

Stabilimento in etichetta Torna l'obbligo

Analisi e criticità del decreto legislativo 145/2017

di Carlo e Corinna Correrà

Avvocati ed Esperti di Legislazione degli alimenti

***Dal campo di applicazione
ai tempi di attuazione
del nuovo obbligo
di etichettatura.
Con note critiche
su sanzioni e autorità
competente***

Dopo qualche anno di "latitanza" torna sulle confezioni alimentari l'indicazione dello stabilimento di produzione o (se diverso) di confezionamento.

In verità, per alcuni organi del controllo ufficiale quest'obbligo non era mai andato via, neppure con la piena applicazione – dal 13 dicembre 2014 – del regolamento (UE) 1169/2011, che, a differenza di quanto stabiliva la normativa precedente (il decreto legislativo 109/1992), tra le "indicazioni obbligatorie" (art. 9) quella "sede" non aveva annoverato.

Assenza in verità non sorprendente ove si consideri che il legislatore comunitario, in effetti, già nelle sue direttive degli anni '80 e '90 (poi recepite, appunto, nel decreto legislativo 109/1992 e successive modifiche) non aveva previsto l'obbligo di questa indicazione introdotta, invece, per libera scelta del nostro legislatore nazionale.

Coerentemente, neppure il regolamento (UE) 1169/2011 ha prescritto tale indicazione che, invece, il legislatore italiano reputa indispensabile per esigenze – a suo dire – di completa "informazione" del consumatore e per esigenze legate alla "rintracciabilità" dell'alimento (in tal senso, si veda il primo paragrafo dell'articolo 1 del decreto legislativo 145/2017, che qui si va a commentare).

Non sappiamo quanto nella realtà siano fondate tali esigenze di rintracciabilità per tale via e fino a qual punto l'indicazione della sede dello stabilimento corrisponda ad una reale attesa del consumatore. Tuttavia, non si può non condividere ogni indicazione che renda quanto più possibile trasparente e completa l'informazione del consumatore.

Ciò posto, però, non possiamo esimerci da alcune riflessioni, anche critiche, sui contenuti della nuova normativa al riguardo.

Campo di applicazione (articolo 1)

A parte il titolo fuorviante, la norma non presenta particolari difficoltà interpretative.

Il comma 1 dell'articolo 1, infatti, si limita a giustificare l'introduzione del nuovo obbligo di etichettatura (sede dello stabilimento di produzione o di confezionamento) con quelle esigenze di

“informazione del consumatore” e di “rintracciabilità” appena sopra ricordate e che ben poco si possono individuare come “campo di applicazione” della normativa.

Semmai più pertinente è il comma 2, che ribadisce il mantenimento in vigore delle disposizioni relative all’etichettatura del settore “vitivinicolo” (regolamento (UE) 1308/2013, allegato VII, parte II, punti da 1 a 11 e punti 13, 15 e 16).

In realtà, la vera e più significativa formulazione del “campo di applicazione” la si desume dall’articolo 7 (intitolato: “Clausola di mutuo riconoscimento”), come tra poco ampiamente illustreremo.

Definizioni (articolo 2)

Nel secondo articolo del decreto viene ricordato che i termini di “alimento”, “impresa alimentare”, “operatore del settore alimentare” e “consumatore finale” vanno intesi secondo le definizioni al riguardo contenute nel regolamento (CE) 178/2002 e che la nozione di “alimento preimballato” va ricondotta a sua volta alla definizione contenuta nel regolamento (UE) 1169/2011.

Obbligo di indicazione in etichetta della sede dello stabilimento di produzione o, se diverso, di confezionamento (articolo 3)

Una prima riflessione sull’articolo 3 riguarda l’alternativa sullo stabilimento da indicare in etichetta: ovvero quando indicare quello di “produzione” e quando quello di “confezionamento”.

Per chi, come questi autori, non ritenga discrezionale tale alternativa e voglia rispettare i dichiarati obbiettivi della nuova normativa ovvero garantire la “rintracciabilità” dell’alimento da parte degli organi di controllo, come si premura di chiarire il paragrafo 1 dell’articolo 1 del decreto, la soluzione più pertinente – quando le due operazioni (produzione e confezionamento) sono state eseguite in due stabilimenti diversi – è quella di indicare lo stabilimento di “confezionamento” ovvero la sede lavorativa dove si è veri-

ficato l’ultimo intervento (il “confezionamento”, appunto) sul prodotto alimentare.

Quando la produzione e il confezionamento sono stati eseguiti in due stabilimenti diversi la soluzione più pertinente è quella di indicare in etichetta lo stabilimento di confezionamento

Con tale indicazione – ovvero “rintracciando” il confezionatore – sarà agevole, ove occorra, risalire anche al produttore dell’alimento.

Un secondo rilievo, desumibile dal paragrafo 1 di questo articolo 3, riguarda, in realtà, il “campo di applicazione” della nuova norma, precisandosi che questa si applica ai «prodotti alimentari preimballati destinati al consumatore finale o alle collettività» e, quindi, riteniamo di poter concludere, ne sono esenti le confezioni di materie prime o di semilavorati destinati ad altri operatori alimentari per l’ulteriore lavorazione.

Il paragrafo 2, inoltre, consente espressamente di riportare l’indicazione della “sede dello stabilimento” in questione anche solo sui “documenti commerciali”, a condizione che questi siano allegati alla confezione alimentare o che «siano stati inviati prima o contemporaneamente alla consegna».

Disposizione questa che, in realtà, reitera l’identica prescrizione prevista in generale per tutte le indicazioni obbligatorie dall’articolo 8, punto 7), del regolamento (UE) 1169/2011.

Sede dello stabilimento di produzione o, se diverso, di confezionamento (articolo 4)

L’articolo 4 fornisce soprattutto i dettagli per il più corretto adempimento dell’obbligo in questione, chiarendo che:

- la «sede [...] è identificata dalla località e dall’indirizzo dello stabilimento» (paragrafo 1);

indirizzo che però si può omettere quando «l'indicazione della località consenta l'agevole e immediata identificazione dello stabilimento» (paragrafo 2);

- l'indicazione dello stabilimento può essere omessa quando (paragrafo 3) si tratta di prodotto preimballato riportante il marchio o bollo sanitario prescritto dai regolamenti comunitari ovvero un marchio contenente l'indicazione dello stabilimento ovvero ancora la sede dello stabilimento che coincide con la sede, già presente in etichetta, dell'operatore del settore alimentare (Osa) responsabile della commercializzazione del prodotto.

Il paragrafo 4 consente di riportare anche una pluralità di stabilimenti del medesimo Osa responsabile purché sia poi evidenziato, di volta in volta, lo stabilimento effettivo per lo specifico prodotto «mediante punzonatura od altro segno».

Chiude il paragrafo 5 con un esplicito richiamo alle generali disposizioni di etichettatura (articolo 13 del regolamento (UE) 1169/2011) per quanto riguarda le "modalità di presentazione" da rispettare per questa (sede dello stabilimento) come per ogni altra «indicazione obbligatoria» ovvero che vengano «apposte in un punto evidente in modo da essere facilmente visibili, chiaramente leggibili ed eventualmente indelebili. Esse non sono in alcun modo nascoste, oscurate, limitate o separate da altre indicazioni scritte o grafiche o altri elementi suscettibili di interferire» (articolo 13, paragrafo 1).

Anche per le dimensioni dell'indicazione in questione il riferimento è alle norme generali di cui al suddetto articolo 13, paragrafi 2 e 3.

Le sanzioni (articolo 5)

L'articolo 5 prevede:

- la sanzione amministrativa da 2.000 a 15.000 euro in caso di mancata indicazione dello stabilimento in etichetta (od anche solo nei documenti commerciali nel caso di prodotti con destinazione diversa da quella del consumatore finale): e qui è sorprendente la

netta differenza, in eccesso, di questa sanzione rispetto a quella – da 1.600 a 9.500 euro – finora prevista dal decreto legislativo 109/1992 per questa come per le altre omissioni di indicazioni obbligatorie;

- stessa sanzione (e stesse considerazioni critiche) nel caso di omessa punzonatura od evidenziazione dello stabilimento specifico quando ne sia stato riportato più di uno dello stesso Osa;
- sanzione amministrativa da 1.000 a 8.000 euro nel caso che l'indicazione dello stabilimento sia presente, ma non sia stata formulata nel rispetto delle modalità di presentazione di cui all'articolo 13 del regolamento (UE) 1169/2011 sopra ricordate.

In realtà, per tutte queste disposizioni sanzionatorie è doveroso osservare:

- la mancanza di coincidenza tra il doppio del minimo ed un terzo del massimo della sanzione edittale di modo che, per chi intenda avvalersi della soluzione del cosiddetto "pagamento in via breve" entro il sessantesimo giorno da quello della contestazione dell'infrazione (articolo 16 della legge 689/1981), sarà sempre più vantaggioso optare per il doppio della sanzione minima. Soluzione sanzionatoria, questa, ormai insolita in quanto da svariati anni il legislatore italiano ha previsto quasi sempre la coincidenza tra quei due estremi sanzionatori;
- una presenza, ormai si può dire "fissa", nelle norme sanzionatorie amministrative in campo alimentare, quella della cosiddetta "clausola di riserva penale" ("salvo che il fatto costituisca reato").

In tal modo, l'illecito amministrativo resta assorbito nell'eventuale ipotesi di reato che l'organo del controllo ufficiale riterrà di ipotizzare e che poi dovrà essere confermata dal giudice penale.

Come già abbiamo più volte sottolineato in altre occasioni, riteniamo però assolutamente inopportuno far ricorso, da parte del legislatore, ad una formula così generica ovvero senza l'indicazione specifica dei reati nei quali l'illecito amministrativo potrebbe essere riassorbito: in tal modo, infatti, si lascia un

ampio margine di incertezza e di discrezionalità all'organo di controllo con conseguente possibilità di errori, se non di veri e propri abusi, per evitare i quali la soluzione più rigorosa potrebbe essere quella di inviare ogni volta il verbale di contestazione dell'illecito amministrativo all'ufficio del pubblico ministero. Costui, difatti, in quanto titolare dell'azione penale, è sicuramente più legittimato degli organi di controllo ad ipotizzare od escludere di volta in volta la configurabilità, anche solo astratta, di un reato.

È inopportuno far ricorso alla generica formula "salvo che il fatto costituisca reato" senza l'indicazione specifica dei reati nei quali l'illecito amministrativo potrebbe essere riassorbito

Tornando al caso in esame riteniamo che i reati astrattamente ipotizzabili in relazione alle infrazioni legate all'obbligo di indicare la sede dello stabilimento di produzione (o di confezionamento) di una sostanza alimentare sono quelli collegati all'origine o provenienza del prodotto alimentare e, quindi, ai delitti previsti dal codice penale all'articolo 515 (frode in commercio per indicazioni false in etichetta) e 517 (etichetta con indicazioni ingannevoli).

Siamo dunque di fronte ad una "politica sanzionatoria" (perenne minaccia della sanzione penale) che sarebbe invece auspicabile venisse finalmente superata dal nostro legislatore nazionale e questo anche alla luce dell'attuale naufragio della giustizia penale, naufragio che ci fa or-

mai fortemente dubitare sull'efficacia, come deterrente psicologico per l'Osa e, più in generale, per ogni cittadino, di un continuo richiamo alle sanzioni penali accanto a quelle amministrative, laddove proprio queste ultime risultano alla fine ben più immediatamente applicabili.

Autorità competente (articolo 6)

Naturale completamento del tema sanzionatorio è l'articolo 6, del quale non possiamo fare a meno di evidenziare l'assoluta inopportunità, con forti dubbi di "incostituzionalità", è doveroso aggiungere, sulla scelta del Dipartimento dell'Ispettorato centrale della Tutela della qualità e Repressione frodi dei prodotti agroalimentari (Icqr) del Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali quale «autorità competente all'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie» (paragrafo 1), previste dallo stesso decreto legislativo.

È d'obbligo ricordare, infatti, che ogni autorità chiamata a verificare la sussistenza o meno di un illecito – amministrativo o penale che sia – deve trovarsi in una posizione di "terzietà", ovvero di imparzialità o di neutralità che dir si voglia, di fronte all'operato degli organi di polizia – amministrativa o giudiziaria – deputati alla scoperta ed alla contestazione di quegli il-



In caso di mancata indicazione dello stabilimento in etichetta è prevista una sanzione amministrativa da 2.000 a 15.000 euro.

leciti. Posizione questa che, in verità, riteniamo non sussista nel caso, come quello in esame, di un'autorità, l'Icqr, chiamata a verificare la fondatezza o meno delle presunte infrazioni in materia di etichettatura verbalizzate dai suoi ispettorati periferici.

Questi ultimi, infatti, sono posti, rispetto all'Ispettorato centrale, in posizione di subordinazione gerarchica e, quindi, verosimilmente (e concretamente, come le esperienze professionali ci hanno dimostrato) operano secondo le sue direttive generali, quali: interpretazioni di norme, indicazione dei settori produttivi da privilegiare nei controlli rispetto ad altri, sollecitazioni ad interventi "mirati" su specifici fenomeni o persino su specifici prodotti alimentari.

È dunque palesemente inopportuno – e comunque non risponde a criteri di terzietà – il fatto che a giudicare sulla fondatezza o meno delle contestazioni di illecita etichettatura verbalizzate dagli ispettorati periferici sia poi proprio quello stesso ispettorato centrale che quelle contestazioni ha ispirato, stimolato o guidato, quantomeno a livello di interpretazione generale delle norme.

Senza contare che resta discutibile anche a livello istituzionale che venga individuata come autorità amministrativa competente un organismo (ispettivo, peraltro) del Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali e non piuttosto il Ministero dello Sviluppo economico (Mise), stante la natura "commerciale" del-

le norme in materia di etichettatura, così come riconosciuto dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 401 del 26 ottobre 1992, emanata in relazione alla precedente normativa (decreto legislativo 109/1992) nella stessa materia.

E che la materia sia di competenza del Mise è stato confermato anche di recente dal fatto che proprio questo Ministero ha emanato la circolare del 6 marzo 2015, con cui è stato chiarito il regime sanzionatorio attualmente in applicazione a seguito del passaggio dalla disciplina del decreto legislativo 109/1992 a quella del regolamento (UE) 1169/2011.

Non può essere l'Icqr a giudicare la fondatezza o meno delle contestazioni di etichettatura illecita verbalizzate dai propri ispettorati periferici

Ed il Mise, ove designato come autorità chiamata a decidere per questa come per le altre infrazioni in materia di etichettatura, si sarebbe trovato proprio in posizione di "terzietà" rispetto agli organi di controllo operanti sul territorio non essendone esso dotato in questa materia. Sarebbe dunque auspicabile un ripensamento del legislatore al riguardo senza aspettare eventuali decisioni della Corte Costituzionale.



ITAPACK S.r.l.
Via Pantanelle, 8
03030 Piedimonte S. Germano (FR)
Tel. 0776 403721 - info@itapack.com
www.itapack.com

ITAPACK LABELING

Più che mai oggi l'etichettatura riveste una grossa importanza sia dal punto di vista del marketing sia come strumento di informazione. Un modo per differenziare e promuovere il proprio prodotto e renderlo più visibile al consumatore finale.

Itapack presenta la macchina ETICHETTATRICE CON STRETCH SLEEVE, atta all'applicazione di etichette in LDPE estensibile su bottiglie e flaconi in PE e HDPE.

STRETCH SLEEVE CARATTERISTICHE & VANTAGGI

- sostenibile ed ecocompatibile
- decorazione a 360° del contenitore
- estesa superficie di stampa
- alta compatibilità per le operazioni di riciclo dei materiali
- produzione di R-PET
- no "label look" con l'utilizzo di PE trasparente
- stampa interna dell'etichetta
- elevata resistenza agli agenti esterni
- alta qualità della stampa flessografica.

Clausola di mutuo riconoscimento (articolo 6)

L'articolo 7, in realtà, è quello che delinea il vero "campo di applicazione" del nuovo obbligo, precisando che «le disposizioni non si applicano ai prodotti alimentari preimballati [...] legalmente fabbricati o commercializzati in altro Stato membro dell'Unione Europea o in Turchia o fabbricati in uno Stato membro dell'Associazione europea di libero scambio (Efta), parte contraente dell'Accordo sullo Spazio economico europeo (See)».

In altri termini, le norme sull'obbligo di indicare lo stabilimento di produzione (o di confezionamento) riguardano solo i prodotti fabbricati (o confezionati) in Italia e destinati alla commercializzazione in Italia.

Viene spontaneo chiedersi – a questo punto – come mai solo per i controllori italiani ed i consumatori italiani le esigenze di rintracciabilità e di trasparenza comportino l'obbligo di indicare lo stabilimento di produzione (o di confezionamento). Un quesito questo che peraltro potrà indurre gli addetti ai lavori (aziende alimentari ed i loro consulenti legali) anche ad altre riflessioni sul piano della compatibilità costituzionale (articoli 3 e 42 della Costituzione) per questa norma-

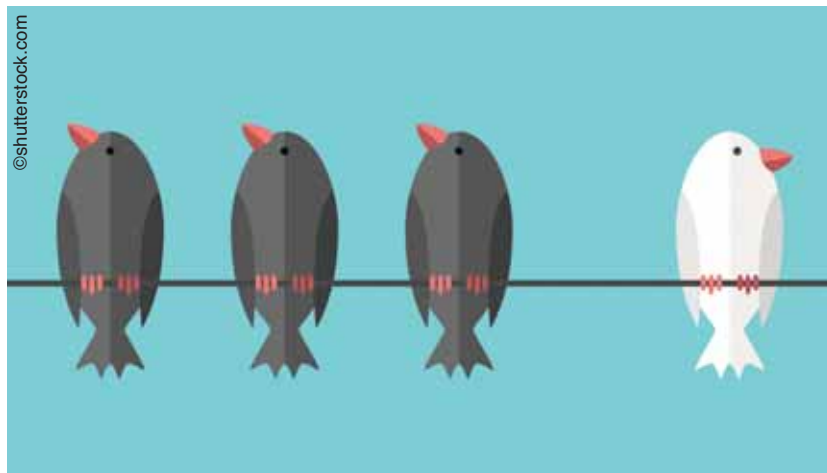
tiva che "discrimina" tra gli Osa italiani – sul piano degli obblighi di etichettatura – a seconda che destinino o meno le loro confezioni solo al mercato nazionale od estero.

In tal senso, un significativo precedente ci viene offerto dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 443 del 1997, con cui si dichiarò l'incostituzionalità delle norme nazionali (articolo 30 della legge 580/1967) che imponevano l'obbligo di apposita autorizzazione per l'impiego di "ingredienti speciali" solo per i pastifici produttori con stabilimento in Italia.

Disposizioni transitorie e finali (articolo 8)

L'articolo 8 disciplina la tempistica della concreta applicazione del nuovo obbligo di etichettatura:

- in pratica, dal 180° giorno successivo alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale e, quindi, dal 5 aprile 2018;
- anche se le confezioni commercializzate od anche soltanto etichettate (pur se non ancora immesse in commercio) prima di questa data potranno essere lecitamente mantenute od immesse in commercio «fino all'esaurimento delle scorte».



La nuova norma sull'indicazione obbligatoria in etichetta della sede dello stabilimento "discrimina" tra gli Osa italiani, sul piano degli obblighi di etichettatura, a seconda che questi destinino o meno le loro confezioni solo al mercato nazionale od estero.

Naturalmente per la seconda ipotesi (confezioni etichettate, ma non ancora commercializzate) sarà decisiva la tracciabilità interna della singola azienda, che dovrà essere in grado di fornire prova documentale o comunque inoppugnabile sulla data esatta di compimento delle operazioni di etichettatura.

Sul decreto legislativo 145/2017 vedi anche la rubrica "Focus Normativo", alle pagine 82-83.