

Il nuovo regolamento relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori fra novità e conferme

Autore: Rubino Vito

In: Diritto civile e commerciale

1.

INTRODUZIONE.

Nella seduta plenaria del 6 luglio scorso il Parlamento europeo ha approvato con emendamenti in seconda lettura la proposta di regolamento U.E. sulla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori¹ inoltrata dalla Commissione europea il 30.1.2008² ed oggetto di oltre tre anni di trattative interistituzionali.

Occorre precisare che nonostante i numerosi e talora trionfalistici annunci relativi alla definitiva e radicale modifica della disciplina vigente in materia di etichettatura dei cibi³ la procedura di approvazione dell'atto non è ancora conclusa, dal momento che a norma dell'art. 294 TFUE l'inserimento di ulteriori emendamenti da parte del Parlamento Europeo in seconda lettura comporta la necessità di una approvazione finale da parte del Consiglio o della convocazione di un Comitato di Conciliazione che entro 6 settimane dovrebbe condurre trattative fra le istituzioni volte a risolvere i possibili contrasti.

V'è comunque la diffusa convinzione che non vi saranno ulteriori ostacoli al varo della disciplina, e che, dunque, nei primi mesi del 2012 il nuovo regolamento verrà pubblicato in G.U.U.E.

Rinviando ad altra sede l'analisi sistematica della nuova disciplina che per ragioni di opportunità dovrà essere condotta sul testo definitivo, si ritiene comunque utile dar conto delle principali novità portate dalla nuova norma che in prospettiva potrebbero trovare applicazione nei prossimi anni.

2) TIPOLOGIA DELLA FONTE, ABROGAZIONI ED ENTRATA IN VIGORE.

Merita segnalazione preliminare il fatto che il testo in discussione assumerà la forma del regolamento, e che, quindi, una volta pubblicato in Gazzetta Ufficiale ai sensi dell'art. 288 TFUE sarà destinato ad entrare in vigore e dispiegare effetti vincolanti erga omnes nei tempi e nei modi dallo stesso previsti.

La norma si sostituirà, quindi, automaticamente ad eventuali precedenti discipline nazionali e dovrà essere applicata dagli operatori del settore alimentare senza dover attendere eventuali atti di recepimento o adattamento.

Ciò, tuttavia, non significa che la pubblicazione del regolamento in Gazzetta Ufficiale determinerà l'implicita abrogazione delle disposizioni nazionali previgenti.

Infatti, l'effetto oltre ad essere escluso dalla stessa entrata in vigore "differita" delle disposizioni del regolamento di ben tre anni (di cui si dirà oltre) è anche impedito dalla diversità degli ordinamenti U.E. e nazionali, che comporta la necessaria "abrogazione formale" delle norme interne ad esclusiva opera dei singoli Parlamenti o, su loro delega, dei Governi degli Stati membri.

Nelle more gli Operatori del Settore Alimentare e gli Organi del controllo Ufficiale dovranno compiere una defaticante opera di confronto fra "vecchia" normativa interna e "nuova" disciplina U.E. risolvendo i conflitti, ove presenti, sempre a favore di quest'ultima per il principio di prevalenza delle fonti comunitarie su quelle nazionali. Ciò anche al fine di salvaguardare, come si dirà, i numerosi ambiti non

coperti dalla nuova regolamentazione (che rimarranno disciplinati dalle “vecchie regole”) e gli ulteriori interventi in deroga da parte degli Stati membri che la nuova disciplina U.E. ammette.

Il ragionamento enunciato si applicherà, *mutatis mutandis*, anche per gli aspetti sanzionatori.

La pubblicazione del regolamento U.E. in Gazzetta Ufficiale non comporterà sic et simpliciter l’eliminazione di tutte le disposizioni sanzionatorie oggi vigenti: occorrerà, anzitutto, attendere il termine di 3 anni concesso dal Legislatore europeo per la abrogazione formale della direttiva 2000/13 CE e le altre norme verticali coinvolte dalla riorganizzazione della materia.

Qualora poi dopo la scadenza di questo termine il Legislatore italiano non si fosse premurato di adattare l’apparato sanzionatorio al nuovo regolamento, quantomeno la violazione di norme che mantengono inalterati i precetti oggi vigenti potrà continuare ad essere perseguita con i vecchi strumenti (e.g. art. 18 d.lvo 109/92 e artt. 19 e ss. Codice del Consumo) formalmente non abrogati né contraddetti in parte qua dalla nuova disciplina U.E.

Vi sarà comunque tempo. La bozza licenziata dal Parlamento europeo prevede, infatti, un periodo transitorio articolato e prolungato. Potranno, infatti, essere commercializzati fino ad esaurimento scorte

- gli alimenti immessi sul mercato o etichettati in modo non conforme al regolamento entro 3 anni dalla sua entrata in vigore;
- gli alimenti immessi sul mercato o etichettati in modo non conforme alla nuova disciplina

sull'etichettatura nutrizionale (art. 9 par. lett. L) entro 5 anni dalla sua entrata in vigore⁴;

- gli alimenti immessi sul mercato o etichettati in modo non conforme al nuovo all. VI parte B (requisiti specifici relativi alla designazione delle carni macinate) prima del 1° gennaio 2014.

V'è, inoltre, una ampia delega legislativa alla Commissione U.E. che ai sensi dell'art. 290 TFUE potrebbe anche apportare modifiche al testo definitivo seppur su aspetti non essenziali della disciplina in oggetto.

Le aziende alimentari dovranno quindi tenere in considerazione la norma senza affrettare eccessivamente il cambio di lay-out (per evitare che le future implementazioni della Commissione e gli atti esecutivi comportino ulteriori modifiche nel prossimo futuro) ma gestendo comunque gli stock di imballi in modo da non avere di qui a qualche anno una eccedenza di magazzino destinata a distruzione.

3) AMBITO DI APPLICAZIONE

Il campo di applicazione del nuovo regolamento appare piuttosto vasto sia sul piano strettamente "normativo" che per le sue ricadute concrete.

Sotto il primo punto di vista occorre segnalare che la bozza licenziata dal Parlamento europeo prevede la sostituzione di ben 6 direttive ed un regolamento:

- direttiva 87/250 CEE sull'indicazione del titolo alcolometrico volumico nell'etichettatura di bevande alcoliche destinate al consumatore finale;
- direttiva 90/496 CEE relativa all'etichettatura nutrizionale dei prodotti alimentari;
- direttiva 99/10 CE concernente deroghe alla direttiva 79/112 CEE per quanto riguarda l'etichettatura dei prodotti alimentari;
- direttiva 2000/13 CE sull'etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari;
- direttiva 2002/67 CE sull'etichettatura dei generi alimentari contenenti chinino e caffeina;
- direttiva 2008/5 CE concernente specificazione sull'etichetta di alcuni prodotti alimentari di altre indicazioni obbligatorie oltre a quelle previste dalla direttiva 2000/13 CE;
-

regolamento 608/2004 CE relativo all'etichettatura di prodotti alimentari addizionati di fitosteroli, esteri di fitosterolo, fitostanoli ed esteri di fitostanolo.

Va poi segnalato che la nuova disciplina ha numerose intersezioni con con altre norme (e.g. etichettatura dei prodotti senza glutine, allergeni, claims nutrizionali e salutistici, disciplina generale sulla pubblicità etc.) che ne ampliano ulteriormente lo spettro d'azione.

Dal punto di vista delle ricadute operative occorre poi segnalare come il Regolamento investirà quasi tutti gli operatori della filiera che lavorano a contatto o con riferimento ai consumatori.

L'art. 1 par. 8 e l'art. 8 par. 7, infatti, includono negli obblighi informativi anche i ristoranti, le mense, gli ospedali etc., oltre, ovviamente, ai prodotti destinati alla ristorazione.

Ciò comporterà una complessa riorganizzazione del settore, abituato fino ad oggi a non doversi confrontare con le rigide regole sull'etichettatura, e richiederà- in particolare da mense pubbliche ed ospedali- un notevole sforzo nell'attuazione della disciplina.

Nulla cambierà, invece, per quanto riguarda il problema dei c.d. "prodotti preincartati" o "confezionati a richiesta del consumatore", per i quali la nuova disciplina U.E. continuerà a non prevedere specifiche disposizioni lasciando spazio per la sopravvivenza di eventuali norme nazionali come il nostro art. 16 d.lvo 109/92. Il necessario adattamento della nostra disciplina al nuovo regolamento potrà comunque costituire occasione per il Legislatore italiano per revisionare il segmento, spesso oggetto di conflitti interpretativi e divergenze di vedute fra O.S.A. e Pubblica Amministrazione.

IV- PRINCIPALI NOVITA'

Dal punto di vista sostanziale il nuovo regolamento modificherà diverse disposizioni della previgente legislazione orizzontale e verticale.

a.

Layout delle etichette.

Le frequenti polemiche sulla “leggibilità” delle etichette hanno spinto il legislatore europeo ad implementare le disposizioni sul layout del packaging. L’articolo 13 prevede, infatti, che i caratteri di stampa debbano avere una dimensione minima di 1,2 mm (0,9 se l’imballaggio presenta la superficie maggiore con misura inferiore a 80 cm²). Inoltre il colore delle scritte dovrà essere tale da offrire sufficiente risalto per contrasto con lo sfondo e le informazioni obbligatorie non dovranno essere interferite da immagini o altri elementi che possano oscurarle, nasconderle o anche solo “distrarre” il consumatore.

a.

Adeguamento al reg. 178/02 CE.

La necessità di adeguare la disciplina dell’etichettatura ai precetti in materia di sicurezza alimentare contenuti nel regolamento 178/02 CE ha imposto alcune modifiche non secondarie:

- La data di scadenza è imposta per tutti gli alimenti microbiologicamente instabili ed al suo superamento viene associata iuris tantum la presunzione di rischio ex art. 14 par. 2-5 reg. 178/02 CE. La disposizione dovrebbe anche offrire- per differenza- risposta alla questione della liceità della commercializzazione di alimenti con T.M.C. superato;
- Viene inoltre imposto l'obbligo di indicazione della data di congelamento o di "primo congelamento". Parallelamente è richiesta l'indicazione della natura di "prodotto scongelato", che tuttavia non si applica se questo è un ingrediente di un prodotto finito, se l'operazione è tecnologicamente indispensabile o se lo scongelamento non ha effetti qualitativi/di sicurezza sul prodotto offerto in vendita.
- Non è stata invece prevista alcuna disposizione per rendere evidente la rintracciabilità del prodotto in etichetta, così come invece richiesto dall'ultimo paragrafo dell'art. 18 del regolamento 178/02 CE.

a.

Aspetti nutrizionali.

L'accresciuto interesse dei consumatori per questo aspetto ha indotto il legislatore europeo ad uniformare

contenuti ed aspetto delle informazioni nutrizionali estendendone l'obbligatorietà.

A norma del combinato disposto degli articoli 9 co.1 lett. L e 54 del regolamento la dichiarazione nutrizionale diventerà obbligatoria per tutti gli alimenti dopo 5 anni dall'entrata in vigore della norma. Ne verranno esonerati unicamente gli alimenti elencati nell'allegato (e.g. aromi, spezie, additivi) ed i prodotti con confezione la cui superficie maggiore sia inferiore a 25 cm².

Essa sarà composta obbligatoriamente dal valore energetico e dalla quantità di grassi, acidi grassi saturi, carboidrati, zuccheri, proteine e sale (non sodio), tutti nel medesimo campo visivo ed espressi per 100 g/ml.

Gli O.S.A. potranno integrare le suddette informazioni con l'indicazione di acidi grassi polinsaturi, polioli, amido, fibre, Sali minerali o vitamine elencati all'allegato XIII, parte A, punto 1, e presenti in quantità significativa secondo quanto definito nella parte A, punto 2, di tale allegato.

Come appare evidente non è prevista l'indicazione- neppure su base volontaria- del colesterolo, mentre la norma rinvia ad una successiva valutazione della Commissione U.E. la questione degli acidi grassi trans.

a.

Origine.

È, forse, la novità che ha destato maggiore attenzione nei mass-media e negli operatori attesa l'importanza dell'argomento. Il testo licenziato dal Parlamento europeo si presenta come "compromesso" fra le istanze di chi vorrebbe l'introduzione obbligatoria dell'indicazione di origine o provenienza per il

maggior numero di prodotti possibile e quanti, al contrario, ne temono gli effetti paralizzanti per gli acquisti di materie prime sul mercato internazionale e la distorsione delle dinamiche consumeristiche sulla base di suggestioni.

Viene così confermato il principio generale secondo cui l'indicazione dell'origine o provenienza dell'alimento è obbligatoria solo quando la sua omissione potrebbe trarre in inganno il consumatore, ma la norma estende i casi di obbligatorietà ex lege alle carni di suino (codice NC 0203), di ovicaprini (codici NC 0204) ed ai volatili (codice NC Ex0207). Inoltre viene conferito mandato alla Commissione U.E. a presentare entro 5 anni dall'applicazione dell'articolo 26 par. 2 una relazione sulla possibilità di estendere questo obbligo anche ad altri tipi di carne non inclusi nell'elenco precedente (oltre ai bovini che già la possiedono per legislazione verticale), latte (anche quale ingrediente di prodotti lattiero-caseari), alimenti non trasformati, prodotti monoingrediente ed ingredienti che rappresentino più del 50% del prodotto finito.

Infine entro 2 anni dall'applicazione del regolamento la Commissione sarà chiamata ad adottare atti esecutivi relativi all'applicazione del paragrafo 3, ove si prevede che laddove venga indicato il Paese di origine e questo non coincida con l'origine del suo ingrediente primario debba essere indicato anche il Paese di origine/luogo di provenienza di quest'ultimo oppure ne debba comunque essere segnalata la diversità⁵.

V) ASPETTI PROBLEMATICI.

È certamente presto per selezionare le diverse criticità che la norma- se approvata definitivamente nella versione attualmente licenziata dal Parlamento europeo- non mancherà di determinare. In molti casi occorrerà inoltre aspettare la legislazione delegata o le norme di esecuzione della Commissione per comprendere esattamente la portata di alcune disposizioni.

Sin d'ora, tuttavia, si possono rilevare due questioni che rischiano di compromettere la coerenza della disciplina con il restante quadro normativo o creare problemi con gli operatori.

Critica appare, anzitutto, la possibilità concessa agli Stati membri di implementare su base nazionale la lista delle indicazioni obbligatorie, facoltà che - come prevedibile - verrà ampiamente utilizzata dal Legislatore italiano che negli anni scorsi ha più volte introdotto disposizioni più selettive rispetto alla disciplina U.E. (si pensi a titolo esemplificativo alle numerose norme sull'origine di certi alimenti, alle disposizioni sul made in Italy, ma anche, verticalmente, alla vicenda del cioccolato che ci è costata ben due condanne in Corte di giustizia).

Ebbene, la conquistata facoltà rischia di compromettere gli sforzi di armonizzazione compiuti in oltre trent'anni di legislazione comunitaria orizzontale sull'etichettatura degli alimenti, frammentando il quadro complessivo e creando agli operatori consistenti problemi nella individuazione delle regole vigenti nei diversi mercati dei Paesi U.E.

Il secondo aspetto riguarda la definizione delle responsabilità in capo al soggetto indicato in etichetta. Sebbene l'assetto dettato dal nuovo articolo 8 vada nella direzione tracciata sia dalla disciplina orizzontale sulla sicurezza dei prodotti (cfr. dir. 2001/95 CE) sia in altri comparti affini (e.g. cosmetica, reg. 1223/2009 CE; giocattoli, direttiva 2009/48 CE), l'attribuzione delle responsabilità al "soggetto che commercializza a proprio nome" il prodotto rischia di complicare notevolmente i rapporti di terziarizzazione totale, ed al contempo impone al fabbricante o al committente un onere di verifica puntuale sul destino dei propri prodotti anche in relazione alla possibile circolazione degli alimenti in Stati che avranno sfruttato le già citate implementazioni alla lista delle indicazioni obbligatorie.

In un caso come nell'altro è auspicabile che la prassi e le disposizioni di attuazione tendano a limitare queste disposizioni.

1 Il testo consolidato della proposta con gli emendamenti è disponibile in lingua italiana sul sito del Parlamento europeo all'indirizzo <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0324+0+DOC+XML+V0//IT&language=IT#BKMD-6>

2 Cfr. COM (2008) 40 def., disponibile sul sito <http://europa.eu>.

3 Si vedano i numerosi comunicati delle Associazioni di produttori e consumatori più interessate oltre alla stessa nota stampa del Ministro delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali Romano, "dal Parlamento Europeo un riconoscimento alla linea italiana" del 06/07/2011, disponibile on line sul sito www.politicheagricole.it.

4 La norma peraltro specifica che l'eventuale apposizione volontaria dell'etichettatura nutrizionale prima del suddetto termine e nella finestra compresa fra i 3 e i 5 anni dalla sua entrata in vigore dovrà comunque essere conforme alla disciplina dettata dagli artt. 30 - 35 del regolamento, così anticipando parzialmente gli effetti della disposizione.

5 È appena il caso di ricordare che a norma dell'art. 36 Codice doganale comunitario (Reg. 450/2008 CE)
1. Le merci interamente ottenute in un unico paese o territorio sono considerate originarie di tale paese o territorio. 2. Le merci alla cui produzione hanno contribuito due o più paesi o territori sono considerate

originarie del paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione sostanziale. L'applicazione dell'art. 26 par. 3 del regolamento sulle informazioni alimentari ai consumatori è comunque condizionata alla preventiva emanazione degli atti di esecuzione citati

<https://www.diritto.it/il-nuovo-regolamento-relativo-alla-fornitura-di-informazioni-sugli-alimenti-ai-consumatori-fra-novita-e-conferme/>