

Ricerche

L'indicazione obbligatoria relativa al Paese d'origine o al luogo di provenienza degli alimenti: quale informazione?

Arianna Vettorel

1.- Le informazioni relative ai prodotti alimentari

L'importanza che l'informazione assume nel mercato, evidenziata dalla dottrina italiana e straniera¹, è stata ampiamente riconosciuta dal legislatore europeo, come attesta il Regolamento (UE) n. 1169/2011², che costituisce, insieme al Regolamento di esecuzione (UE) n. 1337/2013³ e al Regolamento delegato (UE) n. 1155/2013⁴, l'ultima tappa del percorso di codificazione europea⁵ delle regole in tema di informazione alimentare⁶.

Com'è noto, il Regolamento (UE) n. 1169/2011 – applicabile, per la maggior parte, dal 13 dicembre 2014 – disciplina le informazioni relative ai prodotti alimentari a un duplice

scopo, previsto dall'art. 3 del Regolamento stesso. In primo luogo, rafforza ulteriormente il quadro normativo a tutela della "food safety" e degli interessi dei consumatori in relazione a problemi di carattere ambientale, etico e sociale, favorendo al contempo l'affermarsi della figura del consumatore consapevole e responsabile. In secondo luogo, il Regolamento è finalizzato a sviluppare la piena realizzazione del mercato unico alimentare, dettando norme a tutela della lealtà nella concorrenza⁷. Nel disegno del Regolamento, dunque, l'informazione costituisce uno strumento di raccordo tra la tutela dei consumatori e la tutela della lealtà nella concorrenza; tutela talvolta non adeguatamente considerata dal diritto alimentare europeo⁸. Le dettagliate disposizioni del Regolamento, tuttavia, non sono scevre da criticità, che rischiano di vanificare gli obiettivi perseguiti. Ciò risulta particolarmente evidente in relazione all'informazione obbligatoria sull'origine geografica degli alimenti.

2.- L'indicazione obbligatoria relativa al Paese d'origine o al luogo di provenienza geografica dei prodotti alimentari

Il Regolamento (UE) n. 1169/2011 – applicabile ai soli prodotti preimballati⁹ – stabilisce che questi devono recare

(¹) E. Baroncini, *Il diritto di informazione del consumatore nel GATT 1994 e nell'Accordo TBT: l'approccio dell'Unione europea*, in G. Venturini, G. Coscia, M. Vellano (a cura di), *Le nuove sfide per l'Organizzazione mondiale del commercio a dieci anni dalla sua istituzione*, 2005, Milano, pp. 287-324. Parte della dottrina ritiene che il diritto all'informazione alimentare abbia copertura costituzionale: C. Losavio, *Il consumatore di alimenti nell'Unione europea e il suo diritto ad essere informato*, Milano, 2007, pp. 41-61. La natura fondamentale del diritto all'informazione alimentare potrebbe derivare, con riferimento ai soli consumatori, dall'orientamento dottrinale che intravede la possibilità di annoverare i diritti dei consumatori tra i diritti umani: su tutti v. I. Benöhr, H.-W. Micklitz, *Consumer Protection and Human Rights*, in G. Howells, I. Ramsay, T. Wilhelmsson (a cura di), *Handbook of Research on International Consumer Law*, Cheltenham, 2010, pp. 18-46.

(²) Reg. (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori.

(³) Reg. di esecuzione (UE) n. 1337/2013 della Commissione, del 13 dicembre 2013, che fissa le modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'indicazione del paese di origine o del luogo di provenienza delle carni fresche, refrigerate o congelate di animali della specie suina, ovina, caprina e di volatili.

(⁴) Reg. delegato (UE) n. 1155/2013 della Commissione, del 21 agosto 2013, che modifica il regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori per quanto riguarda le informazioni sull'assenza di glutine o sulla sua presenza in misura ridotta negli alimenti.

(⁵) F. Albisinni, *Il diritto agrario europeo dopo Lisbona fra intervento e regolazione: i codici europei dell'agricoltura*, in *Agr. Ist. Merc.*, 2011, pp. 29-53; Id., *La comunicazione al consumatore di alimenti, le disposizioni nazionali e l'origine dei prodotti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, pp. 66-78.

(⁶) Precedenti obblighi informativi erano stati introdotti già con la Direttiva n. 79/112/CE – poi sostituita dalla Direttiva 2000/13/CE –, nonché con alcuni atti settoriali (con riferimento all'obbligo di indicazione d'origine della carne, v. *infra*, par. 3).

(⁷) Il Regolamento, peraltro, non chiarisce come le norme, ivi contenute, sulle informazioni leali debbano essere coordinate con la Direttiva 2005/29/CE sulle pratiche commerciali sleali.

(⁸) F. Albisinni, *Prodotti alimentari e tutela transfrontaliera*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 3-2009, pp. 1-15, sp. p. 3.

(⁹) Il Reg. (UE) n. 1169/2011 lascia agli Stati membri ampi margini di intervento in tema di informazioni ai consumatori quanto agli alimenti non preimballati o imballati nel punto vendita; v. L. Russo, *La responsabilità del produttore e del distributore*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 1-2014, pp. 34-42.

l'informazione relativa all'origine o alla provenienza geografica in base al combinato disposto degli artt. 9, par. 1, lett. i), 16, parr. 1 e 2, e 26.

L'art. 9 sancisce in via generale l'obbligo di indicare l'origine o la provenienza quando ciò è stabilito dall'art. 26 del Regolamento. Quest'ultimo prevede, al secondo paragrafo, che tale obbligo sussiste solo in due ipotesi: "a) 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'alimento o contenute nell'etichetta nel loro insieme potrebbero altrimenti far pensare che l'alimento abbia un differente paese d'origine o luogo di provenienza; b) per le carni dei codici della nomenclatura combinata (NC) elencati all'allegato XI¹⁰."

Si noti che la norma non prevede l'obbligo di indicare l'origine di tutti gli ingredienti che compongono l'alimento¹¹, salvo che l'elemento primario provenga da un Paese diverso da quello dell'alimento finito. In tal caso, secondo il par. 3 dell'art. 26, deve essere menzionata la provenienza del prodotto primario, a meno che non ci si limiti a indicare che quest'ultimo ha un'origine diversa rispetto a quella dell'alimento finito, senza ulteriori precisazioni.

L'obiettivo di conferire informazioni chiare, poi, viene meno rispetto ad alcuni alimenti. L'art. 16, infatti, prevede che l'indicazione d'origine, come altre indicazioni, non è obbligatoria nel caso "di imballaggi o contenitori la cui superficie maggiore misura meno di 10 cm²", né per gli "alimenti elencati all'allegato V". È interessante notare che, in base al richiamo all'allegato V, sono esclusi dall'obbligo citato una copiosa serie di prodotti alimentari¹².

2.1.- *L'individuazione dell'origine geografica: rinvio al "codice doganale comunitario" o al "codice doganale dell'Unione"?*

L'obbligo di indicare l'origine geografica, previsto nelle ipotesi sopra indicate, presenta alcune criticità interpretative e applicative, derivanti dalle modalità di individuazione della provenienza da un determinato Paese o territorio.

I criteri di attribuzione dell'origine geografica, infatti, non sono specificati dal Regolamento (UE) n. 1169/2011, il quale richiama, a tal fine, il Regolamento (CEE) n. 2913/92, istitutivo del "codice doganale comunitario"¹³, e le norme di applicazione contenute nel Regolamento (CEE) n. 2454/93¹⁴.

Il "codice doganale comunitario", peraltro, è stato abrogato e sostituito dal Regolamento (CE) n. 450/2008 ("codice doganale aggiornato")¹⁵, definito in dottrina anche "codice europeo dell'origine"¹⁶, il quale è stato a sua volta abrogato e sostituito dal Regolamento (UE) n. 952/2013 che istituisce il "codice doganale dell'Unione"¹⁷, applicabile, in parte, a decorrere dal 30 ottobre 2013 e, per le disposizioni rimanenti – tra le quali è compreso l'art. 60 riguardante l'individuazione dell'origine non preferenziale –, a decorrere dal 1° giugno 2016.

Alla luce di tali modifiche, sembra legittimo chiedersi se il rinvio operato dal Regolamento (UE) n. 1169/2011 al "codice doganale comunitario" debba essere qualificato come un rinvio mobile o recettizio, atteso che i Regolamenti citati non contengono disposizioni coincidenti.

⁽¹⁰⁾ Si tratta di carni diverse da quelle bovine, per le quali l'obbligo di etichettatura d'origine era già previsto.

⁽¹¹⁾ Il 17 dicembre 2013, peraltro, è stata pubblicata la relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'opportunità di rendere obbligatoria l'indicazione d'origine o provenienza delle carni (di tutte le specie) utilizzate come ingrediente: COM(2013) 755 final.

⁽¹²⁾ L'allegato V comprende: 1) i prodotti non trasformati che comprendono un solo ingrediente o una sola categoria di ingredienti; 2) i prodotti trasformati che sono stati sottoposti unicamente a maturazione e che comprendono un solo ingrediente o una sola categoria di ingredienti; 3) le acque destinate al consumo umano, comprese quelle che contengono come soli ingredienti aggiunti anidride carbonica e/o aromi; 4) le piante aromatiche, le spezie o le loro miscele; 5) il sale e i succedanei del sale; 6) gli edulcoranti da tavola; 7) i prodotti contemplati dalla direttiva 1999/4/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 febbraio 1999, relativa agli estratti di caffè e agli estratti di cicoria, i chicchi di caffè interi o macinati e i chicchi di caffè decaffeinati interi o macinati; 8) le infusioni a base di erbe e di frutta, i tè, tè decaffeinati, tè istantanei o solubili o estratti di tè, tè istantanei o solubili o estratti di tè decaffeinati, senza altri ingredienti aggiunti tranne aromi che non modificano il valore nutrizionale del tè; 9) gli aceti di fermentazione e i loro succedanei, compresi quelli i cui soli ingredienti aggiunti sono aromi; 10) gli aromi; 11) gli additivi alimentari; 12) i coadiuvanti tecnologici; 13) gli enzimi alimentari; 14) la gelatina; 15) i composti di gelificazione per marmellate; 16) i lieviti; 17) le gomme da masticare; 18) gli alimenti confezionati in imballaggi o contenitori la cui superficie maggiore misura meno di 25 cm²; 19) gli 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.

⁽¹³⁾ Reg. (CEE) n. 2913/92 del Consiglio, del 12 ottobre 1992, che istituisce un codice doganale comunitario.

⁽¹⁴⁾ Reg. (CEE) n. 2454/93 della Commissione, del 2 luglio 1993, che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce il codice doganale comunitario.

⁽¹⁵⁾ Reg. (CE) n. 450/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, che istituisce il codice doganale comunitario (Codice doganale aggiornato).

⁽¹⁶⁾ F. Albisinni, *La comunicazione al consumatore di alimenti*, cit., p. 73

⁽¹⁷⁾ Reg. (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 ottobre 2013 che istituisce il codice doganale dell'Unione.

I criteri previsti in entrambi i Regolamenti, in ogni caso, risentono del peculiare ambito nel quale sono stati elaborati, tanto che l'attribuzione dell'origine non dipende necessariamente da un forte legame con un determinato territorio geografico, suscitando perplessità sull'adeguatezza di tali criteri nell'ambito del diritto alimentare europeo¹⁸, principalmente volto a garantire la "food safety" e a rafforzare la fiducia dei consumatori nel mercato unico.

2.2.- I criteri di attribuzione dell'origine geografica stabiliti nel "codice doganale comunitario" e nel "codice doganale dell'Unione"

Il Regolamento (UE) n. 952/2013 riprende, con alcune differenze, i due criteri di attribuzione dell'origine non preferenziale già contemplati dal Regolamento (CEE) n. 2913/92, ovvero il criterio dei prodotti interamente ottenuti in un Paese e il criterio dell'ultima trasformazione sostanziale.

Con riferimento al primo, mentre l'art. 23 del "Codice doganale comunitario" elencava puntualmente le merci che dovevano intendersi interamente ottenute, l'art. 60, par. 1, del Regolamento (UE) n. 952/2013 – riprendendo la formulazione già espressa nel Regolamento (CE) n. 450/2008 – si limita a stabilire che "[l]e merci interamente ottenute in un unico paese o territorio sono considerate originarie di tale paese o territorio". Sia nella formulazione puntuale del 1992 che nella più vaga formulazione del 2013, peraltro, il collegamento dei prodotti con il territorio talvolta è solo apparente. Ciò è emerso chiaramente, ad esempio, in relazione ai prodotti della pesca, considerati originari dello Stato di

nazionalità della nave che effettua la pesca, senza riguardo alle acque nelle quali la pesca è stata effettuata¹⁹.

Oltre al criterio delle merci interamente ottenute, il "codice doganale dell'Unione" riprende, all'art. 60, par. 2, l'ulteriore criterio dell'ultima trasformazione sostanziale, anche qui con alcune differenze rispetto alle precedenti disposizioni. Né la norma previgente contenuta nel "codice doganale comunitario", né la norma contenuta nell'abrogato "codice doganale aggiornato", né la norma contenuta nel "codice doganale dell'Unione", in ogni caso, chiariscono cosa debba intendersi per "ultima trasformazione sostanziale". Con riferimento ai prodotti alimentari, il significato da attribuire a tale locuzione, poi, era stato solamente in parte definito dal Regolamento (CEE) n. 2454/93, comprendente, al suo allegato 11, un elenco delle lavorazioni e/o trasformazioni attributive dell'origine non preferenziale, solo per alcuni prodotti alimentari²⁰.

3.- L'informazione obbligatoria relativa al Paese d'origine o al luogo di provenienza delle carni

In seguito alla crisi sanitaria degli anni '90²¹, com'è noto, è sorta la necessità di istituire un sistema di tracciabilità e di etichettatura d'origine delle carni bovine²². Tale obbligo è stato recentemente esteso anche a ulteriori tipologie di carni dal Regolamento (UE) n. 1337/2013²³ della Commissione, nell'esercizio dei suoi ampi poteri delegati e di esecuzione²⁴. Il Regolamento, che sarà applicabile dal 1° aprile 2015, impone l'obbligo di indicare in etichetta il luogo di allevamento, di macellazione e il codice della partita che identifica le carni fornite al consumatore o alla collettività, con alcune dif-

⁽¹⁸⁾ P. Borghi, *L'origine dei prodotti agroalimentari nell'accordo TRIPs*, in AA.VV., *Tracciabilità ed etichettatura degli alimenti. Partecipazione e sicurezza, I Georgofili, Quaderni*, Firenze, 2012, pp. 31-53, p. 36; L. Costato, *Le etichette alimentari nel nuovo regolamento 1169/2011*, *ibi*, pp. 69-85, p. 73. Perplessità sull'utilizzo delle regole d'origine a fini diversi da quelli doganali è stata manifestata con riferimento agli accordi internazionali del commercio da S. Inama, *Rules of Origin in International Trade*, Cambridge, 2009, pp. 125-126.

⁽¹⁹⁾ La Corte di giustizia si è pronunciata sul problema enunciato in relazione al criterio delle merci interamente ottenute contenuto nel Reg. (CEE) n. 802/68, sostanzialmente riportato nel "codice doganale comunitario". CGCE, sentenza del 28 marzo 1985, causa 100/84, *Commissione delle Comunità europee c. Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord*.

⁽²⁰⁾ V. l'allegato 11 del Reg. (CEE) n. 2454/93. L'allegato 11 del Regolamento citato è stato modificato da ultimo dal Reg. di esecuzione (UE) n. 1357/2013 della Commissione, del 17 dicembre 2013. Sul problema relativo alla definizione di "ultima trasformazione sostanziale" era intervenuta, in relazione alla normativa anteriore al "codice doganale comunitario", la Corte di giustizia con due sentenze riguardanti rispettivamente la caseina grezza e la carne bovina. In tali sentenze, la Corte aveva precisato che l'ultima trasformazione può considerarsi sostanziale solo qualora il prodotto trasformato abbia composizione e proprietà specifiche nuove (c.d. "criterio tecnico"), escludendo la possibilità di utilizzare il sottocriterio del cambiamento di voce tariffaria, ma senza precludere, in via sussidiaria, l'utilizzo del sottocriterio del valore aggiunto. CGCE, sentenza del 26 gennaio 1977, causa 49/76, *Gesellschaft für Überseehandel mbH c. Handelskammer Hamburg*; sentenza del 23 febbraio 1984, causa 93/83, *Zentralgenossenschaft des Fleischergewerbes e.G. (Zentrag) c. Hauptzollamt Bochum*.

⁽²¹⁾ Ampliamente sul tema, v. P. Acconci, *Tutela della salute e diritto internazionale*, Padova, Cedam, 2011, pp. 213-218.

⁽²²⁾ Reg. (CE) n. 1760/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 luglio 2000, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine, e che abroga il regolamento (CE) n. 820/97 del Consiglio; Reg. (CE) n. 820/97 del Consiglio del 21 aprile 1997, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine.

⁽²³⁾ V. *supra*, nota 3.

ferenze legate al tipo di carne. Diversamente da quanto previsto per le carni bovine, però, il Regolamento citato non impone l'indicazione del luogo di nascita dell'animale. Tale lacuna, insieme ai brevi limiti temporali necessari per determinare il luogo di allevamento, ha sollevato numerose critiche nell'opinione pubblica, secondo la quale il Regolamento in questione avrebbe disatteso le aspettative sia dei consumatori che delle imprese. Ulteriori criticità sulla chiarezza dell'informazione riguardano, poi, le carni provenienti dai Paesi terzi, per le quali sarà possibile indicare solamente che l'allevamento è avvenuto al di fuori del territorio europeo, senza specificare il Paese. Anche per le carni macinate e le rifilature sarà sufficiente indicare la provenienza europea o extraeuropea, senza ulteriori dettagli.

4.- Conclusioni

La legislazione europea sulle informazioni relative ai prodotti alimentari è in linea con il processo verso i "Codici europei"²⁵, finalizzato a stabilizzare il mercato unico alimentare, unificando le esigenze dei consumatori e della concorrenza, in un'ottica di sussidiarietà capovolta²⁶ e mediante un processo decisionale in gran parte affidato alla Commissione²⁷.

Dalle regole elaborate in sede europea, tuttavia, non sembra sempre derivare una completa chiarezza dell'informazione, almeno con riguardo all'indicazione relativa al

Paese d'origine o alla provenienza geografica degli alimenti. L'utilizzo, in via generale, dei criteri elaborati in ambito doganale, infatti, non sembra tenere in adeguata considerazione il legame dei prodotti alimentari con il territorio. Il rafforzamento del nesso tra alimento e territorio, mediante l'elaborazione di criteri più stringenti di attribuzione dell'origine geografica, peraltro, dovrebbe essere attentamente giustificato dal legislatore per non esporre l'Unione a violazioni dell'Accordo TBT, specie in seguito alla controversia OMC, avente a oggetto la normativa USA riguardante l'etichettatura d'origine per alcuni prodotti a base di carne²⁸.

ABSTRACT

Food labelling has gained a lot of importance, not only in the public opinion's debate but also according to many law scholars. Indeed, food labelling constitutes a strategic tool at the crossroad between protection of consumers and protection of fair competition, as it appears by Article 3 of the EU Regulation No 1169/2011. Analyzing in greater depth the rules therein, however, one can see some critical aspects, that may hinder the achievement of the Regulation's purpose. This is particularly evident for country of origin labelling rules contained both in the EU Regulation No 1169/2011 and in the new Commission Implementing Regulation (EU) No 1337/2013 of 13 December 2013 on country of origin of certain meat products.

□

⁽²⁴⁾ Parte della dottrina ritiene che tali ampi poteri della Commissione sollevino problemi di legittimità con l'art. 290 TFUE, v. L. Costato, *Le etichette alimentari cit.*, pp. 82-83.

⁽²⁵⁾ F. Albisinni, *La comunicazione al consumatore cit.*, pp. 68-69.

⁽²⁶⁾ F. Albisinni, *La sicurezza alimentare veicolo di innovazione istituzionale*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 4-2009, pp. 1-15, sp. p. 13.

⁽²⁷⁾ V. L. Costato, *Le etichette alimentari cit.*, p. 84.

⁽²⁸⁾ V. i rapporti del Panel e dell'Organo di appello OMC sul caso *United States - Certain country of origin labelling (cool) requirements*, WT/DS384/R, WT/DS386/R, WT/DS384/AB/R, WT/DS386/AB/R, consultabili sul sito dell'Organizzazione mondiale del commercio: www.wto.org. Su tali rapporti v. anche L. Salvi (a cura di), *Alimentare & Globale*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 4-2012, pp. 1-3. Sul tema generale relativo alla legittimità dei sistemi di etichettatura con il diritto OMC, v., da ultimo e su tutti, I. Cheyne, *Consumer labelling in EU and WTO Law*, in S.E. Gaines, B. Egelund Olsen, K. Engsig Sørensen (a cura di), *Liberalising Trade in the EU and the WTO: A Legal Comparison*, Cambridge, 2012, pp. 309-332;