

# L'ORIENTAMENTO DELLA LEGISLAZIONE NAZIONALE IN MATERIA DI ETICHETTATURA DEGLI ALIMENTI

Giuseppe De Giovanni, già dirigente Ministero Sviluppo Economico

L'articolo dell'avv. Fabio Brusa *"L'etichettatura dei vini DOC e DOCG alla luce delle nuove esigenze del mercato (biologico, vegano, biodinamico"*, pubblicato su questa Rivista, pone l'accento su aspetti di grande importanza sia per la libera circolazione comunitaria dei prodotti sia per l'informazione dei consumatori.

La mia quasi cinquantennale esperienza, maturata in incontri a tutti i livelli, nazionali e comunitari, e in tutte le occasioni di convegni nei quali sono ancora coinvolto mi permette di affermare che il tema di cui al titolo di questo contributo è ancora relegato ai margini di una effettiva e completa conoscenza delle sue finalità. Il che pone ostacoli ad una efficace discussione sulle finalità della nuova normativa sull'etichettatura degli alimenti.

E' opportuno, pertanto, evidenziare i principi basilari del Regolamento (UE) n. 1169/2011, che sono: *a) la libera circolazione comunitaria dei prodotti, b) l'informazione dei consumatori dell'Unione europea, c) la trasparenza del mercato.*

In premessa occorre considerare che uno dei motivi che hanno spinto la Commissione a disciplinare la materia con la procedura del regolamento riguarda la inidoneità della direttiva a disciplinare gli aspetti suddetti, visto il comportamento degli Stati membri di inserire, nei provvedimenti nazionali di recepimento, altre disposizioni di natura diversa, che altro non possono intendersi se non ostacoli alla libera circolazione, che rappresenta - occorre purtroppo ribadirlo - uno dei principi su cui si fonda il trattato istitutivo dell'Unione.

Alcune organizzazioni di settore ricorrono all'annosa politica di salvaguardia degli interessi di bottega, che si traduce nella diabolica abilità di disapplicare le norme comunitarie. E, per ottenere questo risultato, hanno individuato lo strumento dei provvedimenti "tecnici" nazionali, aventi finalità non contemplate dal diritto comunitario, come dimostrato dai provvedimenti nazionali (approvati alcuni e *in fieri* altri), riguardanti l'obbligo dell'indicazione dell'origine delle materie prime agricole utilizzate nella preparazione dei prodotti alimentari.

Perverse iniziative, negli anni '80, sono state attuate con il recepimento di alcune direttive (confetture, miele, ecc.). Nelle norme di attuazione nazionali sono state inserite disposizioni, che in conseguenza hanno creato confusione (voluta), traendo in errore il consumatore. Un esempio è rappresentato dalla denominazione *"Miele vergine integrale"*, attribuita al miele che o è vergine o non è miele, stante il divieto di manipolarlo, togliendo alcuni componenti o addizionandolo di altre sostanze. Lo scopo, raggiunto, era quello di far credere

al consumatore che il miele nazionale, dichiarato vergine e integrale, fosse di qualità superiore.

Le direttive di modifica in materia, però, contengono un articolo ben preciso, proposto a suo tempo dalla delegazione italiana: *divieto per gli Stati membri di prevedere ulteriori oneri a carico delle imprese, oltre quelli prescritti dalle direttive stesse.* E' stato così raggiunto l'obiettivo di non aggiungere ai provvedimenti nazionali disposizioni estranee.

Quello che si sta verificando, poi, dal 2004 in materia di indicazione d'origine è sconcertante, perché, laddove l'obbligo è prescritto, come nel caso dell'ortofrutta, l'indicazione sui relativi prodotti in genere non figura. Viceversa dove tale obbligo non è previsto, si chiede che esso venga prescritto. Solo le aziende della GDO sono coerenti nel settore dell'ortofrutta; negli altri punti vendita l'informazione non è garantita.

L'Italia, purtroppo, in questa materia è recidiva: già altre volte è stata destinataria di pareri circostanziati della Commissione e di condanne della Corte di giustizia. Un esempio è dato dalla Causa C-32/90 relativa all'obbligo imposto dall'Italia di indicare l'origine nell'etichettatura dei formaggi freschi a pasta filata. La questione arrivò alla Corte di giustizia, che così decise:

*"La Repubblica italiana, obbligando i fabbricanti di prodotti a pasta filata ad indicare sull'etichetta la data di fabbricazione ed il luogo di provenienza o di origine del prodotto, è venuta meno agli obblighi che le incombono in virtù dell'articolo 3 paragrafo 1, punti 4 e 7, della direttiva del Consiglio n. 79/112 del 18 dicembre 1978 relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale nonché la relativa pubblicità".*

Altro caso delicato di violazione di norme comunitarie riguarda la mancata notifica di progetti di norme nazionali, generalmente non effettuata dal Ministero delle Politiche Agricole, restio ad accettare la gestione della procedura di notifica alla Commissione UE da parte del Ministero dello Sviluppo Economico. Su questo aspetto la Commissione aveva già precedentemente richiamato l'attenzione delle autorità italiane sulla *"sentenza della Corte di giustizia del 30 aprile 1996, secondo cui le regole tecniche adottate in violazione della procedura 98/34 (causa C-194/94 - Raccolta della Giurisprudenza pag 1-2001) sono inapplicabili"*. Ed infatti per giurisprudenza, ormai divenuta costante, i giudici nazionali provvedono a disapplicare le norme nazionali adottate in violazione di quelle comunitarie.

Il fatto che il Regolamento (UE) n. 1169/2011 abbia reso inapplicabile all'etichettatura dei prodotti alimentari la procedura della direttiva 98/34/CE non significa che tutto l'impianto in materia sia venuto meno, ma che è cambiato solo il cappello: la procedura è quella dell'articolo 45.

Sempre a proposito dell'obbligo dell'indicazione dell'origine sia del prodotto finito sia delle relative materie prime utilizzate, è utile conoscere anche il parere degli altri Paesi. L'argomento è stato oggetto di esame in ambito Codex Alimentarius (allora composto da 192 Paesi) nella sessione del Comitato Etichettatura tenutasi nel 2005. Dopo aver versato in un documento la complessità dei problemi relativi all'obbligo dell'indicazione dell'origine delle materie prime, il presidente, una signora canadese molto decisa ed energica, concluse l'esame del documento, dicendo che, finché sarebbe stata lei presidente del Comitato, non si sarebbe mai più parlato di origine soprattutto per un motivo: le difficoltà create agli operatori nella realizzazione delle etichette e i relativi costi riversati sui consumatori, per soddisfare i capricci di alcuni soggetti.

Di fronte a questa situazione anche per la Commissione europea risulta difficile prendere l'iniziativa di stabilire un obbligo *erga omnes*, in quanto questi Paesi sono sentiti nell'ambito delle organizzazioni internazionali di cui fanno parte ed il loro parere negativo è scontato.

### **Richieste degli Stati membri**

Le richieste che attualmente vengono presentate da alcuni Stati membri non sono dirette a migliorare il sistema di informazione dei consumatori, ma a soddisfare le esigenze di specifici settori economici, senza considerare che, in questo modo, la portata del regolamento, che ha come finalità primaria la libera circolazione delle merci, viene vanificata.

In Italia è intervenuta in materia anche la Corte Costituzionale per far chiarezza su alcuni aspetti della normativa, ma le sentenze non sempre sono tenute nella dovuta considerazione. Con la sentenza n. 401/92 sulla pasta la Corte Costituzionale espresse validi concetti applicabili a tutti i prodotti. E' utile richiamare un concetto importante espresso in tale sentenza, che sostanzialmente è il seguente: *"Le autorità non impongano a carico delle imprese oneri che non possono imporre, su analoghi prodotti, ai fabbricanti di altri Stati membri"*. Se questo concetto venisse preso in considerazione, tutte le richieste delle organizzazioni di settore non troverebbero terreno fertile nelle Amministrazioni pubbliche. Non dovrebbe essere compito degli Uffici legislativi verificare la compatibilità delle proposte normative nazionali con la giurisprudenza della Corte Costituzionale?

In questa situazione è opportuno considerare alcune disposizioni nazionali, adottate negli ultimi mesi, allo scopo di verificare la loro incidenza sull'informazione dei consumatori.

#### **a) Sede dello stabilimento di produzione**

E' un'indicazione che, a suo tempo, fu chiesta a livello comunitario come deroga nazionale, in quanto utile per

semplificare lo svolgimento delle attività di controllo. La dicitura era utile, infatti, in mancanza di norme specifiche, che sono state adottate negli anni successivi, quali il pacchetto igiene, il regolamento (UE) n. 178/2002, ecc.

Lo scopo della richiesta riguardava il controllo. Il regolamento (UE) n. 1169/2011, invece, oltre alla semplificazione delle disposizioni, è finalizzato anche alla razionalizzazione della materia. Il considerando n. 9, infatti, richiama questi principi:

*"Anche se gli obiettivi originari e i principali componenti dell'attuale legislazione sull'etichettatura continuano a essere validi, è necessario che essa sia razionalizzata al fine di agevolarne il rispetto e aumentare la chiarezza per le parti interessate, modernizzandola allo scopo di tenere conto dei nuovi sviluppi nel settore delle informazioni sugli alimenti. Il presente regolamento gioverà sia agli interessi del mercato interno, semplificando la normativa, garantendo la certezza giuridica e riducendo gli oneri amministrativi, sia al cittadino, imponendo un'etichettatura dei prodotti alimentari chiara, comprensibile e leggibile."*

Oggi l'obbligo dell'indicazione in etichetta della sede dello stabilimento di produzione o di confezionamento è stato ripristinato con l'art. 3 del D.L.vo 15.9.17 n. 145. Provvedimento superfluo a mio parere perché laddove se ne ravvisava la necessità, la Commissione aveva proposto misure specifiche, quali il bollo sanitario e il marchio di identificazione. L'indicazione del luogo, dove il prodotto finito è stato ottenuto, potrebbe anche indurre in errore il consumatore, se contestualmente non viene fornita anche l'origine. Su uno spicchio di formaggio, prodotto in Romania, frazionato e posto in un involucro in Italia, la sola indicazione della località italiana dove è avvenuta l'ultima operazione, non basta, perché si fa capire al consumatore che tutto il processo di produzione e di confezionamento sono avvenuti in Italia e che il formaggio, di conseguenza, è italiano.

Questa indicazione, in conclusione, non può trovare posto nell'ambito del regolamento (UE) n. 1169/2011, in quanto non riguarda l'informazione dei consumatori, ma è finalizzata alla semplificazione dei controlli. Inoltre occorre considerare quanto riportato nel considerando n. 19 del citato regolamento, ai sensi del quale nuovi requisiti obbligatori in materia di informazioni sugli alimenti dovrebbero essere stabiliti in conformità ai principi di sussidiarietà, di proporzionalità e di sostenibilità.

#### **b) Origine del grano duro utilizzato nella produzione della pasta secca**

La pasta rientra nel settore della lavorazione sostanziale di cui al Codice doganale, che non prevede casi di deroghe.

Il provvedimento è presentato come una esigenza manifestata dai consumatori. Nella realtà il consumatore è solo indotto in errore, in quanto la richiesta di indicazione dell'origine viene solo da una parte dei produttori agricoli. Sarebbe utile chiedersi, infatti,

perché le due diciture (Paese di produzione e Paese di molitura) sono prescritte solo per la semola destinata alla produzione della pasta secca e non anche degli altri alimenti, quale il pane. E' stato, quindi, posto in essere un trattamento discriminatorio.

L'articolo 39 del regolamento, in particolare il paragrafo 2, dà, poi, agli Stati membri il potere di introdurre disposizioni circa l'origine, ma sottopone la decisione a precise condizioni:

- *esistenza di un nesso comprovato tra talune qualità dell'alimento e la sua origine;*

- *fornitura di elementi, all'atto della notifica, a prova che la maggior parte dei consumatori attribuisce un valore significativo all'origine.*

- *precisazione dei motivi che giustificano l'adozione del provvedimento (art. 45, paragrafo 1)*

- *notifica alla Commissione e agli altri Stati membri.*

Non essendo stati osservati tali adempimenti, il provvedimento è da considerarsi inefficace.

### **Conclusione**

Il problema della competenza per l'emanazione di norme e la relativa gestione è di rilevante importanza, sia perché gli operatori hanno bisogno di Amministrazioni con cui confrontarsi sia perché sono necessarie regole chiare per evitare problemi con l'Unione europea e con gli ispettori di controllo nazionali.

Sulla materia sono intervenute anche la Corte Costituzionale e la Corte di Cassazione per precisare il loro indirizzo. La Corte Costituzionale, con la citata sentenza n. 401/92, ha sancito che la materia disciplinata dal decreto legislativo n. 109/92 (ora regolamento UE n. 1169/2011) ha una preponderante valenza commerciale, anche se, sotto qualche aspetto, può coprire taluni profili di natura sanitaria.

La Corte di Cassazione, poi, successivamente, oltre a sostenere che la competenza ad emettere le ordinanze ingiunzione del pagamento di sanzioni amministrative pecuniarie appartiene allo Stato e non alle Autorità locali, ha affermato che la materia attiene *"alla tutela del consumatore, rientrando nella materia del commercio, di competenza statale, che solo di riflesso coinvolge gli aspetti relativi all'igiene e alla sanità degli alimenti, di competenza delle amministrazioni locali"* (Sezione 2° - Sentenza n. 24724 del 28/11/2007).

La materia del commercio, comunque, è attribuita all'apposita Direzione Generale del Ministero dello sviluppo economico, che, tra l'altro, non ha organismi propri di controllo e si avvale della collaborazione di quelli che fanno capo ad altri Ministeri, quali la Guardia di Finanza.

Ha competenze proprie (controllo metrologico) solo l'Ufficio Centrale Metrico, che le esercita tramite gli Uffici provinciali metrici delle Camere di commercio.