

I prodotti tradizionali e la politica di qualità dell'Unione europea*

Giuliana Strambi

1.- Premessa

Nel contesto della riflessione sullo sviluppo della politica di qualità dei prodotti agricoli, avviata negli ultimi anni dalla Commissione europea, emerge il riconoscimento del ruolo del requisito della "tradizionalità" nelle scelte di mercato di consumatori e produttori. In particolare, nel Libro Verde dell'ottobre 2008 sulla qualità dei prodotti agricoli¹, con cui si è aperta una consultazione pubblica sulle norme di commercializzazione e sui sistemi di qualità specifici dell'Unione europea, viene messo in evidenza come, da un lato, i consumatori siano alla ricerca, tra le altre cose, di prodotti «tradizionali»², e, dall'altro, gli agricoltori siano alla ricerca di «opportunità originali e inesplorate per creare nuovi sbocchi di mercato e massimizzare i profitti», tra le quali si menzionano innanzitutto quelle offerte dalla possibilità di «puntare su "prodotti di qualità superiore" che offrono al consumatore qualcosa di più dei requisiti minimi, sia in termini di caratteristiche speciali come il sapore, l'origine, ecc., sia riguardo al *metodo di produzione*»³. Considerando che la Commissione europea fa riferimento ad un concetto di "qualità" inteso come "soddisfacimento delle aspettative dei consumatori"⁴ e individua le qualità dei prodotti agricoli nelle caratteristiche del prodotto (come,

(*) Il presente lavoro è destinato, con alcune modifiche e integrazioni, agli Atti dell'XI Congresso dell'Unione Mondiale degli Agraristi Universitari (Toledo, 8-11 giugno 2010).

(¹) COM (2008) 641 del 15 ottobre 2008, «Libro Verde sulla qualità dei prodotti agricoli: norme di prodotto, requisiti di produzione e sistemi di qualità». Sul tema, ved. A. Germanò, *Il Libro Verde della Commissione europea del 15 ottobre 2008: alla ricerca di una definizione di alimenti di qualità*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, p. 480 ss.; ID., *La qualità dei prodotti agro-alimentari secondo la Comunità europea*, in *Riv. dir. agr.* 2009, I, p. 359 ss. In argomento, cfr., inoltre, il fascicolo della *Riv.dir.alim.*, 2009, I, www.rivistadirittoalimentare.it, dedicato interamente al Libro Verde.

(²) Libro Verde, *cit.*, p. 4.

(³) Libro Verde, *cit.*, p. 5. Cfr., sul punto, L. Paoloni, *Prodotti tradizionali e filiere produttive*, in *Riv. dir. alim.*, 2009, I, p. 25. Il corsivo è mio.

(⁴) Libro Verde, *cit.*, p. 4

appunto, i metodi di produzione utilizzati) che «il produttore desidera far conoscere e che il consumatore vuole conoscere»⁵, non stupisce che il metodo di produzione tradizionale possa essere considerato come fonte di qualità che aggiunge valore al prodotto e che dovrebbe essere comunicata al consumatore per mezzo di sistemi di certificazione oppure seguendo le regole sull'etichettatura⁶.

Piuttosto, appare degno di rilievo il fatto che la Commissione europea abbia proposto una lettura della qualità dei prodotti tradizionali nel contesto di un giudizio di «qualità superiore» rispetto a quella dei prodotti che si limitano ad attenersi ai «requisiti minimi» posti dal legislatore comunitario in materia di identità e composizione, tutela ambientale e soprattutto igiene e sicurezza degli alimenti, visto che questa tipologia di prodotti agro-alimentari, in epoca recente, ha assunto rilevanza giuridica proprio con riferimento alla mancanza dei «requisiti» igienico-sanitari necessari per garantirne la sopravvivenza sul mercato comunitario e, quindi, alla opportunità di provvedere alla elaborazione di specifiche norme derogatorie.

Ciò non significa che tutti i prodotti ottenuti con metodiche di produzione e trasformazione tradizionali presentino problemi di adeguamento delle tecniche alle prescrizioni igienico-sanitarie comunitarie e nazionali per il settore degli alimenti, ma che essi sono stati presi in considerazione, prima, dal legislatore comunitario e, in seguito, dal legislatore italiano, proprio con riferimento a questa fattispecie, intervenendo con norme derogatorie, inizialmente, *ad hoc* e, poi, generalizzate per l'intera categoria di prodotti. In altre parole, l'«emersione giuridica»⁷ della categoria di prodotti agro-alimentari tradizionali ha coinciso con l'emersione giuridica della contrapposizione fra “tradizionalità” delle produzioni e “sicurezza alimentare”, nella sua declinazione di “igiene degli alimenti”.

2.- I prodotti tradizionali e le regole sull'igiene degli alimenti: logica di eccezione

La vicenda del problematico rapporto di compatibilità di regole di produzione dei prodotti tradizionali con regole igieniche merita di essere sinteticamente ripercorsa, perché aiuta a comprendere il progressivo mutare dell'atteggiamento del legislatore comunitario nei confronti di una realtà (quella della tutela dei prodotti

⁽⁵⁾ Libro Verde, *cit.*, p. 4.

⁽⁶⁾ COM (2009) 234 def. del 28 maggio 2009 «sulla qualità dei prodotti agricoli: norme di prodotto, requisiti di produzione e sistemi di qualità», p. 5 (sul quale ved. *infra*, nel testo).

⁽⁷⁾ L. Paoloni, voce *Prodotti tradizionali*, in *Diritto alimentare. Mercato e sicurezza*, BD on line dir. da F. Albisinni, Wolters Kluwer it., 2008, www.leggiditaliaprofessionale.it.

tradizionali, appunto) verso la quale alcuni legislatori nazionali hanno mostrato una accresciuta sensibilità, con soluzioni normative originali e – direi – coraggiose. È questo il contesto in cui è maturata la successiva (e recente) consacrazione dei prodotti tradizionali da parte della Commissione europea – come vedremo più avanti – nell’alveo dei prodotti di qualità con spiccate capacità concorrenziali e pertanto da promuovere sul territorio comunitario e nei Paesi Terzi.

Immediatamente dopo l’entrata in vigore della prima normativa adottata dalla Comunità europea per l’armonizzazione della legislazione degli Stati membri in materia di igiene degli alimenti (a carattere trasversale e priva di riferimenti specifici ai prodotti tradizionali)⁸, alcuni Paesi dell’area mediterranea (in primo luogo Francia e Italia) manifestarono forti preoccupazioni per il rischio di scomparsa di quel patrimonio di tradizioni alimentari che, per le tecniche o i locali di produzione, conservazione, stagionatura, risultava di per sé precluso dall’adeguamento alle rigorose prescrizioni in essa contenute. Così, la Commissione europea ricorse all’adozione di uno specifico “provvedimento di deroga” per «i prodotti a base di latte che presentano caratteristiche tradizionali»⁹,

⁽⁸⁾ Direttiva 93/43/CEE del Consiglio, del 14 giugno 1993, sull’igiene dei prodotti alimentari, il cui ambito di applicazione è limitato, ai sensi dell’art. 2, alle fasi successive alla produzione primaria (comprensiva della raccolta, la macellazione e la mungitura), vale a dire a dire: preparazione, trasformazione, fabbricazione, confezionamento, deposito, trasporto, distribuzione, manipolazione e vendita o fornitura al consumatore. La direttiva «stabilisce le norme generali di igiene dei prodotti alimentari e le modalità di verifica dell’osservanza di tali norme» (art. 1) e non detta alcuna deroga per i metodi di produzione tradizionale. Sul tema, cfr., per tutti, G. Maccioni, *Le norme igienico sanitarie in materia di produzione e commercio dei prodotti agricoli e alimentari*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. Costato, III ed., Padova, 2003, p. 648 ss.

⁽⁹⁾ Decisione 96/536/CE della Commissione del 29 luglio 1996, che stabilisce l’elenco dei prodotti a base di latte per i quali gli Stati membri sono autorizzati a concedere deroghe individuali o generali ai sensi dell’art. 8, par. r della dir. 92/46/CEE, nonché la natura delle deroghe applicabili alla fabbricazione di tali prodotti (successivamente sostituita dalla decisione 97/284/CE della Commissione del 25 aprile 1997). La Decisione è stata tardivamente attuata in Italia con il decreto del Presidente della Repubblica del 14 gennaio 1997, n. 54 «Regolamento recante Attuazione delle direttive 92/46 e 92/47/CEE in materia di produzione e immissione sul mercato di latte e di prodotti a base di latte». Sul tema, cfr. V. Rubino, *La vicenda dei prodotti agroalimentari tradizionali nel diritto comunitario e nazionale*, in *Diritto & Diritti*, Electronic Law Review, sez. dir. alim., www.diritto.it (aprile 2002), p. 4. A seguito dell’applicazione nel territorio comunitario (dall’11 gennaio 2006) del c.d. pacchetto igiene e, in particolare, dei regolamenti CE n. 853/2004 sulle regole specifiche di igiene applicabili ai prodotti alimentari di origine animale; n. 854/2004 sulle regole specifiche per l’organizzazione dei controlli ufficiali sui prodotti d’origine animale destinati al consumo umano; n. 2074/2005 sul regime di applicazione dei precedenti regolamenti (su cui ved, *infra* nel testo), la Commissione europea ha provveduto all’abrogazione di questa specifica normativa (con la Decisione 6 novembre 2006, n. 2006/765/CE che abroga alcuni atti d’applicazione relativi all’igiene dei prodotti alimentari e alle norme sanitarie che disciplinano la

grazie al quale, per fare qualche esempio, la Francia ha potuto continuare a produrre i prestigiosi formaggi Roquefort e Emmental, e l'Italia, il Parmigiano reggiano e il Gorgonzola, oltre ad altri prodotti considerabili "di nicchia"¹⁰.

A meno di un anno dal recepimento (tardivo) della direttiva sull'igiene degli alimenti ad opera del decreto legislativo n. 155/97¹¹, l'Italia ha proseguito autonomamente nel solco tracciato dalla Commissione estendendo la disciplina derogatoria a tutela dei prodotti tradizionali, con un provvedimento che è stato, all'epoca, molto criticato dalla dottrina, proprio perché considerato illegittimo sotto il profilo della conformità al diritto comunitario. Si tratta dell'istituzione, presso il Ministero delle politiche agricole, di un Elenco nazionale di «prodotti agroalimentari tradizionali», corredato delle «schede identificative» di ciascun prodotto e redatto e aggiornato annualmente dalle Regioni e della Province autonome italiane, al fine dichiarato di consentire, oltre ad un censimento del «patrimonio gastronomico» italiano a scopo promozionale, l'ottenimento di una apposita deroga alla disciplina sull'igiene degli alimenti da parte delle aziende che producono beni inseriti nell'Elenco e realizzati secondo procedure non conformi, appunto, alla normativa di settore¹². In particolare, secondo quanto disposto dal Ministero per le politiche agricole e forestali con la circolare n. 10 del 1999¹³, entro il 12 aprile di ciascun anno le

produzione e l'immissione sul mercato di alcuni prodotti di origine animale destinati al consumo umano).

(¹⁰) Sul tema, cfr. I. Canfora, *Le norme igienico-sanitarie per il settore lattiero-caseario e la tutela delle produzioni tipiche*, in *Riv.dir.agr.*, 2001, I, p. 410 ss.

(¹¹) D. lgs. 26 maggio 1997, n. 155, recante Attuazione della direttiva 93/43/CEE e della direttiva 96/3/CE concernenti l'igiene dei prodotti alimentari. Per un'analisi del sistema di autocontrollo HACCP introdotto con tale normativa, cfr., di recente, E. Sirsi, *L'H.A.C.C.P. nel settore agricolo*, in *Trattato breve*, cit., p. 677 ss.; L. Costato, *Compendio di diritto alimentare*, III ed., Padova, 2006, p. 427 ss.; A. Germanò, *Corso di diritto agroalimentare*, Torino, 2007, p. 71 ss.

(¹²) Art. 8 del d. lgs. 30 aprile 1998, n. 173, recante «Disposizioni in materia di contenimento dei costi di produzione e per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole, a norma dell'articolo 55, commi 14 e 15, della legge 27 dicembre 1997, n. 449». Per un commento all'art. 8, d. lgs. n. 173/98, cfr. L. Costato, in *Commento al decreto legislativo n. 173 del 1998*, in *Riv.dir.agr.*, I, 1998, p. 483 ss. e F. Albisinni, *Appunti su un progetto di semplificazione delle regole in agricoltura e nell'agroalimentare*, in *Dir. giur.agr.amb.*, 1998, n. 10, p. 526 ss.

Sul tema, v., per tutti, V. Rubino, *La vicenda dei prodotti agroalimentari tradizionali*, cit.; M. Giuffrida, *Produzione agroalimentare "tipica e tradizionale" e valorizzazione del territorio: quadro giuridico di riferimento*, in *I prodotti agro-alimentari tipici e tradizionali come beni culturali (Nuove forme di tutela e valorizzazione del territorio)*, a cura di G. Strambi e M. Alabrese, 2005, pp. 20 ss.; E. Sirsi, *Natura giuridica dei prodotti agroalimentari tradizionali*, *ivi*, p. 24 ss.; G. Strambi, *Prodotti agro-alimentari tradizionali tra tutela della salute e tutela del patrimonio culturale*, *ivi*, p. 29 ss..

(¹³) Circolare Mipaf del 21 dicembre 1999, n. 10, dettante «Criteri e modalità per la predisposizione degli elenchi delle regioni e delle province autonome dei prodotti agroalimentari tradizionali. Per

Regioni e le Province autonome inviano al Ministero gli eventuali aggiornamenti degli elenchi regionali e provinciali ed entro il 30 luglio di ciascun anno il Ministero provvede alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale dell'elenco nazionale aggiornato dei prodotti agroalimentari tradizionali. L'Elenco nazionale dei prodotti agroalimentari tradizionali è stato approvato e pubblicato per la prima volta con il decr. MIPAF del 18 luglio 2000 e oggi è alla IX revisione¹⁴.

Fondamentale, a questo proposito, è la definizione di «prodotti agroalimentari tradizionali» dettata dalla normativa: sono i prodotti (di origine animale o vegetale) «le cui metodiche di lavorazione, conservazione e stagionatura» risultano praticate su un determinato territorio «in maniera omogenea e secondo regole tradizionali e protratte nel tempo, comunque per un periodo non inferiore ai 25 anni»¹⁵. Per i prodotti agro-alimentari tradizionali così definiti, le cui procedure di produzione-trasformazione-conservazione non siano conformi alla vigente normativa igienico-sanitaria in materia di alimenti, la disciplina prevede che le regioni e le province autonome possano richiedere al Ministero della salute un'apposita deroga. A tal fine, però, è necessaria la presentazione di una documentazione dettagliata sul prodotto, dalla quale risulti che le procedure operative sono «in grado di assicurare uno stato soddisfacente di igiene e disinfezione dei materiali di contatto e dei locali nei quali si svolgono le attività produttive, salvaguardando le caratteristiche di *tipicità, salubrità e sicurezza* del prodotto [...]»¹⁶. Ciò significa che la richiesta di deroga risulta di fatto ammissibile solo per le produzioni per le quali sia possibile dimostrare che le caratteristiche chimiche e organolettiche del prodotto ottenuto tradizionalmente siano diverse da quelle del prodotto ottenuto in forma industriale nel rispetto della disciplina igienico-sanitaria vigente; o, in altre parole, solo quando

quanto riguarda la normativa di attuazione dell'art. 8 del d. lgs. n. 173/98, v. anche il d.m. 8 settembre 1999, n. 350, il quale detta il «Regolamento per l'individuazione dei prodotti tradizionali di cui all'art. 8 co. 1, d. lgs. 30 aprile 1998, n. 173»; la circolare MIPAF– d.m. 8 settembre 1999, n. 350»; il decreto del Ministro della Sanità di concerto con il Ministro delle politiche agricole e forestali e con il Ministro dell'Industria, del 25 luglio 2000, recante la «Definizione delle deroghe relative ai prodotti tradizionali in attuazione del co. 2 dell'art. 8 d. lgs. 30 aprile 1998, n. 173».

(¹⁴) D.M. 5 giugno 2009, n. 4471.

(¹⁵) Art. 1 d. lgs. n. 350/99. Occorre tenere presente che l'iscrizione nell'Elenco nazionale non è costitutiva di diritti in capo ai produttori, né l'eventuale riferimento al nome geografico costituisce un riconoscimento di origine del prodotto dal territorio al quale è riconducibile il nome (v. il decreto del Mipaf 18 luglio 2000 «Elenco nazionale dei prodotti agroalimentari tradizionali»).

(¹⁶) Circ. MIPAF 12 dicembre 1999, n. 10. Il corsivo nel testo è mio. Cfr., in tal senso, quanto dichiarato dal direttore del settore vitivinicolo dell'Ente per lo sviluppo e la promozione dell'agricoltura del Friuli-Venezia Giulia a L. Pantaleoni, *L'impegno dell'Ersa nella tutela dei prodotti artigianali*, in *lINuovo*, Rivista on line del 25 marzo 2003, sito www.nuovofriuli.com.

la deroga stessa sia assolutamente necessaria per la sopravvivenza dello specifico e “unico” prodotto agroalimentare.

Appare, quindi, chiaramente l'intento del legislatore italiano, nella fase di attuazione del decreto, di conciliare l'obiettivo della normativa, vale a dire la conservazione e la valorizzazione della “tradizionalità” del prodotto, con la necessità di tutelare la salute del consumatore in quanto valore fondamentale. Il requisito della *tradizionalità* del prodotto deve infatti emergere dal disciplinare di produzione contenuto nella scheda identificativa dello stesso, mentre la *non pericolosità* dell'alimento per la salute deve essere garantita dal rispetto delle prescrizioni della normativa vigente o, eventualmente, di quanto dichiarato nella “scheda di deroga”¹⁷.

In effetti, il Ministero della salute italiano non ha mai provveduto a rilasciare deroghe, forse proprio per l'acquisita consapevolezza della non conformità di tali atti al diritto comunitario; tuttavia, in questi anni, si è registrato un forte impegno delle Aziende sanitarie locali nel controllare la igienicità delle metodiche e la salubrità del prodotto tradizionale commercializzato, individuando anche soluzioni *ad hoc*, nella convinzione che lo «stato soddisfacente» di igiene e salubrità degli alimenti potesse essere garantito grazie al rispetto da parte dei produttori delle “norme di buona prassi igienica”¹⁸.

Il tempo, poi, ha dato ragione alla scelta effettuata nell'ordinamento italiano. Lo si evince, innanzitutto, dal fatto che, nell'ambito del regolamento CE n. 178/2002 «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», laddove si enunciano le finalità del provvedimento, viene

(¹⁷) La dottrina specialistica ha avanzato dure critiche alla disciplina derogatoria prevista per i «prodotti agroalimentari tradizionali», perché non consentita dalla normativa comunitaria; cfr., in proposito, F. Albisinni, *Appunti su un progetto di semplificazione delle regole in agricoltura e nell'agroalimentare*, in *Dir.giur.agr.amb.*, 1998, pp. 526 e 526; L. Costato, *Commento al decreto legislativo n. 173 del 1998*, in *Riv.dir.agr.*, I, 1998, p. 485; V. Rubino, *La vicenda dei prodotti agroalimentari tradizionali nel diritto comunitario e nazionale*, cit.; E. Rook Basile, *I segni distintivi dei prodotti agricoli*, in *Trattato breve...*, cit., p. 737; S. Masini, *Dal “mistero” dell'origine al diritto all'informazione nella presentazione dei prodotti agro-alimentari*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2003, p. 78. La dir. 93/43/CEE, infatti, prevedeva solo la possibilità che disposizioni nazionali introducessero specificazioni che, però, non fossero «meno rigorose» di quelle indicate nell'allegato alla direttiva. Le ragioni della critica sembrano essere venute meno oggi, a seguito dell'entrata in vigore del c.d. pacchetto igiene del 2004-2005, ma sul punto, ved. *infra*, nel testo.

(¹⁸) Sul coinvolgimento dei Servizi Sanitari Regionali nelle procedure di controllo, cfr., in origine la circolare del MIPAF n. 10 del 1999, e successivamente la circolare n. 6009/5064/085 del 15.01.2001, contenente una «Nota informativa per gli assessorati alla sanità delle regioni e delle province autonome concernente i requisiti necessari alla concessione di deroghe per i prodotti tradizionali» (consultabile in *Alimenta*, 2001, n. 2, p. 36).

posta l'attenzione sulla necessità di tenere conto della «diversità dell'offerta di alimenti compresi i prodotti tradizionali». Tuttavia, si tratta ancora di una prima affermazione di principio, visto che nel resto dell'articolato non compare alcuna prescrizione relativa a questo aspetto. È, piuttosto, nel contesto della “riscrittura” della normativa sull'igiene degli alimenti da parte del legislatore comunitario, risalente agli anni 2004-2005, che emerge con tutta evidenza il ridimensionamento dell'approccio generale di unificazione delle regole del settore, nel rispetto dell'interesse manifestato dai consumatori per le produzioni tradizionali¹⁹.

Così, nel nuovo regolamento sull'igiene degli alimenti (reg. CE n. 852/2004), attualmente vigente, si dichiara l'«opportunità» di avere «una certa flessibilità» nell'adozione di misure utili per l'immissione sul mercato di prodotti sicuri, nell'ottica di «permettere di continuare ad utilizzare i metodi tradizionali in ogni fase di produzione, trasformazione o distribuzione di alimenti e in relazione ai requisiti strutturali degli stabilimenti» e, di conseguenza, si predispone una procedura grazie alla quale gli Stati membri possono *adottare* misure nazionali per *adattare* i requisiti generali in materia di igiene per le fasi successive alla produzione primaria (elencati nell'allegato II del regolamento) alle esigenze produttive di quei prodotti ottenuti con metodi tradizionali, che altrimenti sarebbero stati vietati, senza che però ciò comprometta il raggiungimento degli obiettivi del regolamento (art. 13). Senonché, tale procedura appare particolarmente complessa, in quanto prescrive, in estrema sintesi, l'obbligo di notifica alla Commissione della misura che lo Stato intende adottare (corredata della documentazione dettagliata, specificata dal regolamento) e la successiva apertura di una fase comunitaria, che potremmo definire “di opposizione”, nella quale gli Stati membri possono avanzare osservazioni e nella quale viene riservato alla Commissione un ruolo decisionale finale, avvalendosi del Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali. Si tratta, dunque, di un percorso che sembra di difficile e, soprattutto, lenta percorrenza²⁰. Se ne è ben presto reso conto anche il legislatore

¹⁹) Si riprendono le considerazioni svolte da I. Canfora, *La commercializzazione dei prodotti agricoli nel diritto italiano e comunitario*, Bari, 2008, p. 148, seppure con riferimento specifico alla vendita di prodotti tradizionali nei mercati locali.

Sull'art. 1 (rubricato «Finalità e campo di applicazione») del regolamento CE n. 178/2002, cfr. A. Jannarelli, *Commento all'art. 1*, in *La sicurezza alimentare nell'Unione europea (commento al Reg. n. 178/02/Ce)*, a cura dell'Idaic, in *Nuove leggi civili comm.*, 2003, nn. 1-2, p. 130 ss.

²⁰) Le parole riportate tra virgolette sono tratte dal «considerando» 16 del regolamento CE n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004, sull'igiene dei prodotti alimentari.

Non mi risulta che al momento sia stata avanzata alcuna richiesta di deroga da parte dello Stato italiano ai sensi dell'art. 13 del regolamento CE n. 852/2004. Sul punto, cfr., inoltre, le «Linee guida sull'applicazione di alcune disposizioni del Regolamento (CE) n. 852/2004 relativo all'igiene dei prodotti alimentari» (21 dicembre 2005), redatte dalla Commissione europea, laddove si riconosce

comunitario, visto che nell'ambito della successiva normativa di attuazione (reg. CE n. 2074/2005), ha preso atto dell'«onere inutile e sproporzionato» che «l'applicazione di una procedura di notifica completa, comprendente un'analisi dei rischi», avrebbe comportato per gli Stati membri²¹. Così, al fine di «consentire l'utilizzazione di metodi tradizionali in una delle fasi della produzione, trasformazione o distribuzione degli alimenti; o tener conto delle esigenze delle imprese alimentari situate in regioni soggette a particolari vincoli geografici»²², viene disciplinata una procedura semplificata per la notifica da parte degli Stati membri di misure concesse come deroga individuale o generale ai requisiti dettati dal regolamento CE n. 852/2004, con riferimento a locali, materiali e strumenti di lavorazione²³. Il provvedimento appare particolarmente interessante non solo perché evidenzia una crescente e apprezzabile sensibilità delle Istituzioni dell'Unione europea nei confronti della questione della «sopravvivenza» sul mercato dei prodotti agro-alimentari tradizionali ottenuti con tecniche non rispondenti alle norme generali in materia igienico-sanitaria, ma soprattutto perché detta per la prima volta una nozione comunitaria, seppure generica, di prodotti tradizionali (la cui efficacia, peraltro, è limitata ai soli fini del regolamento) valida

espressamente «la necessità di mantenere tali metodi di produzione che sono la testimonianza della diversità culturale d'Europa». In argomento, si veda L. Costato, *L'agricoltura e il nuovo regolamento sull'igiene dei prodotti alimentari*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2004, p. 735 ss.; Id., *Gli agricoltori e i prodotti di origine animale negli alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2004, p. 520 ss.; A. Jannarelli, *Sicurezza alimentare e disciplina dell'attività agricola*, in *Regole dell'agricoltura e regole del cibo*, (Atti del Convegno di Pisa 7-8 luglio 2005) a cura di M. Goldoni e E. Sirsi, Pisa, 2005, p. 37 ss.; A. Forti, *Intorno alla nuova disciplina in materia di igiene di alimenti*, *ivi*, p. 325 ss.; F. Capelli, B. Klaus, V. Silano, *Nuova disciplina del settore alimentare e autorità europea per la sicurezza alimentare*, 2006, parte seconda; A. Germanò, *Corso*, cit., p. 71 ss.; G. Strambi, *I Farmers markets e la normativa sull'igiene degli alimenti*, in *Riv. dir. alim.*, 2008, III, www.rivistadirittoalimentare.it.

⁽²¹⁾ «Considerando 18» del regolamento CE n. 2074/2005.

⁽²²⁾ Art. 7 del regolamento CE n. 2074/2005 della Commissione del 5 dicembre 2005, «recante modalità di attuazione relative a taluni prodotti di cui al regolamento CE n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio e all'organizzazione dei controlli ufficiali a norma dei regolamenti del Parlamento europeo e del Consiglio CE n. 854/2004 e n. 882/2004, deroga al regolamento CE n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio e modifica dei regolamenti CE n. 853/2004 e 854/2004.

⁽²³⁾ V. allegato II, cap. II, del regolamento CE n. 852/2004. Cfr., inoltre, il «considerando» 18 del regolamento CE n. 2074/2005. In argomento, ved. M. Sabbatini, *Tradizione alimentare e diversità culturale*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2006, p. 647 ss.; P. Borghi, *I profili igienico-sanitari dell'agriturismo*, in *I Georgofili – Quaderni 2006-V*, Firenze, 2007, p. 106 ss.; G. Strambi, *I prodotti tradizionali e le regole della sicurezza alimentare*, in *Regole delle produzioni locali e mercato globale*, Atti della III Giornata sulla Sicurezza alimentare (Pisa, 24 giugno 2009), a cura di E. Cristiani, E. Sirsi, G. Strambi, in corso di pubblicazione.

per tutto il comparto agro-alimentare²⁴, secondo la quale sono tali i prodotti «storicamente riconosciuti come [prodotti] tradizionali; o fabbricati secondo riferimenti tecnici, codificati o registrati, al processo tradizionale o secondo metodi di produzione tradizionali; o protetti come prodotti alimentari tradizionali dalla legislazione comunitaria, nazionale, regionale o locale».

Non c'è alcun dubbio, allora, che i prodotti iscritti nell'elenco italiano dei prodotti agroalimentari tradizionali rientrino nella nozione appena riportata e, quindi, nell'ambito di applicazione della disciplina in oggetto; cosicché, anche tenendo conto della *ratio* della norma comunitaria, sembra corretto ritenere che essi possano essere legittimamente commercializzati sulla base di deroghe nazionali²⁵. Occorre tenere presente, peraltro, che a seguito dell'emanazione del regolamento del 2005, in seno alla Conferenza Permanente per i Rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome è stata raggiunta un'intesa sull'applicazione alle deroghe (25 gennaio 2007), nella quale si precisa che l'operatore alimentare da esse interessato deve comunque predisporre un piano di autocontrollo adeguato, al fine di tenere conto della specifica flora ambientale, in cui siano indicate le procedure di pulizia e disinfezione nei locali aventi requisiti tali da conferire ai prodotti particolari caratteristiche organolettiche, nonché la frequenza con la quale le stesse vengono eseguite. Ciò significa che i principi dell'autocontrollo e dell'autoresponsabilità caratterizzanti il sistema HACCP rimangono comunque alla base della regolamentazione igienico-sanitaria di questo settore di nicchia, seppure esso non rientri nell'ambito di applicazione del regolamento CE n. 852/2004.

Alla luce del regolamento del 2005, non credo, invece, che ci possa essere ancora spazio per la vendita di prodotti tradizionali per i quali non è stata concessa la deroga ministeriale, vale a dire al di fuori di quelli iscritti nell'elenco nazionale italiano²⁶.

⁽²⁴⁾ Sul punto, ved. M. Sabbatini, *op. cit.*, p. 647. Si noti che la definizione dettata nel regolamento CE n. 2074/2005 ricalca quella proposta per i soli «prodotti a base di latte aventi caratteristiche tradizionali» nella dec. 96/536/CEE, citata.

⁽²⁵⁾ Non mi risulta, peraltro, che lo Stato italiano abbia notificato alla Commissione alcun elenco dei prodotti tradizionali soggetti a deroga.

⁽²⁶⁾ Si condivide, sul punto, la tesi di P. Borghi, *I profili igienico-sanitari dell'agriturismo*, cit., p. 107. Nell'ordinamento italiano è, infatti, ancora vigente una disciplina derogatoria delle regole di commercializzazione dei prodotti alimentari, prevista per i «prodotti tradizionali locali» (non contenuti nell'elenco di cui al d.lgs. n. 173/1998), le cui tecniche di produzione non sono conformi alle prescrizioni comunitarie di igiene degli alimenti. Si tratta dell'art. 10, legge n. 526/1999 recante «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee», rubricato «Modifiche al d. lgs. 26 maggio 1997, n. 155, di attuazione delle direttive 93/43/CEE e 96/3/CE, concernente l'igiene dei prodotti alimentari, e altre disposizioni in materia»

3.- I prodotti agroalimentari tradizionali e la tutela della “qualità territoriale”: verso l’abbandono della “logica di eccezione”?

Alla luce del percorso legislativo in materia di igiene degli alimenti qui brevemente tracciato, dovrebbe essere chiaro quanto affermato in apertura del presente scritto, ovvero che, fino ad oggi, alla disciplina relativa ai prodotti agroalimentari tradizionali è stato riservato il ruolo di nicchia, secondo una logica di eccezione²⁷; ruolo che emerge – a ben vedere - se prendiamo in considerazione anche l’altra legislazione comunitaria volta, seppure in modo mediato, a tutelare i prodotti agroalimentari ottenuti con metodiche tradizionali, vale a dire la disciplina di protezione delle denominazioni geografiche e delle indicazioni geografiche. Ai sensi dell’originario regolamento in materia (reg. CEE n. 2081/1992) e dell’attuale (reg. CE n. 510/2006), il legislatore comunitario ha, infatti, disciplinato due importanti strumenti di commercializzazione per i produttori agricoli dell’intero territorio comunitario (cioè i “segni di provenienza” Dop e Igp), che tutelano la cosiddetta qualità territoriale dei prodotti agricoli e alimentari, ma che indirettamente possono garantire una tutela della *tradizionalità* delle tecniche di produzione con cui sono ottenuti i prodotti registrati, nella misura in cui ciò comporti una *specificità* dei prodotti collegabile all’origine geografica.

Dunque, secondo una logica di eccezione rispetto alla regola della corretta competizione sul mercato tra le imprese localizzate sul territorio comunitario, la dichiarazione di origine limitata ad alcuni prodotti di nicchia indicati nella disciplina in materia di Dop e Igp²⁸ può comportare (e di solito avviene) la tutela di metodi di

(successivamente modificato dall’art. 4 comma 2 del d. lgs. 29 marzo 2004, n. 99). Sul punto, ved. A. Di Lauro, *La legge “comunitaria” n. 526 del 1999*, in *Bollettino AICDA*, n. 83-88, 1999; V. Rubino, *La vicenda*, ecc., cit., p. 4; E. Sirsi, *L’H.A.C.C.P. nel settore agricolo*, cit., p. 682; L. Costato, *Compendio di diritto alimentare*, II ed., Padova, 2004, p. 430 ss.; I. Canfora, *La commercializzazione*, cit., p. 146. Con riferimento all’art. 4 comma 2 del d. lgs. 29 marzo 2004, n. 99, ved. S. Manservigi, *Sub art. 4 del d. lgs. n. 99/2004*. in *Profili soggettivi dell’impresa agricola, integrità aziendale e semplificazione nel settore agricolo*, Commentario a cura di L. Costato, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2004, p. 895.

⁽²⁷⁾ Si riprende, nel testo, la felice espressione che F. Albisinni, *Prodotti mediterranei: opportunità e vincoli nelle regole europee*, in *L’agricoltura dell’area mediterranea: qualità e tradizione tra mercato e nuove regole dei prodotti alimentari. Profili giuridici ed economici* (atti del Convegno di Pisa, 14-15 novembre 2003), a cura di A. Germanò, Milano, 2004, p. 81, utilizza con riferimento alle Dop e Igp.

⁽²⁸⁾ Cfr. in tal senso, F. Albisinni, *Prodotti mediterranei: opportunità e vincoli nelle regole europee*, cit., p. 67.

produzione che sono espressione della cultura di un luogo e frutto della loro trasmissione nel tempo, di generazione in generazione, tra i membri di una comunità vivente e operante in un'area geografica delimitata (ovvero tradizionali)²⁹.

Non è un caso, quindi, che il governo italiano abbia scelto di includere nella categoria di «prodotti alimentari tradizionali» a cui applicare la concessione di deroghe in materia di igiene degli alimenti, ai sensi del citato regolamento comunitario del 2005, oltre ai prodotti inseriti nell'Elenco nazionale dei «prodotti agro-alimentari tradizionali» di cui si è in precedenza parlato, anche quelli riconosciuti come Dop e Igp³⁰.

D'altra parte, è indubbio che la tutela del metodo tradizionale, in quanto espressione di una diversità culturale che si intende tutelare di fronte al rischio di standardizzazione e omologazione delle tecniche produttive, oltre che di fronte al rischio di scomparsa a causa del mancato rispetto delle norme igienico-sanitarie, risulti trasversale rispetto alla tutela e valorizzazione della qualità di un prodotto legata al territorio, di cui sono espressione le Dop e Igp.

Si potrebbe sostenere, allora, che le recenti scelte operate dal legislatore comunitario nel contesto di una disciplina volta alla tutela della salute del consumatore di alimenti mostrino una apertura verso la necessità ultima di tener conto della salvaguardia di valori culturali connessi alla produzione alimentare. Del resto, l'ulteriore evoluzione normativa verso una autonoma forma di tutela e valorizzazione dei prodotti agro-alimentari tradizionali nel quadro della disciplina di salvaguardia dei beni culturali troverebbe oggi fondamento e sostegno nel riconoscimento formale da parte dell'UNESCO (2003) del «patrimonio culturale immateriale» di cui essi sono una espressione³¹.

⁽²⁹⁾ F. Albisinni, *L'origine dei prodotti agro-alimentari e la qualità territoriale*, in *Riv.dir.agr.*, 2000, I, p. 23 ss.

⁽³⁰⁾ Cfr. il decreto del Direttore generale della Sanità n. 2337 del 6 marzo 2007, avente ad oggetto la «Concessione di deroghe al regolamento CE n. 852/2004 per i prodotti alimentari che presentano caratteristiche tradizionali ai sensi del regolamento CE n. 2074/2005», e l'«Intesa tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di deroghe per i prodotti tradizionali ai sensi dei Regolamenti CE nn. 852 e 853 del 2004. Punto 2/B» (Repertorio Atti n. 4/CSR). L'ambito di applicazione delle deroghe è esteso anche ai prodotti con Stg, sui quali ved. *infra*, nel testo.

⁽³¹⁾ Si tratta di un percorso auspicato da tempo da una parte della dottrina specialistica italiana: cfr., ad esempio, E. Montelione, *La produzione agroalimentare di qualità come bene culturale*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, p. 463 ss. e, recentemente, M. Alabrese, *Evoluzione della nozione giuridica di "bene culturale" e prodotti agro-alimentari tradizionali*, in *I prodotti agro-alimentari tipici e tradizionali come "beni culturali"*, cit., p. 9 ss.; L. Pastorino, *Prodotti tipici e tradizionali e forme di tutela collettiva*, *ivi*, p. 38 ss.; M. Sabbatini, *Tradizione e regole alimentari*, in *Agricoltura, istituzioni e mercati*, 2005, p.

In questa direzione si è mosso recentemente il governo italiano, da sempre particolarmente sensibile alla questione, adottando un provvedimento consistente in un unico articolo, nel quale si sancisce che i «prodotti agroalimentari tradizionali» di cui all'elenco nazionale «costituiscono espressione del patrimonio culturale italiano». Nelle motivazioni iniziali si legge che essi «costituiscono espressione, oltre che dell'inventiva, dell'ingegno e del processo di evoluzione socioeconomica delle collettività territoriali italiane, anche delle tradizioni e della cultura delle regioni, delle province e in genere delle comunità diffuse sul territorio italiano e in quanto tali devono essere oggetto di tutela e della salvaguardia da parte delle istituzioni italiane»³². Pur non essendo ben chiare le implicazioni giuridiche di una tale affermazione, l'intento del provvedimento appare evidente: tutelare i prodotti alimentari ottenuti con tecniche tradizionali che sono espressione della cultura italiana e che quindi sono innegabilmente *tipici* del Paese Italia³³.

In altre parole, sembra che il legislatore italiano si sia fatto portatore dell'istanza, sempre più diffusa nel mondo globalizzato e nel mercato unico europeo, di recuperare quel rapporto tra tradizione e localizzazione che è proprio, di regola, dei prodotti tipici di un'area ben determinata, ma che è stato fortemente mortificato dal diritto comunitario, poiché storicamente relegato – come si è detto – nell'ambito ristretto di applicazione della disciplina sulle Dop e Igp³⁴.

443 ss. Con un'ottica critica, si pone invece, B. Mirri, *I prodotti agricoli "tradizionali"?*, in *L'agricoltura dell'area mediterranea*, cit., p. 283 ss.

Per la tutela dei prodotti tipici come salvaguardia indiretta della biodiversità e sullo stretto legame tra diversità biologica e diversità culturale sancito dalla Convenzione ONU sulla biodiversità e dal Trattato della FAO sulle risorse genetiche e fitogenetiche per l'agricoltura e l'alimentazione, cfr. L. Pastorino, *Diversidad biológica y cultural, productos agrícola y actividad agraria*, in *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare*, Atti del VII Congresso UMAU in memoria di Lorvellec (Pisa-Siena, 5-9 novembre 2002), a cura di E. Rook Basile, A. Massart, A. Germanò, tomo I, Milano, 2003, p. 301 ss.; E. Sirsi, *Agricoltura nelle aree protette e tutela delle risorse genetiche. A proposito delle iniziative legislative regionali per la tutela delle varietà da conservazione*, in *L'agricoltura nelle aree protette: vincoli ed opportunità*, Accademia nazionale di agricoltura dedicato alle aree protette, 2005.

(³²) D. m. 9 aprile 2008 «Individuazione dei prodotti agroalimentari italiani come espressione del patrimonio culturale italiano».

(³³) Sul concetto di tipicità e tradizionalità, cfr., per tutti, A. Di Lauro, Commento *sub. art. 17* del decreto legislativo n. 99/2004, in *Le nuove Leggi civili comm.*, 2004, p. 976 ss.

(³⁴) Cfr., sul punto, GALLI, *Globalizzazione dell'economia e tutela delle denominazioni di origine dei prodotti agro-alimentari*, in *Rivista di diritto industriale*, 2004, p. 71, citato anche da S. Masini, *Sulla funzione delle specialità tradizionali garantite: una nomenclatura tra trazione e delocalizzazione*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2006, p. 494, a cui si rinvia per un approfondimento della questione. Sull'evoluzione dell'*acquis communautaire* verso una tutela dei nomi geografici anche al di fuori degli stretti casi in cui vi è una dimostrata e oggettiva relazione tra qualità e provenienza geografica

4.- Tradizionalità e delocalizzazione: un binomio impossibile?

In effetti, il concetto di tradizione è intuitivamente legato a quello di provenienza da un determinato territorio, da un luogo geografico ben definito, in cui vive, appunto, la comunità da cui si è generata nel tempo³⁵. Ciò vale anche per il settore agro-alimentare.

Non stupisce, quindi, che la strada intrapresa dall'Unione europea per «promuovere i prodotti tradizionali aventi precise specificità» («considerando» 2 del reg. CE n. 509/2006) sul presupposto di una dissociazione fra tradizione e luogo di origine, si sia rivelata del tutto fallimentare e, pertanto, sia oggetto di un radicale ripensamento.

Nella recente Comunicazione sulla politica di qualità dell'Unione europea, che ha fatto seguito all'esito della consultazione pubblica apertasi con il Libro Verde del 2008, la Commissione europea avanza la proposta di abolire uno degli attuali «sistemi di qualità specifica dell'Unione europea»³⁶, vale a dire la disciplina del segno distintivo «Specialità tradizionale garantita» (Stg), a causa dello scarso successo ottenuto con le sole 20 registrazioni (all'epoca della Comunicazione)³⁷ a fronte delle circa 900 Dop e Igp registrate.

Nell'intento del legislatore comunitario il segno distintivo Stg avrebbe dovuto «rispondere alla domanda dei consumatori di prodotti tradizionali con

(disciplinati dal regolamento CE n. 510/2006), cfr., per tutti, A. Di Lauro, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agro-alimentare*, Milano, 2005, cap. III e, in particolare, p. 232 ss.; A. Germanò, *Corso di diritto agroalimentare*, cit., spec. p. 177 ss. e F. Albisinni, *L'aceto balsamico di Modena, il torrone di Alicante e la birra di Warstein (denominazioni di origine e regole del commercio alimentare)*, in *Riv. dir. agr.*, II, 2001, p. 101 ss.

⁽³⁵⁾ Ved., sul punto, F. Violet, *L'attestation de spécificité: réflexion sur un signe de qualité des produits agroalimentaires spécifiques et traditionnels*, in *Revue de droit rural*, 1999, p. 210 ss. e spec. p. 213, laddove si pone il problema di come definire la nozione di tradizionalità e si chiede se la tradizione può essere delocalizzabile. Cfr., sul tema, anche S. Masini, *Sulla funzione delle specialità tradizionali garantite*, cit., p. 490 ss. e spec. p. 495.

⁽³⁶⁾ Così, Libro Verde, cit., p. 4: i «sistemi di qualità specifica» Dop, Igp, Stg, sono quelli che consentono ai consumatori di identificare i prodotti caratterizzati da particolari qualità legate all'origine.

⁽³⁷⁾ Alla data del 19 aprile 2010 risultano 27 registrazioni presso l'Albo comunitario delle Stg. Nonostante questo scarso successo dello strumento, la Commissione prende atto dell'esito della consultazione pubblica a favore del mantenimento in vigore del segno distintivo, seppure esclusivamente nell'opzione della registrazione con «riserva del nome» (su cui ved. *infra* nel testo).

caratteristiche specifiche»³⁸, oltre all'obiettivo di diversificare la produzione agricola e sviluppare il mondo rurale. Sennonché, lo strumento si è rivelato inadeguato al fine e scarsamente appetibile per le associazioni di produttori che, ai sensi del regolamento, sono gli unici soggetti legittimati a registrare con questo segno, a livello comunitario, prodotti agricoli e alimentari ottenuti utilizzando materie prime tradizionali oppure caratterizzati da una composizione tradizionale o che hanno subito un metodo di produzione e/o trasformazione che rispecchia un tipo tradizionale di produzione e/o trasformazione³⁹, laddove per «tradizionale» si intende «un uso sul mercato comunitario attestato da un periodo di tempo che denoti un passaggio generazionale; questo periodo di tempo dovrebbe essere quello generalmente attribuito ad una generazione umana, cioè almeno 25 anni» (art. 2.1 lett. b)⁴⁰.

Ciò che viene registrato, e quindi protetto, è infatti la denominazione merceologica del prodotto, ovvero la ricetta tradizionale, cosicché il prodotto può essere legittimamente realizzato in qualsiasi parte dell'UE avvalendosi, sul mercato, della menzione Stg e del relativo logo comunitario, ferma restando – ed è qui che sta l'elemento di debolezza della disciplina – la possibilità per i produttori che realizzano prodotti analoghi che non corrispondono al disciplinare depositato, di continuare ad utilizzare in etichetta il nome registrato. La protezione giuridica, infatti, consiste nel tutelare il nome contro ogni utilizzazione abusiva o fallace della dicitura «specialità tradizionale garantita», dell'abbreviazione «STG» e del relativo simbolo comunitario⁴¹. Non a caso, nonostante la «mozzarella» e la «pizza

⁽³⁸⁾ «Considerando» 4 del regolamento CE n. 509/2006. Il regolamento originario CEE n. 2082/1992 parlava di «Attestazioni di specificità», ma «per chiarezza» («considerando» 5 del regolamento CE n. 509/2006), la disciplina attuale fa riferimento all'espressione «Specialità tradizionale garantita», perché giudicata «più facilmente comprensibile». Per le modalità di applicazione del regolamento CE n. 509/2006., ved. il regolamento CE n. 1216/2007 della Commissione del 18 ottobre 2007.

⁽³⁹⁾ art. 4 regolamento CE n. 509/2006.

⁽⁴⁰⁾ Si consideri che il criterio dei 25 anni, quale parametro per valutare la tradizionalità, è stato esplicitato solo dal regolamento CE n. 509/2006, anche se di fatto era già considerato nel valutare le domande di registrazione delle Attestazioni di specificità sotto la vigenza del regolamento CEE n. 2082/1992. Proprio per uniformarsi al canone comunitario, il legislatore italiano ha introdotto questo parametro anche ai fini dell'iscrizione nel registro nazionale dei prodotti agroalimentari tradizionali; così i prodotti trasformati ivi elencati possono potenzialmente ambire ad essere registrati nell'Albo comunitario delle Stg.

⁽⁴¹⁾ Sulla tutela specifica riservata alla Stg, ved. M. Cian, *Le indicazioni di qualità nei cibi nella UE: il concetto della tutela*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, I, p. 254 ss. e spec. p. 258 ss. Sul rapporto tra Stg e luogo geografico, ved. le efficaci osservazioni di E. Rook Basile, *Attestati di specificità e prodotti tipici*, in *Trattato breve...*, cit., p. 738, a proposito «dello scardinamento della tradizione e della cultura dal luogo, per incarnare le spoglie di un *know how*, di una tecnologia pienamente fruibile dal

napoletana» siano state registrate come Stg, continuano a circolare legittimamente sul mercato europeo prodotti etichettati con tali nomi senza menzione o logo comunitario, quindi ottenuti seguendo una procedura diversa da quella contenuta nel disciplinare depositato.

L'ipotesi residuale di una registrazione della Stg «con riserva del nome a favore del prodotto agricolo o alimentare corrispondente al disciplinare pubblicato» e, quindi, del connesso divieto di uso del nome, anche in assenza dell'indicazione Stg o del simbolo comunitario, nelle etichette di prodotti analoghi, che non corrispondono al disciplinare registrato, è ammessa dal regolamento comunitario solo «a condizione che l'associazione richiedente l'abbia esplicitamente chiesto nella domanda di registrazione» e – soprattutto - che si «dimostrino» che il nome *non* «è utilizzato legittimamente, notoriamente e in modo economicamente significativo per prodotti agricoli o alimentari analoghi». Una situazione, questa ultima, che difficilmente si verifica (o si riesce a dimostrare), seppure esistano alcuni casi, come quello del celebre Jamón Serrano Stg, registrato dalla Spagna.

Ebbene, il fatto che lo strumento appena delineato non garantisca la produzione in esclusiva del prodotto da parte dei produttori del luogo in cui la ricetta tradizionale è nata, si è diffusa e alla cui reputazione è ancora associata dal consumatore, ha determinato l'insuccesso della Stg rispetto ai coevi segni di origine⁴².

D'altra parte, il regolamento non consente di registrare un prodotto agro-alimentare «la cui specificità risieda nella provenienza o nell'origine geografica»⁴³, né tanto

titolare del segno, senza però che questi ne abbia alcun merito». E, proprio in considerazione del fatto che il sistema finisce per valorizzare la tecnologia alimentare, S. Masini, *op. ult. cit.*, p. 491, parla di «sostanziale *tradimento* della base agricola del ... regolamento n. 509/2006» (corsivo dell'A.). Sembra assumere una posizione più cauta, A. Di Lauro, *Comunicazione pubblicitaria*, cit., p. 220, laddove parla di collegamento indiretto tra il prodotto e un dato territorio di cui è espressione la Stg; segno che, secondo l'A., può comunque favorire la zona di produzione, seppure in modo indiretto, perché dipendente «dalla promozione che il prodotto originariamente realizzato in una certa zona potrà apportare alla area geografica di origine sia in termini di provenienza dalla stessa di alcuni dei componenti del prodotto sia in termini di circolazione e conoscenza degli ambienti culturali che compongono un patrimonio alimentare tradizionale» (p. 222).

⁽⁴²⁾ Osserva come l'insuccesso dello strumento delle Stg dipenda dal fatto che solo i produttori abbiano modo di difendere la "ricetta" tradizionale registrata e non anche la collettività che storicamente ha determinato il suo formarsi, A. Germanò, *Le politiche europee sulla qualità alimentare*, in *Agricoltura e alimentazione. Principi e regole della qualità. Disciplina internazionale, comunitaria, nazionale* (Atti del Convegno di Macerata, 9-10 ottobre 2009), a cura di F. Adornato, F. Albisinni, A. Germanò, Milano, in corso di pubblicazione; il quale propone che «gli Stati membri, di ufficio o su semplice richiesta dell'originaria comunità di produttori che ha "formulato" il disciplinare del *know how*, assumano il ruolo di controllore del rispetto della tradizionale ricetta da parte dei produttori che operano nella loro rispettiva giurisdizione».

⁽⁴³⁾ Art. 4 regolamento CE n. 509/2006.

meno di comunicarla al consumatore. Dunque, la tutela della tradizionalità legata all'origine geografica del prodotto non è ammessa al di fuori della «disciplina di nicchia» delle Dop e Igp⁴⁴.

5.- La menzione “prodotti tradizionali” e il mercato internazionale

Nel nuovo quadro della politica di qualità dei prodotti agro-alimentari delineato dalla Commissione, caratterizzato da un'attenzione non solo per il mercato interno, ma anche – e, forse, soprattutto – per il mercato mondiale, i prodotti tradizionali sono riscoperti come veicolo per rendere più competitivo e redditizio il settore agro-alimentare⁴⁵. In quest'ottica, il conflitto originario tra metodi di produzione tradizionali e regole igienico-sanitarie che aveva caratterizzato l'emersione giuridica della categoria di prodotti in oggetto sembra ormai superato, o quanto meno risolto in origine⁴⁶ grazie al regime flessibile adottato con il c.d. pacchetto igiene nel 2004-2005. Come è stato lucidamente osservato, infatti, in questo modo, si è giunti «a stabilire una eccezione sistemica alle regole igienico sanitarie ... L'adozione di questo sistema non determina dunque una localizzazione della commercializzazione dei prodotti, ma al contrario garantisce una espansione sul mercato comunitario dei prodotti tradizionali»⁴⁷.

Così, preso atto dei «limiti» del regime delle Stg, la Commissione europea ha proposto, parallelamente all'abolizione di esso, la «possibilità di introdurre la dicitura “prodotto tradizionale”» come norma di commercializzazione, e più precisamente come specifico «termine riservato facoltativo», vale a dire soggetto a regimi di certificazione ad adesione volontaria, al fine ultimo di fornire al consumatore informazioni aggiuntive sul metodo di produzione.

È, senza dubbio, prematuro avanzare osservazioni sul punto, in assenza di ulteriori dati sulle condizioni di utilizzo della menzione aggiuntiva, posto che trovi un consenso definitivo. Di certo, con l'entrata in vigore di un tale sistema di certificazione, il problema della confusione generata nei consumatori dalla coesistenza sul mercato alimentare di diverse menzioni nelle etichette

⁽⁴⁴⁾ Sul punto, ved. I. Canfora, *Tradizione e innovazione nelle regole e nei giudizi*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, I, p. 748. Le parole virgolettate sono tratte da F. Albisinni, *Prodotti mediterranei...*, cit., p. 68.

⁽⁴⁵⁾ COM (2009) 234 def. del 28 maggio 2009, citata, p. 1.

⁽⁴⁶⁾ I. Canfora, *op. ult. cit.*, p. 752

⁽⁴⁷⁾ I. Canfora, *La commercializzazione dei prodotti agricoli ...*, cit., p. 148.

diventerebbe particolarmente grave nella realtà italiana, in cui già esiste – come si è visto - un eterogeneo Elenco nazionale di prodotti agroalimentari tradizionali⁴⁸.

La direzione intrapresa, inoltre, sembra quella di riconoscere ancora una volta valore qualitativo al metodo di produzione indipendentemente dalla localizzazione del processo e quindi di continuare a riservare alla disciplina delle Dop e Igp la possibilità di valorizzare e proteggere le tecniche di produzione tradizionali *tipiche* di un territorio determinato.

Senonché, la questione dell'entità della tutela offerta ai prodotti tradizionali rimane decisamente aperta, se pensiamo che, da un lato, la Comunicazione del 2009 prospetta una riforma radicale anche di questo ultimo regime, nella direzione di una «fusione» dei due strumenti Dop e Igp (forse per adeguarsi alla definizione di «indicazioni geografiche» dettata nell'Accordo TRIPs⁴⁹), seppure affiancata da una (ugualmente non precisata) differenziazione dei livelli di tutela garantiti nella UE e, dall'altro, è attualmente in discussione presso il Parlamento europeo una proposta di regolamento sulla fornitura di informazioni ai consumatori nel settore alimentare, nell'ambito della quale si dovrà capire quale margine di operatività sarà lasciato al legislatore nazionale nel determinare «indicazioni obbligatorie complementari» a quelle prescritte nel provvedimento e, in particolare, quelle concernenti la provenienza geografica del prodotto⁵⁰.

ABSTRACT

In the Green Paper on agricultural products quality, the European Commission describes traditional products as «products which offer the consumer something over and above baseline requirements». This approach does not take into account the conflict between traditional methods of production and food safety rules, which characterized in legal perspective the category of traditional products.

⁴⁸) Il problema della confusione ingenerata nei consumatori dalla presenza di diversi regimi con obiettivi simili è evidenziato anche nella più volte citata Comunicazione della Commissione del maggio 2009, p. 14.

⁴⁹) Sul Trade Related Intellectual Properties Rights (TRIPs), cfr., per tutti, A. Germanò, E. Rook Basile, *La disciplina comunitaria ed internazionale del mercato dei prodotti agricoli*, Torino, 2002, Parte II, Cap. V.

⁵⁰) COM (2008) 40 def., del 30 gennaio 2008, «Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla fornitura di informazioni alimentari ai consumatori». Sul tema, ved. L. COSTATO, *L'informazione dei consumatori postrema frontiera della C.E.*, in *Riv. dir. alim.*, 2008, IV, www.rivistadirittoalimentare.it, e (anonimo) *La Propuesta de la Comisión Europea relativa a un nuevo Reglamento en materia de etiquetado alimentario: ¿Simplificación o utopía inaplicable?*, in *Revista electrónica de Derecho del Consumo y de la Alimentación*, 2008, n. 18, p. 13 ss..



rivista di diritto alimentare

www.rivistadirittoalimentare.it

Anno IV, numero 1 · Gennaio-Marzo 2010

It is difficult to anticipate what will be the extension of protection of the offer of traditional products, because, at one side, the current legal framework which enables to protect traditional products whose specificity is connected to the geographical origin (PDO and PGI) is subject to modifications, and at the other side, the framework that presently aims to protect traditional names (TSG) has not been successful and the European Commission proposes to abolish it.