

Il nuovo Regolamento UE sull'informazione ai consumatori

I. L'ADOZIONE DEL NUOVO REGOLAMENTO

Il 6 luglio 2011 il Parlamento Europeo ha approvato, in seconda lettura, con significative modifiche rispetto alla proposta iniziale, il progetto di nuovo Regolamento UE sull'informazione ai consumatori¹.

Il 27 luglio 2011 la Commissione Europea ha accolto tutti gli emendamenti introdotti dal Parlamento in esito al negoziato interistituzionale².

Il 29 settembre 2011, infine, anche il Consiglio ha definitivamente approvato il nuovo Regolamento (UE) del Parlamento Europeo e del Consiglio³.

Il Regolamento, ai sensi dell'art. 55, avrà applicazione a decorrere dal 13 dicembre 2014, a eccezione dell'art. 9, paragrafo 1, lettera l) (sulle indicazioni nutrizionali in etichetta), applicabile dal 13 dicembre 2016 e dell'allegato VI, parte B (sulle "carni macinate"), applicabile a decorrere dal 1 gennaio 2014.

* *Università degli Studi della Toscana*

¹ Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 6 luglio 2011, P7_TA-PROV(2011)0324.

² Commissione Europea, Parere, Bruxelles, 27.7.2011, COM(2011) 475 definitivo, 2008/0028 (COD).

³ Nelle more della pubblicazione delle presenti note, il nuovo regolamento è stato pubblicato nella G.U.U.E. L 304 del 22 novembre 2011, ed è oggi identificato come Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione.

L'adozione di questo nuovo regolamento ha fra l'altro determinato la definitiva archiviazione della legge italiana 3 febbraio 2011, n. 4, nella parte relativa all'etichettatura di origine.

L'approvazione è arrivata dopo oltre tre anni, in esito a un percorso istituzionale lungo e controverso, che ha visto significative modifiche rispetto al testo originariamente proposto dalla Commissione Europea nel febbraio 2008⁴.

Come ha sottolineato la Commissione nella propria Comunicazione del febbraio 2011⁵, la proposta, poi tradottasi nel nuovo regolamento, «consolida e aggiorna due importanti settori della legislazione in materia di etichettatura, cioè l'etichettatura generale dei prodotti alimentari e l'etichettatura nutrizionale, disciplinati rispettivamente dalle direttive 2000/13/CE e 90/496/CEE» e «rifonde anche 6 altre direttive riguardanti l'etichettatura di alcune categorie di prodotti alimentari», perseguendo quali principali finalità:

- «semplificare la legislazione relativa all'etichettatura degli alimenti grazie all'introduzione di un unico strumento che disciplini principi e requisiti per le disposizioni orizzontali sull'etichettatura generale e nutrizionale;
- inserire disposizioni specifiche sulla responsabilità in seno alla catena alimentare riguardo alla presenza e all'esattezza dell'informazione alimentare;
- fissare criteri misurabili su alcuni elementi della leggibilità delle etichette apposte ai prodotti alimentari;
- chiarire le norme riguardanti l'indicazione del paese d'origine o il luogo di provenienza;
- introdurre indicazioni nutrizionali obbligatorie nella parte principale del campo visivo della maggior parte degli alimenti trasformati;
- istituire un sistema che regoli alcuni aspetti dell'etichettatura volontaria degli alimenti appoggiata dagli Stati membri».

In effetti, l'art. 53 del nuovo regolamento, a far tempo dal 13 dicembre 2014, abroga, oltre che le direttive generali sull'etichettatura (dir. 2000/13/CE) e sull'etichettatura nutrizionale (dir. 90/496/CEE), altre quattro direttive (le direttive 87/250/CEE, 1999/10/CE, 2002/67/CE, 2008/5/CE) e il regolamento (CE) n. 608/2004.

Il nuovo regolamento introduce novità rilevanti, sia con riferimento ai profili istituzionali, procedurali e di competenza, sia con riferimento al merito della disciplina.

⁴ Commissione Europea, Proposta di nuovo regolamento, COM(2008) 40 def., Bruxelles, 30.01.2008.

⁵ Bruxelles, 22 febbraio 2011, COM(2011) 77 def.

2. VERSO CODICI EUROPEI

Quanto ai profili istituzionali, l'adozione di un regolamento in luogo delle precedenti direttive è un chiaro indice di una tendenza che dall'armonizzazione muove verso l'unificazione delle regole, e colloca questa legislazione all'interno del più generale processo verso l'adozione di *Codici Europei*, che caratterizza larga parte della più recente legislazione dell'Unione Europea.

Questo processo, il cui avvio può essere individuato negli anni a cavallo fra la fine del secolo XX e l'inizio del secolo XXI, ha ricevuto ulteriore impulso dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Va detto che il processo di *unificazione e codificazione* del diritto europeo implica, per la sua stessa natura, in un'Unione Europea che conta ben 27 Stati membri (e si avvia ad accogliere a breve scadenza, il 28^a Stato membro), una legislazione multilivello, che fissa principi, finalità, metodi, istituzioni, e li integra attraverso il contributo cooperativo di più soggetti:

- la Commissione Europea, attraverso l'utilizzazione dei poteri delegati, quali previsti dall'art. 290 del TFUE e dagli articoli 51 e 52 del nuovo regolamento sulla comunicazione ai consumatori;
- gli Stati membri, mediante l'adozione di disposizioni nazionali nell'esercizio delle competenze regolate dagli articoli da 38 a 45 del regolamento;
- le organizzazioni internazionali, quali il *Codex Alimentarius*, l'OIV, l'UNECE.

Ne risulta un complesso modello ordinamentale, all'interno del quale il nuovo regolamento è significativo sia in sé considerato, sia in riferimento a talune decisioni della Corte di Giustizia, ad altre normative recentemente introdotte, quale il nuovo regolamento n. 450/2008 del 23 aprile 2008 – “*Codice doganale aggiornato*” – a recenti proposte legislative attualmente all'esame del Parlamento Europeo, quali le proposte della Commissione Europea per la revisione della OCM unica⁶, e per l'adozione di regimi di qualità dei prodotti agricoli⁷.

Quanto ai profili di merito, il nuovo regolamento ha spostato il centro dell'attenzione dall'etichettatura in sé considerata al più generale tema dell'informazione e della comunicazione, quali strumenti per garantire al consumatore un ruolo attivo nelle decisioni e nelle scelte di acquisto e di consumo.

Sicché questa disciplina si propone come componente essenziale della più ampia legislazione in tema di concorrenza, regolazione del mercato, protezio-

⁶ Commissione Europea, Bruxelles, 21 dicembre 2010, COM(2010) 799 def.

⁷ Commissione Europea, Bruxelles, 10 dicembre 2010, COM(2010) 733 def.

ne dalle frodi e dalle contraffazioni, ma nel medesimo tempo costituisce elemento centrale nel processo inteso ad assicurare la qualità e la sicurezza degli alimenti, in linea con le disposizioni dell'art. 17 del regolamento n. 178/2002 in tema di obblighi e responsabilità degli operatori del settore alimentare e delle autorità pubbliche.

3. LE NUOVE DISPOSIZIONI E L'IMPATTO SULLA LEGISLAZIONE NAZIONALE

Con riferimento allo specifico contenuto delle disposizioni introdotte dal nuovo regolamento, occorre sottolineare che non si tratta solo di un consolidamento delle disposizioni già esistenti, ma di una codificazione in un testo sistematico, con alcune rilevanti novità, ad esempio in tema di individuazione del *paese di origine* e del *luogo di provenienza* (v. l'art. 2.2.g e l'art. 26) e con la previsione di un'estensione dell'indicazione obbligatoria del luogo di origine, fra l'altro anche per carni diverse da quelle bovine, per il latte, per i prodotti non trasformati, per i prodotti a base di un unico ingrediente (art. 26).

Significative disposizioni vengono introdotte anche in riferimento all'esclusione di responsabilità per il semplice rivenditore di prodotti già confezionati, il quale non modifichi l'etichetta (art. 8) e in tema di vendite a distanza (art. 14).

I provvedimenti delegati e gli atti di esecuzione che la Commissione è chiamata ad adottare in un prossimo futuro, fra l'altro in riferimento al controverso tema dell'origine dei prodotti (v. art. 26), consentiranno di meglio apprezzare la portata innovativa del nuovo regolamento.

Sin d'ora si può osservare che il nuovo regolamento impatta direttamente, e in misura decisiva, sulla disciplina nazionale e in particolare sulle norme in tema di *made in Italy* dei prodotti alimentari.

Come è noto, pochi mesi fa – dopo una lunga serie di tentativi del legislatore nazionale, rimasti tutti sostanzialmente inefficaci e inapplicati⁸ – è stata infine emanata la legge 3 febbraio 2011 n. 4⁹, il cui art. 4, «Al fine di assicurare ai consumatori una completa e corretta informazione sulle caratteristiche dei prodotti alimentari commercializzati, trasformati, parzialmente trasformati o non trasformati, nonché al fine di rafforzare la prevenzione e la

⁸ In argomento, per ulteriori riferimenti, sia consentito rinviare a F. ALBISINNI, *Il made in Italy dei prodotti alimentari e gli incerti tentativi del legislatore italiano*, in «Agriregionieuropa», vol. 25, 2011, 43.

⁹ Disposizioni in materia di etichettatura e di qualità dei prodotti alimentari.

repressione delle frodi alimentari», ha introdotto l'obbligo di riportare nell'etichettatura di tutti i prodotti alimentari l'indicazione del luogo di origine o di provenienza.

La norma precisa che «Per i prodotti alimentari non trasformati, l'indicazione del luogo di origine o di provenienza riguarda il Paese di produzione dei prodotti», e che «Per i prodotti alimentari trasformati, l'indicazione riguarda il luogo in cui è avvenuta l'ultima trasformazione sostanziale e il luogo di coltivazione e allevamento della materia prima agricola prevalente utilizzata nella preparazione o nella produzione dei prodotti».

Considerata la molteplicità di fattispecie che possono presentarsi, e tenuto altresì conto della prevedibile opposizione della Commissione europea (la quale ha comunicato al governo italiano l'apertura di una procedura di infrazione non appena la legge è stata approvata dal Parlamento e prima ancora della sua pubblicazione sulla G.U.), l'art. 4, comma 3 della legge citata prevede che le modalità per l'indicazione obbligatoria dell'origine o provenienza sull'etichetta delle varie categorie di prodotti alimentari siano determinate con decreti interministeriali del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e del Ministro dello sviluppo economico, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni. Il comma 12 del medesimo art. 4 stabilisce che gli obblighi di etichettatura di origine introdotti da tale articolo avranno effetto decorso sessanta giorni dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al comma 3.

Ai sensi del comma 3 del citato art. 4, il relativo procedimento avrebbe dovuto essere attivato entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge; termine inutilmente decorso.

L'effettiva applicazione delle richiamate disposizioni legislative nazionali, sulla generale indicazione dell'origine o provenienza nelle etichette dei prodotti alimentari, è dunque rinviata a una data che la legge non individua con certezza, a conferma della natura di "*manifesto politico*", più che di effettivo precetto giuridico, che sembra doversi attribuire a questa legge.

Va tuttavia detto che esclusa un'effettiva cogente applicazione delle nuove norme nazionali in tema di etichettatura di origine generalizzata per i prodotti agro-alimentari, alla legge n. 4/2011 sembra doversi comunque riconoscere natura e carattere di peculiare *atto di partecipazione al processo legislativo*, come *atto procedimentale* piuttosto che come *atto finale*, quali tradizionalmente dovrebbero essere le leggi nell'attuale formale assetto delle fonti.

La legge n. 4/2011, invero, nella sostanza ha la natura (indiretta e impropria, ma non per questo meno rilevante) di strumento di partecipazione del Parlamento italiano alla fase ascendente del procedimento legislativo europeo.

Come è noto, il Trattato di Lisbona ha attribuito più ampi poteri e com-

petenze al Parlamento europeo, ma a questi ha affiancato il riconoscimento di un potere di sollecitazione di iniziative legislative in capo ai cittadini europei (almeno un milione, aventi la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, ex art. 11.4 TUE), riconoscendo altresì ai Parlamenti nazionali un ruolo attivo per il buon funzionamento dell'Unione (art. 12 TUE); ruolo solo in parte definito sul piano procedimentale, e che – nell'ambito di una lettura non formale del disegno istituzionale delle fonti europee – ben potrà vedere l'emergere di forme originali di partecipazione attiva dei Parlamenti nazionali nel processo legislativo europeo.

In altre parole, la legge n. 4/2011, piuttosto che essere letta nel suo significato testuale e valutata per la sua prevedibile inefficacia in ragione della procedura di infrazione già aperta dalla Commissione europea, può essere intesa come strumento di partecipazione politica al processo legislativo europeo, collocandosi non casualmente all'interno del nuovo regolamento sulla informazione alimentare dei consumatori.

L'adozione di questo regolamento – come si è detto – ha reso di fatto superata la legge 3 febbraio 2011, n. 4, nella parte relativa all'etichettatura di origine.

Sicché le formule introdotte dalla recente legge italiana possono essere lette – al di là della loro veste formale di atto legislativo approvato dal Parlamento e promulgato dal Presidente della Repubblica – come contributo di proposta nel processo di regolazione europea, con la peculiare autorità e rilevanza che a siffatta (pur formalmente impropria) proposta deriva proprio dall'essere atto legislativo nazionale oggetto di procedura di infrazione europea, come tale destinato a beneficiare di peculiare attenzione anche da parte delle istituzioni comunitarie.

D'altro canto, lo stesso regolamento sulla comunicazione ai consumatori qui in commento, mentre dà una definizione in positivo di «paese di origine» di un alimento precisando che con tale espressione si fa riferimento «all'origine di tale prodotto, come definita conformemente agli articoli da 23 a 26 del regolamento (CEE) n. 2913/92»¹⁰ [vale a dire come definita dal Codice Doganale Comunitario], definisce solo in negativo il «luogo di provenienza», precisando che con questa espressione si intende «qualunque luogo indicato come quello da cui proviene l'alimento, ma che non è il «paese d'origine» come individuato ai sensi degli articoli da 23 a 26 del regolamento (CEE) n. 2913/92»¹¹.

¹⁰ Art.2.3. del Reg. n. 1169/2011.

¹¹ Art.2.2.g. del Reg. n. 1169/2011.

L'intera disciplina su tale punto cruciale resta dunque obiettivamente oscura, e le linee che verranno adottate dalla Commissione Europea negli atti delegati e di esecuzione che interverranno sul tema restano a oggi largamente indefinite.

4. L'ORIGINE DEI PRODOTTI NEL CODICE DOGANALE COMUNITARIO

Il quadro di incertezza è reso ancor più complesso dalla circostanza che il nuovo regolamento sulla comunicazione al consumatore dei prodotti alimentari richiama, quanto all'origine dei prodotti, le definizioni del Codice doganale comunitario del 1992.

In proposito giova ricordare che fino al 2008 non esisteva una normativa europea uniforme sull'origine dei prodotti.

Avevamo soltanto il codice doganale comunitario del 1992¹², il quale definiva l'origine per finalità esclusivamente doganali, quali l'individuazione della tariffa doganale, le misure diverse da quelle tariffarie, la compilazione e il rilascio dei certificati d'origine.

Questa disciplina aveva una finalità specifica e ben definita, per una ragione molto semplice: il codice doganale comunitario per sua natura non rileva nei rapporti fra gli Stati membri, perché fra gli Stati membri da tempo ormai è realizzato il mercato interno, con totale rimozione di qualunque barriera doganale nel commercio interno al territorio della Comunità Europea. Un problema di disciplina doganale, e quindi di applicabilità del Codice doganale comunitario si pone soltanto per i rapporti con i Paesi esterni alla Comunità. In particolare, considerato che molti Paesi che hanno stipulato convenzioni con l'Europa in virtù delle quali a essi è assegnato un regime doganale favorito, diventa decisivo stabilire da dove provenga una certa merce ove questa abbia elementi di collegamento con più Stati.

Nel 2008 anche il Codice doganale comunitario – come già i due regolamenti sul regime di aiuto unico e sullo sviluppo rurale – è stato oggetto di quello che il legislatore europeo ha definito come semplice «aggiornamento», tant'è che il titolo del nuovo provvedimento recita “*Codice Doganale Comunitario Aggiornato*”¹³.

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

¹³ Regolamento (CE) del Parlamento Europeo e del Consiglio, 23 aprile 2008, n. 450/2008, che istituisce il codice doganale comunitario (Codice doganale aggiornato).

L'art. 35 del Codice Doganale Aggiornato del 2008 mantiene apparentemente la medesima struttura dell'art. 22 del precedente regolamento del 1992, lì ove – nell'ambito delle norme sull'origine non preferenziale delle merci – individua le fattispecie alle quali si applica la definizione di “*origine*” dettata nel Codice.

In realtà, mentre le prime due lettere, a) e b) della disposizione sono uguali nel testo del 1992 e in quello del 2008, la lettera c) dell'art. 35 del regolamento del 2008 ha un contenuto diverso e nuovo, lì ove prevede che la normativa del Codice Aggiornato si applichi anche alle «altre misure comunitarie relative all'origine delle merci», e non più soltanto a «la compilazione e il rilascio dei certificati d'origine» come prevedeva l'art. 22 del vecchio Codice.

Con il modesto cambiamento del contenuto di una riga all'interno di un articolo che individua l'area di applicazione della disciplina, al Codice Doganale Comunitario Aggiornato è stata così attribuita natura e portata di regola generale d'origine all'interno della Comunità, non soltanto all'esterno; sicché il regolamento n. 450/2008 si propone come *Codice europeo dell'origine*, anche intracomunitario.

La seconda rilevante innovazione introdotta nel regolamento del 2008 riguarda le modalità di concreta determinazione dell'origine. L'art. 23 del Regolamento del 1992 stabiliva che sono originarie di un paese le merci interamente ottenute in tale paese, e individuava nominativamente una serie di prodotti rientranti in tale definizione, fra i quali – per quanto qui maggiormente rileva – i prodotti del regno vegetale, gli animali vivi, i prodotti della caccia e le merci ottenute nel medesimo paese esclusivamente dalle quelle sopra citate. Il Regolamento del 1992, dunque, sia pur a fini solo doganali, dava conto di un rapporto diretto con l'origine territoriale dei prodotti agricoli e di quelli alimentari.

L'art. 24 del medesimo regolamento precisava inoltre che una merce, alla cui produzione hanno contribuito due o più paesi, è originaria del paese in cui è avvenuta l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale, economicamente giustificata ed effettuata in un'impresa attrezzata a tale scopo. In altre parole – secondo tale disposizione – per poter dichiarare un'origine da uno dei Paesi della Comunità, non è sufficiente, in ipotesi, che la camicia che arriva dalla Cina sia soltanto confezionata in Italia, ma occorre che in quest'ultimo Paese sia avvenuta una lavorazione sostanziale, economicamente giustificata ed effettuata in un'impresa attrezzata a tale scopo.

Il legislatore comunitario del 1992 (co-legislatore con la procedura di co-decisione) si era dunque preoccupato di definire una griglia di definizioni e di risolvere i dubbi interpretativi.

Nel 2008 il nuovo Codice Doganale Comunitario abbandona la precedente griglia classificatoria, e all'art. 36 si limita a prevedere:

«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».

La normativa introdotta nel 2008, e che sarà interamente applicabile dal 24 giugno 2013¹⁴, è ben più generica di quella contenuta nel Codice del 1992, e la sua stessa ampia genericità può dar luogo a difficoltà applicative nella pratica quotidiana per gli operatori economici e le autorità preposte alla concreta tariffazione.

Il Codice Doganale Aggiornato del 2008 non ignora il possibile insorgere di problematiche applicative siffatte, ma non fornisce risposte dirette ai possibili quesiti e sceglie di delegare alla Commissione l'adozione di regole specifiche.

L'art. 38 infatti recita:

«La Commissione adotta, secondo la procedura di regolamentazione di cui all'articolo 184, paragrafo 2, misure per l'applicazione degli articoli 36 e 37».

La Commissione ha ottenuto dunque un'amplissima *delega*, i cui limiti sono così generici da concentrare all'interno della Commissione e del Comitato di gestione poteri regolatori ben poco condizionati dal regolamento del Consiglio e del Parlamento.

Il potere disciplinare passa, in larga misura, dalla responsabilità e rappresentatività "politica" del Parlamento e del Consiglio, quale espressa direttamente nel regolamento, a una responsabilità "tecnica" della Commissione, che prescinde da meccanismi e criteri di rappresentatività.

Nella medesima direzione si è mosso il richiamato Regolamento CE n. 1234/2007 sull'OCM unica, operazione di rilevante portata nel quadro della disciplina europea dell'agricoltura. Numerosissime OCM sono state unificate in questo unico regolamento; anche in questo caso invocando anzitutto ragioni di semplificazione a fondamento delle scelte operate¹⁵.

Nel nuovo Regolamento del Consiglio sulla OCM unica, interi regolamenti (introdotti in passato dal Consiglio sulla base della speciale procedura prevista per la politica agricola) sono stati sostituiti da singoli articoli, che asseritamente fissano le norme di principio in ciascun settore, delegando alla Commissione

¹⁴ V. art. 188.2 del Reg. n. 450/2008.

¹⁵ Cfr. il considerando 5 del Reg. CE n. 1234/2007, cit.

Europea l'adozione di tutta la disciplina di dettaglio. Il problema è che si tratta di una delega amplissima, che in larga misura si risolve in enunciati talmente generici, da escludere qualunque effettivo vincolo nell'esercizio della delega.

Analogamente, nel nuovo regolamento del 2011 sull'informazione al consumatore di prodotti alimentari, il contenuto concreto di molte disposizioni cruciali, a partire da quelle in tema di origine e provenienza dei prodotti alimentari, è rimesso alla decisione della Commissione.

Ne è derivato, di fatto, un passaggio di competenze dal Consiglio dei Ministri, e dunque da una sede tipicamente caratterizzata da negoziati inter-statali (quali quelli che hanno tradizionalmente segnato le scelte di politica agricola comune, in ragione dell'attribuzione al Consiglio di autonoma potestà normativa ex art. 37 del Trattato), alla Commissione, e così a un organo apparentemente meno connotato politicamente, non vincolato da meccanismi di diretta responsabilità verso gli elettori¹⁶.

Stiamo dunque assistendo a una trasformazione profonda dell'impianto istituzionale europeo, di governo e di regolazione.

È pur vero che nuovi poteri sono stati attribuiti al Parlamento Europeo, e che sono stati mantenuti al Consiglio rilevanti poteri di intervento sulla gestione economica dei mercati, ma molto si è spostato dal piano dell'*economia* a quello del *diritto*, specificamente inteso come definizione, configurazione, qualificazione.

Si è costruito, attorno ai nuovi poteri e alle nuove competenze attribuite alla Commissione, ancor più sul piano concreto dei singoli regolamenti di portata generale introdotti negli ultimi anni, un centro di regolazione disciplinare, che ha posizione obiettivamente eminente, giustificato con una responsabilità apparentemente solo "tecnica", e che invece coinvolge dislocazioni e confronti di interesse molto forti, ponendo tematiche per loro stessa natura fortemente "politiche", rispetto alle quali il ricorso alla procedura legislativa ordinaria potrebbe risultare insufficiente ove non accompagnato da adeguata e generale consapevolezza.

5. LE QUESTIONI APERTE

L'adozione del nuovo regolamento europeo sulla comunicazione al consumatore di alimenti, oltre a investire i profili istituzionali e di merito

¹⁶ In punto, per maggiori indicazioni, sia consentito rinviare al mio Commento *agli artt. 113-121 del reg. (CE) 1234/2007*, in *Commentario al regolamento n. 1234/2007*, a cura di L. Costato, in «Le nuove leggi civ. comm.», 2009, 1.

sin qui brevemente richiamati, si colloca in realtà all'interno di una più ampia prospettiva, che a partire dalla crisi della BSE nella seconda metà degli anni '90 del secolo da poco decorso, ha determinato crescente interesse e attenzione del legislatore, anzitutto europeo verso i temi della *food safety*.

Giova ricordare che il regolamento n. 178/2002¹⁷ (c.d. «*general food law*») ha proposto una griglia sistematica, prima assente, che «reca i principi generali da applicare nella Comunità e a livello nazionale in materia di alimenti e mangimi in generale, e di sicurezza degli alimenti e dei mangimi in particolare» (art. 1.2. reg. 178/2002); griglia sistematica al cui interno devono collocarsi, in prospettiva evolutiva, tutte le disposizioni in materia, siano esse nazionali o europee.

Le novità, di merito, di competenze, di procedimento, contenute nel reg. 178/2002 sono numerose. E fra queste, deve certamente sottolinearsi quella contenuta nell'art. 14.3., secondo cui:

«Per determinare se un alimento sia a rischio occorre prendere in considerazione ...:

b) le informazioni messe a disposizione del consumatore, comprese le informazioni riportate sull'etichetta o altre informazioni generalmente accessibili al consumatore sul modo di evitare specifici effetti nocivi per la salute provocati da un alimento o categoria di alimenti».

Tracciabilità, etichettatura, informazione, comunicazione, hanno assunto valore strategico, quali strumenti per una partecipazione consapevole del consumatore, all'interno di un ampio sistema, che alla *gestione e valutazione del rischio* accompagna la *comunicazione del rischio*, e che chiama l'EFSA, la Commissione e gli Stati membri a collaborare per promuovere «l'effettiva coerenza fra le funzioni di valutazione del rischio, gestione del rischio e comunicazione del rischio» (art. 22.8. reg. 178/2002).

Il nuovo Regolamento sull'informazione del consumatore di prodotti alimentari assume l'informazione e la comunicazione come strumento di partecipazione, all'interno di un dialogo fra imprese, consumatori e istituzioni, che punta ad attivare una condivisione di impegni, per il condiviso fine della tutela della salute e della trasparenza del mercato, pur nel rispetto delle responsabilità di ciascuno.

¹⁷ Regolamento (CE) 28 gennaio 2002 n. 178/2002, del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

In questo processo comunicativo e partecipativo si collocano anche le iniziative legislative italiane per l'istituzione di un generalizzato obbligo di indicazione dell'origine della materia prima agricola nell'etichettatura dei prodotti alimentari (v., da ultimo, la legge n. 4 del 3 febbraio 2011, sopra richiamata).

Si confrontano, in questa vicenda legislativa che è insieme nazionale ed europea, le sollecitazioni di alcune organizzazioni professionali agricole persuase di potere con ciò valorizzare in termini di prezzo i prodotti di origine nazionale, le posizioni di chi ritiene che il consumatore abbia specifico titolo a essere compiutamente informato sulla provenienza di quanto ingerisce attesa la peculiare «intima relazione» intrattenuta con il prodotto alimentare, e per converso le considerazioni dell'industria di trasformazione, che sottolinea come larga parte dei prodotti alimentari esportati dall'Italia nel mercato mondiale utilizzano necessariamente materie prime non nazionali, sicché negare un'indicazione di italianità nell'etichetta di tali prodotti si risolverebbe in un'operazione autolesionista per il generale interesse del Paese.

Si tratta di vicenda ancora ben lontana da una compiuta definizione, anche in ragione della diversità di posizioni manifestate dalle istituzioni europee, e delle numerose questioni lasciate tuttora aperte dal nuovo Regolamento sull'informazione del consumatore di prodotti alimentari, in attesa di verificare quali saranno le concrete declinazioni che verranno declinate dalla Commissione Europea in sede di atti di esecuzione e di attuazione.

E tuttavia, proprio le vicende di questi ultimi mesi, con la drammatica vicenda delle morti da e-coli:

- con la perdurante incertezza sulle cause del diffondersi dell'infezione ancora molte settimane dopo il suo insorgere;

- con una gestione della crisi che ha visto totalmente assenti le istituzioni europee;

- con i confusi e pasticciati interventi delle autorità nazionali e regionali tedesche, rivelatisi insieme inefficaci nella tutela della salute e gravemente e ingiustamente dannosi nei confronti di molti incolpevoli agricoltori europei;

hanno rivelato, a oltre 15 anni dalla prima legislazione europea collegata alla crisi della BSE, la palese inadeguatezza del complesso e costoso meccanismo sin qui approntato e la necessità di assegnare nuovo e originale rilievo a canoni di trasparenza e consapevole partecipazione nelle scelte di consumo alimentare, e dunque di ripensare le stesse finalità assegnate all'etichettatura dei prodotti.

RIASSUNTO

Il 29 settembre 2011 il Consiglio dei Ministri ha definitivamente approvato il nuovo Regolamento (UE) del Parlamento Europeo e del Consiglio, n. 1169/2011, sull'informazione ai consumatori di alimenti.

L'adozione di un regolamento in luogo delle precedenti direttive è un chiaro indice di una tendenza che dall'armonizzazione muove verso l'unificazione delle regole, e colloca questa legislazione all'interno del più generale processo verso l'adozione di *Codici Europei*, che caratterizza larga parte della più recente legislazione dell'Unione Europea.

Il nuovo regolamento ha fra l'altro determinato la definitiva archiviazione della legge italiana 3 febbraio 2011, n. 4, nella parte relativa al *made in Italy* dei prodotti alimentari, precisando che con "*paese di origine*" si fa riferimento "*all'origine*" come definita dal Codice Doganale Comunitario, ma definendo solo in negativo il "*luogo di provenienza*", precisando che con questa espressione si intende qualunque luogo indicato come quello da cui proviene l'alimento, ma che non è il «paese d'origine» come individuato ai sensi del Codice Doganale Comunitario.

L'intera disciplina su tale punto cruciale resta dunque obiettivamente oscura.

Si confrontano, in questa vicenda legislativa che è insieme nazionale ed europea, le sollecitazioni di alcune organizzazioni professionali agricole persuase di potere con ciò valorizzare in termini di prezzo i prodotti di origine nazionale, le posizioni di chi ritiene che il consumatore abbia specifico titolo a essere compiutamente informato sulla provenienza di quanto ingerisce attesa la peculiare "*intima relazione*" intrattenuta con il prodotto alimentare, e per converso le considerazioni dell'industria di trasformazione, che sottolinea come larga parte dei prodotti alimentari esportati dall'Italia nel mercato mondiale utilizzano necessariamente materie prime non nazionali, sicché negare un'indicazione di italianità nell'etichetta di tali prodotti si risolverebbe in un'operazione autolesionista per il generale interesse del Paese.

Si tratta di vicenda ancora ben lontana da una compiuta definizione, anche in ragione della diversità di posizioni manifestate dalle istituzioni europee, e delle numerose questioni lasciate tuttora aperte dal nuovo Regolamento sull'informazione del consumatore di prodotti alimentari, e occorrerà attendere quali saranno le concrete declinazioni che verranno adottate dalla Commissione Europea in sede di atti di esecuzione e di attuazione.

ABSTRACT

On September 29, 2011, the Council of the European Union approved the new Regulation No 1169/2011 of the European Parliament and of the Council, on the provision of food information to consumers.

The adoption of a Regulation which repealed previous Directives confirms a tendency from harmonization to unification of European rules, within the more general process toward *European Codes*, which characterizes large part of the more recent EU legislation.

The new Regulation, inter alia, determined the de facto cancellation of the Italian Law No 4 of February 3, 2011, on the *Made in Italy* of food products, and introduced rules according to which the "*country of origin*" of a food shall refer to the origin of a food

as determined by the Communitarian Custom Code, while '*place of provenance*' means any place where a food is indicated to come from, and that is not the '*country of origin*' as above determined.

The applicable rules on the place of origin of food products remain therefore still not clear.

Within this legislative process, which is both national and European, are playing organizations of Italian agricultural producers persuaded that, through the declaration of Italian origin of food, farmers could obtain better prices for their products, organizations of consumers which believe that consumers should be informed on the effective origin of what they eat, due to the peculiar intimate relation with food, and on the other side representatives of food industries which underline that the largely prevailing part of food products exported from Italy are transformed products obtained with the use of materials not of national origin, with the consequence that to deny a declaration of Italian identity to those products will result in a sort of self-harming behavior against the general National interest.

It is a process still far from a final definition, due to the diversity of position of European and National institutions, and to the significant issues which remained unsolved even after the approval of the new Regulation, and it appears necessary to wait to verify which will be the effective decisions that will be adopted by the EU Commission in delegated acts and execution acts.