



**CONFCOMMERCIO**  
IMPRESE PER L'ITALIA

*Senato della Repubblica*

*IX Commissione Agricoltura  
e produzione agroalimentare*

**AUDIZIONE**

***“Schema di decreto legislativo recante disciplina dell’indicazione  
obbligatoria nell’etichetta della sede e dell’indirizzo di stabilimento  
di produzione, o se diverso, di confezionamento”  
AG.N.411***

**Roma, 24 maggio 2017**

## Premessa

Confcommercio - Imprese per l'Italia ringrazia la Commissione per l'opportunità di rappresentare e condividere con voi il punto di vista delle imprese della distribuzione relativamente all'atto Governo AG 411.

Il testo, che reca la disciplina dell'indicazione obbligatoria nell'etichetta della sede e dell'indirizzo di stabilimento di produzione o, se diverso, di confezionamento, nella versione attuale, necessita, a nostro avviso, di alcune modifiche al fine di assicurare i previsti effetti di informazione e tutela della salute del consumatore, senza tuttavia gravare eccessivamente sugli operatori.

Il provvedimento, che trova la sua origine nella *“legge di delegazione europea 2015”* (art. 5, legge 12 agosto 2016 n. 170), prevede, ripristinando quanto già previsto dal d.lgs. 109/1992, che sull'etichetta dei prodotti alimentari debba essere riportata l'indicazione della sede dello stabilimento di produzione, o se diverso, di confezionamento, al fine di garantire una corretta e completa informazione al consumatore.

L'atto è stato esaminato in via preliminare dal Consiglio dei ministri lo scorso 17 marzo, è stato notificato alla Commissione europea il 30 marzo u.s. attraverso la procedura TRIS e ha acquisito parere favorevole da parte della Conferenza Stato-Regioni il 20 aprile u.s., che però ha condizionato l'espressione favorevole all'accoglimento di alcune modifiche.

La XIV Commissione Politiche dell'Unione Europea del Senato lo scorso 10 maggio ha espresso parere favorevole sul provvedimento, mettendo tuttavia in evidenza alcuni rilievi critici.

Sul tema, Confcommercio ha avviato nel corso degli ultimi mesi un intenso confronto con il Ministero dello Sviluppo Economico per definire un testo condiviso con i Ministeri della Salute e delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali.

Prima di affrontare il merito del provvedimento, è opportuno sottolineare il punto di partenza fondamentale da cui deve necessariamente muovere l'intera riflessione: l'obbligo in questione non è previsto dalla legislazione dell'Unione, e sarà quindi previsto soltanto su base nazionale.

In tal modo saranno automaticamente avvantaggiati gli operatori stabiliti nei Paesi in cui non vigono analoghe disposizioni.

Così correttamente inquadrato il provvedimento, è quindi ora possibile esaminarne i profili critici.

### Ambito di applicazione e obbligo di notifica

Il decreto prevede l'indicazione della sede e dell'indirizzo dello stabilimento di produzione o, se diverso, di confezionamento al fine di garantire: una corretta e completa informazione al consumatore, la rintracciabilità degli alimenti, nonché la tutela della salute.

Il decreto mira a rendere obbligatoria un'indicazione che riteniamo non essere indispensabile per la tutela della salute, ma che vi contribuisce soltanto in modo indiretto.

Proprio la circostanza che non si tratti di un'indicazione obbligatoria in tutti gli Stati dell'Unione europea ne è la prova. D'altra parte, la direttiva 2000/13/CE, che ha regolato la materia dell'etichettatura fino al momento in cui è divenuto applicabile il reg. 1169/2011, faceva espressamente salva la possibilità per il legislatore nazionale di mantenere in vigore un simile obbligo (art. 3, par. 2). Il reg. 1169/2011 ha, invece, cancellato tale possibilità anche questo è indicativo del fatto che, anche per l'Unione, si tratta di un'indicazione superflua.

Alla luce di quanto sopra espresso condividiamo la proposta di modifica avanzata dalla Conferenza Stato Regioni di eliminare dal decreto il riferimento alla rintracciabilità e alla tutela della salute.

Non possiamo, però, prescindere dal fatto che l'art. 114, par. 4, del TFUE consente ad uno Stato membro che lo ritenga necessario di mantenere, anche dopo l'adozione di una misura di armonizzazione, disposizioni nazionali giustificate da esigenze importanti quali la tutela della salute.

Pertanto, nel caso in cui si dovesse modificare il testo accogliendo la richiesta della Conferenza Stato Regioni, verrebbe meno il fondamento giuridico su cui si basa il decreto legislativo in oggetto.

D'altro canto non possiamo non rilevare che lo schema di decreto è stato già notificato alla Commissione europea lo scorso 30 marzo, attraverso la procedura di informazione di cui alla Direttiva 2015/1535 (procedura TRIS).

Di conseguenza ad oggi sembra più ragionevole lasciare invariato il testo del decreto ed esplicitare nelle premesse le informazioni relative ai tempi e ai modi della notifica alla Commissione, in modo da garantire la necessaria trasparenza in merito al procedimento di adozione del provvedimento.

Sul punto anche la Commissione Politiche dell'Unione Europea del Senato nel parere reso lo scorso 10 maggio ritiene utile che vengano espletate le procedure di informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche, previste dalla direttiva 2015/1535.

### **Sanzioni**

Per quanto concerne la scelta di prevedere sanzioni dagli importi maggiorati rispetto alla disciplina del d.lgs 109/1992, specifichiamo quanto segue.

La sanzione per la mancata apposizione dell'indicazione obbligatoria era pari a 1.600 - 9.500 euro, mentre la violazione delle disposizioni specifiche in materia era sanzionata con una somma compresa tra 600 e 3.500 euro.

L'art. 5 dello schema di decreto legislativo prevede, adesso, sanzioni comprese tra 2.000 e 18.000 euro per la mancata indicazione dello stabilimento, o di quello effettivo nel caso in cui l'impresa ne controlli più di uno, e tra 1.000 e 8.000 euro nel caso di mancato rispetto delle modalità di presentazione delle indicazioni stabilite dall'art. 13 del reg. 1169/2011.

Non comprendiamo le ragioni di questo incremento, particolarmente nei massimi, e auspichiamo quindi che gli importi siano ricondotti a quanto già previsto dal d.lgs. 109/1992, in quanto riteniamo che le sanzioni debbano continuare ad essere efficaci, proporzionate e dissuasive senza, tuttavia, diventare eccessivamente punitive per gli operatori.

Sul punto concordiamo con le proposte formulate dalla Conferenza Stato regioni che ha ritenuto opportuno proporre una riduzione dell'importo delle sanzioni, in quanto evidentemente eccessive, e auspichiamo che Codesta Commissione possa farle proprie.

Infine sarebbe preferibile che il provvedimento modulasse l'impianto sanzionatorio in base alla gravità del fatto, al grado di responsabilità dell'operatore, all'attività svolta per eliminare o attenuare le conseguenze del fatto e per prevenire la commissione di ulteriori illeciti, prevedendo, nei casi meno gravi, gli opportuni temperamenti.

#### **Diffida e pagamento in misura ridotta**

Parallelamente a quanto sopra indicato, sarebbe opportuno valutare se, anche mediante citazione nelle premesse al decreto, sia preferibile inserire nel provvedimento un richiamo espresso alla diffida e al pagamento in misura ridotta del trenta per cento rispettivamente previsti dai commi 3 e 4 dell'articolo 1 del decreto-legge 91/2014 per le violazioni alle norme in materia agroalimentare per le quali è prevista l'applicazione della sola sanzione amministrativa pecuniaria, o se, avendo tali disposizioni portata generale, sia già sufficientemente chiara la possibilità di farne applicazione anche alle violazioni di cui al decreto legislativo in oggetto.

#### **Disposizioni transitorie (art.8)**

L'attuale formulazione del comma 1 dell'art. 8 del provvedimento prevede che lo stesso si applica a decorrere dal centottantesimo giorno dalla sua entrata in vigore.

Sul punto concordiamo con le osservazioni formulate dalla Conferenza Stato Regioni in quanto riteniamo che lo schema di decreto debba essere modificato e debba contemplare un periodo di tempo di almeno un anno per consentire agli operatori di adeguarsi alla normativa.

L'attuale formulazione del decreto prevede, poi, che gli alimenti immessi sul mercato o etichettati entro il termine previsto per l'applicazione del provvedimento possono essere commercializzati fino ad esaurimento delle scorte dei predetti alimenti.

Sul punto riteniamo che la proposta di modifica formulata dalla Conferenza Stato Regioni non sia del tutto chiara e precisa.

Riteniamo, infatti, che la modifica debba, invece, consentire esplicitamente lo smaltimento fino a esaurimento sia delle confezioni e del materiale di etichettatura, che delle scorte di alimenti già etichettati.

Inoltre riteniamo che sia necessario, al fine di evitare inutili sprechi, consentire l'impiego di etichette inamovibili al fine di integrare le informazioni necessarie per rendere conforme al decreto l'etichetta del prodotto.

Come noto, esistono alcuni operatori che, pur dopo l'applicazione del nuovo reg. 1169/2011, hanno continuato a indicare in maniera volontaria lo stabilimento di produzione degli alimenti. Chi non lo ha fatto, tuttavia, ha compiuto una scelta perfettamente legittima in base alla normativa vigente. Questi operatori devono ora essere messi in condizione di adeguare nuovamente i propri processi a tale obbligo di indicazione.

A tal fine devono disporre di un tempo adeguato per smaltire gli alimenti già prodotti, anche nel caso in cui questi non siano ancora stati confezionati per la vendita al consumatore finale o alle collettività. Inoltre è necessario che le imprese dispongano di un termine adeguato per smaltire le scorte delle confezioni e del materiale di etichettatura privi dell'indicazione della sede dello stabilimento: si tratta, infatti, di prodotti che le imprese, al fine di semplificare la logistica e abbattere i costi, acquistano in anticipo in quantità considerevole, con cospicui investimenti, e che richiedono anche più di un anno di tempo per essere smaltiti. D'altra parte, sono state ragioni analoghe a motivare la scelta di prevedere poco più di tre anni di tempo tra l'entrata in vigore del reg. 1169/2011 e l'inizio della sua applicazione (cfr. art. 55).

Gli stessi operatori che hanno mantenuto l'indicazione in modo volontario potrebbero non essere avvantaggiati dalle nuove disposizioni: il tenore dell'obbligo, infatti, è cambiato rispetto a quanto precedentemente stabilito. L'art. 3, comma 1, lett. f), del d.lgs. 109/1992, prevedeva l'obbligo di indicare "*la sede dello stabilimento di produzione o di confezionamento*". Una simile formulazione lasciava all'operatore la possibilità di scegliere tra le due indicazioni. Lo schema di decreto in esame, invece,

prevede l'obbligo di riportare “*l'indicazione della sede dello stabilimento di produzione o, se diverso, di confezionamento*”. Così formulata la disposizione non lascia margini di scelta agli operatori, che dovranno riportare l'indicazione della sede dello stabilimento di produzione a meno che quella dello stabilimento di confezionamento non sia diversa: in tale caso, dovranno riportare obbligatoriamente quella dello stabilimento di confezionamento.

Per tale ragione, anche gli operatori che hanno continuato a riportare l'indicazione in maniera volontaria, potrebbero trovarsi ora ad avere prodotti ed etichette non conformi ai nuovi obblighi e ad avere quindi necessità di smaltire i materiali di cui già dispongono.

### **Indicazioni di origine**

Il decreto dovrebbe chiarire espressamente che l'indicazione in etichetta della sede e dell'indirizzo dello stabilimento non costituisce un'indicazione del paese di origine o del luogo di provenienza del prodotto alimentare. Questo al fine di evitare che dall'indicazione, obbligatoria per le nostre imprese, derivi l'obbligo di cui all'art. 26, par. 3, del reg. 1169/2011 sull'etichettatura degli alimenti forniti ai consumatori, ai sensi del quale, sugli alimenti per i quali è indicato il paese d'origine o il luogo di provenienza, e questo non è lo stesso di quello del suo ingrediente primario, è necessario indicare anche l'origine di tale ingrediente o indicare che l'origine dell'ingrediente primario è diversa da quella dell'alimento.

### **Prodotti destinati ad altri Paesi**

L'art. 7 dello schema di decreto prevede che le disposizioni dello stesso non si applicano ai prodotti alimentari provenienti da un altro Stato membro dell'Unione europea o dalla Turchia, né ai prodotti provenienti da uno Stato membro dell'Associazione europea di libero scambio (EFTA).

Sul punto concordiamo con i rilievi formulati lo scorso 10 maggio dalla Commissione Politiche dell'Unione Europea del Senato che ritiene che la norma relativa alla clausola di mutuo riconoscimento debba essere ulteriormente “*precisata e chiarita*”, in quanto secondo la Commissione ci potrebbero essere dei problemi relativi all'interpretazione del concetto di provenienza dei prodotti.

Sarebbe opportuno che nel decreto venisse esplicitato, che lo stesso si applica soltanto agli alimenti commercializzati in Italia.

L'obbligo previgente, infatti, non si applicava “*ai prodotti alimentari destinati ad altri Paesi*” (d.lgs. 109/1992, art. 29, comma 1). La relazione illustrativa al provvedimento dà conto di tale circostanza. Il tenore delle disposizioni, tuttavia, non è chiaro al riguardo, e lascia l'interprete con il dubbio che l'obbligo possa essere riferito anche agli alimenti esportati. È evidente che non è questo lo scopo del decreto, che mira semplicemente a ripristinare quanto già previsto dal d.lgs. 109/1992 così da consentire alle autorità sanitarie nazionali di risalire rapidamente allo stabilimento di produzione degli alimenti commercializzati in Italia. D'altra parte, il principio di territorialità, per il quale la legge di uno Stato si applica nel territorio in cui quello esercita la propria sovranità, rende impossibili interpretazioni diverse, e anche nella relazione illustrativa viene specificato che l'obbligo che si intende introdurre con il decreto è lo stesso che già vigeva in base al d.lgs. 109/1992. Tuttavia, per assicurare la massima chiarezza possibile nell'applicazione del provvedimento, a beneficio degli operatori nonché degli organi di controllo, sarebbe preferibile che tale limite venisse esplicitato nel testo del provvedimento.

\*\*\*

Conclusivamente, al fine di porre rimedio alle criticità sopra evidenziate, Confcommercio invita codesta Commissione a subordinare l'espressione del proprio parere positivo all'accoglimento delle seguenti proposte di modifica del testo dello schema di decreto legislativo.

- *Inserire, nelle premesse del decreto, sia il riferimento esplicito all'articolo 1, commi 3 e 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla L. 11 agosto 2014, n. 116, sia il riferimento esplicito alla comunicazione alla Commissione europea effettuata dal Governo in applicazione dell'articolo 5 della direttiva n. 2015/1535 del 9 settembre 2015 del Parlamento europeo e del Consiglio, avvenuta il 30 marzo u.s..*
- *All'art. 1, dopo il comma 2, inserire il seguente: “2-bis. Le indicazioni obbligatorie disciplinate dal presente decreto legislativo non costituiscono indicazione del paese di origine o del luogo di provenienza dei prodotti alimentari ai quali sono apposte.”*
- *All'articolo 5, apportare le seguenti modificazioni:*
  - a. *al comma 1, sostituire le parole “una somma da 2.000 euro a 18.000 euro” con le seguenti: “una somma da 1.600 euro a 9.500 euro”;*
  - b. *al comma 2, sostituire le parole “una somma da 2.000 euro a 18.000 euro” con le seguenti: “una somma da 600 euro a 3.500 euro”;*

- c. *dopo il comma 3 inserire il seguente: “3-bis. Per tutte le violazioni di cui al presente articolo le sanzioni amministrative sono ridotte alla metà se il fatto è di particolare tenuità rispetto all’interesse tutelato, all’esiguità del danno o del pericolo che ne è derivato, nonché alla sua occasionalità.”*

*All’art. 7, dopo il comma 1, inserire il seguente: “1-bis. Le disposizioni di cui al presente decreto non si applicano ai prodotti alimentari destinati ad altri Paesi”.*

*All’articolo 8, apportare le seguenti modificazioni:*

- a) *al comma 1 sostituire le parole “a decorrere dal centottantesimo giorno” con le seguenti: “decorso un anno”;*
- b) *dopo il comma 2 inserire il seguente: “2-bis. L’impiego di etichette e di materiali di confezionamento non conformi al presente decreto è consentito fino ad esaurimento delle scorte purchè la stampa di questi sia stata ordinata prima dell’entrata in vigore del presente provvedimento.”*
- c) *dopo il comma 2 inserire il seguente: “2-ter. Resta salva in ogni caso la possibilità di utilizzare etichette e materiali di confezionamento non conformi a condizione che siano integrati con le informazioni obbligatorie previste dal presente decreto mediante l’apposizione di etichette adesive inamovibili.”*