

STUDIUM IURIS

RIVISTA PER LA FORMAZIONE NELLE PROFESSIONI GIURIDICHE

RIVISTA MENSILE
Anno XXIVCoordinatore
e direttore responsabile
ALESSIO ZACCARIA**7-8/2018**edicolaprofessionale.com/studiumiuris**Gli obblighi vaccinali dopo C. cost. n. 5 del 2018****Novità in tema di etichetta dei prodotti alimentari****Il Reddito di Inclusione (d. legisl. n. 147 del 2017)****L'impugnazione del lodo per violazione di legge****Il foro competente per la restituzione dei beni culturali****L'abuso del diritto****Costruzione su suolo comune da parte di uno
dei comproprietari****Modifiche al codice deontologico
in tema di responsabilità dell'avvocato
e informazione alla parte assistita**

Comitato di Direzione

Sergio Bartole - Giovanni Bonilini

Roberto Calvo - Giorgio Cian

Mauro Cian - Giorgio Conetti

Guido Corso - Luigi Costato

Giovannangelo De Francesco

Giovanni De Cristofaro

Maria Vita De Giorgi

Gianluca Gardini

Fausto Giunta - Vincenzo Maiello

Antonella Marandola

Giorgio Marasà - Antonio Masi

Pietro Masi - Francesco Palazzo

Marco Pelissero - Andrea Pugiotto

Antonio Serra - Giorgio Spangher

Ferruccio Tommaseo - Enzo Villo

Alessio Zaccaria

Responsabile della Redazione
Paolo Veronesi **Wolters Kluwer**



ATTUALITÀ E SAGGI

MARTA TOMASI, *Lo stato dell'arte sugli obblighi vaccinali all'indomani della sentenza costituzionale n. 5 del 2018*

VITO RUBINO - SEBASTIANO RIZZIOLI - MONICA MINELLI, *L'indicazione dello stabilimento di produzione o di confezionamento nell'etichetta dei prodotti alimentari (d. legisl. n. 145 del 2017) (Seconda parte)*

SILVIA LUCCHIARI - ENRICO MAESTRI, *Il Reddito di Inclusione (REI). Il rapporto tra povertà e diritto alla luce (fioca) del d. legisl. n. 147 del 2017*

GIOVANNA FOIS, *La Consulta avalla l'orientamento delle Sezioni Unite in merito all'impugnazione del lodo per violazione di legge (art. 829, comma 3, c.p.c.)*

SABRINA FERRAZZI, *Il foro competente per la restituzione dei beni culturali alla luce del Regolamento Bruxelles I-bis (Prima parte)*



LEZIONI

VINCENZO LARUFFA, *L'abuso del diritto*



TEMI

Concorso per uditore giudiziario – Prova scritta di diritto civile, di SIMONE VANINI

Esame per l'iscrizione agli albi degli avvocati – Parere motivato su quesito proposto in materia di diritto penale, di COSETTA CASTALDELLO

Concorso per notaio – Prova teorico-pratica riguardante un atto tra vivi di diritto civile, di LUIGI BENINCASA e GIOVANNA ADRIANA DE GIOIA

I Temi del prossimo numero



RASSEGNE

NICOLA CRISPINO, *Costruzione su suolo comune da parte di uno solo dei comproprietari: accessione o comunione?*



NOVITÀ GIURISPRUDENZIALI

a cura di GUIDO CASAROLI e ALESSANDRO PEPE



GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

a cura di PAOLO VERONESI



GIURISPRUDENZA DELL'UNIONE EUROPEA

a cura di LUIGI BENINCASA



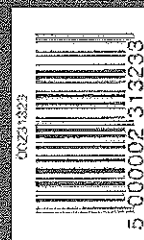
NOVITÀ LEGISLATIVE

a cura di SIMONA DROGHETTI



NOTIZIARIO E VARIE

SIMONE VANINI, *Modifiche al codice deontologico in tema di responsabilità disciplinare dell'avvocato e dovere di informazione alla parte assistita*



€ 17,00

INDICE DEL FASCICOLO 7-8/2018



ATTUALITÀ E SAGGI

MARTA TOMASI, <i>Lo stato dell'arte sugli obblighi vaccinali all'indomani della sentenza costituzionale n. 5 del 2018</i>	819
VITO RUBINO - SEBASTIANO RIZZIOLI - MONICA MINELLI, <i>L'indicazione dello stabilimento di produzione o di confezionamento nell'etichetta dei prodotti alimentari (d. legisl. n. 145 del 2017) (Seconda parte)</i>	830
SILVIA LUCCHIARI - ENRICO MAESTRI, <i>Il Reddito di Inclusione (REI). Il rapporto tra povertà e diritto alla luce (fiocà) del d. legisl. n. 147 del 2017</i>	847
GIOVANNA FOIS, <i>La Consulta avalla l'orientamento delle Sezioni Unite in merito all'impugnazione del lodo per violazione di legge (art. 829, comma 3, c.p.c.)</i>	859
SABRINA FERRAZZI, <i>Il foro competente per la restituzione dei beni culturali alla luce del Regolamento Bruxelles I-bis (Prima parte)</i>	863



LEZIONI

VINCENZO LARUFFA, <i>L'abuso del diritto</i>	871
--	-----



TEMI

Concorso per uditore giudiziario – Prova scritta di diritto civile, di SIMONE VANINI	878
Esame per l'iscrizione agli albi degli avvocati – Parere motivato su quesito proposto in materia di diritto penale, di COSETTA CASTALDELLO	882
Concorso per notaio – Prova teorico-pratica riguardante un atto tra vivi di diritto civile, di LUIGI BENINCASA e GIOVANNA ADRIANA DE GIOIA	889
I Temi del prossimo numero	899







RASSEGNE

NICOLA CRISPINO, <i>Costruzione su suolo comune da parte di uno solo dei comproprietari: accessione o comunione?</i>	901
--	-----



NOVITÀ GIURISPRUDENZIALI

a cura di GUIDO CASAROLI e ALESSANDRO PEPE	908
CASSAZIONE CIVILE, SEZIONI UNITE <i>In primo piano</i> , Cass. civ., sez. un., 16 febbraio 2018, n. 3873 (<i>Accessione e comunione ordinaria</i>), di ALESSANDRO PEPE	908
<i>Le schede</i> , Cass. civ., sez. un., 27 luglio 2017, n. 18725 (<i>Donazione a mezzo di bancogiro</i>), di CHIARA RUMOR	913
<i>Le massime</i> (dicembre 2017)	915

CASSAZIONE PENALE, SEZIONI UNITE	
<i>In primo piano</i> , Cass. pen., sez. un., 7 marzo 2018, n. 10424 (<i>Omesso versamento delle ritenute</i>), di LAURA FACCHINI	917
<i>Le massime</i> (dicembre 2017)	920
CASSAZIONE CIVILE, SEZIONI SEMPLICI	
<i>Le schede</i> , Cass. civ., sez. I, 27 settembre 2017, n. 22594 (<i>Matrimonio concordatario: omessa trascrizione della scelta del regime patrimoniale</i>), di NICOLÒ CEVOLANI	920
Cass. civ., sez. III, 30 novembre 2017, n. 28652 (<i>Danno cagionato da animali</i>), di CHIARA RUMOR	922
<i>Le massime</i> (dicembre 2017)	925
CASSAZIONE PENALE, SEZIONI SEMPLICI	
<i>Le massime</i> (dicembre 2017)	938
 GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE	
a cura di PAOLO VERONESI.....	951
 GIURISPRUDENZA DELL'UNIONE EUROPEA	
a cura di LUIGI BENINCASA	956
<hr/>	
 NOVITÀ LEGISLATIVE	
a cura di SIMONA DROGHETTI.....	963
 NOTIZIARIO E VARIE	
SIMONE VANINI, <i>Modifiche al codice deontologico in tema di responsabilità disciplinare dell'avvocato e dovere di informazione alla parte assistita</i>	975

L'indicazione dello stabilimento di produzione o di confezionamento nell'etichetta dei prodotti alimentari (d. legisl. n. 145 del 2017)

(Seconda parte)

DI VITO RUBINO, SEBASTIANO RIZZIOLI e MONICA MINELLI (*)

Il d. legisl. n. 145 del 2017 dispone l'indicazione nell'etichetta dei prodotti alimentari dello stabilimento di produzione o di confezionamento, dopo che il Regolamento UE n. 1169 del 2011 aveva fatto venir meno tutte le precedenti disposizioni nazionali, ivi incluse quelle italiane relative all'etichettatura. Il Governo italiano ha quindi deciso di reintrodurre l'obbligo di indicazione dello stabilimento di produzione o confezionamento per gli alimenti prodotti o confezionati in Italia, ferma restando la libera circolazione in Italia dei prodotti alimentari preimballati, legalmente fabbricati o commercializzati in un altro Stato membro dell'Unione europea o in Turchia, oppure fabbricati in uno Stato membro dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA), parte contraente dell'Accordo sullo Spazio economico europeo (SEE). Si tratta di un testo breve, di appena nove articoli, ma che pone delicate questioni di compatibilità con la disciplina europea in tema di libera circolazione delle merci e di divieto di misure equivalenti, tanto più in presenza di una disciplina unionale ormai uniforme ai sensi del Regolamento UE n. 1169 del 2011

AS

Le definizioni e gli obblighi per le imprese (artt. 3 e 4)

di VITO RUBINO

SOMMARIO: 1. La disciplina sostanziale. – 2. L'indicazione dello stabilimento di produzione o confezionamento – le definizioni. – 3. Gli obblighi. – 4. Criteri per l'indicazione della sede dello stabilimento di produzione o confezionamento. – 5. *Made in Italy* e inadeguatezza delle scelte nazionali.

1. La disciplina sostanziale

Gli artt. 3 e 4 del d. legisl. n. 145 del 2017 contengono le disposizioni relative all'indicazione dello stabilimento di produzione, o, se diverso, di confezionamento degli alimenti quale informazione obbligatoria da rendere ai consumatori o alle collettività.

Come si evince dagli artt. 1 e 2, la disciplina in esame si propone di dare attuazione agli obblighi di trasparenza comunicativa e di sicurezza contenuti tanto nel Regolamento CE n. 178 del 2002 (c.d. "general food law") (1) quanto nel Regolamento UE n. 1169 del 2011 concernente le informazioni sugli alimenti ai consumatori (2).

(*) Nella Prima parte (v. in questa *Rivista*, 2018, p. 704), grazie ai contributi di L. COSTATO e F. ALBISINI, è stata esaminata la riforma all'interno di un ampio esame delle numerose misure nazionali di regolazione dell'etichettatura dei prodotti alimentari recentemente emanate (dal latte, alla pasta, al riso, al pomodoro), sotto il profilo della compatibilità con le norme europee, ponendo in rilievo i numerosi elementi di criticità e di possibile conflitto.

(1) Reg. 28 gennaio 2002, n. 178/2002, cit.

(2) Reg. 25 ottobre 2011, n. 1169/2011, cit.

Le regole in commento si pongono, peraltro, in una sorta di continuità – quantomeno concettuale – con le norme nazionali previgenti, “ripristinando” un obbligo in parte già previsto dal combinato disposto degli artt. 3, comma 1, lett. f) e 11 del d. legisl. n. 109 del 1992 (le cui disposizioni sono divenute inefficaci a seguito della piena applicazione del Regolamento UE n. 1169 del 2011, che non prevede questa indicazione fra le informazioni obbligatorie nell’etichettatura degli alimenti, e oggi definitivamente abrogato dal d. legisl. n. 231 del 2017 che ha introdotto la nuova disciplina sanzionatoria in materia di etichettatura, presentazione e pubblicità degli alimenti) (3) nonché, prima ancora, dall’art. 8 della legge n. 283 del 1962, nel testo modificato dalla legge n. 441 del 1963 (4).

La materia presenta numerose criticità interpretative tanto sul piano “formale” che “sostanziale”. Nei paragrafi che seguono si esamineranno esclusivamente gli aspetti relativi a queste ultime, rinviando ai commenti degli altri articoli della norma le questioni attinenti la validità e l’efficacia della disciplina in oggetto con riferimento ai cc.dd. “obblighi di notifica” (ex art. 114 TFUE, Direttiva n. 2015/1535/UE (5) ovvero ex art. 38, Reg. n. 1169 del 2011) al problema della “preemption” determinata dal carattere del Regolamento n. 1169 del 2011 e, non da ultimo, alla delicata problematica della c.d. “discriminazione alla royescia” determinata dalla “clausola di mutuo riconoscimento” contenuta nell’art. 7 del decreto.

2. L’indicazione dello stabilimento di produzione o confezionamento – le definizioni

L’art. 3 definisce i casi in cui è imposto agli operatori del settore alimentare di integrare le informazioni obbligatorie già contenute nelle etichette dei prodotti alimentari preimballati con l’indicazione della sede dello stabilimento di produzione o confezionamento.

La norma pone anzitutto rilevanti questioni interpretative derivanti dalla mancanza di una nomenclatura, specialmente per quanto riguarda gli aspetti non già regolamentati in modo esaustivo dalle fonti derivate dell’Unione europea richiamate dal decreto stesso.

Inoltre, come si avrà modo di illustrare, anche il “rinvio in bianco” a queste ultime per la parte effettivamente disciplinata, nel contesto di un approccio non (più) condiviso dal legislatore UE, tende a creare pericolose sovrapposizioni o innescare dinamiche comunicative che rischiano di produrre effetti opposti a quelli per cui la disciplina qui in commento è stata adottata.

Con riferimento al primo profilo, l’art. 2 del d. legisl. n. 145 del 2017 richiama, a fini esplicativi, le definizioni di “alimento”, “impresa alimentare”, “operatore del settore alimentare” e “consumatore finale” contenute nel Regolamento CE n. 178 del 2002, nonché quella di “alimento preimballato” contenuta nel Regolamento UE n. 1169 del 2011.

Il decreto non fornisce quindi né in modo autonomo, né per “rinvio”, alcuna definizione dello “stabilimento di produzione”, né dello “stabilimento di confezionamento”, che, paradossalmente, costituiscono l’oggetto dell’intervento regolatorio.

La carenza in questione richiede particolare cautela interpretativa.

Se, infatti, lo specifico rapporto della fonte nazionale rispetto alle pertinenti disposizioni di diritto derivato UE e le evidenti ragioni teleologiche connesse alla interpolazione dei vari livelli regolatori in questione dovrebbero portare alla possibilità di richiamare le definizioni delle suddette nozioni anche ove contenute in fonti dell’Unione diverse da quelle esplicitamente richiamate dal d. legisl. n. 145 del 2017, la mancanza di specifiche definizioni in materia nelle norme che si occupano della sicurezza alimentare (Reg. CE n. 178 del 2002) e della comunicazione al consumatore (Reg. UE n. 1169 del 2011) ripropone in questa sede la ben nota difficoltà del ricorso all’argomento analogico nell’ambito dello stesso diritto dell’Unione europea.

Per quanto riguarda la nozione di “stabilimento di produzione” è ragionevole fare appello alla estensione del criterio doganalistico della c.d. “ultima trasformazione sostanziale” grazie alla nuova formulazione dell’art. 59 del Regolamento UE n. 952 del 2013 (6), che dispone oggi espressamente che le norme sull’origine non preferenziale di cui agli artt. 60 e 61 (fra cui quella “sostanzialista” citata) si applichino, oltre che per la determinazione della ta-

(3) D. legisl. 15 dicembre 2017, n. 231/2017, cit.

(4) V. F. ALBISINI, *La disciplina europea e l’incerto intervento del legislatore italiano*, in questa *Rivista* 2018, fasc. 6, par. 1, p. 705 ss.

(5) Cfr. la Direttiva UE n. 2015/1535 del Parlamento europeo e del Consiglio, 9 settembre 2015, che prevede una procedura d’informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e del-

le regole relative ai servizi della società dell’informazione.

(6) Cfr. il Regolamento UE del Parlamento europeo e del Consiglio n. 952 del 2013 cit., che ha sostituito il precedente Regolamento CE del Parlamento europeo e del Consiglio 23 aprile 2008, n. 450/2008 avente il medesimo oggetto, quest’ultimo mai entrato in vigore per la mancata adozione delle disposizioni attuative.

AS

riffa doganale comune (lett. "a") e delle misure diverse da quelle tariffarie (lett. "b"), anche alle «altre misure dell'Unione relative all'origine delle merci» (cfr. lett. "c").

L'indicazione, invero ancora piuttosto oscura a causa della sua genericità, è stata intesa (7) come conferma della applicabilità della relativa disciplina anche all'ambito dell'etichettatura, presentazione e pubblicità, dato il suo collocamento sistematico "a chiusura" di una norma che nelle due lettere precedenti già esaurisce l'intero campo doganale, nonché in ragione della sua formulazione "aperta", apparentemente capace di attrarre nel proprio ambito di applicazione fattispecie assai diverse da quelle nella cui disciplina generale si colloca.

In altre parole, sebbene la disciplina qui in commento non sia interamente sovrapponibile al tema dell'origine dei prodotti, sembrerebbe comunque che il carattere generale delle disposizioni del codice doganale sull'origine delle merci possa offrire alla materia copertura sistematica e trasversale.

Il superamento dell'ostacolo "formale" della definizione, peraltro, non pare poter esaurire la complessità materiale della determinazione del luogo di "produzione", considerata la variegata casistica che il criterio sostanzialista ha generato nei decenni e le numerose variabili che possono influenzarlo (8), sicché non è difficile prevedere, in assenza di chiarimenti amministrativi sull'interpretazione della norma, l'ambiguità descritta possa generare in futuro un certo livello di contenzioso.

Ancor più complessa appare, d'altro lato, la definizione di "stabilimento di confezionamento", rispetto

alla quale le regole doganalistiche incontrano una "eccezione" nella relativa definizione di cui al Regolamento CE n. 852 del 2004 sull'igiene degli alimenti (9), ove il "confezionamento" viene riferito alla semplice attività di copertura o chiusura del prodotto in un primo involucro o contenitore (10), mentre la creazione di un imballaggio per finalità di trasporto o vendita viene definita in modo più specifico con differente terminologia riferibile ad operazioni ulteriori effettuate anche in luoghi diversi (11).

A titolo esemplificativo è possibile fare riferimento al caso dei cioccolatini avvolti nella carta stagnola (primo involucro, operazione definita dal Reg. CE n. 852 del 2004 come "confezionamento") per poi essere inseriti in uno stabilimento diverso all'interno della scatola di presentazione al pubblico (vero e proprio "imballaggio").

Il ricorso all'interpretazione conforme alle indicazioni contenute nel Regolamento n. 852 del 2004 potrebbe risultare ragionevole ove si individuasse nel decreto legislativo qui in commento una finalità sanitaria prevalente. Infatti la Corte di Giustizia, partendo dal tendenziale carattere anorganico del diritto derivato UE, ha più volte sottolineato come «il campo di applicazione di un regolamento è normalmente definito dalle disposizioni del regolamento stesso, e non può, in linea di principio, essere esteso a situazioni diverse da quelle che esso ha inteso disciplinare (...)» (12).

Analoga indicazione si ritrova nel documento "Guida pratica comune del Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione per la redazione dei testi legislativi dell'Unione europea" (13),

(7) Cfr. F. ALBISINI, *Il made in Italy dei prodotti alimentari e gli incerti tentativi del legislatore italiano*, in *Agriregionieuropa* 2011, <https://agrireregionieuropa.univpm.it>.

(8) Per ragioni evidenti in questa sede non mi è possibile dare conto della difficoltà di conciliare il criterio in questione con le finalità comunicative, nel cui ambito si colloca anche la disciplina del d. legisl. n. 145 del 2017. Per questi soli fini mi sia quindi consentito rinviare al mio recente lavoro *I limiti alla tutela del "Made in" fra integrazione europea e ordinamenti nazionali*, Torino 2017, spec. p. 43 ss.

(9) Cfr. il Regolamento CE n. 852 del 2004 del Parlamento europeo e del Consiglio 29 aprile 2004 sull'igiene dei prodotti alimentari.

(10) Ai sensi dell'art. 2, par. 1, lett. j), il "confezionamento" è il collocamento di un prodotto alimentare in un involucro o contenitore posti a diretto contatto con il prodotto alimentare in questione, nonché detto involucro o contenitore. La definizione limita, quindi, le operazioni in questione al c.d. "primo rivestimento" (eventualmente anche solo costituito dall'avvolgimento in pellicola o altro materiale a contatto con l'alimento), divergendo dalla creazione di un imballaggio per la vendita al consumo.

(11) Cfr. l'art. 2, par. 1, lett. k) del Regolamento, ove con il termine "imballaggio" si designa il «collocamento di uno o più prodotti alimentari confezionati in un secondo contenitore,

nonché detto secondo contenitore».

(12) Cfr. la sentenza della Corte di Giustizia CE 12 dicembre 1985, causa 165/84, *John Friedrich Krohn (GmbH & Co. KG) c. Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung*.

(13) Il documento, la cui ultima versione risale al 2015, si inserisce nel percorso avviato già da lungo tempo dalle istituzioni che concorrono alla adozione degli atti legislativi dell'Unione denominato "Legiferare meglio", cui possono essere riferiti, in via esemplificativa, la risoluzione del Consiglio dell'8 giugno 1993 relativa alla qualità redazionale della legislazione comunitaria (in *G.U.C.E.*, C 166 del 17 giugno 1993, p. 1); la dichiarazione n. 39 relativa alla qualità redazionale della legislazione comunitaria, sottoscritta a Torino il 29 marzo 1996, allegata alla versione finale del Trattato di Amsterdam Accordo interistituzionale del 22 dicembre 1998 sugli orientamenti comuni relativi alla qualità redazionale della legislazione comunitaria, in *G.U.C.E.*, C 73 del 17 marzo 1999 p. 1 ss., nonché il successivo Progetto interistituzionale "Legiferare meglio", in *G.U.U.E.*, C 321 del 31 dicembre 2003, p. 1 ss., divenuto oggi Accordo interistituzionale legiferare meglio tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea del 16 aprile 2016, cit., all'interno del quale sono elencati ulteriori atti in materia, cui si rimanda per completezza di disamina.

adottata sulla base dell'accordo interistituzionale "Legiferare meglio" e avente efficacia giuridica vincolante ai sensi dell'art. 295 TFUE, nel cui par. 4 si legge che «l'ambito di applicazione [delle norme di diritto derivato UE] deve essere rispettato in ogni parte dell'atto. I diritti e gli obblighi non devono eccedere l'ambito predefinito né estendersi ad altri settori» (14).

Il criterio non è solo legato al doveroso rispetto dei principi di legalità e tassatività propri anche del diritto dell'Unione europea, ma anche alla necessità di garantire la necessaria certezza giuridica ai destinatari delle norme affinché queste possano trovare piena e adeguata applicazione.

Simili indicazioni, valide per le norme UE, non possono che trovare applicazione anche quando il richiamo analogico sia strumento indispensabile per interpretare una norma interna pur sempre funzionale alla necessaria applicazione delle fonti derivate del diritto dell'Unione europea.

Senonché è lecito dubitare che l'obiettivo del decreto in commento sia realmente "sanitario", considerando che per un verso la c.d. "rintracciabilità" è ormai da molto tempo garantita direttamente dal Regolamento CE n. 178 del 2002 in tutte le fasi della filiera (e, dunque, è sufficiente rivolgersi al responsabile commerciale per risalire rapidamente a tutte le fasi precedenti della filiera); per altro verso la disciplina in commento, come si avrà modo di illustrare meglio in prosieguo, si inserisce nel solco di una serie di provvedimenti nazionali in realtà sottesi essenzialmente a far emergere una complessiva leggibilità delle varie fasi della produzione per finalità esclusivamente "comunicative", così come peraltro candidamente riconosciuto anche dalla relazione ministeriale di presentazione del provvedimento al Parlamento (15).

La carenza di esplicito raccordo con le definizioni disseminate in varie norme derivate UE costituisce, quindi, in ultima analisi un problema concreto con il quale tanto gli operatori del settore, quanto le autorità di controllo e, in ultima analisi, i giudici, dovranno misurarsi, determinando le finalità effettive della norma e, di conseguenza, individuando

do i limiti entro cui potrà dirsi lecito un richiamo analogico alle varie fonti dell'Unione europea ricordate.

L'oggetto "materiale" degli obblighi informativi in commento è costituito dagli «alimenti preimballati e destinati al consumatore finale o alle collettività».

Il Regolamento CE n. 178 del 2002 ha ormai da lungo tempo chiarito che la nozione di "alimento" si riferisce a qualunque sostanza, componente, semilavorato o prodotto finito destinato ad essere ingerito o che si prevede ragionevolmente possa entrare a far parte della catena alimentare umana (16).

La definizione, richiamata anche dall'art. 2, par. 1, lett. a) del Regolamento n. 1169 del 2011, consente anzitutto di attrarre nell'orbita della disciplina qui in commento una quantità di fattispecie notevolmente più ampia rispetto a quelle che ci si potrebbe ragionevolmente attendere in funzione dell'interesse "immediato" del consumatore. Dato che, come si chiarirà meglio in prosieguo, il d. legisl. n. 145 del 2017 si applica anche ai rapporti commerciali fra professionisti per i prodotti destinati al consumo finale o per le collettività (e, in quest'ultimo caso, anche con riferimento ai prodotti destinati ad essere preparati, trasformati, frazionati o tagliati) il vincolo relativo alla *discovery* in questione potrebbe ragionevolmente investire anche le materie prime qualificate come ingredienti, semilavorati o coadiuvanti tecnologici non meramente destinati all'industria per le proprie lavorazioni o non venduti come "sfusi" nei punti vendita al dettaglio.

Ciò comporta la necessità di un irrobustimento dei sistemi di comunicazione fra operatori economici, posto che ai sensi dell'art. 8 del Regolamento n. 1169 del 2011 questi devono garantire il corretto passaggio all'interno della filiera delle informazioni obbligatorie, generando un *enforcement* indiretto della disciplina UE sulla tracciabilità.

In secondo luogo l'art. 2 del decreto, incorporando per rinvio quanto previsto dal regolamento sulle informazioni ai consumatori, identifica l'alimento preimballato come il prodotto «avvolto interamen-

AS

(14) Cfr il punto 4.2.1 dell'Accordo. È appena il caso di ricordare come il Trattato di Lisbona abbia conferito inquadramento sistematico a questo tipo di accordi attraverso il nuovo art. 295 TFUE, a norma del quale «il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione procedono a reciproche consultazioni e definiscono di comune accordo le modalità della cooperazione. A tale scopo, nel rispetto dei Trattati, possono concludere accordi interistituzionali che possono assumere carattere vincolante».

(15) Cfr. la relazione illustrativa del provvedimento alla Ca-

mera dei Deputati disponibile *on line* all'indirizzo http://documenti.camera.it/apps/nuovosito/attigoverno/Schedalavori/getTesto.aspx?file=0411_F001.pdf&leg=XVII ove viene sottolineata l'attenzione del grande pubblico al tema, rilevata tramite un sondaggio *on line* da parte del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (cfr. p. 2 dell'analisi d'impatto della regolamentazione).

(16) Cfr. l'art. 2 del Reg. CE n. 178 del 2002, cit., ove sono elencate anche le relative eccezioni.

te o in parte in tale imballaggio, ma comunque in modo tale che il contenuto non possa essere alterato senza aprire o cambiare l'imballaggio».

La definizione esclude, peraltro, in modo esplicito dalla fattispecie i cc.dd. «alimenti imballati nei luoghi di vendita su richiesta del consumatore o preimballati per la vendita diretta», così sciogliendo definitivamente un antico contrasto tutto "italiano" fra l'interpretazione "amministrativa" del d. legisl. n. 109 del 1992 (17) e la posizione – mai modificata – della Corte di cassazione al riguardo, secondo cui i prodotti porzionati e preimballati nel punto vendita, posizionati in scaffale affinché il consumatore possa servirsene senza l'ausilio di un addetto, non dovevano essere considerati – quanto agli obblighi di completezza dell'etichettatura – differenti dai preconfezionati *ab origine*, atteso che «la legge non richiede che lo speciale imballaggio del prodotto "preconfezionato" sia eseguito in luogo diverso dall'esercizio commerciale in cui sia venduto (...)» (18).

Orbene, grazie alla maggiore puntualità della definizione oggi contenuta nel Regolamento UE è possibile affermare anche ai fini che qui più interessano che l'etichettatura dei prodotti immessi a libero servizio preimballati per la vendita diretta non debbano indicare il luogo di confezionamento (anche se fossero realizzati in laboratori separati dal punto vendita ma a questo funzionalmente annessi) rimanendo questa fattispecie estranea alla nozione stessa di "alimento preimballato".

Infine, sempre con riferimento all'aspetto delle cc.dd. "definizioni", deve essere richiamata anche la nozione di «collettività», contemplata nell'art. 2, par. 2, lett. d) del Regolamento n. 1169 del 2011, ove la fattispecie comprende «qualunque struttura (compreso un veicolo o un banco vendita fisso o mobile) come ristoranti, mense, scuole, ospedali e imprese di ristorazione in cui, nel quadro di una attività imprenditoriale sono preparati ali-

menti destinati al consumo immediato da parte del consumatore finale».

In questo caso, come meglio si illustrerà in prosieguo, la norma prevede margini di maggiore flessibilità nelle modalità con le quali le informazioni devono essere fornite, posto che le relative finalità sono ridotte alla sola rintracciabilità e non anche all'aspetto della comunicazione al consumatore.

3. Gli obblighi

Così definiti i "confini di senso" entro cui si colloca la disciplina in esame, è possibile analizzare il contenuto degli obblighi imposti dal decreto n. 145 del 2017 e le modalità per il loro corretto adempimento da parte degli operatori del settore alimentare.

L'art. 3 chiarisce anzitutto che l'indicazione dello stabilimento di produzione o confezionamento debba essere apposta sul preimballaggio o su un'etichetta ad esso apposta: è quindi ammessa la stampigliatura diretta sulla confezione, ovvero l'apposizione di adesivi, così come l'inclusione dell'indicazione nell'etichetta predisposta per raccogliere le informazioni obbligatorie e volontarie sull'alimento.

La necessità di fare riferimento direttamente al singolo imballaggio/etichetta trova una deroga esplicita per i prodotti commercializzati fra professionisti (c.d. "B2B") o nel caso di vendita alle collettività, ipotesi in cui l'obbligo di trasmissione dell'informazione potrà essere assolto anche mediante la sola inclusione nei documenti commerciali che accompagnano la merce o che siano spediti in forma separata prima o durante il trasporto di ciascuna fornitura (19).

L'indicazione dovrà contenere l'indirizzo della sede dello stabilimento ove materialmente è avvenuta la "produzione" «o, se diverso», il luogo del confezionamento.

La formulazione, più articolata rispetto alla mera alternativa espressa dal d. legisl. n. 109 del 1992

(17) La norma è stata interpretata dal Ministero dello Sviluppo economico nel senso di differenziare i prodotti "preconfezionati" (ossia confezionati all'origine dal produttore) dai "preincartati" su richiesta del consumatore ai banchi gastronomia o realizzati comunque da addetti dei punti vendita anche in assenza dell'acquirente per essere messi a disposizione dei clienti in appositi banchi "a libero servizio". Si vedano in proposito le circolari 27 aprile 1993, n. 140, *Decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 109. Etichettatura dei prodotti alimentari. Sentenza n. 401/92 della Corte Costituzionale*; 31 marzo 2000, n. 165, *Linee guida relative al principio della dichiarazione della quantità degli ingredienti (art. 8 del d. legisl. n. 109/1992) nonché ulteriori informazioni per la corretta applicazione delle disposizioni riguardanti l'etichettatura dei prodotti alimentari*, nonché la n. 168, *Etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti*

alimentari, tutte reperibili su *internet*.

(18) Cfr. Cass. civ., sez. I, 13 settembre 2002, n. 31025. Nello specifico la controversia riguardava l'obbligo di apporre la data di scadenza sui prodotti porzionati, preincartati nel punto vendita e posizionati in scaffale a libero servizio per i consumatori. A giudizio del Supremo Collegio il silenzio del d. legisl. n. 109 del 1992 in materia doveva essere interpretato come irrilevanza del luogo in cui veniva effettuata l'attività di confezionamento. Per una più ampia disamina del problema sia consentito rinviare a G. DE GIOVANNI, *Le etichette dei prodotti alimentari. Guida pratica per imprese ed addetti alla vigilanza*, Bologna 2007, p. 72, nonché V. PULLINI, *Informazioni obbligatorie*, in AA.VV., *Le informazioni sugli alimenti ai consumatori. Il Regolamento UE n. 1169/2011*, Ariccia 2015, p. 61 ss.

(19) Cfr. l'art. 3, comma 2, d. legisl. n. 145 del 2017.

con una semplice "o", potrebbe essere intesa come la volontà (innovativa rispetto al passato) di far prevalere la seconda indicazione rispetto alla prima (se diversa, per l'appunto), o quale conferma, seppur meglio precisata, del carattere opzionale dell'indicazione dell'una o dell'altra ipotesi.

Questa seconda "lettura" appare invero più ragionevole, poiché diversamente opinando la precisazione "se diverso" finirebbe per attribuire all'intero inciso carattere di ovvietà, il che appare del tutto contrario alle generali regole di interpretazione razionale delle norme giuridiche. Sicché appare ragionevole ritenere che in caso di diversità del luogo di produzione rispetto a quello di confezionamento sia quest'ultima informazione a dover prevalere, e, al contempo, che sia necessario precisare a quale delle due informazioni sia stata data evidenza in etichetta mediante le classiche formule "prodotto nello stabilimento di..." o "confezionato nello stabilimento di..."

La scelta del legislatore di accordare preferenza alla indicazione del luogo di mero confezionamento dell'alimento e non della sua materiale realizzazione desta comunque perplessità laddove si tenga in adeguata considerazione la già ricordata "ratio" normativa, fondata non solamente sulla funzione di garantire la "rintracciabilità" per ragioni sanitarie, ma soprattutto sull'obiettivo di garantire una complessiva "trasparenza comunicativa" (20) a favore del consumatore.

L'interesse di quest'ultimo per il luogo ove il prodotto è stato avvolto nella stagnola, inscatolato, imbustato, imbottigliato ecc. è, infatti, ovviamente minimo, e, d'altra parte, questa informazione, ove eccessivamente enfatizzata, rischia – in modo del tutto contraddittorio con le finalità generali perseguite – di ingenerare equivoci sulla vera origine dell'alimento sostituendosi al luogo di materiale realizzazione del prodotto, con effetti probabilmente peggiori di una semplice omissione della informazione sul punto (21).

(20) Cfr. la relazione illustrativa del provvedimento alla Camera dei Deputati cit.

(21) Si consideri un alimento interamente realizzato in Romania per conto di una impresa italiana che si limiti ad "imbutarlo" in Italia. Sull'etichetta risulterà il marchio dell'impresa italiana, il suo nome e indirizzo italiano ai sensi dell'art. 8, Reg. n. 1169 del 2011, nonché l'indirizzo - ancora una volta italiano (sic!) - dello stabilimento ove è avvenuto il confezionamento se diverso dall'indirizzo dell'impresa. Dell'origine estera nessuna traccia: anzi, l'informazione ex d. legis. n. 145 del 2017 rischia concretamente di corroborare l'errata impressione che il prodotto sia locale, quando in effetti non lo è.

(22) Si pensi alla copiosa giurisprudenza penale degli ultimi anni sulla falsa o fallace indicazione dell'origine geografica dei prodotti manifatturieri riconducibile alla c.d. "tutela del *Made*

Nelle condizioni date, fra l'altro, le imprese italiane che optino per il confezionamento sul nostro territorio del prodotto realizzato all'estero dovranno prestare molta attenzione al *lay-out* complessivo della confezione, onde scongiurare l'instaurarsi di quella complessiva "suggestione di italianità" (cui l'indicazione dello stabilimento di confezionamento imposta dalla norma qui in commento potrebbe concorrere, sommandosi ad altri elementi grafici, descrittivi o dichiarativi correlati al c.d. "*sounding*" o alla "*fallace indicazione dell'origine*") sì da porre l'imprenditore a concreto rischio di sanzioni tanto ai sensi dell'art. 4, comma 49, legge n. 350 del 2003 sul c.d. "*Made in Italy*" (22), quanto alla luce dei più recenti orientamenti dell'AGCM in materia di comunicazione ingannevole dell'origine degli alimenti ai consumatori (23).

V'è, dunque, da domandarsi per quale ragione il legislatore abbia adottato (o riproposto) una simile soluzione, considerando tutti gli effetti negativi che in un senso o nell'altro potrebbe produrre.

La *ratio* potrebbe risiedere nella notevole resistenza manifestata nei confronti della norma dagli *stakeholder* di quei settori fortemente "terziarizzati" per i quali il vincolo della *discovery* di filiera ancorato al solo luogo di produzione avrebbe determinato un irrigidimento nella possibilità di cambio frequente dei fornitori (talora ruotati anche giornalmente in funzione delle migliori condizioni di mercato o della disponibilità di approvvigionamento) cui si sarebbe dovuto associare un cambio continuo delle etichette, o, viceversa, per salvaguardare quegli ambiti che operano avendo "a monte" solo due o tre produttori al massimo (per ragioni di complessità tecnologica o di costo degli impianti) rispetto ai quali il disvelamento al mercato dell'identità della impresa produttrice potrebbe non giustificare la differenziazione di prezzo al consumo fra i vari *competitors* che commercializzano a proprio marchio.

in Italy" basata sull'estensione progressiva delle sanzioni penali e amministrative contenute nell'art. 4, commi 49 e 49-bis della l. 24 dicembre 2003, n. 350, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)". L'eccessiva evidenza del luogo di confezionamento ha portato in anni recenti all'instaurarsi di numerosi procedimenti penali a carico di imprenditori responsabili dell'etichetta dei prodotti di cui, per evidenti ragioni, non è qui possibile dare conto. Sia perciò consentito rinviare, per riferimenti e citazioni, al mio recente lavoro *I limiti della tutela del "Made in" fra integrazione europea e ordinamenti nazionali*, Torino 2017.

(23) Cfr. da ultimo il provvedimento n. 26765, *Citres- Italian Sounding*, dell'Autorità Garante Concorrenza e Mercato, disponibile *on line* sul sito www.agcm.it.

AS

La scelta del legislatore risulterebbe, così stando le cose, giustificata dall'esigenza di un bilanciamento fra le esigenze economiche (in cui rientrano i diritti di libertà tutelati a livello costituzionale e sovranazionale quali la libera iniziativa economica, il diritto di esercizio di una attività d'impresa autonoma e indipendente, il diritto di lavorare *etc.*) la correlata riservatezza commerciale e la trasparenza comunicativa (a sua volta espressione del diritto dei consumatori a conoscere il prodotto e autodefinire la propria scelta), finendo tuttavia per frustrare uno degli obiettivi fondamentali che il decreto intendeva raggiungere, ossia la trasparenza circa la descrizione della filiera in etichetta.

L'impatto del d. legisl. n. 145 del 2017 appare, almeno sotto questo punto di vista, del tutto insoddisfacente, salvi eventuali interventi correttivi del legislatore delegato nei sensi sopra proposti nel termine di ventiquattro mesi successivo all'entrata in vigore, ai sensi del comma 4 dell'art. 5 della legge di delega n. 170 del 2016 (24).

4. Criteri per l'indicazione della sede dello stabilimento di produzione o confezionamento

L'art. 4 del decreto legislativo elenca in successione una serie di criteri che consentono di identificare i contenuti dell'informazione oggetto della norma.

In linea generale è fatto obbligo agli operatori responsabili dell'etichetta ai sensi dell'art. 8 del Reg. n. 1169 del 2011 di inserire fra le indicazioni obbligatorie la località e l'indirizzo dello stabilimento in discussione, secondo la nota formula «(...) prodotto (o confezionato a seconda dei casi) nello stabilimento di [nome località], via [indirizzo esatto]». Il comma 2 della disposizione, peraltro, esonera dall'obbligo di puntualizzare l'indirizzo nei casi in cui «l'indicazione della località consenta l'agevole e immediata identificazione dello stabilimento». Si tratta di situazioni particolari (invero comunque non infrequenti) in cui una determinata località geografica, di modesta estensione e chiara ubicazione, ospiti la presenza di quell'unica attività produttiva, talché ai fini comunicativi (e di rintracciabilità) non possono sorgere equivoci circa la sede ove vengono svolte le operazioni in discussione (25).

Il comma 3 elenca una serie di esenzioni dall'obbligo di indicazione dello stabilimento di produzione

o confezionamento, già ben conosciute per essere state riprese tal quali dalla disciplina precedente:

- la coincidenza dell'indirizzo del luogo ove vengono svolte queste attività con la sede dell'impresa (già riportata in etichetta ai sensi dell'art. 9, par. 1, lett. h) del Reg. n. 1169 del 2011);

- i prodotti recanti il marchio di identificazione di cui al Regolamento CE n. 853/04 o la c.d. "bollatura sanitaria" corrispondente (in quanto elemento già sufficiente ad identificare l'ultimo operatore che abbia compiuto sul prodotto una operazione sanitarimente "rilevante");

- la presenza di marchi che contengano già al loro interno l'indicazione in oggetto.

Quest'ultima fattispecie richiede particolare attenzione per non cadere in equivoci: un siffatto marchio consentirà l'esonero solo nel caso in cui l'indicazione geografica incorporata coincida con quella dovuta ai sensi dell'art. 3 del d. legisl. n. 145 del 2017, potendosi altrimenti configurare un *escamotage* elusivo della norma. In altre parole, il marchio dovrà riportare l'indicazione della sede e dell'indirizzo dello stabilimento che, in sua assenza, avrebbe dovuto essere incluso per esteso fra le informazioni obbligatorie dell'etichetta. Da notare che, laddove il riferimento geografico in questione sia ancorato al luogo di mero confezionamento, si potrebbero porre nuovamente delicati problemi di confusione circa l'origine effettiva del prodotto, sicché risulterebbe in questo caso indispensabile integrare l'informazione con questo ulteriore dato ai sensi dell'art. 26 par. 2 del cit. Regolamento n. 1169 del 2011 o, quantomeno, su base volontaria, per non incorrere nelle sanzioni previste dal nostro ordinamento in caso di "fallace" indicazione dell'origine. Infine, il comma 4 dell'articolo in commento ricorda che nel caso di più stabilimenti produttivi di cui il responsabile del prodotto si serva abitualmente in forma alternativa, è possibile riportarne l'elenco in etichetta limitandosi volta per volta a punzonare o segnalare in altra maniera quello effettivo (e.g. stampigliando sulla confezione una lettera corrispondente alla indicazione corretta).

Anche in questo caso si tratta di prassi in passato già molto diffusa, che tuttavia presenta un certo grado di opacità per il consumatore medio (specialmente nelle condizioni di ordinaria distrazione al momento dell'acquisto), posto che a volte i rinvii

(24) V. F. ALBISINNI, *La disciplina europea*, cit. in questa *Rivista* 2018, fasc. 6, parr. 3 e 4, p. 710 ss.

(25) Si pensi alle molte "località..." presenti nella toponomastica italiana all'interno di determinati Comuni, ove il nome

in questione identifica una sottozona comunale che può anche comprendere più di una strada, ma che ospita un solo stabilimento produttivo.

a codici, lettere, sigle o contrassegni risultano difficili da comprendere e l'informazione in materia di vendita poco decifrabile.

5. *Made in Italy* e inadeguatezza delle scelte nazionali

Nonostante la relazione illustrativa sottolinei in più punti come la *ratio* della disciplina in oggetto sia ancorata all'efficientamento della tracciabilità a fini pubblici e privati, le indicazioni che concretamente paiono emergere dalla lettura del provvedimento sembrano inserirsi più che altro nell'alveo delle numerose iniziative assunte negli ultimi anni dal Governo per imporre giuridicamente una *discovery* più ampia sul c.d. "*Made in*".

In questo senso il d. legisl. n. 145 del 2017, affiancandosi ai numerosi provvedimenti nazionali sull'origine delle materie prime adottati negli ultimi mesi (26) e, più in generale, alle norme che reprimono la falsa o fallace indicazione dell'italianità del prodotto, costituisce un elemento di riscontro per le autorità di controllo e un vincolo maggiore per il produttore ad una totale trasparenza comunicativa. Le ragioni di polemica circa questo tipo di impostazione di politica industriale nazionale sono ben note, e non pare utile riprenderle qui in modo dettagliato: sia solo consentito ricordare come il Governo italiano ha già una volta in passato cercato di introdurre analoghi argomenti di tutela della lealtà commerciale in contesti legati alla "sicurezza dei prodotti" su scala europea, fallendo il proprio obiettivo: la proposta avanzata durante il semestre italia-

no di presidenza del Consiglio UE di riformare la Direttiva generale sulla sicurezza dei prodotti includendovi l'obbligo di indicazione dell'origine si è, infatti, arenata per l'opposizione di numerosi Paesi nord-europei, contrari ad una simile mescolanza di intenti e strumenti giuridici (e, più in generale, all'imposizione di vincoli che potrebbero ricostituire barriere alla circolazione dei prodotti attraverso il c.d. "consumerismo nazionalistico") (27).

La riproposizione su scala nazionale di un simile *modus operandi* non pare votata a miglior successo, tanto sul piano formale (ossia del rispetto della *preemption* del diritto UE e della regolazione della materia avvenuta con il Regolamento n. 1169 del 2011) quanto dal punto di vista sostanziale (ossia dell'effetto concretamente "utile" di questo incrocio di regole sull'origine dei prodotti e dei luoghi della loro lavorazione/confezionamento) ai fini della protezione del "*Made in Italy*".

Le ambiguità descritte nella modalità di indicazione dell'informazione in oggetto, determinate dalla necessità di temperare la salvaguardia dell'indispensabile flessibilità di gestione dell'attività di impresa rispetto alla rigidità comunicativa che la trasparenza assoluta imporrebbe, non paiono, infatti, agevolare più di tanto la decifrazione di etichette già troppo articolate e complesse da parte di un consumatore medio, né favoriscono gli obiettivi che la norma sembrerebbe perseguire. In compenso certamente determinano un ulteriore aggravio di costi per gli operatori, poco auspicabile in un settore in cui la competizione globale è sempre più agguerrita.

AS

Le sanzioni amministrative (art. 5)

di SEBASTIANO RIZZIOLI

SOMMARIO: 6. Un'armonizzazione incompiuta. – 7. Le sanzioni amministrative per la violazione del d. legisl. n. 145 del 2017.

6. Un'armonizzazione incompiuta

Come è stato sottolineato da più parti (28), l'adozione del Regolamento UE n. 1169 del 2011 relati-

vo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, lungi dal costituire un mero riordino della previgente legislazione in materia, rappresen-

(26) V. F. ALBISINNI, *La disciplina europea*, cit., par. 3 e 4, p. 710 ss.

(27) Cfr. la proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla sicurezza dei prodotti di consumo e che abroga la Direttiva n. 87/357/CEE del Consiglio e la Direttiva n. 2001/95/CE, COM (2013) 78 final 13 febbraio 2013, considerando n. 21 e art. n. 7. Le conclusioni della Presidenza del Consiglio 28-29 maggio 2015 hanno segnato l'epilogo dell'ini-

ziativa, laddove laconicamente si legge che «in spite of all efforts made by the Presidency, an agreement on a general approach could not be achieved» (cfr. il documento "Outcome of the Council Meeting Competitiveness (Internal Market, Industry, Research and Space)", Brussels, May, 28-29th, 2015, doc. 9385/15, *on line*).

(28) In argomento si rimanda, tra gli altri, ai contributi di S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione Business to consu-*