

# Verità talora... ingannevoli L'origine territoriale

Tante le incertezze e le contraddizioni normative

di **Carlo Correra**

Avvocato ed Esperto di Legislazione degli alimenti

**Lo scenario normativo  
sull'origine in etichetta  
non tutela né il diritto  
ad una ragionevole  
informazione del  
consumatore  
né quello dell'azienda  
alimentare ad individuare  
il più corretto percorso  
per soddisfare l'obbligo  
del rispetto della legge.  
Un'analisi delle norme**

**P**resentiamo, di seguito, la seconda parte dell'articolo "Verità talora... ingannevoli. L'origine territoriale". La prima è stata pubblicata sul numero scorso alle pagine 43-46.

## La normativa europea sull'origine

Il continuo riferimento, nei commi 49 e 49 bis della legge 350/2003 sulla tutela del "Made in Italy", alla «normativa europea sull'origine»

delle merci ci impone naturalmente di ricercare quest'ultima almeno in termini essenziali.

Punto di partenza di tale ricerca riteniamo debba essere il codice doganale comunitario, la cui ultima versione è data dal regolamento (UE) 2015/2446 (integrazione del regolamento (UE) 952/2013) ed i cui articoli 31 (per le «merci integralmente ottenute in un unico Paese o territorio») e 32 (per le «merci alla cui produzione contribuiscono due o più Paesi o territori») sono i cardini di tale ricerca.

In particolare, va ricordato l'articolo 32 che, occupandosi del profilo più problematico ovvero di quello delle «merci alla cui produzione abbiano contribuito due o più Paesi o territori», ribadisce il principio secondo cui:

«Si considera che le merci di cui all'allegato 22-1 abbiano subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale, che ha come risultato la fabbricazione di un prodotto nuovo o che rappresenta una fase importante della fabbricazione, nel Paese o territorio in cui le norme contenute in tale allegato sono soddisfatte o che è identificato da tali norme».

In sintesi, secondo queste disposizioni doganali è il luogo di «ultima trasformazione o lavorazione sostanziale» ad individuare il Paese o territorio di origine di una merce (anche di un prodotto ali-

mentare, dunque) alla cui produzione contribuiscono più Paesi o territori.

Un ulteriore contributo normativo, utile al fine della focalizzazione della nozione giuridica di "trasformazione o lavorazione sostanziale", possiamo ricavarlo – argomentando "al contrario" – dal regolamento (CE) 852/2004, il cui articolo 2 (intitolato "Definizioni"), in sede di paragrafo 1, punto n), così individua i "prodotti non trasformati":

«n) prodotti alimentari non sottoposti a trattamento, compresi prodotti che siano stati divisi, separati, sezionati, affettati, disossati, tritati, scuoiati, frantumati, tagliati, puliti, rifilati, decorati, macinati, refrigerati, congelati, surgelati o scongelati».

## È il luogo di ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ad individuare il Paese o territorio di origine di una merce alla cui produzione contribuiscono più Paesi o territori

Tutte queste operazioni, dunque, sono escluse dalla nozione di "trasformazione" di una sostanza alimentare.

Un cenno ulteriore merita, inoltre, la nozione di "trattamento", richiamata nel punto n) appena riportato, nozione questa da ricavare dal precedente punto m), che così a sua volta la declina:

«m) trattamento: qualsiasi azione che provoca una modifica sostanziale del prodotto iniziale, compresi trattamento termico, affumicatura, salagione, stagionatura, essiccazione, marinatura, estrazione, estrusione o una combinazione di tali procedimenti».

Ognuno di questi "trattamenti", dunque, stando alle combinate disposizioni appena riportate, coincide con la nozione di "trasformazione",

fermo restando che il tema che qui ci occupa – ovvero, quello della determinazione dell'"origine" territoriale del prodotto alimentare finito, parrebbe far riferimento non ad una semplice "trasformazione", ma ad una "trasformazione sostanziale".

Sennonché, a questo punto, appare doveroso porre il dubbio interpretativo per verificare se quell'aggettivo – "sostanziale" – sia riferito solo alla nozione di "lavorazione" e non vada invece collegato anche all'espressione "trasformazione" dalla quale è fisicamente intervallato!

Sul versante interpretativo opposto, però, va ricordato che la più recente legge italiana in tema di etichettatura sull'"origine territoriale" dei prodotti alimentari – la legge 4/2011 – si attiene, invece, al solo criterio dell'"ultima trasformazione sostanziale" (articolo 4) e non considera la "lavorazione sostanziale".

Terza, e forse più ragionevole soluzione interpretativa, è infine quella che ritiene l'espressione "lavorazione sostanziale" come equivalente ovvero esplicativa della nozione di "trasformazione".

## L'origine territoriale in etichetta per il regolamento comunitario 1169/11

Passando alla disciplina dell'origine territoriale secondo la normativa specifica per l'etichettatura dei prodotti alimentari ovvero il regolamento (UE) 1169/2011, la disciplina generale delle "informazioni sugli alimenti", ricordiamo che – in sede di articolo 9 – tra le "indicazioni obbligatorie" da riportare in sede di etichettatura della confezione alimentare si richiede pure «il Paese di origine o il luogo di provenienza ove previsto dall'articolo 26».

Di tale norma (l'articolo 26) ci preme di sottolineare che l'obbligo di indicare in etichetta il Paese d'origine o il luogo di provenienza di un alimento sorge:

- soltanto «nel caso in cui l'omissione di tale indicazione possa indurre in errore il consumatore in merito al Paese d'origine o al luogo di provenienza reali dell'alimento, in particolare se le informazioni che accompagnano l'ali-

mento o contenute nell'etichetta nel loro insieme potrebbero altrimenti far pensare che l'alimento abbia un differente Paese d'origine o luogo di provenienza» (così testualmente il punto a) del paragrafo 2 dell'articolo 26 in esame): in pratica, l'obbligo sorge per evitare una condizione di «ingannevolezza» (riguardo all'origine dell'alimento) nella formulazione dell'etichetta;

- per le «carni» individuate dai codici dell'alle-gato XI del regolamento (UE) 1169/2011.

Sennonché (paragrafo 3 dell'articolo 26), se si tratta di un prodotto alimentare caratterizzato dalla presenza di un «ingrediente primario» (come tale individuato secondo la definizione di cui all'articolo 2, paragrafo 2), punto q), dello stesso regolamento (UE) 1169/2011) il cui Paese d'origine o luogo di provenienza non coincide con quello del prodotto alimentare:

- si dovrà procedere ad indicare «anche il Paese d'origine o il luogo di provenienza dell'ingre-diente primario»; oppure
- si dovrà precisare in etichetta che il Paese d'origine o il luogo di provenienza dell'ingre-diente primario è «diverso» da quello dell'alimento finito.

A questo punto, è doveroso ricordare che lo stesso regolamento (UE) 1169/2011, in sede di articolo 2, paragrafo 2, punto q), definisce:

««ingrediente primario»: l'ingrediente o gli ingre-dimenti di un alimento che rappresentano più del 50% di tale alimento o che sono associati abitualmente alla denominazione di tale alimento dal consumatore e per i quali nella maggior parte dei casi è richiesta un'indicazione quantitativa».

Peraltro, il paragrafo 3 dell'articolo 26 sopra illustrato si conclude precisando che: «L'applicazione del presente paragrafo è soggetta all'adozione degli atti di esecuzione di cui al paragrafo 8» ovvero all'adozione da parte della Commissione europea di appositi atti di esecuzione. Atti di esecuzione che – a quanto ci risulta – sinora si sono registrati per:

- l'olio d'oliva, con il regolamento di esecuzione (UE) 29/2012;
- le carni, con il regolamento (UE) 1337/2013.

## **Norme speciali per l'«origine» di specifiche tipologie alimentari**

A fronte dell'inerzia del legislatore comunitario per l'attuazione delle norme sull'origine (di cui all'articolo 26 del regolamento (UE) 1169/2011) va segnalata, invece, l'effervesienza del legislatore italiano (ma, per specifici set-tori merceologici, anche di altri Paesi membri dell'Unione europea (UE): si veda la Francia, ad esempio, nel settore del latte e delle carni) con iniziative di emanazione di norme nazionali che impongono l'indicazione in etichetta dell'origine per specifiche produzioni alimentari.

## **A fronte dell'inerzia del legislatore comunitario per l'attuazione delle norme sull'origine, va segnalata, invece, l'effervesienza del legislatore italiano**

Per l'Italia va ricordata, infatti, la sopra già citata legge 4/2011, la cui prima applicazione concreta si è avuta – come è noto – solo con il recente decreto ministeriale 9 dicembre 2016 e relativamente al solo settore lattiero-caseario, comunque previo nulla osta della Commissione europea.

Vi è, però, tutta una serie di altre disposizioni normative nazionali riportanti la previsione dell'obbligo di indicare in etichetta l'origine territoriale dell'alimento o del suo ingredien-te/materia prima, con riferimento a specifiche tipologie di prodotti alimentari, tra cui:

- per il miele, il decreto legislativo 179/2004;
- per il latte fresco, il decreto ministeriale del 27 maggio 2004;
- per la passata di pomodoro, il decreto ministe-riale 17 febbraio 2006.

Orbene, è di tutta evidenza che, rispetto a questi prodotti, quell'obbligo di etichettatura si pone, sul piano giuridico, diversamente a seconda che sia



Gli obblighi di etichettatura dei prodotti alimentari rientrano nelle competenze esclusive del legislatore UE in quanto eventuali indicazioni obbligatorie unilaterali si tradurrebbero in veri e propri ostacoli alla "libera circolazione delle merci", garantita dai Trattati sul mercato comunitario.

21

stato previsto da una norma nazionale piuttosto che da una norma comunitaria. Ricordiamo, infatti, che gli obblighi di etichettatura dei prodotti alimentari rientrano nelle competenze esclusive del legislatore UE in quanto eventuali indicazioni obbligatorie unilaterali, ovvero introdotte da un singolo legislatore nazionale ed operative anche su prodotti provenienti da altri Paesi membri, si tradurrebbero in veri e propri ostacoli alla "libera circolazione delle merci" garantita dai Trattati sul mercato comunitario.

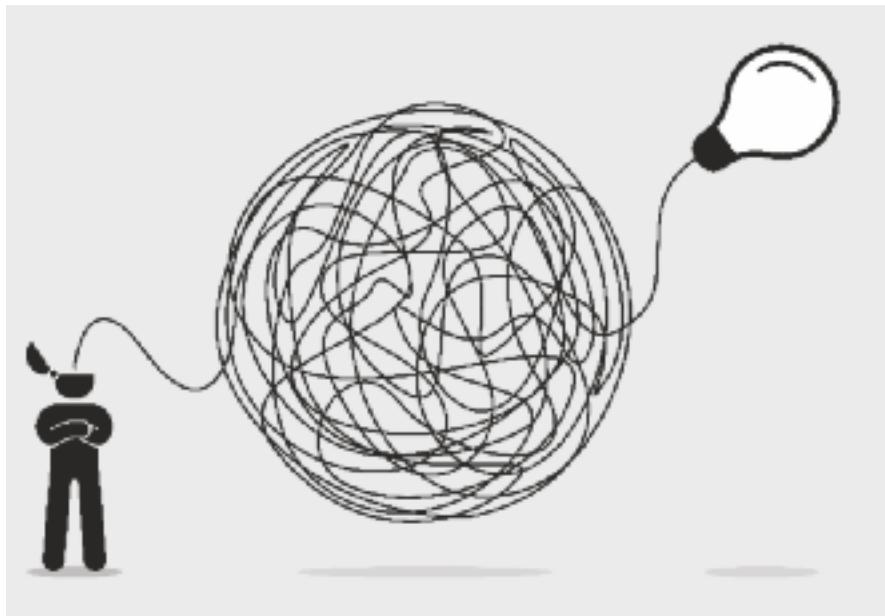
Significativo, al riguardo, è quanto si è registrato di recente per il settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari con il decreto ministeriale del 9 dicembre 2016, dal quale l'obbligo di indicazione dell'origine territoriale è stato sì introdotto, ma:

- solo previo consenso della Commissione europea, e
- solo per prodotti fabbricati in Italia e destinati al solo mercato italiano.

Tornando, invece, alle disposizioni di cui ai vari decreti – legislativi o ministeriali che siano – anteriori all'entrata in vigore del regolamento

(UE) 1169/2011, riteniamo che siano ormai da reputare non più applicabili neppure in Italia se nel frattempo non è stata seguita la procedura prevista dagli articoli 38 e 39 del suddetto regolamento per "adottare o mantenere" disposizioni normative nazionali nelle materie disciplinate dal regolamento stesso. In particolare, è significativo che il suddetto articolo 39, in sede di paragrafo 2, preveda espressamente la facoltà, per il singolo Stato membro, di «introdurre disposizioni concernenti l'indicazione obbligatoria del Paese di origine o del luogo di provenienza degli alimenti solo ove esista un nesso comprovato tra talune qualità dell'alimento e la sua origine o provenienza».

Situazione particolare, circa l'obbligo di indicazione dell'origine territoriale, è poi quella riguardante i prodotti ortofrutticoli. Invero, per questi il regolamento (CE) 1221/2008, in sede di articoli 5 e 6, ha previsto l'obbligo di indicare il «Paese di origine» (articolo 5) e ciò anche nel caso di «mischugli di ortaggi» (articolo 6). Siamo – in questo caso – al cospetto di norma settoriale di fonte UE, anche se di epoca anteriore a quella



Il quadro normativo, sia nazionale che comunitario, sull'origine in etichetta appare decisamente esplicito nella sua farraginosità.

del regolamento (UE) 1169/2011: pertanto, per il principio della successione delle leggi nel tempo, quest'ultimo regolamento dovrebbe prevalere.

Sennonchè, in mancanza di norme di attuazione specifiche (per questo settore merceologico), la disciplina facente capo all'articolo 26 del regolamento sulle informazioni al consumatore resta, almeno finora, non applicabile e così lascia – a nostro giudizio – campo libero all'applicazione di quella, sempre di fonte UE, del 2008.

Il quadro normativo – sia nazionale che comunitario – emerso da questa nostra, sia pur sommaria, ricerca appare decisamente esplicito nella sua complessità o, meglio ancora, nella sua contorta farraginosità. Il legislatore italiano, infatti, si è distinto per un'azione sempre più confusa e contraddittoria, tanto da pervenire – come abbiamo visto – a risultati persino opposti a quelli che ragionevolmente intendeva persegui-  
re. Né, dal canto suo, meno censurabile è risultata l'azione del legislatore comunitario: anche nel suo caso, infatti, si registra una miriade di

disposizioni settoriali sulle quali avrebbe dovuto far luce il faro (!?) delle disposizioni generali introdotte con il regolamento (UE) 1169/2011.

Sennonchè, a distanza di ormai oltre due anni dalla piena operatività di questa normativa europea, il suo articolo 26 (disciplinante, appunto, l'indicazione dell'origine territoriale dei prodotti alimentari) è rimasto ancora privo delle disposizioni di esecuzione (ritardo, questo, evidenziato e censurato di recente anche dalla Corte di

Giustizia dell'Unione europea, sezione Terza, con la sentenza C- 113/2015 del 22 settembre 2016<sup>1</sup>).

## **L'articolo 26 del regolamento (UE) 1169/2011, che disciplina l'indicazione dell'origine territoriale dei prodotti alimentari, è rimasto ancora privo delle disposizioni di esecuzione**

Uno scenario di incertezze e contraddizioni normative, questo, che al momento riesce nell'“impresa” di non tutelare né il diritto ad una ragionevole informazione del consumatore né quello dell'azienda alimentare ad individuare il più corretto percorso per soddisfare l'obbligo del rispetto della legge.

<sup>1</sup> Vedi: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&td=ALL&num=C-113/15>. Nella tabella “Collegamenti ai testi”, in corrispondenza della voce “Sentenza > Curia”, selezionare la lingua di preferenza in cui si vuole leggere la sentenza.