

# Origine in etichetta

## Il legislatore italiano ci prova ancora

Problematico il coordinamento con le norme UE

di Carlo Correra

Avvocato ed Esperto di Legislazione degli Alimenti

**Con la legge di  
"Semplificazione"  
12/2019, le nuove regole  
per l'"origine" degli alimenti  
in etichetta riformano  
la legge 4/2011.  
Sono necessari, però,  
dei decreti interministeriali  
affinché si possano  
applicare.  
E diverse sono le criticità**

Come era prevedibile, in materia di etichettatura dell'"origine" degli alimenti anche il Legislatore italiano 2018/19 ha voluto dire la sua, tanto per non essere da meno di quelli che l'hanno preceduto, verrebbe da dire. E lo ha fatto con un preciso quanto ambizioso obiettivo: semplificare.

È infatti nel decreto legge 135/2018, il cosiddetto "Decreto Semplificazioni", poi convertito nella legge n. 12/2019, che ha inserito l'articolo 3 bis con «disposizioni in materia di etichettatura». Un lungo articolo, questo 3 bis, con cui è in effetti intervenuto sulla legge 4/2011 con la quale aveva, sulla stessa problematica di etichettatura, ritenuto di poter legiferare, "dimenticando",

però, le competenze, prevalenti, se non esclusive, del legislatore UE nella stessa materia.

Invero, sull'articolo 4 della suddetta legge 4/2011, disciplinante appunto l'etichettatura dei prodotti alimentari sotto il profilo della loro "origine", calava e prevaleva – di lì a poco,



ovvero il 25 ottobre del 2011, il regolamento (UE) 1169/2011, che regolava – ed ancora oggi regola – *ex novo* l'intera materia dell'etichettatura degli alimenti, provvedendo anche sul piano dell'indicazione della loro "origine" a mezzo dell'articolo 26.

Articolo 26 del quale è doveroso tenere ben distinte le previsioni del paragrafo 2 da quelle del paragrafo 3. Invero:

- mentre il paragrafo 2 si premura di disciplinare i casi in cui è "obbligatoria" l'indicazione del "Paese di origine o del luogo di provenienza reali" dell'alimento (e si tratta dei casi in cui «l'omissione di tale indicazione possa indurre in errore il consumatore» nonché di quelli riguardanti le "carni" di cui all'allegato XI dello stesso regolamento (UE) 1169/2011;
- invece il paragrafo 3 prende in considerazione i casi di "divergenza" tra «il Paese d'origine o il luogo di provenienza dell'alimento» (prodotto finito) e quello del suo «ingrediente primario».

In tal caso, la norma (articolo 26, paragrafo 3) stabilisce che:

«a) è indicato anche il Paese d'origine o il luogo di provenienza di tale ingrediente primario; oppure

b) il Paese d'origine o il luogo di provenienza dell'ingrediente primario è indicato come diverso da quello dell'alimento».

Disposizione chiara, dunque, e non bisognevole di particolari chiarimenti questa, ma che si chiude in questi termini:

«L'applicazione del presente paragrafo è soggetta all'adozione degli atti di esecuzione di cui al paragrafo 8».

Orbene, quest'ultima norma (paragrafo 8) ci risulta a tutt'oggi inevasa in quanto non sono stati emanati appunto i suddetti "atti di esecuzione". Nel frattempo, però, il Governo italiano cominciava ad emanare, per singole tipologie alimentari, decreti di attuazione della legge 4/2011. Iniziativa, questa, che in linea di principio, non gli era preclusa, ma che andava intrapresa non sulla base di una normativa nazionale, la legge

4/2011 appunto, peraltro superata e soverchiata dalla successiva normativa comunitaria in materia (il regolamento (UE) 1169/2011), ma semmai sulla base e nel rispetto della stessa legislazione comunitaria ovvero ai sensi dell'articolo 39 del regolamento (UE) 1169/2011 suddetto.

Invero, il paragrafo 2 di tale norma (articolo 39) ha aperto la strada ai legislatori dei Paesi membri per «introdurre disposizioni concernenti l'indicazione obbligatoria del Paese d'origine o del luogo di provenienza degli alimenti (ma) solo ove esista un nesso comprovato tra talune qualità dell'alimento e la sua origine o provenienza».

Una condizione quest'ultima che però verosimilmente dovrebbe indurre il singolo Paese membro ad avviare piuttosto una procedura di riconoscimento della denominazione Dop o quantomeno Igp per l'alimento interessato.

Comunque queste disposizioni dovranno seguire – per la loro adozione ed entrata in vigore – la "procedura di notifica" di cui all'articolo 45 dello stesso regolamento (UE) 1169/2011 e – continua il paragrafo 2 dell'articolo 39 succitato – «al momento di notificare tali disposizioni alla Commissione gli Stati membri forniscono elementi a prova del fatto che la maggior parte dei consumatori attribuisce un valore significativo alla fornitura di tali informazioni».

Sennonché i decreti che dal 2011 in poi il Governo italiano ha emanato (per disciplinare l'indicazione dell'origine in etichetta) sono stati carenti proprio per il mancato rispetto di tale procedura di notifica.

E di questi errori pare che abbia tenuto conto l'attuale legislatore.

## La "semplificazione" della legge 12/2019

Invero, con la legge di "semplificazione" 12/2019 si è intervenuti proprio sull'articolo 4 della legge 4/2011, abrogando i commi 1 e 2 e sostituendo il comma 3 con i seguenti commi:

- comma 3: si prevedono decreti interministeriali per definire «per le finalità di cui alle lettere b), c), e d) del paragrafo 1 dell'articolo 39 del medesimo regolamento i casi in cui l'indicazione del luogo di provenienza è obbligatoria»

e si precisa espressamente che questi decreti verranno sottoposti alla "procedura di notifica" alla Commissione UE, secondo l'articolo 45 del regolamento (UE) 1169/2011.

Ancora una volta, però, l'operatività dei nuovi obblighi di indicazione dell'"origine" in etichetta è rinviata a futuri atti amministrativi (i decreti interministeriali) e, quindi, con il concreto rischio di un "sorpasso" da parte del legislatore UE e della Commissione europea.

## Ancora una volta l'operatività dei nuovi obblighi di indicazione dell'origine in etichetta è rinviata a futuri atti amministrativi

Tutto bene dunque? Tutto chiaro finalmente? Speriamo di sì, anche se resta la perplessità della previsione per il solo "luogo di provenienza" e non anche per il "Paese di origine": due nozioni queste – provenienza ed origine – che, come è noto, non sono affatto equivalenti, quantomeno in materia di disciplina dell'etichettatura alimentare. Lo afferma, infatti, testualmente lo stesso regolamento (UE) 1169/2011 laddove – in sede di articolo 2, intitolato "Definizioni" – fornisce (paragrafo 2, lettera g) la seguente nozione del "luogo di provenienza": «qualunque luogo indicato come quello da cui proviene l'alimento, ma che non è il "Paese d'origine", come individuato ai sensi degli articoli da 23 a 26 del regolamento (CEE) 2913/92: il nome, la ragione sociale o l'indirizzo dell'operatore del settore alimentare apposto sull'etichetta non costituisce un'indicazione del Paese di origine o del luogo di provenienza del prodotto alimentare ai sensi del presente regolamento».

Dunque, per il "Paese d'origine" occorre rifarsi al codice doganale (all'epoca il regolamento (CEE) 2913/1992, oggi il regolamento (UE) 952/2013).

Inoltre, va pure osservato, l'articolo 39 prende in considerazione la "provenienza" (e pure

l'"origine") solo dell'"alimento" ovvero del prodotto alimentare "finito" e non anche quella del suo "ingrediente primario": per quest'ultimo, dunque, resta invariata la situazione normativa sopra illustrata ovvero il regime giuridico previsto dall'articolo 26, paragrafo 3, del regolamento (UE) 1169/2011 e dal suo regolamento di esecuzione (UE) 2018/775, la cui applicazione, peraltro, decorre solo dal 1° aprile 2020;

- comma 3 *bis*: si precisa ulteriormente che «con il decreto di cui al comma 3 sono individuate le categorie specifiche di alimenti per le quali è stabilito l'obbligo dell'indicazione del luogo di provenienza».

Ancora una volta, dunque, il riferimento è solo al "luogo di provenienza" e non anche al "Paese d'origine".

Lo stesso comma 3 *bis* precisa che il futuro "decreto interministeriale" (di cui al precedente comma 3) dovrà essere fondato «su appositi studi diretti a individuare la presenza di un nesso comprovato tra talune qualità degli alimenti e la relativa provenienza nonché a valutare in quale misura sia percepita come significativa l'indicazione relativa al luogo di provenienza e quando la sua omissione sia riconosciuta ingannevole».

Orbene, siamo al cospetto di una norma che suscita più di una perplessità ovvero:

- in primo luogo, si è al cospetto di una formulazione verbosa e ridondante, che mal o per nulla si concilia con lo stile (auspicabilmente asciutto e chiaro) proprio della "norma giuridica" quanto piuttosto con quello di una "relazione" che semmai accompagna e spiega (al Parlamento prima ed ai cittadini poi) le motivazioni e le finalità di un testo normativo;

- in secondo luogo, il ricorso a nozioni decisamente vaghe e soggettive (quali la "percezione" e l'"ingannevolezza") fa vacillare uno dei capisaldi del nostro ordinamento giuridico, quale è quello della cosiddetta "tipicità" dell'illecito ovvero della necessità di contorni netti e precisi per i comportamenti che si vogliono vietare e sanzionare;

- infine, il collegamento tra "luogo di provenienza" e "qualità" degli alimenti ci riconduce inevitabilmente alle categorie giuridiche

degli alimenti Dop e Igp, anche se resta incomprendibile – a questo punto – il mancato richiamo nel testo alla nozione di “Paese di origine”, avendo quest’ultimo sicuramente maggior incidenza sulla qualità dell’alimento che non il suo “luogo di provenienza”;

- comma 3 *ter*: ritorna in questo comma, appunto, il richiamo alla nozione di “Paese di origine”, ma – ad onor del vero – in un contesto la cui complessità si presenta quanto mai lontana da quell’obiettivo della “semplificazione”, che avrebbe dovuto improntare l’intero articolato. Infatti, la norma così recita:

«3 *ter*. L’indicazione del luogo di provenienza è sempre obbligatoria, ai sensi dell’articolo 26, paragrafo 2, lettera a), del regolamento (UE) 1169/2011, quando sussistano le condizioni di cui all’articolo 1 del regolamento di esecuzione (UE) 2018/775 della Commissione, del 28 maggio 2018. La difformità fra il Paese di origine o il luogo di provenienza reale dell’alimento e quello evocato dall’apposizione di informazioni di cui al predetto articolo 1 del regolamento (UE) 2018/775, anche qualora risultino ottemperate le disposizioni dell’articolo 26, paragrafo 3, del regolamento (UE) 1169/2011, si configura quale violazione di cui all’articolo 7 del medesimo regolamento (UE) 1169/2011, in materia di pratiche leali d’informazione».

## Si ha il forte dubbio che le categorie giuridiche “Paese di origine” e “luogo di provenienza” siano usate come intercambiabili

Ed a questo punto si ha il forte dubbio che le due categorie giuridiche – “Paese di origine” e “luogo di provenienza” – nella normativa in esame (articolo 3 della legge 12/2019) siano state usate come intercambiabili laddove, come abbiamo sopra ricordato,

sono invece tenute ben distinte dal legislatore UE (articolo 2 del regolamento UE 1169/2011).

## E le aziende “stanno a guardare”

Di fronte a questo complesso, tormentato e complicato scenario normativo sarebbe troppo semplice ed illusorio concludere che le aziende alimentari “stanno a guardare”, come le “stelle” del celebre romanzo di Cronin.

Purtroppo per loro, invece, non possono “stare a guardare”, ma devono “etichettare” ottemperando alle prescrizioni delle norme comunitarie (e nazionali, ove operanti) anche in materia di indicazione dell’“origine”.

Emblematica delle loro difficoltà è la travagliata vita dei decreti che negli ultimi anni il Governo italiano si è ritenuto in diritto di emanare in materia, ovvero:

- il decreto 9 dicembre 2016 sull’indicazione in etichetta dell’origine della materia prima impiegata per il latte e i prodotti lattiero-caseari;
- il decreto 26 luglio 2017 sull’indicazione in etichetta dell’origine del riso;
- il decreto 26 luglio 2017 sull’indicazione in etichetta dell’origine del grano duro per paste di semola di grano duro;
- il decreto 16 novembre 2017 per l’indicazione in etichetta dell’origine del pomodoro.

Per tutti questi decreti era stata prevista la fine della loro operatività giuridica con l’entrata in vigore degli “atti esecutivi” sull’origine adottati dalla Commissione europea in ottemperanza all’articolo 26, paragrafi 5 e 8, del regolamento (UE) 1169/2011.

Sennonché il regolamento (UE) 775/2018 al riguardo emanato dalla Commissione, come è noto, benché entrato in vigore già alla data del 1° giugno 2018, si applica a decorrere dal 1° aprile 2020 (articolo 4).

In pratica, la maldestra formulazione dei nostri decreti (riferendosi essi all’“entrata in vigore” e non all’“applicazione” delle norme comunitarie) avrebbe creato un vuoto di disciplina – sull’ etichettatura dell’origine di quelle tipologie alimentari – appunto dal 1° giugno 2018 fino al 1° aprile 2020.



Pertanto, il Governo italiano si è dovuto “affrettare” con decreto del Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali del 7 maggio 2018 ad aggiungere – nei decreti sopra elencati – le parole «ovvero, se diversa dalla loro data di applicazione», in tal modo prolungandone l’operatività fino al momento di “applicazione” (e non più di “entrata in vigore”) del regolamento (UE) 2018/775.

**È inevitabile chiederci se e quanto questo sistema giuridico sulle “origini” degli alimenti sia compatibile con le dimensioni medio/piccole, quando non artigianali, delle nostre aziende alimentari**

Pertanto, è singolare che tale decreto, datato 7 maggio 2018, sia comparso sulla Gazzetta Ufficiale italiana solo il 9 giugno 2018 ovvero dopo che sulla Gazzetta dell’Unione Europea del 29 maggio 2018 era già stato a sua volta pubblicato il surriferito regolamento (UE) 2018/775. In pratica, vi è stato un virtuale vuoto normativo al riguardo quantomeno dal 1° giugno al 9 giugno 2018.

Come si vede, uno scenario complicato e contorto nel quale non è davvero invidiabile la posizione delle aziende alimentari chiamate al rispetto delle normative in materia di etichettatura riferite all’indicazione dell’“origine”.

Ed evitiamo a questo punto, per carità di patria ovvero per solidarietà con la pazienza dei nostri Lettori, di porci il problema dell’operatività o meno di altre norme specifiche quali – ad esempio – quelle sull’origine del “miele” e di cui al decreto legislativo 179/2004: disposizione questa che, non essendo atto di natura amministrativa (diversamente dai suddetti decreti), ma autonomo atto legislativo, riteniamo che sfugga, in quanto tale, ai meccanismi “transitori” sopra illustrati per i quattro decreti ministeriali e si ponga semmai in competizione con gli altri atti di natura legislativa successivi (legge 4/2011 e



legge 12/2019) e verosimilmente di fronte ad essi soccomba.

È inevitabile, però, a questo punto chiedere e chiederci se e quanto questo sistema giuridico sulle “origini” degli alimenti sia compatibile con le dimensioni medio/piccole, quando non artigianali, delle nostre aziende alimentari e quindi con le loro risorse economiche e con la conseguente quanto inevitabile continua ricerca di fornitori validi per qualità e concorrenziali per i costi.

Fornitori che possono variare anche nell’arco di tempi brevi, con conseguente necessità di aggiornare ogni volta le etichette se il mutamento incide anche sull’“origine” dell’alimento ove collegata con l’origine dei singoli ingredienti. Si profila, stando alla “ratio” che sembra ispirare Governo e Legislatore italiano, un tipo di disciplina che paradossalmente si rivela più compatibile con le esigenze della produzione alimentare “industriale” che non con quelle delle aziende medio/piccole, quando non artigianali, che invece costituiscono non poca e significativa parte della produzione alimentare italiana “di qualità”.