

## Sommario

### Editoriale

*Luigi Costato*

L'origine conta: nell'alimentare e in agricoltura 1

**Workshop AIDA-EFLA  
Milano, 10 December 2019**

**The Implementation of  
Regulation (EU) No 1169/2011  
in some Member States and  
the sanctions models adopted**

*Alessandro Artom*

An introduction 5

*Ferdinando Albisinni*

National enforcement of  
food communication rules 6

*Valeria Paganizza*

A European overview on  
Regulation No 1169/2011 after  
the entry into force 11

*Alice Artom*

The implementation of  
Regulation No 1169/2011  
in Italy 31

*Vicente Rodríguez Fuentes*

The implementation of  
Regulation No 1169/2011  
in Spain 39

*Didier Le Goff*

The implementation of  
Regulation No 1169/2011  
in France 43

*Luigi Cortellesa*

Il Comando Carabinieri per  
la tutela agroalimentare 46

*Laura Ammannati*

Information in agri-food  
market: the role of digital  
technologies 51

*Sabrina Lanni*

Front-of-package food labels  
and consumer's autonomous  
decision-making 57

### Ricerche

*Gelsomina Salito*

Alimentazione (in)consapevole  
e rischi per il soggetto  
allergico 65

## Editoriale

### L'origine conta: nell'alimentare e in agricoltura

Il diritto dell'UE continua il suo cammino di progressiva precisazione attorno ai metodi di comunicazione, da parte dei produttori e dei distributori, di notizie sempre più particolareggiate rivolte ai consumatori, in particolare attraverso le etichette. Questi sviluppi fanno ritenere, da taluni, che le corrispondenti norme siano adottate solo per la protezione dei consumatori, ma le cose non stanno così.

Questi sviluppi comportano, infatti, anche non trascurabili vantaggi alle produzioni primarie nazionali, poiché la possibilità di indicare l'origine della materia prima agricola ha dato la stura a molteplici iniziative dei trasformatori che, in molti casi, dichiarando l'italianità del prodotto di base riescono ad ottenere un vantaggio competitivo sui loro concorrenti, pur italiani, che tale dichiarazione non possono fare perché, forse, temono di non riuscire a garantire la disponibilità di materie prime coltivate in Italia o perché, ed è questa l'ipotesi più frequente, preferiscono evitare questa complicazione ed acquistano indifferentemente sul mercato mondiale e su quello nazionale.

In effetti, attraverso la tracciabilità, che originariamente aveva ragioni prettamente sanitarie, si può seguire il percorso compiuto dalla materia prima agricola in tutti i suoi passaggi e assicurare che la dichiarazione di italianità della materia prima sia fondata su un meccanismo efficiente. La trasformazione delle finalità delle regole di provenienza della materia prima agricola è, in effetti, rilevante e cambia il senso stesso della tracciabilità; essa, pur mantenendo le sue finalità sanitarie (va sempre ricordato che è figlia delle vicende della c. d. mucca pazza), è diventata un potenziale strumento promozionale a favore dell'agricoltura.

Le regole sull'etichettatura sono, dunque, caratterizzate dall'essere "alimentari" in generale, ma anche "agrarie", come si evidenzia, tra le altre, nella norma che esenta dall'indicazione dei componenti dell'alimento, che interessa in gran parte prodotti agricoli, oltre che in quella che prevede l'obbligo di indicare l'origine del principale ingrediente, abbandonando la vecchia regola, di natura doganale, che privilegiava il Paese di lavorazione finale del prodotto, omettendo il legame con l'origine della materia prima.

Quest'ultima norma costituisce, da sola, il vero punto di svolta a favore dell'agricoltura storicamente più affermata, e cioè di quella italiana.

Si è a lungo disputato, in sede dell'Unione europea, sulla ragionevolezza di una tale prescrizione, sostenendo che, in definitiva, la pasta non ci dice chiaramente l'origine territoriale del grano, ad esempio. Ha prevalso la tesi opposta che ha preferito fornire informazioni più dettagliate al consumatore. Va detto che la scelta di valorizzare l'origine agricola degli ingredienti, fatta propria dal Parlamento Europeo con il Reg. (UE) n. 1169/2011, è stata largamente depotenziata dalla Commissione Europea, sia con il

## rivista di diritto alimentare

### Direttore

Luigi Costato

### Vice direttori

Ferdinando Albinini - Paolo Borghi

### Comitato scientifico

Francesco Adornato - Sandro Amoroso - Alessandro Artom  
Alberto Germanò - Marianna Giuffrida  
Marco Goldoni - Antonio Jannarelli - Emanuele Marconi -  
Pietro Masi - Lorenza Paoloni - Michele Tamponi

### Segreteria di Redazione

Monica Minelli

### Editore

A.I.D.A. - ASSOCIAZIONE  
ITALIANA DI DIRITTO ALIMENTARE

### Redazione

Via Ciro Menotti 4 - 00195 Roma  
tel. 063210986 - fax 063210986  
e-mail [redazione@aida-ifla.it](mailto:redazione@aida-ifla.it)

### Sede legale

Via Ricchieri 21 - 45100 Rovigo

Periodico iscritto il 18/9/2007 al n. 393/2007 del Registro  
della Stampa presso il Tribunale di Roma (online)  
ISSN 1973-3593 [online]

Periodico iscritto il 26/5/2011 al n. 172/2011 del Registro  
della Stampa presso il Tribunale di Roma (su carta)  
ISSN 2240-7588 [stampato]  
stampato in proprio

dir. resp.: Ferdinando Albinini

### HANNO COLLABORATO A QUESTO FASCICOLO

FERDINANDO ALBININI, straordinario  
Universitas Mercatorum

LAURA AMMANNATI, ordinario Università di  
Milano

ALICE ARTOM, avvocato in Milano

ALESSANDRO ARTOM, avvocato in Milano

LUIGI CORTELESSA, comandante del  
Comando Carabinieri per la Tutela  
Agroalimentare

LUIGI COSTATO, emerito nell'Università di  
Ferrara

DIDIER LE GOFF, avvocato in Parigi

SABRINA LANNI, associato Università di  
Milano

VALERIA PAGANIZZA, avvocato in Ferrara

GELSOMINA SALITO, associato Università di  
Salerno

VICENTE RODRÍGUEZ FUENTES, avvocato in  
Siviglia

I testi pubblicati sulla Rivista di diritto alimentare, ad eccezione delle rubriche informative, sono sottoposti alla valutazione aggiuntiva di due "referees" anonimi. La direzione della rivista esclude dalla valutazione i contributi redatti da autori di chiara fama. Ai revisori non è comunicato il nome dell'autore del testo da valutare. I revisori formulano un giudizio sul testo ai fini della pubblicazione, ed indicano eventuali integrazioni e modifiche che ritengono opportune.

Nel rispetto della pluralità di voci e di opinioni accolte nella Rivista, gli articoli ed i commenti pubblicati impegnano esclusivamente la responsabilità degli autori.

Il presente fascicolo è stato chiuso in Redazione il 30 Maggio 2020, a causa del blocco delle attività cagionato dall'emergenza COVID.

Reg. esec. n. 1337/2013 sull'origine delle carni delle specie suina, ovina, caprina e di volatili, sia con il Reg. esec. n. 2018/775 sull'indicazione di origine degli ingredienti, che ammette quale possibile indicazione di origine "UE" o "non-UE" o anche "UE e non UE", riprendendo l'operazione compiuta dalla Commissione già nel 2002 con il Reg. n. 2019/2002 sulle norme di commercializzazione dell'olio di oliva. Queste scelte della Commissione Europea sono singolarmente passate sotto silenzio in sede nazionale, ed in sede UE il Parlamento, pur censurando il Reg. esec. n. 1337/2013 sulle carni, nulla ha poi osservato quanto al Reg. esec. n. 2018/775 nonostante questo appaia disegnato secondo principi diversi da quelli affermati nel Reg. n. 1169/2011 costituente l'atto legislativo di delega alla Commissione.

Pur con queste incertezze e contraddizioni, tuttavia, cresce l'attenzione del regolatore europeo verso l'origine agricola dei prodotti alimentari, in coerenza con la finalità essenziale tuttora assegnata all'attività agricola. Com'è noto, l'agricoltura, scoperta che ha consentito all'uomo di arrivare a questo stadio di sviluppo - con vantaggi e vantaggi che non è in questa sede che si devono elencare e, se del caso, lamentare - produce sia alimenti, sia materie prime di alimenti, sia prodotti non alimentari; ma questi ultimi hanno progressivamente perso d'importanza, poiché, ad esempio, ci vestiamo per lo più con derivati del petrolio piuttosto che con fibre vegetali o animali, mentre usiamo le pelli bovine per scarpe e borse, ma ciò soprattutto perché questi animali li alleviamo per ottenere carne e latte, e sono i grandi mammiferi più numerosi sulla terra (circa 10 miliardi di capi). Invece cibo ed agricoltura sono, ad oggi, legati a doppio filo e non sembrano alle viste scoperte che ci affranchino dall'utilizzo della terra per poter mangiare; infatti, le coltivazioni verticali su cartone e simili sono interessanti e possono permetterci di ottenere qualche prodotto in contro stagione, ma non di alimentare 7 miliardi di umani, mentre è ancora lontano, sembra, il momento in cui si produrrà su scala industriale la carne bovina in laboratorio, che sarà comunque un'attività che avrà bisogno di prodotti agricoli per essere realizzata.

Territori da molti secoli occupati dall'uomo, e l'Italia è un esempio peculiare, sono caratterizzati da monumenti di pietra o di marmo, da pitture e sculture, da opere letterarie eterogenee - filosofiche, poetiche, scientifiche ecc. - frutto dell'ingegno dei nostri antenati, ma anche da cibi da secoli inventati, come certi formaggi e certi vini, e non solo, che anch'essi sono elementi monumentali di un passato ricco d'ingegno e di passione che mantiene il suo fascino e la sua presa sul consumatore, estendendola, anzi, ben oltre i nostri confini.

La nostra agricoltura, di dimensioni quantitative contenute, dato che la penisola ha ben poche pianure, essendo invece molto dotata di colline e di montagne, ha però saputo produrre una grande quantità di ricette di prodotti alimentari nobili, oggetto di imitazione da parte di tanti e di una grande richiesta dall'estero. Queste prelibatezze, ottenute comunque da trasformatori italiani, eccedono le potenzialità produttive del nostro

settore primario. Ma l'abilità dei componenti del sistema alimentare italiano, nel suo complesso, riesce a valorizzare il *made in Italy*, specie se sa contenere le produzioni, cosa che talvolta sfugge al controllo di alcuni *vignerons*, i quali non comprendono che l'equilibrio fra domanda ed offerta deve essere mantenuto, se non si vuole che lo squilibrio comporti un precipitare dei prezzi.

Luigi Costato

---

L'editoriale che apre il fascicolo sottolinea, già dal titolo, l'importanza crescente della dichiarazione di origine dei prodotti alimentari, non solo nell'ambito della produzione e commercializzazione di prodotti finali destinati al consumo, ma anche a monte, all'interno della fase produttiva agricola.

A lungo si è insistito *"sulla necessità d'informare e tutelare i consumatori"* quale finalità perseguita da una disciplina europea che da oltre 40 anni vieta modalità di etichettatura *"tali da indurre in errore l'acquirente, specialmente: ... i) per quanto riguarda le caratteristiche del prodotto alimentare e in particolare ... l'origine o la provenienza"*, secondo quanto disposto sin dal 1978 dalla prima direttiva europea in tema di etichettatura dei prodotti alimentari, la Direttiva 79/112/CEE del 18 dicembre 1978.

In questi decenni di applicazione della normativa di fonte europea, è tuttavia emersa, con crescente rilievo, un'ulteriore finalità, accanto a quella intesa a tutelare il consumatore offrendogli informazioni veritiere e non ingannevoli: quella intesa a valorizzare l'attività produttiva agricola all'interno della distribuzione del valore lungo la filiera. In questa prospettiva l'editoriale pone in rilievo come la crescente attenzione verso l'indicazione dell'origine della materia prima agricola utilizzata possa comportare anche non trascurabili vantaggi alle produzioni primarie nazionali. Da ciò la considerazione che le regole sull'etichettatura sono caratterizzate dall'essere insieme alimentari ed agrarie, siccome finalizzate a tutelare sia i consumatori che i produttori agricoli, oltre che i trasformati, i quali attraverso la dichiarazione di origine dei componenti valorizzano sul mercato anche i prodotti trasformati. L'origine dei prodotti alimentari e dei loro ingredienti si connota così come strumento rilevante di competizione sul mercato.

In questo ambito un ruolo centrale è stato giocato nell'ultimo decennio dal Regolamento (UE) n. 1169/2011, con l'introduzione di specifici criteri per l'indicazione in etichetta del paese di origine e del *luogo di provenienza*.

Le innovative scelte espresse in tale regolamento sono state in parte depotenziate dai successivi regolamenti di esecuzione della Commissione Europea n. 1337/2013 sull'origine delle carni delle specie suina, ovina, caprina e di volatili, e n. 2018/775 sull'indicazione di origine degli ingredienti. Restano però rilevanti le novità introdotte dal Regolamento (UE) n. 1169/2011 su questo e su altri temi, nella prospettiva di una codificazione sistematica della disciplina dell'etichettatura dei prodotti alimentari.

Preso atto delle novità che stavano per essere introdotte dal progetto di nuovo regolamento sulla comunicazione al consumatore di prodotti alimentari, all'epoca in corso di adozione e pubblicazione, nel 2011 l'AIDA ha organizzato un incontro a Milano, il 6 giugno 2011, in collaborazione con l'EFLA – European Food Law Association, per una prima analisi su contenuti ed effetti di tali novità disciplinari. Le relazioni discusse in tale occasione sono state pubblicate nel fascicolo n. 2-2011 di questa *Rivista*.

Otto anni dopo l'AIDA, in collaborazione con l'EFLA – European Food Law Association e con l'Università degli Studi di Milano, ha organizzato un secondo incontro, svoltosi anch'esso a Milano, il 10 dicembre 2019, e ospitato dal Dipartimento di Studi Internazionali, Giuridici e Storico-Politici, sul tema *"The implementation of Regulation 1169/2011/EU in the EU Member States and the sanction model adopted"*, individuando nei profili attuativi e sanzionatori in sede nazionale di questo regolamento elementi cruciali nella regolazione. All'incontro, svoltosi in lingua inglese, hanno partecipato relatori di diversi Paesi europei, oltre che italiani, proponendo un approccio comparativo nella lettura delle diverse esperienze di applicazione del regolamento, per sua natura inteso ad assicurare maggiore uniformità disciplinare rispetto alle precedenti direttive, e che tuttavia lascia ampi spazi alle scelte attuative e sanzionatorie in sede nazionale.

Relazioni ed interventi discussi nel corso dell'incontro sono pubblicati in questo fascicolo della *Rivista*.

Alessandro Artom introduce i lavori, dando conto delle ragioni della scelta del tema.

Ferdinando Albisinni discute gli elementi di novità introdotti dal Regolamento (UE) n. 1169/2011 sotto il profilo del generale quadro giuridico (nella misura in cui questo regolamento ha sostituito ed accorpato in un unico testo sistematicamente orientato una serie di precedenti distinti atti, regolamenti e direttive), del merito della regolazione (con l'introduzione di nuove cruciali definizioni, quali quelle di paese di origine o luogo di provenienza, e l'adozione di un nuovo approccio quanto alle possibili misure nazionali), nell'area di applicazione (ben più estesa che in passato); e sottolinea l'impatto di queste novità quanto alla declinazione nazionale delle sanzioni, richiamando alcuni recenti casi decisi dalla Corte di giustizia.

Valeria Paganizza propone un'ampia e dettagliata analisi dei documenti europei in tema di etichettatura, ivi inclusi i documenti adottati nel corso degli anni dalla Commissione Europea, con riferimento ad alcuni dei temi che hanno maggiormente suscitato confronti e dibattiti in questi anni, a cominciare dal tema cruciale dell'indicazione di origine in etichetta dei prodotti alimentari e dei loro ingredienti.

Alice Artom riferisce sull'attuazione in Italia del Regolamento (UE) n. 1169/2011 e sui modelli sanzionatori introdotti con il Decreto Legislativo n. 231 del 2017 e con gli altri provvedimenti adottati in Italia in sede legislativa e regolamentare.

Vicente Rodríguez Fuentes illustra la disciplina applicabile in Spagna, sottolineando come l'articolazione della Spagna in Comunità autonome e Regioni assegni soprattutto alla dimensione locale le scelte sulle misure sanzionatorie applicate; riferisce di una serie di casi e questioni rilevanti sin qui emersi, e richiama il ruolo giocato da organismi di autocontrollo volontario su base privatistica.

Didier Le Goff esamina l'attuazione in Francia del Regolamento UE all'interno del quadro disciplinare generale fissato dal Codice del Consumo francese, tenendo conto degli orientamenti espressi dalla Corte di Cassazione.

Luigi Cortellessa analizza le competenze e le attività del Comando Carabinieri per la tutela agroalimentare, riferendo in un ampio prospetto i risultati operativi conseguiti nel 2019.

Laura Ammannati pone l'attenzione sul ruolo che la digitalizzazione sta giocando (e potrà giocare in un prossimo futuro) all'interno della comunicazione nella filiera agroalimentare, migliorando l'efficienza ed aumentando la fiducia di produttori, attori della filiera, e consumatori; e conclude sottolineando come questi nuovi ed originali strumenti pongano problemi disciplinari non ancora affrontati con adeguata consapevolezza da legislatori ed amministratori.

Sabrina Lanni pone l'attenzione sulle diverse prospettive adottate nei vari paesi europei quanto ai contenuti obbligatori e facoltativi delle etichette dei prodotti alimentari, ed all'interazione dei differenti modelli con il diritto dei consumatori a poter operare scelte consapevoli ed informate, e con la disciplina di fonte europea di cui alla Direttiva 2005/29/CE sul divieto di pratiche commerciali sleali nel mercato interno. La relazione estende l'analisi comparativa alle innovative scelte di regolazione operate da alcuni paesi sudamericani, e conclude rilevando che la disciplina dell'etichettatura investe non soltanto le scelte dei consumatori a tutela della loro salute, ma una pluralità di diritti, tutti in vario modo riferibili al diritto di poter effettuare scelte consapevoli ed informate.

Chiude il fascicolo, nella sezione dedicata alle **Ricerche**, l'indagine di Gelsomina Salito su una questione di grande rilievo ed attualità, anch'essa interna ai temi propri della comunicazione rivolta al consumatore di prodotti alimentari ed all'applicazione del Regolamento (UE) n. 1169/2011: quella relativa alle finalità di tutela attiva della salute assegnate alla comunicazione, al fine di consentire al consumatore scelte consapevoli, che possano tenere in debito conto eventuali allergie del consumatore medesimo. L'ampia analisi richiama la distinzione fra principio di prevenzione e principio di precauzione, esamina gli strumenti pubblicitari e privatistici, nazionali e comunitari, che nel corso degli anni hanno operato al fine di garantire efficace tutela al consumatore di alimenti, concludendo che l'attuale disciplina, pur complessa ed articolata, è più efficace delle precedenti, presenta tuttora rilevanti criticità non compiutamente risolte.