ALIMENTA FASCICOLO 3/2026 – ISSN 2284-3574

CHEESE E *MEAT SOUNDING*: SANZIONABILITÀ DELLE CONDOTTE ILLECITE

SOMMARIO: **1.** *Introduzione*. - **2.** *Il quadro normativo e giurisprudenziale*. - **3.** *Esempi pratici*. - **4.** *Misure sanzionatorie*. - **5.** *Notifica degli atti normativi*. - **6.** *La percezione del consumatore*. - **7.** *Conclusioni e prospettive future.*

1. Introduzione.

Le diverse tipologie di carni e latticini rappresentano le fonti proteiche che hanno permesso al genere umano di differenziare marcatamente il proprio regime alimentare rispetto alle restanti specie animali. Con il boom economico e fino agli anni Novanta del Novecento il consumo[1] di carne era considerato sinonimo di benessere, senza che vi fossero particolari censure di ordine salutistico o etico. Negli ultimi decenni si è assistito sempre più ad un graduale mutamento delle abitudini alimentari, soprattutto dei Paesi occidentali, sospinto dal significativo contributo di numerosi studi[2] clinici che

[1] Elaborando i dati ISMEA e ISTAT, è possibile osservare una tendenza all'aumento del consumo di carni tra gli anni Sessanta e gli anni Novanta, con un picco attorno alla fine del secolo scorso pari a 87 kg pro capite annui. I consumi hanno visto una inversione di tendenza, che nel 2025 ha visto attestare il quantitativo pro capite a circa 79 kg, con un aumento delle carni bianche e una diminuzione delle carni rosse;

[2] Il sistematico consumo di carne rossa e prodotti processati a base di carne viene considerato, da molteplici studi clinici, un fattore di rischio rilevante per l'insorgenza di patologie tumorali dell'apparato digerente. In particolare, i più recenti studi hanno attestato che l'incidenza nell'aumento del rischio è pari al 18% nel tumore colorettale, al 21% nel tumore al colon e al 22% nel tumore al retto. Cfr. M.S. FARVID, E. SIDAHMED, N.D. SPENCE, K. MANTE ANGUA, B.A. ROSNER, J.B. BARNETT, *Consumption of red meat and processed meat and cancer incidence: a systematic review and meta-analysis of prospective studies*, in *Eur J. Epidemiol*, 2021, pp. 937 ss.

hanno dimostrato una quasi certa correlazione tra l'elevato consumo di proteine animali e l'insorgenza di certune patologie, nonché un considerevole impatto della gestione sanitaria degli allevamenti, soprattutto nell'uso dei farmaci antibiotici[3].

Anche gli aspetti etici, religiosi e ambientali hanno iniziato ad influenzare le abitudini alimentari dei consumatori, ponendo l'accento sul benessere degli animali, sulle modalità di allevamento e macellazione, sul consumo di suolo e di superficie forestale, sulla gestione delle risorse idriche[4] e sull'inquinamento[5] ambientale.

Tra le dinamiche di mercato, una leva di prima importanza per le innovazioni di prodotto risiede nel mercato internazionale a maggioranza musulmana[6].

La crescita dei consumi *Halal*[7] nel settore alimentare esprime

[3] Il fenomeno dell'antibiotico resistenza sta iniziando ad interessare i consumatori, al punto che negli ultimi tre anni sono aumentati i prodotti di origine animale ottenuti attraverso un sistema di allevamento che limita o esclude l'utilizzo di antibiotici. Questo ha determinato un incremento dei *claims* "zero antibiotici" o "*antibiotic free*". Effettivamente, molti studi hanno dimostrato che, oltre a costituire una fonte di residui per il consumatore, l'uso costante di antibiotici nel ciclo di allevamento genera degli inevitabili incubatoi di potenziali batteri che riescono a sviluppare una resistenza alla molecola largamente impiegata. H.Li, B. Liu, M. Li, M. Shen, *Livestock and poultry breeding farms as a fixed and underestimated source of antibiotic resistance genes*. *Environ Sci Pollut Res Int*., 2024, pp. 49916 ss.

[4] È stato stimato che la produzione di 1 kg di carne rossa richieda un apporto totale di 15.000 litri di acqua contro i 2.000 litri necessari per ottenere 1 kg di soia: cfr. A.E. Ercin, M.M. Aldaya A.Y. Hoekstra, *The water footprint of soy milk and soy burger and equivalent animal products,* in *Ecol. Indic.*, 2012, pp. 392 ss.

[5] In tema di inquinamento ambientale, il raffronto tra la produzione di carne e di proteine di origine vegetale, vede un rapporto di 25:1 nella emissione di CO_2Eq. X. Xu, P. Sharma, S. Shu et al., *Global greenhouse gas emissions from animal-based foods are twice those of plant-based foods*. *Nature Food*, 2021, pp. 724 ss.

[6] Come evidenziato dallo *State of the Global Islamic Economy Report* 2025/2026, l'espansione dei consumi *Halal* nel solo settore alimentare supera i 1500 miliardi di dollari a livello globale.

[7] Con il termine arabo *Halal (*letteralmente *"*lecito*")* si fa riferimento a tutto ciò che è ammesso dalla legge islamica. Con specifico riguardo al settore carneo, la disciplina impone che la carne provenga esclusivamente da specie animali consentite (escludendo categoricamente i suidi e gli animali non macellati secondo il rito) e

dimensioni imponenti, per questo l'industria agroalimentare italiana ed europea è chiamata a confrontarsi con una domanda crescente che richiede l'adeguamento delle preparazioni tradizionali per il rispetto dei precetti religiosi, spingendo verso la sostituzione degli ingredienti di origine suina.

È in questa intersezione tra tradizione, innovazione e penetrazione dei mercati esteri che si colloca il fenomeno del *meat sounding* nei salumi, dove formulazioni a base di carne bovina o avicola, lavorate secondo il rito *Halal*, riprendono forme, spezie, nomenclature e stagionature tipiche della salumeria classica.

Nutrirsi non è più considerato esclusivamente un atto finalizzato a soddisfare un fabbisogno fisiologico, ma assume sempre più anche un significato simbolico e culturale.

Dall'indagine dell'Eurispes[8], *Rapporto 2026*, emerge che l'8,5 per cento degli italiani è vegetariano (5,3 per cento) o vegani (3,2 per cento), anche se il 20,5 per cento dichiara che sarebbe favorevole ad optare per una dieta vegetariana. La variazione decennale della percentuale di popolazione vegana, tra il 2014 e il 2026, si è quintuplicata, passando dallo 0,6 per cento al 3,2 per cento.

Questa tendenza di consumo ha spinto il mercato verso lo sviluppo di prodotti idonei a sostenere un regime alimentare a base esclusivamente vegetale, inducendo una specializzazione sia nella fase produttiva che in quella di vendita, con marchi o interi reparti di supermercati dedicati a referenze *plant based*.

Il libero mercato e la libera concorrenza consentono alle imprese di proporre formulazioni innovative, alternative e orientate ai bisogni dei consumatori che permettono oltretutto di ampliare le quote di mercato delle aziende stesse; la corsa al soddisfacimento della

che l'animale sia sottoposto alla macellazione rituale. Quest'ultima prevede che il taglio sia eseguito da un operatore qualificato mediante la rapida recisione dei vasi sanguigni del collo accompagnata da una formula invocatoria, garantendo altresì il completo dissanguamento della carcassa, essendo tassativamente vietato il consumo di sangue.

[8] Eurispes, *Rapporto 2026*

domanda talvolta genera una certa frenesia nel *marketing*, che può sfociare nella proposizione di prodotti oltremodo attrattivi per i consumatori, anche a scapito della lealtà delle informazioni sull'alimento.

Uno scenario simile non può che rappresentare la premessa ottimale a un mercato in cui le scelte in fase di acquisto, da parte dei consumatori, siano influenzate da molteplici fattori, tra cui l'opinione pubblica divulgata tramite i media e i *social network*, il vissuto personale, l'eventuale osservanza di un precetto religioso, l'adozione di un determinato regime alimentare.

In questa scelta, il consumatore mediamente informato e avveduto viene sicuramente influenzato dalle informazioni sull'alimento veicolate attraverso l'etichettatura, intendendo[9] come tale non solo l'etichetta apposta sulla confezione, ma l'insieme di tutte le informazioni riferibili al prodotto, comunicate anche attraverso la pubblicità. Ecco che la lealtà[10] di tali informazioni deve essere sempre

[9] Il regolamento (UE) n. 1169/2011 definisce quale «etichetta»: qualunque marchio commerciale o di fabbrica, segno, immagine o altra rappresentazione grafica scritto, stampato, stampigliato, marchiato, impresso in rilievo o a impronta sull'imballaggio o sul contenitore di un alimento o che accompagna detto imballaggio o contenitore; e come «etichettatura»: qualunque menzione, indicazione, marchio di fabbrica o commerciale, immagine o simbolo che si riferisce a un alimento e che figura su qualunque imballaggio, documento, avviso, etichetta, nastro o fascetta che accompagna o si riferisce a tale alimento. Per agevolare la comprensione della distinzione dei due termini, possiamo ricorrere alla seguente esplicitazione: l'etichetta è da intendere come un qualcosa di materiale, cioè il supporto fisico accompagnato al prodotto; quindi, ad esso applicato o accostato (su imballaggio, nastro, fascetta), attraverso il quale vengono veicolate le informazioni sugli alimenti. L'etichettatura, invece, comprende sì l'etichetta, ma è più estesa di quest'ultima, contemplando anche documenti e avvisi riferiti al prodotto. Rientrano, pertanto, nel concetto di etichettatura anche i volantini pubblicitari, i documenti di vendita, i cartelloni di presentazione, le targhette di designazione o indicazione del prezzo del prodotto;

[10] I considerando 1 e 2 del regolamento (UE) n. 1169/2011 prevedono lo scopo di stabilire le basi che garantiscano un elevato livello di protezione dei consumatori in materia di informazioni sugli alimenti, tenendo conto delle differenze di percezione dei consumatori e delle loro esigenze in materia di informazione, garantendo al tempo stesso il buon funzionamento del mercato interno. Inoltre, viene

garantita e tutelata affinché l'acquirente possa compiere scelte consapevoli, scevro da comportamenti o opinioni indotte da messaggi o informazioni aventi una finalità mistificatoria, in riferimento alle proprietà, qualità, nonché all'origine dell'alimento.

È necessario porre l'attenzione su una considerazione fondamentale: che cosa è meritevole di tutela? Qual è il concetto di normalità che deve essere preservato per garantire al consumatore una base di informazioni lecite e leali?

Il perimetro della liceità delle informazioni deve essere, in primo luogo, rinvenuto nelle disposizioni normative del legislatore comunitario e nazionale, integrate dalle consuetudini del settore, dalle ovvietà tecnologiche e dalle tendenze di consumo.

L'identità del cibo è concetto variabile e dinamico tra soggetti in quanto influenzati da fattori culturali, sociali, tecnologici ed economici che sono in continua evoluzione.

Questa centralità del cibo è stata sottolineata durante EXPO 2015 nella Carta di Milano, la quale ha sancito il diritto fondamentale di ogni essere umano ad avere accesso a un'alimentazione sana, sicura e sufficiente, riconoscendo la responsabilità collettiva di preservare le risorse del pianeta e di tutelare le identità alimentari e le tradizioni locali come patrimonio culturale dell'umanità. L'identità, pertanto, deve essere preservata anche in termini di denominazioni e definizioni utili a identificare una determinata tipologia di alimento, evitando che si verifichi una situazione di promiscuità che snaturi tale identità.

Il fenomeno del *cheese* e *meat sounding* intende definire la pratica commerciale consistente nell'utilizzare una denominazione o termini tradizionalmente riferiti a prodotti a base di latte o carne, al

perseguito lo scopo di garantire in modo generale i principi, i requisiti e le responsabilità che disciplinano le informazioni sugli alimenti e, in particolare, l'etichettatura degli alimenti. Fissando, quindi, gli strumenti volti a garantire il diritto dei consumatori all'informazione e le procedure per la fornitura di informazioni sugli alimenti, tenendo conto dell'esigenza di prevedere una flessibilità sufficiente in grado di rispondere alle evoluzioni future e ai nuovi requisiti di informazione;

fine di designare o descrivere referenze non ottenute, in tutto o in parte, da materie prime di origine animale.

Il *cheese sounding* e il *meat sounding* presentano evidenti analogie strategiche, perché in entrambi i settori la supposta condotta illecita si baserebbe sullo sfruttamento dell'evocazione e della familiarità dei consumatori verso i prodotti tradizionali di origine animale.

Tuttavia, la filiera lattiero-casearia da decenni è tutelata a livello comunitario; mentre, come si vedrà in seguito, per il comparto delle carni l'Unione europea non ha ancora adottato una regolamentazione così particolareggiata.

Per poter valutare se tale pratica possa costituire una condotta non lecita, è necessario considerare alcuni principali aspetti: l'aspettativa dei consumatori legata alla tradizione e alla consuetudine, e la specifica normativa di settore.

La prima questione è attinente ad una molteplicità di fattori, tra cui le tecniche di lavorazione tradizionali, le zone geografiche di produzione e di commercializzazione, la storia dei prodotti, la diffusione e la collocazione nell'immaginario collettivo.

Il secondo aspetto riguarda la disciplina normativa, prima europea e poi nazionale, intervenuta negli anni nella demarcazione dei confini giuridici, tecnologici e merceologici entro cui possono essere impiegate certune denominazioni o definizioni utili a designare dei prodotti alimentari.

2. Il quadro normativo e giurisprudenziale

Gli obiettivi che si prefigge la normativa europea del settore alimentare, sin dall'introduzione delle primordiali direttive[11] che

[11] Si pensi alla direttiva CEE n. 79/112, del Consiglio, del 18 dicembre 1978, la quale enunciava tra i suoi considerando che «qualsiasi regolamentazione relativa all'etichettatura dei prodotti alimentari deve essere fondata anzitutto sulla necessità d ' informare e tutelare i consumatori».

prevedevano i primi principi tesi a disciplinare la produzione e l'etichettatura degli alimenti, sono orientati anzitutto alla tutela della salute e degli interessi dei consumatori. Solo dopo aver perseguito questo primario scopo, è possibile orientare il fine della norma a una salvaguardia del mercato e della leale concorrenza. Ora, tenendo come riferimento i suddetti obiettivi, è doveroso compiere una riflessione relativa alla strategia e alla tecnica normativa con cui il legislatore comunitario ha sviluppato nella previsione delle disposizioni regolamentari.

Sino agli anni Novanta, le disposizioni comunitarie sono state emanate sotto forma di direttive, cioè atti che necessitavano di un recepimento nazionale per essere applicati. Ciò comportava un'inevitabile disparità nelle tempistiche e nelle misure con cui ogni stato membro recepiva la disciplina comunitaria.

Con l'esordio della regolamentazione[12] organica di settore, risalente al 1991/1992, si è assistito alla prima promulgazione di regolamenti, atti direttamente applicabili in ogni stato dell'allora CEE, che introducevano delle norme volte alla tutela dei consumatori in merito ai requisiti di etichettatura e informazione.

Sul fronte della normativa trasversale, si dovrà attendere il 2002 con l'introduzione del regolamento (CE) n. 178/2002, che ha rappresentato le fondamenta della legislazione[13] comunitaria del settore alimentare.

[12] In particolare, si fa riferimento ai regolamenti CEE n. 2092/91 e n. 2081/92 disciplinanti rispettivamente la produzione da agricoltura biologica e il settore dei prodotti DOP e IGP, in cui venivano enunciati dei principi finalizzati alla tutela degli interessi dei consumatori.

[13] L'art. 3 par. 1 del regolamento (CE) n. 178/2002 definisce legislazione alimentare le leggi, i regolamenti e le disposizioni amministrative riguardanti gli alimenti in generale, e la sicurezza degli alimenti in particolare, sia nella Comunità che a livello nazionale (...). L'art. 8 dello stesso regolamento, prevede che la legislazione alimentare si prefigge di tutelare gli interessi dei consumatori e di costituire una base per consentire ai consumatori di compiere scelte consapevoli in relazione agli alimenti che consumano. Essa mira a prevenire le seguenti pratiche: a) le pratiche fraudolente o ingannevoli; b) l'adulterazione degli alimenti; c) ogni altro tipo di pratica in grado di indurre in errore il consumatore».

In tema di informazioni sugli alimenti, come noto, il regolamento di riferimento è il n. 1169 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011, tutt'oggi vigente. All'art. 17 del già menzionato regolamento, viene definita quale «denominazione dell'alimento la sua denominazione legale.

In mancanza di questa, la denominazione dell'alimento è la sua denominazione usuale; ove non esista o non sia utilizzata una denominazione usuale, è fornita una denominazione descrittiva». E per denominazione legale si intende «la denominazione di un alimento prescritta dalle disposizioni dell'Unione a esso applicabili o, in mancanza di tali disposizioni, la denominazione prevista dalle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative applicabili nello Stato[14] membro nel quale l'alimento è venduto al consumatore finale o alle collettività».

Relativamente alle disposizioni nazionali, il regolamento (UE) n. 1169/2011 demandava agli Stati membri l'adozione di adeguate misure sanzionatorie volte a contrastare le condotte violative delle disposizioni regolamentari. Nell'aprile 2018, entrava in vigore il decreto legislativo 231/2017 rubricato «Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (UE) n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori e l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del medesimo regolamento (UE) n. 1169/2011 e della direttiva 2011/91/UE, ai sensi dell'articolo 5 della legge 12 agosto 2016, n. 170».

Fatta questa premessa inerente alla struttura normativa, è possibile affrontare lo specifico argomento delle denominazioni riferibili ai prodotti appartenenti alle categorie merceologiche lattiero casearia e delle carni.

[14] Si consideri che, ad esempio, in Italia la definizione legale di «formaggio» è stata formulata oltre un secolo fa, con l'entrata in vigore del regio decreto-legge 15 ottobre 1925, n. 2033 che al suo art. 32 (tutt'oggi vigente) prevede che: Il nome di «formaggio» o «cacio» è riservato al prodotto che si ricava dal latte intero ovvero parzialmente o totalmente scremato, oppure dalla crema, in seguito a coagulazione acida o presamica, anche facendo uso di fermenti e di sale di cucina;

Generalmente, la disciplina delle denominazioni legali si sviluppa a partire da una disposizione del legislatore europeo, che definisce il confine tecnologico e giuridico entro cui un determinato prodotto può essere definito tale.

Talvolta, a livello nazionale vengono promulgate norme tecniche definenti denominazioni di prodotti specifici, come avvenuto, ad esempio in Italia, per il settore della salumeria con il decreto[15] interministeriale 8 agosto 2025.

Per la presente trattazione, la principale fonte normativa comunitaria è individuabile nel regolamento (UE) n. 1308/2013, in particolare con riferimento alle definizioni previste dall'allegato VII parte 3. Siffatta sezione dell'atto regolamentare, stabilisce la definizione di latte e l'elenco dei termini riservati ai prodotti lattiero-caseari, in particolare i termini burro, siero di latte, panna, formaggio o yogurt.

Al punto 6 della parte 3 dell'allegato VII, viene sancito un livello di tutela per le denominazioni del settore lattiero-caseario, stabilendo il principio[16] secondo cui tali termini non possono essere associati a prodotti diversi da quelli riportati nell'elenco.

La giurisprudenza eurounitaria si è occupata a più riprese della questione.

[15] Pubblicato nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana n. 195 del 23 agosto 2025, il decreto interministeriale del 8 agosto 2025 definisce i prodotti quali prosciutto cotto, prosciutto cotto scelto, prosciutto cotto alta qualità, prosciutto crudo stagionato, salame, bresaola, culatello, speck. In relazione a questo decreto, è stata pubblicata la circolare interministeriale (MIMIT – MASAF) del 19 dicembre 2025;

[16] Regolamento (UE) n. 1308/2013, All. VII parte 3 p. 6: Per quanto riguarda un prodotto diverso da quelli elencati ai punti 1, 2 e 3 della presente parte non possono essere utilizzati etichette, documenti commerciali, materiale pubblicitario o altra forma di pubblicità, quale definita all'articolo 2 della direttiva 2006/114/CE del Consiglio, né alcuna forma di presentazione che indichi, implichi o suggerisca che il prodotto in questione è un prodotto lattiero-caseario. Tuttavia, per un prodotto contenente latte o prodotti lattiero-caseari, il termine "latte" o le denominazioni di cui al punto 2, secondo comma, della presente parte possono essere utilizzati unicamente per descrivere le materie prime di base e per elencare gli ingredienti in conformità della direttiva 2000/13/CE o del regolamento (UE) n. 1169/2011.

Rilevante è la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nel caso *TofuTown* (C-422/16)[17], che ha statuito il divieto assoluto di utilizzo di denominazioni riconducibili a prodotti lattiero-caseari, per designare prodotti vegetali, salvo alcune eccezioni che verranno esaminate in seguito.

In verità, la Corte espresse la sua posizione sul tema già alla fine degli anni Novanta, con la sentenza nel caso UDL (C-101/98)[18] che stabilì l'inammissibilità di utilizzare la denominazione «formaggio» da parte di una azienda tedesca, che aveva sostituito totalmente i grassi animali con quelli vegetali, e l'inutilità di qualsiasi specifica descrittiva del prodotto poiché l'uso di un nome evocativo avrebbe comunque potuto generare confusione nel consumatore.

Nel 2026, con l'entrata in vigore della legge 21 aprile 2026, n. 75, il legislatore ha apportato alcune modifiche al decreto legislativo n. 231 del 2017, che abbiamo già ricordato essere il testo normativo di adozione delle misure sanzionatorie per violazione delle disposizioni di cui al regolamento (UE) n. 1169/2011.

È stato introdotto nel testo del predetto decreto il capo II-bis, contenente un unico articolo, cioè il 7-bis*,* rubricato «Sanzioni amministrative per l'impiego abusivo delle denominazioni di latte e di prodotti lattiero-caseari di cui all'allegato VII al regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013», che punisce chiunque produca, venda o pubblicizzi prodotti diversi da quelli elencati nell'allegato VII del regolamento (UE) n. 1308/2013 utilizzando etichette, documenti commerciali, pubblicità o una presentazione che indichi, implichi o suggerisca che l'alimento è un prodotto lattiero-caseario.

Sul fronte della tecnica normativa, si potrebbe commentare un particolare: questo articolo è stato inserito in un decreto legislativo,

[17] Sentenza della Corte di giustizia del 14 giugno 2017, in causa n. C-422/16, *Verband Sozialer Wettbewerb* e V c. *TofuTown.com* GmbH, ECLI:EU:C:2017:458.
[18] Sentenza della Corte di giustizia del 16 dicembre 1999, in causa n. C-101/98, UDL c. *Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände*, in *Racc.*, 1999, p. 8841.

il n. 231/2017 appunto, che né nella sua rubrica principale né nel campo di applicazione di cui al suo art. 1, cita il regolamento (UE) n. 1308/2013 come atto regolamentare posto alla base della sua adozione. Inoltre, l'anzidetto regolamento n. 1308/2013, non ha mai delegato agli Stati membri l'adozione di norme sanzionatorie relative alla violazione delle definizioni riportate negli allegati.

Questo divieto è entrato in vigore il 29 maggio 2026, e nei capitoli che seguono sarà affrontato sul piano sanzionatorio e in relazione alla procedura di notifica preventiva ai sensi della direttiva (UE) 2015/1535[19].

Sul fronte dei prodotti del settore delle carni, invece, la regolamentazione UE non offre le medesime definizioni del comparto lattiero-caseario.

A tale proposito, infatti, è da segnalare che la giurisprudenza della Corte di giustizia ha affrontato il tema dell'utilizzo delle denominazioni merceologiche riconducibili ai prodotti carnei, nella sentenza di cui alla causa[20] C-438/23 (*Protéines France* e altri), giungendo alla conclusione che le uniche definizioni espressamente vincolate dal diritto unionale, siano quelle relative alla «carne»[21].

[19] Del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 settembre 2015, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione.

[20] I motivi di causa sorgevano da una sospensione con rinvio decisa dal Consiglio di Stato francese attinente ad un ricorso che verteva su di una disposizione di legge nazionale volta a tutelare le denominazioni del settore della macelleria, con sottoposizione alla Corte di una serie di articolare questioni pregiudiziali, tra cui se uno Stato membro possa a) adottare una misura nazionale che determini i livelli di proteine vegetali al di sotto dei quali è consentito l'utilizzo di denominazioni, diverse da quelle legali, che designano alimenti di origine animale per descrivere, commercializzare o promuovere alimenti contenenti proteine vegetali; b) adottare una misura nazionale che vieti l'utilizzo di determinate denominazioni usuali o descrittive, anche quando sono accompagnate da informazioni supplementari che garantiscano un'informazione leale del consumatore;
c) adottare le misure di cui ai punti precedenti, solo per i prodotti fabbricati sul suo territorio, senza per questo violare il principio di proporzionalità di tali misure.

[21] Tali definizioni sono richiamate dall'articolo 2, paragrafo 2, lettera n), del regolamento (UE) n. 1169/2011, che fa riferimento all'allegato I del regolamento (UE)

Ogni altro termine, non espressamente definito quale denominazione legale da fonti del diritto dell'Unione europea o nazionale, deve essere inteso come generico, e pertanto utilizzabile a condizione che non vi siano profili di ingannevolezza dell'informazione in violazione delle disposizioni generali sancite dal regolamento n. (UE) 1169/2011.

La Corte di giustizia ha inoltre sottolineato che in assenza di una denominazione legale stabilita dal diritto dell'unione, gli stati membri potrebbero adottare normative nazionali che prevedano denominazioni legali in tale settore.

Ciò significa che l'armonizzazione europea non preclude la competenza nazionale.

Ciononostante, la Corte ha sottolineato che l'introduzione di una denominazione legale a livello nazionale, debba prevedere non una mera elencazione di denominazioni riservate ad un certo ambito merceologico, ma uno sforzo ulteriore volto alla definizione tecnica e tecnologica di quel nome, attribuendovi una identità propria.

Il principio rilevante consta nel fatto che vietare una parola non significa trasformarla automaticamente in denominazione legale tutelata. Codesta puntualizzazione risulta essere dirimente per comprendere il motivo che ha portato la Corte a ritenere il decreto francese incompatibile con l'armonizzazione europea: quella disposizione nazionale non istituiva vere e proprie denominazioni legali corredate da una demarcazione del significato, ma si limitava a prevedere un divieto generale sull'utilizzo di termini riferibili al settore della macelleria, inibendone l'uso per prodotti vegetali.

In Italia, con la promulgazione della legge 1° dicembre 2023, n. 172 il legislatore nazionale ha introdotto, con l'art. 3 comma 1 il divieto di impiegare, per i prodotti costituiti esclusivamente da proteine vegetali, riferimenti alla carne o a prodotti della salumeria, macelleria o pescheria.

Il comma 5 dello stesso articolo prevedeva che «con decreto del

n. 853/2004;

Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, è adottato un elenco delle denominazioni di vendita degli alimenti che, se ricondotte a prodotti vegetali, possono indurre il cittadino che consuma in errore sulla composizione dell'alimento».

Allo stato attuale, tale decreto ministeriale non è stato ancora adottato e pubblicato. Pertanto, le oltremodo afflittive misure sanzionatorie previste dall'art. 5 della medesima legge, per violazione dei divieti imposti dall'art. 3 comma 1, rimangono del tutto inapplicabili.

Il termine di sessanta giorni per l'adozione del d.m. applicativo è stato definito[22], da fonti ministeriali, come ordinatorio e non perentorio, e pertanto non tassativo per la validità delle misure sanzionatorie una volta che sarà eventualmente pubblicato.

In virtù della sentenza della Corte di giustizia sul caso francese, inoltre, l'esecutivo dovrà tenere in considerazione che la struttura del decreto non potrà essere rappresentata da una semplice elencazione di termini vietati.

È plausibile ritenere che a livello ministeriale, ad oggi, siano ancora in corso delle riflessioni circa la portata del divieto teorizzato e

[22] Risposta fornita dal Ministro Lollobrigida nel corso del *question time* del 28 febbraio 2024 alla Camera dei deputati. Nella stessa occasione il Ministro precisò che «per quanto riguarda l'evento sopravvenuto, mi riferivo alla pronuncia di una sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea nei confronti di analoga disposizione di legge adottata in Francia e che vedrà il pronunciamento della Corte entro pochi mesi e questo ci permetterà di capire se davvero esistono a livello europeo delle criticità oggettive. A questo proposito ricordo che proprio ieri in Francia è stato pubblicato in Gazzetta ufficiale un decreto che interviene nuovamente su questo tema, finalizzato a superare le ragioni che avevano indotto il Consiglio di Stato francese a sospendere la prima normativa. Il nuovo decreto contiene un elenco puntuale di termini vietati a cominciare proprio dalla denominazione "bistecca", ma anche "prosciutto", "filetto" e "controfiletto". I nostri uffici legislativi stanno verificando la compatibilità del modello francese con il nostro sistema per riprendere eventualmente la strada già seguita in un ordinamento sostanzialmente simile al nostro e al quale spesso voi fate riferimento».

dell'impatto che potrebbe comportare sulla filiera, nonché sulla compatibilità di un possibile decreto ministeriale con la recente giurisprudenza europea.

3. Esempi pratici

A fronte delle disposizioni normative appena illustrate, si può asserire con ragionevole certezza che talune denominazioni di vendita debbano essere ritenute non conformi. In primis, a decorrere dal 29 maggio 2026, le condotte violative dell'art. 7-bis del decreto legislativo n. 231/2017 potranno essere identificate nell'uso dei termini previsti dall'allegato VII parte 3 del regolamento (UE) n. 1308/2013 anche se seguiti dallo specifico riferimento[23] alla loro formulazione esclusiva da materie prime vegetali, come ad esempio le denominazioni «formaggio vegano», «latte vegetale», «latte di riso», «latte di soia», «burro vegetale», «yogurt vegetale», ecc.

È opportuno sottolineare che, l'impiego di siffatte denominazioni poteva essere considerato illecito, anche prima dell'attuale vigenza dell'art. 7-bis, essendo, in astratto, configurabile una pratica non leale di informazione violativa dell'art. 7 del regolamento (UE) n. 1169/2011, punita dall'art. 3 dello stesso decreto.

Nell'impiego delle denominazioni tipicamente associate al

[23] Dalla sentenza *TofuTown* della Corte di giustizia, si può ricavare la seguente massima: Quanto all'eventuale rilevanza – ai fini di accertare se si possa legittimamente utilizzare la denominazione «latte» o le denominazioni riservate unicamente ai prodotti lattiero-caseari dal regolamento n. 1308/2013 per designare un prodotto puramente vegetale – dell'aggiunta di indicazioni esplicative o descrittive che indicano l'origine vegetale del prodotto in questione, come «di soia» o «di tofu», menzionate dal giudice del rinvio, occorre rimarcare che l'allegato VII, parte III, punto 3, di tale regolamento prevede che la denominazione "latte" e le denominazioni utilizzate per designare i prodotti lattiero-caseari possono essere usate anche insieme ad uno o più termini per designare prodotti composti in cui nessun elemento sostituisce o intende sostituire un componente qualsiasi del latte e di cui il latte o un prodotto lattiero-caseario costituisce una parte fondamentale per la quantità o per l'effetto che caratterizza il prodotto.

settore lattiero-caseario, vi sono delle eccezioni comunemente riconosciute, che anche l'esecutivo UE e la stessa Corte di giustizia[24] hanno ritenuto di dover consentire in deroga alle disposizioni generali della regolamentazione vigente.

È il caso delle denominazioni elencate nell'allegato I della decisione[25] 2010/791/UE, che per la lingua italiana contempla l'impiego dei termini «latte di mandorla», «latte di cocco», «fagiolini al burro» e «burro di cacao».

In virtù dei considerando già citati, è indispensabile precisare che l'impiego dei termini ritenuti tradizionali ai sensi della medesima decisione 2010/791/UE, deve essere attuato impiegando solamente la lingua prevista per quel termine tradizionale e all'interno

[24] Sempre dalla sentenza *TofuTown* è possibile evincere che la Corte rimarca il fatto che «se secondo l'allegato VII, parte III, punto 5, primo comma, del regolamento (UE) n. 1308/2013, le denominazioni di cui ai punti 1, 2 e 3 di detta parte III non possono essere utilizzate per prodotti diversi da quelli di cui ai suddetti punti, il secondo comma del medesimo punto 5 prevede cionondimeno che il summenzionato primo comma «non si applica tuttavia alla designazione di prodotti la cui natura esatta è chiara per uso tradizionale e/o qualora le denominazioni siano chiaramente utilizzate per descrivere una qualità caratteristica del prodotto». Orbene, l'elenco dei prodotti ai quali si applica quest'ultima disposizione è stato fissato dall'allegato I della decisione 2010/791, in applicazione dell'articolo 121, lettera b), sub i), del regolamento (CE) n. 1234/2007, divenuto, in sostanza, l'articolo 91, primo comma, lettera a), del regolamento (UE) n. 1308/2013. Soltanto ai prodotti elencati in tale allegato si applica, pertanto, l'eccezione prevista dal summenzionato secondo comma»;

[25] I considerando (2) e (3) della decisione 2010/791/UE prevedevano che il regolamento (CE) n. 1234/2007 prescrive che le denominazioni del latte e dei prodotti lattiero-caseari siano riservate esclusivamente ai prodotti elencati nel relativo allegato XII, punto II. Ciò nondimeno, in via derogatoria, tale principio non si applica alle denominazioni di prodotti di cui sia nota la natura esatta per l'uso tradizionale delle stesse, e/o qualora le denominazioni siano chiaramente utilizzate per descrivere qualità caratteristiche dei prodotti stessi. Gli Stati membri devono comunicare alla Commissione un elenco indicativo dei prodotti che, a loro giudizio, rispondono nel territorio nazionale ai criteri stabiliti per la succitata deroga. Occorre compilare un elenco di detti prodotti sulla base degli elenchi indicativi comunicati dagli Stati membri. Le denominazioni dei prodotti devono essere riportate nel suddetto elenco così come vengono tradizionalmente usate nelle varie lingue dell'Unione, in modo da renderle utilizzabili in tutti gli Stati membri;

del territorio dello Stato membro a cui fanno riferimento. È, pertanto, preclusa la traduzione di un termine tradizionale.

Si veda l'esempio della denominazione «burro di arachidi», non prevista in lingua italiana perché non impiegata tradizionalmente, con sufficiente frequenza, per designare un prodotto in Italia, e di conseguenza non comunicata dal nostro Stato membro all'atto della compilazione dell'allegato della decisione.

Diversamente, in lingua inglese è stata prevista la denominazione «*peanut butter*», che, attenzione, non potrà essere impiegata da sola per designare un prodotto con etichetta in lingua italiana, in quanto si incorrerebbe nella violazione del combinato disposto dell'art. 7, par. 2 e art. 15 del regolamento (UE) n. 1169/2011, ma dovrà sempre essere accompagnata da una denominazione descrittiva comprensibile nella lingua del paese di commercializzazione.

4. Misure sanzionatorie

Le disposizioni sanzionatorie introdotte dal novello art. 7-bis del decreto legislativo n. 231 del 2017 prevedono l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da quattromila a trentaduemila euro o del tre per cento del fatturato annuo se tale importo è superiore a trentaduemila euro, comunque fino ad un massimo di centomila euro.

Oltre a ciò, la norma è stata resa maggiormente afflittiva prevedendo l'obbligo di sequestro finalizzato alla confisca e alla distruzione dei prodotti e del materiale pubblicitario irregolari.

Infine, è stata esclusa la possibilità di pagamento in misura ridotta, volto all'estinzione del procedimento, di cui all'art. 16 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

La previsione di simili disposizioni sanzionatorie comporta l'applicazione delle sanzioni da parte dell'autorità competente[26],

[26] Art. 26 comma 1 d.lgs. 231/17: Il Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressioni frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF) del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali è designato quale autorità

mediante ordinanza-ingiunzione e l'impossibilità di destinare i prodotti ad eventuali fini caritatevoli, se ritenuti comunque idonei al consumo.

Sulla determinazione della sanzione, è possibile formulare il seguente esempio pratico: per calcolare correttamente l'importo della sanzione amministrativa, quando la formulazione della disposizione sanzionatoria fa riferimento ad una forbice edittale e allo stesso tempo ad una percentuale riferibile al fatturato, va analizzato attentamente il testo della norma.

Nel caso di specie, come in altre analoghe disposizioni dello stesso decreto legislativo n. 231 del 2017, il legislatore ha posto una condizione alternativa impiegando la congiunzione coordinante disgiuntiva «o» tra la parte che prevede la sanzione entro un importo minimo e massimo edittale, ed una parte del testo che statuisce la sanzione in percentuale rispetto al fatturato, con un tetto massimo fissato, nel caso di specie, entro i centomila euro.

Quindi, l'autorità competente, in fase di ingiunzione, dovrà verificare l'ammontare del fatturato annuo dell'ultimo esercizio chiuso, e, se il tre per cento di tale importo fatturato dall'operatore è inferiore a trentaduemila euro, procedere con la comminazione di una sanzione entro i limiti edittali da quattromila a trentaduemila euro.

Diversamente, se il tre per cento del fatturato equivale ad un importo superiore a trentaduemila euro, applicare una sanzione nella misura massima corrispondente a tale percentuale.

Facendo un breve calcolo, ipotizzando tre distinti casi, per un operatore il cui fatturato è pari a un ottocentomila euro, avremo un importo del tre per cento pari a ventiquattromila euro; pertanto, la sanzione andrà applicata entro gli anzidetti limiti di minimo e massimo edittale.

Invece, ipotizzando il caso di un operatore che presenta un fatturato di due milioni di euro, il tre per cento corrisponderà a sessantamila euro, e pertanto la sanzione massima applicabile sarà pari a

competente all'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal presente decreto;

tale importo. Infine, per le società aventi un fatturato molto elevato, il cui tre per cento va ben oltre i centomila euro, tale importo rappresenterà la sanzione applicabile.

In riferimento all'art. 7-bis è già stato precisato che non è ammesso il pagamento in misura ridotta ai sensi dell'art. 16 legge 689/81, ma per altre disposizioni sanzionatorie analoghe nella formulazione degli importi, tale possibilità è quasi sempre applicabile e, pertanto, da attuare a cura degli agenti accertatori applicando la misura di un terzo del massimo edittale (o un terzo dell'importo fisso della sanzione), o del doppio del minimo se importo più favorevole.

Volendo formulare una riflessione sulla afflittività delle sanzioni previste dall'art. 7-bis del decreto legislativo n. 231 del 2017, è innegabile che possa essere ipotizzata una sproporzione sia con eventuali disposizioni di carattere penale, sia con altri articoli del medesimo decreto che non sono stati emendati della legge 75/2026.

In particolare, si può fare riferimento ai reati di recente introduzione, anch'essi ad opera dalla stessa legge 75/2026, previsti dagli artt. 517-sexies (frode alimentare) e 517-septies (commercio di alimenti con segni mendaci) del c.p., i quali prevedono, rispettivamente, una multa da mille a quattromila euro nel primo caso e una multa fino a ventimila euro nel secondo, oltre alla pressoché irrilevante misura detentiva spesso inapplicata per accesso ai riti alternativi o per sospensione condizionale della pena.

Per di più, si consideri che la nuova disciplina penalistica prevede delle misure[27] deflattive e delle cause di non punibilità, che la norma amministrativa non contempla; oltre alla innegabile difficoltà probatoria[28] in capo agli organi inquirenti nel dover dimostrare l'elemento soggettivo del delitto.

[27] Art. 517-sexies comma 2 c.p.: La punibilità è esclusa quando la condotta, per le quantità o il valore economico esiguo del prodotto o l'assenza di effettivo pregiudizio per il consumatore o per il mercato, è di lieve entità.

[28] Estratto dell'art. 517-sexies: che sa essere non genuini o, per origine, provenienza, qualità o quantità, sostanzialmente difformi da quelli indicati, dichiarati o pattuiti. L'aver introdotto nell'articolato di legge la formula "sa essere", espone la polizia giudiziaria all'ineluttabile onere di provare una inconfutabile consapevolezza dell'indagato.

In quest'ottica, sia per la sanzione amministrativa in commento che per altre analoghe disposizioni[29] della medesima portata, non sarebbe poi così irragionevole ipotizzare il caso in cui un trasgressore, magari in comune accordo con un difensore di fiducia che ne suggerisca una strategia, promuova un'autodenuncia sul piano penale[30], certo della minore afflittività a cui andrebbe incontro rispetto alla più vulnerabile e certamente meno difendibile[31] posizione amministrativa.

Sempre volgendo lo sguardo al decreto legislativo n. 231 del 2017, è possibile rinvenire due fattispecie sanzionatorie non emendate dalla legge 75/2026, le quali sono poste a tutela della sicurezza dei consumatori oltre che delle pratiche leali di informazione sugli alimenti.

Tali sanzioni sono rappresentate dall'art. 5 comma 1 e dall'art. 12 comma 3, rispettivamente riferiti alla vendita di prodotti alimentari con etichetta manchevole dell'indicazione delle sostanze che possono provocare allergie o intolleranze (di cui all'allegato II del regolamento (UE) n. 1169/2011) e all'esposizione per la vendita di alimenti oltre la data di scadenza.

Entrambi questi illeciti amministrativi prevedono una sanzione

[29] Si veda l'art. 2 comma 1 del d.lgs. 190/2006 con sanzioni amministrative pecuniarie fino a centocinquantamila euro, o l'art. 3 comma i del d.lgs. 231/2017 il quale prevede analoga sanzione dell'art. 7-bis.

[30] La clausola di riserva penale "salvo che il fatto costituisca reato", anteposta alla formulazione dell'articolo sanzionatorio amministrativo, preclude l'applicazione della stessa norma amministrativa nel caso in cui vi sia una perfetta sovrapposizione della condotta sanzionata a livello amministrativo e l'ipotesi di fatto reato (rif. Cassazione penale, Sez. Unite, n. 7537/2011). Invece, in caso di connessione obiettiva tra fattispecie penale e amministrativa, la competenza a giudicare anche la sanzione amministrativa sarà del giudice penale ai sensi dell'art. 24 legge 689/81.

[31] Come noto, le garanzie difensive e le misure deflattive nel processo penale sono di gran lunga più tutelanti rispetto al procedimento sanzionatorio amministrativo, che vede quale rito di opposizione alla sanzione la proposizione di scritti difensivi all'autorità competente, ai sensi dell'art. 18 della legge 689/81, la quale decide con ordinanza senza instaurare un vero e proprio contraddittorio, ma solamente limitandosi ad una eventuale audizione personale delle parti.

pecuniaria da un minimo di cinquemila ad un massimo di quarantamila euro.

Considerata la quantificazione degli importi, è evidente che vi è una sproporzione[32] con le anzidette misure sanzionatorie volte alla tutela dei prodotti lattiero caseari.

Un prodotto alimentare commercializzato oltre la data di scadenza[33] o l'omissione dell'indicazione di un allergene[34], possono porre a repentaglio la salute dei consumatori, che come ricordato in premessa, deve sempre costituire l'ispirazione principale e il primario bene giuridico da tutelare nell'adozione delle norme del settore alimentare.

Da segnalare, in considerazione delle novità introdotte dalla legge 75/2026, che all'art. 27 del decreto legislativo n. 231 del 2017 è stato aggiunto un comma, il numero 5-bis, il quale prevede che «per la determinazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal presente decreto, l'autorità competente tiene conto della gravità del fatto, della durata della violazione, dell'opera svolta dall'agente per l'eliminazione o l'attenuazione delle conseguenze della violazione nonché delle condizioni economiche dello stesso».

Tale precisazione procedurale inerente ai parametri valutativi che l'autorità competente deve considerare nella comminazione delle sanzioni, risulta del tutto superflua, nella misura in cui a tutte le sanzioni amministrative è applicabile la legge 689/81, che al suo art. 11 prevede un precetto generale di analoga portata.

[32] La Corte costituzionale, con le recenti sentenze n. 40/2023 e n. 95/2022, ha rammentato i principi di ragionevolezza e proporzionalità delle sanzioni amministrative, constatando, tra le altre, la violazione dell'art. 3 Cost. per importi di sanzioni pecuniarie, identici se previsti per la punizione di fattispecie dal disvalore giuridico differente o in misura evidentemente sproporzionata al fatto illecito sanzionato;

[33] Ai sensi dell'art. 24 del regolamento (UE) n. 1169/2011, un prodotto alimentare scaduto viene considerato a rischio a norma dell'articolo 14, paragrafi da 2 a 5, del regolamento (CE) n. 178/2002;

[34] Ad esempio, secondo il report ACN (*Alert & Cooperation Network* – DG SANTE) 2025, nel settore cereali e prodotti da forno (il più rappresentativo in tema di allergeni) il numero di allerte alimentari RASFF per presenza di allergeni non dichiarati in etichetta è risultato pari a 39, corrispondente all'8% del totale dei casi gestiti nel settore.

Piuttosto, il legislatore avrebbe potuto formulare un intervento mirato alla quantificazione delle sanzioni pecuniarie, prevedendo dei criteri di proporzionalità applicabili a tutti gli articoli del decreto, invece che limitare le già descritte modalità di computo delle sanzioni parametrate al fatturato dell'operatore economico solamente ad alcune fattispecie[35].

5. Notifica degli atti normativi

La direttiva[36] (UE) 2015/1535 stabilisce la procedura applicabile a ciascuno Stato membro, nel processo legislativo nazionale finalizzato all'adozione di una norma tecnica che possa incidere sulla libera circolazione delle merci. Nel comparto agroalimentare, possono costituire norme tecniche sottoposte alla procedura di cui alla già menzionata direttiva tutte quelle disposizioni nazionali volte a disciplinare la produzione e/o l'etichettatura di specifiche tipologie di prodotti. Tali disposizioni, valevoli solamente all'interno dei confini nazionali, devono rispettare certuni requisiti, tra cui la tassatività delle motivazioni per cui sono state adottate. In particolare, una regola[37] tecnica può essere

[35] Ad oggi, le fattispecie sanzionatorie del d.lgs. 231/17 che hanno subito una modifica nella modalità di computo delle sanzioni, con la previsione di una formulazione alternativa tra un minimo e massimo edittale, e una percentuale riferibile al fatturato, sono quelle riconducibili agli articoli 3, 7-bis, 8, 9 e 13;

[36] I considerando (2), (3) e (4) della direttiva UE 2015/1535 prevedono che (2) «Il mercato interno comporta uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali. Pertanto, il divieto di restrizioni quantitative nonché di misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative per gli scambi di merci costituisce uno dei fondamenti dell'Unione». (3) «Per assicurare il buon funzionamento del mercato interno, è opportuno garantire la massima trasparenza delle iniziative nazionali intese a introdurre regolamenti tecnici». (4) «Gli ostacoli agli scambi dei prodotti, derivanti dalle regolamentazioni tecniche relative agli stessi, sono ammissibili soltanto se sono necessari per soddisfare esigenze imperative e se perseguono un obbiettivo di interesse generale di cui costituiscono la garanzia basilare».

[37] Ai sensi della direttiva UE 2015/1535 costituiscono norme tecniche de facto le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative di uno Stato membro che fanno riferimento o a specificazioni tecniche o ad altri requisiti o a regole relative

adottata solo in virtù di specifiche esigenze finalizzate, ad esempio, alla tutela della sicurezza pubblica, della salute delle persone e delle piante, dell'integrità del sistema economico o dei sistemi di difesa. Queste finalità non sempre costituiscono realmente il presupposto di fatto e di diritto per l'introduzione di disposizioni normative nazionali, notificate dagli Stati membri come regole tecniche.

L'art. 6 della direttiva (UE) 2015/1535 prevede che «gli Stati membri rinviano l'adozione di un progetto di regola tecnica di tre mesi a decorrere dalla data in cui la Commissione ha ricevuto la comunicazione di cui all'articolo 5, paragrafo 1».

La comunicazione di cui all'art. 5, par. 1, si sostanzia nella conferma di ricezione della Commissione europea, pubblicata sul portale online denominato TRIS[38].

Nei tre mesi di sospensione, decorrenti dalla data di pubblicazione del progetto di regola tecnica, la Commissione e gli Stati membri, e ogni parte interessata, possono far pervenire osservazioni allo Stato proponente, il quale, ai sensi della direttiva, dovrà tenerne conto nel corso del proprio processo di legiferazione.

Per le norme di cui trattasi, cioè l'art. 7-bis del decreto legislativo n. 231 del 2017 e la legge 172/2023, lo Stato italiano ha provveduto alla presentazione delle notifiche preventive ai sensi dell'art. 5 della direttiva (UE) 2015/1535.

Nel primo[39] caso, la Commissione europea ha espresso delle osservazioni sulla formulazione del progetto normativo dell'art. 7-bis, e, conseguentemente, il legislatore nazionale ha provveduto all'integrazione dell'articolo, prevedendo uno specifico riferimento all'allegato VII parte 3 punto 6 del regolamento (UE) n. 1308/2013.

ai servizi, o a codici professionali o di buona prassi che si riferiscono a loro volta a specificazioni tecniche o ad altri requisiti ovvero a regole relative ai servizi e la cui osservanza conferisce una presunzione di conformità alle prescrizioni fissate dalle suddette disposizioni legislative, regolamentari o amministrative.

[38] Cfr. la notifica on line all'indirizzo https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/it/home.

[39] Notifica n. 2025/0263/IT, ricevuta il 26/05/2025, termine dello status quo 27/08/2025, entrata in vigore della norma 29/05/2026.

Oltre all'aspetto relativo alla formulazione del progetto normativo, si evidenzia che la Commissione ha rammentato allo Stato italiano il fatto che «ai sensi dell'articolo 288 TFUE, i regolamenti sono direttamente applicabili in tutta l'Unione europea e quindi in ciascuno degli Stati membri.

Diversamente da quanto avviene per le direttive, le misure nazionali di esecuzione non sono quindi consentite in relazione ai regolamenti, salvo che il regolamento stesso non conferisca agli Stati membri la facoltà di adottare le misure legislative, regolamentari, amministrative e finanziarie necessarie per garantire l'effettiva applicazione delle disposizioni di tale regolamento»[40].

Sul tema è già stata anticipata in premessa la questione relativa alla rubrica e al campo di applicazione del decreto legislativo n. 231 del 2017 che non sono riferibili al regolamento (UE) n. 1308/2013, oltre ad aver accennato alla circostanza secondo cui lo stesso regolamento OCM non demandava agli Stati membri l'adozione di sanzioni per la violazione delle disposizioni prevista dagli allegati dello stesso atto regolamentare.

La previsione di sanzioni non contemplate dal regolamento UE di riferimento, potrebbe comunque soddisfare il principio di effettività nell'applicazione della norma, ma questo andrebbe applicato all'intero atto regolamentare, e non limitato solamente ad una specifica sezione di un allegato, focalizzandosi su di un unico settore merceologico.

Invece, nel secondo caso, per quanto attiene la legge 172/2023, il testo normativo è stato adottato dal Parlamento e promulgato prima che decorresse il termine[41] di sospensione pari a tre mesi, previsto dall'art. 6 (1) della direttiva.

Tale violazione delle tempistiche procedurali, secondo la

[40] Causa C-606/10, *ANAFE*, EU:C:2012:348, punti 71-73.

[41] Notifica n. 2023/0675/IT, ricevuta il 01 dicembre 2023, termine dello status quo 04 marzo 2024, entrata in vigore dell'atto normativo anticipata rispetto allo scadere del termine di status quo in data 16 dicembre 2023. La Commissione europea, con messaggio 20240244.IT, comunicava all'Italia l'archiviazione della notifica per adozione della norma in violazione dell'art. 6 della direttiva 2015/1535;

giurisprudenza[42] della Corte di giustizia, determinerebbe un'inapplicabilità della norma nazionale per violazione del diritto UE e l'obbligo per il giudice nazionale di disapplicare, in riferimento al singolo caso, la stessa disposizione adottata in violazione della normativa comunitaria.

6. La percezione del consumatore

È noto che il modo in cui i prodotti si presentano, influenza la percezione dei consumatori[43]. Le etichette spingono i consumatori a dedurre caratteristiche e qualità che un prodotto non mostra apertamente. Questo fenomeno psicologico prende il nome di «effetto alone»: consiste nella tendenza a giudicare la qualità complessiva di un alimento (ad esempio pensando che sia più o meno sano o gustoso) partendo da un singolo elemento, come una parola o un'immagine presente sulla confezione.

Questo è uno dei primi motivi per cui chi sostiene che i nomi commerciali comuni come «hamburger» o «polpetta» vegetali possano creare confusione al momento dell'acquisto, ingannando il consumatore, estendendo inconsciamente le proprietà della carne vera al prodotto vegetale.

Studi recenti[44] hanno dimostrato che, in realtà, questo effetto alone non si verifica confrontando un prodotto a base carne e un

[42] Sentenza della Corte di giustizia CE 30 aprile 1996 nella causa C-194/94, *CIA Security*, secondo la quale la Corte di giustizia ritiene che gli articoli 8 e 9 della direttiva 83/189/CEE (poi sostituita dalla direttiva UE 2015/1535) debbano essere interpretati nel senso che i singoli possono farli valere dinanzi a un giudice nazionale, il quale deve rifiutare l'applicazione di una regola tecnica nazionale che non sia stata notificata conformemente alla direttiva di cui sopra.

[43] Cfr. A. CHERNEV, P. CHANDON, *Calorie estimation biases in consumer choice*, in R. BATRA et al., *Leveraging consumer psychology for effective health communications: The obesity challenge*, London, Routledge, 2015, pp. 104 ss.

[44] E. DEMARTINI, D. VECCHIATO, L. FINOS, S. MATTAVELLI, A. GAVIGLIO, *Would you buy vegan meatballs? The policy issues around vegan and meat-sounding labelling of plant-based meat alternatives,* in *Food Policy*, 2022, p. 102310.

prodotto vegetale perché è risultato che l'impatto dell'uso di nomi che richiamano la carne sui prodotti a base vegetale è nullo.

Ciò significa che i consumatori coinvolti nella ricerca hanno avuto la capacità di distinguere tra le alternative vegetali e i prodotti di origine animale tradizionali.

Altrettanto complessa è la gestione del *visual packaging* e l'uso di marchi o immagini evocative, perché l'inganno non risiede solo nella denominazione scritta, ma anche nella percezione complessiva che il consumatore ha del prodotto quando è sugli scaffali.

Sotto questo profilo, il regolamento (UE) n. 1169/2011 è importante per determinare gli aspetti da supervisionare per tutelare i consumatori. In particolare, l'art. 7 vieta qualsiasi pratica informativa che possa indurre in errore l'acquirente sulle caratteristiche dell'alimento, la sua natura, l'identità, le proprietà o la composizione, impedendo che l'etichetta generi confusione.

Già all'interno di questo regolamento UE si estende il principio di trasparenza alla comunicazione, quindi oltre alle denominazioni, anche ai mezzi utilizzati per la pubblicità, forma e aspetto.

7. Conclusioni e prospettive future

In un contesto in cui sostenibilità e sviluppo sono sempre più al centro delle discussioni sia su scala europea che nazionale, è necessaria la presenza di un quadro regolatorio aggiornato che persegua il fine di prevenire continui conflitti tra tradizione e innovazione.

Si dovrebbero definire dei criteri specifici nell'uso delle denominazioni dei prodotti di origine vegetale, settore sempre più in crescita; allo stesso tempo, persiste la volontà di proteggere le denominazioni tradizionali e l'affidabilità delle informazioni. Come rammentato dalla Corte di giustizia, non è possibile limitarsi all'introduzione di un divieto fine a sé stesso, ma è opportuno definire un confine tecnico e giuridico per garantire una certezza del diritto anche

agli operatori che intendono sviluppare nuovi prodotti rispettando i limiti imposti dalla normativa vigente.

Altro aspetto di rilevanza fondamentale è rappresentato dalla legittimità delle norme, che deve derivare anche dal pedissequo rispetto delle procedure legislative nazionali ed europee, al fine di garantire l'opportuna trasparenza e pubblicità delle disposizioni di nuova introduzione, nel rispetto dei vincoli derivanti dai trattati unionali.

In questo senso, la tutela contro il *cheese* e il *meat sounding* non deve rappresentare una chiusura nei confronti dell'innovazione alimentare, ma una garanzia del principio di trasparenza informativa. Il consumatore ha il diritto di conoscere la reale origine e composizione di ciò che acquista. E al fine di perseguire un reale intento di tutela degli acquirenti, e non il mero scopo protezionistico dei settori industriali di riferimento, sarebbe opportuno prevedere la possibilità di creare delle denominazioni *ad hoc*, fatte salve le norme di tutela delle Indicazioni Geografiche, utili a designare i prodotti di origine vegetale, consentendo delle assonanze, e a patto che la materia prima sia specificata in maniera chiara ed evidente nel sistema di etichettatura.

Sul fronte della portata delle sanzioni amministrative, risulta quanto mai opportuna una riflessione circa il criterio di proporzionalità che talvolta non trova una piena applicazione nel settore agroalimentare. È sempre più frequente la previsione di sanzioni pecuniarie e cautelari che puniscono delle condotte dall'esiguo disvalore economico, sociale e giuridico, con importi e misure di enorme impatto per il trasgressore, e che non trovano delle analogie nelle norme penali o amministrative poste a presidio di beni giuridici ben più rilevanti.

La normativa del settore agroalimentare necessiterebbe di una revisione organica, che tenga conto anche del principio di specialità e degli aspetti tecnici che connotano certe tipologie di prodotti.

Soprattutto sul fronte dell'etichettatura, sono molteplici i casi in cui una norma speciale (es. regolamento sull'olio di oliva

Regolamento (UE) n. 2104/2022) preveda dei precetti specifici (integrazione della denominazione di vendita dei prodotti composti, che vantano la presenza di olio di oliva, con la percentuale dell'ingrediente), e analizzando la normativa nazionale sanzionatoria speciale non si rinvengano le opportune fattispecie, dovendo così ricorrere all'applicazione di una disposizione sanzionatoria generale (es. il d.lgs. 231/17).

Relativamente alle fattispecie trattate nel presente articolo, gli operatori del settore alimentare e gli organi di controllo, dovrebbero considerare che anche prima della vigenza delle norme in commento, simili condotte, se idonee ad indurre in errore il consumatore circa la reale natura, qualità, origine e composizione del prodotto, risultavano già punibili ai sensi dell'art. 16 del d. lgs. 231/17 per violazione del combinato disposto degli artt. 7 e 36 del regolamento (UE) n. 1169/2011, per pratica non leale di informazione riferita ad una informazione fornita su base volontaria, o ai sensi dell'art. 3 del d. lgs. 231/17 per violazione dell'art. 7 se riferita ad una delle informazioni obbligatorie.

È utile precisare che esiste una differenziazione molto rilevante tra informazione obbligatoria (ex art. 9 par. 1 reg. UE 1169/2011) e informazione volontaria (ex capo V reg. UE 1169/2011).

Nel caso di specie, formulando un esempio ante 29 maggio 2026, se fosse stata impiegata la denominazione di vendita «formaggio vegano» si sarebbe configurata la violazione dell'art. 7 del reg. UE 1169/2011, per aver qualificato un formaggio con l'attributo vegano, per definizione normativa incompatibile con i naturali costituenti del prodotto (latte), in quanto la denominazione dell'alimento rappresenta una informazione obbligatoria.

Caso simile, ma concettualmente e giuridicamente differente, se ad un prodotto denominato «preparazione alimentare a base di soia» venisse aggiunta una simile descrizione, sottoforma di informazione volontaria: «sostitutivo vegano del formaggio, senza lattosio», si configurerebbe la violazione del combinato disposto degli artt. 36 e 7 del regolamento (UE) n. 1169/2011, in quanto la

descrizione aggiuntiva rappresenta una informazione volontaria. Sul piano sanzionatorio, da sottolineare il fatto che, ad oggi, con l'aggravio di talune sanzioni previste dal d. lgs. 231/17, vi è un'importante differenza nella quantificazione degli importi pecuniari applicabili tra l'art. 3 e l'art. 16.

Pertanto, in linea generale, anche per altre fattispecie di analoga portata che possono coinvolgere, a seconda dei casi, informazioni obbligatorie o volontarie, gli organi accertatori (e gli O.S.A. di conseguenza) dovranno porre particolare attenzione alla corretta qualificazione giuridica del fatto e nella coerente contestazione della pertinente violazione amministrativa.

In futuro, l'obiettivo più sfidante sarà assicurare un bilanciamento tra la tutela del consumatore, la protezione delle filiere di origine animale e il sostegno alle nuove tendenze alimentari del settore *plant based*, trasformando l'apparente scontro in un'occasione per ottenere una legislazione condivisa da tutti gli attori della filiera, dalle Autorità e dai consumatori, e che tuteli realmente gli interessi di questi ultimi.

Joshua Nicolini, Nicole Fusè

ABSTRACT

Questo contributo analizza il fenomeno del *cheese* e *meat sounding*, esaminando i limiti entro i quali denominazioni e riferimenti tradizionalmente associati a latte, prodotti lattiero-caseari e carne possono essere utilizzati per descrivere alimenti di origine vegetale. Dopo aver ricostruito il quadro europeo e nazionale in materia di informazioni sugli alimenti, l'analisi si concentra sul regolamento (UE) n. 1308/2013 e sulla tutela delle denominazioni lattiero-casearie, nonché sulla giurisprudenza della Corte di giustizia, con particolare riguardo alle sentenze UDL e *TofuTown*. Il contributo esamina quindi la disciplina italiana introdotta dalla legge n. 75 del

2026 e il nuovo art. 7-bis del d.lgs. n. 231 del 2017, nonché dalla legge 172/2023, soffermandosi sulla struttura e sull'afflittività delle sanzioni amministrative. Per il comparto delle carni viene analizzata la più recente giurisprudenza unionale, evidenziando la differenza tra denominazioni legali e semplici divieti di utilizzo di termini merceologici. Un ulteriore profilo riguarda la notifica preventiva delle norme tecniche ai sensi della direttiva (UE) 2015/1535 e le conseguenze derivanti dall'inosservanza delle relative procedure. L'articolo considera, infine, la percezione del consumatore e gli studi richiamati sul possibile effetto evocativo delle denominazioni. Nelle conclusioni si giunge ad affermare la necessità di un equilibrio tra tutela del consumatore, protezione delle denominazioni tradizionali, certezza del diritto e sviluppo dell'innovazione alimentare, richiamando altresì il principio di proporzionalità delle sanzioni.

EN:

The article examines cheese and meat sounding, focusing on the limits within which names and references traditionally associated with milk, dairy products and meat may be used to describe plant-based foods. After outlining the European and national framework governing food information, the analysis addresses Regulation (EU) No 1308/2013 and the protection of dairy designations, with particular attention to the Court of Justice judgments in UDL and TofuTown. The contribution then examines the Italian rules introduced by Law No 75 of 2026 and the new Article 7-bis of Legislative Decree No 231 of 2017, also the Law 172/2023, focusing on the structure and punitive impact of the related administrative sanctions. As regards meat products, the article considers recent EU case law, particularly Case C-438/23, highlighting the distinction between legally protected designations and general prohibitions on the use of sector-specific terms. A further issue concerns the prior notification of technical regulations under Directive (EU) 2015/1535 and the consequences of non-compliance with the relevant procedural requirements. The article also

considers consumer perception and the studies cited concerning the possible evocative effect of food names. The conclusions call for a balance between consumer protection, the safeguarding of traditional designations, legal certainty and food innovation, while also emphasising the principle of proportionality in administrative sanctions.

PAROLE CHIAVE:

cheese sounding; meat sounding; etichettatura; denominazioni legali; sanzioni amministrative; notifica preventiva; proporzionalità sanzioni;

cheese sounding; meat sounding; food labelling; legal designations; administrative sanctions; prior notification; proportionality of sanctions.