

Indicazione dello stabilimento

Una norma problematica

Molta la confusione generata dal decreto legislativo 145/2017

di Luca Bucchini
Consulente

Il 5 aprile è scattato l'obbligo di indicare in etichetta la sede e l'indirizzo dello stabilimento di produzione o di confezionamento di alimenti e bevande fabbricati (o confezionati) in Italia e destinati al mercato italiano. Diverse, però, le incertezze normative legate al nuovo decreto

L'indicazione dello stabilimento di produzione o confezionamento era una delle indicazioni obbligatorie previste dal decreto legislativo 109/1992 per l'etichettatura

degli alimenti. Si trattava di un obbligo, imposto ai prodotti nazionali, a cui le imprese alimentari italiane erano abituate, un'indicazione probabilmente di difficile individuazione ed interpretazione per la maggioranza dei consumatori. Sono altre le informazioni, compresa l'origine, che cercano gli acquirenti, secondo le ricerche scientifiche, e sono poche quelle che, in realtà, utilizzano per operare scelte economiche¹.

Per una minoranza di appassionati, tuttavia, l'indicazione dello stabilimento permetteva – almeno nella loro percezione – di “svelare” il vero sito produttivo dei prodotti a marchio privato, “smascherando” le marche più note che operano anche come “terzisti”. Nelle attese, infatti, grazie all'indicazione dello stabilimento, il lettore di etichette “esperto” poteva comprare prodotti “private label” a prezzi più bassi, ottenendo, però, la qualità delle grandi marche.

Si può certamente discutere se sia illusoria l'equivalenza “stesso stabilimento uguale stessa qualità”, a fronte magari di diverse materie prime, ma è indiscutibile la passione suscitata,

¹ Grunert, K.G., Fernández-Celemín, L., Wills, J.M., Storcksdieck genannt Bonsmann, S., Nureeva, L. (2010). *Use and understanding of nutrition information on food labels in six European countries*. Zeitschrift Fur Gesundheitswissenschaften. 18(3):261-277.

seppure in un gruppo ridotto di persone, da questa indicazione. Va anche riconosciuto che l'indicazione dello stabilimento e di confezionamento, quaranta anni fa, poteva effettivamente facilitare il lavoro delle autorità sanitarie. In effetti, la stessa era prevista sia dal decreto del Presidente della Repubblica 18 maggio 1982, n. 322, sia dal precedente decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1980, n. 327. In questo senso, è importante ricordare che il decreto legislativo 109/1992 rappresentava la misura nazionale di attuazione della direttiva 2000/13. Tale direttiva, all'articolo 3, concedeva agli Stati membri la possibilità di, «in deroga al paragrafo 1», «mantenere le disposizioni nazionali che impongono l'indicazione dello stabilimento di fabbricazione o di condizionamento per la loro produzione nazionale». Di tale facoltà si era avvalsa in particolare l'Italia, mantenendo la disposizione di cui al decreto legislativo 109/1992, in quanto compatibile con la direttiva. Dunque, nel 2000 e fino al 2011, l'indicazione dello stabilimento continuava ad essere prevista dal diritto europeo come possibile obbligo, lasciando agli Stati membri la possibilità di imporre questa ulteriore indicazione per la produzione nazionale.

Durante quel lasso di tempo, è entrato in vigore il regolamento (CE) 178/2002, che ha imposto l'obbligo di una piena tracciabilità, consentendo alle autorità sanitarie di risalire rapidamente all'effettivo produttore, senza ricorrere all'indirizzo del confezionatore o produttore riportato in etichetta, dopo aver contattato il soggetto responsabile del prodotto. Era quindi più che evidente che le necessità sanitarie di un tempo erano venute meno dal 1980 prima, dal 1992 poi e, più specificamente, dalla direttiva del 2000. Del resto, il tenore della norma relativa allo stabilimento non permetteva l'identificazione dell'ultimo stabilimento di rilevanza sanitaria, né, per altri versi, corrispondeva al concetto di origine previsto dalla legge. Ugualmente, i problemi di tracciabilità che anche in Italia si evidenziarono durante la famigerata epidemia di epatite A legata ai frutti di bosco contaminati non appaiono certo risolti dall'indicazione dello stabilimento finale (si trattava di problemi di collegamento delle spe-

cifiche forniture di partite di frutti di bosco, a partire dalla raccolta fino ai lotti di prodotto finito).

Come noto, nel 2011 è stato pubblicato, ed è successivamente diventato applicabile il 13 dicembre 2014, il regolamento (UE) 1169/2011. Tra gli obiettivi del provvedimento vi è quello di armonizzare ulteriormente le disposizioni in materia di etichettatura, con il perentorio paragrafo 1 dell'articolo 38 («quanto alle materie espressamente armonizzate dal presente regolamento, gli Stati membri non possono adottare né mantenere disposizioni nazionali, salvo che il diritto dell'Unione lo autorizzi»), ad eccezione di ben delimitate eccezioni. In quest'ottica, è importante ricordare che, nell'evoluzione dei diritti del cittadino e dell'impresa europea, lo spazio per scelte anche autoleSIONISTICHE di discriminazione «alla rovescia» (cioè che non discriminano gli operatori di altri Stati membri, ma le imprese italiane nei confronti di quelle degli altri Stati membri), già costituzionalmente problematiche, è ancora diminuito.

Tra gli esperti del settore, anche tra i tecnici non giuristi, non è mai stato dubbio che lo «spazio» giuridico precedentemente occupato dal decreto legislativo 109/1992 fosse ora occupato dal regolamento (UE) 1169/2011, salvo – ovviamente – ove questo non lo preveda espressamente (articolo 44) oppure lasci spazio alle disposizioni nazionali (articolo 39, solo per tipi e categorie specifiche di alimenti, quindi non certamente per tutti). Non è questo il caso delle informazioni obbligatorie di cui all'articolo 9, che si applicano a tutti gli alimenti. In particolare, era più che evidente che tra le informazioni obbligatorie di cui all'articolo 9 non era più prevista la deroga relativa allo stabilimento che aveva previsto la direttiva 2000/13/CE, all'articolo 3, paragrafo 6, per un'imposizione nazionale ulteriore: l'obbligo di indicare lo stabilimento era così decaduto con l'applicazione del regolamento (UE) 1169/2011. Non c'è dubbio, infatti, che un regolamento sia immediatamente e direttamente applicabile e prevalga sulla legislazione nazionale (con o senza l'intervento di un giudice nazionale). Così operano imprese ed autorità competenti.

La genesi del decreto nazionale e le ipotizzate ricadute economiche

Nel 2011-2013, l'Italia non adottò alcun provvedimento diverso né notificò alla Commissione l'intenzione di mantenere la disposizione contenuta nel decreto legislativo 109/1992.

Solo successivamente, nel 2014, come attestato dalla relazione di accompagnamento del futuro decreto legislativo 145/2017, si diffuse l'argomento per cui la minore competitività delle imprese alimentari italiane potesse essere compensata mantenendo l'indicazione dello stabilimento: nelle speranze, oltre a compiacere la minoranza di cui si diceva all'inizio, si sarebbe così evitato il ricorso a stabilimenti (di prodotti di origine non animale, visto l'obbligo del marchio sanitario) o a terzisti esteri. Si decise che tale ipotetico e non misurato effetto a tutela delle imprese nazionali potesse avere – come si vedrà – un valore maggiore della certezza del diritto, del rapporto con i partner europei e con la Commissione, e dei costi delle imprese. Si varò così un decreto *ad hoc*, che con il suo ampio articolato non è certo la semplice riproposizione, su questo punto, della disposizione del decreto legislativo 109/1992. Insomma, si varava una norma diversa, con obblighi diversi, con linguaggio e necessariamente interpretazioni molto complesse.

Non è mai stata condotta, a quanto risulta a chi scrive, un'analisi di impatto realistica della rinuncia all'indicazione dello stabilimento dal punto di vista dell'economia nazionale. È lecito sospettare che, nel tempo, l'impatto dell'indicazione sia stata, nelle scelte economiche dei consumatori, minima.

La percezione della scomparsa di questa indicazione richiede, infatti, una competenza che probabilmente possiedono non molti consumatori; competenza che serve anche per capire che l'assenza di indicazione significa non prodotto e confezionato in Italia (e, quindi, nelle intenzioni, da evitare). Infatti, si deve anche sostenere che, tra chi comprende l'indicazione, ci sia una buona percentuale che la ritenga dirimente per le scelte economiche, pur sapendo che lo stabilimento italiano può essere semplicemente il luogo di confezionamento

(e, quindi, del tutto fuorviante al fine dell'origine).

Questi ultimi consumatori, peraltro, devono essere soggetti che non trovano nei prodotti di dichiarata origine italiana un soddisfacimento dei propri desideri alimentari e che, pertanto, si devono ridurre alla lettura dell'indicazione dello stabilimento. Se poi questa indicazione fosse così importante, bisogna ricordare che non è vietata l'indicazione volontaria dello stabilimento ai sensi dell'articolo 36 del regolamento.

Si immagini, ad esempio, un consumatore che fa la spesa.

Desidera acquistare solo biscotti italiani. Non trova biscotti che dichiarano di essere prodotti in Italia: circostanza poco credibile, ma che comunque lo soddisfa. Esamina allora le confezioni dei singoli biscotti. Ne scopre alcuni privi dell'indicazione dello stabilimento, che scarta sapendoli esteri. Ne trova altri con l'indicazione del confezionatore; è soddisfatto perché i biscotti possono anche essere prodotti a decine di migliaia di chilometri dall'Italia, ma è importante che il pacchetto finale sia fatto in Italia.

Quello illustrato appare come uno scenario poco credibile, se è la competitività il terreno di interesse.

Alla consultazione ministeriale effettuata in merito a questa indicazione, infatti, l'84.7% dei circa 26.000 partecipanti fornì parere positivo al mantenimento dell'indicazione stessa. Rispetto alle decine di milioni di italiani che acquistano alimenti, è evidente che l'interesse sia del tutto marginale e sia rilevante per meno di un decimo, se non un centesimo, di un punto percentuale dei consumatori.

Ora è evidente che il decreto legislativo 145/2017, al di là dei meriti, avrebbe ed ha imposto un costo alle imprese che già si erano adeguate al regolamento. Questo adeguamento smentisce, tra l'altro, la stravagante teoria che l'Italia abbia mantenuto semplicemente la norma pre-esistente (teoria che si spiega solo con la mancata conoscenza della giurisprudenza della Corte di Giustizia, per cui il regolamento (UE) 1169/2011 non era applicabile finché il decreto legislativo 109/1992 non fosse formalmente abrogato).

La difficoltà di adeguarsi nell'incertezza normativa

Tra le difficoltà poste dal decreto legislativo 145/2017, fin dall'inizio, vi è stata poi quella di consigliare le imprese.

Nel raccomandare alle aziende di adeguarsi a tale norma o di imporla a terzi (come hanno fatto per tutelarsi alcuni terzisti), si creava, infatti, un profilo di responsabilità complicato: se il nuovo decreto legislativo era davvero contrario al diritto UE e, quindi, inapplicabile, chi avrebbe pagato i costi di ristampa erroneamente imposti o suggeriti? Si creavano anche le premesse per gettare nella confusione la Pubblica Amministrazione, costituzionalmente vincolata a disapplicare le norme contrarie al diritto europeo, ma necessariamente incerta rispetto alle pressioni del Ministero proponente. Oltretutto, non sfuggiva (e non sfugge ora) agli osservatori più attenti come l'Ispettorato centrale per il controllo della Qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari (Icqr) potesse caricarsi di un contenzioso che, se preso serialmente sulle sanzioni in merito allo stabilimento, poteva, e può, avere importanti conseguenze di bilancio, e di una situazione complicata rispetto alla Corte dei Conti.

Nonostante questo, più che una contestazione nella sostanza, il Ministero che ha proposto il decreto è parso temere che venisse contestata l'omessa notifica della bozza di decreto alla Commissione europea, che ne poteva minare l'applicabilità. In effetti, nelle prime versioni della norma, nel corso del 2016, l'assenso della Commissione veniva esplicitamente previsto (condizione poi prudentemente rimossa).

Con questo pensiero, probabilmente, veniva notificato alla Commissione europea, il 30 marzo 2017, il progetto di decreto secondo la direttiva 2015/1535 («procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione»).

In seguito alla notifica, oltre ai commenti negativi di imprenditori e associazioni di categoria, seguiva anche la reazione contraria di un numero straordinario di Stati membri, dalla Danimarca alla Germania, dalla Spagna all'Austria. Nello specifico:



Tra le difficoltà poste dal decreto legislativo 145/2017, fin dall'inizio, vi è stata quella di consigliare le imprese se applicarlo o meno.

- si lamentava la mancanza di conformità all'articolo 39 del regolamento (UE) 1169/2011, per carenza di requisiti e motivazioni;
- si lamentava la non conformità al diritto europeo, citando le sentenze C-249/81 (*Buy Irish*) e C-325/00 (*Markenqualität aus deutschen Landen*);
- si lamentava la mancanza di necessità, visto il disposto dell'articolo 9(1)(i);
- si richiamava l'imminenza della normativa ai sensi dell'articolo 26 del regolamento;
- si temeva la frammentazione del Mercato Unico;
- si richiedeva l'avvenuta armonizzazione;
- si chiedevano poi chiarimenti.

La preoccupazione diffusa sostanziale era che il compromesso faticosamente raggiunto, secondo le procedure dell'Unione europea, con il regolamento (UE) 1169/2011, potesse essere mes-

so in discussione con tanta facilità.

Peraltro, a livello nazionale, il 20 aprile 2017, la Conferenza Stato-Regioni aveva imposto dei termini di applicazione meno punitivi verso le imprese, termini che, nella versione originale, non trovavano alcuna oggettiva giustificazione.

La Commissione stessa, il 3 luglio 2017, rispondeva all'Italia con parere sostanzialmente negativo, adducendo l'avvenuta armonizzazione e ricordandole gli obblighi derivanti dalla direttiva 2015/1535. In effetti, subito dopo, l'Italia notificò alla Commissione il ritiro della norma e l'intenzione di modificarla radicalmente.

La questione pareva risolta, ma il 3 agosto 2017 l'Italia tentò la notifica ai sensi dell'articolo 45 del regolamento (UE) 1169/2011, facendo riferimento alle norme consentite dall'articolo 36. In meno di nove giorni la Commissione informava l'Italia che la procedura non era applicabile perché le obiezioni già mosse alla notifica precedente (avvenuta armonizzazione) non erano superate.

A Roma, però, il ritiro della notifica era solo la premessa a pubblicare il decreto, con data di applicazione molto ravvicinata, in Gazzetta ufficiale il 15 settembre. Dalle note della Com-

missione emerge lo stupore quando si nota di aver appreso della pubblicazione della norma solo *"da informazioni nel dominio pubblico"*; segue quindi una richiesta di chiarimenti. Si era forse diffusa in Italia l'impressione che la Commissione lasciasse correre "per darle una mano", dimenticando, forse, che, con tutti i suoi limiti e attuali timidezze, la Commissione ha un ruolo obbligato nel difendere i trattati.

Il 28 settembre 2017, quindi, l'Italia notificò lo stesso decreto ai sensi dell'articolo 114 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (Tfeu). L'articolo 114 del Tfeu prevede, al paragrafo 4, che: «Allorché, dopo l'adozione di una misura di armonizzazione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio, da parte del Consiglio o da parte della Commissione, uno Stato membro ritenga necessario mantenere disposizioni nazionali giustificate da esigenze importanti di cui all'articolo 36 [...], esso notifica tali disposizioni alla Commissione precisando i motivi del mantenimento delle stesse».

In particolare, l'articolo 36 fa riferimento a «motivi di moralità pubblica, di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali, di protezione del

Tabella
**Dalla notifica del progetto di decreto sull'indicazione dello stabilimento
alla nota del Mipaaf a difesa del decreto legislativo 145/2017**

DATA	EVENTO
30 marzo 2017	L'Italia notifica alla Commissione europea il progetto di decreto secondo la direttiva 2015/1535.
20 aprile 2017	La Conferenza Stato-Regioni modifica i termini di adeguamento.
3 luglio 2017	La Commissione europea emette parere circostanziato negativo. L'Italia ritira la notifica.
3 agosto 2017	L'Italia notifica il decreto, senza le modifiche promesse, ai sensi dell'articolo 45 del regolamento (UE) 1169/2011.
14 agosto 2017	La Commissione informa l'Italia che la procedura di cui all'articolo 45 non è applicabile.
8 settembre 2017	Incontro tra autorità italiane e Commissione.
15 settembre 2017	L'Italia pubblica a sorpresa il decreto sullo stabilimento in Gazzetta ufficiale.
22 settembre 2017	La Commissione chiede formalmente chiarimenti, dopo aver appreso dal pubblico dominio della pubblicazione del decreto.
28 settembre 2017	L'Italia notifica l'identico decreto come misura da mantenere dopo armonizzazione (articolo 114, Tfeu). La Commissione deve rispondere.
28 gennaio	La Commissione emette parere negativo sulla notifica ai sensi dell'articolo 114, Tfeu.
24 aprile 2018	Il rifiuto della Commissione diventa di dominio pubblico.
7 maggio 2018	Nota Mipaaf a difesa del decreto.

patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale, o di tutela della proprietà industriale e commerciale». In questo caso, l'Italia ha sostenuto che la necessità per mantenere la norma era di tutela della salute, grazie alla migliorata tracciabilità (accanto alla sempre citata richiesta popolare).

Un'implicazione importante di questa notifica ai sensi del 114 Tfeue è che l'Italia ha comunque riconosciuto che il regolamento (UE) 1169/2011 ha armonizzato completamente le indicazioni obbligatorie e che solo i motivi di cui all'articolo 36 del Tfeue (non del regolamento) potevano giustificare una norma con disposizioni diverse. Dunque, con l'eventuale fallimento della notifica ai sensi dell'articolo 114 Tfeue, l'Italia accettava che le indicazioni obbligatorie erano del tutto armonizzate e nessuna disposizione ulteriore era, in sostanza, legalmente possibile.

Il 31 gennaio 2018 la Commissione ha respinto la notifica italiana con la semplice motivazione che la norma era nuova e, quindi, non si tratta del mantenimento di una norma precedente, come del resto era palese anche nei contenuti. Giova ricordare che, anche se fosse caduta tale motivazione, la Commissione avrebbe dovuto verificare che la disposizione non costituisse «uno strumento di discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata nel commercio tra gli Stati membri» e se rappresentasse o no «un ostacolo al funzionamento del Mercato interno», quando è dichiarata l'intenzione del decreto di favorire l'acquisto di prodotti nazionali, recuperando la competitività.

Ora, lasciando ai giuristi una più ampia trattazione, è noto che l'inadempimento dell'obbligo di notifica comporta l'inapplicabilità delle regole tecniche di cui trattasi e che queste,



ECONORMA S.p.A.
Prodotti e Tecnologie per l'Ambiente



35
1983-2018
ANNIVERSARY

**Monitoraggio e
telecontrollo della
TEMPERATURA - U.R.%**

**Celle frigorifere (HACCP), Logistica,
Laboratori, Termotecnica, ecc.**



**Controller
FT-200/MP**

**Data Logger
FT-90/USB**



FT-105/RF-Plus



Controller FT-2500/GPS-GPRS



*Richiedi informazioni
e prezzi!*



**ECONORMA Sas - Via Olivera 52
31020 SAN VENDEMIANO (TV)
Tel. 0438.409049 email: info@econorma.com
www.econorma.com**

pertanto, non possono essere opposte ai singoli². Si comprende bene che la decisione della Commissione ha reso quindi inapplicabile il decreto, qualora vi fossero dubbi residui.

Per tre mesi, di tale decisione della Commissione né la stampa né i Ministeri interessati hanno dato alcuna notizia, lavorando invece ad estendere la portata del decreto addirittura ai prodotti alimentari realizzati all'estero per conto di imprese italiane e richiamando norme inconferenti alla materia per giustificare quest'ulteriore, e del tutto nuova, iniziativa.

Negli ultimi giorni di maggio, dopo che la notizia del respingimento del decreto è finalmente diventata pubblica, si è registrata un'ulteriore nota del Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali (Mipaaf), che ha ribadito l'applicabilità del decreto. Secondo la stampa, il Ministero avrebbe anche affermato che «solo un tribunale italiano può eventualmente annullare una norma del nostro ordinamento, non certo la Commissione».

Nello specifico, sembra chiaro dal tenore letterale dell'articolo 114, paragrafo 6, primo allinea, del Tfe («La Commissione, entro sei mesi dalle notifiche di cui ai paragrafi 4 e 5, approva o respinge le disposizioni nazionali in questione dopo aver verificato se esse costituiscano o no uno strumento di discriminazione arbitraria o una restrizione dissimulata nel commercio tra gli Stati membri e se rappresentino o no un ostacolo al funzionamento del mercato interno») che spetti alla Commissione approvare o respingere le disposizioni nazionali di questo tipo e che non esista alcun «tempo supplementare» dopo che la Commissione si è pronunciata (naturalmente l'Italia potrebbe proporre ricorso contro il provvedimento della Commissione alla Corte di Giustizia, abrogando comunque la norma nel mentre).

In merito, si deve segnalare l'eccezionale caso

del rilevamento di nitriti nella carne in Danimarca, in cui è appunto stato invocato l'articolo dei trattati predecessore dell'articolo 114 Tfe. In quella circostanza, la Corte di Giustizia diede ragione alla Danimarca³, con uno strascico che si manifesta nella recentissima decisione (UE) 2018/702. Persino in quel caso, pur ricorrendo, la Danimarca abrogò temporaneamente la sua disposizione (pagina 24 della sentenza), Peraltro, dovrebbero essere i funzionari del Mipaaf i primi a ricordare che è preciso obbligo della Pubblica Amministrazione applicare il diritto europeo e disapplicare il diritto nazionale contrastante. Sul punto, si deve notare che, mentre sulla serie dei decreti di origine è stata emanata una circolare che ne afferma la vigenza, nulla è finora stato emanato a riguardo del decreto sullo stabilimento.

È preciso obbligo della Pubblica Amministrazione applicare il diritto europeo e disapplicare il diritto nazionale contrastante

Il risultato è comunque la confusione. Una confusione che certamente non aiuta le imprese.

Resta ovviamente il problema di consigliare le aziende. Da un punto di vista regolatorio, lasciando ai giuristi più ampia trattazione dei presupposti, non c'è dubbio che il decreto non sia applicabile; dovrebbe non applicarlo la Pubblica Amministrazione *in primis* e disapplicarlo, se richiesto, il giudice.

Se l'opinione di chi scrive è sempre di non tollerare gli abusi, la scelta di applicare o meno il decreto deve spettare all'imprenditore o meglio all'operatore del settore alimentare.

² Sentenza della Corte di Giustizia europea del 30 aprile 1996. CIA Security International SA contro Signalson SA e Securitel SPRL. Causa C-194/94.

³ Sentenza della Corte di Giustizia europea del 20 marzo 2003. Danimarca/Commissione. Causa C-3/00.