometrico volumico indicato dal produttore sull'etichetta di detto prodotto, e di subire conseguentemente una sanzione amministrativa pecuniaria, mentre esso si limita, nella sua qualità di semplice distributore, a commercializzare tale prodotto così come a lui consegnato da detto produttore.

Redazione e Amministrazione: EDIZIONI SCIENZA E DIRITTO S.a.s.

**20129 MILANO - Via Ramazzini,4 - Tel. 02/29.51.11.32 - Fax 29.40.80.03 -info@scienzaediritto.com
- www.scienzaediritto.com**

Abbonamento annuale 10 numeri euro 52 - Estero il doppio - Un numero separato euro 8
Registrazione del Trib. di Milano n. 128 del 13.3.1993 - Stampato in proprio -

Garanzia di riservatezza per gli abbonati. L'Editore garantisce la massima riservatezza dei dati forniti dagli abbonati e la possibilità di rettificarli o di cancellarli a semplice richiesta. Le informazioni custodite saranno utilizzate al solo scopo di sottoporre agli abbonati proposte commerciali (L. 675/96 Tutela dati personali)