

## Giovanni Sciancalepore

### *Qualità dei prodotti, frode di etichette, unfair competition*

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive – 2. La tutela della qualità. Il *made in Italy* e la c.d. legge salva olio – 3. Gli obblighi informativi – 4. L'etichettatura – 5. La concorrenza e il mercato – 6. La frode alimentare ed il sistema di tracciabilità e rintracciabilità dei prodotti – 7. Conclusioni.

#### 1. *Considerazioni introduttive*

La c.d. industria 4.0 – caratterizzata da aziende sempre più digitali e interconnesse, dove le parole d'ordine sembrano 'tracciabilità' e 'trasparenza', senza trascurare la robotica e le nuove tecnologie – potrebbe apparire in prima analisi fisiologicamente orientata o comunque potenzialmente in grado di far compiere ogni adempimento necessario alla significativa riduzione del 'rischio alimentare'. Parimenti, si diffonde una 'presunta' rinnovata sensibilità che, traendo probabilmente origine dalla *corporate social responsibility*<sup>1</sup>, lascia trasparire l'utilizzo di nuovi percorsi e leve competitive coerenti con uno 'sviluppo sostenibile' per la collettività. Si pensi esemplificativamente al nuovo paradigma di 'agro-ecologia', nell'accezione di scienza della gestione ponderata dell'ambiente o al rinnovato rigore di nozioni giuridiche ed istituti preesistenti, quali le 'indicazioni di provenienza' e le 'denominazioni d'origine (controllata)'<sup>2</sup>.

Eppure simile asserita consapevolezza viene non di rado tradita da episodi

---

<sup>1</sup> In ordine alla relazione tra etica ed economia ed alle diverse posizioni espresse sulla nozione di responsabilità sociale v.si HENDERSON, *Misguided Virtue. False Notions of Corporate Social Responsibility*, London, 2001.

<sup>2</sup> In argomento cfr. PALMA, *Agro-ecologia e indicazioni geografiche tra magia e razionalità nel diritto dell'UE e dell'OMC: "reinventare le designazioni d'origine per preservare l'economia rurale, il patrimonio culturale e l'ambiente"*, in *Rivista di diritto industriale*, 6, 1 dicembre 2017, p. 265 ss., secondo cui "La 'agro-ecologia' in quanto disciplina scientifica, da un lato, la teoria e la prassi delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine, dall'altro, presentano molteplici convergenze di contenuti e punti di contatto, non solo simbolici, ed anzi le une sembrano porsi in rapporto di strumentalità rispetto agli obiettivi dell'altra".

di cronaca giudiziaria relativi ad incaute attività produttive<sup>3</sup>, rispetto ai quali risulta innanzitutto evidente come la sicurezza alimentare rappresenti ancora un obiettivo lontano dall'essere raggiunto.

Di certo, la legislazione sovranazionale ed interna degli ultimi anni, sebbene la concorrenza dei livelli sia stata in non poche occasioni conflittuale, configurandosi il settore alimentare come *'horizontal issue'*<sup>4</sup>, ha spinto e continua incessantemente a militare nella direzione della costruzione di un impianto di adeguata protezione<sup>5</sup>; si è addivenuti, tuttavia, come si avrà modo di chiarire, a risultati non sempre pienamente soddisfacenti in termini di effettività della tutela per il consumatore di prodotti alimentari ovvero per il 'consumatore tipico virtuale' o consumatore medio, reale "[...] protagonista [...], in quanto tale, di un sistema di mercato che deve essere realmente trasparente ed effettivamente concorrenziale"<sup>6</sup>.

In chiave comparatistica è interessante rilevare che anche il *Modern British food* si è sviluppato in una molteplicità di regolamenti sulla composizione, l'etichettatura e l'igiene del cibo sia in una prospettiva 'verticale' relativa a specifici alimenti, sia 'orizzontale', trattando tematiche come gli additivi e i contaminanti<sup>7</sup>. D'altro canto, se la struttura della legislazione alimentare britannica è stata rafforzata dalla FSA (*Food Safety Act*) del 1990, essendo aumentate le previsioni in materia di sicurezza alimentare e i controlli nei confronti delle imprese, senza dubbio la legislazione del Regno Unito è significativamente progredita per effetto del diritto comunitario. Basti pensare alle *Consumer Protection from Unfair Trading Regulations* 2008, adottate in attuazione della direttiva 2005/29/CE sulle pratiche commerciali, che hanno sostanzialmente abrogato il *Trade Descriptions*

<sup>3</sup> Si pensi ai casi dell'encefalopatia spongiforme bovina (cd. mucca pazza), così come ai polli alla diossina, alla salmonellosi e alle carni agli ormoni, o ancora all'olio di oliva che continua ad essere tra i prodotti più contraffatti - nella maggior parte dei casi viene fatto passare per olio extravergine di oliva del semplice olio di semi che viene miscelato con olio di oliva o colorato artificialmente con clorofilla e betacarotene.

<sup>4</sup> BARENTS, *The Internal Market Unlimited: Some Observations on the Legal Basis of Community Legislation*, in *Common Market Law Review*, 1, 1993, p. 98, osserva che: "An inherent feature of issues such as environment, social protection, health is that they are relevant for the exercise of all or nearly all economic activities. As [...] the scope of common market includes all economic activities, the powers in the Treaty with respect to the establishment and functioning of the common market relate, directly or indirectly, to these horizontal issue".

<sup>5</sup> Paradigmatico appare l'esempio della legge 14 gennaio 2013, n. 9 "Norme sulla qualità e la trasparenza della filiera degli oli di oliva vergini".

<sup>6</sup> TENELLA SILLANI, *Pratiche commerciali sleali e tutela del consumatore*, in *Obbligazioni e contratti*, 2009, p. 775.

<sup>7</sup> ATWOOD, THOMPSON, WILLETT, *Food law*, Haywards Heath, 2009.

*Act* del 1968, vietando pratiche commerciali sleali contrarie ai requisiti di diligenza professionale o idonee a falsare materialmente il comportamento economico del consumatore medio.

In estrema sintesi, si delinea una regolamentazione eterogenea “[...] e multidisciplinare che interessa tutti gli anelli della catena alimentare ed è volta a fissare garanzie minime e generali di qualità e sicurezza dei prodotti”<sup>8</sup>.

Tanto spiega il proliferare di studi critici che, pur nella diversità di accenti, indagano il sintagma ‘diritto alimentare’; quindi trasversalmente soppesata risulta essere la relazione che “s’instaura fra regole giuridiche e l’insieme dei processi produttivi e di consumo atti a soddisfare i bisogni dell’alimentazione umana”<sup>9</sup>.

Senz’altro la compravendita di alimenti va inquadrata nella disciplina speciale dei ‘contratti del consumatore’, la quale si fonda – come è noto – su regole di riequilibrio “ancorate ad una presunzione astratta di disparità di potere contrattuale che si ricava dal fatto oggettivo del compimento di un atto di consumo e prescinde, dunque, dalle qualità soggettive dell’autore”<sup>10</sup>.

A ben riflettere, si è al cospetto di fenomeni articolati che esulano dalle più semplicistiche questioni di ‘*country of origin effect*’<sup>11</sup>, ove va valicato il confine del rapporto puramente commerciale che s’instaura tra le parti<sup>12</sup>.

Viepiù il mercato alimentare vede l’intrecciarsi di disposizioni che

<sup>8</sup> Così ROMANO, *Le informazioni obbligatorie nel mercato alimentare: tutela o autoresponsabilità del contraente debole?*, in *Europa e diritto privato*, 1, 1 marzo 2018, p. 247. Cfr. altresì GIROLAMI, *Etichettatura, informazioni e rimedi privatistici nella vendita di prodotti alimentari ai consumatori*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2014, p. 140.

<sup>9</sup> In questi termini si esprimono FERRARI e IZZO, *Diritto alimentare comparato*, Bologna, 2012, p. 9, i quali tra l’altro opportunamente segnalano come la stessa nozione di diritto alimentare assuma significati differenti in considerazione della pluralità delle fonti che possono concorrere a definirne l’ampiezza. Disposizioni legislative comunitarie, statali e regionali convivono con norme pattizie internazionali, regole di natura giurisprudenziale, norme di natura privata.

<sup>10</sup> Queste le parole di MAZZAMUTO, *Il contratto di diritto europeo*, Torino, 2017, p. 163.

<sup>11</sup> Il *country of origin effect* è un importante fattore competitivo per la commercializzazione di beni e servizi sui mercati esteri e non c’è da stupirsi se gli effetti che tale *input* produce sulle attitudini e sui comportamenti d’acquisto sia un tema che suscita particolare interesse tanto nel mondo accademico quanto in quello delle imprese. Per ulteriori informazioni si veda NEBENZAHL, JAFFE, *National Image & Competitive Advantage, The theory and Practice of Country-of-Origin Effect*, Copenhagen, 2001.

<sup>12</sup> Giova segnalare come la s 1(3) del *Food Safety Act 1990* stabilisca che “a food business is defined as meaning any business in the course of which commercial operations with respect to food or food sources are carried out and a business as including the undertaking of a canteen, club, school, hospital or institution, whether carried on for profit or not, and any undertaking or activity carried on by a public or local authority”.

mirano a tutelare la salute con altre che tendono a garantire l'inconfondibilità dei prodotti ed una corretta informazione sull'origine o sulla composizione dell'alimento ovvero quelle che danno conto delle modalità di produzione. Il segno distintivo del metodo biologico<sup>13</sup>, seppure non costituisce un effettivo strumento di garanzia della qualità e della salubrità del prodotto agroalimentare in senso proprio, segnala il mancato utilizzo di sostanze chimiche nella concimazione del terreno, nella coltivazione delle varietà vegetali e nell'alimentazione degli animali.

Orbene, in una trama normativa così variegata, emerge l'esigenza di individuare gli strumenti deputati a porre rimedio alle 'esternalità negative' associate alle moderne dinamiche delle produzioni alimentari, informando i consumatori, vale a dire gli agenti 'della razionalità del mercato'<sup>14</sup>, sulle qualità e caratteristiche degli alimenti e contrastando fenomeni di contraffazione.

## 2. *La tutela della qualità. Il made in Italy e la c.d. legge salva olio*

La crescente attenzione per la tutela della qualità dei prodotti agroalimentari trova riscontro nell'importanza che alla problematica riservano, da molteplici punti di vista, la normativa e la giurisprudenza nazionale e comunitaria. Si tratta, infatti, di questioni economicamente – e politicamente – delicate, che coinvolgono fortemente una pluralità di interessi non sempre facilmente conciliabili, di cui, all'interno di ciascun Paese, sono latori soggetti pubblici e privati; senza sottovalutare poi che la qualità agro-alimentare si pone sempre più quale ambito di confronto tra economie e tradizioni differenziate, che si riflettono sovente in veri e propri

---

<sup>13</sup> Cfr. PERONE, *Segni e denominazioni nel mercato agroalimentare*, in *Giustizia civile*, 12, 2011, p. 535 ss. Il metodo biologico è disciplinato dal Reg. 834/2007 del 28 giugno 2007 relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici. Il suddetto regolamento ha abrogato il reg. 2092/1991 del Consiglio del 24 giugno 1991, relativo al metodo di produzione biologico dei prodotti agricoli e alla indicazione di tale metodo sui prodotti agricoli e sulle derrate alimentari. Il termine produzione biologica indica un sistema globale di gestione dell'azienda agricola e di produzione agroalimentare basato sull'interazione tra le migliori pratiche ambientali, un alto livello di biodiversità, la salvaguardia delle risorse naturali, l'applicazione di criteri rigorosi in materia di benessere di animali e una produzione confacente alle preferenze di taluni consumatori per prodotti ottenuti con sostanze e procedimenti naturali (*Libro verde sulla qualità dei prodotti agricoli: norme di prodotto, requisiti di produzione e sistemi di qualità*, Commissione delle Comunità europee, 15 ottobre 2008, COM (2008) 641 definitivo).

<sup>14</sup> Cfr. MAZZAMUTO, *Il contratto di diritto europeo*, cit., p. 102.

ostacoli per le negoziazioni internazionali, *in primis* in ambito di WTO<sup>15</sup>.

Di certo, la ‘concorrenza qualitativa’ appare divenuta di strategica importanza, in special modo per Paesi in cui si può contare su una prestigiosa e lunga cultura alimentare, fondata sulla predilezione per la qualità dei prodotti piuttosto che sulla riproduzione di massa<sup>16</sup>.

Il legislatore interno ha così provato ad offrire risposte a quelle criticità legate ad un mercato che penalizza la ‘tipicità agroalimentare’ ovvero quelle realtà produttive strutturalmente deboli, ma meritevoli di protezione in ragione del pregio dei risultati ottenuti.

Ciononostante, la polivalenza del concetto di qualità<sup>17</sup> lo rende difficilmente incasellabile in una definizione univoca<sup>18</sup>; sono infatti possibili

<sup>15</sup> Non appare pleonastico rimarcare come l’Organizzazione mondiale del commercio (WTO) costituisca attualmente il più importante foro negoziale per le relazioni commerciali multilaterali a livello internazionale, in ambiti che si estendono non solo al commercio di beni, ma anche ai servizi e agli aspetti commerciali della proprietà intellettuale.

<sup>16</sup> ZANON, *La qualità dei prodotti alimentari con particolare attenzione alla disciplina delle denominazioni d’origine e delle indicazioni di provenienza*, in *Rivista di diritto agrario*, 1997, p. 501 ss., ricostruisce l’evoluzione della politica agricola comunitaria, in cui l’originaria impostazione era di tipo ‘quantitativo’, attesa la preoccupazione essenziale di disporre un’efficace protezione ai redditi degli operatori del settore agricolo e di incrementare la produttività. Una serie di ragioni, in seguito, tra cui difficoltà del bilancio comunitario, condizionamenti internazionali in sede di rinnovo dell’accordo GATT, superamento di talune finalità di politica agricola, ma soprattutto l’intenzione di assicurare una migliore protezione ai consumatori hanno fatto volgere la PAC verso una maggiore valorizzazione dei prodotti di qualità. JANNARELLI, *Il regime della concorrenza nel settore agricolo tra mercato unico europeo e globalizzazione dell’economia*, in *Rivista di diritto agrario*, 1997, p. 417.

<sup>17</sup> ZANON, *La qualità dei prodotti alimentari con particolare attenzione alla disciplina delle denominazioni d’origine e delle indicazioni di provenienza*, cit., p. 496; PILATI, RICCI, *Concezioni di qualità del prodotto ed asimmetria informativa lungo il sistema agroalimentare*, in *Rivista di economia e agricoltura*, 1991, p. 431.

<sup>18</sup> Il compito non è affatto semplice, ed il “Libro Verde sulla qualità dei prodotti agricoli” conferma che sul concetto di qualità agro-alimentare è notevole l’ambiguità, cosa che certo non giova alla necessità di precisione richiesta dal diritto. Numerose voci si sono levate nell’occasione della consultazione sul Libro Verde, lamentando la persistente ambiguità del concetto di qualità agro-alimentare. In questo senso, GERMANÒ, *Qualità alimentare: un’Europa, due sistemi*, in *Rivista di diritto alimentare*, 1, 2009, p. 22, s’interroga: “Ma cosa è la qualità? Preliminare, cioè, è la necessità di avere chiaro il concetto di qualità, dato che anche sugli organi di informazione e nelle sedi politiche alla parola “qualità” si fa continuo riferimento, perché si intravede in essa il toccasana dell’agricoltura europea, l’ultima risorsa disponibile - come dice il Libro Verde - per gli agricoltori europei di vincere sul mercato mondiale la competizione con i prodotti agricoli extracomunitari, frequentemente, e per vari motivi, più abbondanti e quasi sempre meno costosi. Ma, nonostante questa “deificazione della qualità” o, probabilmente, proprio per siffatta deificazione, ci si lascia, di solito, a un generico discorrere, ad espressioni indefinite quali “cibi saporiti, tradizionali, genuini”, senza

più tassonomie.

La distinzione fondamentale è quella tra la dimensione oggettiva e soggettiva della nozione. Come è facilmente intuibile, la prima è “l’insieme delle peculiarità verificabili che individuano un bene, vale a dire le caratteristiche del prodotto e le sue modalità di produzione”<sup>19</sup>. In un’ottica soggettiva, invece, il termine indica la singola ‘valutazione’, che comprensibilmente dipende dall’ordine di preferenze di ciascuno, esaltando lo stretto rapporto tra il concetto di qualità e il consumatore, il quale “esprime il giudizio finale [...], esercitando quella che viene chiamata in economia una vera e propria sovranità. È l’acquirente finale, infatti, che compie la scelta conclusiva della catena agroalimentare”<sup>20</sup>.

Nondimeno si aggiunga come la valorizzazione della qualità e della trasparenza delle filiere si leghi intimamente alla nozione di ‘*made in Italy*’, che in buona sostanza può intendersi come l’insieme dei settori operanti nella macro area ‘alimentazione mediterranea’.

Per vero, non si è ancora giunti alla formulazione di un concetto unitario che sia dotato di “autonoma fisionomia giuridica e capace di garantire uniformità di disciplina alla materia”<sup>21</sup>.

Se vi è chi presenta il *made in Italy* come un marchio collettivo di qualità idoneo a conferire una forza aggiuntiva al prodotto, pur in mancanza di registrazione<sup>22</sup>, o chi ne delinea un inquadramento entro gli istituti di diritto

---

la preliminare acquisizione del concetto “qualità”, la cui precisione è, invece, assolutamente necessaria - perché vincolante - nelle elaborazioni giuridiche”.

<sup>19</sup> ZANON, *La qualità dei prodotti alimentari con particolare attenzione alla disciplina delle denominazioni d’origine e delle indicazioni di provenienza*, cit., p. 496. “Le ‘qualità’ dei prodotti agricoli comprendono sia le “caratteristiche del prodotto” (proprietà fisiche, chimiche, microbiologiche e organolettiche - dimensioni, conformazione, sapore, aspetto, ingredienti, ecc.), sia le “modalità di produzione” (metodo di produzione, tipo di allevamento, tecniche di lavorazione utilizzate, luogo di produzione e/o di trasformazione, ecc.)”, in *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sulla politica di qualità dei prodotti agricoli*, del 28 maggio 2009, consultabile in: [http://ec.europa.eu/agriculture/index\\_it.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/index_it.htm).

<sup>20</sup> ZANON, *La qualità dei prodotti alimentari con particolare attenzione alla disciplina delle denominazioni d’origine e delle indicazioni di provenienza*, cit., p. 479.

<sup>21</sup> CRETA, DI SABATINO, *Quale Made in Italy?: ancora molti dubbi da sciogliere*, in *Rivista di diritto industriale*, 4-5, 2011, p. 172; CERIONI, *L’enforcement della tutela del made in Italy*, in *Rivista di diritto industriale*, 1, 2010, p. 9 ss., secondo cui le disposizioni in materia di *made in Italy* continuano ad essere frammentate in complessi normativi posti da fonti diverse, lasciando quindi all’interprete il compito, tutt’altro che agevole, di coordinare disposizioni che sono spesso di difficile comprensione.

<sup>22</sup> CERIONI, *L’enforcement della tutela del made in Italy*, cit., p. 11.

industriale<sup>23</sup>, la giurisprudenza chiarisce come esso non assicuri la presenza di specifiche caratteristiche, limitandosi ad indicare l'ubicazione in un determinato Paese dell'impresa che lo ha realizzato<sup>24</sup>.

Sul punto, un'interessante pronuncia del 2012 non ha esitato a ritenere ad esempio che la commercializzazione di concentrato di pomodoro di produzione cinese, confezionato ed etichettato con la indicazione di prodotti *made in Italy*, configuri il reato di cui all'art. 517 c.p. in relazione all'art. 4, comma 49, l. n. 350 del 2003, in quanto la sola aggiunta di acqua e sale nonché la pastorizzazione, l'inscatolamento e il confezionamento non costituiscono una trasformazione sostanziale e neppure rivestono alcuna giustificazione economica, posto che l'unica motivazione di tale strategia imprenditoriale è quella di apporre il 'marchio' su prodotti di provenienza non nazionale, acquistati a basso costo e di minore appetibilità commerciale<sup>25</sup>.

Nella medesima direzione si è successivamente attestato l'art. 60, par. 2, del nuovo Codice doganale (v.si reg. 09-10-2013 n. 952), secondo cui una merce lavorata o trasformata in più Paesi potrà considerarsi originaria di quel Paese in cui abbia subito l'ultima trasformazione o lavorazione 'sostanziale', che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo od abbia rappresentato una fase importante del citato processo.

È concreto il pericolo che possano essere etichettati come '*made in Italy*' anche prodotti ottenuti da materie prime o primarie provenienti da Stati diversi dall'Italia, i quali potrebbero diventare 'italiani' mediante l'applicazione della regola dell'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale. In senso opposto, una novità, introdotta opportunamente con la sottoscrizione del decreto interministeriale sull'etichettatura obbligatoria d'origine anche per i derivati del pomodoro, impone l'obbligo di indicare il luogo di coltivazione e trasformazione in modo da prevenire il rischio di fraudolente contraffazioni<sup>26</sup>.

In una prospettiva più ampia, giova *indi* rimarcare la possibilità di estendere a tutti i prodotti alimentari l'etichettatura obbligatoria

<sup>23</sup> FRANCESCHELLI, "*Made in Italy*" much ado about nothing, in *Studi in Memoria di A.E. Frassi*, Milano, 2010, p. 348 -357.

<sup>24</sup> Cass. pen., sez. III, 15 marzo 2007, n. 27250, in *Diritto e giurisprudenza agraria*, 2007, 9, p. 547. Vale precisare come la Corte di giustizia europea propenda per una situazione assimilabile a quella della denominazione d'origine semplice, ovvero indicazione che non implica alcun rapporto tra le caratteristiche del prodotto e la sua origine geografica.

<sup>25</sup> Trib. Nocera Inferiore, 3 settembre 2012, n. 404, in *Diritto e giurisprudenza agraria*, 9, 2012, p. 561.

<sup>26</sup> Cfr. decreto interministeriale per l'origine obbligatoria sui prodotti pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale numero 47 del 26 febbraio 2018.

con l'indicazione del luogo di provenienza geografica degli alimenti. Il riferimento è all'art. 3-*bis*, introdotto con l'approvazione dell'emendamento n. 3.0.700 al Decreto Semplificazioni (D.L. n. 135/2018), che apporta talune modifiche all'articolo 4 della legge 3 febbraio 2011, n. 4, contenente "Disposizioni in materia di etichettatura e di qualità dei prodotti alimentari", anche se il percorso per la sua applicazione resta ancora irto di ostacoli<sup>27</sup>.

Vale allora sottolineare come la crescente concorrenza della Cina e di altri Paesi asiatici<sup>28</sup> nelle produzioni in cui l'Italia è specializzata ponga interrogativi di non poco momento. Da valutare saranno gli esiti della *Belt and Road Initiative*, nome ufficiale di quella che è più comunemente chiamata Nuova Via della Seta. Tra i 19 accordi firmati, infatti, tre riguardano il settore agricolo al fine di avviare l'apertura di importanti 'vie' di *export* ad alcuni prodotti italiani come la carne suina, il seme bovino e gli agrumi freschi.

In tutti i casi, se per qualità si voglia intendere "l'insieme delle proprietà e caratteristiche di un prodotto che gli conferiscono l'attitudine a soddisfare bisogni espressi o impliciti"<sup>29</sup>, va da sé che nella prospettiva delle imprese, essa sia divenuta sempre più una straordinaria leva di comunicazione nei

<sup>27</sup> Infatti la normativa appena approvata è solo propedeutica all'emanazione di un decreto del Ministero delle politiche agricole «previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sentite le organizzazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale nei settori della produzione e della trasformazione agroalimentare e acquisiti i pareri delle competenti Commissioni parlamentari» che dovrà poi essere notificato a Bruxelles. A quel punto scatterà la procedura prevista dall'articolo 45 del regolamento 1169/2011, ovvero la Commissione europea, sulla base della pratica istruita dall'Italia dovrà stabilire se gli alimenti per cui l'Italia chiede l'obbligatorietà dell'indicazione di origine abbiano i requisiti di specificità richiesti. Sarà il Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, in collaborazione con l'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA), a realizzare appositi studi «diretti a individuare la presenza di un nesso comprovato tra talune qualità degli alimenti e la relativa provenienza nonché a valutare in quale misura sia percepita come significativa l'indicazione relativa al luogo di provenienza e quando la sua omissione sia riconosciuta ingannevole».

<sup>28</sup> VIANELLI, DE LUCA, PEGAN, *Modalità d'entrata e scelte distributive del made in Italy in Cina*, Milano, 2012, p. 47; CAMALDO, *La circolazione e il contrabbando di prodotti contraffatti o pericolosi. La tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e la protezione dei consumatori*, Torino, 2013, p. 67.

<sup>29</sup> UNI EN ISO 8402 *stabilisce i termini e le definizioni fondamentali relativi alla qualità, ai sistemi qualità, agli strumenti e alle tecniche per le verifiche di controllo. Oltre i termini in lingua italiana la norma riporta i corrispondenti termini nelle lingue inglese, francese e tedesca. Essa rappresenta la revisione della UNI EN 28402-92 rispetto alla quale riporta 45 ulteriori termini e definizioni utilizzati nelle UNI EN ISO 9000. Il possesso di siffatti requisiti consente il rilascio di una certificazione ad opera di organismi che agiscono quale terza parte rispetto all'impresa di certificazione ed a quella di consulenza.*



confronti del consumatore, un fondamentale fattore competitivo e uno strumento di distinzione a livello aziendale.

In siffatto contesto va inserita la cd. legge “Salva Olio” (l. 9/2013 e s.m.i.), che percorre una pluralità di strade volte alla tutela del ‘*made in Italy*’, innanzitutto secondo le seguenti linee direttrici: a) la politica di qualità dell’olio come strategia concorrenziale; b) la tutela penale del consumatore come strategia di deterrenza<sup>30</sup>.

Basti considerare la qualità dell’olio riferita alle proprietà chimiche dello stesso, essendo legislativamente determinati i limiti massimi di alchil esteri per poter ottenere l’immissione in commercio del prodotto non nocivo per la salute.

Ma già l’art. 1 “Modalità per l’indicazione d’origine” della menzionata legge 9 rivela da subito la determinazione di accordare protezione al contraente debole, destinatario appunto di misure di riequilibrio per fronteggiare le differenti modalità di abuso alle quali può essere assoggettato, tra cui si distingue l’uso ingannevole di indicazioni geografiche ovvero di provenienza falsa, che sia idonea ad incidere sul processo di scelta.

Ebbene, si tratta non solo di schermare l’acquirente finale da manovre abusive del venditore, quanto di determinare la *peace of mind* necessaria per la corretta formazione del consenso.

E’ noto, infatti, che le indicazioni geografiche sono – tra i diritti di proprietà intellettuale – quelli più adatti a tutelare la c.d. *traditional (o indigenous) knowledge*, rappresentando nello specifico strumenti utili per proteggere determinati prodotti ad alta intensità di conoscenze tradizionali dal ‘*free-riding*’ e per fare acquisire ai relativi produttori quote di commercio crescenti nei mercati globali, “preservando nel contempo l’ecosistema economico, sociale e naturale dei paesi d’origine”<sup>31</sup>.

Del resto, *the true place of origin should always be given if the label as a whole would otherwise imply that the food comes from, or has been made in, a different place or area*<sup>32</sup>.

In sostanza, il vero luogo di origine dovrebbe sempre essere espresso,

<sup>30</sup> Per una esaustiva trattazione dell’argomento sia consentito il rinvio a LANZARA, *La normativa sull’olio d’oliva nel diritto alimentare italo-comunitario*, Torino, 2014, *passim*.

<sup>31</sup> PALMA, *Agro-ecologia e indicazioni geografiche tra magia e razionalità nel diritto dell’UE e dell’OMC: “reiventare le designazioni d’origine per preservare l’economia rurale, il patrimonio culturale e l’ambiente”*, cit., p. 269. Diversamente opinando v.si BROUDE, *Culture, Trade and Additional Protection for Geographical Indications*, Bridges, 9, 21, 2002, secondo cui la capacità delle IG di portare incrementi significativi nelle quote di commercio internazionale dei Paesi che vi ricorrono sarebbe assolutamente non dimostrata.

<sup>32</sup> ATWOOD, THOMPSON, WILLET, *Food Law*, cit., p. 149.

evitando che l'etichetta nel suo insieme possa indurre a ritenere che l'alimento abbia altra provenienza. I nomi di Paesi o luoghi possono anche essere utilizzati, ma occorre garantire che i segni distintivi applicati non incidano in modo fuorviante sull'individuazione dell'origine dell'alimento.

Non a caso, il reg. 1151/2012 – che costituisce a tutt'oggi la principale normativa in argomento – colloca le IG in un contesto che supera i limiti della tutela della reputazione commerciale dei produttori e della verità delle informazioni veicolate al consumatore per includere un significativo 'spettro' di interessi a cavallo tra diritto pubblico e privato. In sostanza, si sarebbe al cospetto non solo di beni immateriali (nel caso di specie, segni *lato sensu* distintivi), ma anche di istituti, la cui disciplina trascende i confini del commercio o degli scambi, mirando a proteggere il patrimonio culturale dell'UE, le sue risorse naturali e l'ambiente.

Orbene, l'uso dei nomi geografici come segni di prodotti commerciali è caratterizzato, sul piano comparatistico, dalla contrapposizione fra Paesi (in primo luogo U.S.A. e Australia), che adottano soluzioni tendenzialmente permissive, derivate dai principi generali in materia di segni distintivi e di concorrenza, e Paesi come l'Italia caratterizzati da radicate tradizioni produttive locali, soprattutto in campo agroalimentare, che affermano l'esigenza di una tutela più rigorosa dei prodotti tipici, da attuare con strumenti speciali.

Per vero, di là dalla posizione espressa da alcuni studiosi anglo-americani pronti a contestare la possibilità che esista un realistico collegamento esclusivo, di tipo geo-biologico, tra prodotto e territorio, le indicazioni d'origine stanno registrando un discreto successo anche oltreoceano. Se, da una parte, l'Unione europea mantiene un ruolo di *leadership* nella protezione delle indicazioni geografiche, dall'altra, un numero crescente di ordinamenti predispone testi normativi che permettono loro di cogliere le potenzialità che esse offrono.

Gli Stati Uniti, ad esempio, mediante l'adozione del *Farm Security and Rural Investment Act*, hanno imposto per taluni prodotti l'obbligo di indicare l'origine.

Anche il Canada ha adottato una nuova regolamentazione in materia di etichettatura prevedendo che sia apposto un linguaggio comprensibile per il consumatore, nonché l'indicazione anche delle sostanze allergeniche nascoste.

Nel dettaglio, il sistema di sicurezza alimentare vigente negli Stati Uniti, le cui fondamenta sono oggi disciplinate dal *Federal Food, Drug and Cosmetics Act* del 1983 (FDCA), come modificato dal *Food Safety Modernization Act* del 2011 (FSMA), che sostituisce ed integra il *Public Health Security and*

*Bioterrorism Preparedness Response Act* del 2002 (c.d. *Bioterrorism Act*), si è notevolmente avvicinato a quello comunitario<sup>33</sup>.

L'entrata in vigore delle nuove regole federali, adottate ufficialmente con le *Issues Guidance for Industry about Model Accreditation Standards for Third-Party Certification Bodies* del 6 dicembre 2016, conferisce espressamente alla *Food and Drug Administration* (FDA organismo preposto ai controlli sanitari su alimenti e farmaci commercializzati nel Paese) il compito di prevenire i danni derivanti dalla cattiva qualità degli alimenti, sia per i prodotti locali che per quelli importati, imponendo ai fornitori esteri nonché agli importatori statunitensi l'onere di verificare e controllare la conformità agli standard stabiliti dalle normative FSMA.

La pubblica amministrazione, in un sistema integrato che vede protagoniste le autorità statali e locali, ha così il potere di intervenire in via preventiva, in caso di *reasonable probability* che l'alimento sia nocivo, al fine di ridurre e prevenire i rischi alla salute pubblica. Infatti, la *section 206* del FSMA, che ha sostituito la *section 423* dell'FDCA, postula un vero e proprio potere in capo alla FDA di ritiro dei prodotti dal mercato. Si badi che per il *recall* è sufficiente una mera ragionevole probabilità di un danno alla salute.

Si aggiunga poi come la *food law* statunitense specifichi con maggiore esattezza la definizione di alimento *adulterated* rispetto a quanto avviene nel sistema europeo, che si limita a fornire formule generiche di “dannosità alla salute” ed “inadattabilità al consumo umano”, risultando non di rado di difficile lettura. Di contro, la *section 402* indica esattamente tutti i criteri in base ai quali un alimento vada considerato *adulterated*, evitando di prestare il fianco ad eventuali differenti interpretazioni.

Di certo, nonostante gli attuali punti di contatto ravvisabili tra i diversi sistemi, il FSMA (*Food Safety Modernization Act*) non opera ancora alcun riferimento al riconoscimento dell'origine come canone obbligatorio della comunicazione.

Con precipuo riferimento al diritto europeo sembra di converso emergere – con maggiore nettezza dai più recenti riferimenti legislativi in argomento di *food law* – una più pregnante consapevolezza del ruolo della forma (si pensi ancora all'art. 1 della legge 9/2013), evidentemente diversa per funzione dalla posizione più tradizionale cristallizzata dalle norme del codice civile e dalla dottrina più risalente; in ossequio ai più moderni compiti di protezione di origine comunitaria<sup>34</sup>, il neo-formalismo è diretto

<sup>33</sup> BRUNO, *L'accreditamento degli importatori di prodotti alimentari in USA*, in *Rivista di diritto alimentare*, 1, 2014, p. 20.

<sup>34</sup> MORELATO, *Nuovi requisiti di forma del contratto*, Padova, 2006; F. DI MARZIO, *Riflessioni sulla forma del nuovo diritto dei contratti*, in *Rivista critica del diritto privato*, 2001, p. 395.

a proteggere l'acquirente, contribuendo al raggiungimento dell'obiettivo di una sua maggiore informazione, documentando un contenuto contrattuale che è precisato dal legislatore e che risulta particolarmente analitico e dettagliato.

In dottrina si è parlato di una "forma con funzione informativa"<sup>35</sup>, in grado di conferire incontestabilità e univocità al regolamento contrattuale ovvero capace di azzerare "la distanza tra informazione e manifestazione di volontà, tra informazione e promessa"<sup>36</sup>.

In termini di stretto diritto contrattuale, quanto alla sanzione applicabile per la violazione di tale statuizione normativa, sembra sensato ritenere che la eventuale nullità riguardi un profilo così essenziale, ovvero il grado di informazione sull'indicazione dell'origine, da impedire la conservazione del contratto, cadendo sull'individuazione dell'oggetto che va fatta in modo chiaro e comprensibile.

Di queste digressioni, poi, è sempre bene soppesare il valore pratico, che potrebbe rivelarsi modesto. Resta, dunque, da verificare, pragmaticamente, l'effettiva efficacia della tutela invalidante, ove attivabile, quale strumento di reazione individuale; verifica, che andrebbe estesa al rimedio risarcitorio, che pure taluno reputa "maggiormente idoneo [...], anche perché meglio e più facilmente si adatta alle circostanze concrete, proteggendo comunque la sfera giuridica del consumatore"<sup>37</sup>.

Di certo, *in subiecta materia*, un mutamento di prospettiva si è registrato quale corollario del nuovo modo di interpretare la portata dell'art. 1337 c.c., "non più circoscritto al solo ambito del recesso ingiustificato dalla trattativa ma focalizzato, altresì, sulla centralità del consenso, il quale deve necessariamente caratterizzarsi oltre che per la sua immunità da vizi anche per il raggiungimento di un certo grado di effettività e consapevolezza"<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> In argomento si veda PASA, *Forma informativa*, in *Digesto discipline privatistiche*, sez. civ., V, Torino, 2010, p. 651 ss.

<sup>36</sup> Così MAZZAMUTO, *Il contratto di diritto europeo*, cit., pp. 51 e 243.

<sup>37</sup> TENELLA SILLANI, *Pratiche commerciali sleali e tutela del consumatore*, cit., p. 782, tiene a ricordare come "il singolo consumatore pregiudicato dal comportamento illecito di un professionista subisca in genere un danno (patrimoniale ma anche non patrimoniale se ne ricorrono i presupposti) poco rilevante economicamente, il che lo disincentiva dall'agire in giudizio, anche se numerose siano le pratiche commerciali scorrette"; in generale, GRANELLI, *Il codice del consumo a cinque anni dall'entrata in vigore*, in *Obbligazioni e contratti*, 2010, p. 737 ss., evidenzia la necessità "di rimedi *ex ante*, preventivi e con funzione deterrente e moralizzatrice", più che di "rimedi invalidanti che restano attivabili, e svolgono il loro importante ruolo, solo quando ormai il contratto è concluso".

<sup>38</sup> ROMANO, *Le informazioni obbligatorie nel mercato alimentare: tutela o autoresponsabilità del contraente debole?*, cit., p. 252; CASTRONOVO, *Vaga culpa in contrahendo: invalidità*,

### 3. *Gli obblighi informativi*

Se l'attuale quadro normativo evidenzia incontrovertibilmente un aumento degli obblighi d'informazione a carico dei produttori, sembra parimenti verificarsi un graduale ma progressivo incremento della 'responsabilità del consumatore', sul quale graverà – in una diversa chiave di lettura<sup>39</sup> – l'onere di rendersi disponibile all'educazione, alla ricezione e alla comprensione delle informazioni messe a sua disposizione.

In altri termini, la 'cronica' debolezza dell'acquirente cesserebbe di costituire aprioristicamente un'esimente di responsabilità, apparendo invece imboccata la via della 'costruzione di una responsabilità da ignoranza', oltre che di un inevitabile 'trasferimento del rischio sul consumatore'. Questi, infatti, una volta compiuta la propria scelta sulla base delle informazioni ricevute nei modi prescritti dalla legge, assumerà su di sé 'il rischio' dell'alimento acquistato<sup>40</sup>, rimanendo senz'altro destinatario di una legislazione protettiva della propria condizione – ma divenendo al contempo egli stesso parte attiva di un processo volto alla realizzazione di un corretto mercato alimentare. Si otterrebbe così una cooperazione, in virtù degli obblighi informativi posti a carico del professionista, ove il consumatore, acquisite determinate indicazioni, assurgerebbe al ruolo di "arbitro consapevole e responsabile delle proprie decisioni".

Sul punto la dottrina puntualizza come stia prendendo forma "una dimensione ipertrofica del diritto, dove alla minuziosa elencazione dei casi non corrisponde un respiro più ampio ma una mancanza di ossigenazione dell'intero complesso normativo che risulterà asfittico"<sup>41</sup>.

Ma procediamo con ordine.

Risulta patrimonio acquisito della scienza civilistica il dato secondo cui l'informazione costituisca lo strumento indispensabile per orientare la persona fisica che agisce per scopi estranei alla propria attività professionale nelle scelte che meglio rispondano al soddisfacimento dei bisogni di vita.

Di qui la volontà del legislatore sovranazionale di assicurare un'agevole comprensione delle indicazioni contenute sulle etichette, imponendo specifici obblighi che hanno segnato il passaggio da una tutela di tipo

*responsabilità e la ricerca della chance perduta*, in *Europa e diritto privato*, 2010, p. 26.

<sup>39</sup> In argomento v.si DI LAURO, *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi, La costruzione di una "responsabilità del consumatore"*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2, 2012, p. 21.

<sup>40</sup> GERMANÒ, RAGIONIERI, ROOK BASILE, *Diritto agroalimentare*, Torino, 2014, p. 73.

<sup>41</sup> Ancora DI LAURO, *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi, La costruzione di una "responsabilità del consumatore"*, cit., p. 21.

individuale ad una di tipo collettivo, fondata sull'affidabilità di un sistema di mercato dal quale rimangono escluse – come emerge dalla disciplina sulle pratiche commerciali scorrette – le false informazioni o l'omissione di informazioni rilevanti.

L'attenzione è quindi calibrata su quei dati che non riguardano il compimento dell'atto negoziale di vendita, ma che ineriscono la fase precedente al concreto atto di scambio.

In simile prospettiva, è interessante notare come si ritenga che la vincolatività degli obblighi determini per il professionista, in caso di loro violazione, una forma di responsabilità non più precontrattuale, ma da inadempimento contrattuale: si ragiona, in tal senso, di "contrattualizzazione dell'informazione"<sup>42</sup>. A ben vedere, la distanza tra fase precontrattuale e fase contrattuale sembra ridursi se si considera il dato a tenore del quale i menzionati doveri, seppure imposti come obblighi di comportamento precontrattuale, generano precondizioni indirizzate a divenire parte del contenuto del contratto, il cui mancato rispetto non potrà che condurre ad una responsabilità per inadempimento dell'accordo.

Di certo può dirsi che il 'substrato uniforme' di informazioni che vanno fornite attraverso l'etichetta persegua al contempo la tutela del diritto alla salute e quello all'autodeterminazione dell'individuo. In altri termini, potrebbe opportunamente discorrersi di un diritto soggettivo che coinvolga il consumatore e l'intera collettività, venendo travalicata la singola posizione contrattuale in una prospettiva più generale di carattere pubblicistico<sup>43</sup>.

Tale lettura è messa in risalto dal reg. 1169/2011, relativo alla "fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori"<sup>44</sup>, ove per la prima volta sono previste per tutti gli Stati membri regole 'uguali' e 'obbligatorie' in materia di etichettatura, presentazione e pubblicità in ambito alimentare, procedendosi in sostanza ad un'armonizzazione tesa a garantire le esigenze di sicurezza del prodotto, nonché quelle di una scelta consapevole fra più alternative.

Atteso che è la legge stessa, e in particolare le disposizioni di fonte

<sup>42</sup> In questo senso, MAZZAMUTO, *Il contratto di diritto europeo*, cit. p. 243; GRISI, *Gli obblighi di informazione*, in MAZZAMUTO (a cura di), *Il contratto e le tutele. Prospettive di diritto europeo*, Torino, 2002, p. 114 ss.; ID., *Informazione* (Obblighi di), in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 2006, p. 1 ss.

<sup>43</sup> SPOTO, *Tutela del consumatore e sicurezza alimentare: obblighi di informazione in etichetta*, in *Contratto e impresa*, 2014, p. 1072; cfr. altresì CANFORA, *Informazioni a tutela della salute e conformazione del contenuto negoziale tra diritto europeo e diritti nazionali*, in *Rivista di diritto agrario*, 2014, p. 122.

<sup>44</sup> Il regolamento del 2011, peraltro, non esaurisce l'intera materia dell'informazione alimentare concorrendo, nel disciplinarla, con altri provvedimenti di carattere 'verticale' su specifici prodotti.

europea, a considerare obbligatorie determinate informazioni sulla salute, esse sono destinate ad incidere sulla definizione del contenuto contrattuale.

Tanto lascia propendere nella direzione di un'informazione alimentare pervasa non solo dal principio di correttezza di cui all'art. 1337 del nostro codice civile, quanto dalla standardizzazione e conformazione di essa al contenuto del contratto<sup>45</sup>.

Corre l'obbligo di aprire una finestra di osservazione sulla citata disposizione codicistica, in quanto, come è noto, soprattutto la giurisprudenza era incline a ritenere che l'intervenuta conclusione del contratto assorbisse tutte le anomalie della fase precontrattuale, facendo sì che esse rilevassero solo se sopravvissute sotto forma di vizi del consenso, o integranti i presupposti per la rescissione o la risoluzione del contratto<sup>46</sup>. Preferibile è invece l'opinione di chi ritiene che occorra prescindere da soluzioni aprioristiche, prospettando la riconduzione dell'interesse negativo protetto dall'art. 1337 c.c. nel quadro della salvaguardia della libertà negoziale e dell'analisi, condotta caso per caso, delle concrete modalità di incidenza della lesione di tale interesse in rapporto al contenuto dell'operazione contrattuale<sup>47</sup>.

In ipotesi, se venisse obiettato al consumatore che il prodotto è stato accettato, autorizzato o approvato da un organismo pubblico di certificazione della sicurezza, la protezione da accordargli col rimedio dell'art. 1337 c.c. dovrebbe consistere nel diniego d'effetti della pretesa di pagamento del professionista. Col che si dovrebbe ammettere "di estendere la sterilizzazione degli effetti all'intero contratto generando la situazione di un contratto inefficace, ma valido e quindi rilevante per l'ordinamento"<sup>48</sup>.

Valicando la coerenza di simile posizione, rileva sottolineare come il reg. 1169/2011 (art. 12 – punto 3) delinea una definizione 'ampliata' di etichetta, che lungi dall'appesantire eccessivamente le parti contrattuali, quindi il corretto funzionamento del mercato, contempla la possibilità in virtù della quale informazioni rilevanti possano essere fornite "con mezzi diversi dall'apposizione sull'imballaggio o sull'etichetta". Sul punto soccorre la significativa differenza tra dati considerati obbligatori<sup>49</sup> e le indicazioni volontarie tendenti piuttosto ad 'invogliare la scelta'; le

<sup>45</sup> Tale posizione è espressa da CANFORA, *Informazioni a tutela della salute e conformazione del contenuto negoziale tra diritto europeo e diritti nazionali*, cit., p. 134.

<sup>46</sup> V. ad es. Cass., 16 aprile 1994, n. 36121, in *Corriere giuridico*, 8, 1994, p. 986 ss.

<sup>47</sup> BIANCA, *Diritto civile, 3, Il contratto*, Milano, 2000, p. 157.

<sup>48</sup> PERFETTI, *Pratiche commerciali scorrette e profili rimediali individuali*, in ALPA (a cura di), *I contratti del consumatore*, Milano, 2014, p. 294.

<sup>49</sup> Si pensi alla data di scadenza, all'indicazione delle caratteristiche nutrizionali, alla presenza di additivi, conservanti, coloranti, edulcoranti o di organismi geneticamente modificati.

prime andranno in tutti i casi presentate ai fruitori finali, in modo da essere “facilmente visibili, chiaramente leggibili ed eventualmente indelebili”.

Sull’aspetto specifico dei dati nutrizionali, giova ancora richiamare l’art. 30 del citato regolamento a tenore del quale va obbligatoriamente fornita l’indicazione del valore energetico e della quantità di grassi, acidi grassi saturi, carboidrati, zuccheri, proteine e sale, che comprensibilmente possono incidere su determinati fattori di rischio per la salute umana.

Infine, fra i dati obbligatori figurano anche quelli concernenti il Paese d’origine o il luogo di provenienza dell’alimento. Al riguardo, il paragrafo 1 dell’art. 26 reg. 1169/2011 chiarisce nel suo *incipit* come, fatti salvi i requisiti di etichettatura stabiliti da specifiche disposizioni dell’Unione, l’indicazione del Paese d’origine o del luogo di provenienza dei prodotti alimentari dovrà intendersi obbligatoria nel caso in cui la sua omissione possa indurre in errore il consumatore spingendolo a credere che l’alimento abbia un differente Paese d’origine o luogo di provenienza. Per certo, è comunque contemplata la facoltà, per gli Stati membri, di adottare disposizioni che impongano ulteriori indicazioni obbligatorie per tipi o categorie specifiche di alimenti. Simile possibilità è tuttavia consentita nelle sole ipotesi in cui ricorrano motivi specifici legati alla protezione della salute pubblica, alla tutela dei consumatori, alla prevenzione delle frodi, alla salvaguardia dei diritti di proprietà industriale e commerciale, delle indicazioni di provenienza, delle denominazioni di origine controllata e alla repressione della concorrenza sleale.

#### 4. *L’etichettatura*

Come anticipato, la disciplina generale dell’etichettatura, sia a livello comunitario, sia nazionale, attraversa un periodo di fermento e di novità. Non a caso, se l’etichetta assolve al compito di offrire determinate indicazioni, nell’intento di far effettuare scelte negoziali ponderate, nondimeno essa risulta indirizzata prioritariamente ad attestare la sicurezza dell’alimento<sup>50</sup>. In questo senso, va espressamente indicato il nome del prodotto, ossia la sua

---

<sup>50</sup> È interessante altresì rilevare che l’Unione europea ha voluto istituire presso la Commissione un apposito registro ove vengono annotate le “Denominazioni d’origine”, le “Indicazioni Geografiche” e le “Attestazioni di qualità”, e con il regolamento CE 889/92 è stato istituito il c.d. “marchio comunitario di qualità ecologica” (*ECOLABEL*), una margherita a dodici stelle che identifica i prodotti con cui il consumatore può contenere l’inquinamento, l’aumento dei rifiuti e l’impoverimento delle risorse.



denominazione merceologica, gli ingredienti, le caratteristiche nutrizionali, gli additivi, i conservanti, i coloranti, il nome del produttore e il luogo di produzione, la data di scadenza, nonché le segnalazioni per la salute in caso di allergeni o di organismi geneticamente modificati<sup>51</sup>.

Si coglie agevolmente che qualora ci trovassimo al cospetto di indicazioni obbligatorie divergenti tra i singoli Paesi membri, si determinerebbero insormontabili impedimenti o delle vere e proprie 'barriere' alla libera circolazione delle merci; di qui la necessità che l'etichetta sia regolata da disposizioni equivalenti, vale a dire da una normativa armonizzata.

Tornando esemplificativamente all'indicazione dell'origine degli oli di oliva vergini, è stabilito che essa debba figurare in modo facilmente visibile e chiaramente leggibile nel campo visivo anteriore del recipiente, in modo da essere distinguibile dalle altre indicazioni e dagli altri segni grafici<sup>52</sup>. Nel caso di miscele di oli di oliva estratti in uno Stato membro dell'Unione europea o in un Paese terzo, l'informazione sull'origine deve poi immediatamente essere preceduta dall'indicazione del termine 'miscela'. La previsione si pone a garanzia di una scelta cosciente. È evidente che un olio d'oliva miscelato avrà proprietà chimiche ed organolettiche di gran lunga differenti rispetto a quelle in possesso di un olio d'oliva extra vergine totalmente prodotto in Italia, tale da giustificare una sostanziale differenza del prezzo d'acquisto.

D'altro canto, la persuasione del messaggio pubblicitario, quindi l'idoneità a veicolare la libertà contrattuale del consumatore finale, rende necessario che la comunicazione sia incanalata entro limiti predeterminati o predeterminabili<sup>53</sup>, al fine di apprestare una più incisiva tutela della volontà negoziale<sup>54</sup>.

Si tratta di contemperare gli interessi in gioco: da un lato, l'imprenditore impegnato a differenziare la propria immagine e i propri prodotti da quelli dei concorrenti; dall'altro, il consumatore, di regola impossibilitato a conoscere la qualità del prodotto prima del suo consumo ovvero a disporre di mezzi di riconoscimento degli operatori e delle loro merci onde formare

<sup>51</sup> In argomento sia consentito il rinvio a AVERSANO, *Il consumatore e l'acquisto di prodotti alimentari (la disciplina dell'etichettatura)*, in CASSANO, DI GIANDOMENICO (a cura di), *Il diritto dei consumatori*, Tomo III, Padova, 2010, p. 1297 ss.

<sup>52</sup> Del resto, come acutamente rimarcato, «è difficile negare, infatti, che, pur nella diversità di approcci e delle conclusioni prospettate, tutte le relazioni hanno fatto riferimento al "linguaggio", alla molteplicità delle funzioni che i segni linguistici svolgono nel quadro della comunicazione ed al loro inevitabile intrecciarsi» (cfr. JANNARELLI, *op. cit.*, p. 417 ss.).

<sup>53</sup> FUSI, TESTA, COTTAFAVI, *La pubblicità ingannevole. Commento al decreto legislativo 25 gennaio 1992, n. 74*, Milano, 1993, p. 7 ss.

<sup>54</sup> STANZIONE, SCIANCALEPORE, *Commentario al codice del consumo. Inquadramento sistematico e prassi applicativa*, Milano, 2006, p. 90; ZENO-ZENCOVICH, *Prospettiva di disciplina delle risorse e dei messaggi pubblicitari*, in *Diritto dell'Informazione e dell'Informatica*, 1997, p. 7 ss.

e consolidare nel tempo una adeguata consapevolezza per le scelte future. Ergo la necessità di una regolamentazione capace di porre l'acquirente in condizione di 'sapere'.

Simile richiesta si avverte con maggiore pregnanza sol che si rifletta sull'atto di consumo nel suo profilo dinamico e sulla pluralità di fasi che lo contraddistinguono, spesso caratterizzate dalla completa assenza di dialogo venditore-acquirente. Vale allora rimarcare come – ancor prima delle informazioni cosiddette obbligatorie – siano le notizie commerciali a sostituire la parola<sup>55</sup>.

Se quanto descritto corrisponde alla reale portata delle dinamiche commerciali, non vi sarà incertezza nel sostenere che l'indicazione geografica dell'impresa e dei prodotti o servizi possa essere compresa tra le circostanze cui il pubblico attribuisce speciale rilievo, soprattutto quando la qualità, la reputazione o le caratteristiche delle merci siano dovute essenzialmente all'ambiente geografico d'origine. In sostanza, il ricorso a talune indicazioni, anche attraverso diciture, immagini e simboli grafici, evocando una specifica zona geografica non corrispondente alla effettiva provenienza territoriale del prodotto, ben potrà orientare una decisione che magari altrimenti non si sarebbe presa.

Analogamente non può tacersi di messaggi commerciali formalmente corretti, veritieri, ma presentati in modo da non soddisfare il requisito della chiarezza<sup>56</sup>. La suggestione di un'offerta pubblicitaria non si esaurisce, infatti, con la descrizione del bene, racchiudendo non di rado dati allettanti ed emotivi, lasciando acquisire rilievo alle tecniche di presentazione ed ai metodi di persuasione dei messaggi, *ivi* compresi quelli contenuti nell'etichetta.

A ben vedere, non potrà esservi reale tutela senza il rispetto della trasparenza, deputata a prevenire contrasti ovvero componendoli in anticipo<sup>57</sup>.

---

<sup>55</sup> Cons. Stato, 4 agosto 2009, n. 4901, in *www.dejure.it*, secondo cui "la tutela in materia di pubblicità ingannevole è rivolta solo indirettamente verso interessi a contenuto patrimoniale, in quanto offre tutela immediata alla libertà di scelta del consumatore che, ove alterata, produce di riflesso al medesimo dei danni economici".

<sup>56</sup> DE MARZO, *Educazione ed informazione del consumatore. Pubblicità*, in CARINGELLA, DE MARZO (a cura di), *I contratti dei consumatori*, Torino, 2007, p. 161 e ss.; PARISI, *L'educazione e l'informazione del consumatore*, in STANZIONE, MUSIO (a cura di), *La tutela del consumatore*, Torino, 2009, p. 27 ss.

<sup>57</sup> L'art. 2 del Cod. cons. relativizza la trasparenza, insieme alla correttezza e all'equità, nell'ambito dei rapporti contrattuali (lett.e). La dottrina, sul punto, non manca di attribuire a tale affermazione di principio un pregio non solo programmatico, ma anche innovativo e di particolare accrescimento della tutela del consumatore. Cfr. MARVASI, *Esercizio e regole dell'attività commerciale*, in CASSANO, *Diritto dei consumatori*, cit., p. 387. Ed invero - viene affermato - «la norma autorizza un controllo in ordine alla chiarezza ed intelligibilità del

Orbene, ai fini del giudizio di ingannevolezza di un messaggio pubblicitario, occorrerà un'indagine specifica legata alle circostanze del caso concreto, avendo rilievo non solo l'omissione d'informazioni necessarie per prendere una decisione ponderata, ma altresì le ipotesi in cui le notizie commerciali siano presentate in modo oscuro, incomprensibile o ambiguo<sup>58</sup>.

D'altronde, la condotta ingannevole è tale quando si presenta come 'idonea ad indurre in errore', per cui essa dovrà essere valutata alla stregua di un preciso parametro di riferimento: la capacità decodificativa del destinatario della stessa<sup>59</sup>. Il 'consumatore medio'<sup>60</sup>, potenzialmente ingannato e leso nella sua autonomia decisionale, costituisce il riferimento per valutare la potenzialità decettiva della rappresentazione delle informazioni contenute nella pratica commerciale esaminata<sup>61</sup>.

Così, per quanto attiene alla possibilità di alterazione dell'autonomia decisionale nelle scelte di carattere commerciale, può leggersi: "anche nell'assetto di interessi disciplinato a seguito delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 146 del 2007 al Cod. cons., le norme a tutela del consumo delineano una fattispecie di "pericolo", essendo preordinate a prevenire le possibili distorsioni delle iniziative commerciali nella fase pubblicitaria,

---

contratto, nonché quello più penetrante concernente la parità di trattamento tra contraenti e l'equilibrio anche economico tra prestazioni".

<sup>58</sup> Cfr. Autorità garante della concorrenza e del mercato, Vodafone/892000, PI 6580, Prov. 19775, in *Boll.*, 31/2008.

<sup>59</sup> STANZIONE, SCIANCALEPORE, *Commentario al codice del consumo. Inquadramento sistematico e prassi applicativa*, cit., p. 115.

<sup>60</sup> Si badi, il consumatore medio è normalmente informato e ragionevolmente avveduto, tenuto conto delle caratteristiche del mercato in cui un tale tipo opera le proprie scelte.

In linea generale, la tutela apprestata dalle norme sulla pubblicità ingannevole non si commisura alla posizione degli acquirenti dotati di specifica competenza, avvedutezza e di particolari cognizioni merceologiche, ma a quella degli acquirenti di media accortezza (o meglio alla generalità dei consumatori), i quali hanno minore attitudine a rendersi conto delle eventuali manovre ingannevoli del venditore o del produttore. Se il modello astratto del consumatore medio appare idoneo a fondare un giudizio di ingannevolezza soprattutto nelle ipotesi in cui è sufficiente operare un bilanciamento, secondo il principio di proporzionalità, tra l'esigenza di libera circolazione delle merci e il diritto del consumatore di determinarsi consapevolmente in un mercato concorrenziale, non altrettanto può essere fondatamente predicato laddove la repressione della pubblicità ingannevole sia funzionale alla protezione di più rilevante bene giuridico, quale, in particolare, il diritto alla salute, la cui tutela deve essere ovviamente assicurata anche ai consumatori più sprovvisti o non particolarmente vigili (in quest'ottica, la scelta della fascia di collettività sulla quale appuntare la tutela, perché considerata particolarmente vulnerabile, costituendo determinazione di merito, insindacabilmente devoluta all'Autorità).

<sup>61</sup> T.A.R. Roma Lazio, sez. I, 3 luglio 2012, n. 6026, in *Foro amministrativo TAR*, 2012, 7-8, p. 2314; Cons. Stato, sez. VI, 30 giugno 2011, n. 3897, in *Foro amministrativo*, 2011, 6, p. 2118.

prodromica a quella negoziale, sicché non è richiesto all'autorità di dare contezza del maturarsi di un pregiudizio economico per i consumatori, essendo sufficiente la potenziale lesione della loro libera determinazione"<sup>62</sup>.

L'intera disciplina si fonda sulla mera potenzialità di tali accadimenti, non essendo indispensabile fornire la prova dell'avvenuto inganno e del conseguente pregiudizio. Proprio in ambito di responsabilità civile, è interessante rimarcare come l'illiceità della pratica commerciale non possa essere considerata *ex se* prova del danno cagionato.

Ove il consumatore lamenti di aver subito un danno per effetto di pubblicità ingannevole ed agisca *ex art.* 2043 c.c. per il relativo risarcimento, non assolve al suo onere probatorio dimostrando la sola ingannevolezza del messaggio<sup>63</sup>; va difatti escluso ogni automatismo tra fatto dannoso e danno risarcibile, nella considerazione, soprattutto, che l'allegazione del provvedimento inibitorio dell'Autorità garante può tutt'al più fornire al giudice indicazioni in ordine alla natura astrattamente ingannevole della pubblicità (natura che, comunque, deve essere idoneamente provata dalla parte e sufficientemente motivata dal giudice), ma non può certo riverberare i propri effetti sull'ingiustizia del danno<sup>64</sup>.

Per vero, nel delicato settore del diritto alimentare, atteso l'ampliamento delle competenze dell'AGCM, non stupisce trovarsi dinanzi a provvedimenti dell'*Authority* che travalicano la presunta ingannevolezza del messaggio pubblicitario, a dimostrazione della coesistenza di più istituti che incidono su beni giuridici diversamente tutelati: la salute, la lealtà commerciale, la corretta informazione.

## 5. *La concorrenza e il mercato*

Focalizzando l'attenzione sul corretto funzionamento delle dinamiche concorrenziali va sottolineato come esso debba svilupparsi evitando che il processo di competizione degeneri, impedendo cioè che le imprese attraverso

---

<sup>62</sup> T.A.R. Roma Lazio, sez. I, 4 febbraio 2013, n. 1177, in *Red. amministrativa TAR*, 2013, 02. In questo senso, viene anche precisato che la completezza e la veridicità di un messaggio pubblicitario va verificata nell'ambito dello stesso contesto di comunicazione commerciale e non già sulla base di ulteriori informazioni che l'operatore commerciale renda disponibili solo a "contatto" e, quindi, ad effetto promozionale già avvenuto.

<sup>63</sup> Cass. civ., s.u., 5 maggio 2009, n. 10274, in *Massimario del Foro italiano*, 2009, c. 585; Cass. civ., 17 dicembre 2009, n. 26516, in *Foro italiano*, 2010, I, c. 869.

<sup>64</sup> Cass. civ., s.u., 15 gennaio 2009, n. 794, in *Foro italiano*, 200, I, 3, c. 717.

la collusione o per il tramite di condotte unilaterali possano utilizzare il loro potere di mercato per ridurre o falsare la concorrenza, pregiudicando indirettamente gli interessi dei consumatori finali.

Nella dottrina *antitrust*, la definizione di accordo è molto ampia, essendo sufficiente che vi sia “un’espressione di un’intenzione comune delle parti in causa per comportarsi in un certo modo all’interno del mercato, avendo come oggetto o come effetto la prevenzione, la distorsione o la restrizione della concorrenza”<sup>65</sup>.

Risulta più complicato, invece, fornire una descrizione di pratica concordata, atteso che essa non necessita della presenza di tutte le caratteristiche dell’accordo, fondandosi “sull’esistenza di un parallelismo di comportamenti tra le imprese interessate, cioè una forma di coordinamento o consapevole collaborazione tra di esse, che si riflette in un danno della concorrenza, poiché limita il grado di indipendenza economica di ciascuna delle imprese coinvolte”<sup>66</sup>.

Potrebbe ipotizzarsi a titolo esemplificativo una simmetria di comportamenti tra determinate imprese interessate a conservare prezzi di vendita ad un livello diverso da quello che si sarebbe ottenuto in regime di concorrenza, ‘cristallizzando’ le posizioni acquisite.

In argomento, la giurisprudenza ha chiarito che “l’offerta di beni o di servizi a prezzi inferiori a quelli praticati dalle imprese concorrenti, con conseguente sviamento ed accaparramento della clientela, rientra nella lecita competizione di mercato allorché si mantenga nei limiti di una normale competizione, con l’applicazione di ribassi effettivi, conseguenti ad una diminuzione del profitto d’impresa ovvero ad una reale riduzione dei costi, ma diventa illecita, venendo ad integrare un’attività di concorrenza sleale, in quanto non conforme ai principi della correttezza professionale, quando si concreta nella pratica del cosiddetto *dumping* interno, mediante il sistematico svolgimento antieconomico dell’attività d’impresa e l’artificioso abbattimento sotto costo dei prezzi, non giustificato dalle obiettive condizioni della produzione, poiché con ciò da un lato viene ad essere subdolamente ed illusoriamente fuorviato il giudizio del consumatore, e dall’altro vengono ad essere infrante le regole su cui gli operatori economici confidano, affrontando il mercato nella misura consentita dalla produttività

---

<sup>65</sup> La scelta di ricorrere al termine accordo e non dunque al contratto, esalta l’intento del legislatore di ricomprendere ogni atto di autonomia privata socialmente e giuridicamente rilevante. Per tal ragione sono riconducibili alla fattispecie in esame anche i c.d. *gentlemen’s agreement*.

<sup>66</sup> MODAFFARI, *Le intese restrittive della giurisprudenza nella concorrenza comunitaria*, in *www.diritto.it*, 2008.

del sistema e dalle generali condizioni obiettive della produzione”<sup>67</sup>.

La *ratio* del divieto delle vendite predatorie riposa evidentemente nell’esigenza di presidiare il corretto svolgimento della competizione economica, scongiurando un’artificiosa alterazione delle condizioni oggettive dell’offerta ed impedendo che la volontà negoziale sia deviata da intenzioni commerciali che non riflettono i reali costi della merce ed il grado di efficienza delle imprese. Pertanto, laddove manchino fattispecie legislativamente predeterminate, quali una vendita promozionale, di liquidazione o di fine stagione, l’urgenza di fronteggiare uno speciale fabbisogno di liquido o di liberarsi di prodotti suscettibili di notevole deprezzamento, la vendita sottocosto, idonea a danneggiare l’altrui azienda, è stata generalmente ritenuta illecita, anche qualora l’offerta fosse temporanea o avesse una limitata incidenza quantitativa sul mercato<sup>68</sup>.

Il sospetto avverso vendite sottocosto, mercé l’intrinseca capacità di trasformarsi in una pratica lesiva della concorrenza, è stata rafforzata dal riconoscimento delle potenzialità plurioffensive dell’azione, ritenuta idonea a pregiudicare non solo gli interessi dei distributori concorrenti, ma anche quelli del produttore e dei consumatori.

Il primo sarebbe esposto al rischio di una svalutazione dell’immagine del bene venduto sottocosto e di una lesione della reputazione commerciale, giacché gli acquirenti potrebbero a ragione dubitare della sua correttezza professionale, in quanto percettore di profitti eccessivi, ed i rivenditori, di converso, sospettare che vengano praticate condizioni più favorevoli ai concorrenti. I secondi, oltre a subire le conseguenze di un eventuale rialzo dei prezzi a seguito dell’eliminazione dei rivali, potrebbero essere sviati da un’offerta sostanzialmente ingannevole ed indotti a credere che un

<sup>67</sup> Cass. civ., 21 aprile 1983, n. 2743, in *Foro italiano*, 1, 1983, c. 1864, con nota di PARDOLESI; sul punto, in dottrina, v.si BRUNO, *Vendita di liquidazione e concorrenza sleale* (nota a sent. Trib. Verona, 14 aprile 1994, Karabagi c. Soc. Mordakhai Mab 28), in *Giurisprudenza di merito*, 1, 1995, p. 237; BOSSARD, *Vendita sottocosto e concorrenza sleale* (nota a sent. Trib. Trieste, 13 settembre 1994, Soc. Ote c. Soc. Nuova coop. giornalisti triestini e altro), in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 1, 1996, p. 18; PELLEGRINI, *In tema di vendita sottocosto e concorrenza sleale* (osservaz. a sent. Trib. Trieste, 15 luglio 1994, Soc. Ote c. Soc. ed. La Spampa e altro), in *Giurisprudenza commentata*, 2, 1994, p. 677.

<sup>68</sup> La giurisprudenza, peraltro, sembra ritenere lecita la pratica ove dotata di una limitata potenzialità offensiva e contenuta entro limiti ragionevoli: cfr. Trib. Alessandria, sez. distaccata di Novi Ligure, 2 ottobre 2003, in *Foro italiano*, 1, 2004, c. 282, con nota di COLANGELO, che ha respinto la richiesta di provvedimenti cautelari avverso una vendita sottocosto attuata per un periodo di tempo predeterminato, sebbene pari ad undici mesi, non preceduta da analoghe iniziative, diretta ad una clientela finale circoscritta e caratterizzata da un basso grado di fidelizzazione, esercitata con modalità di per sé non scorrette e con un’informazione pubblicitaria mirata.

determinato rivenditore adotti prezzi particolarmente contenuti anche per gli altri prodotti, venduti in realtà a prezzo pieno o, addirittura, superiore a quello di mercato.

La disciplina del commercio integra poi la regolamentazione del 'sottocosto', contribuendo a delineare uno scenario giuridico contaminato da incongruenze ed incertezze, in virtù, da un lato, dell'applicabilità parallela di diversi ambiti disciplinari non rispondenti ad una logica unitaria e, dall'altro, della natura variegata ed ambigua della fattispecie, che si presta ad essere inquadrata sia come condotta potenzialmente anticoncorrenziale e scorretta, sia quale legittima leva competitiva. L'intreccio di diverse normative genera una fitta trama di divieti, che rischia di scoraggiare - in nome della tutela protezionistica dei concorrenti minori - l'adozione di pratiche di *marketing* aggressive, ma spesso sostanzialmente precompetitive, irrigidendo le dinamiche concorrenziali del mercato, assecondando derive collusive e, potenzialmente, innescando tensioni inflattive, a scapito degli interessi dei consumatori.

Non si può allora non puntualizzare come la salvaguardia del mercato si realizzi anche attraverso adeguati strumenti volti ad elidere l'increscioso fenomeno delle frodi nel settore agroalimentare.

## 6. *La frode alimentare ed il sistema di tracciabilità e rintracciabilità dei prodotti*

Come più volte segnalato, la normativa riconducibile all'etichetta è costituita da una molteplicità di fonti di rango differente, riguardanti direttrici di tutela estremamente varie: qualità e sicurezza degli alimenti, salute collettiva dei consumatori, ma anche economia pubblica, lealtà commerciale, interessi commerciali di talune categorie di produttori e corretta informazione dei consumatori<sup>69</sup>. Ben potrebbe prendere forma una condotta dalla portata plurioffensiva, potenzialmente capace di aggredire gli interessi patrimoniali del diritto di proprietà industriale e dei consumatori, vieppiù pregiudicando gli interessi superindividuali dell'economia e dell'incolumità pubblica.

Nello specifico, se la frode, in senso lato, "è un raggirò diretto ad ingannare qualcuno sorprendendone la buona fede"<sup>70</sup>, con l'espressione 'frode alimenta-

<sup>69</sup> CASTRONUOVO, *La sicurezza alimentare*, in CASTRONUOVO, DONINI (a cura di), *La riforma dei reati contro la salute pubblica. Sicurezza del lavoro, sicurezza alimentare, sicurezza dei prodotti*, Padova, 2008, p. 21 e ss.

<sup>70</sup> LORUSSO, PORCU, *Le frodi alimentari in Italia: prevenzione, legislazione, repressione*,

re' s'intende, invece, una pluralità di condotte illecite volte all'adulterazione, falsificazione, alterazione e contraffazione dei prodotti alimentari<sup>71</sup>.

A dispetto delle possibili tipologie di frodi alimentari<sup>72</sup>, "la disciplina predisposta è normativamente articolata in modo tale da suscitare l'impressione che il legislatore – incorrendo in una sorta di frode all'etichette – abbia voluto formalmente definire amministrativa una responsabilità, che nella sostanza, assume un volto penalistico o para-penalistico"<sup>73</sup>.

Per vero, il decreto legislativo n. 231/2001 distingue *apertis verbis* due categorie: a) persone che rivestono funzioni di rappresentanza, di amministrazione o di direzione dell'ente o di una sua unità organizzativa, dotata di autonomia finanziaria e funzionale, nonché quelle che esercitano, anche di fatto, la gestione e il controllo dello stesso; e b) persone sottoposte alla direzione e alla vigilanza di uno dei soggetti di cui alla lettera a.

Nell'individuare simili tipologie di 'protagonisti', piuttosto che procedere ad un'elencazione tassativa – ritenuta difficilmente praticabile, stante "l'eterogeneità degli enti e quindi delle situazioni di riferimento"<sup>74</sup> – si è preferito fare ricorso ad una formula elastica, tipizzando le varie figure in

*statistiche*, Pinerolo, 1989, p. 76.

<sup>71</sup> In tema di contrasto alla contraffazione si è posto da tempo il problema della reale efficacia dell'azione repressiva del diritto penale al cospetto delle caratteristiche assunte dal citato fenomeno. Nel dettaglio, ci si è chiesto se sia realmente appagante sotto il profilo politico-criminale continuare a puntare prevalentemente sullo strumento repressivo penale, oppure se, ferma restando la valenza penalistica degli obiettivi di adeguata tutela penale dei marchi e dei segni distintivi, non sia necessario pensare alla costruzione di un sistema di tutela 'integrato' e coordinato in cui il diritto penale recuperi il suo naturale ruolo di strumento sussidiario di tutela. Secondo CINGARI, *Il contrasto alla contraffazione: evoluzione e limiti dell'intervento penale*, in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 3, 2011, p. 1064 ss., "occorre muoversi nella prospettiva della costruzione di un solido sistema integrato di contrasto alla contraffazione che possa contare, oltre che strumenti penalistici sempre più adeguati, al passo coi tempi, e armonizzati al livello internazionale, soprattutto su strumenti extrapenalistici (amministrativi e civilistici) di contrasto condivisi al livello internazionale e su una sinergica e coordinata collaborazione tra Istituzioni, imprese e consumatori".

<sup>72</sup> Si pensi alle frodi sanitarie, il cui presupposto è insito nella probabilità o certezza di procurare un danno alla salute dei cittadini, rendendo pericolose o nocive le derrate alimentari (cfr. CENDON, *Trattato dei nuovi danni*, Milano, 2012, p. 567); alle frodi commerciali, che ricomprendono tutte le azioni fraudolente sugli alimenti e le confezioni, marchi e segni distintivi, che non ingenerino un nocumento diretto o concreto sulla salute dei consumatori, ma favoriscano illeciti profitti a suo danno. In argomento v. si CIUSA, *Alcuni aspetti del problema delle frodi alimentari in Italia*, Bologna, 1969, p. 27; MASINI, *Corso di diritto Alimentare*, Milano, 2012, p. 132.

<sup>73</sup> FIANDACA, MUSCO, *Diritto penale, parte generale*, Bologna, 2009, p. 39 e ss.

<sup>74</sup> PISANI, *Struttura dell'illecito e criteri di imputazione*, in D'AVIRRO, DI AMATO (a cura di), *La responsabilità da reato degli enti*, Padova, 2009, p. 81.



chiave oggettivistico-funzionale e “dando rilievo allo svolgimento del ruolo più che all’aspetto formale della carica rivestita”<sup>75</sup>.

La dottrina prevalente propende a ritenere che il termine ‘controllo’ debba essere inteso nel senso di dominio o ‘pilotaggio’ della società, ovvero di partecipazione alla formazione della strategia d’impresa<sup>76</sup>. A suffragare tale impostazione concettuale è il dato testuale: la disposizione richiede l’esercizio di fatto di gestione e controllo, che deve concorrere in capo al medesimo soggetto, il quale – come è scritto nella Relazione governativa<sup>77</sup> – deve esercitare un “penetrante dominio sull’ente”.

La previsione si pone come strumentale alle finalità perseguite: prevenire il fenomeno dell’irresponsabilità organizzata ed evitare preordinati “scaricamenti verso il basso” della responsabilità, tendenti a garantire alla società ampi e ingiustificati spazi di impunità<sup>78</sup>.

Per quanto qui rileva, tra le varie condotte fraudolente, particolare attenzione è prestata alle contraffazioni di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari. Come anticipato, il prodotto italiano, *ivi* incluso quello agroalimentare, è sinonimo di esclusività che merita di essere tutelata: il ‘*made in Italy*’ rappresenta, infatti, un elemento di punta della produzione e dell’*export* in termini di specializzazione del lavoro e della tecnologia, nell’ambito di una composizione del paniere di esportazioni che, per il nostro Paese, si può considerare complessivamente maturo e tradizionale<sup>79</sup>.

Proprio il valore economico dei prodotti italiani e la rinomata fama degli stessi ha generato e continua a determinare forti spinte verso la nascita e lo sviluppo di fenomeni di imitazione che, non solo ‘sfruttano’ indebitamente la reputazione acquisita negli anni, ma il più delle volte la intaccano negativamente.

<sup>75</sup> GENNAI, TRAVERSI, *La responsabilità degli enti per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato*, Milano, 2001, p. 41.

<sup>76</sup> SANTI, *La responsabilità delle società e degli enti: i modelli di esonero delle imprese*, Milano, 2004.

<sup>77</sup> Relazione Ministeriale al d.lgs. 231/2001.

<sup>78</sup> DE SIMONE, *I profili sostanziali della responsabilità c.d. amministrativa degli enti: “la parte generale” e “la parte speciale” del d.lgs. 8 giugno 2001 n. 231*, in GARUTI (a cura di), *Responsabilità degli enti per illeciti amministrativi da reato*, Padova, 2002, p. 35.

<sup>79</sup> DI MAIO, TAMAGNI, *The Italian anomaly in the evolution of international trade*, in *QA - Rivista dell’Associazione Rossi-Doria*, 2003. Per vero, giova comunque rimarcare quanto precisato in una recente ricerca commissionata alla “*FutureBrand*” e pubblicata in *Sole 24 ore*, 14 novembre 2011, p.29, secondo cui nonostante il Paese sembri da tempo adoperarsi per erodere questo significativo patrimonio, l’idea che accompagna il ‘*made in Italy*’ non solo continua a godere di una certa attrattiva, ma mantiene addirittura le prime dieci posizioni di una ideale classifica mondiale di *brand awarness* e potenziale *brand equity*.

Si deve pertanto ricercare un punto di equilibrio tra fenomeni ed interessi diversi e non di rado contrapposti: il produttore che non deve subire la concorrenza sleale, la capacità concorrenziale delle imprese nazionali che devono poter ricorrere alla delocalizzazione della produzione ed il consumatore, la cui buona fede deve essere preservata.

Soccorre senz'altro in aiuto della diffidenza comprensibilmente maturata avverso la categoria dei produttori, il sistema della tracciabilità - rintracciabilità degli alimenti, che ben potrebbe tradursi in un valido strumento per ripristinare tale rapporto di fiducia.

I termini 'tracciabilità' e 'rintracciabilità' sono oggi di grandissima attualità sulla scena agroalimentare, consentendo di rispondere alle crescenti istanze di sicurezza provenienti da parte dei consumatori, viepiù individuando precipue responsabilità lungo l'intera filiera<sup>80</sup>.

Tale sistema s'inserisce nel progetto comunitario<sup>81</sup> di accordare non solo al consumatore la possibilità di riconoscere sul mercato un determinato prodotto, ma di assicurare, al contempo, agli organismi nazionali e comunitari preposti alla tutela sanitaria, la rintracciabilità degli alimenti, fungendo da catalizzatore di informazione per la P.A. nella lotta alle frodi alimentari<sup>82</sup>. Al perseguimento di siffatti obiettivi è diretto il regolamento CE n.178/2002, che – come è noto – ha sancito, per la prima volta, la obbligatorietà della rintracciabilità degli alimenti, dei mangimi, degli animali destinati alla produzione alimentare e di qualsiasi altra sostanza destinata o atta a entrare a far parte di un alimento o mangime<sup>83</sup>.

“A tal fine, gli operatori del settore devono individuare chi abbia loro fornito un alimento e devono disporre di sistemi capaci di identificare le imprese alle quali hanno fornito i propri prodotti. Si impone quindi la necessità di attuare un metodo efficace di controllo dei flussi in entrata e in uscita, incasellando di fatto l'impresa all'interno di una catena (filiera in

---

<sup>80</sup> Negli ultimi anni, non a caso, si è discusso e non poco di 'Blockchain' ovvero della tecnologia, nata in ambito finanziario e poi traslata nel settore delle filiere agro-alimentari, che consente una tracciabilità rapida ed efficace degli alimenti.

<sup>81</sup> La pubblicazione del Libro Bianco sulla Sicurezza Alimentare del 12 gennaio 2000, ha segnato l'inizio della revisione di tutta la legislazione europea nel settore alimentare, per renderla più coerente, comprensibile, elastica ed apportare maggiore trasparenza ai consumatori. Ciò nasce dalla consapevolezza che lo sviluppo della tecnologia e l'evoluzione dello stile di vita hanno reso ancora più complessa la produzione di alimenti sicuri, in conseguenza ad esempio della maggiore varietà di materie prime e del rapidissimo sviluppo di prodotti nuovi.

<sup>82</sup> Con riferimento alla nozione di frode alimentare, v.si in dottrina: SABELLICO, *Note pratiche di legislazione vitivinicola*, Milano, 2001, p. 439 e ss.

<sup>83</sup> In G.U.C.E. n. 031 del 1.2.2002, 1-24.

alcuni casi), che la vede corresponsabile dei flussi materiali, insieme alle altre imprese presenti, in tutte le fasi, dalla produzione fino alla trasformazione e distribuzione. Le informazioni al riguardo sono messe a disposizione delle autorità competenti che le richiedono. Gli alimenti o i mangimi che sono immessi sul mercato della Comunità o che probabilmente lo saranno devono essere adeguatamente etichettati o identificati per agevolarne la rintracciabilità, mediante documenti o informazioni pertinenti secondo i requisiti previsti in materia da disposizioni più specifiche<sup>84</sup>.

Occorre allora chiarire che per tracciabilità<sup>85</sup> s'intende l'insieme di due processi a volte erroneamente utilizzati come sinonimi: tracciabilità e rintracciabilità. Tale diversa terminologia individua due procedure speculari: la prima può definirsi come l'insieme dei meccanismi ed operazioni tese all'individuazione di tutti i soggetti che a vario titolo e con diverse modalità intervengono nella produzione e commercializzazione di un determinato prodotto agroalimentare. La rintracciabilità<sup>86</sup> indica, invece, l'operazione inversa che consente al soggetto, al fine di stabilire l'identità, la storia, l'origine di un prodotto, di ripercorrere a ritroso un tragitto già compiuto e ne 'rintraccia' il punto di partenza: l'*iter*, in altre parole, che vale a costituire il segno della trasparenza e dell'accessibilità del consumatore alla filiera produttiva. A seguito della emanazione, poi, del regolamento comunitario sulla sicurezza alimentare, il legislatore nazionale, con la legge 7 marzo 2003, n. 38, recante "disposizioni in materia di agricoltura", ha delegato al Governo

<sup>84</sup> Art. 18, regolamento n. 178/2002.

<sup>85</sup> Sulla nozione di tracciabilità, in dottrina: DI MARTINO, *Rintracciabilità obbligatoria e rintracciabilità volontaria nel settore alimentare*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 2005, p. 141; ID., *La tutela dei consumatori: sulla qualità e sicurezza dei prodotti anche alimentari*, in CATTANEO (a cura di), *Scritti giuridici in memoria*, Milano, 2002, p. 559 e ss.; BORGHI, *Tracciabilità e precauzione: nuove e vecchie regole per i produttori mediterranei nel mercato globale*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 2004; in ambito di tracciabilità si è soliti, inoltre, operare un'ulteriore distinzione tra la tracciabilità interna e quella esterna. La prima si snoda lungo tutto il processo o la trasformazione di svolta da ciascuna azienda sui propri prodotti. Essa ha luogo indipendentemente dai partner commerciali e si concretizza attraverso una serie di procedure interne e specifiche per ciascuna azienda, mediante le quali è possibile risalire alla provenienza della materia, utilizzo e destinazione dei prodotti. La tracciabilità di filiera o esterna invece è un processo interaziendale, sintesi di processi di tracciabilità interna uniti da efficienti flussi di comunicazione. La tracciabilità interna si pone come prerequisito a quella esterna.

<sup>86</sup> In dottrina sulla rintracciabilità cfr. ALBISINNI, *Rintracciabilità di filiera nelle produzioni animali per la sicurezza alimentare*, in *Quaderni dei Georgofili*, Atti della giornata di studio, Firenze, 2 dicembre 2004; TORTORETO, *Aspetti giuridici della rintracciabilità di filiera*, in *Nuovo diritto agrario*, 2001, p. 673; CALCAGNI, *Rintracciabilità delle carni bovine: garanzia per il benessere dei consumatori*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 2000, p. 236.

il compito di ridefinire, tra l'altro, "gli strumenti relativi alla rintracciabilità, all'etichettatura ed alla pubblicità dei prodotti alimentari e dei mangimi, favorendo, l'adozione di procedure di tracciabilità, differenziate per filiera".

Muovendo dalle specificità delle filiere alimentari e del diverso approccio con cui il tema in discorso è stato affrontato dalle organizzazioni di produttori nei singoli comparti produttivi, l'Italia sembra avere optato per una legislazione differenziata di tipo verticale, con norme *ad hoc* per ciascun settore produttivo. La scelta di affiancare ad una rintracciabilità obbligatoria generale, una tracciabilità differenziata per filiere produttive è certamente condivisibile, laddove si ponga mente al fatto che la rintracciabilità dei prodotti varia in ragione delle caratteristiche tecniche degli stessi: la tracciabilità dei prodotti vinicoli<sup>87</sup>, ad esempio, si realizza facendo riferimento ad elementi ed a tecniche di produzione dissimili rispetto a quelle che concorrono ad attuare la tracciabilità di prodotti oliandoli.

Tuttavia, per realizzare un sistema di tracciabilità della filiera, bisogna innanzitutto identificare le aziende che contribuiscono alla formazione del prodotto (*flow-sheet*). La struttura così costituita fornisce l'identità di tutte le aziende coinvolte, identificando il percorso della materia prima, degli additivi ed i relativi soggetti fornitori. Successivamente occorre definire un modello organizzativo, che deve essere adottato da tutte le aziende: bisogna cioè determinare un nodo di coordinamento sul quale devono convergere tutte le informazioni utili ad identificare, monitorare e registrare i dati relativi ai flussi materiali che formano il prodotto. Il citato nodo di coordinamento ha quindi il compito di coordinare ed effettuare la raccolta dei dati, verificare il rispetto delle regole sulla tracciabilità, rispondere alle richieste d'informazione fatte da clienti, autorità ispettiva, consumatori, enti di certificazione. Un supporto utile per la gestione della tracciabilità è la realizzazione di una rete informatica<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> Nel settore vitivinicolo il reg. 436/2009 richiede di tenere i c.d. registri di trattamento, in cui vengono annotate le lavorazioni.

<sup>88</sup> Il sistema informatico, inoltre, permetterà di tenere sempre sotto controllo l'intero processo di ogni lotto e risalire a tutte le metodologie di produzione, confezionamento e conservazione, nonché agli eventuali interventi di semilavorazione prestati da terzi (distribuzione e vendita). Verranno rese visibili via web solo le informazioni che l'azienda intende divulgare (ampiezza e profondità della tracciabilità - norma UNI 10939).

## 7. Conclusioni

Se si guarda al diritto europeo dal punto di osservazione dell'economia, ci si accorge che esso sembra aver insediato il mercato come "nuovo sovrano"<sup>89</sup> in luogo delle autorità delle epoche precedenti.

È indubbio che questa nuova sovranità mostri un punto di debolezza laddove investe il suo rapporto con i diritti fondamentali della persona; di qui, come si è visto, l'esigenza di disciplinare meticolosamente l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari attraverso informazioni che non siano false, ambigue o fuorvianti, ovvero tali da sviare l'acquirente da scelte utili per una sana alimentazione.

Del resto, l'alimentazione e la sua regolamentazione sono naturalmente legate alla salute dell'uomo e ciò spiega l'esistenza di un apparato punitivo evidentemente complesso e comunque ad oggi ancora insufficiente. In effetti, la contraffazione si trova al centro di un processo di trasformazione che, oltre ad evidenziare in maniera esemplare alcune criticità dei processi di globalizzazione, mette a dura prova la tenuta degli strumenti giuridici di contrasto.

Risulta evidente che l'obiettivo della sicurezza e della trasparenza alimentare passi anche attraverso il potenziamento della disciplina sull'origine obbligatoria di tali prodotti.

Come segnalato, i regolamenti in materia di sicurezza e informazione sugli alimenti, implementati dalle specifiche discipline di settore, hanno inaugurato la costruzione di un apparato normativo costitutivo delle fondamenta comuni per i contratti conclusi dal consumatore di alimenti.

Occorrerebbe, tuttavia, 'confinare' i singoli interventi settoriali ad oggi posti in essere al fine precipuo di ridurre le incertezze ancora esistenti. La peculiarità di alcune filiere – si pensi al vino o all'olio – ha imposto la necessità della previsione di regole specifiche, "ma è altrettanto evidente l'impossibilità di elaborare una disciplina per tutte le fattispecie che la realtà presenta".

Di là da considerazioni relative alla organicità o alla coerenza di settoriali previsioni legislative, non v'è chi non veda come l'effettiva *consumer*

<sup>89</sup> IRTI, *Nichilismo giuridico*, Roma – Bari, 2004, p. 10, secondo cui "Il mercato, spaziale o globale che si dica, obbedisce ad una logica di rigorosa oggettività. I particolari linguaggi sono ridotti al gergo inglese della tecnoeconomia; la varietà delle monete tende a contrarsi ed unificarsi; gli uomini assumono le posizioni tipiche del mercato (imprenditori, compratori, venditori). Gli 'individui imprecisi' (per usare un'espressione di Paul Valéry) non sono ammessi: tutti debbono lasciarsi misurare da criteri omologanti, rendersi conformi all'uniforme. Così, insieme con l'identità dei luoghi, è perduta l'identità degli uomini, considerati semplici funzionari del mercato".

*protection*, quindi la reale tutela del mercato, potrà dirsi raggiunta solo allorquando risulti superato il *vulnus* della relativa carenza sanzionatoria. “L’esperibilità, *ex post*, dei rimedi che il legislatore europeo e quello italiano contemplanano nel caso in cui si verifichi un danno [...], non sembra ancora rassicurare sul raggiungimento di una tutela piena ed effettiva della sua integrità fisica e del diritto all’informazione ad essa connesso”<sup>90</sup>. Se la sanzione dell’incomerciabilità del bene risulta insufficiente, parimenti i possibili rimedi civilistici mostrano di essere inadeguati per le peculiarità che il mercato degli alimenti presenta. Si intuisce agevolmente come il riferimento sia al ricorso all’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato laddove siano in gioco interessi collettivi ovvero all’invalidità contrattuale o all’azione risarcitoria per i casi i cui l’informazione incida sul singolo atto negoziale, collocandosi nella fase che immediatamente lo precede o in quella relativa alla sua conclusione.

In particolare il sistema civilistico delle responsabilità si caratterizza per essere poco dissuasivo, tenuto conto anche della circostanza che le aziende, ricorrendo alla copertura assicurativa del rischio, riversano sui consumatori stessi i costi derivanti da prodotti difettosi, accettando il rischio di incidenti<sup>91</sup>. Servirebbe in tale ambito rivitalizzare il principio del *neminem laedere*, superando la logica della mera compensazione, per attribuire al danno anche una funzione afflittiva.

D’altro canto, la peculiarità del mercato alimentare in ragione della deperibilità dei prodotti alimentari e del loro esiguo valore se acquistati singolarmente, nonché la complessità della eventuale fase istruttoria di un processo che potrebbe avere come convenuti una pluralità di responsabili a seconda della dimensione della catena alimentare, determineranno il consumatore di alimenti ad agire nelle sole ipotesi di maggiore gravità.

Vale allora salutare con favore la *class action* ridisegnata dalla legge 31 del 2019, che collocando lo strumento nel codice di procedura civile punta in maniera esplicita a favorirne un maggiore utilizzo. Viene difatti ampliato non solo il novero dei soggetti legittimati ad utilizzare la nuova azione collettiva, vale dire non più i soli consumatori o utenti, ma chiunque avanza una richiesta di risarcimento per il danno provocato, senza trascurare l’ambito oggettivo di applicazione, in quanto essa potrà essere impiegata sia per l’accertamento della responsabilità contrattuale, sia per le diverse forme di responsabilità extracontrattuale.

<sup>90</sup> ROMANO, *Le informazioni obbligatorie nel mercato alimentare: tutela o autoresponsabilità del contraente debole?*, cit., p. 276.

<sup>91</sup> In tal senso v. le riflessioni di PALMIERI, *La responsabilità dell’impresa alimentare*, in PAOLONI (a cura di), *Alimenti, danno e responsabilità*, Milano, 2008, p. 93.

In ogni caso, per quanto qui rileva, si avverte sempre più la necessità di intervenire in una fase che preceda e in qualche modo ‘anticipi’ il verificarsi del danno all’interno di un mercato che ha assunto ormai una dimensione mondiale, caratterizzata dal consumo degli alimenti a migliaia di chilometri dal luogo della loro produzione.

Nel dettaglio, sarà fondamentale intervenire sul profilo ‘qualitativo’ e non solo quantitativo delle informazioni rese, in modo da prevenire il rischio opposto di una scarsa fruibilità delle stesse oltre che di una maggiore confusione per il consumatore che si accinge a compiere le proprie scelte in condizioni non pienamente cautelative. Non vi è dubbio che la particolarità delle nuove modalità di contrattazione a distanza e la mancanza di un’adeguata preparazione tecnica impediscano una effettiva conoscenza che conduca alla concreta consapevolezza delle scelte di acquisto.

*De jure condendo*, un ruolo decisivo dovrà venire poi dal monitoraggio e dal controllo costante del prodotto, attraverso regole comuni, in grado di eliminare quanto possa pregiudicare il buon funzionamento del dispositivo concorrenziale, nonché derivazioni nazionali che ben potrebbero creare inconsapevole confusione ed ingiustificate disuguaglianze.

