

## Commenti e note

### L'indirizzo interpretativo dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato sulle regole di etichettatura della pasta

Domenico Monci

#### 1.- Introduzione

L'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato (d'ora in avanti AGCM o «Autorità»), nel corso del 2019, ha avviato un'indagine finalizzata a valutare la trasparenza e la non ingannevolezza delle informazioni offerte su base volontaria, con riferimento al corretto trasferimento al consumatore medio delle indicazioni sulla filiera della pasta.

L'Autorità ha contestato in alcuni casi le complesse modalità di presentazione al consumatore della pasta di semola di grano duro per come proposta in etichetta, sia per la distribuzione nei punti vendita che sui rispettivi siti internet aziendali. Le contestazioni si fondano sull'assunto che tali modalità, attraverso il richiamo enfatico all'italianità del prodotto operato con parole, immagini,

strutturazione e posizionamento dei messaggi nella grafica del packaging, siano in grado di ingenerare nel consumatore l'idea ingannevole che l'intera filiera produttiva della pasta, a partire dalla materia prima, sia italiana mentre, di contro, per la relativa produzione veniva (e viene) impiegato anche grano di origine estera.

Alcuni operatori hanno optato per impegni a modificare l'etichetta. Per chi non lo ha fatto (uno, in realtà) l'AGCM ha precisato che si tratta di pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 21 e 22 del Codice del Consumo<sup>1</sup> e ne ha vietato la diffusione e continuazione, imponendo che sia modificata entro novanta giorni, nonché irrogando una sanzione amministrativa pecuniaria di un milione di euro.

#### 2.- Il Regolamento 1169/2011 la presentazione dell'alimento al consumatore

L'informazione assume nel mercato alimentare un ruolo fondamentale. Esso è caratterizzato dalla radicale impersonalità con la quale si consuma l'anonimo rapporto negoziale tra gli attori, che favorisce a sua volta una sorta di intrinseca cautela relazionale. Sicché i riferimenti sulle «qualità» e le caratteristiche degli alimenti sono ritenuti<sup>2</sup> condizione per assicurare gli interessi dei consumatori e la lealtà nella concorrenza<sup>3</sup>.

(<sup>1</sup>) Si fa riferimento al d. lgs. 6 settembre 2005, n. 206, Codice del consumo, a norma dell'art. 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229.

(<sup>2</sup>) F. Albisinni, *Il diritto agrario europeo dopo Lisbona fra intervento e regolazione: i codici europei dell'agricoltura*, in *Agr. ist. merc.*, 2011, II, pp. 29-53; Id., *La comunicazione al consumatore di alimenti, le disposizioni nazionali e l'origine dei prodotti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, pp. 66-78; E. Baroncini, *Il diritto di informazione del consumatore nel GATT 1994 e nell'Accordo TBT: l'approccio dell'Unione europea*, in G. Venturini, G. Coscia, M. Vellano (a cura di), *Le nuove sfide per l'Organizzazione mondiale del commercio a dieci anni dalla sua istituzione*, Milano, 2005, pp. 287-324. Parte della dottrina ritiene che il diritto all'informazione alimentare abbia copertura costituzionale: C. Losavio, *Il consumatore di alimenti nell'Unione europea e il suo diritto ad essere informato*, Milano, 2007, pp. 41-61. La natura fondamentale del diritto all'informazione alimentare potrebbe derivare, con riferimento ai soli consumatori, dall'orientamento dottrinale che intravede la possibilità di annoverare i diritti dei consumatori tra i diritti umani: su tutti v. I. Benöhr, H.-W. Micklitz, *Consumer Protection and Human Rights*, in G. Howells, I. Ramsay, T. Wilhelmsson (a cura di), *Handbook of Research on International Consumer Law*, Cheltenham, 2010, pp. 18-46.

(<sup>3</sup>) F. Albisinni, *Prodotti alimentari e tutela transfrontaliera*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, 2-2009, pp. 1-15, sp. p. 3. Tuttavia, il Reg. (UE) 1169/2011 non chiarisce come le norme, ivi contenute, sulle informazioni leali debbano essere coordinate con la Direttiva (CE) 2005/29 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2005 relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Tale importanza assume ancor più rilevanza, se si considera che con riferimento al campo della correttezza informativa sui prodotti alimentari, in materia di etichettatura, pubblicità e presentazione degli alimenti al consumatore si sono susseguite nel tempo molteplici discipline, pur dotate di differenti origini e finalità, tra loro strettamente connesse in quanto incidenti sulle regole di comunicazione sul mercato<sup>4</sup>.

La presentazione dell'alimento quale strumento necessario per consentire al consumatore di compiere un acquisto consapevole<sup>5</sup>, passa essenzialmente attraverso le informazioni riportate sull'etichetta che accompagna l'imballaggio di qualsiasi prodotto alimentare immesso sul mercato o fornite con qualsiasi altro mezzo<sup>6</sup>.

Il Regolamento (UE) n. 1169/2011<sup>7</sup> in particolare, riferendosi espressamente alle «informazioni sugli alimenti ai consumatori» e non semplicemente, come nel caso della pregressa disciplina<sup>8</sup>, alla «etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari», ha mostrato sin dal suo esordio<sup>9</sup>, un diverso approccio del legislatore europeo, più proteso nel nuovo indirizzo, ad affiancare le scelte del consumatore per il quale delinea una

sorta di strumentario legale informativo «a vocazione formativa».

Imponendo infatti all'operatore «con il cui nome o con la cui ragione sociale è commercializzato il prodotto»<sup>10</sup> un modello legale preconstituito di trasferimento delle informazioni che genera un sistema comunicativo uniforme, si vuole costruire nel consumatore una coscienza consapevole ad un acquisto che sia il più possibile epurato dagli espedienti delle politiche commerciali concorrenziali e si introduce una regola generale di neutralità comunicativa che, attraverso la fornitura di informazioni doverose, renda la negoziazione dell'ignaro consumatore libera da qualsiasi ostacolo distorsivo che possa incidere sulla conformità dell'alimento alle proprie aspettative<sup>11</sup>.

Il sistema di etichettatura delineato nel Regolamento (UE) n. 1169/2011 si confronta con la realtà del processo economico globale, in cui la legittima vocazione competitiva esercitata dagli operatori anche attraverso l'uso di leciti meccanismi di accattivante informazione e le conoscenze specifiche del consumatore, ispirate spesso dalle esigenze sommarie (suo malgrado) di un'esistenza sociale frenetica, fanno sì che le pro-

(<sup>4</sup>) Cfr. in tal senso F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 2020, p. 229 ss. Tra le normative «orizzontali» di attuazione in materia si ricordano ad esempio il d.lgs. 109/1992, che ha costituito a lungo la disciplina interna di riferimento in materia di etichettatura degli alimenti, il d.lgs. 74/1992 in materia di pubblicità ingannevole, il d. lgs. 111/1992 in materia di alimentazione particolare e infine il d. lgs. 77/1992 in tema di etichettatura nutrizionale, in gran parte superati dal Reg (UE) 1169/2011 e del Reg (CE) 1924/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari (Regolamento *Claims*), su cui *infra*. A fini di completezza si richiamano anche la Direttiva (CE) 2000/13 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 marzo 2000 (oggi abrogata dal Reg. (UE) 1169/2011) in tema di etichettatura, presentazione e pubblicità di prodotti alimentari e la relativa normativa di recepimento, contenuta nel d. lgs. 23 giugno 2003, n. 181, attuazione della Direttiva (CE) 2000/13.

(<sup>5</sup>) In argomento si veda F. Bruno, *Il diritto alimentare nel contesto globale: USA e UE a confronto*, Milano, Wolters Kluwer, 2017, p. 131 ss.

(<sup>6</sup>) Art. 2, paragrafo 2, lett. a Reg. (UE) 1169/2011: «informazioni sugli alimenti»: «Le informazioni concernenti un alimento e messe a disposizione del consumatore finale mediante un'etichetta, altri materiali di accompagnamento o qualunque altro mezzo, compresi gli strumenti della tecnologia moderna o la comunicazione verbale».

(<sup>7</sup>) Regolamento (UE) 1169/2011 del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori.

(<sup>8</sup>) Direttiva (CE) 2000/13 che aveva a sua volta abrogato e sostituito la Direttiva (CEE) 79/112 del Consiglio del 18 dicembre 1978, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale, nonché la relativa pubblicità.

(<sup>9</sup>) Per un primissimo esame delle disposizioni introdotte dal Reg. (UE) 1169/2011 si rinvia alle relazioni di F. Albisinni, *The new EU Regulation on the provision of food information to consumers*, e di P. Borghi, *Risk-related Communication and Food-related Communication: What information to Consumers?*, al Workshop EFLA-AIDA, *Food products and information to consumers*, 2011.

(<sup>10</sup>) Art. 8, par. 1, Reg. (UE) 1169/2011. Sul tema, si veda specificamente I. Canfora, *La responsabilità degli operatori alimentari per le informazioni sugli alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 114 ss.

(<sup>11</sup>) In argomento A. Germanò, *Sull'etichetta degli alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 64.

messe di trasparenza, oscillino incerte nella costante tensione tra gli interessi contrapposti della filiera: la naturale e, ancora una volta lecita attitudine degli operatori a valorizzare la natura e la composizione dei propri prodotti e l'altrettanto lecita istanza di accesso ad informazioni certe da parte del consumatore<sup>12</sup>.

Tale tensione, diviene estremamente apprezzabile in quel segmento della filiera nel quale il momento comunicativo appare connotato di una particolare portata per il valore che ad esso attribuiscono entrambi gli attori della transazione commerciale, ossia quello relativo alla provenienza geografica, atteso che, siffatta connotazione dell'alimento può divenire elemento qualificante, quasi discriminante, sia per colui «con il cui nome è commercializzato il prodotto» sia per colui che si accinge a sceglierlo. La dinamica comunicativa in tale occasione, si sviluppa in una sorta di «diabolico» reticolo di doveri nel quale, il dovere di informare si scontra con il dovere di non enfatizzare oltre modo le informazioni indispensabili e non correre il rischio di superare il limite sottile che separa la trasparenza informativa dalla pressione impropria sulla determinazione del consumatore per il quale, a sua volta, al diritto ad essere informato, fa tuttavia inevitabilmente da contraltare il dovere di discernere correttamente le informazioni messe a sua disposizione.

Il tema, cruciale ai fini della nostra riflessione, passa attraverso la qualificazione che il sistema normativo europeo relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, attribuisce alla nozione giuridica di paese d'origine e luogo di provenienza dell'alimento, in relazione altresì alle norme di livello nazionale che, coerentemente

con il sistema multilivello di competenza in materia alimentare<sup>13</sup>, delineano le regole per l'esercizio delle pratiche commerciali e i criteri di tutela del consumatore.

### *3.- La nozione di paese d'origine e luogo di provenienza dell'alimento e ingrediente primario nel rapporto tra il Regolamento 1169/2011 e il codice doganale*

La lettura combinata degli artt. 9, par. 1, lett. i), 16, parr. 1 e 2, e 26, del Regolamento (UE) n. 1169/2011<sup>14</sup>, stabilisce che i prodotti alimentari preimballati devono recare l'informazione relativa all'origine o alla provenienza geografica.

L'art. 9, par. 1 lett. i), sancisce in via generale l'obbligo di indicare l'origine o la provenienza nei casi stabiliti dall'art. 26 del Regolamento. Quest'ultimo a sua volta prevede, al secondo paragrafo, che tale obbligo sussiste nelle due ipotesi in cui: a) l'omissione di tale indicazione possa indurre in errore il consumatore in merito al paese d'origine o al luogo di provenienza reali dell'alimento, in particolare se le informazioni che accompagnano l'alimento o contenute nell'etichetta nel loro insieme potrebbero altrimenti far pensare che l'alimento abbia un differente paese d'origine o luogo di provenienza; b) per le carni dei codici della nomenclatura combinata (NC) elencati all'allegato XI.

Il successivo paragrafo terzo del medesimo articolo 26, a sua volta introduce alcune precisazioni di rilevante portata, a mente delle quali: quando il paese d'origine o il luogo di provenienza di un alimento pur essendo indicato (in etichetta), non è lo stesso di quello del suo ingrediente primario: a) o

(<sup>12</sup>) Si veda al riguardo S. Masini, *Sulle fonti dell'obbligo di informazione degli alimenti: etichettatura, comunicazione e responsabilità*, in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 3-2019, p. 55 ss.

(<sup>13</sup>) Il Reg. (UE) 1169/2011, tra l'altro, lascia agli Stati membri ampi margini di intervento in tema di informazioni ai consumatori quanto agli alimenti non preimballati o imballati nel punto vendita; v. L. Russo, *La responsabilità del produttore e del distributore*, in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 1-2014, I, pp. 34-42.

(<sup>14</sup>) Insieme al Reg. (UE) 1337/2013 di esecuzione della Commissione del 13 dicembre 2013 che fissa le modalità di applicazione del Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, per quanto riguarda l'indicazione del paese di origine o del luogo di provenienza delle carni fresche, refrigerate o congelate di animali della specie suina, ovina, caprina e di volatili e al Reg. delegato (UE) 1155/2013 della Commissione del 21 agosto 2013, che modifica il Reg.(UE) 1169/2011.

deve essere precisamente indicato anche il paese d'origine o il luogo di provenienza dell'ingrediente primario; b) o, quanto meno, più genericamente, e pur senza ulteriori precisazioni, deve essere data l'informazione che l'origine e la provenienza dell'ingrediente primario sono diverse da quelle dell'alimento finito (considerato nella sua interezza).

Dunque, la norma non prevede l'obbligo di indicare l'origine di tutti gli ingredienti che compongono l'alimento, ma solo l'origine dell'ingrediente primario e solo qualora l'ingrediente primario sia originario di un paese diverso da quello dell'alimento finito.

Le informazioni sull'origine e la provenienza subiscono delle eccezioni e possono dunque essere disattese nel caso in cui, secondo la previsione dell'art. 16 del regolamento in questione, non sono obbligatorie per gli imballaggi o contenitori la cui superficie maggiore misura meno di 10 cm<sup>2</sup> e per gli alimenti elencati all'allegato V<sup>15</sup>.

Ciò che è fondamentale, dunque, determinare nel composito quadro normativo di riferimento, è la modalità di corretta individuazione dell'origine di un alimento da un determinato paese o da una

determinata area<sup>16</sup>.

I requisiti per l'attribuzione dell'origine geografica, infatti, non sono specificati dal Regolamento (UE) n. 1169/2011, il quale richiama, a tal fine, il Regolamento (CEE) n. 2913/92<sup>17</sup>, istitutivo del «codice doganale comunitario» e le norme di applicazione contenute nel Regolamento (CEE) n. 2454/93<sup>18</sup>.

Il «codice doganale comunitario», peraltro, è stato abrogato e sostituito dal c.d. «Codice europeo dell'origine»<sup>19</sup> ossia, dal Regolamento (CE) n. 450/2008 (codice doganale aggiornato), il quale, tuttavia, è stato a sua volta abrogato e sostituito dal Regolamento (UE) n. 952/2013, che istituisce il «codice doganale dell'Unione»<sup>20</sup>, applicabile, in parte, a decorrere dal 30 ottobre 2013 e, per le disposizioni rimanenti, tra le quali è compreso l'art. 60 che riguarda proprio l'individuazione dell'origine non preferenziale, a decorrere dal 1° giugno 2016.

Ciò che sorprende scrutando nel rinvio operato, sino ad aver suscitato perplessità sull'adeguatezza della scelta rispetto al contesto del diritto alimentare europeo<sup>21</sup>, è che sulla base dei criteri fissati nei regolamenti richiamati, l'attribuzione del-

(<sup>15</sup>) L'allegato V comprende: 1) i prodotti non trasformati che comprendono un solo ingrediente o una sola categoria di ingredienti; 2) i prodotti trasformati che sono stati sottoposti unicamente a maturazione e che comprendono un solo ingrediente o una sola categoria di ingredienti; 3) le acque destinate al consumo umano, comprese quelle che contengono come soli ingredienti aggiunti anidride carbonica e/o aromi; 4) le piante aromatiche, le spezie o le loro miscele; 5) il sale e i succedanei del sale; 6) gli edulcoranti da tavola; 7) i prodotti contemplati dalla Direttiva (CE) 1999/4 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 febbraio 1999, relativa agli estratti di caffè e agli estratti di cicoria, i chicchi di caffè interi o macinati e i chicchi di caffè decaffeinati interi o macinati; 8) le infusioni a base di erbe e di frutta, i tè, tè decaffeinati, tè istantanei o solubili o estratti di tè, tè istantanei o solubili o estratti di tè decaffeinati, senza altri ingredienti aggiunti tranne aromi che non modificano il valore nutrizionale del tè; 9) gli aceti di fermentazione e i loro succedanei, compresi quelli i cui soli ingredienti aggiunti sono aromi; 10) gli aromi; 11) gli additivi alimentari; 12) i coadiuvanti tecnologici; 13) gli enzimi alimentari; 14) la gelatina; 15) i composti di gelificazione per marmellate; 16) i lieviti; 17) le gomme da masticare; 18) gli alimenti confezionati in imballaggi o contenitori la cui superficie maggiore misura meno di 25 cm<sup>2</sup>; 19) gli alimenti, anche confezionati in maniera artigianale, forniti direttamente dal fabbricante di piccole quantità di prodotti al consumatore finale o a strutture locali di vendita al dettaglio che forniscono direttamente al consumatore finale.

(<sup>16</sup>) Sul legame tra alimenti e territorio e la differenza tra origine geografica semplice e qualificata si veda: F. Bruno, *Il diritto alimentare - sviluppo sostenibile e tutela della salute*, Padova, Cedam, 2022, p. 37 ss.

(<sup>17</sup>) Reg. (CEE) 2913/92 del Consiglio del 12 ottobre 1992 che istituisce un codice doganale comunitario. Così l'art. 2, paragrafo 3, del Reg. (UE) 1169/2011: «Ai fini del presente regolamento, il paese di origine di un alimento si riferisce all'origine di tale prodotto, come definita conformemente agli articoli da 23 a 26 del regolamento (CEE) 2913/92».

(<sup>18</sup>) Reg. (CEE) 2454/93 che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) 2913/92.

(<sup>19</sup>) Così F. Albisinni, *La comunicazione al consumatore di alimenti, le disposizioni nazionali e l'origine dei prodotti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 73.

(<sup>20</sup>) Reg. (UE) 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 ottobre 2013 che istituisce il codice doganale dell'Unione.

(<sup>21</sup>) P. Borghi, *L'origine dei prodotti agroalimentari nell'accordo TRIPs*, in AA.VV., *Tracciabilità ed etichettatura degli alimenti. Partecipazione e sicurezza, I Georgofili, Quaderni*, Firenze, 2012, pp. 31-53; L. Costato, *Le etichette alimentari nel nuovo regolamento (UE) n. 1169/2011*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, pp. 69-85. Perplessità sull'utilizzo delle regole d'origine a fini diversi da quelli doganali è stata manifestata con riferimento agli accordi internazionali del commercio da S. Inama, *Rules of Origin in International Trade*, 2009, Cambridge, pp. 125-126.

l'origine non dipende necessariamente da un forte legame con un determinato territorio geografico. Entrambe le formulazioni contenute nei due regolamenti, a ben vedere, ai fini dell'attribuzione dell'origine di un prodotto, richiamano i medesimi due criteri ossia, il criterio «dei prodotti interamente ottenuti in un paese» e il criterio «dell'ultima trasformazione sostanziale».

Così, attualmente, la nozione di «paese d'origine» è stabilita nell'art. 2, paragrafo 3, del Regolamento (UE) n. 1169/2011, attraverso il rinvio a quanto previsto dagli artt. 22 e 23 del Regolamento (CEE) n. 2913/92<sup>22</sup> ovvero, a quanto previsto nelle disposizioni ora rinvenibili nell'art. 60 del «codice doganale dell'Unione» (Regolamento (UE) n. 952/2013), secondo il quale, ai sensi del primo paragrafo, «le merci interamente ottenute in un unico paese o territorio sono considerate originarie di tale paese o territorio». Il secondo paragrafo della stessa disposizione dispone altresì che «le merci alla cui produzione contribuiscono due o più paesi o territori sono considerate originarie del paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata, effettuata presso un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione».

Un'opportuna ricognizione sul significato di «ultima trasformazione sostanziale» diviene dunque fondamentale ai fini dell'individuazione dell'origi-

ne degli alimenti realizzati con il contributo di più Paesi, anche perché involge naturalmente i profili della massima tensione competitiva tra i produttori e interessa direttamente il rapporto dialettico impersonale intercorrente tra i doveri comunicativi degli stessi produttori e i diritti informativi dei consumatori.

Al riguardo, le norme non offrono chiarimenti tassativi su cosa debba intendersi per «ultima trasformazione sostanziale» e, per i prodotti alimentari, l'unico seppur relativo riferimento idoneo a venire parzialmente in soccorso all'interprete è rinvenibile nel Regolamento (CEE) n. 2454/93, comprendente, al suo allegato 11<sup>23</sup>, un elenco delle lavorazioni e/o trasformazioni attributive dell'origine non preferenziale, solo per alcuni prodotti alimentari.

La Corte di Giustizia Europea, già in epoca antecedente la vigenza del «codice dogale», chiamata a pronunciarsi sul criterio delle merci «interamente ottenute in un unico paese», contenuto nel Regolamento (CEE) n. 802/68 e sostanzialmente riportato poi nel «codice dogale», con riferimento ai prodotti della pesca<sup>24</sup>, li ha considerati originari dello Stato di nazionalità della nave che effettua la pesca, senza riguardo alle acque nelle quali la pesca è stata effettuata<sup>25</sup>. Sullo stesso tema, più di recente invece, ha avuto occasione di pronunciarsi sull'origine dei prodotti vegetali, adottando un rigoroso criterio interpretativo, foriero di un successivo intervento legislativo della Commissione Europea<sup>26</sup>.

(<sup>22</sup>) Secondo l'opinione di taluni studiosi, il singolare rinvio dell'art. 2, paragrafo 3, del Reg. (UE) 1169/2011 al codice doganale, abrogato già da sedici anni e nel 2011 (anno di adozione del Regolamento) sostituito dal codice doganale del 2008, anch'esso in vigore già da tre anni (2008-2011), imporrebbe di ritenere che il contenuto delle norme richiamate (letteralmente artt. da 23 e 26 del Reg. (CEE) 2913/92), per effetto dello stesso rinvio, sia divenuto parte integrante del contenuto della norma richiamante. Così A. Germanò, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'unione europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, p. 334. Secondo l'autore il rinvio impone di ritenere che alle istituzioni comunitarie non poteva non essere noto che nel 2011 il codice doganale del 1992 era stato sostituito dal codice doganale del 2008.

(<sup>23</sup>) L'allegato 11 del Regolamento citato è stato modificato da ultimo dal Reg. di esecuzione (UE) 1357/2013 della Commissione del 17 dicembre 2013 recante modifica del regolamento (CEE) n. 2454/93 che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce il codice doganale comunitario.

(<sup>24</sup>) Corte Giust. CE, 28 marzo 1985, Causa C-100/84, Commissione delle Comunità europee c. Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord, in relazione al criterio delle merci interamente ottenute contenuto nel Reg. (CEE) 802/68 del Consiglio del 27 giugno 1968 relativo alla definizione comune della nozione di origine delle merci, sostanzialmente riportato nel «codice doganale comunitario».

(<sup>25</sup>) Per una prospettiva completa sulla disciplina della pesca si veda F. Bruno, *L'impresa ittica*, Milano, Giuffrè, 2004.

(<sup>26</sup>) V. *infra* par. 6.

Sempre in relazione alla normativa anteriore al «codice dogale», ma con riferimento questa volta alla definizione di «ultima trasformazione sostanziale», la Corte di Giustizia, con due sentenze riguardanti rispettivamente la caseina grezza<sup>27</sup> e la carne bovina<sup>28</sup>, aveva avuto occasione di precisare che l'*ultima trasformazione* può considerarsi *sostanziale* solo qualora il prodotto trasformato abbia composizione e proprietà specifiche nuove (c.d. «criterio tecnico»).

A completare il quadro definitorio, nell'art. 2, paragrafo 2, lett. g) del Regolamento (UE) n. 1169/2011 rinveniamo la nozione di «luogo di provenienza» come il «luogo indicato come quello da cui proviene l'alimento, ma che non è il «paese d'origine», deducendone che deve essere intesa come un rinvio a qualsiasi spazio geografico determinato, situato all'interno del paese o del territorio di origine di un alimento, ad esclusione dell'indirizzo del produttore.

Ancora, lo stesso art. 2, paragrafo 2, alla lett. q) fornisce la nozione di ingrediente primario, indicato come «l'ingrediente o gli ingredienti di un alimento che rappresentano più del 50 % di tale alimento o che sono associati abitualmente alla denominazione di tale alimento dal consumatore e per i quali, nella maggior parte dei casi, è richiesta un'indicazione quantitativa».

Con specifico riferimento all'ingrediente primario, il Regolamento (UE) n. 2018/775 che stabilisce le modalità di applicazione dell'articolo 26, paragrafo 3, del Regolamento (UE) n. 1169/2011, relativo all'obbligo di indicazione della diversa origine dell'ingrediente primario quando questa differisce da quella dell'alimento finito (come si dirà *infra* nel paragrafo 6) nel suo art. 2, prevede che l'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza di un ingrediente primario, che non è lo stesso paese d'origine o luogo di provenienza indicato per l'alimento, viene fornita o con le indicazioni elencate nella lett. a) i) «UE», «non UE»

o «UE e non UE» o, secondo la successiva lett. b), attraverso una dicitura del seguente tenore: «(nome dell'ingrediente primario) non proviene/non provengono da (paese d'origine o luogo di provenienza dell'alimento)» o una formulazione che possa avere lo stesso significato per il consumatore».

Sicché, ne discende che l'operatore interessato ad immettere sul mercato un alimento è tenuto ad indicare non solamente l'origine e la provenienza di esso ogni qual volta la mancata indicazione potrebbe indurre in errore il consumatore riguardo all'origine del prodotto che sceglie, ma egli deve altresì compiere una valutazione quantitativa degli ingredienti che lo compongono, determinare la presenza di un eventuale ingrediente prevalente sugli altri in un misura pari almeno al 50% o, alternativamente valutare -in una sorta di esercizio di veggenza premonitrice- se tale ingrediente (pur presente in misura inferiore al 50%) sia «*associato abitualmente alla denominazione di [quel dato] alimento dal consumatore*» ed indicarne l'origine ove tale ingrediente provenisse da un territorio diverso dal luogo dell'alimento finito. Come se tale griglia di vincoli non bastasse, l'operatore per determinare se è obbligato a fornire o meno l'indicazione della diversa provenienza dell'ingrediente primario, dovrà determinare l'origine dell'alimento finito, valutando se nel luogo di produzione dell'alimento finito sia stata compiuta l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale idonea a conferire l'origine.

*4.- La pasta: emblema della italianità nel mondo tra regole e metodi tradizionali di produzione, condotti anche con l'impiego di grano estero*

*«L'arte del pastaio italiano è miscelare grani italiani con quelli stranieri. L'Italia per tradizione non è stata mai autosufficiente tanto che importiamo*

<sup>(27)</sup> CGCE, sent. 26 gennaio 1977, causa 49/76, *Gesellschaft für Überseehandel mbH c. Handelskammer Hamburg*.

<sup>(28)</sup> CGCE, sent. 23 febbraio 1984, causa 93/83, *Zentralgenossenschaft des Fleischergerwerbes e.G. (Zentrag) c. Hauptzollamt Bochum*.

*grano straniero dal 1800*»<sup>29</sup>. Paradigmatica sul tema della produzione della pasta, è questa dichiarazione rilasciata da Paolo Barilla, vicepresidente dell'omonimo gruppo alimentare, che con esemplificativa efficacia svela come da sempre per ottenere una buona pasta italiana sia (quasi inevitabilmente) necessario fare ricorso all'impiego di grano estero.

Siffatta necessità, è correlata ad aspetti qualitativi e quantitativi.

Sotto il primo profilo, la condizione che ha reso la pasta simbolo del *made in Italy* nel mondo, poco ha a che fare con la provenienza del grano materia prima impiegata, risiedendo invece essenzialmente nel metodo di produzione tradizionalmente messo a punto dai mastri pastai nazionali, proprio soprattutto attraverso l'impiego di miscele di semole di grani italiani e grani esteri<sup>30</sup> questi ultimi, maggiormente vocati a dare al prodotto finito proprio quel tratto qualificante la sua italianità, ossia, il c.d. «nervo» elemento caratterizzante la «tenuta in cottura», grazie alla maggior presenza

di glutine e proteine. Fin dal diciannovesimo secolo è praticata in Italia la tradizione di miscelare semole ottenute da grani italiani con semole ottenute da grani duri esteri, per ottenere un prodotto dotato della qualità di cottura auspicata. La qualità di cottura della pasta di semola di grano duro dipende infatti dal contenuto proteico e dalla forza del glutine della semola di grano duro utilizzata<sup>31</sup> e, quindi, dalle caratteristiche del grano duro. Le semole ottenute dal grano duro coltivato in Italia sono considerate dall'industria pastaria, nonostante i recenti progressi sul piano della selezione colturale<sup>32</sup>, non idonee da sole per ottenere il livello qualitativo desiderato<sup>33</sup>, in particolare se si utilizzano le tecnologie tradizionali di lenta essiccazione<sup>34</sup>.

Anche in riferimento al secondo profilo, quello quantitativo, i dati sembrerebbero indicare chiaramente che al fine di mantenere alto il buon nome del *made in Italy* della pasta, sia irrinunciabilmente necessario importare grano estero, atteso che le produzioni nazionali non sono in grado di sod-

<sup>(29)</sup> Rai 1, trasmissione televisiva «Petrolio», puntata dal titolo «Cosa si mangia» del 4 novembre 2017.

<sup>(30)</sup> In argomento si veda G. Tassinari, *Il manuale dell'agronomo*, Torino, 2018, VI.

<sup>(31)</sup> La qualità «alla cottura» (in termini di aspetto, consistenza, tenuta alla cottura, collosità) della pasta di semola di grano duro essiccata a basse temperature dipende infatti fortemente dal contenuto di proteine e dalle caratteristiche del glutine della semola impiegata. Le caratteristiche del «glutine» – la matrice proteica che conferisce alla pasta la sua particolare struttura – sono determinate dalla quantità e dall'interazione di due proteine: la gliadina e la glutenina; esse dipendono in larga misura da fattori genetici, cioè dalla varietà di grano duro. Un glutine tenace assicura una buona tenuta alla cottura. Cfr. Cubadda R.E. *et al.*, *Influence of Gluten Proteins and Drying Temperature on the Cooking Quality of Durum Wheat Pasta*, *Cereal Chem.*, 2007, 84(1), pp. 48–55; A. Sicignano *et al.*, *From raw material to dish: pasta quality step by step*, *J Sci. Food Agric.* 2015, 95, pp. 2579–2587. In Italia, il contenuto minimo di proteine nella pasta di semola di grano duro è fissato al 10,5% dal DPR del 9 febbraio 2001, n. 187 Regolamento per la revisione della normativa sulla produzione e commercializzazione di sfarinati e paste alimentari, a norma dell'articolo 50 della legge 22 febbraio 1994, n. 146.

<sup>(32)</sup> Cfr. M.A. De Santis *et al.*, *Differences in gluten protein composition between old and modern durum wheat genotypes in relation to 20th century breeding in Italy*, in *Eur. J Agron.*, 2017, 89, pp. 19–29; J. Subira *et al.*, *Breeding progress in the pasta-making quality of durum wheat cultivars released in Italy and Spain during the 20th Century*, *Crop Pasture Sci.*, 2014, 65, pp. 16–26. Alcune rilevazioni del CREA sembrerebbero indicare che oltre il 50% della produzione italiana avrebbe un contenuto proteico superiore al 12,5% e quindi prossimo a quello del grano canadese, considerato possedere ottime qualità pastificatorie (cfr. Considerazioni CREA sulla qualità del grano italiano, con particolare riferimento contenuto proteico, Audizione del CREA del 02/08/2016 presso la XIII Commissione permanente (Agricoltura) della Camera dei Deputati). A giudizio del CREA, la qualità pastificatoria dei grani italiani sarebbe allo stato penalizzata soprattutto dalla difficoltà di immagazzinare e commercializzare partite qualitativamente omogenee. L'indagine Ismea che nel 2018 circa il 60% del campione di aziende intervistate dichiarava un contenuto proteico sulla sostanza secca del grano duro prodotto compreso tra il 13% e il 15% (cfr. *La competitività della filiera del frumento duro*, Ismea – Rete Rurale Nazionale, dicembre 2018, disponibile all'indirizzo [www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/19079/UT/systemPrint](http://www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/19079/UT/systemPrint)).

<sup>(33)</sup> Cfr. Federalimentare, *Origine delle materie prime in etichetta?*, 2005. La prassi citata trova anche riscontro, ad esempio, nel disciplinare della Pasta di Gragnano IGP, che prescrive un certo tenore proteico della semola (13g per 100g di prodotto secco)

<sup>(34)</sup> La diffusione delle tecniche di essiccazione ad alta temperatura permette di ottenere pasta di buona qualità alla cottura anche da semole con minore tenore proteico, al prezzo di una riduzione del valore nutrizionale della pasta rispetto a quella ottenuta con l'essiccazione lenta. (Cfr. Cubadda R.E. *et al.*, 2007, *op. cit.* e Sicignano A. *et al.*, 2015, *op. cit.*).

disfare la domanda di grano dell'industria pastaria nazionale<sup>35</sup> e le importazioni rappresentano circa un terzo della disponibilità di grano duro in Italia. Fino al 2016, oltre la metà delle importazioni di grano proveniva dall'America settentrionale e in particolare dal Canada, il maggior esportatore mondiale di grano duro. Tra il 2017 e il 2018 vi è stata una significativa contrazione delle importazioni dal Canada, che sono crollate nel 2018 ad un quinto del livello del 2016<sup>36</sup> a causa delle evidenze investigative<sup>37</sup> relative alla presenza di residui di glifosato e micotossine fusariose nella pasta prodotta con l'impiego di grano canadese<sup>38</sup>, condizione questa, che ha determinato la modifica delle politiche di approvvigionamento dell'industria molitoria e della trasformazione<sup>39</sup>. Nei primi 5 mesi del 2019 tali importazioni hanno ricominciato a crescere, attestandosi al 24% circa del totale – metà del livello del 2016<sup>40</sup>. Il grano duro canadese è stato rimpiazzato da quello importato da altri paesi UE (che rappresenta oggi il 49% delle importazioni italiane) e, in misura minore, dal Kazakhstan<sup>41</sup>.

La capacità produttiva dei 147 pastifici operanti in Italia (di cui 127 specializzati nella produzione di

pasta secca e 31 nella produzione di pasta fresca) è di circa 4,9 milioni di tonnellate annue, con una produzione globale effettiva intorno a 3,2 milioni di tonnellate di cui circa il 48% destinato al consumo interno ed il resto all'esportazione. L'Italia è riconosciuta in tutto il mondo come la «patria» della pasta dal momento che oltre ad essere il maggior produttore è anche il paese con il maggior consumo pro-capite (circa 26 kg)<sup>42</sup>. Sotto il profilo tecnologico, il processo di pastificazione si sviluppa essenzialmente attraverso le fasi di: a) miscelazione degli ingredienti (semola ed acqua), b) formazione dell'impasto, c) compressione-estrazione, d) trafilazione-taglio, e) essiccazione<sup>43</sup> e si concreta dunque, in un articolato processo di trasformazione sostanziale delle materie prime impiegate ed in particolare dell'ingrediente primario grano.

Coerentemente con il processo tecnologico della pastificazione, la norma di regolamentazione per la produzione e commercializzazione di sfarinati e paste alimentari, in specie, il D.P.R. n. 187/2001<sup>44</sup> nel Capo II, art. 6, comma 1, definisce «pasta di semola di grano duro» il prodotto ottenuto dalla trafilazione, laminazione e conseguente essicca-

(<sup>35</sup>) Secondo i dati ISTAT 2017, è la Puglia la prima produttrice di grano in Italia con circa 943.000 tonnellate. Seguono Sicilia con una produzione di 807.000 tonnellate, Emilia-Romagna Marche, rispettivamente con 461.000 e 455.000 tonnellate e a seguire Basilicata, Molise, Toscana e Campania con produzioni inferiori alle 300.000 tonnellate. I dati del 2019 hanno confermato che la coltivazione di grano duro in Italia è scesa sotto le 4 milioni di tonnellate, in riduzione del 5% rispetto al 2018.

(<sup>36</sup>) Cfr. relazione di G. Muscolo alla Deliberazione Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato del 20 dicembre 2019.

(<sup>37</sup>) Cfr. <https://granosalus.it/2017/02/26/lo-dicono-le-analisi-don-glifosate-e-cadmio-presenti-negli-spaghetti/> <https://granosalus.it/2018/09/27/spaghetti-al-glifosato-le-analisi-di-granosalus-confermano-residui>. I residui erano contenuti nei limiti di legge, tranne che per due campioni, che presentavano livelli di deossinivalenolo (c.d. DON, una micotossina cancerogena) superiori a quelli permessi per i bambini. Va ricordato che i limiti previsti dalla legislazione europea per i residui di pesticidi (tra cui il glifosato) sono particolarmente severi.

(<sup>38</sup>) La necessità di un uso corretto del glifosato e la difesa dalla fusariosi (patologia che porta alla produzione di micotossine, tra cui il c.d. DON) sono problematiche molto sensibili per l'agricoltura canadese, al centro di varie iniziative per un uso corretto del glifosato in maniera corretta e per ridurre la formazione di micotossine (cfr. p.es. le pagine <https://keepingitclean.ca/glyphosate> e <https://keepingitclean.ca/cereal>). L'estensione della contaminazione da fusariosi nelle partite di grano duro canadese emerge dalle statistiche della Canadian Grain Commission (cfr. pagina *Frequency and severity of Fusarium damaged kernels (FDK) in Harvest Sample Program durum wheat samples* del sito della citata *Grain Commission*). La fusariosi è presente anche in Italia, anche se in misura limitata, essendo gran parte del grano duro coltivato nelle aree del Mezzogiorno.

(<sup>39</sup>) Cfr. *Pasta spats: Canadian wheat exports to Italy slump*, *Professional Pasta*, aprile - giugno 2018, p. 8.

(<sup>40</sup>) Così G. Muscolo, *op. cit.*

(<sup>41</sup>) Cfr. dati per anno/paese dell'import/export della merce «Frumento di grano duro», scaricabili pubblicamente dalla banca dati Coeweb dell'Istat.

(<sup>42</sup>) Da G. Tassinari, *op. cit.*

(<sup>43</sup>) Così G. Tassinari, *op. cit.*

(<sup>44</sup>) DPR 9 febbraio 2001, n. 187.



mento di un impasto preparato con semola di grano duro e acqua. La semola di grano duro, secondo l'art. 2, comma 1 della medesima norma, è a sua volta ottenuta dalla macinazione e setacciatura dei chicchi di grano duro<sup>45</sup> e ancora, secondo l'art. 6, comma 3, la pasta di semola di grano duro destinata al commercio, deve essere dotata di specifiche caratteristiche in quanto ad umidità, acidità, contenuto proteico e ceneri<sup>46</sup>.

La pasta di semola di grano duro prodotta dal settore pastario italiano è quindi, sia dal punto di vista tecnologico che dal punto di vista della disciplina normativa nazionale, un alimento ottenuto a partire dalla trasformazione meccanica della materia prima «grano duro» italiano ed estero, il quale, costituisce sicuramente l'ingrediente primario (unico oltre l'acqua) del prodotto finito. All'esito delle trasformazioni, le caratteristiche salienti tra la materia prima di partenza e il prodotto finito, sembrerebbero non essere particolarmente discostanti<sup>47</sup>.

## 5.- *L'interpretazione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato sull'origine*

Ricostruito il quadro normativo di riferimento, veniamo ora alla posizione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Nell'adunanza del 20 dicembre 2019, l'AGCM ha definito i proce-

dimenti avviati nei confronti di alcuni storici produttori di pasta e operatori della grande distribuzione. A tutti era stato contestato l'esercizio di una pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 21 e 22 del d.lgs. n. 206/2005 (Codice del Consumo), ritenendo che l'enfaticizzazione della italianità di alcuni formati di pasta da essi prodotta o distribuita, proposta in etichetta, mediante una omessa o ambigua informazione sulla provenienza del grano duro anche estero (e non solo italiano) impiegato nella produzione, fosse stata idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio in relazione alla caratteristica essenziale del prodotto, ingenerando l'idea che non solo la trasformazione ma l'intero prodotto finito avesse una origine tutta italiana.

In primo luogo, deve essere evidenziato che l'AGCM sembrerebbe individuare il «bene» tutelato sotteso alle regole sulla etichettatura nel mercato degli alimenti esclusivamente nella aspettativa del consumatore ad ottenere una «completa» informazione sull'origine del prodotto e sulla materia prima mentre, gli aspetti della regolazione dei vari e contrapposti interessi di mercato, quali concorrenza, competitività e lealtà commerciale sembrerebbero essere sacrificati, o quantomeno posti in secondo piano rispetto alla tutela del consumatore<sup>48</sup>.

Dopo aver illustrato in ognuno dei provvedimenti

<sup>(45)</sup> Art. 2, comma 1, del DPR 187/2001: «Prodotto granulare a spigolo vivo ottenuto dalla macinazione e conseguente abburattamento del grano duro, liberato dalle sostanze estranee e dalle impurità». La norma stabilisce altresì le caratteristiche che deve avere la semola: umidità massima del 14,5%, contenuto massimo di ceneri dello 0,90% e contenuto minimo di proteine del 10,5% (in percentuale della sostanza secca).

<sup>(46)</sup> Umidità massima 12,5%, contenuto massimo di ceneri 0,9%, contenuto proteico minimo 10,5% (entrambi in percentuale della sostanza secca), acidità massima 4 gradi.

<sup>(47)</sup> La trasformazione meccanica del grano duro in semola non modifica sostanzialmente le caratteristiche della semola rispetto a quelle del grano duro di partenza: la semola avrà soltanto un minor contenuto di sostanze minerali (c.d. ceneri), lipidi e fibra (cellulosa) - componenti che rappresentano meno del 10% della composizione chimica del chicco di grano - a causa dell'eliminazione nel corso della macinazione e della successiva setacciatura della crusca e dell'embrione (cfr. in particolare *La pasta. Storia, tecnologia e segreti della tradizione italiana*, Barilla Alimentare S.p.A., 2000, pp. 81-83).

<sup>(48)</sup> Così l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nella Delibera del 20 dicembre 2019, Parte: Lidl Italia s.r.l., pp. 8-12: «[...] Anche l'indagine svolta per conto della Commissione Europea sull'applicazione delle regole sull'indicazione del paese di origine o del luogo di provenienza ad alcune categorie di alimenti ha evidenziato l'importanza attribuita dai consumatori italiani all'indicazione dell'origine, anche in questo caso ben superiore a quella della media dei consumatori europei. In particolare, il 62,5% dei consumatori italiani ha indicato che, al momento dell'acquisto, considera molto importante l'origine del prodotto alimentare e il 33,5% ha indicato tale elemento come abbastanza importante contro una media dei 15 paesi UE in cui è stato condotto lo studio rispettivamente pari al 41,6% e al 38,2%. L'origine del prodotto alimentare è il terzo aspetto considerato molto importante dai consumatori italiani, dopo il gusto (indicato

una serie di studi condotti sulle preferenze dei consumatori in ordine alle informazioni sull'origine dei prodotti<sup>49</sup>, l'Autorità evidenzia come una corretta informazione sull'origine della materia prima sia un elemento fondamentale per permettere al consumatore di effettuare una scelta d'acquisto consapevole sul mercato della pasta secca: «al di là dell'imprescindibile riferimento agli obblighi informativi desumibili dalla normativa di settore considerata l'importanza attribuita dai consumatori all'indicazione dell'origine della materia prima e del luogo di trasformazione, appare necessario evitare che le modalità di presentazione della pasta di semola di grano duro confondano il luogo di produzione della pasta con il luogo di origine del grano impiegato»<sup>50</sup>.

Tutti gli operatori interessati, hanno presentato impegni per modificare la comunicazione relativa ai prodotti oggetto di contestazione, ottenendo così che per loro l'*iter* si concludesse con l'adozione di una delibera che ha reso obbligatori gli impegni assunti e ha chiuso il procedimento senza accertare l'infrazione. Solo uno dei professionisti si è opposto alle contestazioni mosse, non ha inteso impegnarsi a modificare la propria

comunicazione commerciale ed è stato quindi destinatario del provvedimento con il quale l'Autorità ha dichiarato accertata la pratica commerciale scorretta e ha comminato la collegata sanzione pecuniaria amministrativa. A tale ultimo provvedimento occorre dunque riferirsi al fine di apprezzare la portata dell'approccio adottato sul caso dall'AGCM.

## 6.- *L'italianità della pasta: una questione di campi visivi e «punti di vista»*

Nelle argomentazioni decisionali del provvedimento di censura dell'Autorità adottato nei confronti dell'operatore «resistente», il presupposto dell'ingannevolezza del messaggio comunicativo relativo alle confezioni di pasta commercializzate nei punti vendita con i claims *Italianno* e *Combino* e promosse altresì sul sito internet dell'operatore<sup>51</sup>, è rinvenibile nella mancanza di proporzionalità tra i riferimenti altamente evocativi dell'italianità dell'alimento finale e l'informazione «defilata» sulla provenienza del grano. Entrambi i prodotti infatti, erano distribuiti nei punti vendita al detta-

---

dall'82% dei rispondenti italiani) e la data di scadenza (70,8%), e prima del prezzo (54%) 17. Nel caso specifico della pasta, il 56,3% dei consumatori italiani (media 15 paesi UE: 30,3%) ha dichiarato di considerare molto importante l'informazione sull'origine del prodotto, intesa come il luogo dove il prodotto alimentare è stato fabbricato o trasformato; il 34,6% ha indicato tale informazione come abbastanza importante. [...] I consumatori italiani attribuiscono molta importanza anche alla conoscenza dell'origine della materia prima. Già una indagine Indicod-Eurisko del 2003 aveva riscontrato come il 78% dei consumatori richiedesse più informazioni sulla provenienza delle materie prime. La recente indagine demoscopica dell'Ismea (Indagine sull'etichettatura di origine dei prodotti agro-alimentari, Gennaio 2019), ha riscontrato che almeno il 90% delle famiglie italiane considera importante conoscere se le materie prime sono di origine italiana e se l'ultima trasformazione sia avvenuta in Italia. In particolare, l'indicazione dell'origine della materia prima nel caso della pasta di semola di grano duro è importante per circa due terzi dei consumatori italiani».

<sup>(49)</sup> *Food safety in the EU, Special Eurobarometer Wave EB91.3, Giugno 2019. Study on the mandatory indication of country of origin or place of provenance of unprocessed foods, single ingredient products and ingredients that represent more than 50% of a food, prepared by Food Chain Evaluation Consortium for the Directorate General for Health and Food safety, Final Report, 10/9/2014.* Su tale studio è basata la *Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sull'indicazione obbligatoria del paese d'origine o del luogo di provenienza degli alimenti non trasformati, dei prodotti a base di un unico ingrediente e degli ingredienti che rappresentano più del 50% di un alimento del 20/5/2015, COM (2015), 204 final.* E ancora Ismea, *Indagine sull'etichettatura di origine dei prodotti agro-alimentari, Gennaio 2019.* Il 78% dei consumatori intervistati si sente rassicurato dall'origine 100% italiana del prodotto, che è percepita da oltre il 90% di essi come assicurazione di qualità e bontà del prodotto e di rispetto di standard di sicurezza alimentare.

<sup>(50)</sup> Cfr. Delibera Divella p. 7 e Delibera Lidl p. 23.

<sup>(51)</sup> In particolare, con riferimento alla comunicazione adottata dall'operatore sul sito web, così il punto n. 21 della Delibera Lidl: «i formati di pasta a marchio "Italianno" sono promossi sulla pagina [www.lidl.it/it/Assortimento-Italianno.La-selezione-Gambero-Rosso-htm](http://www.lidl.it/it/Assortimento-Italianno.La-selezione-Gambero-Rosso-htm) mentre, la pasta "Combino" è promossa nelle pagine dedicate alle offerte settimanali. [...] La vendita online è effettuata attraverso il collegamento di un servizio offerto da terzi, denominato "Supermercato 24", attraverso il quale uno shopper acquisterà presso il negozio Lidl selezionato la merce scelta dal consumatore. Sul sito "Supermercato 24" sono mostrati sia il lato anteriore che quello posteriore delle confezioni di pasta a marchio "Italianno" e "Combino".

glio e promossi per la vendita online con un packaging nel quale, mentre il richiamo all'italianità (con parole, immagini, e loghi) veniva riportato con grande evidenza nella parte frontale delle confezioni, l'indicazione sulla provenienza del grano (UE e non UE) trovava -al contrario- una collocazione marginale: resa con caratteri piccoli, apposta solo nella parte laterale o posteriore delle confezioni e per uno dei due prodotti «incriminati», non sarebbe stata visibile al consumatore sul sito internet dell'azienda produttrice<sup>52</sup>.

La questione nodale della vicenda è dunque, inevitabilmente, una questione di «campo visivo», la cui nozione si rinviene nell'art. 2, comma 2, lett. k, del Regolamento (UE) n. 1169/2011: «tutte le superfici di un imballaggio che possono essere lette da un unico campo visuale». Il riferimento al campo visuale, in quanto nozione di carattere marcatamente anatomica, imporrebbe altresì, la necessità di individuare correttamente anche la nozione di «unico campo visuale» che, traslando in termini prosaici le definizioni fornite dalla scienza oculistica<sup>53</sup>, dovrebbe all'incirca corrispondere alla superficie inquadrabile dallo sguardo umano in messa a fuoco bioculare di una superficie posta davanti agli occhi. In maniera estremamente semplice, il «campo visuale unico» è ciò che può essere visto all'unisono e immediatamente guardando a «colpo d'occhio» la superficie di un imballaggio.

Sul tema dell'apposizione nel campo visivo dell'etichetta delle indicazioni sull'origine del grano duro impiegato per la preparazione della pasta, alla luce della persistente inattività della Commissione Europea, il governo italiano è intervenuto con uno specifico Decreto Interministeriale, in specie il Decreto 26 luglio 2017<sup>54</sup>, relativo all'indicazione in etichetta dell'origine del grano duro per pasta e semola, al momento prorogato sino al 31 dicembre 2022<sup>55</sup> il quale, nel suo art. 4, comma 2, prevede espressamente che le indicazioni sul paese di coltivazione del grano<sup>56</sup> e sul paese di molitura dello stesso<sup>57</sup> «sono apposte in etichetta in un punto evidente e nello stesso campo visivo in modo da essere facilmente visibili, chiaramente leggibili ed indelebili. Esse non sono in alcun modo nascoste, oscurate, limitate o separate da altre indicazioni scritte o grafiche o da altri elementi suscettibili di interferire». La norma in questione, richiamando altresì il Regolamento europeo sull'etichettatura, dettagliatamente, precisa ancora che «le medesime indicazioni sono stampate in caratteri la cui parte mediana (altezza della x), definita nell'allegato IV del regolamento (UE) n. 1169/2011 non è inferiore a 1,2 millimetri».

Tale Decreto che, sotto il profilo della predisposizione di regole nazionali relative alla indicazione d'origine degli ingredienti nell'etichetta dei prodotti alimentari, non rappresenta una novità nel

(<sup>52</sup>) Il riferimento è alla sola confezione della pasta a marchio "Italiamo" per la quale, come precisato dall'Autorità ancora nel punto n. 21 della Delibera Lidl: «sul sito del professionista è riportata soltanto la foto del lato anteriore delle confezioni di pasta». Tuttavia, come precisato V. *supra* nota n. 51, la vendita e quindi la vicenda negoziale diretta con il consumatore, avveniva sul e per il tramite del sito "Supermercato 24", nel quale era visibile l'intero packaging dei prodotti dei quali al consumatore era visibile sia il lato anteriore che quello posteriore delle confezioni di pasta, sia a marchio "Italiamo" che "Combino".

(<sup>53</sup>) I limiti esterni che circoscrivono la visione periferica corrispondono ai confini dell'intero campo visivo. Per un singolo occhio, l'estensione del campo visivo può essere definita in termini di quattro angoli, ognuno misurato dal punto di fissazione, i.e., il punto su cui è focalizzato lo sguardo. Questi angoli, che rappresentano le quattro direzioni cardinali, sono 60° il superiore (up), 60° nasale (verso il naso), 70-75° l'inferiore (down) e 100-110° temporale (lontano dal naso verso la tempia). Per entrambi gli occhi, il campo visivo combinato è 130-135° in verticale e 200-220° in orizzontale. *The Wills Eye Manual*, Gervasio e Peck, VIII, Milano.

(<sup>54</sup>) Decreto del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali e del Ministero dello Sviluppo Economico 26 luglio 2017, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 191 del 17 agosto 2017, recante *Indicazioni dell'origine, in etichetta, del grano duro per paste di semola di grano duro*.

(<sup>55</sup>) Decreto del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali 28 dicembre 2021, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 32 del 8 Febbraio 2022, recante *Proroga della etichettatura di origine obbligatoria*.

(<sup>56</sup>) Art. 2, lett. a) del Decreto del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali e del Ministero dello Sviluppo Economico 26 luglio 2007.

(<sup>57</sup>) Art. 2, lett. b) Decreto del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali e del Ministero dello Sviluppo Economico 26 luglio 2007.

panorama italiano<sup>58</sup>, unitamente agli altri analoghi interventi governativi<sup>59</sup>, si caratterizza per aver tratto legittimazione direttamente dall'inerzia della Commissione Europea nell'adozione dei regolamenti di esecuzione previsti dall'art. 26, paragrafo 8, del Regolamento (UE) n. 1169/2011, da realizzarsi entro il 31 dicembre 2013. Inerzia tanto lungamente perdurante, da aver indotto il Parlamento Europeo all'adozione di una risoluzione con la quale ha invitato la Commissione a dare applicazione all'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza del latte, dei prodotti lattiero-caseari, di quelli a base di carne, nonché di elaborare proposte legislative relative all'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza di altri alimenti composti da un unico ingrediente o con un ingrediente prevalente<sup>60</sup>. Ne è risultato, come osservato dai commentatori «una sorta di evocazione, pur solo implicita e non dichiarata, del principio di sussidiarietà, in forza del quale il Governo italiano, preso atto del mancato esercizio da parte dell'Istituzione europea dei poteri di regolazione esecutiva nei termini assegnati dalla normativa europea di delega, prende atto dell'esigenza legislativamente individuata e ad essa risponde in via di supplenza, pronto a ritirarsi nel momento in cui la Commissione eserciterà i poteri ad essa assegnati»<sup>61</sup>. Ed invero, l'espressa previsione conte-

nuta nell'art. 7 del decreto in questione, relativo alle disposizioni transitorie, prevedendo una sua applicazione fino al 31 dicembre 2020 e comunque sino al giorno dell'adozione da parte della Commissione di eventuali atti di esecuzione dell'art. 26 del Regolamento (UE) n. 1169/2011, dichiaratamente conferma l'esercizio di un potere regolatore nazionale suppletivo e limitato sino alla persistenza dell'inerzia della Commissione Europea.

L'atteso Regolamento (UE) di attuazione n. 775/2018, entrato in vigore il 1 aprile 2020, (quindi, comunque, in un momento successivo all'adozione del provvedimento dell'Autorità in esame) recante modalità di applicazione dell'articolo 26, paragrafo 3, del Regolamento (UE) n. 1169/2011 e destinato alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, per quanto riguarda l'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza proprio dell'ingrediente primario di un alimento, con un approccio «comparabile» con quello adottato dal legislatore nazionale nei decreti sopra citati, nel suo art. 2, (come si è detto v. supra paragrafo 3) prevede che l'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza di un ingrediente primario, che non è lo stesso paese d'origine o luogo di provenienza indicato per l'alimento, viene fornita o con le indicazioni elencate nella lett. a) «UE», «non UE» o «UE e non UE»<sup>62</sup> o, secondo

<sup>(58)</sup> Decreto Interministeriale 9 dicembre 2016 recante *indicazione dell'origine in etichetta della materia prima per il latte e i prodotti lattieri caseari*.

<sup>(59)</sup> Decreto del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali e del Ministero dello Sviluppo Economico 26 luglio 2017, pubblicato in G.U. n. 190 del 16 agosto 2017, recante *indicazione dell'origine in etichetta del riso*. Decreto del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali e del Ministero dello Sviluppo Economico 16 novembre 2017, pubblicato in G.U. n. 47 del 26 febbraio 2018, recante *indicazione dell'origine in etichetta del pomodoro*.

<sup>(60)</sup> Risoluzione del Parlamento Europeo P8\_TA-PROV(2016)0225 del 2 maggio 2016. Richiamata quale presupposto nelle premesse dal Decreto Interministeriale recante *Indicazioni dell'origine, in etichetta, del grano duro per paste di semola di grano duro*.

<sup>(61)</sup> Così F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., p. 376.

<sup>(62)</sup> Art. 2, lett. a), Reg. di esecuzione (UE) 775/2018 della Commissione del 28 maggio 2018 recante modalità di applicazione dell'articolo 26, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, per quanto riguarda le norme sull'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza dell'ingrediente primario di un alimento: «L'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza di un ingrediente primario, che non è lo stesso paese d'origine o luogo di provenienza indicato per l'alimento, viene fornita: a) con riferimento a una delle seguenti zone geografiche: i) «UE», «non UE» o «UE e non UE»; o ii) una regione o qualsiasi altra zona geografica all'interno di diversi Stati membri o di paesi terzi, se definita tale in forza del diritto internazionale pubblico o ben chiara per il consumatore medio normalmente informato; o iii) la zona di pesca FAO, o il mare o il corpo idrico di acqua dolce se definiti tali in forza del diritto internazionale o ben chiari per il consumatore medio normalmente informato; o iv) uno o più Stati membri o paesi terzi; o v) una regione o qualsiasi altra zona geografica all'interno di uno Stato membro o di un paese terzo, ben chiara per il consumatore medio normalmente informato; o vi) il paese d'origine o il luogo di provenienza, conformemente alle specifiche disposizioni dell'Unione applicabili agli ingredienti primari in quanto tali».

la successiva lett. b), attraverso una dicitura del seguente tenore: «(nome dell'ingrediente primario) non proviene/non provengono da (paese d'origine o luogo di provenienza dell'alimento)» o una formulazione che possa avere lo stesso significato per il consumatore».

Il successivo art. 3 stabilisce che le informazioni sul paese d'origine o sul luogo di provenienza dell'ingrediente primario devono essere scritte in caratteri aventi almeno determinate dimensioni minime e devono apparire nello stesso campo visivo dell'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza dell'alimento e, laddove quest'ultimo sia indicato in parole, le informazioni sull'ingrediente primario devono avere caratteri pari ad almeno il 75% della prima indicazione.

In tale contesto normativo multilivello, l'Autorità rinviene il fondamento giuridico della propria decisione e legittima la propria scelta di considerare la pratica dell'operatore scorretta.

Orbene, considerato che nelle confezioni delle due marche di pasta (delle stesso operatore) prese in esame, i riferimenti all'origine italiana e i segni di enfattizzazione di tale origine dell'alimento, erano poste in posizione frontale e con caratteri ben visibili mentre, di contro, l'origine «UE e non UE» del grano impiegato per la loro produzione era posta in una posizione non immediatamente visibile, in un caso, nella parte laterale e nell'altro, nella parte posteriore del *packaging* e con caratteri più piccoli, ove si focalizzi l'attenzione esclusivamente sulla loro necessaria, contestuale presenza nello stesso campo visivo, le modalità con le quali è stata fornita la comunicazione sulla diversa origine tra alimento e ingrediente primario, appare poco coerente con il

sistema normativo delineato.

Per avvalorare le sue scelte, l'Autorità, richiama il consolidato indirizzo della Corte di Giustizia Europea, secondo cui è fondamentale che il consumatore non sia indotto in errore sulle caratteristiche del prodotto alimentare e della materia prima con riferimento alla loro origine e provenienza<sup>63</sup>, nonché sui quei precedenti delle Corti Amministrative nazionali<sup>64</sup>, che parlano di dovere di completezza informativa, ancorato al principio di buona fede, fondamento della disciplina nazionale a tutela del consumatore.

Sebbene la prospettiva trasfusa dall'Autorità nelle motivazioni del proprio provvedimento sia salda, appare tuttavia legittimamente proponibile anche un punto di vista alternativo.

Nel caso in esame, l'Autorità ha avviato e concluso una procedura nel corso della quale, in concreto, si contesta che l'informazione relativa all'origine italiana dell'alimento finito pasta non sia veritiera, sull'assunto che l'ingrediente primario impiegato per la sua produzione, sia il grano duro con origine non solo italiana ma sia UE che non UE. In sostanza che l'origine della pasta non sia completamente italiana.

Se però, nel caso specifico, per valutare l'origine dell'alimento finito, piuttosto che porre l'attenzione sul rapporto di origine tra ingrediente primario e alimento finito, si parte dalla valutazione della natura dell'alimento finito pasta, che è quella di «prodotto trasformato» alla cui produzione hanno partecipato due o più paesi o territori, il percorso valutativo potrebbe anche assumere una differente direzione.

Proprio il Regolamento (UE) n. 1169/2011, all' art. 2, paragrafo 1, lett. b)<sup>65</sup>, con riferimento ai «pro-

<sup>(63)</sup> Corte Giust. CE, 4 giugno 2015, Causa C- 195/14, Bundersverband der Verbraucherzentralen und Verbraucher-verbände – Verbraucherzentralen Bundersverband e V. c. Teekanne GmbH & Co KG.

<sup>(64)</sup> Cons. St., Sezione VI, 30 settembre 2016, n. 4048. Tar Lazio, 3 gennaio 2017, n. 62. Tar Lazio, 30 ottobre 2017, n. 10834 - PS5582 Perla Alimentare «L'Autorità può tenere conto della circostanza che le espressioni e i segni grafici complessivamente presenti nelle confezioni del prodotto, ivi compresi i marchi utilizzati dai professionisti, non veicolino una corretta informazione al consumatore sull'origine della materia prima del prodotto».

<sup>(65)</sup> Art. 2, paragrafo 1 del Reg. (UE) n. 1169/2011: «Ai fini del presente regolamento sia applicano le definizioni seguenti: lett. b) le definizioni di «trattamento», «prodotti non trasformati» e «prodotti trasformati» di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettere m), n) e o), del Regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, sull'igiene dei prodotti alimentari».

dotti trasformati», opera un rinvio diretto ed esplicito al Regolamento (CE) n. 852/2004<sup>66</sup> il quale, definisce «prodotti trasformati» i «prodotti alimentari ottenuti dalla trasformazione di prodotti non trasformati. Tali prodotti possono contenere ingredienti necessari alla loro lavorazione o per conferire loro caratteristiche specifiche»<sup>67</sup>.

Sicché, nel caso della pasta, prodotto alimentare ottenuto a valle di una serie di processi di trasformazione, prima di diverse tipologie di grano duro «non trasformato» e dopo, della semola ottenuta da questa prima trasformazione, non vi sono dubbi che si tratti di un «prodotto trasformato», ottenuto con il contributo di diversi paesi o territori, al quale, secondo tale natura, occorre attribuire correttamente l'origine.

La nozione di «paese d'origine», si è detto sopra, è stabilita nell'art. 2, paragrafo 3, del Regolamento (UE) n. 1169/2011, il quale non definisce in modo diretto e specifico il luogo di origine di una merce e quindi di un alimento, ma solo indirettamente, mediante il rinvio all'art. 23 del Regolamento (CEE) n. 2913/92 ovvero, (oggi) all'art. 60, paragrafo 1, del Regolamento (UE) n. 952/2013<sup>68</sup> «codice doganale dell'Unione» e agli artt. 31-36 del Regolamento Delegato (UE) n. 2446/2015<sup>69</sup>. Secondo questo articolato disposto, nella determinazione dell'origine non preferenziale<sup>70</sup> di un

prodotto possono verificarsi due situazioni: a) un solo paese è coinvolto nella fabbricazione del prodotto, b) due o più paesi sono coinvolti nella fabbricazione del prodotto.

Come anticipato nei paragrafi che precedono<sup>71</sup>, secondo la regola dell'art. 60, paragrafo 1, del codice doganale dell'Unione, le merci (e tra esse gli alimenti) interamente ottenute in un unico paese o territorio sono considerate originarie di tale paese o territorio. L'art. 31 del Regolamento Delegato (UE) n. 2446/2015, specifica poi nel dettaglio la nozione di «merci interamente ottenute», fornendo un elenco esaustivo di merci considerate normativamente e, quindi a priori, interamente ottenute in un unico paese o territorio. Elenco all'interno del quale figurano sostanzialmente ma non solo, i prodotti dell'agricoltura<sup>72</sup>.

Invero, con riferimento alla determinazione dell'origine non preferenziale dei prodotti del regno vegetale che devono essere considerati interamente ottenuti in un unico paese o territorio, si è assistito, abbastanza di recente, ad una interessante modifica normativa, certamente stimolata da un particolare pronunciamento della Corte di Giustizia, tanto rigorosamente testuale da aver messo in evidenza la necessità di un intervento chiarificatore del legislatore europeo.

Il 4 settembre 2019 la Corte<sup>73</sup> nell'ambito di un

<sup>66</sup> Reg. (CE) 852/2004.

<sup>67</sup> Art. 2, paragrafo 1; lett. o) del Reg. (CE) 852/2004.

<sup>68</sup> Reg. (UE) 952/2013.

<sup>69</sup> Reg. delegato (UE) n. 2015/2446 della Commissione del 28 luglio 2015 che integra il Reg. (UE) n. 952/2013.

<sup>70</sup> L'origine preferenziale invece, viene conferita alle merci provenienti da determinati paesi quando soddisfano le regole di origine di cui ai relativi accordi preferenziali. In questo caso, le merci possono beneficiare di un dazio doganale ridotto o dell'esenzione daziaria. Occorre notare che non tutti i prodotti hanno necessariamente un'origine preferenziale. L'origine è la nazionalità «economica» delle merci in commercio. Il trattamento doganale all'immissione in libera pratica delle merci è determinato da tre elementi: classificazione tariffaria, valore doganale e origine delle merci.

<sup>71</sup> V. *supra*.

<sup>72</sup> Tali prodotti sono: (a) i prodotti minerali estratti in tale paese o territorio; (b) i prodotti del regno vegetale ivi raccolti; (c) gli animali vivi, ivi nati e allevati; (d) i prodotti provenienti da animali vivi ivi allevati; (e) i prodotti della caccia e della pesca ivi praticate; (f) i prodotti della pesca marittima e altri prodotti estratti dal mare fuori delle acque territoriali di un paese da navi registrate nel paese o territorio interessato e battenti bandiera di tale paese o territorio; (g) le merci ottenute o prodotte a bordo di navi-officina utilizzando prodotti di cui alla lettera f), originari di tale paese o territorio, sempreché tali navi-officina siano immatricolate in detto paese e ne battano la bandiera; (h) i prodotti estratti dal suolo o dal sottosuolo marino situato al di fuori delle acque territoriali, sempreché tale paese o territorio eserciti diritti esclusivi per lo sfruttamento di tale suolo o sottosuolo; (i) i cascami e gli avanzi risultanti da operazioni manifatturiere e gli articoli fuori uso, sempreché siano stati ivi raccolti e possano servire unicamente al recupero di materie prime; (j) le merci ivi ottenute esclusivamente a partire dai prodotti di cui alle lettere da a) a i).

<sup>73</sup> Corte Giust., 4 settembre 2019, C-686/17 Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main eV c/ Prime Champ Deutschland Pilzkulturen GmbH.

giudizio promosso nel 2013 da una associazione tedesca impegnata nella lotta alla concorrenza sleale, ha esaminato l'origine di funghi venduti da una società con l'indicazione «origine: Germania», nati in cassette contenenti un composto di torba e calcare preparato in Belgio, nel quale era stato successivamente iniettato in Olanda il micelio e raccolti poi in Germania, paese importatore delle cassette già preparate, solo tre giorni dopo l'ingresso in paese.

La Corte interpellata sulla questione se i funghi che vengono raccolti nel territorio nazionale, abbiano un'origine di quel territorio anche nel caso in cui fasi sostanziali della produzione siano state realizzate in altri Paesi, aveva risposto affermativamente rilevando che occorre fare riferimento ai regolamenti in materia doganale per la determinazione dell'origine non preferenziale delle merci, ovvero gli articoli 23 e seguenti del Regolamento (CEE) n. 2913/92, e all'articolo 60 del Regolamento (UE) n. 952/2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione<sup>74</sup> secondo cui, per merci interamente ottenute in un paese si intendono «[...] b) i prodotti del regno vegetale ivi raccolti»<sup>75</sup>.

La scelta operata dal giudice europeo, radicalizzata sull'inciso «ivi raccolti», «di un'interpretazione testuale, che si ferma alla singola parola e che prescinde da contesto e finalità» era apparsa sin da subito biasimevole e poco persuasiva alla let-

tura (risultata) lungimirante degli studiosi, che osservavano come da quella decisione emergesse «un modello giurisprudenziale di origine che per i vegetali privilegia una logica attenta al momento finale della commercializzazione svalutando la fase agricola di produzione e coltivazione [...] omettendo qualsivoglia indagine sulle finalità perseguite dalla disciplina», tanto da condurre a meditare sull'auspicio di una futura rivisitazione di tale approccio<sup>76</sup>.

Rivisitazione che di fatto, proprio su sollecitazione perorata dallo Stato Germania in seno alla Commissione europea, si è concretizzata con l'adozione del Regolamento Delegato (UE) n. 1934/2021<sup>77</sup> che ha modificato il Regolamento Delegato (UE) n. 2446/2015.

Il nuovo Regolamento, dopo aver dato atto, con indicativa chiarezza nel suo considerando n. 1 che: «Al fine di chiarire come determinare l'origine non preferenziale dei prodotti del regno vegetale che devono essere considerati interamente ottenuti in un unico paese o territorio, è necessario modificare l'articolo 31, lettera b), del regolamento delegato (UE) 2446/2015 della Commissione per specificare che i prodotti del regno vegetale devono non solo essere stati raccolti, ma anche coltivati unicamente nel paese o territorio interessato», nel suo art. 1, statuisce che all'art. 31 del Regolamento Delegato n. 2446/2015,

(<sup>74</sup>) Corte Giust., 4 settembre 2019, C-686/17 *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main eV c/ Prime Champ Deutschland Pilzkulturen GmbH*, punto 39.

(<sup>75</sup>) Così recita l'art. 23 del Reg. (CEE) 2913/92. Analoga formula era contenuta nell'art. 31 lett.b) del Reg. delegato (UE) 2015/2446 che integra il Reg. (UE) 952/2013.

(<sup>76</sup>) Così F. Albisinni, *La Corte di giustizia e l'origine dei prodotti alimentari: un'irrisolta incertezza*, in q. Riv., [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 3-2020, p. 53 ss. Secondo l'autore «così argomentando, la decisione privilegia l'aggettivo *raccolti* rispetto al sostantivo *prodotti*, operando un'interpretazione che assegna all'aggettivo un significato che lo isola dalla connessione con il sostantivo cui accede e con l'intero enunciato precettivo, omettendo qualsivoglia indagine sulle finalità perseguite dalla disciplina. [...] Un'interpretazione sistematicamente orientata della disposizione in esame ben avrebbe potuto (e potrebbe) valorizzare un approccio del legislatore che, per assegnare l'origine ai prodotti vegetali, muove dall'attività di *produzione* e dunque di coltivazione (i *prodotti* del regno vegetale) e richiede che questa attività di concluda con il raccolto. Nel disegno del *Codice doganale comunitario* e poi del *Codice doganale dell'Unione Europea*, il raccolto non è elemento menzionato in sé solo, ma è considerato dal legislatore a conclusione di un ciclo produttivo interamente svolto in un Paese, coerentemente con la matrice doganale della disciplina, intesa a valorizzare la circostanza dell'essere le *merci interamente ottenute in un paese* quale criterio per individuare la corretta tassazione». [...] In ogni caso, a prescindere dalla persuasività o meno dell'interpretazione accolta dalla Corte di giustizia e dalla possibilità che questa interpretazione venga in futuro rivista dalla stessa Corte, si deve prendere atto che allo stato il canone di origine dei prodotti vegetali - quale interpretato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia - ha riferimento esclusivamente al momento del raccolto, restando irrilevante la fase di coltivazione».

(<sup>77</sup>) Reg. Delegato (UE) 2021/1934 della Commissione del 30 luglio 2021 che modifica il Reg. Delegato (UE) 2015/2446 per quanto riguarda talune disposizioni relative all'origine delle merci.

la lettera b), è sostituita dalla seguente: «b) i prodotti del regno vegetale coltivati e raccolti unicamente in tale paese o territorio».

L'attività di «raccolta» dei prodotti vegetali, dunque, viene definitivamente coniugata con la sostanziale attività di «coltivazione» del prodotto stesso, in una accezione inclusiva dell'intero ciclo vitale di produzione del quale, la raccolta, costituisce ai fini dell'attribuzione dell'origine, la fisiologica e interconnessa conclusione, priva di qualsivoglia autonoma rilevanza. I prodotti vegetali si intendono originari unicamente del Paese nel quale sono stati coltivati e raccolti o, se si preferisce, del Paese nel quale sono stati raccolti a condizione però che in quel Paese siano stati anche coltivati.

Nel caso invece in cui due o più paesi sono coinvolti nella fabbricazione del prodotto, come nel caso della pasta di semola di grano duro, la regola rimane desumibile dall'art. 60, paragrafo 2 del codice doganale, a tenore del quale, le merci alla cui produzione contribuiscono due o più paesi o territori sono considerate originarie del paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata, effettuata presso un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione.

La norma sostanzialmente individua quattro criteri oggettivi sulla scorta dei quali è possibile riconoscere la paternità di origine ad un prodotto finito trasformato, alla cui produzione hanno partecipato più paesi dai quali provengono i prodotti non trasformati impiegati per la sua produzione: a) l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale, b) la giustificazione economica, c) l'impianto di produzione, d) il risultato della trasformazione o,

alternativamente l'importanza della fase di trasformazione nel processo di produzione. Con riferimento «all'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale» le merci, i prodotti, gli alimenti e/o gli ingredienti<sup>78</sup> non originari del paese ma impiegati nell'ultimo paese di produzione, per poter conferire al prodotto finale l'origine dell'ultimo paese di produzione, devono essere stati sostanzialmente lavorati o trasformati.

In riferimento al criterio dell'«economicamente giustificato», il problema della sua applicazione si pone in particolare nei casi in cui sono in vigore misure *antidumping* e può essere necessariamente valutato caso per caso, tenendo conto soprattutto delle finalità delle operazioni di trasformazioni eseguite nell'ultimo paese di produzione tanto che l'art. 33 del citato Regolamento Delegato prevede espressamente che esso si considera automaticamente non rispettato se, sulla base degli elementi disponibili, risulta che lo scopo dell'operazione di trasformazione era quello di evitare le misure tariffarie previste dall'art. 59 del codice doganale.

La trasformazione o lavorazione deve essere effettuata presso «un'impresa attrezzata a tale scopo» e quindi, presso un impianto idoneo a quella trasformazione e che sia allocato nel territorio del paese finale, deve portare alla fabbricazione di un «prodotto nuovo» rispetto ai prodotti di partenza o rappresentare una fase importante della fabbricazione del prodotto.

A circoscrivere ancora più dettagliatamente l'ambito della portata della norma, interviene l'art. 34 del Regolamento Delegato, che fornisce un elenco di operazioni che non devono mai essere considerate trasformazioni o lavorazioni sostanziali che possano conferire l'origine<sup>79</sup>.

(<sup>78</sup>) Non v'è dubbio che nella nozione di «merci» indicata dal Codice doganale dell'Unione, siano da ricomprendere sia gli alimenti che gli ingredienti e le materie prime che li compongono, visto che la nozione doganale di origine è la sola nota al diritto europeo, tanto che, alcuni Stati dell'Unione Europea avevano tentato di introdurre disposizioni derogatorie proprio sul tema dell'origine. A riguardo si veda P. Borghi in *Compendio di diritto alimentare*, VII, Padova, CEDAM, 2015, pp. 229-230.

(<sup>79</sup>) Tali operazioni sono: (a) le manipolazioni destinate ad assicurare la conservazione in buone condizioni dei prodotti durante il loro trasporto e magazzinaggio (ventilazione, spanditura, essiccazione, rimozione di parti avariate e operazioni analoghe) o operazioni volte a facilitare la spedizione o il trasporto; (b) le semplici operazioni di spolveratura, vagliatura o cernita, selezione, classificazione, assortimento, lavatura, riduzione in pezzi; (c) i cambiamenti d'imballaggio e le divisioni e riunioni di partite, le semplici operazioni di riempimento di bottiglie, lattine, boccette, borse, casse o scatole, o di fissaggio a supporti di cartone o tavolette e ogni altra semplice operazione di



È proprio in questa nozione doganale di «ultima trasformazione o lavorazione sostanziale» e nei criteri sussidiari esaminati per le merci alla cui produzione contribuiscono due o più paesi o territori, che potrebbe poggiare la proposta di una lettura più elastica della problematica affrontata, rispetto a quella rigorosa proposta dall'Autorità.

A tenore della norma, il criterio della verifica della sussistenza dell'ultima trasformazione sostanziale idonea a conferire l'origine ad un prodotto passa attraverso l'allegato 22-01 al Regolamento Delegato, a seconda che il prodotto in esame sia incluso o non incluso nell'allegato.

Secondo l'art. 32 del medesimo Regolamento Delegato, infatti, si considera che i prodotti compresi ed indicati nell'allegato 22-01 abbiano subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale nel territorio in cui le regole indicate in tale allegato siano soddisfatte o in quel territorio identificato da tali regole<sup>80</sup>. L'allegato 22-01 si applica in pratica solo alle merci in esso specificamente elencate<sup>81</sup>.

La Corte di Giustizia Europea, chiamata a pronunciarsi su tali regole, ha più volte affermato che esse non hanno effetto giuridico vincolante e che non possono essere in ogni caso in contrasto con il principio fissato dall'art. 60, paragrafo 2, del codice doganale<sup>82</sup>. Il risultato è che l'applicazione di tali regole non può modificare l'art. 60, paragrafo 2, del codice doganale.

Per le merci invece non elencate nell'allegato 22-01, l'origine è determinata caso per caso valutando

qualsiasi processo o operazione in relazione al concetto dell'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale, come definito dall'art. 60 del codice doganale poiché non esistono norme giuridicamente vincolanti per i prodotti non elencati nell'allegato 22-01<sup>83</sup>.

Ebbene, la pasta di semola di grano duro, non è un prodotto incluso nell'allegato 22-01 per cui per esso, sulla scorta sia dell'indirizzo fornito dalla Corte di Giustizia Europea, sia di quello fornito dalla Commissione<sup>84</sup> in quanto prodotto trasformato ottenuto con la partecipazione di due o più paesi (quelli dei produttori del grano impiegato e l'Italia, paese degli operatori che hanno fabbricato il prodotto finito) vale esclusivamente il concetto generale dell'ultima trasformazione sostanziale di cui all'art. 60, paragrafo 2, del codice Doganale, senza le ulteriori regole interpretative fornite dall'allegato in questione.

Fondamentali ed ulteriori elementi a supporto di tale impostazione, sono poi rinvenibili nel successivo art. 61 del codice doganale, destinato proprio alla prova dell'origine in caso di richiesta di esibizione da parte delle autorità doganali, per l'interpretazione applicativa del quale, il Regolamento Delegato ha fornito dettagliate note introduttive nel suo allegato 22-11 contenente: «elenco delle lavorazioni o trasformazioni a cui devono essere sottoposti i materiali non originari affinché il prodotto trasformato possa avere il carattere di prodotto originario».

La nota n. 1 dell'allegato precisa che: «l'elenco

condizionamento; (d) la presentazione delle merci in serie o insieme o la loro messa in vendita; (e) l'apposizione sui prodotti e sul loro imballaggio di marchi, etichette o altri segni distintivi; (f) la semplice riunione di parti di prodotti allo scopo di formare un prodotto completo; (g) lo smontaggio o il cambiamento di uso; (h) il cumulo di due o più operazioni tra quelle di cui alle lettere da a) a g). Inoltre, alcune attività, come ad esempio la progettazione di piani, l'ispezione e il collaudo, il controllo di qualità delle merci non devono mai essere considerate come operazioni di lavorazione o trasformazione.

<sup>(80)</sup> Tali regole sono indicate come regole primarie e regole residue e queste ultime, si applicano solo qualora la regola primaria non sia sufficiente per determinare l'origine del prodotto in questione. Tra le regole primarie che conferiscono l'origine dell'ultimo paese di produzione si indicano: a) il cambiamento di voce, sottovoce o sottovoce frazionata tariffaria, b) il criterio del trattamento specifico, c) il criterio del valore aggiunto.

<sup>(81)</sup> Tra gli alimenti elencati in essi, quali carni, frattaglie, riso, miele, etc. non sono indicati né il grano duro né la pasta.

<sup>(82)</sup> Si veda Corte Giust. CE, 10 dicembre 2009, Causa C-260/08 HEKO Industrieerzeugnisse, punti 20-21, 23; Corte Giust. CE, 11 febbraio 2010, Causa C-373/08 Hoesch Metals and Alloys, punti 39, 41.

<sup>(83)</sup> Questa è la chiara posizione espressa nella *Guidance on non preferential rules of origin - Linee guida in materia di regole sull'origine non preferenziale* - adottate dalla Commissione Europea nel dicembre 2018, p. 15.

<sup>(84)</sup> *Guidance on non preferential rules of origin* European Commission 2018, op. cit.

stabilisce, per tutti i prodotti, le condizioni richieste affinché si possa considerare che detti prodotti sono stati oggetto di lavorazioni o trasformazioni sufficienti ai sensi dell'articolo 61», ossia sufficienti a fornire la prova dell'origine. Tra i vari prodotti indicati nell'allegato in questione, compare espressamente<sup>85</sup> nella voce «designazione del prodotto», il prodotto «paste alimentari, anche cotte o farcite (di carne o di altre sostanze) oppure altrimenti preparate, quali spaghetti, maccheroni, tagliatelle, lasagne, gnocchi, ravioli, cannelloni; cuscus, anche preparato» per il quale, alla corrispondente voce «lavorazione o trasformazione alla quale devono essere sottoposti i materiali non originari per ottenere il carattere di prodotti originari», ai fini della prova, si precisa, che per esse si intende la «fabbricazione in cui tutti i cereali e i loro derivati utilizzati (esclusi il frumento duro e i suoi derivati) sono interamente ottenuti»<sup>86</sup>.

In sostanza, ai fini della prova dell'origine della pasta, per ultima trasformazione sostanziale si intende quella nella quale tutti i cereali e i loro derivati utilizzati per ottenere il prodotto finito, siano stati interamente ottenuti; quindi, l'origine sarà quella nel paese nel quale tutti i cereali impiegati sono stati prodotti ad esclusione però, si noti bene, «del frumento duro e dei suoi derivati», ivi inclusa tra essi, ovviamente la semola in quanto suo derivato. Sicché per fornire la prova dell'origine della pasta, non è necessario considerare l'origine del grano duro e dunque, l'origine del prodotto trasformato e finito pasta non è direttamente collegata a quella del grano.

Ne discende che la pasta prodotta in Italia grazie all'ultima trasformazione (decisamente) sostanziale, effettuata presso imprese attrezzate a tale scopo con le fasi tecnologiche di molitura del grano, miscelazione degli ingredienti (semola ed acqua), formazione dell'impasto, compressione-estrusione, trafilazione-taglio e essiccazione, sia un prodotto «nuovo» di origine pienamente italiana, anche ai fini della prova doganale della sua origine e indipendentemente dall'origine del grano impiegato per la sua preparazione. Grano duro prodotto da altri paesi che hanno partecipato alla fabbricazione di un prodotto trasformato che, sulla scorta del quadro normativo analizzato, legittimamente acquisisce la paternità di origine in Italia, territorio nel quale si è perfezionata l'ultima trasformazione sostanziale.

Se la pasta e, in particolare, quella di semola di grano duro oggetto del procedimento dell'Autorità è un prodotto di origine «normativamente», tecnologicamente e tradizionalmente italiano, enfatizzarne la sua italianità allora non dovrebbe, in alcun caso, costituire una pratica commerciale sleale, tanto più se, come nel caso in esame, l'informazione sull'origine sia UE che non UE del grano duro impiegato per la sua produzione, è stata comunque chiaramente fornita al consumatore e non con altri mezzi ma nella medesima confezione nella quale sono (lecitamente) riprodotti i richiami alla italianità del prodotto.

L'Autorità ha sanzionato l'unico operatore resistente, per violazione degli artt. 21<sup>87</sup> e 22<sup>88</sup> del Codice del Consumo dunque, sostanzialmente,

<sup>(85)</sup> Precisamente in pag. L 343/414.

<sup>(86)</sup> Indipendentemente dal fatto che il peso in delle carni o di frattaglie, pesce, molluschi e crostacei nelle eventuali paste ripiene sia inferiore o superiore al 20%.

<sup>(87)</sup> Art. 21, d.lgs. 206/2005 - Azioni Ingannevoli: «è considerata ingannevole una pratica commerciale che contiene informazioni non rispondenti al vero o, seppure di fatto corretta, in qualsiasi modo, anche nella sua presentazione complessiva, induce o è idonea ad indurre in errore il consumatore medio riguardo ad uno o più dei seguenti elementi e, in ogni caso, lo induce o è idonea a indurlo ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso [...] b) sulle caratteristiche principali del prodotto, quali la sua disponibilità, i vantaggi, i rischi, l'esecuzione, la composizione, gli accessori, l'assistenza post-vendita al consumatore e il trattamento dei reclami, il metodo e la data di fabbricazione o della prestazione, la consegna, l'idoneità allo scopo, gli usi, la quantità, la descrizione, l'origine geografica o commerciale o i risultati che si possono attendere dal suo uso, o i risultati e le caratteristiche fondamentali di prove e controlli effettuati sul prodotto».

<sup>(88)</sup> Art. 22, d.lgs. 206/2005 - Omissioni Ingannevoli: «è considerata ingannevole una pratica commerciale che nella fattispecie concreta, tenuto conto di tutte le caratteristiche e circostanze del caso, nonché dei limiti del mezzo di comunicazione impiegato, omette informazioni rilevanti di cui il consumatore medio ha bisogno in tale contesto per prendere una decisione consapevole di natura commerciale e induce o è idonea ad indurre in tal modo il consumatore medio ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso».

sul presupposto che esso, attraverso l'omissione ingannevole di informazioni rilevanti, abbia realizzato l'azione ingannevole di indurre in tal modo il consumatore, ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso, con riferimento alla origine geografica o commerciale del prodotto.

Si potrebbero però porre dei dubbi sul fatto che il consumatore interessato all'acquisto di quella confezione di pasta proprio perché italiana (come se poi fosse tanto agevole rinvenire sul mercato paste di semola di grano duro non italiane) e che, per le ragioni che si sono analizzate, è certamente italiana, non avrebbe scelto quella pasta prodotta in Italia da un pastificio italiano, solo se avesse rinvenuto sullo stesso campo visivo della confezione segnalante l'italianità del prodotto, l'informazione sul grano UE e non UE comunque presente sul lato o sul retro della stessa confezione.

La valutazione complessiva delle circostanze che hanno connotato la vicenda, il contesto nel quale essa si è sviluppata, ossia il mercato italiano, patria del prodotto pasta di semola di grano duro, la stima equilibrata degli interessi di cui il consumatore e l'operatore coinvolti sono portatori in quello specifico contesto, la natura del prodotto, da sempre italiano e da sempre prodotto, per ragioni qualitative, facendo ricorso all'impiego anche di grani esteri, avrebbero potuto suggerire una interpretazione differente del rapporto tra il prodotto pasta e il territorio. Non fondata solo sul «campo visivo» ma tesa a valorizzare la nozione legale di «ultima trasformazione sostanziale», in modo da tutelare il *made in Italy* e l'innovazione delle nostre imprese.

D'altra parte, «è principio risalente, da tempo affermato dalla stessa Corte di giustizia, quello secondo cui: *ogni disposizione di diritto comunitario va ricollocata nel proprio contesto e interpretata alla luce dell'insieme delle disposizioni del suddetto diritto, delle sue finalità, nonché del suo sta-*

*dio di evoluzione al momento in cui va data applicazione alla disposizione di cui trattasi»<sup>89</sup>.*

## 7.- L'informazione sugli alimenti e il ruolo attivo del consumatore

Se si enfatizza l'importanza dell'informazione sull'ingrediente primario a discapito dell'informazione sull'origine sostanziale della preparazione dell'alimento nel suo aspetto finito identificativo, si potrebbe davvero correre il rischio di snaturare sia il valore in sé dell'informazione sull'origine, contravvenendo, tra l'altro, l'indirizzo di lettura rigoroso sull'art. 60 del codice doganale fornito dalla stessa Corte di Giustizia Europea<sup>90</sup> con riferimento alle regole per la determinazione «dell'origine», sia il valore identitario dell'alimento stesso.

La conseguenza di un'impostazione di lettura tanto inflessibile, ancorata alla prevalente rilevanza dell'informazione sull'ingrediente primario in un'accezione quasi autonoma, autosufficiente e svincolata dal quadro normativo generale relativo all'origine degli alimenti, se praticata, potrebbe generare nelle dinamiche concrete del mercato alimentare, delle anomalie comunicative anche proprio a discapito del consumatore il quale, per avere la garanzia di essere informato sull'ingrediente primario, o addirittura su quello che lui ritiene essere l'ingrediente primario, potrebbe restare traviato sull'origine identitaria dell'alimento finito che, ovviamente, nella realtà, come nella percezione soggettiva di ogni consumatore, è una cosa abbastanza differente dagli ingredienti che lo compongono.

Il grano duro, dopo la trasformazione in semola, costituisce naturalmente la quasi totalità dell'alimento pasta, sicuramente ben oltre il 50% voluto dalla norma per la definizione di ingrediente primario sicché, se si deve ritenere che l'informazio-

<sup>(89)</sup> Così F. Albisinni, *La Corte di giustizia e l'origine dei prodotti alimentari: un'irrisolta incertezza*, op. cit. L'autore richiama Corte di giustizia, 6 ottobre 1982, causa 283/81, punto 20 della decisione.

<sup>(90)</sup> Così Corte Giust. CE, 10 dicembre 2009, Causa C-260/08 HEKO *Industrieerzeugnisse*.

ne sull'origine dell'ingrediente primario debba imprescindibilmente equivalere nella sua «impostazione comunicativa» all'informazione sull'origine della fabbricazione, allora, alla maggior parte della pasta fabbricata in Italia dovrebbe disconoscersi l'origine italiana e riconoscersi l'origine dello Stato o degli Stati di produzione del grano duro, visto che a comporre l'alimento, di italiano rimane solo l'acqua o poco più. Lo stesso, dicasi per l'altro inciso della definizione, che vuole che l'ingrediente primario sia quello associato abitualmente alla denominazione dell'alimento finito dal consumatore, a prescindere dalla sua presenza percentuale nella composizione. Tradotto in elementi concreti, se il consumatore suppone, immagina soggettivamente che il dato alimento sia composto prevalentemente dal dato ingrediente, allora l'operatore sarebbe obbligato a fornirne l'informazione sulla sua origine se è diversa dal paese nel quale ha fabbricato quel prodotto.

Ci si interroga allora, e non si può non farlo, sul quale sarebbe il criterio oggettivo sulla base del quale, sarebbe possibile individuare l'associazione abituale che il consumatore fa di un dato ingrediente ad un dato prodotto: indagini demoscopiche di massa, pubbliche, private, chi ne certifica la veridicità e, vista la costante evoluzione delle preferenze di consumo, con quale frequenza temporale.

Secondo l'Autorità, l'ingrediente generalmente associato alla denominazione della pasta nella percezione dei consumatori è il grano duro, che ne rappresenta la componente fondamentale, perché secondo un'indagine svolta dalla Commissione Europea<sup>91</sup> nel 2014, il 57,9% dei consumatori italiani considera «molto importante» l'indicazione in etichetta del luogo di coltivazione del grano duro utilizzato per produrre la pasta, mentre un ulteriore 33,8% la considera «importante».

Di per sé, già pare singolare che, per un provvedimento adottato negli ultimi giorni del 2019, si

richiami una indagine sulle preferenze dei consumatori datata di ben cinque anni ma ciò che più rileva è che, a ben vedere, quello studio indagava sull'importanza che gli italiani attribuiscono alla presenza dell'indicazione del luogo di coltivazione del grano duro in «etichetta» e non nello «stesso campo visivo» dell'origine del prodotto finito, ed è indubitabile che nel caso in esame, l'indicazione della provenienza UE/non UE del grano fosse presente in etichetta, dato che, secondo la definizione «onnicomprensiva» dell'art. 2, paragrafo 1, del Regolamento (UE) n. 1169/2011, l'etichetta è «qualunque menzione, indicazione, marchio di fabbrica o commerciale, immagine o simbolo che si riferisce a un alimento e che figura su qualunque imballaggio, documento, avviso, etichetta, nastro o fascetta che accompagna o si riferisce a tale alimento».

Le condizioni generate dagli andamenti produttivi del mercato reale, a volte, possono essere caratterizzate da tali peculiari singolarità da consigliare che il soggetto chiamato a verificare la correttezza dell'impostazione comunicativa dell'operatore sull'origine dell'ingrediente primario, in specie l'Autorità, valuti il caso specifico oggetto del suo accertamento con un approccio che tenga conto anche di eventuali specificità concrete che richiedano un certo grado di flessibilità interpretativa. Nella realtà, infatti, accade che in un alimento, prodotto in un dato paese con ingredienti originari di altri differenti Paesi, nessun ingrediente raggiunga una presenza percentuale pari o superiore al 50% tale da poter essere primario e, anche in tal caso, applicando asetticamente la previsione normativa, il consumatore dovrebbe essere informato sulla diversa origine tra prodotto finito e ingrediente primario. Se si scegliesse di fornire l'informazione generica «il paese d'origine dell'ingrediente primario di questo alimento è diverso dal luogo d'origine o provenienza dell'alimento stesso» il consumatore, di fatto, posto che non

<sup>(91)</sup> Study on the mandatory indication of country of origin or place of provenance of unprocessed foods, single ingredient products and ingredients that represent more than 50% of a food, op. cit.

esiste un ingrediente primario, non avrebbe l'informazione sull'origine di ingredienti percentualmente molteplici e resterebbe disinformato sul dato reale che non esiste un ingrediente primario, se, invece, si preferisse considerare ingrediente primario una somma di ingredienti idonea a raggiungere la percentuale indicata e si decidesse conseguentemente, di indicare l'origine di tale ingrediente primario «convenzionale», la scelta dell'origine sarebbe compiuta arbitrariamente dal produttore e il consumatore ne resterebbe ancora una volta traviato, ignorando che non esiste un ingrediente primario e che la vera origine del «presunto» ingrediente primario non è univoca. Ancora più surreale, l'ipotesi nella quale, il consumatore per sua percezione personale, creda che l'ingrediente primario dell'alimento, sia differente da quello che invece è realmente l'ingrediente primario per presenza percentuale (superiore al 50%). È davvero difficile immaginare in tale ultimo caso, quale, in ossequio ai suoi obblighi, l'operatore dovrebbe indicare come ingrediente primario. La potenziale ambiguità del sistema sembrerebbe purtroppo, non aver trovato nessuna conciliazione apprezzabile nel procedimento in rassegna, all'esito del quale, è come se l'accertatore avesse di fatto sancito una sorta di diritto del consumatore ad essere esonerato dal ruotare la confezione del pro-

dotto e verificarne «qualunque menzione o indicazione» contenuta in etichetta, dalle quali, contestualmente all'indicazione sulla italianità della pasta, avrebbe potuto ricevere l'indicazione sull'origine UE/non UE del grano che la compone.

È chiaro che il consumatore, per compiere una scelta consapevole, abbia il diritto ad essere informato in modo veritiero e corretto, ma è altrettanto scontato che possano tuttavia verificarsi ipotesi in cui le informazioni, pur rese disponibili, non riescano a raggiungere lo scopo, non per la modalità con le quali sono offerte, ma piuttosto perché il consumatore non dispone delle conoscenze o del *background* necessari per esercitare l'opportuno discernimento nella scelta.

Il tema quindi, è anche quello dell'idoneità di un'etichettatura a indurre in errore l'acquirente in relazione alla «capacità di lettura» del consumatore, tema sul quale la Corte di Giustizia Europea<sup>92</sup>, fornendo una interpretazione delle regole di governo sulla stretta relazione sussistente tra la disciplina consumeristica e la realizzazione del mercato unico<sup>93</sup>, ha sottolineato che la valutazione vada compiuta con riferimento all'aspettativa presunta di un consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto circa l'origine<sup>94</sup>.

Lo stesso legislatore europeo<sup>95</sup> nel puntualizzare

(<sup>92</sup>) Corte Giust. CE, sentenza del 10 settembre 2009, Causa C-446/07, Alberto Severi c. Regione Emilia Romagna, punto 61 e giurisprudenza ivi citata: «Ai fini della valutazione dell'idoneità di un'etichettatura a indurre in errore l'acquirente, il giudice nazionale deve basarsi essenzialmente sull'aspettativa presunta, in riferimento a detta etichettatura, di un consumatore medio normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto circa l'origine, la provenienza e la qualità del prodotto alimentare, essendo essenziale che il consumatore non sia indotto in errore e portato a considerare, erroneamente, che il prodotto abbia un'origine, una provenienza o una qualità diverse da quelle che ha realmente». Nello stesso senso, Corte Giust. CE, del 4 giugno 2015, Causa C-195/14, Teekanne, punto 36.

(<sup>93</sup>) In argomento, C. Camardi, *Pratiche commerciali scorrette e invalidità*, in *Obbligazioni e Contratti*, 2010, p. 408, il quale chiarisce che: «Il diritto dei consumi tenderebbe ad allontanarsi dal modello di un diritto privato dei consumatori, per avvicinarsi ad un modello sempre di più di diritto delle imprese e del mercato».

(<sup>94</sup>) Il profilo di un individuo mediamente avveduto non rappresenta una novità nello scenario europeo, originando dalla giurisprudenza relativa alla libera circolazione delle merci e dei servizi per trovare espresso riconoscimento nelle sentenze relative alla tutela dei marchi e delle denominazioni dei prodotti. Un consumatore attento ed informato che ha costituito l'elemento di base per valutare la compatibilità di una certa normativa nazionale con l'art. 28 TCE (ora art. 34 TFUE), affinché sia sempre salvaguardata l'integrazione del mercato. In argomento: Corte Giust. CE, del 20 febbraio 1979, Causa C-120/78, in *Racc.*, 1979, p. 649 ss.; Corte Giust. CE, del 2 febbraio 1994, Causa C-315/92, in *Racc.* 1, 1994, p. 317 ss.; Corte Giust. CE, del 18 maggio 1993, Causa C-126/91, in *Racc.* 1, 1993, p. 2361 ss.; Corte Giust. CE, del 6 luglio 1995, Causa C-470/93, in *Racc.* 1, 1995, p. 1923 ss.

(<sup>95</sup>) Considerando n. 18 della Direttiva (CE) 2005/29. Nella Direttiva il legislatore ha fornito i parametri del rapporto impresa-consumatore, disciplinando l'atto di consumo nel suo aspetto dinamico, attraverso l'introduzione di un criterio di valutazione sostanziale dell'operato del professionista e l'estensione di tale criterio a tutta la vicenda negoziale a partire dalla sollecitazione commerciale che il professionista esercita quando entra in contatto con il consumatore cooptando il suo interesse per veicolarlo verso una data scelta economica.

che la «medietà» del consumatore vada valutata «tenendo conto dei fattori sociali, culturali e linguistici», ha precisato che «la nozione non è statica» e che dunque, gli organi giurisdizionali e le autorità nazionali dovranno esercitare la loro facoltà di giudizio, tenendo conto, nelle loro decisioni relative ai rapporti tra professionisti e consumatori, della giurisprudenza della Corte di Giustizia, per determinare la reazione tipica del consumatore medio nella fattispecie.

Com'è abbondantemente noto<sup>96</sup> con la «medietà» il legislatore ha compiuto una fondamentale scelta di politica legislativa, perché sceglie di non garantire una tutela a tutti i costi, bensì di richiedere, a fronte delle tutele fornite, un adeguato senso di responsabilità da parte dell'individuo che nel momento in cui si appresta a compiere le proprie scelte, cessa di essere persona fisica e diventa consumatore che ha il dovere di essere informato, attento ed avveduto. La conseguenza non può che essere l'implicita esclusione dalla sfera di protezione dei soggetti inescusabilmente distratti o disinformati, ovvero che inavvedutamente subiscono la persuasione comunicativa dell'operatore professionale<sup>97</sup>.

Una prospettiva nella quale, il rischio della scelta, è trasferito sullo stesso consumatore chiamato a decodificare la comunicazione, che «sempre meno potrà giustificarsi di non aver letto, non

essere stato avveduto o poco informato»<sup>98</sup>. Prospettiva fornita dalla stessa Corte di Giustizia nel noto caso relativo ad una etichetta riportante l'indicazione «*naturalmente pura*»<sup>99</sup>.

## 8.- Conclusioni

Nel caso specifico della pasta, alimento tradizionalmente identitario di italianità a fronte di una comunque esistente «responsabilità anche del consumatore», se attraverso l'adozione di un provvedimento, si determina che a caratterizzare l'alimento nella percezione di chi lo acquista, sia l'origine dell'ingrediente primario piuttosto che l'origine del prodotto finito, attribuita invece dalla sua ultima trasformazione sostanziale realizzata con metodi, tecniche e conoscenze secolari tradizionalmente ritenute «patrimonio nazionale», si corre probabilmente il rischio di sbilanciare l'equilibrio, perseguito dal legislatore europeo, nella interazione tra le istanze di protezione degli interessi dei consumatori e l'esigenza di tutelare la concorrenzialità nel mercato interno, terreno di confronto di interessi differenti e valori confliggenti, che necessita della garanzia che la logica della solidarietà non si pieghi al servizio delle esclusive ragioni economiche e che ci sia il giusto temperamento tra garanzie e cooperazione, da un

<sup>(96)</sup> In dottrina, sulla definizione e l'impiego della nozione di consumatore medio: A. Antonini, *Marchi comunitari, similitudini e protezione del consumatore*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2005, p. 876 ss.; L. Biglia, *Il marchio di forma nella giurisprudenza della Corte di Giustizia CE*, in *Riv. Dir. Ind.*, 2004, p. 399 ss.; G. Bonelli, *Marchio recettivo e consumatore medio*, in *Dir. Ind.*, 2001, p. 259 ss.; G. Martiello, *Vendita di prodotti industriali con segni mendaci*, in *Studium iuris*, 2003, p. 1114 ss.; G. Parodi, *Tendenze attuali della comunità economica europea nel settore della tutela dei consumatori*, in *Giur. Merito*, 1980, p. 965 ss.; S. Perugini, *Pubblicità ingannevole e annullamento del contratto*, in *Giur.it.*, 2005, p. 837 ss. A. Saccomani, *Le nozioni di consumatore e di consumatore medio nella direttiva 2005/20/CE*.

<sup>(97)</sup> Si segna così il passaggio dalla protezione del consumatore quale soggetto passivo per antonomasia, alla concezione del consumatore quale operatore economico attivo. In argomento E. Minervini, L. Rossi Carleo (curr.), *Le pratiche commerciali sleali. Direttiva comunitaria ed ordinamento italiano*, 2007, Milano, p. 141 ss.

<sup>(98)</sup> Così A. Di Lauro, *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi. La costruzione di una «responsabilità del consumatore»*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 2-2012, p. 23.

<sup>(99)</sup> Corte Giust. CE, del 4 aprile 2000, Causa C-465-98, Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Koln e V c. Adolf Darbo AG. La Corte ha valutato non ingannevole l'indicazione *naturalmente pura* utilizzata nell'etichetta di una confettura di fragole contenente una sostanza gelificante accanto a residui di sostanze chimiche, sull'assunto che l'acquirente prima di decidere prende visione della lista degli ingredienti e che il rischio sarebbe minimo se i residui siano inferiori ai limiti di tolleranza autorizzati. In dottrina v. L. Gradoni, *Una marmellata contaminata dichiarata «naturalmente pura» non trae in inganno il consumatore*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, II, p. 40.

<sup>(100)</sup> Si vedano al riguardo: P. Perlingieri, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, III, Napoli, 2006; G. Alpa, *Strumenti privatistici ed esigenze economiche. Ipotesi sintomatiche di interventi correttivi, adesivi o distorsivi delle regole del mercato*, in *Soc. dir.* 17, 1990, p. 7 ss.; G. Oppo, *Impresa e mercato*, in *Riv. dir. civ.* 1, 2001, p. 429 ss.; A. Sen, *Etica ed economia*, Roma - Bari 2006.

lato, e negoziazione impari e conflittualità, dall'altro<sup>100</sup>. Si corre il rischio di esacerbare il ruolo del professionista e costruire una sorta di categoria di «responsabilità rafforzata dell'operatore alimentare», che non è più solo, doverosamente obbligato ad informare il consumatore della diversa origine del grano duro rispetto a quella della pasta, ma dal quale si pretende diventi una specie di tutore legale di un consumatore, soggetto profano, sprovvisto, disinformato e quasi inanimato.

Se con l'apposizione in etichetta dell'informazione sull'origine UE/non UE del grano impiegato per la produzione, seppur fuori dallo stesso campo visivo nel quale si indica la italianità del prodotto, come desiderato dalla norma, si dice comunque al consumatore che «il paese d'origine dell'ingrediente primario di questo alimento è diverso dal luogo d'origine o provenienza dell'alimento stesso», allora probabilmente lo scopo informativo per consentire l'esercizio di una scelta consapevole è stato conseguito e perché si realizzi compiutamente, è sufficiente che il consumatore, che deve presumersi informato ed attento, si «animi» e avvedutamente, cerchi l'informazione nell'etichetta considerata nella sua interezza, semplicemente ruotando la confezione al momento dell'acquisto presso il punto vendita o sulla piattaforma di vendita online. Il caso in esame, in ragione della sua caratterizzante problematica insita nell'obbligo di informare il consumatore sull'origine dell'ingrediente primario, che è anche l'unico nella lista degli ingredienti insieme all'acqua, non sembra nemmeno altresì inquadrabile nei nuovi parametri con i quali la Corte di Giustizia<sup>101</sup> sembrerebbe aver smentito la

precedente prospettiva<sup>102</sup> (fornita nel caso dell'etichetta «naturalmente pura») sostenendo che seppur è vero che il consumatore interessato all'acquisto si incarica della lettura delle indicazioni obbligatorie riportate in etichetta, tuttavia ogni volta che le modalità di presentazione possono suggerire, tramite diciture o figurazioni, la presenza di un ingrediente che però in realtà è assente, l'elenco appare idoneo ad indurre in errore sulle caratteristiche del prodotto.

Evidentemente non è questo il caso, così come pure esso non pare altrettanto riconducibile agli indirizzi delineati da alcune decisioni delle Corti Amministrative nazionali<sup>103</sup>, alle quali pure l'Autorità ha fatto ricorso nella sua decisione, che hanno qualificato come ingannevole la comunicazione enfatica posta nella parte frontale della confezione, della frittura di una patatina in olio d'oliva quando nella realtà, la patatina era frita «anche» in olio d'oliva, ma unitamente ad altri oli di semi e la corretta informazione, poteva essere acquisita dal consumatore solo attraverso la lettura della lista degli ingredienti posta nel retro della confezione. Anche in questo caso, non si tratta di una specifica prospettiva giurisprudenziale focalizzata sull'importanza dell'informazione sull'origine dell'alimento, ma piuttosto sulla sua preparazione e composizione.

Nel caso in esame, invece guardando all'essenziale della questione, l'Autorità era chiamata a valutare se al consumatore fossero state fornite tutte le informazioni, sia sull'origine dell'ingrediente primario che del prodotto finito, necessarie per compiere una scelta consapevole.

L'obbligo informativo «essenziale» sull'origine,

<sup>(101)</sup> Corte Giust., 4 giugno 2015, Causa C-195-14, Bundersverband der Verbraucherzentralen und Verbraucher-verbände – Verbraucherzentralen Bundersverband e V. c. Teekanne GmbH & Co KG. In dottrina v. I. Canfora, *Informazioni sugli alimenti e pratiche ingannevoli. Quando l'elenco degli ingredienti non è sufficiente a tutelare il «consumatore medio»*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, II, p. 196.

<sup>(102)</sup> In questi termini, si legga S. Masini, *Informazioni e scelte del consumatore*, in, *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'unione europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, Milano, 2021, p. 301.

<sup>(103)</sup> Cons. St., Sent. n. 1167/2019 - Amica Chips: «Appare oggettivamente ingannevole la pubblicità in merito alla quantità di olio di oliva utilizzato per friggere la patatina, atteso che la presenza di olio di oliva è enfatizzata in modo evidente sulla parte della confezione che, per essere frontale, contiene i claim che subito e più incisivamente colpiscono l'attenzione del consumatore il quale, se non approfondisce la propria indagine visiva ruotando la confezione e andando ad analizzare le specifiche quantità e presenza dei singoli ingredienti fino a scoprire la quantità di olio di oliva presente, peraltro in entità non significativa e rappresentata graficamente con dimensioni del carattere molto diverse rispetto a quelli utilizzati sul fronte della confezione e recanti il richiamo alla presenza di olio di oliva, portando a credere il consumatore che la frittura avvenga esclusivamente con utilizzo dell'olio di oliva».

voluta dalla formulazione dell'art. 26, paragrafo 2 del Regolamento (UE) n. 1169/2011, sembrerebbe in fondo essere stato soddisfatto, posto che esso, non è tassativo e sussiste solo in presenza di un pericolo di confusione in merito al paese d'origine o al luogo di provenienza reali dell'alimento, pericolo di confusione scongiurato dall'indicazione fornita dall'operatore della diversa origine del grano «tra le informazioni che accompagnano l'alimento» che sì, di certo, non era immediatamente visibile se si guardava la confezione solo frontalmente, ma era comunque chiara e sicuramente presente tra le informazioni.

Se non si perde di vista il «dovere» del consumatore di partecipare all'esercizio del suo «diritto» ad essere informato, la medesima osservazione può svolgersi con riferimento anche alle più specifiche previsioni del Decreto Interministeriale relativo all'indicazione in etichetta dell'origine del grano duro, posto che, molto pragmaticamente l'operatore in questione ha fornito l'informazione sulla diversa origine del grano duro, (ma) in uno spazio dell'etichetta diverso da quello elettivamente indicato dalla norma nazionale e il contributo attivo richiesto ad un consumatore interessato all'origine, non è consistito nel suo dovizioso scrutinio della lista degli ingredienti, ma nella semplice rotazione dell'etichetta sul lato o sul retro per avere la trasparente e chiara informazione che il grano impiegato avesse un'origine anche - e non solo - differente rispetto alla pasta.

Anche il recente pronunciamento della Grande Sezione della Corte di Giustizia<sup>104</sup>, che tocca il delicato tema del rapporto tra origine e diritto internazionale, con riferimento alla provenienza dei prodotti alimentari originari dei territori della Cisgiordania compresa Gerusalemme Est e, delle alture del Golan, occupati dallo Stato di Israele dal 1967, che ha ritenuto che in assenza della specifica indicazione del luogo di provenienza i consumatori potrebbero essere indotti a ritenere che tale alimento, pur proveniente da un insediamento israeliano, provenga, nel caso della Cisgiordania, da un produttore palestinese o, nel caso delle alture del Golan, da un produttore siriano, non fornisce strumenti interpretativi di precisa, peculiare pertinenza in relazione al caso specifico del rapporto di origine tra alimento finito ed ingrediente primario, contribuendo invece in maniera significativa a valorizzare ulteriormente quell'esigenza, già apprezzata<sup>105</sup> che vuole che il consumatore scelga in condizioni di consapevolezza anche in relazione a profili di natura sociale ed etica, oltretutto economici e sanitari.

Invero, la decisione della Grande Sezione, ha senz'altro tracciato le «scelte del consumatore» come una categoria aperta, nella quale devono essere valorizzate le differenze di percezione, anche con riferimento alle qualità immateriali, quali appunto quelle risultanti dalle considerazioni etiche e sociali<sup>106</sup> e in tale prospettiva, la conoscenza dell'origine dell'ingrediente primario che

(<sup>104</sup>) Corte Giust., 12 novembre 2019, Causa C-363-18, *Organisation juive européenne - Vignoble Psagot Ltd c. Ministre de l'Économie et des Finances français*. La Corte, argomentando con riferimento alle norme del diritto internazionale umanitario, sostiene che tali territori in questione sono soggetti a una giurisdizione limitata dello Stato di Israele, in quanto potenza occupante, ma dispongono ciascuno di uno statuto internazionale proprio e distinto da quello di tale Stato, rinvia la nozione di «luogo di provenienza», di cui all'articolo 26, paragrafo 2, lettera a), del Reg. (UE) 1169/2011, che rinvia, secondo l'articolo 2, paragrafo 2, lettera g), prima frase, di tale regolamento, al luogo da cui proviene un alimento, ma che non è il «paese d'origine» di quest'ultimo, precisa che tenuto conto di tali elementi, la nozione di «luogo di provenienza» deve essere intesa come un rinvio a qualsiasi spazio geografico determinato situato all'interno del paese o del territorio di origine di un alimento, ad esclusione dell'indirizzo del produttore. Conclude che in ragione dell'obiettivo del Reg. (UE) 1169/2011 che, come risulta dal suo articolo 1, paragrafo 1, consiste nel garantire un elevato livello di protezione dei consumatori in materia di informazioni sugli alimenti, tenendo conto delle differenze di percezione dei consumatori stessi, l'omissione dell'indicazione che un alimento proviene da un «insediamento israeliano» situato in uno dei territori in questione, può indurre in errore i consumatori, facendo pensare loro che tale alimento abbia un luogo di provenienza diverso dal suo luogo di provenienza reale.

(<sup>105</sup>) Sul tema S. Masini, *Diritto all'informazione ed evoluzione in senso «personalista» del consumatore (Osservazioni a margine del nuovo regolamento sull'etichettatura degli alimenti)* in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 57.

(<sup>106</sup>) Punti n. 52 e 53 Corte Giust., 12 novembre 2019, Causa C-363-18, *Organisation juive européenne - Vignoble Psagot Ltd c. Ministre de l'Économie et des Finances français*.



compone l'alimento finito, potrebbe rappresentare un criterio sulla base del quale il consumatore, eserciti una scelta di carattere economico, sociale ed anche etico per favorire i produttori locali e nazionali di grano duro. Tuttavia, tale scelta, pienamente rivendicabile anche in ordine a tale categoria di valori, resterebbe preclusa al consumatore solo se l'informazione fosse completamente assente o omessa e non invece, come nel caso della pasta, nel quale l'informazione è presente in etichetta, in uno spazio diverso da quello nel quale è indicata l'origine del prodotto.

«In realtà, non si può non partire da un dato di fatto ineludibile: non tutti i prodotti alimentari sono analoghi, taluni hanno nelle materie prime agricole (o zootecniche) il loro imprinting fondamentale (olio, latte, carni non trasformate, ecc. ecc.). Altri hanno le loro caratteristiche organolettiche correlate principalmente alla attività tecnologica e alle scelte effettuate in sede di produzione e trasformazione. Non partire da questo assunto e da questa suddivisione porta a giungere a conclusioni interpretative non attuabili nel mercato alimentare (come il sostenere che il luogo di produzione di una merendina sia di volta in volta il grano, la soia, il burro o la marmellata)»<sup>107</sup>.

Com'è noto e si è già detto, il parametro orientativo sulla base del quale elaborare i criteri per le informazioni da fornire al consumatore è rinvenibile nel *considerando* n. 29 del Regolamento (UE) n. 1169/2011 che, per espressa formulazione, dispone che esse siano fornite anche «sulla base di criteri chiaramente definiti in grado di garantire condizioni eque di concorrenza per l'industria».

In definitiva, alla luce delle considerazioni svolte, la lettura applicativa delle norme sull'origine, tanto più se praticata da un organismo nazionale

come l'Autorità, valutate nel loro insieme ed in una visione funzionalmente regolata sulle dinamiche di un mercato globale caratterizzato da una marcata «ambiguità geografica», spesso impropriamente adoperata quale strumento di subdola concorrenza ai prodotti italiani<sup>108</sup>, nel caso di prodotti radicalmente identitari di un Paese come la pasta di semola di grano, dovrebbe condurre alla individuazione di un giusto grado di doverosità informativa sull'origine dell'ingrediente primario.

In caso contrario, il pericolo è quello concreto di condurre il settore pastario italiano nell'ombra dell'*italian sounding*, di danneggiare l'immagine emblematica, anche culturale dell'italianità della pasta e soprattutto, generare il dubbio che in ossequio al rigoroso rispetto delle norme, la pasta debba essere immaginata come un alimento «made in *aliunde*».

## ABSTRACT

*Il lavoro prende le mosse da alcune decisioni adottate dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato dopo un'indagine svolta nel 2019 finalizzata a valutare la trasparenza delle informazioni offerte al consumatore medio delle indicazioni sulla filiera della pasta da parte di alcuni operatori del settore. L'Autorità ha ritenuto che tali modalità operassero con parole e immagini un richiamo enfatico all'italianità del prodotto, suscitando nel consumatore l'idea ingannevole che l'intera filiera produttiva della pasta fosse italiana mentre per la produzione viene impiegato anche grano di origine estera. Il tema dell'origine dei prodotti alimentari è affrontato alla luce della specifica relazione tra origine dell'ingrediente prima-*

<sup>(107)</sup> Così F. Bruno in *Il diritto alimentare*, op. cit.

<sup>(108)</sup> Sul tema si veda F. Bruno in *Il diritto alimentare*, op. cit.: «Il cibo mediterraneo è famoso in tutto il mondo per il suo legame a tradizioni locali e per la sua diversità regionale; il fenomeno globale di richiamare l'attenzione del consumatore su alimenti che solo apparentemente integrano le qualità dei prodotti italiani o francesi ormai ha assunto proporzioni economiche rilevanti, che danneggiano fortemente le imprese alimentari di tali Paesi; nella UE -seppur in modo ancora non propriamente completo e con passaggi a volte ambigui - vi è maggior tutela per le filiere alimentari tradizionali con *brand* che sul mercato hanno ormai assunto analogo forza di marchi famosi e distribuiti ben fuori dai confini comunitari».

*rio e origine dell'alimento finito, analizzata nel rapporto tra le regole di presentazione dell'alimento fornite dal Regolamento n. 1169/2011, le regole per l'attribuzione dell'origine fornite dal Codice Dogale e i più incisivi pronunciamenti in merito della Corte di Giustizia Europea.*

*This comment takes as a basis some decisions taken by the Italian Competition and Market Authority (AGCM) after a survey carried out in 2019. The purpose of this investigation was to assess the transparency of the information provided to the average consumer relating to indications on the pasta supply chain. the Authority has considered that such modalities operated with*

*words and images an emphatic call to the Italianity of the product. According to the Authority, these modalities gave rise to the misleading idea in consumers that the entire production chain of pasta was Italian while, for its production, wheat of foreign origin is also used. The issue of the origin of foodstuffs is addressed in the light of the specific relationship between the origin of the primary ingredient and the origin of the finished food. For this purpose, the analysis was carried out considering the relationship between the rules of presentation of food provided by Regulation No. 1169/2011, the rules for the attribution of origin provided by the Doge Code and the most incisive rulings on the subject of the European Court of Justice.*