

Dichiarazione nutrizionale Tante le incertezze

Deroghe all'obbligo: un salvacondotto per eluderlo?

di Corinna Correra

Avvocato ed Esperto di Legislazione degli alimenti

34

**Ancora una volta,
quello che appare
una conquista, l'obbligo
di dichiarazione nutrizionale
per i prodotti alimentari,
in realtà rappresenta
solo un buon inizio
di corretta informazione,
ma con ancora
numerosi dubbi
di ricaduta operativa**

Sembrava tutto chiaro ed anche un po' scontato per gli operatori del settore alimentare (Osa): dal 13 dicembre 2016 finalmente abbiamo un consumatore più tutelato proprio nella sfera più delicata della salute grazie all'entrata in vigore dell'obbligo della dichiarazione nutrizionale. Già da diversi mesi, così, le aziende hanno iniziato ad adeguare le etichette alle disposizioni previste dal regolamento (UE) 1169/2011, nella parte in cui (artt. 29 e successivi) si regolamenta la dichiarazione nutrizionale proprio usufruendo della possibilità, consentita dal regolamento indicato (art. 54, par. 2), di un adeguamento preventivo alla normativa ; altre aziende,

invece, hanno preferito smaltire le vecchie etichette a loro disposizione ed usufruire del regime transitorio, previsto sempre dal regolamento, ovvero l'art. 54, par. 1.

Il periodo transitorio

Ed infatti in tale disposizione il legislatore comunitario consente la commercializzazione di alimenti privi della dichiarazione nutrizionale anche dopo il 13 dicembre 2016, sempre che si tratti di alimenti o già immessi sul mercato o comunque non ancora immessi in commercio, ma etichettati prima del 13 dicembre 2016. Una disposizione, questa, che è doverosa, se si pensa all'interesse economico delle aziende alimentari, che subiscono sempre una notevole spesa economica dalla sostituzione delle etichette o comunque di tutto quello che riguarda il materiale di imballaggio da sostituire. Se, invece, ci si pone dal punto di vista più rigoroso dello studioso della normativa, tale disposizione transitoria in esame, allungando i tempi di adeguamento all'obbligo della dichiarazione nutrizionale, ritarda il soddisfacimento del diritto del consumatore alle necessarie informazioni sulla composizione degli alimenti, necessarie per un effettivo esercizio del diritto alla salute. L'obiettivo che il legislatore comunitario si prefigge con la dichiarazione nutrizionale obbligatoria è infatti un pieno esercizio del diritto alla salute, che si può

conseguire solo dando al consumatore informazioni più chiare e complete sugli alimenti, soprattutto sul piano compositivo.

E si consenta un’ulteriore riflessione che porta a dubitare sull’opportunità dei regimi transitori (sia pur oggi sempre più presenti nei regolamenti disciplinanti la materia alimentare) ove si consideri che il regolamento (UE) 1169/2011, entrato in vigore venti giorni dopo la sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea del 22 novembre 2011, ha già visto per le sue disposizioni (diverse dall’obbligo della dichiarazione nutrizionale) un’applicazione differita a decorrere dal 13 dicembre 2014. Ed infatti questa tecnica normativa, propria del legislatore comunitario, di distinguere sul piano temporale l’entraita in vigore di una normativa dalla sua effettiva applicazione, che per il regolamento (UE) 1169/2011 vede un margine di tre anni, ma che per le dichiarazioni nutrizionali ha portato ad un dilatazione fino a cinque anni per la sua effettiva applicazione, dovrebbe essere già sufficiente per consentire un graduale adeguamento delle etichette e di tutto l’imballaggio alla normativa vigente. Al contrario, il prevedere un ulteriore periodo transitorio, nel quale gli alimenti ancora vengono venduti senza il rispetto delle disposizioni contenute in un regolamento entrato in vigore già nel 2011, crea, più che un vantaggio, un forte disagio e persino confusione, sia per il consumatore che per gli Osa stessi. Questi ultimi, infatti, hanno sì la possibilità di commercializzare gli alimenti etichettati senza dichiarazioni nutrizionali fino ad esaurimento delle scorte, ma dovranno fare attenzione a poter sempre ricostruire e documentare la data di effettivo confezionamento del prodotto, ove venga richiesta da un’autorità di controllo.

Da queste prime considerazioni, capiamo bene che l’obbligo previsto di apporre la dichiarazione nutrizionale nei modi indicati dal regolamento (UE) 1169/2011 a partire dal 13 dicembre 2016 non è poi un obbligo così vincolante già da tale data.

Le deroghe

Ma vi è di più: a ben guardare la norma, molti Osa potrebbero non essere mai obbligati ad apporre tale dichiarazione nutrizionale sui loro prodotti anche dopo tale data ed anche una volta superato l’ambito di applicazione del regime transitorio su richiamato. Infatti, sia l’art. 29 del regolamento (UE)

1169/2011, che apre la sezione 3 dedicata alla dichiarazione nutrizionale, che più in particolare l’allegato V – che elenca proprio gli alimenti a cui non si applica l’obbligo della dichiarazione nutrizionale – prevedono una deroga a tale obbligo per un corposo elenco di alimenti. In particolare, l’allegato V, a cui si rimanda per brevità, comprende prodotti per i quali è facilmente comprensibile la deroga a tale obbligo di dichiarazione nutrizionale: si pensi ai prodotti non trasformati o comunque che sono stati sottoposti solo a maturazione e con un solo ingrediente, o comunque alla deroga giustificata dall’impossibilità materiale di apporre la dichiarazione nutrizionale per l’esigua dimensione della confezione (meno di 25 cm di superficie maggiore).

Diversamente, però, nel punto 19 dell’allegato V, si prevede una deroga discutibile relativa ad «alimenti, anche confezionati in maniera artigianale, forniti direttamente dal fabbricante di piccole quantità di prodotti al consumatore finale o a strutture locali di vendita al dettaglio che forniscono direttamente al consumatore finale». Esaminando la disposizione, si può schematizzare il suo campo di applicazione in presenza delle seguenti condizioni: che si tratti di alimenti anche confezionati in maniera artigianale; che si tratti di alimenti forniti direttamente dal fabbricante al consumatore finale o comunque a strutture locali di vendita al dettaglio che vendono direttamente al consumatore; che si tratti di piccole quantità di alimenti.

Ebbene, la prima condizione, ovvero alimenti «anche confezionati in maniera artigianale», apparentemente con la parola “artigianale” sembrava voler avvantaggiare gli alimenti confezionati in modo artigianale, ma poi dopo una lettura più diligente emerge chiaramente che aver inserito la parola “anche” coinvolge tutti gli alimenti sia confezionati in modo industriale che artigianale: anzi, paradossalmente, l’aver inserito l’“anche” vuole essere un modo per includere nell’esenzione all’obbligatorietà della dichiarazione nutrizionale pure, ma non solo, i prodotti confezionati in maniera artigianale, quelli poi che nella pratica forse più giustamente potrebbero beneficiare effettivamente per ragioni pratiche della deroga.

Per gli alimenti confezionati in modo industriale sfugge, invece, il motivo di tale esenzione dall’obbligo della dichiarazione nutrizionale in etichetta.

Con riguardo alla seconda condizione di alimenti che siano venduti «direttamente dal fabbricante al

consumatore» finale o comunque con il passaggio intermedio di un venditore al dettaglio si tratta di una condizione che sembra riecheggiare la disposizione prevista dall'art. 44 dello stesso regolamento, ovvero il par. 1, che nei casi di vendita diretta, oltre che di vendita di prodotti non preimballati, richiede il rispetto del solo obbligo di indicare la presenza di allergeni.

Con riguardo, invece, alla terza condizione di applicazione della deroga, ovvero la vendita di piccoli quantitativi di prodotto, tale condizione appare sicuramente quella che più circoscrive la deroga, ma lascia indeterminato il limite fino al quale si può considerare "piccolo" il quantitativo venduto.

Vi è da dire che il commissario europeo per la Salute e la Tutela dei consumatori si è già pronunciato, il 29 aprile 2016, a seguito di un'interrogazione del Parlamento di Strasburgo sulla corretta interpretazione della dicitura "piccole quantità", rimettendo ai singoli Stati membri la definizione di tale quantità.

Con riguardo al requisito della "vendita diretta", il commissario ha genericamente spiegato che deve essere rispettata la condizione della fornitura diretta dal produttore al consumatore o per il tramite di un venditore.

Nulla, invece, dice – neppure in modo vago e generico – per la prima condizione, ovvero quella relativa al confezionamento dell'alimento, ma la Commissione conclude precisando che l'ultima parola in caso di controversia è comunque quella della Corte di Giustizia dell'Unione europea. La Commissione, con questa conclusione, si è probabilmente messa in pace la sua anima, ma purtroppo questo non risolve le numerose ricadute pratiche che il punto 19, allegato V, crea.

Così, il 16 novembre 2016, il Ministero della Salute ha emesso una circolare volta al chiarimento delle deroghe previste – in tema di dichiarazione nutrizionale obbligatoria – in sede di allegato V, punto 19, che sostanzialmente rimanda all'interpretazione fornita dalle linee guida dei regolamenti (CE) 852/2004 e 853/2004. Ed infatti, anche in questi ultimi provvedimenti, il legislatore comunitario ha previsto delle deroghe all'applicazione dei regolamenti analoghe a quelle contenute in sede di allegato V, punto 19. Tale circolare, che – come è noto – per sua natura ha comunque un carattere meramente esplicativo, ma non vincolante (a differenza di un atto avente forza di legge), appare – a sommesso avviso di chi scrive – piuttosto confusa proprio nell'aspetto più delicato

della deroga all'obbligo della dichiarazione nutrizionale, ovvero la condizione di «alimenti anche confezionati in maniera artigianale». Tale aspetto non appare infatti ancora ben chiarito neppure nelle Linee guida a cui la circolare rimanda.

Con riguardo al profilo della fornitura diretta, la circolare rinvia alle linee guida del regolamento (CE) 853/2004, escludendo però – precisa il Ministero – tutti i prodotti preimballati destinati ad imprese che non fanno vendita diretta. Più puntuale è invece la circolare nel chiarire che la deroga riguarda alimenti forniti a strutture locali di vendita al dettaglio ove la parola "locale" rimanda al territorio della provincia in cui si trova l'azienda, comprendendo anche gli alimenti venduti in territori confinanti, ma senza comprendere le vendite a livello nazionale.

Infine, per la condizione richiesta della "piccola quantità di prodotti", la circolare chiarisce che per fabbricante di piccole quantità di prodotto si intende colui che rispetti i requisiti delle "piccole imprese" così come definite nell'art. 2, punto 3, dell'allegato alla raccomandazione 2003/361/CE, ovvero le imprese che occupano meno di 10 persone e con fatturato annuo non superiore a 2 milioni di Euro.

Quello che sicuramente emerge è che le deroghe di cui al punto 19 in esame – che di per sé, in quanto eccezioni ad una regola generale, dovrebbero avere un'applicazione limitata e, quindi, un ridotto campo d'azione – sembrano invece invocabili dagli Osa in numerose situazioni.

La conclusione che se ne trae è che il legislatore comunitario dovrebbe dilatare meno i tempi dei periodi transitori previsti rispetto all'effettiva applicazione degli obblighi imposti dai regolamenti ed essere al tempo più parco nel prevedere le deroghe agli obblighi previsti, considerato che gli interventi normativi comunitari in materia alimentare sono sempre dettati da un'esigenza avvertita come di interesse primario ed impellente, rispetto alla quale stridono i lunghi tempi di applicazione e le lunghe liste di eccezioni.

Nel caso che ci riguarda, siamo al cospetto dell'introduzione di un obbligo, quale quello della dichiarazione nutrizionale, che è la risposta ad un'esigenza primaria di pieno esercizio del diritto fondamentale alla salute del consumatore, il cui differimento e le cui deroghe non possono trovare una motivazione né nell'interesse economico delle imprese né in un altro interesse particolare, ma solo in un altro diritto fondamentale.