

Ricerche

Le avvertenze sanitarie sulle bevande alcoliche: discussioni in diversi ambiti

Leonardo Fabio Pastorino

1.- Presentazione del tema

Il 18 maggio scorso, con l'adozione della *Public Health (Alcohol) (Labelling) Regulations 2023*¹ il Ministro della Sanità dell'Irlanda, Stephen Donnelly, nel contesto di un più ampio pacchetto di misure volto a combattere l'abuso di sostanze alcoliche, ha introdotto anche l'obbligo di inserire nelle etichette delle bevande alcoliche ed in altre modalità di comunicazione l'avvertenza, rivolta al pubblico, che il consumo di alcol causa malattie al fegato² e che esiste un nesso diretto tra l'alcol ed

il cancro con epilogo letale. La normativa, che dovrà entrare in vigore il 22 maggio 2026, è stata adottata in base alle attribuzioni concesse al Ministro dal *Public Health (Alcohol) Act 2018 (No. 24 of 2018)*.

La decisione ha suscitato grande clamore, specialmente negli Stati europei del Mediterraneo (in modo particolare, in Francia, Spagna e Italia)³, nei quali le prime reazioni presentate a caldo all'opinione pubblica si sono preoccupate soprattutto di sottolineare come il provvedimento in parola potrebbe avere un forte impatto negativo sull'economia e sullo sviluppo delle zone vitivinicole. Le risposte ufficiali, invece, si sono concentrate sulla interpretazione del diritto dell'Unione e hanno riguardato principalmente le questioni relative alla libera circolazione e al rapporto tra diritto unionale e decisioni nazionali nonché il problema, più di fondo, inerente alla stessa certezza, correttezza o convenienza del messaggio proposto, che dovrebbe -a rigore- basarsi su dati scientifici.

Ma la questione supera i confini europei. In effetti,

(¹) *Statutory Instruments (S.I.) No. 249 of 2023. Public Health (Alcohol) (Labelling) Regulations 2023*, disponibile in: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2023/si/249/made/en/pdf>, ultima consultazione 24/8/2023.

(²) Nella versione in italiano disponibile nel sito Web della Commissione europea dedicato a la comunicazione irlandese (<https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/en/notification/17834>, ultima consultazione 24/8/2023), si legge letteralmente "Il consumo di alcol provoca malattie del fegato" e in quella in inglese della norma firmata dal Ministro: "*Drinking alcohol causes liver disease*". Come si osserva, in nessuna versione si usa il condizionale né si fa riferimento a circostanze, quantità o condizioni particolari. Lo stesso vale per l'altra indicazione che in italiano si presenta come: "Alcol e tumori mortali sono direttamente collegati" in inglese: "*There is a direct link between alcohol and fatal cancers*", frasi in cui la inversione dei termini potrebbe portare alla conclusione che tutti i tumori sarebbero legati (anche esclusivamente?) all'alcol.

(³) In realtà, è assai vasta l'eco che la vicenda ha avuto in diversi siti Internet. Solo a mo' di esempio si richiama l'articolo pubblicato in Adnkronos del 22 maggio 2023: *Vino, in Irlanda è legge l'alert sanitario in etichetta sugli alcolici*, <https://www.adnkronos.com/economia/vino-in-irlanda-e-legge-lalert-sanitario-in-etichetta-sugli-alcolici-5QEzAD7RINytKoPTV5SuCy>, ultima consultazione 24/8/2023, con estratti di una intervista al Ministro italiano dell'Agricoltura e Sovranità alimentare, Francesco Lollobrigida il quale anticipa l'intenzione di lavorare insieme ai Paesi citati nel testo al fine di bloccare l'iniziativa. Nella nota, in cui il Ministro concentra l'attenzione direttamente sul vino si legge: "riteniamo scorretta l'azione dell'Irlanda perché una cosa è informare e invitare alla moderazione, che riteniamo giusto, una cosa è dire che un prodotto a prescindere dal quantitativo che si assume fa male". Pareri circostanziati sono stati presentati ufficialmente dopo la comunicazione alla Commissione europea, oltre che dai tre paesi citati, anche dal Portogallo, Ungheria, Croazia, Romania, Repubblica Ceca e Slovacchia. Hanno inoltre presentato ulteriori commenti Slovacchia, Danimarca, Croazia Lettonia, Grecia e Polonia (la comunicazione e le risposte sono disponibili in: <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/en/notification/17834>, ultima consultazione 24/8/2023). Secondo l'art. 5, pto. 1, parr. 6 della Direttiva (UE) 2015/1535, del Parlamento europeo e del Consiglio, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione, le osservazioni o i pareri circostanziati della Commissione o degli Stati membri possono basarsi unicamente sugli aspetti che costituiscono eventualmente ostacoli agli scambi. Sulla Direttiva, si veda D. Pisanello, *Guida alla legislazione alimentare*, EPC Editore, III edizione, 2022, pp. 67 ss.

la disposizione irlandese forma già oggetto di vivace discussione in ambito internazionale, per un doppio ordine di ragioni: da un lato, perché l'aspetto più concreto e di maggiore rilevanza pratica di questa normativa, ovvero l'obbligo di inserire una legenda nell'etichetta, potrebbe essere contestato da parte dei Paesi esteri che esportano alcol in Irlanda in quanto ostacolo al commercio (secondo la disciplina dell'Accordo TBT, WTO); dall'altro, perché, sul piano sostanziale, si pone inevitabilmente la questione se la misura possa ritenersi giustificata dal punto di vista scientifico, problema questo, su cui numerosi saranno gli attori chiamati ad esprimere la propria opinione, ad iniziare dalla Organizzazione Mondiale della Sanità. Pertanto, quella compiuta dall'Irlanda, primo Paese al mondo ad avere adottato una misura simile, è solo una prima mossa⁴, dalla quale non è dato oggi prevedere esattamente quali esiti sortiranno ma che di certo -questo lo si può già prefigurare- finirà per avere diverse e importanti conseguenze.

Muovendo dalla presentazione di alcuni tra i più interessanti spunti di riflessione che già si agitano nell'attuale dibattito, il presente scritto si propone di offrire un primo contributo all'approfondimento del problema sotto il profilo strettamente giuridico, altresì analizzando i diversi ordinamenti giuridici e istituzionali che vengono in rilievo. Al fine di sintetizzare la proposta irlandese e la notifica presentata alla Commissione e le risposte di alcuni Stati membri, tra cui l'Italia, si confronterà la questione con il diritto europeo e, principalmente, con la disciplina della comunicazione e della etichettatura nutrizionale nel settore alimentare. Di seguito si tratterà il quadro normativo di riferimento a livello delle regole della WTO e si farà un punto della situazione in tale ambito. In modo comple-

mentare, si farà riferimento a un dibattito simile sviluppatosi in Argentina a dimostrazione del fatto che la questione non si limita al solo ambito europeo ed anche perché nella legislazione sancita dalla *Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, si fa riferimento ad altre problematiche non solo di natura salutistica, ma anche sociale che si identificano come connesse al consumo di alcol, così come si propongono altre risposte giuridiche. Per ultimo, si proporranno alcuni profili ricostruttivi ulteriori, ad oggi non sono ancora emersi, ma che dovrebbero parimenti essere considerati nella discussione della questione. Tuttavia, e al di là della necessità di iniziare queste riflessioni in ambito giuridico, si sosterrà che la soluzione più completa non potrà essere raggiunta senza fare appello ad altre discipline. In questo senso è necessario, come si è anticipato, l'apporto preponderante della scienza medica, ma forse anche di altre scienze: sarebbe infatti, utile che il problema di quale effetto concreto simili avvertenze potrebbero sortire, a seconda di come vengano proposte, venisse affrontato anche dalla prospettiva degli studi di comunicazione e di sociologia. L'interesse della questione non si esaurisce, peraltro, nell'interrogarsi circa il fondamento scientifico della misura o sulla portata, in questa materia, del principio di precauzione o, ancora, su quale sia la quantità di alcol il cui consumo determini un rischio per la salute. In merito a questo ultimo aspetto, la ricerca di una via mediana nell'affrontare il problema del consumo eccessivo apre, ad esempio, la strada ad un'ulteriore questione, ovvero quella della definizione stessa dei concetti di consumo "responsabile"⁵ o "moderato"⁶ od altre formule simili. Ma soprattutto ad entrare in gioco in questo contesto sono considerazioni che attengono al bilanciamento tra diritti in pre-

(⁴) Mossa che a dire vero ha iniziato già nel 2015 con la comunicazione alla Commissione europea della *Public Health (Alcohol) Bill*, che introduceva, tra diverse misure, avvertenze sulla salute. Normativa ulteriormente modificata, con previa notifica alla Commissione europea, dalla *Public Health (Alcohol) Act 2018 (No. 24 of 2018)*, si veda in: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2018/act/24/enacted/en/html>, ultima consultazione 25/8/2023.

(⁵) Al bere "responsabile", inteso come atto consapevole e moderato, fa appello Beviresponsabile.it, la piattaforma di AssoBirra, Associazione dei birrai e dei maltatori italiana.

(⁶) *Wine in Moderation* (WIM) è un programma creato dallo stesso settore vitivinicolo per ridurre i possibili effetti dell'alcol sulla salute e promuovere una "cultura sostenibile" del vino, Si veda: <https://www.wineinmoderation.eu/it>.

senza di interessi confliggenti e allo sviluppo di politiche che non si risolvono nel mero confronto tra diritti individuali e diritti collettivi oppure tra diritti economici e diritti fondamentali: nel caso che qui interessa, infatti, in competizione tra loro sono anche diversi interessi della collettività, quali, ed anzi soprattutto, il diritto alla salute, da un lato, e il diritto allo sviluppo nonché il diritto alla tutela e alla conservazione delle proprie tradizioni e della propria cultura⁷, dall'altro.

2.- Il dibattito e il diritto europeo

Con la disposizione che inizia questo contributo, il Ministro della Sanità irlandese ha dato esecuzione a quanto già previsto nella *Health (Alcohol) Act di 2018*, il quale, nell' articolo 12 della sua Seconda parte imponeva l'obbligo ad ogni commerciante di prodotti alcolici di vendere prodotti solo se accompagnati da un'avvertenza intesa a informare il pubblico del pericolo del consumo di alcol; del pericolo di tale consumo nella gravidanza; del legame tra alcol e tumori mortali e con il rinvio a un sito web che dovrebbe essere mantenuto a cura del governo⁸. La legge prevedeva che simili avvertimenti fossero esposti in posti visibili dei locali autorizzati alla vendita di bevande alco-

liche come anche nei siti web delle relative imprese venditrici. La norma del 2018 autorizzava il Ministro a dettare disposizioni in merito a dimensione, colore e carattere degli avvisi in questione, profili di disciplina che sono stati integrati, appunto, con il provvedimento di maggio del 2023. La legge del 2018 includeva anche un esteso elenco di posti ed eventi nei quali sarebbe stata vietata la pubblicità di prodotti alcolici.

Dalla comunicazione inviata alla Commissione europea si evince che la principale preoccupazione dell'Irlanda sia l'alto consumo di sostanze alcoliche a livello nazionale e il relativo impatto sul sistema sanitario. In sintesi, l'Irlanda rileva che, malgrado la chiusura prolungata dei locali autorizzati alla vendita di alcolici dovuta al Covid-19, il consumo non è diminuito e che il 50% di chi beve lo fa a livelli pericolosi mentre già uno su cinque soffre di disturbi derivanti dall'uso di alcol, quota che passa ad uno su tre fra i consumatori di meno di 25 anni. Si afferma che il 15% dei ragazzi di 13 anni ha già consumato la prima bevanda alcolica e che, all'età di diciassette anni, la stragrande maggioranza ha bevuto per la prima volta e oltre il 60% è stato davvero ubriaco. Quanto poi agli effetti sul servizio sanitario, si stima che il 4% del budget debba essere destinato alle malattie legate all'alcol.

(⁷) Il presente scritto tratta della disposizione irlandese, che si riferisce a tutte le bevande alcoliche, ma, come si è già anticipato, è subito emerso quale impatto tale misura potrebbe avere, in Italia, sul vino. A proposito di questo prodotto emblematico della cultura alimentare italiana, si è detto che la normativa che lo riguarda "si pone alla base di uno dei settori più eterogenei del diritto agroalimentare, segnato da molteplici fattori storici, culturali e tradizionali, nonché da un intimo e imprescindibile legame della sua produzione con la sua origine geografica da cui trae l'identità" (A. Germanò, E. Rook Basile e N. Lucifero, *Manuale di legislazione vitivinicola*, Torino, Giappichelli, 2022, III ed., p. 14). Che la vite è strettamente legata, fin dalle sue origini, alla cultura del Mediterraneo, costituendo parte integrante di un modo di vivere e di valori che, nonostante i cambiamenti storici, si mantengono fino ai giorni nostri, è quanto riconoscevano già, qualche tempo addietro e parlando da una terra lontana, E. Díaz Araujo e M. Iuvaro, in *Vitivinicultura y derecho*, Ed. Dunken, Buenos Aires, 2006, p. 21. Sono, d'altra parte, legittime le preoccupazioni dei produttori, i quali hanno costantemente investito tempo, lavoro, ricerca, innovazione, tecnologia e soldi, per puntare ad un prodotto di qualità chiaramente validato dal mercato e accompagnato da politiche specifiche, da ultimo comprese nel Reg. (UE) 1308/2013 come modificato dal Reg. (UE) 2017/2021. A questo riguardo si veda, solo come esempio normativo paradigmatico tra i tanti, il considerando 44 del Reg. (UE) 1308/2013, nel quale si afferma che "una misura essenziale ammissibile ai programmi di sostegno nazionali dovrebbe essere costituita dalla promozione e dalla commercializzazione dei vini dell'Unione. Il sostegno all'innovazione può aumentare le prospettive di commercializzazione e la competitività dei prodotti vitivinicoli dell'Unione. Le attività di ristrutturazione e di riconversione dovrebbero essere proseguite dati i loro effetti strutturali positivi sul settore vitivinicolo. Dovrebbe inoltre essere previsto un sostegno a favore degli investimenti nel settore vitivinicolo intesi a migliorare i risultati economici delle imprese in quanto tali. Il sostegno a favore della distillazione dei sottoprodotti dovrebbe costituire una misura a disposizione degli Stati membri che desiderino avvalersi di tale strumento per garantire la qualità del vino, preservando nel contempo l'ambiente".

(⁸) www2.hse.ie. Il sito ministeriale è dedicato a offrire informazione e consigli tanto ai genitori quanto alle persone con problemi di alcol, tra altri contenuti.

Oltre alla misura in commento riguardante le avvertenze sanitarie, la normativa approvata nel 2023 si propone di lottare contro l'eccesso di consumo avvalendosi di un insieme di altri strumenti: fissazione di un prezzo minimo alle bevande; regolamentazione della pubblicità e del marketing dei prodotti alcolici; limitazione alla sponsorizzazione e separazione e ridotta visibilità delle bevande alcoliche in siti di vendita mista e regolamentazione della vendita e della fornitura di alcolici in determinate circostanze. Nonostante tutta questa nutrita serie di misure, l'obiettivo che il governo irlandese si è prefissato è quello minimo di riuscire a ridurre il consumo a 9,1 litri *pro capite* all'anno⁹, quando nel 2022 si calcolava tale consumo a 11 litri per anno, se si aveva riguardo alla popolazione sui 15 anni, e 14 litri per anno al netto della popolazione astemia¹⁰.

In conformità alla Direttiva (UE) 2015/1535, l'Irlanda aveva prima notificato alla Commissione la proposta di legge del 2018 (notifica avvenuta in data 3 febbraio di quello stesso anno), a cui è seguita con nota del 2 maggio 2018 la risposta della Commissione nella quale questa dichiarava di non poter valutare il progetto senza informazioni più dettagliate in relazione alle sue modalità¹¹. Il provvedimento del 18 maggio 2023 verrebbe a completare questi dettagli, fornendo indicazioni

più precise, aggiungendo il riferimento al problema legato alle malattie del fegato e includendo in appositi allegati i pittogrammi e i testi che dovranno inserirsi in etichetta. Precedentemente, in data 21 giugno 2022, l'Irlanda ha comunicato la bozza di risoluzione alla Commissione in base alla Direttiva (UE) 2015/1535 nonché del Regolamento (UE) 1169/2011¹².

Questo ultimo regolamento contiene diverse disposizioni che devono essere prese in considerazione nel momento in cui ci si accinge a valutare la facoltà irlandese di imporre una etichetta come quella proposta. Tra quelle più significative si rammentano: la finalità dell'intera disciplina di proteggere i consumatori in materia di informazioni sugli alimenti, tenendo conto delle differenze di percezione degli stessi consumatori, premessa indicata dallo stesso art. 1; la possibilità di includere, tra le informazioni obbligatorie, informazioni sulla protezione della salute e sull'uso sicuro dell'alimento inclusi l'impatto e le conseguenze collegate ad un consumo nocivo dell'alimento, tenendo altresì conto, nel valutare se occorra imporre informazioni obbligatorie per consentire scelte consapevoli, se la maggioranza dei consumatori ritiene particolarmente necessarie alcune informazioni cui attribuisce un valore significativo (art. 4)¹³; la necessità di consultare l'EFSA (art. 5);

⁽⁹⁾ Traguardo deciso in base alla media di consumo nei paesi della OCSE.

⁽¹⁰⁾ A questo riguardo merita di essere ricordata la Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Seconda Sezione, del 23 dicembre 2015, C-333/14, relativa alla legge scozzese che stabiliva un prezzo minimo per le bevande alcoliche. In quella sede, la Corte ha ritenuto che le regole recanti l'organizzazione comune dei mercati agricoli non ostano ad una misura nazionale che impone un prezzo minimo per unità di alcol per la vendita al dettaglio, a condizione che detta misura sia effettivamente idonea a garantire l'obiettivo della tutela della salute e della vita delle persone e che, tenuto conto degli obiettivi della PAC e del buon funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati agricoli, non ecceda quanto è necessario per il raggiungimento del citato obiettivo. Inoltre, la sentenza richiamata offre diverse considerazioni sulla valutazione che debba farsi riguardo al principio di proporzionalità, al punto da suggerire che non si debbano tralasciare altre possibili misure che possono essere meno restrittive (in quel caso, la fissazione di accise). Nel caso irlandese, occorrerà vedere quanto la dichiarazione secondo cui la proposta di avvertenze sarebbe il mezzo più semplice ed economico, insieme alla difficoltà di influire sui consumatori, possa incidere sulla valutazione dell'idoneità della misura oppure sulla necessità di procedere con questo insieme di strumenti.

⁽¹¹⁾ Così si legge nella Comunicazione 2022/0441/IRL (*Ireland*).

⁽¹²⁾ Il Regolamento (UE) 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, lì dove determina la procedura di notifica, di cui si farà cenno sotto, stabilisce che, ai fini della informazione sugli alimenti, la Direttiva 98/34/CE, abrogata e sostituita dalla Direttiva (UE) 2015/1535, non si applica.

⁽¹³⁾ Rispondendo a questa ultima esigenza normativa, nelle notifiche alla Commissione e alla WTO l'Irlanda manifesta, che un 78% considera che lo Stato abbia la responsabilità di adottare politiche pubbliche in materia sanitaria per ridurre gli alti livelli di consumo di alcol e che il 95% supporta i messaggi nelle etichette. Si cita come fonte, Health Research Board (2012), *Alcohol: Public Knowledge, Attitudes and Behaviours Report*, <https://www.hrb.ie/publications/publication/alcohol-public-knowledge-attitudes-and-behaviours/> (ultima visione 24/8/23) anche se non si indica se la risposta si basa in una avvertenza o messaggio in particolare.

la necessità che l'informazione non induca in errore e sia precisa, chiara e facilmente comprensibile per il consumatore (art. 9); la possibilità di indicazioni obbligatorie complementari per certe categorie specifiche di alimenti (art. 10) anche a livello nazionale, previa comunicazione alla Commissione e agli altri Stati membri (artt. 39 e 45) in specie a tutela della salute pubblica, della protezione dei consumatori e la proibizione, per contro, imposta agli Stati membri di adottare oppure mantenere disposizioni nazionali su materie espressamente armonizzate, salva l'autorizzazione del diritto dell'Unione e sempre che esse non vietino, ostacolino o limitino la libera circolazione delle merci (art. 38)¹⁴.

Riguardo alle bevande alcoliche, il Regolamento (UE) 1169/2011 esige, invece, l'indicazione del titolo alcolometrico volumico effettivo sempre che la bevanda contenga più di un 1,2% di alcol (art. 9). Con tale disposizione, il Regolamento garantisce l'informazione oggettiva sulla presenza della sostanza con la stessa modalità prevista per l'ob-

bligo di informare sulla presenza di allergeni¹⁵. Per quanto riguarda la necessità oppure l'indicazione dei motivi che potrebbero giustificare eventuali deroghe, il Regolamento rinvia, per contro, ad una relazione della Commissione e ad una proposta legislativa ulteriore in merito al requisito della fornitura di informazioni sul valore energetico e sugli ingredienti (art. 16 par. 4) consentendo agli Stati membri di mantenere nel frattempo disposizioni sulla elencazione degli ingredienti¹⁶. Come è noto, in conformità al Regolamento (UE) 2021/2017¹⁷ che modifica, tra gli altri, il Regolamento (UE) 1308/2013, dall'8 dicembre 2023 sarà obbligatorio, per vini e vini aromatizzati, indicare gli ingredienti e la dichiarazione nutrizionale, anche se quest'ultima potrebbe limitarsi alla dichiarazione nella etichetta fisica del solo valore energetico, completandosi l'informazione e quella relativa agli ingredienti attraverso un'etichetta elettronica¹⁸.

Il Regolamento (UE) 2021/2017 non contiene nessun riferimento al consumo di alcolici né ad

(¹⁴) Per un approfondimento sul Reg. (UE) 1169/2011, in generale, e sui temi citati, in particolare, si veda L. Costato, P. Borghi, S. Rizzoli, V. Paganizza e L. Salvi, *Compendio di diritto alimentare*, Milano, 10a edizione, 2022, pp. 177 e ss.; F. Albissini, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 5a edizione, 2023, pp. 245 e ss.; A. Germanò, M. Ragionieri ed E. Rook Basile, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, Torino, 2a edizione, 2019, pp. 65 e ss.; S. Masini, *Corso di diritto alimentare*, Milano, 5a edizione, pp. 211 e ss.; e i capitoli, riferiti alla comunicazione, di P. Borghi, *Gli obblighi informativi in etichetta* (p. 307); G. Strambi, *Le informazioni volontarie* (p. 397); P. Borghi, *Claims nutrizionali e sulla salute* (p. 406), e S. Bolognini, *Pratiche sleali nell'informazione ai consumatori e pubblicità ingannevole* (p. 413), tutti in Aa.Vv., *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, Milano, Giuffrè, 2021.

(¹⁵) Vedi A. Forti, *Gli allergeni* in Aa.Vv., *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, cit., pp. 325 e ss. La differenza sostanziale risiede nel fatto che gli allergeni, anche se sono un elemento oggettivo perché inclusi come ingredienti nell'alimento, perché scatenino l'effetto nocivo dipendono da un fattore soggettivo dell'individuo che li consuma. La comunicazione, in questo caso, va indirizzata a proteggere una categoria di consumatori (art. 14, n. 4), lett. c), Reg. (CE) 178/02), si veda: P. Borghi, *"Alimento a rischio", allergeni e altre criticità nella comunicazione alimentare*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2022, p. 73 ss.

(¹⁶) Il considerando 40 del Regolamento, "viste le specificità delle bevande alcoliche" e "tenendo in considerazione l'esigenza di provvedere alla coerenza con le altre politiche pertinenti dell'Unione" giustificava questo rinvio. Lo stesso considerando, comunque, accennava alla necessità di tenere in considerazione la risoluzione del Parlamento europeo, del 5 settembre 2007, su una strategia comunitaria volta ad affiancare gli Stati membri nei loro sforzi per ridurre i danni derivanti dal consumo di alcol così come il parere del Comitato economico e sociale europeo, ed ordinava alla Commissione, previa consultazione delle parti interessate e di concerto con gli Stati membri, di stabilire una definizione per le bevande quali gli «alcopops» che sono specificamente rivolte a un pubblico giovanile. La Commissione avrebbe dovuto inoltre proporre, se del caso, requisiti specifici riguardanti le bevande alcoliche nel contesto del presente regolamento. Sui passaggi successivi fino ad arrivare alla Relazione della Commissione e alla posizione del settore e della Organizzazione Mondiale della Sanità esposta nel Piano d'Azione Europeo 2012-2020 diretto a ridurre l'uso dannoso dell'alcol, si veda A. Artom, *Il divieto di indicazioni nutrizionali per le bevande alcoliche dopo il Decreto Legislativo 27/2017*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2017, p.41.

(¹⁷) Si vedano i regolamenti delegati (UE) 2019/33 e (UE) 2018/273 così come, da ultimo, il Reg. (UE) 2023/1606 della Commissione del 30 maggio 2023 che modifica i precedenti.

(¹⁸) Mentre riguardo alla parificazione con gli altri alimenti per quanto attiene al requisito di informare sul valore energetico, dopo la prolungata dilazione, la misura si pone in sintonia con la politica europea per combattere l'obesità, risulta importante l'indicazione degli ingredienti e, tra questi, degli additivi, alcuni dei quali possono parimenti essere considerati cancerogeni o aventi effetti nocivi per la salute. Questa misura potrà, di conseguenza, dare impulso a scelte dei consumatori sempre più mirate verso prodotti alcolici di qualità.

informazioni da inserire in etichetta al fine di prevenire i possibili rischi derivanti da un consumo eccessivo, ma sembra, all'opposto, orientato a promuovere l'attività vitivinicola e ad accompagnare il suo successo nel mercato comunitario e internazionale¹⁹, ciò che, d'altra parte non dovrebbe causare sorpresa in quanto lo stesso si inserisce nell'ambito della PAC e promuove il corretto funzionamento delle filiere produttive. All'inverso, non sarebbe corretto però sostenere che la circostanza della sua inclusione nella PAC chiuda le porte alla possibilità per l'Irlanda di proporre ulteriori informazioni obbligatorie (art. 39 del Reg. (UE) 1169/2011) sulla base dell'argomento per cui il Regolamento (UE) 2021/2017 avrebbe armonizzato la questione in ordine all'informazione (art. 38, Reg. (UE) 1169/2011): si tratta, infatti, di normative di natura diversa. Ad ogni modo, qualche collegamento si può osservare con le disposizioni del Reg. (UE) 2021/2017 per quelle che concernono il vino e le questioni riguardanti l'orientamento verso un consumo adeguato di alcol. Anche se questa motivazione non viene esplicitata, il legame potrebbe ravvisarsi nella scelta di

autorizzare la dealcolizzazione parziale o totale del vino²⁰, che è verosimile sia stata adottata al fine di adeguarsi alle politiche comunitarie contro il consumo eccessivo di alcol e per la lotta contro i tumori, insieme ad altre motivazioni quali quella di guadagnare un nuovo spazio di mercato tra coloro che, per convinzione religiosa, non consumano alcol²¹.

Tra gli argomenti sollevati dagli Stati che si oppongono alla misura, e soffermandoci principalmente sulla risposta del Governo italiano, si è sostenuto che essa comporta un ostacolo alla libera circolazione delle merci all'interno del mercato unico e comporterebbe per gli operatori una serie di obblighi e di costi aggiuntivi al fine di dotarsi di una etichettatura *ad hoc* per i prodotti destinati al mercato irlandese. Si è detto anche che, sebbene vi siano alcune eccezioni previste dal Trattato, come la protezione della salute umana (artt. 34 e 36 TFUE), l'Irlanda non ha fornito argomentazioni sufficienti riguardo alla proporzionalità della misura, né ha dimostrato l'idoneità della stessa a proteggere la salute né le ragioni scientifiche che possono giustificare l'in-

⁽¹⁹⁾ Vedi, N. Lucifero, *Etichettatura del vino*, in P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, cit., p. 355, per il quale le regole introdotte nel Regolamento (UE) 1308/2013, modificato dal Regolamento (UE) 2021/2017, riflettono la classificazione del vino e, in particolare, la sua qualificazione come prodotto di qualità in quanto riconducibile ad un determinato territorio, o anche se privo di riferimenti territoriali.

⁽²⁰⁾ Non si può trascurare di rimarcare la coincidenza temporale che intercorre tra le discussioni sul rischio legato al consumo eccessivo di alcol e una decisione così incisiva che, a detta di alcuni, andrebbe anche contro la definizione stessa di vino. Partendo dal Reg. (CEE) 337/79 fino al vigente Reg. (UE) 491/2009, il vino è il "prodotto ottenuto esclusivamente dalla fermentazione alcolica totale o parziale di uve fresche, pigiate o no o di mosti di uve". Si veda a riguardo, A. Germanò, E. Rook Basile e N. Lucifero, *Manuale di legislazione vitivinicola*, cit., pp. 2 e ss., i quali finanche citano il Codice internazionale delle pratiche enologiche della Organizzazione internazionale del vino e della vigna (OIV) del 1973, che offre la stessa definizione con la sola aggiunta del fatto che il titolo alcolometrico acquisito non può essere inferiore a 8,5%. Sulla base di queste considerazioni, la Corte di giustizia, nella causa *Guitard* (sentenza della Prima Sezione del 25 luglio 1991, C-75/90), aveva affermato, a proposito di un vino presentato come "senza alcol", che il vino, per essere denominato tale, deve avere "al momento della distribuzione" una gradazione alcolica minima. Gli autori citati fanno peraltro anche riferimento al cambio di rotta sia della OIV, che ha pubblicato tre risoluzioni dedicate ai prodotti vitivinicoli dealcolizzati, sia al Reg. (UE) 2021/2117. Ciò nonostante, bisogna sottolineare che il Regolamento del 2021 non autorizza un vino senza alcol perché nato da un processo diverso dalla fermentazione delle uve e/o del mosto, bensì indica tecniche di dealcolizzazione operanti su un prodotto che è alcolico appunto perché ottenuto attraverso tali tecniche.

⁽²¹⁾ Senza riferimenti espressi alla salute, il Considerando 40 solo dice che in vista alla "domanda crescente da parte dei consumatori di prodotti vitivinicoli innovativi (senza specificare se questa domanda si debba a questioni di scelte salutistiche, religiose o di altri tipo) che hanno un titolo alcolometrico effettivo inferiore a quello stabilito per i prodotti vitivinicoli nell'allegato VII, parte II, del regolamento (UE) 1308/2013, dovrebbe essere possibile produrre tali prodotti vitivinicoli innovativi anche nell'Unione. A tal fine è necessario stabilire le condizioni alle quali determinati prodotti vitivinicoli possono essere dealcolizzati o parzialmente dealcolizzati e definire i processi autorizzati per la loro dealcolizzazione. Tali condizioni dovrebbero tenere conto delle risoluzioni dell'Organizzazione internazionale della vigna e del vino (OIV) OIV-ECO 432-2012 Beverage Obtained by Dealcoholisation of Wine, OIV-ECO 433-2012 Beverage Obtained by Partial Dealcoholisation of Wine, OIV-ECO 523-2016 Wine With An Alcohol Content Modified by Dealcoholisation e OIV-OENO 394A-2012 Dealcoholisation of Wines".

troduzione di una etichetta riguardante il rapporto diretto tra consumo di alcol e rischio di cancro mortale. Da ultimo, si sostiene che le avvertenze sanitarie sono un argomento molto sensibile e che in Parlamento europeo si sta discutendo un piano per la lotta contro il cancro che richiede la fornitura di maggiori informazioni ai consumatori migliorando l'etichettatura delle bevande alcoliche, puntando a includere informazione sul consumo moderato e responsabile e introducendo in modo obbligatorio l'elenco degli ingredienti e l'informazione nutrizionale anche in base a una etichettatura digitale. Si sottolinea, pertanto, l'opportunità di iniziative individuali dei singoli Stati che vadano oltre queste linee guida. Anche nelle osservazioni francesi si fa riferimento ad una proposta di revisione del Regolamento (UE) 1169/11 diretta ad includere anche disposizioni in materia di etichette di bevande alcoliche²².

Richiamando l'art. 6 della Direttiva (UE) 2015/1535 e in conoscenza di studi e discussioni già avviati in sede comunitaria, si richiede di rimandare la misura per i dodici mesi previsti in quella direttiva, al fine di consentire l'armonizzazione di un argomento "così delicato"²³. Potrebbe anche darsi che la proposta irlandese, la quale peraltro prevede la propria applicazione come differita allo scadere di un lungo periodo – di tre anni – di *prorogatio*, funga da spinta per forzare l'adozione anche in ambito europeo di una qualche misura analoga, per quanto non necessariamente identica alla proposta.

Va anche accennato che, negli allegati alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio riguardante il Piano europeo di lotta contro il cancro²⁴, si propo-

ne di ridurre il consumo "nocivo" di alcol e, tra le misure a tale fine, si richiede l'introduzione obbligatoria nelle etichette delle bevande alcoliche degli ingredienti, della dichiarazione nutrizionale nonché di "avvertenze sanitarie".

Come si accennerà nel paragrafo successivo, la UE riconosce che si sta studiando qualche tipo di avvertenza sulla salute riguardo al consumo di alcol. Bisognerà seguire l'evolversi del dibattito, di tanto in tanto alimentato da qualche spunto di novità o da notizie riguardanti pressioni o proposte alternative, per poter capire quale sarà l'esito, ovvero se alla fine ci si accorderà su un messaggio di condanna all'alcol oppure di lotta contro il consumo eccessivo di alcolici o se, piuttosto, ci si orienterà per promuovere un consumo moderato, responsabile, adeguato o sostenibile.

3.- I termini del dibattito in ambito internazionale

Il 6 febbraio 2023, l'Irlanda invia una notifica al WTO ai sensi dell'art. 10 dell'Accordo sugli ostacoli tecnici al commercio (TBT), che prevede l'obbligo per i Membri di scambiare informazioni su ogni regolamento tecnico adottato o proposto a livello nazionale, ponendo a carico del Segretariato l'obbligo di darne ulteriore trasmissione agli Stati membri. In virtù dell'art. 2.2 dell'accordo, i Membri del WTO devono fare in modo che i "regolamenti tecnici" (concetto nel quale rientra anche la recente misura irlandese)²⁵ "non vengano elaborati, adottati o applicati in modo da creare o da conseguire l'effetto di indebiti ostacoli al commercio internazionale". Tra gli obiettivi legittimi che possono autorizzare siffatti regola-

⁽²²⁾ Sulla convenienza dell'armonizzare per evitare ostacoli al commercio all'interno del diritto dell'Unione, si veda A. Germanò, M. Ragionieri, E. Rook Basile, *Diritto agroalimentare*, cit., pp. 65 ss.

⁽²³⁾ Così si legge nella comunicazione italiana, Ref. Ares (2022)7439229 - 26/10/2022, Message 116: <https://www.asktheeu.org/derequest/11961/response/40418/attach/html/6/2022%20441%20IRL%20Detailed%20Opinion%20by%20Italy.pdf.html> (ultima consultazione 25/8/23).

⁽²⁴⁾ COM(2021) 44 final, 3.2.2021.

⁽²⁵⁾ La definizione è contenuta nell'Allegato I dell'Accordo TBT, punto 1, in virtù della quale si tratta del documento che stabilisce le caratteristiche di un prodotto oppure i processi e metodi di produzione ad essi correlati, ivi comprese le disposizioni amministrative applicabili, e la cui osservanza è obbligatoria. Può anche includere o riguardare esclusivamente la terminologia, i simboli, l'imballaggio, i requisiti di marcatura o etichettatura applicabili a un prodotto, processo o metodo di produzione.

menti si richiama la tutela della salute umana, ma in ogni caso l'articolo dispone che i regolamenti non devono restringere il commercio più del dovuto per raggiungere tali obiettivi²⁶. Quando non esista, come in questo caso, una norma internazionale pertinente, l'art. 2.9 impone l'obbligo di darne notifica agli altri Membri tramite il Segretariato dovendo prevedere un tempo "prudenziale" per l'entrata in vigore della normativa ai fini di raccogliere le osservazioni.

Nel caso di specie la complessità della questione è tale da rendere verosimile una maggiore opposizione da parte degli Stati Membri, soprattutto in ragione dell'elevato numero di Membri (di tutti i cinque continenti) esportatori di alcol verso l'Irlanda, che potrebbero interpretare la misura come limitativa del commercio internazionale. D'altra parte, è anche vero che siamo di fronte a due ordinamenti giuridici ed istituzionali ben diversi, il primo dei quali (il WTO), avendo carattere internazionale (non sovranazionale), dispone di un sistema di risoluzione dei conflitti, in ultima analisi, assai meno efficace dell'altro (l'Unione Europea), nel quale, invece, dato il suo carattere sovranazionale, è verosimile attendersi, oltre ad altre conseguenze, anche un qualche intervento autoritativo della Corte di Giustizia. Ciò nonostante, la questione potrebbe semplificarsi se l'Irlanda decidesse di far apporre ai suoi importatori una etichetta con le condizioni che richiede ai suoi produttori nazionali, evitando di imporla ai produttori stranieri. Una simile opzione non solo risolverebbe la questione dell'ostacolo al commercio internazionale ma, allo stesso tempo, consentirebbe di eludere la questione di fondo circa la correttezza o l'utilità della misura. Va però tenuto

anche presente che, sebbene il presente scritto si occupi solo della questione relativa alle avvertenze sanitarie, la risoluzione del Ministro irlandese coinvolge anche altre informazioni, quali le indicazioni sulla quantità di alcol misurata in grammi (quando il sistema generale, incluso quello europeo, quantifica la percentuale di alcol²⁷) e il numero di calorie contenute in una determinata misura del prodotto, che solo il produttore straniero può fornire, al pari delle informazioni addizionali che possono essere richieste al fine di alimentare il sito web ministeriale.

Nella comunicazione al WTO, l'Irlanda dichiara che le informazioni sulla salute immesse nelle etichette dei prodotti alcolici dovrebbero portare alla riduzione del consumo di alcol e, quindi, dei danni alla salute: poiché l'obbligo ancora non è in vigore, risulta però difficile dimostrare la veridicità di una simile affermazione, quando a tal fine si dovrebbero forse studiare i numeri che attestano i risultati ottenuti nel settore delle sigarette. Si afferma inoltre che è scientificamente dimostrato (e la comunicazione viene a tal fine corredata di una bibliografia medica che non siamo, tuttavia, in grado di valutare per mancanza di competenze scientifiche) che l'alcol provoca malattie epatiche, pancreatite, tumori e malattie cardiovascolari, senza però indicare nessuna circostanza specifica che possa rendere simili effetti più probabili, né se siano necessarie ulteriori concause o, infine, se vi sia una soglia stimata di rischio²⁸. Ancora, nella stessa comunicazione l'Irlanda afferma che, nell'adozione della misura in questione, sta assumendo le azioni minime necessarie per dichiarare i rischi del consumo di alcol per la salute, anche se, come si è visto, le frasi sopra riportate non

(²⁶) "A tal fine, i regolamenti tecnici non potranno essere più restrittivi agli effetti degli scambi di quanto sia necessario per conseguire un obiettivo legittimo, tenuto conto dei rischi che comporterebbe il mancato conseguimento di tale obiettivo".

(²⁷) Anche la normativa internazionale sulla etichettatura del vino del 2015, proposta dalla OIV come raccomandazione per facilitare gli scambi nel mercato globale e assicurare informazione leale ai consumatori, propone questo metodo.

(²⁸) Ciò nonostante, anche alcuni documenti a carattere divulgativo dell'Organizzazione Mondiale della Sanità non esitano ad associare il consumo di alcol ad una serie di problematiche in materia di salute, dai disordini mentali e comportamentali alle dipendenze, fino ad alcune malattie non trasmissibili, come la cirrosi epatica, e a certe tipologie di cancro e di malattie cardiovascolari: <https://www.who.int/es/news/item/10-05-2022-who-highlights-glaring-gaps-in-regulation-of-alcohol-marketing-across-borders#:~:text=En%20el%20informe%20de%20la%20OMS%20%20titulado%20Reduci%C3%B3n%20social%20C%20econ%20C%20B3mico%20o%20cultural%20de%20los%20pa%C3%ADses%20receptores>. (ultima consultazione 25/8/2023).

danno l'idea di un rischio quanto, piuttosto, di una conseguenza certa.

Con riferimento all'effetto sulla salute, l'Organizzazione Mondiale della Salute, nella sintesi del suo "Global Status Report on Alcohol and Health", del 2018, ritiene che il consumo nocivo di bevande alcoliche sia uno dei principali fattori di rischio per la popolazione mondiale. Il rapporto ricollega queste preoccupazioni ad alcuni degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDG), compresi quelli relativi alla salute materno-infantile, alle malattie infettive (HIV, epatite e tubercolosi), alle malattie non trasmissibili e alla salute mentale, ma associa la produzione di bevande alcoliche anche a molti altri obiettivi dell'Agenda 2030²⁹. Tra i tanti documenti delle organizzazioni internazionali concernenti il legame tra alcol e salute, ai fini della presente trattazione è utile inoltre menzionare anche una pubblicazione dell'Organizzazione Panamericana della Salute (PAHO), che raccomanda agli Stati di introdurre etichette obbligatorie di avvertenze sanitarie sull'alcol e valutare gli effetti di esse sulla percezione e sul comportamento dei consumatori³⁰.

Nella giustificazione della misura notificata alla WTO si afferma, con argomenti simili a quelli presentati alla Commissione europea, che in Irlanda il consumo d'alcol pro capite supera i 9 litri, arrivando a 11 se si considerano solo i maggiorenni di 15 anni. Si citano studi secondo i quali il 4,8% dei decessi è dovuto direttamente al consumo di alcol³¹, così come un altro studio che attesta la presenza di alcol, nei campioni di sangue e di urina prelevati in sede di autopsia, nel 50% dei

casi di morte per suicidio tra i giovani e adulti irlandesi³².

Da una inchiesta irlandese sulla salute, condotta sulla base di settemila risposte, risulta che il 7% degli intervistati è convinto che bere alcol durante la gravidanza sia sicuro ed un altro 9% non risponde; il 52% non era a conoscenza dell'aumento del rischio di ulcere allo stomaco e il 49% della relazione tra alcol e ipertensione; tra altri dati si afferma che, in generale, le persone tra 15 e 24 anni si sono dimostrate meno consapevoli dei rischi sui quali erano state consultate³³.

Il 23 giugno 2023 il Comitato sugli ostacoli tecnici al commercio ha avviato il dibattito ma non è ancora giunto ad alcuna conclusione. Nella discussione e di fronte all'iniziativa di alcuni Stati terzi volta a richiedere una normativa armonizzata a livello europeo, l'Unione europea ha dichiarato che si è dato inizio ad una fase di elaborazione normativa, ma che si stanno per ora muovendo solo i primi passi³⁴.

4.- Il dibattito in Argentina

In Argentina il dibattito sulle avvertenze salutistiche riguardo al consumo dell'alcol è venuto in evidenza dopo che la Legge della Città Autonoma di Buenos Aires 5708 (*Se regula la publicidad y promoción de la venta de bebidas alcohólicas en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires*³⁵), del novembre 2016, volta a regolamentare la pubblicità e la promozione della vendita di bevande alcoliche in generale e a promuoverne il consumo

⁽²⁹⁾ Informe sobre la situación mundial del alcohol y la salud 2018. Resumen. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud; 2019. (OPS/NMH/19-012). Licencia: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

⁽³⁰⁾ <https://iris.paho.org/handle/10665.2/56044> (ultima consultazione 25/8/2023).

⁽³¹⁾ La Comunicazione cita il seguente studio: Kabir, Zubair and Gilheany, Sheila and McKinney, Eunan and Kit, Kristina (2022) *Global burden of disease: estimates of alcohol use and attributable burden in Ireland. What the data tell us and what we need to do to address the burden of alcohol*. Dublin: Alcohol Action Ireland; UCC School of Public Health.

⁽³²⁾ La stessa Comunicazione cita, in particolare, Arensman E, Bennardi M, Larkin C, Wall A, McAuliffe C, McCarthy J, et al. (2016) *Suicide among Young People and Adults in Ireland: Method Characteristics, Toxicological Analysis and Substance Abuse Histories Compared*. PLoS ONE 11(11): e0166881. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5127518/>

⁽³³⁾ In questo caso la Comunicazione cita come fonte: *Healthy Ireland Survey 2016 Summary of Findings*. <https://assets.gov.ie/16000/9e29f3fde1f048468485985093754bfd.pdf>

⁽³⁴⁾ https://www.wto.org/english/news_e/news23_e/tbt_23jun23_e.html (ultima consultazione 25/8/2023).

⁽³⁵⁾ <https://documentosboletinoficial.buenosaires.gob.ar/publico/20170124.pdf>

responsabile, ha introdotto l'obbligo di dare determinati messaggi come condizione per poter pubblicizzare le bevande alcoliche nella pubblica via, pubblicità che, come regola generale, viene proibita. Sul presupposto di ridurre il danno sanitario e sociale che produce l'alcolismo e, rientrando tra le competenze della Città Autonoma l'uso del suolo e l'edilizia, si vieta ogni pubblicità di bevande alcoliche, tramite qualsiasi tipo di mezzo, nella pubblica via. In via di eccezione, vengono ammesse le pubblicità che si limitino a enunciare il marchio e/o il logo del prodotto e che prevedano di occupare almeno il 75% dello spazio pubblicitario con taluni messaggi del tipo: "L'eccessivo consumo di alcol è dannoso per la salute"; "Non bere alcolici durante la gravidanza"; "Se hai intenzione di guidare, non bere alcolici"; "Bere al volante uccide"; "L'eccessivo consumo di alcol provoca cirrosi epatica"; "L'eccessivo consumo di alcol provoca malattie cardiovascolari"; "Bere alcol in eccesso accorcia la vita"; "L'eccessivo consumo di alcol predispone a rapporti sessuali non protetti"; "L'eccessivo consumo di alcol favorisce la violenza e la violenza di genere". Come si vede, l'arco di opzioni – rispetto al modello irlandese - è più largo, ma tutte fanno riferimento

all'eccesso di consumo e si aggiungono inoltre alcuni messaggi che vanno oltre il singolo consumatore per riferirsi anche a possibili danni a terzi, a causa – così si presuppone – della disinibizione che l'assunzione di alcol può provocare.

Anche in Argentina, la misura ha suscitato una forte opposizione, soprattutto da parte dei rappresentanti delle province produttrici di vino. Il conflitto è stato risolto con il richiamo a due leggi nazionali, sulla base dell'argomento secondo cui la legge locale non potrebbe contraddirle³⁶.

La prima, più risalente, è la *Ley 24.788* del 1997, finalizzata alla lotta contro l'alcolismo. Questa legge proibisce la vendita di bevande alcoliche ai minori di diciotto anni e istituisce il "Programma nazionale di prevenzione e lotta contro il consumo eccessivo di alcol". La legge definisce "bevanda alcolica" ogni bevanda contenente alcol a prescindere dalla gradazione³⁷. Viene vietato anche il consumo nella pubblica via, negli stadi e in altri spazi in cui vengano praticate attività sportive, culturali o artistiche, ad eccezione delle situazioni espressamente autorizzate.

Con riguardo alle etichette, la legge impone l'obbligo di indicare la gradazione alcolica e inserire le seguenti due frasi: "Bere con moderazione"

⁽³⁶⁾ A dire vero, secondo l'art. 75, comma 13, della C.N. spetta al Congresso federale la legislazione che riguarda il commercio internazionale ed interprovinciale. Di conseguenza, l'affermazione avrebbe un fondamento solo se le avvertenze proposte da parte della Città Autonoma fossero indicate per le etichette che accompagnano i prodotti in commercio. La legge di Buenos Aires ha riguardo, invece, alla pubblicità nella pubblica via o per altri mezzi (ad es., via radio), su cui invece ha giurisdizione. Ciò nonostante, i sostenitori degli interessi vitivinicoli vorrebbero imporre la supremazia delle norme nazionali. Tant'è vero che, per limitare l'azione della Città, si è cercato di chiudere il cerchio con una proposta di modifica alla *Ley 26.870* volta ad aggiungere la regola secondo cui "le uniche restrizioni e/o norme che si riferiscono alla pubblicità e alla promozione del vino argentino saranno quelle contenute nella Legge Nazionale per la Lotta contro l'Alcolismo, *Ley N. 24.788* e nel Codice della strada, *Ley N. 24.449*", e che "le province e la Città Autonoma di Buenos Aires non possono emanare disposizioni tendenti a regolamentare la pubblicità e la promozione del vino argentino, qualunque sia la sua forma", norma limitativa che, a giudizio di chi scrive, non avrebbe fondamento nella Costituzione. Il progetto di legge è stato presentato da parte di deputati eletti in diverse province vitivinicole (Luis Petri; José L. Gioja; Luis Borsani; ed altri) anche appartenenti a diversi partiti politici (Exp. 8888-D-2016).

⁽³⁷⁾ Durante il dibattito parlamentare, il senatore per la provincia di Mendoza, emblematica per la produzione del vino e rinomata per la qualità dei suoi prodotti, reitera una sua osservazione (che non viene accolta) riguardo alla mancata discriminazione tra diverse gradazioni alcoliche. Letteralmente critica l'adozione di una "norma molto rigorosa" che non fa differenza tra bevande di 80 o 90 gradi (cita la grappa ed altri distillati) e "una bevanda naturale che può avere 9, 10, 11 o 12 gradi, come il vino" (*Diario de Sesiones, Cámara de Senadores de la Nación*, 5 marzo 1997, p. 613).

L'argomento circa le competenze in materia di pubblicità, come posto nel disegno di legge in commento, non è stato mai trattato. Ad ogni modo, sulle competenze in materia di registrazione e controllo degli alimenti può vedersi: L. Pastorino, *Del Código Alimentario, el derecho alimentario y el ninguneado federalismo argentino*, in *Jurisprudencia Argentina*, Buenos Aires, agosto 5 de 2009, JA 2009-III, suplemento del fascículo n. 6, p.71, in cui si commenta, al proposito, una sentenza della Corte Suprema sulla doppia imposizione in materia di registrazione degli alimenti precedente all'emissione in commercio. In senso contrario, J. Sola, *El caso "Molinos Río de la Plata S.A. v. Provincia de Buenos Aires"* desde el punto de vista de la cláusula comercial, nella stessa rivista, p.67.

(concetto e limite sul quale ancora si dovrà discutere e che, se non altro, consente di tenere in considerazione l'aspetto soggettivo di chi beve) e "Vietata la vendita ai minori di 18 anni"³⁸.

Da ultimo, la legge proibisce anche la pubblicità e l'incentivo al consumo rivolti ai minori di 18 anni, oppure l'utilizzo nella pubblicità di immagini di minori che bevono ovvero, ancora, di messaggi diretti a suggerire che il consumo di bevande alcoliche possa migliorare il rendimento fisico o intellettuale oppure stimolare la sessualità o la violenza di qualsiasi genere. La legge proibisce inoltre qualsiasi concorso o evento che richieda l'ingestione di bevande alcoliche snaturando i principi della degustazione o di altri procedimenti per valutare la qualità dei prodotti³⁹.

L'altra legge, più particolare, al punto da essere considerata unica nel suo genere, è la *Ley 26.870* del 2013 che, invece di disincentivare il consumo, addirittura dichiara il vino quale "bevanda nazionale"⁴⁰. In sintonia con il Piano strategico vitivinicolo 2020, la legge incarica il Ministero dell'Agricoltura di diffondere le caratteristiche culturali della produzione, dell'elaborazione e del consumo del vino argentino e le sue tradizioni; di promuovere l'immagine e il logotipo del vino argentino in tutti gli eventi ufficiali all'interno del Paese e all'estero; di creare il logotipo "vino argentino bevanda nazionale" da includere nelle etichette dei vini prodotti in Argentina; di assicurare la presenza del vino argentino negli eventi ufficiali del corpo diplomatico e consolare, tra altre

misure di sostegno.

L'opposizione alla legge *porteña* (ossia della Città Autonoma di Buenos Aires) non si è fatta attendere e, fra le tante dichiarazioni di politici e rappresentanti dei settori interessati ed azioni, anche giudiziarie, si registra anche l'affermazione secondo cui "la legge della Città di Buenos Aires danneggia un'intera industria; le sette Province vitivinicole e tutti i suoi attori"⁴¹. Si è anche sostenuto che gli eccessi che portano all'alcolismo dipendono da altre forme di consumo di alcolici e che il 93% del vino è consumato in ambito familiare mentre il restante 7% è impiegato nella gastronomia⁴²: dichiarazioni, queste, che intendono rispondere alla motivazione posta alla base della legge della Ciudad Autónoma de Buenos Aires, che, secondo alcuni commentatori, ha tratto occasione dalla necessità di reagire a taluni episodi di particolare scandalo verificatisi durante feste o eventi di discoteca e legati più al consumo di superalcolici e di altre sostanze che non al vino.

A meno di due mesi della pubblicazione della legge, e in pieno periodo estivo, il decreto 44/17, (*Se aprueba la reglamentación de la ley 5708*⁴³), ha introdotto, come eccezione, una norma che autorizza la pubblicità quando si tratti di raggiungere gli obiettivi fissati nell'articolo 3 della legge n. 26.870 sulla dichiarazione di Vino Bevanda Nazionale e le pubblicità aventi lo scopo di promuovere degustazioni, eventi e/o fiere gastronomiche, feste regionali e patronali, nonché qualsiasi-

⁽³⁸⁾ Nel dibattito sul disegno di legge si era anche proposto di inserire una legenda diretta a specificare che l'uso o abuso può essere negativo per la salute, in specie per le donne in stato di gravidanza, mozione che non è stata accolta (*Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Nación*, 27 e 28 novembre 1996, p. 5687).

⁽³⁹⁾ Anche qui risulta chiaro che la legge lotta contro un tipo di consumo eccessivo o nocivo ma al contempo riconosce la legittimità della produzione e della cultura di un consumo moderato e di qualità.

⁽⁴⁰⁾ Nel motivare il disegno di legge (8.125-D-2012, Sesiones Ordinarias 2012, Orden del Día N° 1799, 30/11/2012, p. 2), i deputati proponenti (Julián Domínguez e Luis Basterra, entrambi in seguito ministri per l'agricoltura del paese) hanno sostenuto che la vitivinicoltura argentina si è perfezionata durante cinque secoli di storia integrando le tradizioni degli immigranti con le conoscenze dei popoli originari. Il vino, proseguono, evoca una modalità culturale di "consumo moderato" anch'essa erede della tradizione europea ma consolidata con gli usi sociali propri della cultura e della identità argentina incentrate sull'ambito familiare e sull'amicizia, dove moderazione e controllo sociale si amalgamano con il godimento. Qualificano il "vino argentino" come onorevole ambasciatore e lo descrivono non solo come bene di consumo ma anche come valore della civilizzazione ed elemento basilare dell'identità argentina.

⁽⁴¹⁾ Dichiarazione del Deputato nazionale Alejandro Abraham, Unidiversità, 8 febbraio 2017: <https://www.unidiversidad.com.ar/polemica-por-la-prohibicion-de-publicitar-el-vino-en-caba>, ultima consultazione 25/8/2023.

⁽⁴²⁾ Manifestazione del Deputato nazionale Luis Borsani nella stessa nota giornalistica.

⁽⁴³⁾ <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/346924>

si attività che miri a promuovere e diffondere le caratteristiche culturali associate alla produzione, alla preparazione e al consumo di prodotti a dimensione regionale e le loro tradizioni.

Paradossalmente, la Ley 6447⁴⁴, della Città autonoma di Buenos Aires, istituisce il “Distretto del Vino” per favorire lo sviluppo economico di un'area geografica della Città concedendo agevolazioni fiscali a chi effettua investimenti per lo sviluppo di spazi destinati a svolgere attività legate al settore della filiera vitivinicola (art. 1). Beneficiari sono i distributori di vini; le cantine, i luoghi di invecchiamento del vino e le enoteche; i musei e le mostre legate al vino; i centri di insegnamento e formazione sul vino; l'amministrazione delle aziende vitivinicole; e il commercio all'ingrosso e al dettaglio del vino.

5.- Alcune riflessioni

Mentre, per il momento, la discussione è circoscritta alla politica e al rapporto tra le istituzioni, con qualche indicazione nel senso che si tratta di un questione che si ripropone da un certo tempo e rispetto alla quale si potrebbe in un futuro forse non troppo lontano contare anche su qualche norma di diritto positivo a livello comunitario, al giurista spetta il compito, in questa fase ancora embrionale, di tracciare almeno una guida di massima utile a favorire l'approfondimento delle riflessioni, che potranno essere in futuro completate ed arricchite da un più ampio dibattito. Considerata la quantità e la complessità di profili giuridici ed interessi in gioco, il compito, anche se senza pretese di completezza, non è agevole. Ciò nonostante, nel presente scritto si proporranno alcune domande che possono, negli auspici, con-

tribuire ad ordinare il dibattito, esaminando le diverse questioni che vengono in rilievo, dalle più generali alle più specifiche, ma lasciando le risposte agli interpreti ultimi ed ai decisori politici.

5.1. *Tra libertà individuale e di scelta e Stato custode o garante dell'informazione*

La prima domanda da porsi, di fronte alla problematica del consumo eccessivo di alcol e dei possibili rischi per la salute, è se lo Stato (nel senso ampio di organizzazione politica, sia comunitaria che nazionale, e inclusiva finanche dei poteri locali) debba intervenire sulla questione o lasciare invece spazio alla libertà e alla responsabilità individuale dei consumatori, da un lato, e all'informazione e ai consigli di medici ed organizzazioni professionali e di ricerca, dall'altro. Potrà forse apparire esagerata e dal sapore quasi ironico l'opinione di chi ha identificato la proposta irlandese con la posizione di uno “Stato etico”⁴⁵, che pretenda di ampliare il campo invasivo dell'intervento pubblico nelle decisioni e nelle scelte individuali, ma potrebbe d'altronde considerarsi anti-etico un comportamento neutrale ed assente. Uno stato assolutamente liberale in questa materia farebbe anche fatica a realizzare il catalogo di diritti in generale riconosciuti nei trattati e nelle costituzioni e potrebbe anche permettere la diffusione di comportamenti, mode o tendenze che possano superare le resistenze dei soggetti più deboli ad adottare scelte consapevoli.

Su questa prima questione, appare chiara la tendenza del diritto dell'Unione europea a non seguire la strada dell'astensionismo. Al contrario, nel diritto alimentare europeo sono costanti i richiami al diffondere un elevato livello di tutela alla salute

⁽⁴⁴⁾ <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/568167>

⁽⁴⁵⁾ Vedi nota di P. Stara, *Avvertenze sulla salute: immagini choc sulle bottiglie di superalcolici. In Irlanda lo stato etico fa sul serio*, 4/10/2016, <https://www.intravino.com/primo-piano/avvertenze-sulla-salute-immagini-choc-sulle-bottiglie-dei-superalcolici-in-irlanda-lo-stato-etico-fa-sul-serio/> ultima. visione 23/8/2023. Da un punto di vista più analitico, si veda la breve descrizione di questo Stato etico, che è proposta da V. Mediadó, *A proposito di Stato etico nell'occidente contemporaneo*, Il Pensiero Storico, Rivista internazionale di storia delle idee, p.1, modello di Stato che vorrebbe educare i singoli riguardo il comportamento atteso alla loro vita in società con ricadute autoritarie o totalitarie (<https://ilpensierostorico.com/a-proposito-di-stato-etico-nelloccidente-contemporaneo/>).

ed a promuovere scelte consapevoli da parte dei consumatori⁴⁶.

Si tenga conto della non sottile differenza tra la misura qui in commento ed altre disposizioni proibizioniste che sono state adottate in passato in materia di alcolici e che tuttora sono in vigore riguardo ad altri consumi nocivi. Si propongono diverse misure, tra le quali le avvertenze sanitarie, che comunque lasciano la libertà di scelta nel consumatore e nell'ambito della legittimità il prodotto, ma che attivano un ruolo dello Stato per orientare o contenere le condotte entro un quadro auspicabile. In altre parole, si tratta di legiferare in materia di comunicazione (non necessariamente in materia di etichetta) lasciando spazio alla libertà dell'individuo e rispettando la sua libertà di opporsi (o di ignorare l'etichetta, ovvero anche di fare a meno di quell'informazione)⁴⁷. Dinanzi ai livelli di consumo di alcol che si registrano in certe società e la tendenza a concentrare il consumo in certe occasioni per raggiungere livelli di "divertimento" particolari, specialmente tra i giovani, pensare ad una soluzione basata unicamente sul principio di responsabilità o di autoresponsabilità, sul modello di Hans Jonas⁴⁸, sarebbe poco incoraggiante.

Ma anche se l'intervento statale fosse orientato nella direzione di contribuire all'educazione e favorire la presa di coscienza⁴⁹ sugli effetti nocivi

degli eccessi o del consumo in certe circostanze, sarebbe comunque tema di discussione l'individuazione del punto di equilibrio socialmente "tollerabile" tra libertà e indicazioni sulla salute, insieme ad una questione di politica di diritto, o di scelta politica, per evitare che si ricada in un effetto avverso a causa dell'eccesso di informazione. Soprattutto, forse anche per influsso della pandemia del Covid-19 non ancora terminata, sembra che ci sia oggi nella società un certo livello di rifiuto verso la sempre maggiore presenza dello Stato nell'indicare e nel consigliare comportamenti adeguati, ancorché validi, in una società sempre più esposta a situazioni di rischio.

L'analisi della questione, ad ogni modo, non sarebbe completa, sul piano giuridico, senza un'indagine sull'applicabilità, a questo caso concreto, dei criteri generali ormai consolidati. In definitiva, si tratta di stabilire se il consumo di alcol si risolva esclusivamente in una scelta individuale che comporta taluni rischi, nel caso specifico, per la salute e la vita del consumatore medesimo o se invece integri una scelta che comporta conseguenze anche per i terzi o per la società nel suo complesso. Sebbene sia vero che, diversamente da quanto vale per il fumo, non esiste un bevitore, per così dire, "passivo", è vero anche che sotto l'effetto dell'alcol possono aumentare i rischi per terzi. Su questo punto, sembra consolidata la

(⁴⁶) Nel quadro vigente, partendo dall'art. 1 del Reg. (CE) 178/2002, che dichiara che esso "costituisce la base per garantire un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti" come primo e centrale obiettivo. Si veda la presentazione di L. Costato e S. Bolognini con *Note introduttive* e richiamo ai precedenti storici, tra i quali quelli riferiti al ravvicinamento delle legislazioni statali in materia di etichettatura dei prodotti alimentari che partono dalla Direttiva 1979/122/CEE; il commento di A. Jannarelli allo stesso art.1; il commento di P. Borghi all'art. 5 che ribadisce come obiettivi generali l'alto livello di tutela della vita e della salute umana e degli interessi dei consumatori; dello stesso autore il commento all'art. 8 che declina la tutela dei consumatori nella necessità, tra altre, di consentire agli stessi di compiere scelte consapevoli in relazione agli alimenti che consumano e lotta contro le pratiche in grado di indurre in errore i consumatori; il commento all'art. 18 di E. Sirsi alla rintracciabilità come principio per garantire la tutela del consumatore e l'informazione che le consente tali scelte consapevoli e il suo legame con l'etichetta; tra altri commenti tutti realizzati al Regolamento sulla Sicurezza Alimentare nell'Unione Europea in *Le nuove leggi civili commentate*, Padova, 2003, n. 1-2. Si veda, pure, I. Canfora, *Informazioni a tutela della salute e conformazione del contenuto negoziale tra diritto europeo e diritti nazionali*, *Riv. di dir. agr.*, n. 2-2014, p. 199, dove si spiega che l'obbligo di comunicare le informazioni che possono incidere sulla salute dei consumatori, costituisce una componente strutturale del sistema della sicurezza alimentare, anche se la autrice rileva principalmente l'importanza di questo obiettivo di tutela dei consumatori in relazione alla necessità di prevenire pratiche fraudolente in grado di indurre in errore il consumatore.

(⁴⁷) S. Rodotà, *Etica e Diritto (dialogo tra alcuni studenti e Stefano Rodotà)*, *Costituzionalismo.it*, n. 1-2019, p. 27.

(⁴⁸) H. Jonas, *Il principio responsabilità*, Einaudi, 2009.

(⁴⁹) Su un ulteriore ruolo educativo dell'etichetta, si veda M. Gioia, *L'etichettatura dei prodotti alimentari dopo il Reg. (CE) n. 178/2002: nuove etichette e educazione del consumatore*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 1-2023, p. 20.

questione delle avvertenze riguardanti il consumo durante la gravidanza come anche quella sui suoi effetti per chi si mette alla guida, un aspetto sintomatico, questo, che dovrebbe anche potersi misurare in termini economici. In effetti, si tratta, in quest'ultimo caso, di una vera e propria proibizione o riduzione obbligata del consumo che viene di regola accettata, ma di cui non si è misurato l'effetto economico sui redditi dei produttori, che sembrano, ad ogni modo, alla luce di diversi parametri (quantità prodotta e impatto nel bilancio commerciale, ad esempio), essere, malgrado questa misura (ormai, peraltro, datata), in aumento.

La lettura della norma della Città di Buenos Aires fa, però, riflettere anche su altri tipi di effetti sui terzi, ovvero molestie, lesioni fisiche, aggressioni, violenze sessuali, che sicuramente non hanno un diretto rapporto con l'alcol ma possono essere facilitate dalla perdita delle inibizioni che l'alcol può provocare (anche se è pur vero che molte volte un minimo di disinibizione favorisce una parola o un gesto d'amore in una società sempre più condizionata da regole giuridiche e sociali, al punto che potrebbe ritenersi lecito bere per cercare momenti piacevoli). Si potrà sostenere che qui le cause sono altre, e che si dovrebbe lavorare su alcune predisposizioni o condizioni a monte, ma la cronaca in diversi paesi e l'esperienza personale attestano il contributo che l'abuso di alcol, insieme ad altre sostanze o da solo, può esplicare in tale senso, ciò che induce a considerarlo, se non altro, come una possibile concausa. Anche questi aspetti devono essere indagati e sottoposti a verifica, come si diceva all'inizio, attraverso il contributo di altre scienze o con un approccio interdisciplinare, con piena consapevolezza della difficoltà di un tale compito. Altri potranno sostenere che, comunque, il sistema penale considera come aggravante il fatto che certi danni siano stati provocati in stato di ubriachezza; ciò nonostante vale la pena sottolineare che, benché la norma penale abbia già un suo naturale effetto dis-

suasivo, sia opportuno investire in misure preventive, come, tra l'altro, accade in quasi tutti gli ambiti dove la pena interviene solo come ultimo strumento utile al fine di contrastare condotte illecite.

Da ultimo conviene mettere in evidenza un altro aspetto, ovvero quello che riguarda le ripercussioni per i terzi e sulla società dell'impatto che le malattie derivanti dall'alcol o a questo collegate con l'alcol possono avere sui sistemi sanitari. Questo ragionamento, che rientra tra le motivazioni richiamate dall'Irlanda a sostegno della sua misura, potrà sembrare economicista e lontano dagli interessi individuali, ma, quando ogni individuo richiede l'intervento del servizio sanitario ed entra in competizione con l'universo degli altri richiedenti, così generando mancanza di risorse, alla fine si comprende che è anche un argomento convincente in quanto mira a razionalizzare le risorse per poter far fronte alle diverse domande.

5.2. *Tutto passa per l'etichetta?*

Nell'ipotesi di risposta positiva alla prima domanda, il secondo quesito è se si debba intervenire tramite l'etichetta o se esistano altri modi.

Nel presente articolo si sono sintetizzate alcune altre azioni che l'Irlanda propone per contrastare la tendenza, che considera negativa, e le cifre relative all'eccesso nel consumo di alcol. Ma si è fatto cenno anche all'iniziativa della Città Autonoma di Buenos Aires che privilegia, invece, sebbene per ragioni legate alle competenze che le spettano, i messaggi o le avvertenze a livello di pubblicità nella pubblica via anziché sulle etichette. Infine, ma solo per coprire il più ampio ventaglio di opzioni che si sono concretamente sperimentate e che riguardano azioni pubbliche non necessariamente legate alle etichette dei prodotti, si possono rammentare le strategie di prevenzione dell'Alcol della Comunità europea, del 2006⁵⁰. In questo documento, tra le possibili strategie,

⁽⁵⁰⁾ Lo stesso documento richiama come origine di queste proposte di intervento pubblico diversi atti del 2001 che già davano conto delle preoccupazioni riguardanti il consumo eccessivo di alcol, file:///C:/Users/Utente/Downloads/libretto_strategie_CE.pdf, ultima consultazione 23/8/2023.

non si considera la necessaria avvertenza in bottiglia, anche se si include, questo sì, la necessità di “informare, educare ed elevare la consapevolezza dell’impatto del consumo di alcol rischioso e dannoso e sui modelli di consumo appropriati”. Le altre iniziative menzionate in quel documento, fondamentale per l’intervento pubblico nella lotta contro il consumo abusivo e nocivo, si riferiscono alla protezione dei giovani, dei bambini e dei nascituri; alla riduzione di infortuni e morti in incidenti stradali alcol-correlati; alla prevenzione del danno negli adulti e a ridurre l’impatto negativo nei luoghi di lavoro nonché sviluppare e mantenere una base comune di evidenza scientifica a livello dell’UE.

A proposito dell’informazione, il documento afferma il diritto dei cittadini di ottenere informazioni riguardanti l’impatto sulla salute, ed in particolare sui rischi e sulle conseguenze relative al consumo eccessivo e dannoso di alcol, e di ottenere informazioni particolareggiate sugli ingredienti addizionali che possono essere dannosi alla salute per determinati gruppi di consumatori. Così come suggerisce, in chiaro intento di bilanciamento, che “il consumo di alcol moderato sembra offrire una protezione contro la malattia coronaria del cuore nelle persone più anziane”. Si introduce, in qualche modo, la questione del tipo di indicazione da adottare e la difficoltà di trasmettere attraverso disegni, immagini o leggende brevi, l’informazione veritiera, che tenga, inoltre, conto delle condizioni soggettive del singolo consumatore.

Al contrario, l’Irlanda sostiene che i mezzi dalla stessa scelti per comunicare il messaggio (etichette nel singolo prodotto e avvertenze nei locali di vendita) sarebbero quelli più efficaci ed economici. Efficaci in quanto il messaggio è ricevuto direttamente dal consumatore al momento dell’acquisto o della manipolazione della bottiglia ed economici perché la comunicazione è posta a carico del produttore, il quale, in sostanza, deve

comunque affrontare un costo di etichetta⁵¹. Su questo punto, vengono in mente alcune affermazioni comparse nel dibattito argentino e che sarebbe opportuno approfondire sul piano statistico avendo riguardo alle modalità di consumo e alla tipologia di consumatori. Quando in Argentina si è messo sul tavolo della discussione che il vino nel 93% dei casi si beve a casa e in riunioni familiari, mentre il resto è consumato nella ristorazione, si è osservato che i casi che l’esperienza pratica offre, e che bisognerebbe però corroborare con appositi studi sociologici, indicano che il consumatore di superalcolici beve in preferenza in bar e discoteche, servito da barman, in situazioni, quindi, in cui non ha la possibilità di leggere e nemmeno di visualizzare l’etichetta.

Bisognerà dunque valutare in base al principio di proporzionalità quale sia la decisione migliore, perché da una parte si presenta la proposta delle avvertenze nelle etichette delle singole unità in commercio come un mezzo semplice, diretto ed economico ma, allo stesso tempo, lo si presenta come uno strumento in più all’interno di un pacchetto di misure che, nel loro insieme, si propongono di raggiungere un obiettivo modesto consistente nella riduzione del solo consumo eccessivo o nell’orientare i consumatori verso modalità di consumo responsabile.

Una questione che suscita un certo grado di perplessità è che, al contrario di quanto accade di regola nel caso di scelta dello strumento dell’etichetta per informare il consumatore in ambito europeo, le avvertenze di cui qui si parla sono messaggi che in qualche modo “criminalizzano” un prodotto che, comunque, è lecito. Inoltre, le avvertenze che si esigono sono a carico di chi produce e dovrebbe ottenere beneficio della propria attività. In generale, si è sostenuto che l’informazione in etichetta deve contribuire ad una scelta consapevole e a tutelare i produttori dalle pratiche sleali⁵², e che, quindi, dovrebbe trattarsi, in linea di principio, di una informazione favorevole

⁽⁵¹⁾ Costo che è ancor maggiore quando si tratta di una norma non armonizzata.

⁽⁵²⁾ N. Lucifero, *L’etichettatura del vino*, in Aa.Vv., in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell’Unione Europea*, cit., p. 353.

alla valorizzazione del prodotto e di uno strumento che si potrebbe identificare con il concetto di pubblicità delle caratteristiche positive e della qualità⁵³. Invece, le avvertenze sanitarie sono indirizzate alla restrizione del consumo e fanno, se si permette la licenza, “cattiva pubblicità”.

Su questo particolare aspetto, e malgrado diverse differenze a cui in qualche modo si accennerà più avanti, l’unico parallelismo che viene in mente è con le avvertenze sanitarie nei pacchetti di sigarette⁵⁴. Con la Direttiva 2014/40/UE del Parlamento e del Consiglio del 3 aprile 2014, sul ravvicinamento delle disposizioni, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati, ciascuna confezione unitaria di un prodotto del tabacco reca le avvertenze relative alla salute (art. 8). Tali avvertenze, possono indicare che “il fumo uccide” o che “il fumo uccide – smetti subito”, a scelta degli Stati membri e il messaggio “il

fumo del tabacco contiene oltre 70 sostanze cancerogene” (art. 9). A sua volta, l’art. 10 introduce le avvertenze combinate con foto e ampia i testi da includere rimandando all’allegato I.

Si deve comunque dire che l’interpretazione qui proposta, nel senso che potrebbe considerarsi una contraddizione obbligare il produttore interessato alla vendita a scrivere messaggi così chiari da considerarsi una sorta di “anti-pubblicità”, messaggi che superano largamente l’informazione obiettiva sulla presenza di sostanze che in misura certa possano indurre reazioni avverse (come l’informazione obbligatoria sulla presenza di allergeni o sulla gradazione alcolica di una bevanda), non sembra essere tenuta in conto nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, allorché ha dovuto analizzare taluni aspetti dell’art. 8 della Direttiva “tabacco”⁵⁵. In linea con questo orientamento, può accennarsi, sempre riguardo al tabacco, la decisione del *Panel* e dell’*Appellate Body* nella Disputa (DS441) risolta

⁽⁵³⁾ Su questo aspetto positivo a favore del produttore e venditore, si veda S. Masini, *Informazioni e scelte del consumatore*, in Aa.Vv., *Trattato di diritto alimentare italiano e dell’Unione Europea*, cit., pp. 293 ss., il quale, senza escludere che in etichetta ci possano essere informazioni anche negative perché la sua funzione è quella di offrire “tutte le conoscenze che ne determinano la consapevolezza”, per consentire di sapere cosa si mangia dopo aver rimosso la preoccupazione che un alimento possa provocare effetti nocivi, vede nella etichetta il veicolo materiale della proposta contrattuale di vendita di un alimento e con funzione di pubblicità che induce un “giudizio di preferenza del consumatore, mettendo in campo dati seduttivi, emotivi, conoscitivi”. Sul ruolo dell’etichetta nel meccanismo negoziale, si veda pure N. Lucifero, voce *Etichettatura degli alimenti*, in *Digesto disc. priv.*, Sez. Civ., Aggiorn. IV, Torino, 2009, p. 210.

⁽⁵⁴⁾ Si rammenta che, in base a quanto disposto nell’art. 2, par. 3, lett. f), il tabacco e i prodotti del tabacco non sono compresi nella definizione di alimento.

⁽⁵⁵⁾ L’argomentazione, così come qui prospettata non sembra mai essere stata posta alla Corte di Giustizia. Tuttavia, analizzando alcuni aspetti connessi all’art. 8, 9 e 10, la Corte sembra legittimare la misura. Si veda, in particolare, la sentenza del 9 dicembre 2021, della Quarta Sezione, C-370/20, dove si pone la questione della vendita dei pacchetti di sigarette tramite distributori automatici che, per la loro confezione, occultano le illustrazioni finché il prodotto non arriva al nastro della cassa del supermercato per il pagamento. In questo caso, la Corte afferma: “Le avvertenze relative alla salute di cui alle disposizioni del titolo II, capo II, della direttiva 2014/40 hanno segnatamente l’obiettivo di far conoscere meglio i rischi per la salute che il consumo di prodotti del tabacco comporta, di avere un impatto emotivo forte e duraturo e di indurre così i consumatori di tali prodotti a ridurre o ad abbandonare il loro consumo, in particolare nei confronti di persone più vulnerabili, quali persone poco istruite, bambini e giovani (v., in tal senso, sentenza del 4 maggio 2016, Philip Morris Brands e a., C547/14, EU:C:2016:325, punto 204)”. Risulta sintomatico, addirittura, che la Corte ammetta che la illustrazione abbia per fine, tra gli altri, quello di fare abbandonare il consumo. Invece, sulla sentenza del 2016 che la Corte cita, va detto che al momento di trattare la proporzionalità della misura, la Corte non entra nella questione ritenendo che le obiezioni sollevate a riguardo erano vaghe. Per la valutazione di tale principio in quella causa la Corte afferma che “tale principio esige che gli atti delle istituzioni dell’Unione siano idonei a realizzare i legittimi obiettivi perseguiti dalla normativa di cui trattasi e non eccedano i limiti di quanto è necessario alla realizzazione di tali obiettivi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere a quella meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti” (par. 165, citando ancora giurisprudenza riguardante il tabacco). Questo aspetto deve essere considerato giacché, nel caso del vino e della normativa irlandese, l’Italia argomenta anche in base al principio di proporzionalità.

Va anche accennato al fatto che l’8 luglio 2016, nell’ambito dell’*International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID) della Banca Mondiale, si è risolta una causa tra la Philip Morris Brands SARL; Philip Morris Productos S.A. and Abal Hermanos S.A. e la Repubblica Orientale dell’Uruguay (ICSID Case N° ARB/10/7) in esito alla quale sono state reputate legittime le disposizioni normative dell’Uruguay che riguardavano l’aumento delle dimensioni delle avvertenze sanitarie nelle confezioni a carico delle aziende produttrici di sigarette.

in ambito del WTO sulla normativa australiana che imporrà una particolare etichetta che non solo deve contenere immagini sugli effetti possibili del fumo, ma anche imporrebbe di promuovere il proprio marchio⁵⁶. Invece, varrebbe la pena approfondire in uno studio specifico l'effetto che potrebbe avere l'etichetta anche in senso favorevole al produttore per quanto attiene, in particolare, alla responsabilità, in quanto, adempiendo al dovere di informare, potrebbe riversare l'accertamento della colpa sul soggetto che decide consapevolmente di bere. Per una simile indagine, fatte salve le differenze di fondo che si possono riscontrare tra le due ipotesi, la giurisprudenza in materia di danni dal tabacco al fumatore attivo potrebbe offrire spunti interessanti⁵⁷.

5.3. "Comportati bene o ...l'orco ti porterà via"

Qualora si condivida la necessità di imporre ai produttori l'inclusione di avvertenze sanitarie sulle etichette, la terza domanda che ci si deve porre riguarda il contenuto di tali avvertenze. Senza dubbio le formule indicate dalla normativa irlandese sono troppo assolute e accentuano con la loro formulazione un appello alla paura il cui effetto (e

la cui efficacia) dovrebbe essere anche studiato. In primo luogo, perché non considerano l'alcol come rischio⁵⁸ e presentano le conseguenze del suo consumo come conseguenze fatali o ineluttabili. Si ricordi che, se un alimento è dannoso, allora non può circolare (art. 14, nn. 1 e 2 Reg. (CE) 178/2002). Anche se l'alcol in sé è considerato cancerogeno⁵⁹, di sicuro ci saranno effetti diversi a seconda delle bevande e delle relative gradazioni, del momento della consumazione (cioè, se viene consumato insieme ad altri alimenti o lontano da essi), della quantità consumata e della quotidianità o frequenza con cui è ingerito, della formulazione della bevanda e se questa viene ingerita "pura" oppure in cocktail con altri alcol o, invece, con altre bevande o succhi non alcolici, delle condizioni personali di chi beve, ecc.

Questa è la questione più complessa e forse anche meno studiata, nonché quella che, per assurdo, è soggetta alle opposizioni maggiori, perché è certo che nella società di oggi molti prodotti tecnologici sono in grado di uccidere a seconda dell'uso che se ne fa, così come gli stessi alimenti, se assunti in eccesso, possono nuocere. Su questo punto si deve riprendere la discussione che discende dalla prima domanda fatta, ovvero se questo consumo, se si vuole

⁽⁵⁶⁾ DS441: *Australia – Certain Measures Concerning Trademarks, Geographical Indications and Other Plain Packaging Requirements Applicable to Tobacco Products and Packagings*, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds441_e.htm La citazione del caso, ciononostante, viene richiamata non per una identità tra le conseguenze nella salute, che in ogni caso particolare dovranno essere discusse, così come la gravità della misura sul commercio internazionale, ma sulla legittimità di imporre misure di impatto negativo sulla scelta del consumatore a carico dell'impresa economicamente interessata alla vendita.

⁽⁵⁷⁾ Tra le prime considerazioni da svolgere, riguardo alle differenze tra il caso del tabacco e quello dell'alcol, vi è quella relativa alla difficoltà di individuare un legittimo passivo, sia perché l'alcol, nel caso in cui cagiona un danno, lo fa probabilmente a seguito dell'ingestione prolungata nel tempo attraverso diversi tipi di bevande alcoliche, sia perché anche su una stessa bevanda l'offerta è diffusa tra tanti diversi produttori ed è difficile riscontrare fedeltà a un marchio specifico. Malgrado ciò, chi volesse approfondire il parallelismo o le divergenze facendo un esercizio teorico, può consultare, ad esempio, R. Carleo, *La pericolosità della commercializzazione di tabacchi in Diritto privato e interessi pubblici. Studi in onore di Lucio Valerio Moscarini*, a cura di N. Corbo, M. Nuzzo, F. Ricci, Roma, 2016, 839, nel quale l'autore cita giurisprudenza che reputa difficile applicare il sistema di responsabilità oggettiva quando il danno non viene provocato se non dall'eccesso o dall'abuso nel consumo imputabile al bevitore, così come giurisprudenza che valuta l'apposizione delle avvertenze sanitarie quale idonea a giustificare tale consumo come consapevole.

⁽⁵⁸⁾ Il rischio comporta per definizione una probabilità. Così, l'art. 3, n. 9, del Reg. (CE) 178/02 lo definisce come la "funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo per la salute, conseguente alla presenza di un pericolo. Si veda per il collegamento tra pericolo, rischio e danno, il commento all'art. 3 di A. Germanò e E. Rook Basile, *Leggi*, pp. 174 e ss.

⁽⁵⁹⁾ Le bevande alcoliche, senz'altro tipo di specificazione, sono incluse nella categoria 1 della Agenzia Internazionale per la Ricerca sul Cancro della OMS (<https://monographs.iarc.who.int/list-of-classifications>), anche se la stessa istituzione spiega che questo da solo non indica che esse non siano legittime in quanto il loro rischio dipende del livello di consumo e da altre variabili (<https://www.airc.it/cancro/informazioni-tumori/corretta-informazione/possibile-sostanze-inserite-nella-lista-1-dello-iarc-siano-cancerogene-non-siano-sempre-vietate>).

eccessivo o scorretto, abbia ripercussioni sugli altri oppure sulla società, e lo abbia in proporzione tale di giustificare l'intervento pubblico.

Bisogna ricordare che l'informazione in etichetta non deve indurre in errore, non deve essere ambigua né confusionaria e, in un caso come quello che qui ci occupa, deve basarsi su dati scientifici (artt. 7, 35 e 36 del Reg. (UE) 1169/2011 e 3 e 6 del Reg. (CE) 1924/2006). Se questi sono requisiti che valgono per l'informazione fornita per valorizzare l'effetto salutare di un alimento, a maggior ragione deve rispondere a questi requisiti l'informazione imposta obbligatoriamente su un prodotto al fine di limitarne il consumo e che, in qualche misura, tenda a sminuirlo. Sarebbe difficile per uno Stato, d'accordo con le variabili in precedenza esposte, responsabilizzarsi indicando quale sia in concreto il consumo adeguato o non rischioso di alcol (in cosa consiste il comportarsi bene?), ma senza questo tipo di indicazione il messaggio risulterebbe anche troppo ambiguo e bisognerebbe parimenti studiare che effetto (ed efficacia) potrebbe avere. L'indicazione di una quantità minima tollerabile al momento della guida non garantisce innocuità nel caso di un consumatore abituale e che, magari, supera quel limite in proporzione elevata o costantemente quando non guida. In conclusione, il consumo responsabile va misurato su base individuale: risulta pertanto difficile generalizzare in un messaggio gli effetti avversi così come anche, per certi casi di bevande, i possibili effetti positivi. Qualora si voglia pubblicizzare un tale effetto, così anche nel caso in cui si intenda promuovere il consumo di bevande di minore gradazione alcolica⁶⁰, si rischia di creare nel consumatore un atteggiamento di fiducia verso tali prodotti o di indurlo a valutare con leggerezza i loro effetti negativi, che, addirittura, potrebbero contrastare con quelli positivi. Si tratta di problemi ai quali i

professionisti e le associazioni professionali non sono di certo in grado di fornire una risposta conclusiva: per questo, un messaggio troppo conclusivo non sembrerebbe rispondere a canoni di scientificità. Ma su questo punto si potrebbe dire qualcosa di simile rispetto al tabacco, anche se il parallelismo non è del tutto perfetto e ci sono anche diversi interessi e varianti in gioco che invitano ad una maggior cautela.

La diffusione del consumo di bevande alcoliche nelle diverse società può considerarsi quasi un fenomeno di massa, posto che il consumo, da parte di pressoché tutti i settori della popolazione, tranne quella minore, è conforme a una tradizione secolare. Anche qui bisognerebbe guardare i dati statistici, ma, a prima vista, la quota degli astemi assoluti sembra essere meno ampia di quella dei consumatori (a maggior ragione se si includono in quest'ultima categoria anche i consumatori sporadici o quelli dediti al consumo di bassissimi quantitativi). Certo è, però, che la parola "astemio", sebbene sia nata per identificare una categoria che si distingue dalle altre, quasi a indicare un'eccezione, non per questo può essere considerata una "rarità": gli astemi nel mondo occidentale sono minoranza, ma non contano poco. La situazione è diversa nelle società in cui prevalgono credenze religiose che vietano il consumo di alcol, nelle quali gli astemi sono maggioranza e in certi casi quasi la regola⁶¹. Sono tanti coloro che, dal fatto che dell'alcol si faccia consumo massiccio da secoli, traggono fondamento per sostenere l'innocuità del prodotto: per questa ragione bisogna educare, ma, prima ancora, approfondire gli studi per orientare verso un consumo veramente adeguato e consapevole.

Alla luce di ciò, potrebbe essere preferibile adottare tipologie di avvertenze o di indicazioni sanitarie che vadano nella direzione di promuovere un consumo di questo tipo, evitando messaggi che,

⁽⁶⁰⁾ La questione si era già posta come argomento nel *leading case Cassis de Dijon* (C-120/78 del 20 febbraio 1979). Benché in quell'opportunità la Corte non ha ritenuto fondato l'argomento, si tratterebbe di un'altra considerazione ad approfondire in base a studi sociologici.

⁽⁶¹⁾ Vedi: "Alcohol, abstainers life time (%)", della WHO con dati del 2016, [https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/alcohol-abstainers-lifetime\(-\)](https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/alcohol-abstainers-lifetime(-)), ultima consultazione 24/8/2023.

invece, siano di condanna al prodotto stesso⁶².

Il problema dell'alcolismo esiste e ne sono consapevoli pure i produttori di bevande alcoliche (fermentate o distillate) che, da un lato, tendono a concorrere tra di loro nella promozione di un prodotto magari meno nocivo riguardo agli altri alcolici, ma che, dall'altro, cercano anche di migliorare la qualità nonché diffondere un modello di consumo più appropriato.

Come afferma la legge argentina che dichiara il vino "bevanda nazionale", la produzione ed anche il consumo di certe bevande alcoliche fanno parte delle abitudini, delle tradizioni e della cultura di un popolo, per cui si tratta di governare gli eccessi, senza penalizzare o denigrare il prodotto in sé. Anche la norma irlandese non si propone di eliminare del tutto il consumo di alcol, bensì solo di abbassare il livello di consumo di alcol a cifre equivalenti a quelle della media mondiale, in una società – quella irlandese - che del consumo di alcolici fa un'abitudine ma che, come constatano i report presentati a sostegno della misura, supera questa media, ciò che causa tutta una serie di eccessi e di danni al sistema sanitario nazionale.

Forse sarebbe utile approfondire il parallelismo con il caso del tabacco, rispetto al quale alcuni vedono una aperta contraddizione tra avvertenze sanitarie, liceità del consumo e, finanche, la forte pressione fiscale, che alimenta ancora di più la riscossione⁶³. Nel caso degli alcolici (universo complesso, comunque) esistono ragioni valide di indole economica, di progresso, di sviluppo, di cultura e di tradizioni che gli Stati valutano positivamente. Si veda per tutti il caso del vino, per molti aspetti emblematico, per l'economia che gira intorno ad esso e l'ampia parte della popolazione (imprenditori e lavoratori del settore e del-

l'indotto) che dipende da tale economia. Esiste da tempo un'importante attività di promozione del settore, sia attraverso misure di sostegno o di mercato comune, sia a livello di concorrenza internazionale e di tutela delle indicazioni geografiche. Sono dati della realtà che, anche se subordinati alle ragioni di tutela della salute, devono essere tenuti in considerazione per formulare una risposta pubblica equilibrata nella logica di bilanciamento dei diritti in gioco (iniziativa economica, salute, sicurezza, dignità, libertà, utilità sociale, ecc.). In questa prospettiva, le iniziative già messe in campo dallo stesso settore produttivo nella direzione della diffusione di un consumo ragionevole, adeguato e responsabile, potrebbero rappresentare un punto di convergenza assai importante.

Ovviamente, e su questo sembra esserci consenso, il problema non si risolve con la questione del messaggio da trasmettere nell'etichetta. D'altronde, prima di scegliere una opzione di messaggio meno assoluta, come "consumo responsabile", "consumo adeguato" e via dicendo, bisognerà chiarire questi concetti che, presi isolatamente, sono oltremodo vaghi e educare al loro impiego. Una politica pubblica di educazione a questo tipo di consumo potrebbe (e dovrebbe) essere sostenuta da parte di istituzioni apposite e con il supporto dell'intero sistema sanitario del singolo Stato interessato, oltre che coinvolgendo i medici di famiglia o i medici curanti e, perché no, anche le istituzioni scolastiche. Peraltro, riguardo a questo punto, potrebbe funzionare bene, e completare il messaggio dell'etichetta, anche il rinvio ad un sito web che con più dettaglio informi e fornisca canali di attenzione personalizzata nei casi di eccesso nel consumo di alcolici o strumenti di assistenza per i casi di dipendenza. Questa

⁽⁶²⁾ All'inizio di questo scritto si è fatto riferimento a iniziative che promuovono altri tipi di avvertenza come quella del "bere responsabile" o "con moderazione", soluzione quest'ultima adottata anche per la legislazione argentina. Inoltre si è richiamato il ruolo delle altre scienze in quanto si percepisce che si tratta di messaggi ambigui il cui effetto deve essere studiato nel campo sociale e della comunicazione.

⁽⁶³⁾ Comportamento ondivago dice Salvatore Giacchetti, *Il quadro giuridico e la giurisprudenza nel contesto nazionale dell'industria del tabacco, relazione presentata nel convegno Tabacco Road*, del 19 e 20 gennaio 2018, Roma, ottenibile in https://www.osservatorioagromafie.it/wp-content/uploads/sites/40/2018/01/Tabacco_GIACCHETTI.

idea è inclusa nella proposta irlandese e, con tutte le obiezioni che si possono muovere riguardo alla sua utilità oppure i dubbi che si possono nutrire circa il numero di persone che si rivolgeranno poi concretamente al sito per avere maggiori informazioni, è comunque in linea con quel sistema analogo di informazione complementare all'etichetta che è rappresentato dal codice QR richiesto nella etichetta nutrizionale, che entrerà a breve in vigore.

Vale la pena di nuovo ribadire che qualsiasi informazione deve basarsi su dati scientifici, sia per quel che riguarda l'alcol e le altre sostanze che le bevande alcoliche possano contenere, sia per quanto concerne come e quanto consumare, sia, infine, per ciò che attiene alle statistiche sul consumo e ai traguardi necessari per monitorare e misurare l'esito della campagna di educazione ai consumatori.

Bisognerebbe valutare l'adozione di campagne più idonee e mirate a pubblici particolari come i giovani e, soprattutto, i minori di età, per renderli consapevoli riguardo al consumo sicuro e responsabile, così da evitare che ad indirizzarli nelle loro scelte sia solo l'esperienza personale, con tutte le conseguenze, gravi ed irreversibili, a cui questa li può esporre.

ABSTRACT

Alla luce dell'iniziativa irlandese che impone l'obbligo di inserire nell'etichetta dei prodotti alcolici messaggi che mettono in guardia sul loro legame con il cancro e con lo sviluppo di malattie del fegato, la questione viene analizzata da diversi punti di vista. Da un lato, considerata la comunicazione del provvedimento alla Commissione Europea e all'Organizzazione Mondiale del

Commercio, si mettono in evidenza i quadri giuridici e le ricadute sul sistema europeo e internazionale. Viene poi richiamata un'esperienza argentina, in parte simile, ma che propone una gamma più ampia di avvertenze, anche di impatto sociale, nella pubblicità delle bevande alcoliche sulla pubblica via.

Sulla base di queste casistiche si elaborano alcune riflessioni legate al temperamento tra intervento statale e libertà personale. Si pone, inoltre, particolare attenzione alla scelta dell'etichetta come strumento ideale per contrastare il consumo eccessivo di alcol, nonché al contenuto specifico del messaggio che si intende trasmettere e ai suoi possibili impatti.

Based on the Irish initiative which imposes the obligation to include messages warning about their link with fatal cancer and the development of liver diseases on the labels of alcoholic products, the issue is analyzed from different points of view. On the one hand, considering the communication of the provision to the European Commission and the World Trade Organization, the legal frameworks and the repercussions on the European and international system are highlighted. On the other hand, an Argentine experience is then recalled, partly similar, but which offers a wider range of warnings, including those with a social impact, in the advertising of alcoholic beverages on public spaces.

On the basis of these cases, some reflections are developed related to the balance between state intervention and personal freedom. Furthermore, particular attention is paid to the choice of the label as the ideal tool to combat excessive alcohol consumption, as well as to the specific content of the message that is intended to be conveyed and its possible impacts.