

Informazioni sugli alimenti e sicurezza dei prodotti nel dialogo tra corti europee e giudici nazionali - Il caso della vendita di pane “a cottura frazionata”

Amarillide Genovese

1.- La normativa italiana sul confezionamento del pane precotto

La vendita di pane ottenuto dal completamento della cottura di pane parzialmente precotto e surgelato è sempre più diffusa nei *discount* e nei punti vendita della grande distribuzione organizzata. La normativa italiana riserva al fenomeno apposita disciplina, prescrivendo agli operatori del settore specifici obblighi volti ad assicurare al consumatore finale una scelta consapevole e sicura.

L'art. 14, co. 4, della legge 4 luglio 1967, n. 580 (*“Disciplina per la lavorazione e commercio dei cereali, degli sfarinati, del pane e delle paste alimentari”*), nella formulazione novellata dall'art. 44 della legge 22 febbraio 1994, n. 146, stabilisce che «il pane ottenuto mediante completamento di cottura di pane parzialmente cotto, surgelato e non, deve essere distribuito e messo in vendita, previo confezionamento ed etichettature riportanti le indicazioni previste dalla normativa vigente in materia di prodotti alimentari, in compartimenti separati dal pane fresco e con le necessarie indicazioni per informare il consumatore sulla natura del prodot-

to»¹.

Il regolamento attuativo emanato con d.P.R. n. 502/1998 ha tra l'altro precisato le modalità della distribuzione e del confezionamento del pane precotto, prescrivendo indicazioni *ulteriori* rispetto a quelle previste dalle regole in materia di etichettatura dei prodotti alimentari², dirette ad informare il consumatore su caratteristiche specifiche e qualità del prodotto offerto in vendita (pane precotto surgelato o non surgelato).

In particolare, la distribuzione e la messa in vendita del pane a cottura frazionata devono avvenire in imballaggi confezionati, riportanti in etichetta anche l'indicazione “ottenuto da pane parzialmente cotto surgelato” ovvero la dicitura “ottenuto da pane parzialmente cotto”; inoltre devono svolgersi in compartimenti separati dal pane fresco, con apposita cartellonistica esposta in modo chiaramente visibile al consumatore nell'area di vendita.

Gli obblighi informativi e di confezionamento sono volti a segnalare la differenza tra “pane fresco” e “pane conservato”, prodotti sostanzialmente disomogenei, perché derivanti da tecniche di panificazione diverse.

Tra l'altro il recente *Regolamento recante disciplina della denominazione di «panificio», di «pane fresco» e dell'adozione della dicitura «pane conservato»* (decreto interministeriale n. 131 del 1 ottobre 2018) è intervenuto a fare chiarezza sulle denominazioni relative al pane fresco e al pane conservato³, definendo «fresco» il pane preparato secondo un processo di produzione continuo, privo di interruzioni finalizzate al congelamento o surgelazione - ad eccezione del rallentamento proprio del processo di lievitazione -, privo di additivi conservanti e di altri trattamenti aventi effetto

(¹) Sulla risalente disciplina in tema di pane e prodotti della panificazione, v. M. Benozzo, *Il reso del pane nei rapporti tra panificatore e rivenditori al dettaglio: alimento, mangime, rifiuto*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2011, 16.

(²) Dopo l'entrata in vigore del Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, la disciplina nazionale in materia di etichettatura e confezionamento degli alimenti destinati al consumo umano è stata innovata dal decreto legislativo 15 dicembre 2017, n. 231, che ha abrogato il precedente decreto 27 gennaio 1992, n. 109.

(³) Fino al decreto del 2018 era definito fresco il pane ottenuto mediante un processo di produzione unico e continuo nell'arco della giornata.

conservante⁴. Invece, il pane per il quale viene utilizzato, durante la sua preparazione o nell'arco del processo produttivo, un metodo di conservazione ulteriore rispetto ai metodi sottoposti agli obblighi informativi previsti dalla normativa nazionale e dell'Unione europea (p.e. per il pane precotto o surgelato), è posto in vendita con una dicitura aggiuntiva che ne evidenzia il metodo di conservazione utilizzato, nonché le eventuali modalità di conservazione e di consumo. Il regolamento ribadisce la prescrizione che il "pane conservato" sia esposto in scomparti appositamente riservati.

La disciplina degli obblighi di confezionamento e di etichettatura del pane parzialmente cotto si propone diverse finalità. *In primis* il legislatore ha inteso perseguire efficacemente obiettivi di *food safety*, prescrivendo l'imballaggio del pane ottenuto da parziale cottura per evitare il rischio di contaminazione del prodotto da parte dei consumatori nella fase in cui si determinano all'acquisto.

Inoltre, il confezionamento è misura specifica, che si aggiunge alla etichettatura e alla cartellonistica, per segnalare al consumatore la lavorazione differenziata del pane in acquisto, precotto anziché fresco. In tale ottica, la previsione per cui il pane precotto deve essere oggetto di confezionamento deve essere riferita alla possibilità di effettuare l'imbustamento anche nello stesso locale destinato alla vendita, ma necessariamente prima che il prodotto sia collocato negli scaffali per il prelievo *self service*.

Il sistema di regole particolarmente stringenti prescritte dal legislatore italiano per la vendita di pane precotto, da un lato, evidenzia la specificità del prodotto "cibo" e delle istanze di tutela del consumatore di alimenti, dall'altro, impone un raccordo con il principio della libera circolazione dei prodotti e con l'elaborazione giurisprudenziale europea

che tende a sanzionare "l'uso protezionistico" di norme sanitarie, formalmente adottate per tutelare i consumatori, ma che intendono perseguire scopi più propriamente economici⁵.

2.- L'approccio regolatorio della Corte di giustizia europea

In effetti, la compatibilità della normativa italiana relativa alla vendita di pane ottenuto completando la cottura di pane parzialmente cotto con il principio della libera circolazione delle merci è stata scrutinata dai giudici di Lussemburgo, all'esito di una ordinanza di rimessione del Tribunale civile di Padova del 16 ottobre 2000. Il giudice del rinvio aveva chiesto alla Corte di giustizia europea se l'obbligo di confezionamento di pane, precotto in uno Stato membro diverso da quello di completamento della cottura, costituisca una restrizione quantitativa all'importazione o una misura di effetto equivalente e se eventualmente la stessa potesse essere giustificata da motivi relativi alla tutela della salute pubblica. Snodo problematico decisivo è l'incidenza di obblighi e costi legati al confezionamento soprattutto sui prodotti importati: in ragione della facile deperibilità del pane pronto al consumo, il pane precotto è infatti sostanzialmente l'unico tipo di pane oggetto di scambi intracomunitari.

Nella vicenda Morellato, definita con sentenza del 18 settembre 2003⁶, la Corte di giustizia ha stabilito che la normativa italiana che prescrive l'obbligo di confezionamento del pane a cottura frazionata non costituisce una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione perché la modalità di commercializzazione riguarda indistintamente sia i prodotti nazionali,

(⁴) In particolare è definito «continuo» il processo di produzione per il quale non intercorre un intervallo di tempo superiore alle settantadue ore dall'inizio della lavorazione fino al momento della messa in vendita del prodotto.

(⁵) Al riguardo, L. Costato, *I principi fondanti il diritto alimentare*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n.1-2007, p. 2.

(⁶) Corte di giustizia UE, 18 settembre 2003, causa C-416/00, *Morellato*, in Racc. 2003 p. I-09342. La decisione è commentata da W.H. Roth, *Free Movement of Goods, Market Access and Consumer Protection*, ed. Intersentia, Cambridge, 2013, p. 123 ss.; A. Rigaux, *Simphonie déconcertante ou keckophonie? (A propos des dissonance de l'arrêt Morellato)*, CJCE, 18 sept. 2003, aff. C-416/00, Europe 2003 Novembre Chron. n. 13, p. 7 ss.

sia i prodotti importati.

La soluzione si pone nel solco tracciato da alcune sentenze “storiche” delle corti europee in materia di sicurezza, qualità e informazioni sugli alimenti. Negli sviluppi successivi della regola del mutuo riconoscimento formulata nella giurisprudenza *Cassis de Dijon*⁷, le questioni più rilevanti riguardano infatti l’uso delle denominazioni di vendita⁸ e l’informazione del consumatore. D’altra parte, la sentenza *Morellato* si allinea alla giurisprudenza *Keck e Mithouard* in cui la Corte di giustizia europea ha apportato alcuni “correttivi” alla interpretazione dell’art. 30 del Trattato⁹, delimitando lo spazio applicativo riservato alle cc.dd. misure di effetto equivalente.

Per apprezzare la specificità della vicenda *Morellato*, pare dunque opportuno collocare la decisione nel contesto sia delle regole operazionali delineate dalla “rivoluzione” *Keck* sulle modalità di vendita, sia dell’elaborazione giurisprudenziale relativa alla libera circolazione di alimenti e all’informazione alimentare, in cui emerge un dato significativo ovvero che la “peculiarità del cibo”

comporta un’integrazione tra obiettivi di protezione dei consumatori, da un lato, e principi di funzionamento del mercato interno, dall’altro, che tenga conto delle istanze di tutela del *consumatore di alimenti*, che sono differenti da quelle che riguardano il consumatore in generale¹⁰.

Se i riferimenti alle *esigenze imperative* attinenti, in particolare, alla lealtà dei negozi commerciali e alla difesa dei consumatori, segnano la «consacrazione implicita ma chiarissima» del diritto all’informazione del consumatore¹¹, è il diritto applicato in materia di libera circolazione di prodotti destinati all’alimentazione umana a segnalare che le finalità di protezione dei consumatori possono arginare l’operatività della regola del mutuo riconoscimento. Ci si riferisce alla giurisprudenza in materia di denominazione degli alimenti e tutela del diritto all’informazione del consumatore: nel caso *Van der Laan* sul «prosciutto» olandese contenente solo il 70% di carne di maiale¹², la Corte europea conferma la formula *Cassis de Dijon* che “affida” la protezione dei consumatori allo strumento dell’etichettatura del prodotto, e tut-

(⁷) La pronuncia *Cassis de Dijon* conferma la nota formula *Dassonville*. Riconoscendo l’esistenza di differenze tra le norme nazionali degli Stati membri che possono inibire lo scambio di merci, la Corte ha confermato che l’articolo 34 TFUE può interessare anche provvedimenti nazionali che si applicano sia alle merci nazionali sia a quelle importate. In questo caso, gli Stati membri possono derogare ricorrendo non solo all’articolo 36 TFUE ma anche ai requisiti obbligatori, un concetto sancito per la prima volta in tale sentenza. «Gli ostacoli per la circolazione intracomunitaria derivanti da disparità delle legislazioni nazionali relative al commercio dei prodotti [...] vanno accettati qualora tali prescrizioni possano ammettersi come necessarie per rispondere a esigenze imperative attinenti, in particolare, all’efficacia dei controlli fiscali, alla protezione della salute pubblica, alla lealtà dei negozi commerciali e alla difesa dei consumatori» (*affaire Cassis de Dijon*, sent. 20 febbraio 1979, in causa c-120/78, § 8). Cfr. L. Costato, *Sull’interpretazione dell’art. 30 del Trattato CEE*, in *Riv. dir. agr.*, 1981, II, p. 26 ss.; G. Ghidini, *Una sentenza pilota in tema di ostacoli alla libera circolazione delle merci*, in *Riv. dir. comm.*, 1981, I, p. 197 ss.; A. Jannarelli, *Dal principio del mutuo riconoscimento (sentenza Cassis de Dijon) alla tutela della qualità*, in E. Rook Basile (a cura di), *Il sistema agro-alimentare e la qualità dei prodotti*, Milano, 1992, p. 129 ss.; G. Maccioni, *Alcune riflessioni sulla libera circolazione, la qualità e l’applicazione dei principi*, in “La regolazione e la promozione del mercato alimentare nell’Unione europea. Esperienze giuridiche comunitarie e nazionali”, Atti del Convegno di Udine del 24-25 novembre 2006, a cura di A. Germanò e M. D’Addeo, Milano, 2007, pp. 239-261.

(⁸) Sulla progressiva riscrittura delle disposizioni in tema di denominazioni di vendita dei prodotti alimentari, dalla dir. 79/112/CEE alla dir. 2000/13/CE, attraverso le modifiche introdotte dalla dir. 89/395/CEE e poi dalla dir. 97/4/CE, in un costante dialogo del legislatore europeo con la Corte di giustizia, v. F. Albisinni, *Le norme sull’etichettatura dei prodotti alimentari*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. Costato, Padova, 2003, 3^a ed., p. 631 ss.

(⁹) Corte giust. 24 novembre 1993, cause riunite c-267/91 e c-268/91, in *Foro it.*, 1994, IV, c. 329, con nota di M. De Vita; in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 1994, p. 654, con commento di M.C. Malaguti, *Articolo 30 e misure di effetto equivalente: una rivoluzione nel diritto comunitario? Sul nuovo approccio interpretativo della Corte*, N. Reich, *The “November Revolution” of the European Court of Justice: Keck, Meng and Audi revisited*, in *Common Market Law Review*, 1994, p. 459 ss.

(¹⁰) L. Costato, *op. loc. ult. cit.*; sulla peculiarità dei prodotti agroalimentari, quali “merci” destinate all’alimentazione umana, cfr. A. Jannarelli, *I prodotti agricoli tra alimenti e merci: alle radici moderne della “eccezionalità” agricola*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, II, p. 407 ss.

(¹¹) Il rilievo è di P. Borghi, *Oggetto ed ambito di applicazione del Regolamento (UE) n. 1169/2011*, in *Le informazioni sugli alimenti ai consumatori*, a cura di V. Rubino, Roma, 2015, p. 13.

(¹²) Sentenza 9 febbraio 1999, causa C-383/97, in *Riv. dir. agr.*, 1999, II, p. 124 ss.

tavia precisa che l'utilizzo di denominazioni generiche che non consentono all'acquirente dello Stato membro ove il prodotto è posto in vendita di determinare caratteristiche e qualità concrete dell'alimento è contrario alla normativa sull'etichettatura dei prodotti alimentari (all'epoca la direttiva 79/112/CEE, successivamente sostituita dalla dir. 2000/13/CE e ora dal regolamento UE n. 1169/2011). In alcuni casi, l'uso della denominazione commerciale può essere negato, qualora il prodotto legalmente realizzato in uno Stato membro si discosti notevolmente per composizione o caratteristiche qualitative dal "tipo" merceologico ovvero sia privo di caratteristiche che il consumatore possa legittimamente attendersi. Come è noto, questo approccio restrittivo è "inaugurato" dalla sentenza *Smanor*¹³ - che si è occupata dell'importazione in Francia di yogurt surgelato e perciò privo di fermenti lattici vivi -, decisione di sicuro rilievo perché segna il tentativo di arginare gli esiti incontrollati e perniciosi del sistema introdotto dalla *Cassis de Dijon*¹⁴. In sostanza la Corte ritiene non sufficiente lo strumento dell'etichettatura se il nomen usato per designare il prodotto può risultare ingannevole per il consumatore¹⁵.

Se l'intervento regolatorio della Corte sull'uso

delle denominazioni rivela un'applicazione flessibile e per certi versi pragmatica della formula *Dassonville*, a distanza di venti anni dall'arresto giurisprudenziale sugli ostacoli indiretti o potenziali agli scambi¹⁶, la Corte di giustizia ha operato un significativo mutamento di rotta nell'interpretazione dell'art. 30 del Trattato. Nella decisione *Keck e Mithouard*, avente ad oggetto una normativa francese che vietava le cc.dd. vendite sottocosto, la Corte di giustizia ha precisato che se la misura indistintamente applicabile riguarda «norme che dettino requisiti ai quali le merci stesse devono rispondere» (*product related rules*) sarà di regola incompatibile con il divieto dell'art. 30 Trattato, salvo la ricorrenza di una causa giustificativa ex art. 36 oppure di un'esigenza imperativa ai sensi del test della *Cassis de Dijon*; qualora, invece, le misure si riferiscano alle modalità di vendita (*selling arrangements*), «si deve ritenere, contrariamente a quanto sino ad ora statuito, che non può costituire ostacolo diretto o indiretto, in atto o in potenza, agli scambi commerciali tra gli Stati membri ai sensi della giurisprudenza *Dassonville* (...)»¹⁷. Secondo la giurisprudenza *Keck*, quindi, normative che prescrivono requisiti cui le merci devono rispondere rientrano di per sé nel campo

⁽¹³⁾ Sentenza 14 luglio 1988, causa C-298/87, *Smanor*. Si v. pure *affaire Deserbais*, 22 settembre 1988, in causa C-286/86. In argomento, F. Capelli, *Yogurt francese e pasta italiana (due sentenze e una proposta di soluzione)*, in *Dir. com. scambi int.*, 1988, p. 389 ss.

⁽¹⁴⁾ A. Germanò, M.P. Ragionieri, E. Rook Basile, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, Torino, 2019, p. 38.

⁽¹⁵⁾ Il principio *Smanor* è stato accolto dalla Comunicazione della Commissione del 1991 sulle denominazioni di vendita dei prodotti alimentari e quindi codificato dalla direttiva 97/4/CE relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari nonché la relativa pubblicità, in cui si stabilisce che «la denominazione di vendita dello Stato membro di produzione non può essere usata quando il prodotto che essa designa si discosta in maniera sostanziale dal prodotto conosciuto sul mercato nazionale con tale denominazione». Sullo specifico profilo, G. Sgarbanti, *Le comunicazioni della Commissione sulla libera circolazione e le denominazioni di vendita dei prodotti alimentari*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. Costato, Padova, 1997, 2a ed., p. 563 ss.

A questo riguardo il Regolamento sull'informazione alimentare contiene una disciplina precisa e dettagliata che consente l'uso nello Stato membro di commercializzazione della denominazione dell'alimento dello Stato membro di produzione e tuttavia prescrive, nell'ipotesi in cui il set di informazioni obbligatorie non sia sufficiente a consentire ai consumatori dello Stato membro di commercializzazione l'apprezzamento della natura reale dell'alimento, che la denominazione del prodotto in questione sia accompagnata da altre informazioni descrittive poste in prossimità della denominazione dell'alimento. «In casi eccezionali, la denominazione dell'alimento nello Stato membro di produzione non è utilizzata nello Stato membro di commercializzazione quando il prodotto che essa designa nello Stato membro di produzione è talmente diverso, dal punto di vista della sua composizione o fabbricazione, dal prodotto conosciuto nello Stato membro di commercializzazione sotto tale denominazione che il paragrafo 2 non è sufficiente a garantire, nello Stato membro di commercializzazione, un'informazione corretta per i consumatori» (art. 17, par. 3).

⁽¹⁶⁾ Il riferimento è alla nota decisione Corte giust. 11 luglio 1974, in causa C-8/74 secondo la quale anche un ostacolo indiretto o potenziale agli scambi legittima l'applicazione del divieto di misure di effetto equivalente alle restrizioni quantitative.

⁽¹⁷⁾ In argomento, A. Bonomo, *Commerce power e Corti Supreme*, in *Riv. it. dir. pub. Comun.*, 1999, p. 39 ss.

di applicazione dell'articolo 34 TFUE, indipendentemente dal fatto che introducano anche una discriminazione in base dell'origine dei prodotti. Invece, modalità di vendita, quali metodi di commercializzazione, confezionamento e pubblicità rientrano nel campo di applicazione dell'articolo 34 TFUE solo se la parte che invoca una violazione provi che esse introducono una discriminazione in base all'origine del prodotto, sia sotto il profilo giuridico sia sotto quello sostanziale. In definitiva, la Corte di giustizia europea assume che l'applicazione ai prodotti importati di regole nazionali che limitano o vietano talune modalità di vendita non costituisce misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa, purché le regole si riferiscano a tutti gli operatori interessati (principio di universalità) e incidano in eguale misura – sia in diritto sia in fatto - sul commercio e dei prodotti nazionali e dei prodotti importati (principio di neutralità)¹⁸.

3.- (Segue). I casi *Morellato* e *Alfa Vita Vassilopoulos*

La decisione della Corte di giustizia europea sul caso *Morellato* si iscrive nel complesso e articolato contesto legale e operativo delineato.

La peculiarità della causa principale risiedeva nel fatto che il prodotto messo in vendita era stato importato quando il suo processo di produzione non era ancora concluso. Nella specie, infatti, per commercializzare il prodotto in Italia come pane pronto al consumo, occorreva completare la cottura del prodotto importato dalla Francia. Nelle osservazioni presentate dalla Commissione, si segnalava la circostanza che il confezionamento del pane precotto non è previsto da alcuna norma-

tiva comunitaria e che l'obbligo di preconfezionamento, imposto solo dall'Italia, si risolverebbe in una misura di effetto equivalente ad una restrizione all'importazione, in ogni caso sproporzionata rispetto alle istanze di protezione dei consumatori di alimenti, presidiate dalle regole sull'etichettatura.

Al di là della distinzione non agevole tra regole tecniche e modalità di vendita dei prodotti, la soluzione interpretativa della sentenza *Keck* ha trovato applicazione anche con riferimento all'obbligo di preconfezionamento del pane precotto. Norme concernenti l'imballaggio che sono incluse *prima facie* tra le norme concernenti i prodotti, dopo un esame delle particolarità del caso specifico, sono state definite come modalità di vendita. Nella specie, i giudici della corte europea hanno ribadito che la ragione per cui una normativa che impone determinate modalità di vendita esula dall'ambito di operatività dell'art. 30 TCE risiede nella circostanza che essa non è atta ad impedire l'accesso di prodotti importati al mercato nazionale o ad ostacolarlo più di quanto non ostacoli quello dei prodotti nazionali¹⁹.

I giudici europei hanno ritenuto legittimo, sul piano del diritto dell'Unione, l'obbligo di preconfezionamento del pane a cottura frazionata, purché esso sia applicato indistintamente ai prodotti nazionali e ai prodotti importati e non rappresenti, quindi, un ostacolo alla importazione. Tuttavia, la decisione si fonda su una considerazione particolare e propria della vicenda prospettata alla corte di giustizia. Infatti il punto decisivo della soluzione adottata nel caso *Morellato* riguarda la circostanza che l'osservanza degli obblighi di preconfezionamento imposti dalla normativa italiana contestata non comporta modifiche e adattamenti del prodotto prima che sia venduto nello Stato d'importazione.

(¹⁸) La Corte «riesamina e precisa» l'elaborazione giurisprudenziale relativa all'interpretazione del divieto di misure di effetto equivalente alle restrizioni quantitative all'importazione, a fronte della marcata tendenza degli operatori economici a "invocare" l'articolo 30 TCE [34] del Trattato al fine di contestare misure nazionali che, pur non riguardando i prodotti provenienti da altri Stati membri, producano l'effetto di limitare la loro libertà commerciale. La revisione della giurisprudenza in materia sembra, cioè, per certi versi indotta dalla necessità di limitare il flusso di casi destinati a mettere in discussione i pilastri essenziali delle disposizioni nazionali in materia sociale e di benessere interne agli Stati membri, le quali non sono mai state concepite per interferire con la libera circolazione.

(¹⁹) Cfr. sentenza *Keck e Mithouard*, cit. nt. 2, spec. punto 17; sent. 10 maggio 1995, in c-384/93, *Alpine Investments*.

I requisiti prescritti riguardano, cioè, solo l'ultima fase della commercializzazione del pane precotto e non anche il processo di produzione e di cottura finale, per cui non è in discussione l'accesso del prodotto importato al mercato nazionale²⁰.

Il fondamento di tale posizione si rinviene nel criterio dell'*access to the market* della sentenza *Keck* (punto 17), in cui la Corte ha affermato che ove i requisiti prescritti siano soddisfatti, l'applicazione delle normative sui *selling arrangements* alla «vendita di prodotti provenienti da un altro Stato membro e rispondenti alle norme stabilite da tale Stato non costituisce elemento atto ad impedire l'accesso di tali prodotti al mercato o ad ostacolarlo in misura maggiore rispetto all'ostacolo rappresentato per i prodotti nazionali».

La motivazione di fondo di questo orientamento risiede nel fatto che dal momento in cui i prodotti hanno accesso al mercato dello Stato membro di importazione, essi devono rispettare le "regole di vendita" che sono in vigore in detto Stato, poiché si trovano ormai su un "piano di parità" con i prodotti nazionali²¹.

Di segno diverso la soluzione interpretativa nella successiva vicenda *Alfa Vita Vassilopoulos e Carrefour-Marinopoulos*, in cui al vaglio della Corte di giustizia era la legislazione greca che subordina la commercializzazione di pane congelato «bake-off» agli stessi requisiti applicabili al processo completo di panificazione e di vendita del pane e dei tradizionali prodotti della panificazione²². Secondo il governo greco, la normativa in questione mira ad assicurare che i requisiti sanitari siano rispettati non soltanto durante la prima fase di produzione del pane semilavorato e congelato, ma anche nell'ultima fase che consiste nella cottura finale nel luogo di vendita. Infatti, il pane e i prodotti della panificazione in genere sarebbero

particolarmente sensibili all'alterazione e potrebbero essere contaminati, in particolare, da insetti, muffe, lieviti, batteri e virus. Le argomentazioni (pure deboli) delle autorità greche sono state disattese richiamando *in primis* il principio per cui le norme che impongono condizioni facenti parte del processo di produzione riguardano le caratteristiche intrinseche delle merci e non le modalità di vendita ai sensi della sentenza *Keck*; quindi, i giudici hanno rilevato che l'obiettivo di protezione della salute pubblica non supera il test di proporzionalità dei mezzi utilizzati rispetto agli interessi perseguiti, atteso che i requisiti prescritti per il processo di fabbricazione dei prodotti tradizionali della panificazione risultano inadatti o comunque eccessivi rispetto ai prodotti *bake-off* che sono precotti e vengono soltanto scongelati, riscaldati o sottoposti ad un'ultima cottura nei luoghi di vendita. A giudizio della Corte, una normativa che impone anche agli operatori che completano il ciclo produttivo – panificando il precotto – gli obblighi prescritti per il completo processo di panificazione (disponibilità di un deposito delle farine, di un locale destinato all'impastatura e di un deposito di combustibile solido) costituisce, quindi, una restrizione quantitativa all'importazione.

Al di là dei diversi esiti applicativi, legati alla specificità delle questioni prospettate alla corte di giustizia, profilo decisivo che pare trascurato nell'*iter* motivazionale delle decisioni sulla vendita di pane a cottura frazionata è la considerazione della valenza applicativa dei principi generali della legislazione europea sulla sicurezza e l'igiene degli alimenti, che devono evidentemente essere osservati anche per produrre il pane da un impasto congelato²³. L'approccio del Regolamento (UE) n. 178/2002 nei confronti del rapporto tra somministratore di alimenti-consumatore è infatti incen-

(²⁰) Cfr. sent. Commissione c. Italia, 10 febbraio 2009, causa C-110/05, in cui la Corte precisa che le disposizioni dell'art. 34 TFUE comportano l'obbligo di rispettare tre principi: a) il principio di non discriminazione; b) il principio di mutuo riconoscimento e c) il principio di assicurare ai prodotti comunitari libero accesso ai mercati nazionali.

(²¹) Cfr. F. Ferraro, *Restrizioni quantitative e territoriali nel diritto dell'Unione*, in *Dir. Un. eur.*, 2011, p. 693 ss.

(²²) CGUE 14 settembre 2006, cause riunite C-158/04 e C-159/04, in *Riv. dir. agr.*, 2007, p. 58 ss. con rilievi critici di L. Costato, *Pane, alcool e Dassonville*.

(²³) Il rilievo è di L. Costato, *Pane, alcool e Dassonville*, cit., p. 58. Si v. pure L. González Vaqué, *Autorización de la comercialización de productos congelados de panadería*, in *Rev. derecho alimentario*, 2006, p. 25 ss.

trato sull'obbligo del primo di assicurare la salubrità degli alimenti, sicché la responsabilità dell'operatore non è condizionata «dalle vesti o dalle forme» di somministrazione del cibo, «importando solo che esso sia edibile senza rischi ulteriori rispetto a quelli normali dovuti ad eventuali eccessi alimentari o intolleranze e simili»²⁴. La peculiarità dei beni considerati imprime cioè alle regole di protezione del consumatore di alimenti una connotazione del tutto specifica e stringente, della quale è evidentemente necessario tenere conto nel tentativo di conciliare l'esigenza della sicurezza alimentare con il principio della libera circolazione delle merci.

4.- La vendita self-service di pane precotto nella giurisprudenza della Corte di cassazione

Sulla vendita self-service di pane precotto si è di recente pronunciata anche la Corte di cassazione, con due decisioni che rappresentano un *novum* nel panorama giurisprudenziale nazionale, atteso che non si registrano precedenti specifici di legittimità²⁵. Le vicende processuali riguardano due distinte ordinanze-ingiunzioni emesse da un'azienda sanitaria friulana nei confronti di una società operante nella grande distribuzione che aveva posto in vendita nei supermercati della propria rete aziendale pane ottenuto dal completamento, previa cottura, di un prodotto precotto e congelato, senza rispettare le prescrizioni normative sul confezionamento e l'etichettatura del pane parzialmente cotto.

Nei giudizi di opposizione avverso le ordinanze-ingiunzioni, la società aveva richiamato i principi comunitari e costituzionali sul libero accesso al mercato e la parità di trattamento tra operatori commerciali, formulando separate istanze di remissione della questione alla Corte di giustizia dell'Unione Europea ed alla Corte costituzionale.

In particolare, la società di distribuzione aveva lamentato il trattamento differenziato rispetto ai rivenditori di pane "fresco" (prodotto con un processo unico e continuo) che non riteneva potesse essere giustificato dalla diversa tecnica di panificazione.

Sia i tribunali di prima istanza, sia le corti d'appello hanno legittimato l'operato dell'azienda sanitaria e ritenuto che la normativa nazionale in materia di etichettatura del pane precotto posto in vendita al dettaglio fosse volta ad assicurare la piena e consapevole scelta di consumo dell'acquirente in merito a caratteristiche, provenienza e qualità del prodotto acquistato.

Nei ricorsi per la cassazione delle sentenze di merito che avevano confermato l'ordinanza-ingiunzione, la società lamentava l'omesso esame di un fatto decisivo perché la Corte d'appello non avrebbe rilevato che l'imposizione del confezionamento soltanto a carico del rivenditore di pane ottenuto mediante il completamento della cottura di un prodotto parzialmente cotto in precedenza e surgelato, e non anche al rivenditore di pane fresco, costituisce un trattamento irragionevolmente differenziato di situazioni analoghe e si traduce in una discriminazione ingiustificata *a tutto vantaggio del pane fresco*, prodotto tipicamente locale, sia se realizzato a livello artigianale, sia se realizzato a livello industriale. A giudizio dei ricorrenti, la mera diversità della tecnica di panificazione non costituisce elemento sufficiente a giustificare il trattamento differenziato dei prodotti finali, perché sarebbe identica l'esigenza di tutela dei consumatori, presidiata dalle regole in materia di etichettatura e cartellonistica.

A tale riguardo, la stessa decisione della corte territoriale segnalerebbe – ad avviso dei ricorrenti – che la vera *ratio* della differenza di trattamento tra i rivenditori di pane fresco e quelli di pane precotto e congelato si fonderebbe su motivazioni economiche, in particolare *sull'esigenza di eliminare ele-*

⁽²⁴⁾ L. Costato, *Pane, alcool e Dassonville*, cit., p. 59.

⁽²⁵⁾ Si tratta dell'ordinanza del 27 aprile 2020, n. 8197 e dell'ordinanza 10 luglio 2020, n. 14712, entrambe disponibili nella banca dati *De Jure*.

menti di concorrenza in danno della panificazione artigianale. In realtà nella pronuncia impugnata si legge testualmente che «...non si rinviene nelle norme contestate alcuna violazione della libertà di iniziativa economica privata, trattandosi di questioni relative alle modalità di vendita di prodotti disomogenei che non determinano limitazioni all'importazione e/o alla messa in commercio degli stessi né restrizioni alla libertà d'impresa, dovendosi peraltro la stessa contemperare con i generali diritti del consumatore, tali da porsi quale possibile limite di utilità sociale. Sicché proprio in virtù della diversità di panificazioni e della necessità di consentire al consumatore di conoscere le caratteristiche di ogni tipo al fine di effettuare con libertà una scelta oculata tra diversi tipi di pane, la normativa contestata appare logica e coerente con i principi costituzionali». Il passaggio motivazionale vale a spiegare l'affermazione richiamata dagli stessi ricorrenti secondo cui «...il legislatore italiano al duplice fine di eliminare elementi di concorrenza in danno della panificazione tradizionale (...) e soprattutto per consentire al consumatore di accedere ad informazioni corrette sulla qualità del pane da acquistare (...) ha posto l'accento sulla differenza tra "pane fresco" (...) e "pane conservato"». La Corte d'appello friulana si è limitata cioè a precisare la stretta connessione esistente tra la ratio di tale diversificazione e le oggettive differenze del processo produttivo del pane, alle quali ha collegato l'esigenza del consumatore a un'informazione precisa e puntuale sul prodotto acquistato. Con ordinanza del 27 aprile 2020, n. 8197, i giudici di legittimità si pronunciano sulla questione di legittimità costituzionale delle norme che prescrivono l'obbligo di confezionamento per il solo pane precotto e non anche per il pane fresco, confermando che il confezionamento costituisce misura non discriminatoria, funzionale alle esigenze informative del consumatore in merito ad una qualità rilevante del prodotto. La Corte di Cassazione conferma il principio per cui la libertà

d'iniziativa economica non viene lesa allorché «l'apposizione di limiti generali d'esercizio corrisponda all'utilità sociale (...) purché l'individuazione dell'utilità sociale non appaia arbitraria e gli interventi del legislatore non la perseguano con misure palesemente incongrue». Nella finalità di protezione dell'acquirente-consumatore e nel contesto delle regole sull'informazione alimentare si ravvisa l'utilità sociale di cui all'art. 41 Cost., «rispetto alla quale il confezionamento non è misura incongrua, poiché si aggiunge ad altre (etichettatura e cartellonistica) nel segnalare al consumatore la lavorazione differenziata del pane in acquisto».

Anche nella successiva ordinanza del 10 luglio 2020, la Corte di cassazione disattende le istanze della società concessionaria della grande distribuzione e del suo amministratore delegato, responsabili per la violazione delle norme sulla panificazione ed in particolare per aver venduto - nel supermercato di una catena che ha oltre 200 punti vendita - pane, acquistato da una ditta estera, «ottenuto dal completamento, previa cottura, di prodotto parzialmente cotto e surgelato», privo di etichetta e confezione²⁶.

La decisione segnala all'attenzione dell'interprete che il consumatore ha diritto di ottenere un'informazione specifica circa il processo produttivo del cosiddetto "pane fresco" e il processo del "pane precotto e surgelato" trattandosi di due differenti prodotti, atteso che il primo si ottiene attraverso un processo produttivo completato nell'arco di una sola giornata o al massimo entro settantadue ore; il secondo si ottiene da un processo che viene interrotto per consentire il surgelamento del prodotto in vista di un posticipato completamento della sua cottura.

La decisione della Suprema Corte è scandita da alcuni passaggi logici essenziali. In primo luogo i giudici di legittimità non hanno ritenuto la sussistenza dei presupposti per un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia europea ex art. 267 TFUE, in

(²⁶) Si segnala che i giudici della Corte di cassazione hanno ritenuto di compensare le spese per la novità della questione e l'assenza di precedenti specifici.

relazione alla libertà di circolazione delle merci presidiata dall'attuale art. 34 TFUE.

Nel corso del giudizio la difesa della società aveva (impropriamente) richiamato il caso *Morellato* in cui il governo italiano avrebbe riconosciuto, in risposta ad un quesito posto dai giudici di Lussemburgo, che la misura del confezionamento non sarebbe motivata da esigenze di sicurezza alimentare o finalizzate alla tutela del consumatore, ma «...solo dal fatto che il pane precotto, surgelato o meno, commercializzato dopo il completamento della cottura, risulta[va] maggiormente competitivo rispetto al pane prodotto con metodi artigianali» (§ 40 sentenza). In realtà, come già precisato *supra*, la Corte di giustizia ha stabilito che la normativa italiana che prescrive l'obbligo di confezionamento del pane a cottura frazionata non costituisce una restrizione quantitativa all'importazione, nella misura in cui l'obbligo riguardi indistintamente sia i prodotti nazionali, sia i prodotti importati e... «non costituisca in realtà una discriminazione nei confronti dei prodotti importati».

I giudici della Suprema Corte, dopo avere richiamato il principio generale per cui il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia non va disposto neppure dal giudice nazionale di ultimo grado qualora non sussista alcun dubbio interpretativo sulla norma unionale, «in virtù della sua interpretazione autoevidente o dell'esistenza di precedenti della Corte», si riferiscono specificamente alla soluzione interpretativa del caso *Morellato* e concludono che «...non sussistono profili residui di incertezza, che esigano ulteriori interventi esegetici della Corte di giustizia».

In seconda battuta, la Corte di cassazione non ritiene utile alla causa dei ricorrenti neppure la circostanza che il Ministero dell'Industria e il Ministero della Salute con circolare n. 129263 del 1995 avrebbero autorizzato la vendita del pane

precotto inserendolo nel sacchetto al momento dell'acquisto, al pari di quello fresco. Ribadita la natura non vincolante della circolare, i giudici rilevano comunque che la relativa censura non risulta dalla sentenza impugnata, né i ricorrenti hanno indicato in quale momento del giudizio di merito essa sarebbe stata proposta, con conseguente difetto di specificità del motivo.

Né “passa” la tesi argomentativa del vertice del *board*, che declinava la sua responsabilità in ragione delle dimensioni organizzative significative della società, che avrebbero precluso la conoscenza delle dinamiche di gestione dei singoli punti vendita della rete aziendale. Il criterio generale di responsabilità incentrato sulla *suitas* della condotta sanzionata e comunque la mancata individuazione di altri soggetti della *governance* inseriti nell'organizzazione aziendale, cui fosse eventualmente ascrivibile la responsabilità della “supervisione” sulla distribuzione e la vendita del pane precotto e congelato²⁷, rendono inammissibile il motivo.

Del resto obblighi di sicurezza e regole di responsabilità nella legislazione alimentare dell'Unione europea riguardano il *food business operator* o *l'explotador de la empresa alimentaria*, espressioni che esprimono molto più efficacemente della formula “operatore del settore alimentare” la stretta connessione con l'attività di impresa, resa dalla definizione contenuta nell'art. 3, n. 3, reg. 178/2002 che si riferisce alla «persona fisica o giuridica responsabile di garantire il rispetto delle disposizioni della legislazione alimentare nell'impresa alimentare posta sotto il suo controllo». Per altro verso, un aspetto proprio delle sanzioni amministrative nel contesto della violazione di norme del settore alimentare è la previsione della natura solidale della relativa obbligazione²⁸, che risponde alla medesima logica del regime codicistico di responsabilità dell'imprenditore nell'eserci-

(²⁷) Cfr. Cass. civ., sez. un., 30 settembre 2009, n. 20930, in Foro it., 2010, I, p. 3129, con nota di commento di Casoria.

(²⁸) Art. 6, c. 3, l. 689/1981: «Se la violazione è commessa dal rappresentante o dal dipendente di una persona giuridica o di un ente privo di personalità giuridica o, comunque, di un imprenditore, nell'esercizio delle proprie funzioni o incombenze, la persona giuridica o l'ente o l'imprenditore è obbligato in solido con l'autore della violazione al pagamento della somma da questo dovuta».

Presupposti e limiti applicativi della disposizione dell'art. 6 cit. sono di recente precisati da Cass. civ., 9 gennaio 2019, n. 302. Sul tema

zio dell'impresa (art. 2049 c.c.) ovvero, tra le altre rationes, le maggiori garanzie di solvibilità e la difficoltà di individuare l'anello della catena produttiva o distributiva cui sia riferibile la disfunzione dell'organizzazione aziendale²⁹. D'altro canto, le corti del merito, con apprezzamento non sindacabile in sede di legittimità, avevano accertato la sussistenza di una prassi operativa generalizzata, praticata dai differenti punti-vendita della società in tutta Italia, sì da potere essere riferita a direttive di emanazione centrale.

5.- La vendita self-service di pane sfuso nella giurisprudenza amministrativa italiana

La valenza decisiva e la specificità della legislazione alimentare sono valorizzate pure nella giurisprudenza amministrativa nazionale sulla vendita self-service di pane sfuso. Di recente si è pronunciato sulla questione un tribunale amministrativo pugliese, all'esito di un ricorso per l'annullamento di un provvedimento del Dipartimento di prevenzione dell'Autorità sanitaria locale, adottato ai sensi dell'art. 138 del recente Regolamento UE n. 2017/625 sui controlli ufficiali, che aveva disposto «l'immediata sospensione della vendita self-service di pane e prodotti da forno sfusi e posti in vendita in appositi scaffali erogatori del tipo a cassetto, in assenza di un operatore addetto alla vigilanza sulle corrette modalità di prelievo/acquisto da parte dei clienti»³⁰.

In particolare, nel verbale di sopralluogo, i militari dei N.A.S. contestavano l'omessa vigilanza sulla procedura di acquisizione del pane precotto da parte del consumatore presso i distributori self-service, posti a distanza dal banco vendita assistita ed in posizione defilata rispetto all'addetto al

punto vendita; l'assenza di confezionamento per ciascun pezzo, in violazione della disciplina prevista per la vendita del pane precotto. Tra l'altro il verbale riportava la circostanza, verificata dai Carabinieri nel corso della ispezione, che i clienti maneggiavano il pane senza la protezione di guanti per scegliere il pezzo da acquistare, esponendo il prodotto al rischio di contaminazione.

Secondo la società ricorrente, l'obbligo di confezionamento normativamente previsto per il pane precotto potrebbe essere assolto anche mediante imballaggi preconfezionati posti nel luogo di vendita ed utilizzati in un momento successivo al posizionamento del pane sfuso negli appositi scaffali per la vendita.

I giudici amministrativi pugliesi non accolgono tuttavia le istanze della società di distribuzione e chiariscono la finalità delle prescrizioni relative all'obbligo di confezionamento e di etichettatura del pane parzialmente cotto. Con tali disposizioni, il legislatore ha inteso tutelare l'interesse alla sicurezza alimentare e alla salute pubblica, prescrivendo il previo imballaggio del pane ottenuto da parziale cottura, per scongiurare il pericolo di contaminazione del prodotto da parte del consumatore che lo maneggi nella fase della scelta di consumo. Al contempo, la normativa assolve all'esigenza di rendere il consumatore edotto di una qualità essenziale del pane - precotto anziché fresco -, rispetto alla quale il confezionamento è misura specifica, che si aggiunge alle altre, ossia alla etichettatura e alla cartellonistica, nel segnalare al consumatore la lavorazione differenziata del prodotto.

In tale ottica, la previsione legislativa, per cui il pane precotto deve essere oggetto di confezionamento, deve essere riferita alla possibilità di effettuare l'imbustamento anche nello stesso loca-

della responsabilità connessa al rispetto dei requisiti igienico-sanitari dei prodotti, nell'ambito di organizzazioni complesse e articolate in più unità territoriali autonome, si v. pure l'interessante pronuncia di T. Cremona, 6.3.2018, n. 121, che radica la responsabilità in capo ai soggetti che abbiano l'effettivo potere di neutralizzare le fonti del pericolo e cioè che abbiano il pieno controllo sulle dinamiche del rischio (...), «che non va confuso con il mero esercizio di poteri di fatto ma richiede che il soggetto sia titolare della funzione tipica esercitando i poteri ed i doveri giuridici corrispondenti ad una data funzione». Le decisioni sono disponibili nella banca dati *DeJure*.

⁽²⁹⁾ P. Trimarchi, *La responsabilità civile: atti illeciti, rischio, danno*, Milano, 2017, p. 288; G. Visintini, *Cos'è la responsabilità civile. Fondamenti della disciplina dei fatti illeciti e dell'inadempimento contrattuale*, Napoli, 2019, p. 208.

⁽³⁰⁾ Tar Puglia-Lecce, 14 luglio 2020, n. 758, disponibile sulla rivista *AmbienteDiritto.it*.

le destinato alla vendita del prodotto, ma necessariamente prima che il prodotto stesso venga collocato negli scaffali per la vendita. Ed invero, alla stregua della individuata duplice *ratio legis*, entro cui si iscrivono gli obblighi di confezionamento e di etichettatura del pane a cottura frazionata, si deve ritenere che tali obblighi debbano essere assolti dallo stesso rivenditore e non dal consumatore, a prescindere dal luogo, interno o esterno all'area di vendita, in cui siano effettuati.

Nella specie, il Dipartimento di Prevenzione ha valutato il sistema di vendita *self-service* in uso presso la struttura di vendita e ha ritenuto le misure adottate non sufficienti ed efficaci a ridurre "a livelli accettabili" il rischio di contaminazione.

L'adeguatezza delle misure adottate per la vendita del pane sfuso è stata scrutinata pure nella decisione del Consiglio di Stato n. 5714 del 2015³¹, che si segnala perché tratteggia puntualmente il tema dei rapporti tra il sistema normativo del Pacchetto igiene, che converge nell'attribuire agli operatori del settore alimentare la responsabilità di adottare comportamenti idonei «allo scopo di prevenire, eliminare o ridurre ad un livello accettabile il rischio di contaminazione», da un lato, e gli adempimenti di carattere formale, documentale o procedurale connessi sia alle procedure autorizzative alla vendita del pane sfuso³², sia alla valutazione scientifica del rischio e alla compliance dei parametri previsti dal Reg. n. 882/2004³³, dall'altro. In particolare, l'adempimento dei requisiti procedurali prescritti non esclude una valutazione successiva in ordine alla concreta efficacia delle misure di prevenzione del rischio adottate per garantire la sicurezza alimentare. In sostanza si individuano due livelli di responsabilizzazione

degli operatori del settore alimentare, che sono chiamati ad assolvere adempimenti procedurali, ad adottare misure adeguate a garantire la sicurezza alimentare riducendo al minimo il rischio nel caso concreto, quindi a verificare l'*efficacia* concreta delle stesse, riesaminandole e aggiornandole se necessario. Alla censura sollevata dalla società appellante nei confronti del provvedimento impugnato e della sentenza del TAR che lo ha avallato, relativa alla mancata esplicita individuazione delle norme che la modalità di vendita di pane sfuso avrebbe violato, il Consiglio di Stato efficacemente risponde che il provvedimento impugnato assume violata la prescrizione «...più importante di tutte quelle di cui qui si tratta e cioè lo scopo a cui l'intero sistema normativo è finalizzato – consistente nell'obbligo di garantire la sicurezza alimentare quanto meno riducendo il rischio ad un livello accettabile e perciò minimo».

6.- Osservazioni conclusive

Le vicende proposte all'attenzione dei giudici di legittimità e dei giudici amministrativi consentono di svolgere alcune riflessioni sulla *sicurezza informativa* del consumatore di alimenti, nel più ampio contesto della tutela dei consumatori. Per altro verso, le questioni si collocano nel contesto delle regole sul confezionamento ascrivibili alla necessità di garantire la *sicurezza igienica* del prodotto alimentare. Il pane ottenuto mediante completamento della cottura è generalmente offerto in vendita in appositi scaffali per la vendita *self-service*, in assenza di operatori addetti alla vigilanza sulle corrette modalità di prelievo/acquisto da

⁽³¹⁾ Cons. Stato, sez. III, 17 dicembre 2015, n. 5714, in banca dati *DeJure*.

⁽³²⁾ In particolare il Consiglio di Stato precisa che la segnalazione certificata d'inizio attività (SCIA) presentata dalla società ai fini della commercializzazione del pane sfuso in modalità *self-service*, ha finalità proprie che riguardano l'autorizzazione all'esercizio di una determinata attività commerciale con riferimento alle sue modalità strutturali e organizzative ma di certo non preclude la successiva funzione di controllo e tutela della salubrità degli alimenti con riguardo a specifiche modalità di vendita e a singoli prodotti, che resta del tutto autonoma dalla precedente attività autorizzativa ed è invece espressione del potere di vigilanza sulle modalità di espletamento dell'attività.

⁽³³⁾ Sul sistema dei controlli, cfr. F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 2020, IV ed., Utet, spec. p. 208 ss. Per un'analisi del sistema organizzativo, della regolazione e dei controlli nel settore agroalimentare, funzionale all'affermazione delle specificità del *diritto amministrativo agroalimentare*, v. G.A. Primerano, *Ambiente e diritto agroalimentare. Organizzazione, regolazione e controlli*, in *Dir. amm.*, 2019, p. 617 ss.

parte dei clienti, ed è dunque più esposto al rischio di contaminazione.

In particolare le questioni relative alla vendita *self-service* di pane precotto propongono all'attenzione dell'interprete i significativi intrecci tra la legislazione sulla sicurezza e l'igiene degli alimenti e la disciplina sulla informazione alimentare. Da un lato, evocano gli obiettivi che si propone il sistema normativo europeo sulla legislazione alimentare, ovvero la sicurezza del mercato degli alimenti - l'art. 14 reg. n. 178/2002 stabilisce infatti che *gli alimenti a rischio non possono essere immessi nel mercato*³⁴. «Da ciò derivano specifiche conseguenze, e cioè che qualunque soggetto che abbia a che fare con l'alimento (...) anche per un solo "atto" del percorso degli alimenti, è assoggettato alle regole dettate per la sicurezza alimentare e assume la responsabilità in caso di violazione delle stesse»³⁵.

D'altro lato, dal fenomeno della vendita di pane precotto emerge la valenza decisiva delle regole dell'informazione nel quadro regolatorio del mercato alimentare e nel più ampio contesto disciplinare delle tutele del consumatore³⁶. L'obbligo di informazione corretta è momento qualificante per la disciplina dell'attività di negoziazione in tutte le direttive comunitarie in materia di protezione degli

interessi dei consumatori, ma assume rilevanza decisiva proprio in quel segmento della disciplina consumeristica dedicato alle vendite al consumo, in cui l'apprezzamento della conformità del bene al contratto e quindi il contenuto della prestazione gravante sull'operatore economico si fondano pure sull'informazione/comunicazione resa³⁷.

La materia delle informazioni al consumatore di alimenti è stata sensibilmente innovata dal Regolamento (UE) n. 1169/2011 che segna un approccio innovativo del legislatore europeo al tema della sicurezza informativa, nel solco tracciato dai principi generali del regolamento n. 178/2002. In particolare, il regolamento riguarda non solo l'etichettatura degli alimenti ma più in generale l'informazione sugli alimenti («informazioni concernenti un alimento e messe a disposizione del consumatore finale mediante una etichetta, altri materiali di accompagnamento o qualunque altro mezzo, compresi gli strumenti della tecnologia moderna o la comunicazione verbale»)³⁸. Attraverso la previsione di informazioni di natura obbligatoria (artt. da 9 a 35) e di natura volontaria (artt. 36, 37), la misura si propone di assicurare scelte alimentari sicure, consapevoli e razionali, nel rispetto di considerazioni sanitarie, economiche, ambientali, sociali ed etiche³⁹. Le

⁽³⁴⁾ Sul regolamento n. 178/2002, v. IDAIC (a cura di), *La sicurezza alimentare nell'Unione europea. Commentario sul Regolamento CE n. 178/2002*, in *NLCC*, 2003, p. 114 ss., in particolare le *Note introduttive* di L. Costato e S. Bolognini. Riferimenti essenziali alla dimensione sistemica e alla portata applicativa del regolamento in F. Albinini, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., p. 111 ss.; L. Costato, P. Borghi, S. Rizzioli, V. Paganizza, L. Salvi, *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 67 ss.; L. Costato, F. Albinini (a cura di), *European and Global Food Law*, Milano, 2016, spec. p. 133 ss.; L. Costato, L. Russo, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2019, p. 305 ss.; A. Germanò, M.P. Ragionieri, E. Rook Basile, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, Torino, 2019, spec. p. 41 ss.; M. Goldoni, E. Sirsi (a cura di), *Per uno studio interdisciplinare su agricoltura e alimentazione*, Milano, 2011, spec. p. 151 ss. sui rapporti tra sicurezza e qualità degli alimenti.

⁽³⁵⁾ A. Germanò, M.P. Ragionieri, E. Rook Basile, *Diritto agroalimentare*, cit., p. 41.

⁽³⁶⁾ In argomento, cfr. A. Di Lauro, *Comunicazione, pubblicità e informazione nel settore agroalimentare*, Milano, 2005, spec. p. 319 ss.

⁽³⁷⁾ Cfr. i rilievi di R. Alessi, *Diritto europeo dei contratti e regole dello scambio*, in *Eur. dir. priv.*, 2000, p. 978 ss. Sullo specifico profilo della contrattualizzazione dei doveri di informazione e trasparenza, sia consentito il rinvio al nostro *Conformità al contratto e qualità delle tutele nella vendita*, Bari, 2005, p. 66 ss.

⁽³⁸⁾ La letteratura sul Regolamento (UE) n. 1169/2011 è vastissima. Si segnalano, in particolare, F. Albinini, *The new EU Regulation on the provision of food information to consumers*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 2-2011, p. 32 ss.; L. Costato, *Le etichette alimentari nel nuovo Regolamento (UE) n. 1169/2011*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 658 ss.; A. Jannarelli, *La fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori nel nuovo Reg. n. 1169/2011 tra l'onnicomprensività dell'approccio e l'articolazione delle tecniche performative*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 38 ss.; A. Germanò, *Le indicazioni in etichetta (e la loro natura) e i segni degli alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 207 ss.; S. Bolognini, *Linee-guida della nuova normativa europea relativa alla «fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori»*, in *NLCC*, 2012, p. 613 ss.; Id., *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, Torino, 2012.

informazioni sugli alimenti sono peraltro assistite non solo da obblighi quantitativi ma anche “qualitativi” riferiti alle modalità precise, chiare, facilmente comprensibili con cui devono essere fornite le stesse (arg. ex art. 7 reg. recante “pratiche leali d’informazione”)⁴⁰. Del resto, l’art. 2 del codice dei consumatori (d lgs. n. 206/2005) riconosce tra i *diritti fondamentali* dei consumatori quello «ad un’adeguata informazione e ad una *corretta* pubblicità»⁴¹. Si tratta di un profilo decisivo anche considerando che, nonostante la propensione al consumo di pane si sia ridimensionata sensibilmente negli ultimi decenni, le attuali scelte di consumo appaiono mirate e orientate specialmente da considerazioni ambientali, etiche, sociali o da determinate esigenze dietetiche (pane biologico, pane fatto con “grani antichi”, pane a km. 0 o con alti valori nutrizionali, etc.). Il meccanismo delle indicazioni fornite sulle etichette stampate delle bilance “fai da te” presenti nei locali commerciali non è idoneo a suscitare la dovuta consapevolezza negli acquirenti-consumatori e non pare rispondere al criterio di lealtà prescritto dall’art. 7 del regolamento n. 1169/2011 che impone informazioni chiare e tali da non indurre in errore, con particolare riguardo alle caratteristiche del prodotto alimentare (natura, identità, qualità, composizione, quantità, conservazione, origine e provenienza, *metodi di produzione*).

Nel contesto nazionale, il testo normativo di riferimento è attualmente il decreto legislativo 15 dicembre 2017, n. 231, che ha abrogato e sostituito il decreto n. 109 del 1992 e introdotto le sanzio-

ni per la violazione delle disposizioni del regolamento “base” n. 1169/2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori⁴².

Nelle vicende processuali esaminate relative alla vendita del pane a cottura frazionata, le esigenze di protezione del consumatore di alimenti si esprimono sia sul piano della *sicurezza informativa* legata alla scelta di consumo alimentare, che è certamente incisa dalla differente tecnica di panificazione rispetto alla quale il consumatore deve essere edotto per determinarsi consapevolmente all’acquisto, sia sul piano della *sicurezza alimentare*, rispetto al rischio di contaminazione derivante dalle modalità di vendita *self-service*. Riguardo a quest’ultimo profilo, rileva pure la disciplina generale orizzontale sui cc.dd. “controlli ufficiali” che opera sia sul piano della prevenzione, eliminazione o riduzione a livelli accettabili dei rischi, sia su quello delle garanzie di pratiche commerciali leali e tutele del consumatore di alimenti.

ABSTRACT

Il lavoro analizza gli esiti interpretativi cui sono pervenute le corti europee e la giurisprudenza italiana in materia di vendita di pane “a cottura frazionata” e informazioni ai consumatori. Nelle vicende processuali esaminate, in particolare nelle recenti ordinanze della Corte di cassazione sulle modalità di vendita di pane ottenuto dal completamento della cottura di pane parzialmente cotto e surgela-

⁽³⁹⁾ S. Bolognini, *La disciplina della comunicazione...*, cit., p. 135.

⁽⁴⁰⁾ *Ibidem*.

⁽⁴¹⁾ Cfr. E. Rook Basile, *L’informazione dei prodotti alimentari, il consumatore e il contratto*, in A. Germanò, E. Rook Basile (a cura di), *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino, 2005, p. 3 ss.; L. Costato, *Protezione del consumatore tra strumenti contrattuali e norme di carattere pubblicistico: il caso del diritto alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 35 ss.; S. Masini, *Diritto all’informazione ed evoluzione in senso “personalista” del consumatore*, *ivi*, 2011, I, p. 576 ss.; C. Losavio, *Il consumatore di alimenti nell’Unione europea e il suo diritto all’informazione*, Milano, 2007; M. Girolami, *Etichettatura, informazioni e rimedi privatistici nella vendita di prodotti alimentari ai consumatori*, in *NLCC*, 2014, p. 143 ss.

⁽⁴²⁾ Sugli effetti abrogativi del decreto n. 231/2017, cfr. la nota informativa del Ministero dello Sviluppo Economico del 9 aprile 2018, prot. n. 133330. In particolare sui rapporti tra il Regolamento n. 1169/2011 e il d. lgs. n. 109/1992, cfr. la circolare del Ministero dello Sviluppo Economico del 5.12.2016 recante «*Chiarimenti interpretativi forniti dalla Commissione europea riguardo al coordinamento delle disposizioni di cui al decreto legislativo del 27 gennaio 1992, n. 109, con le disposizioni del regolamento (UE) n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori*».

to, le esigenze di protezione del consumatore di alimenti si esprimono sia sul piano della sicurezza informativa legata alla scelta di consumo alimentare, che è certamente incisa dalla differente tecnica di panificazione, sia sul piano della sicurezza igienica, rispetto ai rischi di contaminazione derivanti dalle modalità di vendita self-service.

The paper analyses the interpretative outcomes reached by the European and Italian jurisprudence concerning the sale of frozen “bake off” products and the information to consumers. In the

judgements examined, in particular in the recent rulings of the Italian Supreme Court related to sale of bread obtained from the completion of the baking of partially baked and deep-frozen bread, the need to protect the consumer is expressed both at the level of information safety related to the choice of food consumption, which is certainly affected by the different techniques of bread making, and at the level of hygiene and food safety, with regard to the risks of contamination resulting from the methods of self-service sales.