

Sommario

Editoriale

Luigi Costato

Diritto alimentare, mercati
e studi giuridici

1

Interventi

Luis González Vaqué

UE: Cuándo se adoptará
una nueva regulación
de los Novel Food?

4

Fausto Capelli

Il regolamento (UE) n. 1169/2011
e le sue guide spirituali

13

Ricerche

Arianna Vettorel

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

26

Filomena Prete

La protezione nazionale delle
indicazioni geografiche semplici.
La saga del Salame Felino:
ultimo atto

30

Emiliano Marchisio

Presentazione in lingua italiana
ed obbligo di notifica al Ministero
della Salute dell'etichetta di
integratori alimentari venduti in
Italia da imprese straniere
via Internet

44

IP Erasmus GFLQ 2014

52

Valeria Paganizza

The cucumber and horsemeat
crises

53

Commenti

Nicola Coppola

Regolamento (EU) 1151/2012
ed "Extended Passing Off" nella
giurisprudenza inglese

58

*Fernando Pepe - Alessandra Zilla -
Francesco Pagliari*

Cattivo stato di conservazione
degli alimenti: la tutela del c.d.
"ordine alimentare"

62

Nicola Aporti

Food products advertising in China

66

AlimentarEuropeo

Laura Salvi

69

Editoriale

Diritto alimentare, mercati e studi giuridici

Il vecchio settore portante dell'economia italiana era, e in qualche misura resta, il settore metalmeccanico. L'università corrisponde a questa realtà con corsi di laurea in ingegneria meccanica, come per l'edilizia mette a disposizione corsi d'ingegneria edile.

Si tratta di una buona corrispondenza fra esigenze del settore produttivo e l'offerta di quello universitario; ma non sempre il mondo accademico è capace di corrispondere correttamente a domande che provengono dai settori primario, secondario e terziario.

Infatti, mentre potrebbe non bastare la preparazione fornita a un laureato in Scienze agrarie per consentirgli di avviarsi ad attività lavorative nel settore secondario, perché ben di raro i Dipartimenti agronomici riconoscono la necessità di fornire ai laureati in Scienze agrarie conoscenze linguistiche quale quella nella lingua inglese, tecnologiche quali quelle di approfondita preparazione in materia di macchinari del settore alimentare, salvo eccezioni pregevoli presenti in qualche Ateneo, similmente il mondo accademico giuridico tarda nel riconoscere la necessità che il laureato in Giurisprudenza possieda conoscenze non solo linguistiche generali, ma anche giuridiche nei settori che interessano il mercato, nazionale e internazionale, di settori trainanti l'economia nazionale.

Guai se si riducono i crediti previsti per materie degnissime, e che a suo tempo ho studiato con grande interesse, possedendone anche i mezzi di comprensione, come il diritto romano. Eppure, oggi, si mantiene una tabella con un nutritissimo numero di crediti nelle materie romanistiche, che pure devono essere insegnate a studenti che quasi sempre abbisognano della traduzione in italiano delle varie formule che caratterizzano lo studio delle Istituzioni di diritto romano o lo studio specialistico del diritto romano, un tempo addirittura biennale.

Naturalmente si potrebbe affermare che sarebbe opportuno tornare a pretendere che, per potere iscriversi agli studi di Giurisprudenza, si dovrebbe avere frequentato scuole nelle quali si insegna latino; devo confessare che sarei d'accordo, in via di principio, con quest'obbligo, anche perché credo nell'importanza formativa dello studio della lingua dei nostri così lontani padri, ma è chiaro che non si è orientati, a livello politico, in questa direzione. Né, forse, potrebbe, essere diversamente; se le cose sono in tale stato, occorre prendere atto di esse, ed adeguarsi.

E allora? Fermo restando che i romanisti dovranno continuare a insegnare la loro materia, madre del diritto moderno, si deve riconoscere che essi devono sobbarcarsi il compito di insegnare la loro materia traducendola in italiano.

Insieme sembra necessaria una significativa revisione della tabella del corso di laurea in materie giuridiche, inserendo in essa insegnamenti

rivista di diritto alimentare

Direttore

Luigi Costato

Vice direttori

Ferdinando Albisinni - Paolo Borghi

Comitato scientifico

Francesco Adornato - Sandro Amoroso - Alessandro Artom
Corrado Barberis - Lucio Francario - Alberto Germanò
Giovanni Galloni - Corrado Giacomini - Marianna Giuffrida
Marco Goldoni - Antonio Jannarelli - Emanuele Marconi
Pietro Masi - Lorenza Paoloni - Michele Tamponi

Segreteria di Redazione

Monica Minelli

Editore

A.I.D.A. - ASSOCIAZIONE
ITALIANA DI DIRITTO ALIMENTARE

Redazione

Via Ciro Menotti 4 - 00195 Roma
tel. 063210986 - fax 063217034
e-mail redazione@aida-ifla.it

Sede legale

Via Ricchieri 21 - 45100 Rovigo

Periodico iscritto il 18/9/2007 al n. 393/2007 del Registro
della Stampa presso il Tribunale di Roma (online)
ISSN 1973-3593 [online]

Periodico iscritto il 26/5/2011 al n. 172/2011 del Registro
della Stampa presso il Tribunale di Roma (su carta)
ISSN 2240-7588 [stampato]
stampato in proprio

dir. resp.: Ferdinando Albisinni

HANNO COLLABORATO A QUESTO FASCICOLO

NICOLA APORTI, avvocato in Ferrara
FAUSTO CAPELLI, Collegio Universitario di Parma
LUIGI COSTATO, emerito nell'Università di Ferrara
NICOLA COPPOLA, lecturer nell'Università di
Bournemouth (UK)
EMILIANO MARCHISIO, prof. aggr. Università di
Roma - Tor Vergata
VALERIA PAGANIZZA, Università del Piemonte
Orientale
FRANCESCO PAGLIARI, avvocato in Milano
FERNANDO PEPE, avvocato in Milano
FILOMENA PRETE, dottore di ricerca nell'Università
di Bari
LAURA SALVI, dottoranda nell'Università di Ferrara
LUIS GONZÁLEZ VAQUÉ, British Institute of
International and Comparative Law
ARIANNA VETTORELLI, assegnista di ricerca
nell'Università di Padova
ALESSANDRA ZILLA, avvocato in Milano

I testi pubblicati sulla Rivista di diritto alimentare, ad eccezione delle rubriche informative, sono sottoposti alla valutazione aggiuntiva di due "referees" anonimi. La direzione della rivista esclude dalla valutazione i contributi redatti da autori di chiara fama. Ai revisori non è comunicato il nome dell'autore del testo da valutare. I revisori formulano un giudizio sul testo ai fini della pubblicazione, ed indicano eventuali integrazioni e modifiche che ritengono opportune.

Nel rispetto della pluralità di voci e di opinioni accolte nella Rivista, gli articoli ed i commenti pubblicati impegnano esclusivamente la responsabilità degli autori

capaci di rispondere alle domande dell'oggi, senza eliminare le materie "storiche", formative e necessarie, ma necessariamente ricondotte in limiti coerenti con la formazione precedente dei discenti.

In altre parole, occorre prendere atto che il giurista odierno deve poter affrontare contratti internazionali, interpretare con cognizione di causa le norme non solo primarie, ma soprattutto secondarie dell'Unione, ed essere, in definitiva, preparato a rispondere a quesiti relativi ai diritti nuovi, come quelli che, in generale, interessano l'economia dei mercati nazionale e internazionale, quale ad esempio il diritto che riguarda i prodotti alimentari, anche considerando l'importanza fondamentale assunta da questo settore produttivo nella formazione del reddito nazionale e delle esportazioni.

L'università non deve essere considerata con l'occhio dei suoi professori, che tendono ad avere una valutazione conservatrice, specie quando si tratti di corsi di studio di tipo umanistico, o impropriamente ritenuti tali, ma con quello della richiesta effettiva del mondo del lavoro e delle professioni.

Luigi Costato

L'editoriale che apre il fascicolo torna sul tema, cruciale e già più volte discusso nei precedenti fascicoli, dell'insegnamento del diritto alimentare nelle nostre università ed in particolare nei corsi di laurea in giurisprudenza.

Assistiamo infatti al perdurare di una singolare contraddizione.

Per un verso costituisce affermazione largamente diffusa, più volte riaffermata in autorevoli sedi politiche e di opinione, quella che invita a prendere atto che il diritto agrario e alimentare dell'oggi si caratterizza anzitutto come *diritto della regolazione* dei mercati agricoli e alimentari, connotato da una pluralità di fonti articolate su una pluralità di livelli (statali, regionali, europei, internazionali; pubblici e privati; di *hard law* e di *soft law*); mercati che, nell'economia italiana ed europea, rivestono un'importanza ed un rilievo di grande rilevanza.

In questa prospettiva, lo studio del diritto alimentare nazionale e dell'Unione europea offre un'occasione essenziale di osservazione e di elaborazione per la comprensione delle possibilità di difesa delle nostre produzioni, spesso non adeguatamente protette per l'inadeguatezza delle pratiche, più che per carenze della disciplina.

A fronte della evidente crescita di importanza, su tutti i piani, di un settore giuridico di cui è innegabile la "strategicità", i piani di studio dei corsi di laurea in giurisprudenza continuano tuttavia ad essere caratterizzati dall'assenza di un esame obbligatorio di Diritto alimentare o dei mercati agroalimentari.

Siffatta esclusione appare non più giustificabile, ove si consideri il rilievo che la disciplina delle attività economiche ha assunto nella pratica quotidiana del giurista e, con specifico riferimento all'agroalimentare, si consideri che - come è noto - tale settore costituisce il settore di maggiore esportazione per il nostro paese, avendo superato il tessile ed il meccanico, e l'unico settore che negli ultimi anni di crisi ha conosciuto una crescita costante sia dell'occupazione che del fatturato.

L'esclusione risulta ancor più contraddittoria, ove la si confronti con le schede di presentazione dei corsi di laurea magistrale in Giurisprudenza, che sottolineano tutti la necessità che il giurista dell'oggi abbia conoscenza della regolazione delle attività economiche, e dell'impatto che su tale regolazione hanno le fonti europee ed internazionali; fonti che vanno conosciute non solo sul piano del disegno istituzionale e delle competenze, ma nei concreti contenuti disciplinari, quali studiati appunto nei corsi tenuti dai docenti di diritto alimentare e dei mercati agroalimentari.

In coerenza con tale prospettiva di studio, che privilegia la dimensione multilivello della regolazione, il fascicolo si apre con due **Interventi** su riforme da poco introdotte od in sede di avanzata elaborazione.

Luis González Vaqué analizza la recente proposta della Commissione Europea del 2013 per la revisione della vigente disciplina dei *Novel Foods*, sottolineando come la dichiarata e condivisibile finalità di semplificazione non possa andare disgiunta da una riconsiderazione sistematica delle nuove tecnologie emergenti.

Fausto Capelli propone una lettura fortemente critica del nuovo Regolamento (UE) n. 1169/2011 sulla comunicazione al consumatore di prodotti alimentari, che avrà applicazione dal prossimo 13 dicembre 2014, soffermandosi su due temi cruciali, di decisivo rilievo per le imprese e per i consumatori: la responsabilità degli operatori in materia di etichettatura, e la definizione dei canoni in tema di origine e provenienza dei prodotti alimentari e dei relativi ingredienti.

Nelle **Ricerche**, alcuni giovani studiosi indagano in prospettiva comparativa sui temi legati alla comunicazione indirizzata al consumatore di prodotti alimentari.

Lo studio di Arianna Vettorel su "L'indicazione obbligatoria relativa al Paese d'origine o al luogo di provenienza degli alimenti" sottolinea la tendenza verso l'adozione di "codici europei" in materia alimentare e nel contempo la perdurante assenza di un quadro di compiuta chiarezza disciplinare.

Filomena Prete, in "La protezione nazionale delle indicazioni geografiche semplici", muove dall'esame della ormai risalente vicenda del Salame felino, per proporre una ricostruzione sistematica dell'attuale assetto di regole fra fonti europee e giurisprudenza nazionale e della Corte di Giustizia.

Emiliano Marchisio analizza la disciplina della comunicazione rivolta al consumatore, con riferimento alla peculiare fattispecie delle vendite di integratori alimentari nel mercato globalizzato.

Nella sezione dedicata all'**IP Erasmus 2014 GFLQ**, in cui si dà conto dei risultati dei Seminari internazionali in lingua inglese su **Global Food Law and Quality** svolti nell'Università della Tuscia e giunti nel 2014 alla terza edizione, Valeria Paganizza propone una lettura comparativa delle differenti scelte disciplinari ed operative adottate in sede europea innanzi alle crisi dei "cetrioli" e della "carne di cavallo", sottolineando la necessità di ricercare nuovi strumenti e nuovi paradigmi.

Nei **Commenti** Nicola Coppola riferisce dei più recenti orientamenti della giurisprudenza inglese in tema di applicazione dei rimedi di common law a tutela dei marchi e delle denominazioni geografiche. Fernando Pepe, Alessandra Zilla e Francesco Pagliari commentano una recente decisione della Corte di Cassazione in tema di vendita di frutta e verdura all'aperto, con possibili effetti assai rilevanti su tale segmento di mercato. Nicola Aporti propone una sintetica ricognizione della disciplina cinese in tema di pubblicità dei prodotti alimentari.

Completa il fascicolo la rubrica, curata da Laura Salvi, **AlimentarEuropeo**, che dà conto dei più recenti sviluppi che vanno emergendo in sede europea.

Interventi

UE: ¿Cuándo se adoptará una nueva regulación de los *Novel Foods*?

Luis González Vaqué

«E' meno male l'agitarsi nel dubbio,
che il riposare nell'errore»

Alessandro Manzoni

1.- Introducción

A finales del año pasado la Comisión Europea adoptó una "Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los Nuevos Alimentos"⁽¹⁾ a cuyo análisis dedicaremos el presente estudio [en el que no utilizaremos la expresión más usual "*Novel Foods*" (que figura en el título) sino la que se utiliza en las versiones españolas de los documentos comunitarios al respecto, es decir, *nuevos alimentos*].

De todos modos, antes de examinar la *Propuesta de la Comisión de 2013*⁽²⁾, haremos una breve referencia al régimen actualmente vigente en virtud del Reglamento n° 258/97 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de enero de 1997, sobre nuevos alimentos y nuevos ingredientes alimentarios⁽³⁾, así como a la *desventurada* "Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre nuevos alimentos y por el que se modifica el

Reglamento (CE) n° XXX/XXXX [procedimiento uniforme]"⁽⁴⁾.

2.- Desde 1997...

Cuando redactamos el presente estudio sigue todavía en vigor el ya citado Reglamento n° 258/97, cuyo régimen se complementa mediante el Reglamento (CE) n° 1852/2001 de la Comisión que establece normas detalladas para hacer públicas determinadas informaciones y para la protección de la información facilitada de conformidad con el Reglamento (CE) n° 258/97 del Parlamento Europeo y del Consejo. Cabe recordar que el citado Reglamento n° 1852/2001 se adoptó por estimar que resultaba necesario disponer de reglas detalladas para la protección de la información proporcionada por los solicitantes a fin de garantizar el buen funcionamiento de la evaluación de las solicitudes presentadas en el marco del Reglamento n° 258/97: reglas que «... deben garantizar la confidencialidad de la información relativa al proceso de elaboración del producto en los casos en que la divulgación de esta información pudiera perjudicar la posición competitiva del solicitante de una manera desproporcionada»⁽⁵⁾.

Podemos resumir sucintamente el régimen actualmente en vigor subrayando que se consideran nuevos alimentos o ingredientes alimentarios a los que se aplica el Reglamento n° 258/97 aquellos «... que, *hasta el momento*⁽⁶⁾, no hayan sido utilizados *en una medida importante*⁽⁷⁾ para el consumo humano en la Comunidad...»⁽⁸⁾. Además, el citado Reglamento precisa que los alimentos e ingredientes en cuestión son los incluidos en las siguientes *categorías*:

- alimentos e ingredientes alimentarios que tienen una estructura molecular primaria nueva o modificada;

(1) Documento COM(2013) 894 final, de 18 de diciembre de 2013, disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 27 de enero de 2014: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0894:FIN:ES:PDF> (en lo sucesivo la "Propuesta de la Comisión de 2013").

(2) Véase la nota anterior *in fine*.

(3) Véanse, sobre este Reglamento (que nos trae gratos y no tan gratos recuerdos puesto que, en su día, colaboramos en la redacción de la propuesta original de la Comisión en nuestra calidad de Administrador principal de la División de la Comisión que se ocupaba por aquel entonces de la legislación alimentaria): Costato L., P.Borghesi, S. Rizzoli, *Compendio di Diritto Alimentare*, Cedam, 2011, 334-336; Ferrari M. – Izzo U., *Diritto alimentare comparato*, Il Mulino, 2012, 185-189; Pardo Leal M., *El Reglamento (CE) 258/97 relativo a la autorización de los Novel Foods: un lastre para la competitividad del sector alimentario europeo?*, in *Comunidad Europea Aranzadi*, n° 7, 2000, 33-43.

(4) Documento COM(2007) 872 final, de 14 de enero de 2008, disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 27 de enero de 2014: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0872:FIN:ES:PDF> (en lo sucesivo la "Propuesta de la Comisión de 2008").

(5) Tal como se declara en el segundo considerando del Reglamento n° 1852/2001 (véase la nota anterior); además, «a fin de mejorar la transparencia en la puesta en práctica de los procedimientos establecidos por el artículo 4 del Reglamento (CE) n° 258/97, deberán hacerse públicas determinadas informaciones sobre los productos evaluados en el marco de dicho artículo, así como sobre el resultado de la evaluación» (*ibidem*, tercer considerando), por lo que «la Comisión hará pública esta información en internet» (*ibidem*).

(6) La cursiva es nuestra.

(7) *Idem*.

(8) Véase el artículo 1.2 del Reglamento n° 258/97, así como la despiadada crítica de Fernández Marilgera, E. a tan imprecisa *in-definición* (*sic* en "El nuevo Reglamento relativo a los *Novel Foods* no puede basarse en criterios políticos sino en sólidos fundamentos científicos a fin de proteger la salud de los consumidores de la UE", *BoDiA/Co*, n° 4, 2014, pág. 25).

- alimentos e ingredientes alimentarios consistentes en microorganismos, hongos o algas;
- alimentos e ingredientes alimentarios consistentes en vegetales u obtenidos a partir de éstos, y a los ingredientes obtenidos a partir de animales; y
- alimentos e ingredientes alimentarios cuyo valor nutritivo, metabolismo o contenido de sustancias indeseables han sido modificados de manera significativa por el proceso de producción.

La regla fundamental de la mencionada normativa comunitaria es la de que los alimentos o ingredientes de los que se trata no deben:

- suponer ningún peligro para el consumidor;
- inducirle a error;
- ni implicar desventajas desde el punto de vista de la nutrición.

Para no extendernos más en la descripción de un regimen que, probablemente, sera derogado en breve, no nos ocuparemos aquí de los procedimientos de autorización previstos en el Reglamento n° 258/97 (que la propia Comisión considera *largos y costosos*⁹). Sí añadiremos que puede consultarse en Internet la lista de los nuevos alimentos e ingredientes autorizados hasta la fecha en la siguiente página de Internet: http://ec.europa.eu/food/food/biotechnology/novelfood/authorisations_en.htm.

3.- La amarga historia de la Propuesta de la Comisión de 2008

En la "Introducción" hemos calificado de desventurada la mencionada *Propuesta de la Comisión de 2008*¹⁰ que, efectivamente, naufragó en un proceloso mar de polémicas y controversias: los debates en el marco del procedimiento legislativo ordinario se centraron principalmente en las disposiciones aplicables a los nanomateriales, la clonación de animales para la producción de alimentos, los alimentos tradicionales de terceros países, los criterios que deben examinarse para la evaluación y la gestión de los riesgos y el procedimiento de autorización de nuevos alimentos de conformidad con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Tratado de Lisboa). Finalmente, los debates se *estancaron*¹¹: «el Comité de Conciliación no alcanzó un acuerdo definitivo en su última reunión, celebrada el 28 de marzo de 2011, y la propuesta no fue adoptada por el legislador de la Unión»¹².

Basándose en esta lamentable experiencia, la Comisión considera ahora que las cuestiones relacionadas con la clonación de animales de granja deben abordarse en una propuesta separada, sobre la base de una evaluación de impacto.

4.- La Propuesta de la Comisión de 2013

4.1.- Base jurídica

La base jurídica de la *Propuesta de la Comisión de 2013* es el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

4.2.- Estructura del texto propuesto

La parte dispositiva del texto que nos propone la Comisión se distribuye en siete capítulos:

- Capítulo I: Objeto, ámbito de aplicación y definiciones
- Capítulo II: Requisitos para la comercialización de nuevos alimentos en la Unión
- Capítulo III: Procedimiento de autorización de un nuevo alimento
- Capítulo IV: Normas de procedimiento adicionales y otros requisitos
- Capítulo V: Protección de datos
- Capítulo VI: Sanciones y procedimiento de comité
- Capítulo VII: Disposiciones transitorias y finales.

4.3.- Objeto

4.3.A.- Objetivos

Si nos atenemos a lo que se indica en el epígrafe n° 1 ("Contexto de la propuesta") de la "Exposición de motivos" de la *Propuesta de la Comisión de 2013*, los objetivos que se trata de lograr son:

- garantizar la seguridad alimentaria, proteger la salud pública y asegurar el funcionamiento del Mercado interior de los alimentos, apoyando al mismo tiempo la innovación en el sector alimentario;
- racionalizar el procedimiento de autorización de los nuevos alimentos y aumentar su eficacia y transparencia;

⁽⁹⁾ Véase el segundo apartado del epígrafe n° 2 de la "Exposición de motivos" de la *Propuesta de la Comisión de 2013*.

⁽¹⁰⁾ Véanse, sobre esta propuesta: Coppens P., *The revision of the Novel Foods Regulation: forget about cloning and nanotechnology, let's focus on the scope*, in *European Food and Feed Law Review*, Vol. 8, n° 4, 2013, 238-246; Dalfrà S. y Scarpa B., *Regulating the Novel Foods sector: moving forward*, in *European Food and Feed Law Review*, Vol. 3, n° 5, 2008, 292-299; Gerstberger I., *The proposal for a revised Novel Food Regulation: an improvement for the worse?*, in *European Food and Feed Law Review*, Vol. 3, n° 4, 2008, 213-231; y Marrani D., *Nanofoods e Novel Foods nella legislazione alimentare dell'Unione europea*, in *Dir. com. e degli scambi intern.*, n° 3, 2012, 557-571.

⁽¹¹⁾ *Sic* en el segundo apartado del epígrafe n° 1 de la "Exposición de motivos" de la *Propuesta de la Comisión de 2013*.

⁽¹²⁾ Véase también el segundo apartado del epígrafe n° 1 de la "Exposición de motivos" de la *Propuesta de la Comisión de 2013*.

- *aclarar* la definición de nuevo alimento teniendo en cuenta las nuevas tecnologías que tienen un impacto en el sector alimentario; e
- introducir una evaluación más rápida y más proporcionada de la seguridad de los alimentos tradicionales de terceros países con un historial de uso alimentario seguro.

De todos modos, la Comisión reconoce que «los criterios generales para la definición de nuevo alimento se mantienen sin cambios: son nuevos alimentos los alimentos e ingredientes alimentarios que no se consumían en una medida importante en la UE antes de la entrada en vigor (15 de mayo de 1997) del Reglamento [n° 258/97]... »¹³.

Concretamente, en los dos primeros considerandos del texto propuesto se insiste en que:

- «la libre circulación de productos alimenticios seguros y saludables es un aspecto esencial del mercado interior y contribuye significativamente a la salud y el bienestar de los ciudadanos, a la par que beneficia a sus intereses sociales y económicos»¹⁴;
- «las diferencias entre las legislaciones nacionales en relación con la evaluación de la seguridad y la autorización de nuevos alimentos pueden obstaculizar la libre circulación de estos alimentos y propiciar una competencia desleal»¹⁵; y
- «en la ejecución de las políticas de la Unión debe garantizarse un nivel elevado de protección de la salud de las personas y de los intereses de los consumidores, así como el funcionamiento eficaz del mercado interior y ha de velarse, a la vez, por la transparencia»¹⁶.

4.3.B.- *Ambito de aplicación*

Como ya hemos dicho, tras el fracaso de la *Propuesta de la Comisión de 2008* se ha considerado oportuno que las cuestiones relacionadas con la clonación de animales de granja se aborden en una propuesta separada [véase la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la clonación de animales de las especies bovina, porcina, ovina, caprina y equina criados y reproducidos con fines ganaderos, documento COM(2013) 892 final].

En este contexto, el artículo 1 del texto que propone la Comisión prevé lo siguiente:

«1. *El presente Reglamento regula la comercialización de nuevos alimentos¹⁷ en la Unión a fin de garantizar el funcionamiento eficaz del mercado interior a la vez que se proporciona un elevado nivel de protección de la salud de las personas y de los intereses de los consumidores.*

2. *El presente Reglamento no se aplicará a¹⁸:*

- los alimentos modificados genéticamente que entran en el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) n° 1829/2003¹⁹;*
- los alimentos cuando y en la medida en que se usen como:*
 - enzimas alimentarias que entran en el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) n° 1332/2008²⁰;*
 - aditivos alimentarios que entran en el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) n° 1333/2008²¹;*
 - aromas alimentarios que entran en el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) n° 1334/2008²²;*

⁽¹³⁾ Véase el primer apartado del epígrafe n° 1 de la «Exposición de motivos» de la *Propuesta de la Comisión de 2013*.

⁽¹⁴⁾ Véase el primer considerando del texto presentado en la *Propuesta de la Comisión de 2013*.

⁽¹⁵⁾ *Ibidem*.

⁽¹⁶⁾ Véase el segundo considerando del texto presentado en la *Propuesta de la Comisión de 2013*.

⁽¹⁷⁾ Véase en el siguiente apartado del presente epígrafe la compleja definición de *nuevo alimento* que se propone

⁽¹⁸⁾ Véase también el cuarto considerando del texto presentado en la *Propuesta de la Comisión de 2013*.

⁽¹⁹⁾ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre alimentos y piensos modificados genéticamente. Véanse, sobre este Reglamento: Mir Puigpelat O., *Transgénicos y Derecho: la nueva regulación de los organismos modificados genéticamente*, Thomson Civitas, 2004, 312 págs.; Mahieu S., *Le nouveau cadre juridique européen applicable aux O.G.M. ou le paradoxe d'une réforme inachevée*, in *Revue européenne de droit de la consommation*, n° 4, 2003, 295-310; y Poli S., *The overhaul of the European legislation on GMOs, genetically modified food and feed: mission accomplished. What now?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 11, n° 1, 2004, 13-45.

⁽²⁰⁾ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, sobre enzimas alimentarias y por el que se modifican la Directiva 83/417/CEE del Consejo, el Reglamento (CE) n° 1493/1999 del Consejo, la Directiva 2000/13/CE, la Directiva 2001/112/CE del Consejo y el Reglamento (CE) n° 258/97. La siguiente definición de *enzima alimentaria* figura en el artículo 3.1(a) del citado Reglamento n° 1332/2008: «producto obtenido a partir de plantas, animales o microorganismos, incluidos los obtenidos mediante un proceso de fermentación por microorganismos: i) que contiene una o más enzimas capaces de catalizar una reacción bioquímica específica, y ii) que se añade a los alimentos con un fin tecnológico en cualquier fase de la fabricación, transformación, preparación, tratamiento, envase, transporte o almacenamiento de los mismos».

⁽²¹⁾ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, sobre aditivos alimentarios. En el artículo 3.2(a) del Reglamento n° 1333/2008 se define *aditivo alimentario*, como «toda sustancia que normalmente no se consume como alimento en sí misma ni se use como ingrediente característico de los alimentos, tenga o no valor nutritivo, y cuya adición intencionada – con un propósito tecnológico – a un alimento durante su fabricación, transformación, preparación, tratamiento, envasado, transporte o almacenamiento tenga por efecto, o quepa razonablemente prever que tenga por efecto, que el propio aditivo o sus subproductos se conviertan directa o indirectamente en un componente del alimento».

⁽²²⁾ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, sobre los aromas y determinados ingredientes alimentarios con propiedades aromatizantes utilizados en los alimentos y por el que se modifican el Reglamento (CEE) n° 1601/91 del Consejo, los Reglamentos (CE) n° 2232/96 y (CE) n° 110/2008 y la Directiva 2000/13/CE. Véase el artículo 3.2(a) en el que se define *aromas*, como «los productos: i) no destinados al consumo como tales y que se añadan a los alimentos para darles un olor o un sabor o para modificar su olor o sabor, ii) hechos o constituidos de las siguientes categorías: sustancias aromatizantes, preparados aromati-

iv) disolventes de extracción usados o destinados al uso en la producción de alimentos o ingredientes alimentarios y que entran en el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/32/CE²³;

c) los alimentos que entran en el ámbito de aplicación de la Directiva XXX/XX del Consejo [relativa a la introducción en el mercado de alimentos derivados de animales clonados]²⁴.

4.3.C.- Definiciones

En el artículo 2 del texto propuesto, tras precisar, como es habitual en las normativas comunitarias que regulan el sector alimentario en estos últimos años, que, «a los efectos del presente Reglamento se aplicarán las definiciones de los artículos 2 y 3 del Reglamento (CE) n° 178/2002²⁵»,²⁶ se incluyen las siguientes definiciones:

- *nuevo alimento*: «será todo alimento que no haya sido utilizado en una medida importante para el consumo humano en la Unión antes del 15 de mayo de 1997, sin importar la fecha de adhesión de los distintos Estados miembros a la Unión²⁷, y, en concreto:

i) todo alimento al que se haya aplicado un nuevo proceso de producción no utilizado para la producción alimentaria en la Unión antes del 15 de mayo de 1997, si dicho proceso de producción causa cambios significativos en la composición o estructura del alimento que afectan a su valor nutritivo, al modo en que se metaboliza o al nivel de sustancias indeseables;

ii) todo alimento que contenga o consista en nanomateriales artificiales, según la definición del artículo 2, apartado 2, letra t), del Reglamento (UE) n° 1169/2011²⁸;

iii) las vitaminas, minerales y otras sustancias utilizadas con arreglo a la Directiva 2002/46/CE²⁹, el Reglamento (CE) n° 1925/2006³⁰ o al Reglamento (UE) n° 609/2013³¹:

zantes, aromas obtenidos mediante procedimientos térmicos, aromas de humo, precursores de aromas u otros aromas o mezclas de aromas».

⁽²³⁾ Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre los disolventes de extracción utilizados en la fabricación de productos alimenticios y de sus ingredientes (versión refundida publicada en el DO L 141 de 6.6.2009, p. 3). La Directiva en cuestión se aplica, en virtud del artículo 11 «... a los disolventes de extracción utilizados o destinados a ser utilizados en la fabricación de productos alimenticios o de sus ingredientes»; a los efectos de esta normativa comunitaria se entiende por *disolvente* «cualquier sustancia capaz de disolver un producto alimenticio o cualquier componente de un producto alimenticio, incluido cualquier agente contaminante presente en dicho producto alimenticio» [artículo 2.1(a)]; y por *disolvente de extracción* «un disolvente utilizado en el proceso de extracción durante el tratamiento de materias primas, de productos alimenticios, de componentes o de ingredientes de dichos productos, que se elimine y que pueda provocar la presencia, involuntaria pero técnicamente inevitable, de residuos o de derivados en el producto alimenticio o en el ingrediente» [artículo 2.1(b)].

⁽²⁴⁾ Véase la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la clonación de animales de las especies bovina, porcina, ovina, caprina y equina criados y reproducidos con fines ganaderos», documento COM(2013) 892 final, citada en el primer apartado del presente epígrafe.

⁽²⁵⁾ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002. Véanse, sobre esta normativa comunitaria, *Commentario al regolamento (CE) n. 178/2002 del 28 gennaio 2002*, a cura dell'IDAIC, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2003, 284; *Objetivo: la seguridad alimentaria en la Unión Europea (el Reglamento (CE) n. 178/2002*», *Gaceta Jurídica de la UE*, n° 223, 2003, 59-71; Fourgoux Jeannin M. V., *La construcción europea de la autonomía del Derecho alimentario*, en Bourges L., *Sociología y Derecho alimentarios*, Aranzadi, 2013, pág. 76; y Hagenmeyer M., *Modern food safety requirements: according to EC Regulation no. 178/2002*, *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht*, Vol. 29, n° 4, 2002, 443-459.

⁽²⁶⁾ Véase el artículo 2.1 del texto presentado en la *Propuesta de la Comisión de 2013*, así como el quinto considerando en el que se confirma que «conviene clarificar y actualizar las categorías existentes de nuevos alimentos establecidas en el artículo 1 del Reglamento (CE) n° 258/97 sustituyéndolas por una referencia a la definición general de alimento establecida en el artículo 2 del Reglamento (CE) n° 178/2002... ».

⁽²⁷⁾ La cursiva es nuestra (véase el sexto considerando del texto presentado en la *Propuesta de la Comisión de 2013*).

⁽²⁸⁾ «Cualquier material producido intencionadamente que tenga una o más dimensiones del orden de los 100 nm o menos o que esté compuesto de partes funcionales diferenciadas, internamente o en superficie, muchas de las cuales tengan una o más dimensiones del orden de 100 nm o menos, incluidas estructuras, aglomerados o agregados, que podrán tener un tamaño superior a los 100 nm, pero conservando propiedades que sean características de la nanoescala» es la definición de *nanomaterial artificial* que figura en el citado artículo del Reglamento (UE) n° 1169/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2011, sobre la información alimentaria facilitada al consumidor y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n° 1924/2006 y (CE) n° 1925/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan la Directiva 87/250/CEE de la Comisión, la Directiva 90/496/CEE del Consejo, la Directiva 1999/10/CE de la Comisión, la Directiva 2000/13/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, las Directivas 2002/67/CE, y 2008/5/CE de la Comisión, y el Reglamento (CE) n° 608/2004 de la Comisión. Fernández Marilgera E. (en la obra citada en la nota 11, pág. 27) opina que en este caso no es acertado reenviar a una definición que se encuentra en una normativa horizontal relativa al etiquetado... y quizá no vaya desencaminada.

⁽²⁹⁾ Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de junio de 2002, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de complementos alimenticios.

⁽³⁰⁾ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, sobre la adición de vitaminas, minerales y otras sustancias determinadas a los alimentos.

⁽³¹⁾ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, relativo a los alimentos destinados a los lactantes y niños de corta edad, los alimentos para usos médicos especiales y los sustitutivos de la dieta completa para el control de peso y por el

– a los que se haya aplicado un nuevo proceso de producción contemplado en el inciso i) o

– que contengan o consistan en nanomateriales artificiales, según la definición del artículo 2, apartado 2, letra t), del Reglamento (CE) n° 1169/2011;

iv) todo alimento utilizado exclusivamente en complementos alimenticios en la Unión antes del 15 de mayo de 1997, si se pretende utilizarlo en alimentos distintos de los complementos alimenticios, según la definición del artículo 2, letra a), de la Directiva 2002/46/CE»³².

[Si se compara esta definición con la *no-definición* o *in-definición* que figura en el artículo 1 del Reglamento n° 258/97 resulta evidente que la primera resulta más coherente y precisa, pese a su (¿inevitable?) complejidad...].

- *alimento tradicional de un tercer país*: «será todo nuevo alimento, distinto de los nuevos alimentos contemplados en la letra a), incisos i) a iii), que se derive de la producción primaria y posea un *historial de uso alimentario seguro en un tercer país*»^{33,34}.

[Se trata de una definición pertinente puesto que, en la *Propuesta de la Comisión de 2013*, se introduce para dichos alimentos tradicionales una específica evaluación de la seguridad y una gestión de riesgos basadas en un *historial de uso alimentario seguro*³⁵, noción que, como veremos a continuación, también se define (en el considerando n° 11 del texto propuesto se declara, en este sentido, que «debe facilitarse la comercialización en la Unión de alimentos tradicionales de terceros países cuando haya quedado demostrado un historial de uso alimentario seguro en un tercer país» y, como explicaremos más adelante, los artículos del 13 al 19 se dedican a la regulación del régimen aplicable a los alimentos en cuestión)].

- *historial de uso alimentario seguro en un tercer país* «será la confirmación de la seguridad del alimento en cuestión con datos sobre su composición y con la experiencia de uso continuo durante al menos veinticinco años

dentro de la dieta habitual de una parte amplia de la población de un tercer país, antes de la notificación contemplada en el artículo 13»³⁶.

- *el solicitante* «será el Estado miembro, el tercer país o la parte interesada, que puede representar a varias partes interesadas, que haya presentado a la Comisión una solicitud con arreglo al artículo 9 o el artículo 15 o una notificación con arreglo al artículo 13»³⁷.

- *solicitud válida y notificación válida* «serán, respectivamente, una solicitud o una notificación que entren en el ámbito de aplicación del presente Reglamento y contengan toda la información necesaria para la evaluación de riesgos y el procedimiento de autorización»³⁸.

4.4. ¿Se prevé una simplificación del régimen vigente?

Sin duda alguna, la tantas veces citada *Propuesta de la Comisión de 2013* tiende en líneas generales a simplificar la legislación y los procedimientos administrativos, tanto para las autoridades públicas como para las partes privadas, en comparación con la legislación en vigor³⁹. En efecto, en el texto que se propone:

«–Solo existe un procedimiento centralizado para la evaluación y autorización de nuevos alimentos. El texto de la propuesta ha sido actualizado y aclarado.

– Se eliminan los procedimientos administrativos nacionales y la duplicación de trabajo.

– Se racionaliza el procedimiento de autorización, aumentando su eficiencia y reduciendo la carga administrativa, en particular, para las partes privadas.

– Se introduce un procedimiento simplificado para la comercialización de alimentos tradicionales de terceros países»^{40,41}

Por ello cabe esperar que las medidas propuestas reducirán la carga administrativa, la *longitud*⁴² y el coste del pro-

que se derogan la Directiva 92/52/CEE del Consejo, las Directivas 96/8/CE, 1999/21/CE, 2006/125/CE y 2006/141/CE de la Comisión, la Directiva 2009/39/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y los Reglamentos (CE) n° 41/2009 y (CE) n° 953/2009 de la Comisión. Véase, sobre este Reglamento: «Nuevas reglas para la publicidad de los alimentos destinados a los lactantes y niños de corta edad, para usos médicos especiales y los destinados al control del peso [Reglamento (UE) n° 609/2013]», *ReDeco - Revista electrónica del Derecho del consumo y la alimentación*, n° 35, 2013, 3-12 (disponible en la siguiente página de Internet, consultada el 3 de febrero de 2014: http://ceeudeco3.blogspot.com.es/2013/11/redeco-revista-electronica-del-derecho_8.html).

⁽³²⁾ Véase el artículo 2.2(a) del texto presentado en la *Propuesta de la Comisión de 2013*.

⁽³³⁾ La cursiva es nuestra.

⁽³⁴⁾ Véase el artículo 2.2(b) del texto presentado en la *Propuesta de la Comisión de 2013*.

⁽³⁵⁾ Véase el cuarto apartado del epígrafe n° 6 de la «Exposición de motivos» de la *Propuesta de la Comisión de 2013*, el que se explica igualmente que «si el solicitante ha demostrado un historial de uso alimentario seguro en un tercer país durante al menos veinticinco años y ni los Estados miembros ni la EFSA presentan objeciones fundamentadas de seguridad basadas en pruebas científicas, [un] alimento puede incluirse en la lista de la Unión».

⁽³⁶⁾ Véase el artículo 2.2(c) del texto presentado en la *Propuesta de la Comisión de 2013*.

⁽³⁷⁾ *Ibidem*, artículo 2.2(d).

⁽³⁸⁾ *Ibidem*, artículo 2.2(e).

⁽³⁹⁾ Véase una opinión diferente en: Fernández Marilgera E., obra citada en la nota 11, 26-27.

⁽⁴⁰⁾ Que, como expondremos más adelante, no resultará tan *simplificado* como se anuncia, si el Consejo y el Parlamento no modifican el citado procedimiento para agilizarlo y eliminar innecesarias idas y venidas de las solicitudes en cuestión.

⁽⁴¹⁾ Véase el primer apartado del epígrafe n° 6 de la «Exposición de motivos» de la *Propuesta de la Comisión de 2013*.

⁽⁴²⁾ *Sic* en el segundo apartado del epígrafe n° 6 de la «Exposición de motivos» de la *Propuesta de la Comisión de 2013*.

cedimiento de autorización para la industria alimentaria (dieciocho meses en lugar de los tres años de media actuales): «la autorización genérica evitará que otras empresas vuelvan a presentar nuevas solicitudes para el mismo nuevo alimento y se espera que beneficie particularmente a las PYME». No obstante, a fin de mantener un incentivo para desarrollar productos alimenticios realmente innovadores, la Comisión sugiere establecer un régimen de «protección de datos», con la concesión de una autorización vinculada al solicitante durante un máximo de cinco años. Otro de los elementos a tener en cuenta, partiendo de la base de que la legislación actualmente vigente se aplica desde hace más de una década, así como que en estos últimos años se han producido notables avances tecnológicos (e, incluso, jurídicos) en el ámbito de aplicación del texto que se propone, era la necesaria *armonización* del futuro Reglamento con lo dispuesto en otras normativas comunitarias. En este sentido, cabe destacar que la *Propuesta de la Comisión de 2013* (que persigue los objetivos de la Comunicación sobre normativa inteligente en la Unión Europea⁴³ y de la Estrategia Europa 2020⁴⁴) no sólo reúne y actualiza las disposiciones de las normativas que van a quedar derogadas en el momento de la entrada en aplicación de la nueva legislación, sino que debería propiciar la adopción de un Reglamento cuya terminología y articulación sean coherentes con el acervo jurídico de la UE en materia alimentaria.

En este contexto, nos parece pertinente referirnos a continuación al artículo 4 del texto propuesto por la Comisión, relativo al “Procedimiento para determinar el estatus de nuevo alimento” que, en principio puede considerarse como razonablemente simple y que, además, prevé una *secuencia lógica de etapas a seguir*⁴⁵:

«1. Los explotadores de las empresas alimentarias verificarán si el alimento que quieren comercializar en la Unión entra o no en el ámbito de aplicación del presente Reglamento⁴⁶.

2. Los explotadores de las empresas alimentarias consultarán a un Estado miembro cuando no estén seguros de que un alimento que quieren comercializar en la Unión entre o no en el ámbito de aplicación del presente Reglamento. En tal caso, los explotadores de empresas alimentarias facilitarán la información necesaria al Estado miembro para que

este pueda determinar, en particular, la medida en que el alimento en cuestión se usó para el consumo humano en la Unión antes del 15 de mayo de 1997.

3. La Comisión, mediante actos de ejecución, podrá especificar las fases del proceso de consulta al que se refiere el apartado 2. [...]»

5.- Requisitos para la comercialización de nuevos alimentos en la Unión

5.1.- Condiciones generales para la autorización de nuevos alimentos

El artículo 6 (“Condiciones generales para la inclusión de nuevos alimentos en la lista de la Unión”) del texto propuesto reitera la *regla fundamental* establecida en el Reglamento n° 258/97, a la que ya nos hemos referido en el epígrafe dedicado a la mencionada normativa comunitaria:

«La Comisión únicamente autorizará la inclusión de un nuevo alimento en la lista de la Unión si se cumplen las siguientes condiciones:

- a) sobre la base de las pruebas científicas disponibles, no plantea riesgo para la salud de las personas;
- b) su uso no induce a error al consumidor;
- c) en caso de destinarse a sustituir a otro alimento, no difiere de aquel de tal manera que su consumo normal resulte desventajoso desde el punto de vista nutricional para los consumidores»⁴⁷.

5.2.- La “Lista de nuevos alimentos de la Unión”

En el considerando n° 18 del texto propuesto por la Comisión se indica claramente que los nuevos alimentos solo podrán ser comercializados o utilizados en alimentos para el consumo humano si están incluidos en una lista de la Unión de nuevos alimentos autorizados en la Unión.

No nos ocuparemos en esta ocasión del «... procedimiento [...] eficiente, limitado en el tiempo y transparente»⁴⁸ de autorización de un nuevo alimento que se regulará en virtud de los artículos 9 (“Procedimiento de autorización de la

⁽⁴³⁾ Documento COM(2010) 543 final de 8 de octubre de 2010 (véase, sobre esta Comunicación: Barazzoni F. y Basilica F., *Verso la Smart Regulation in Europa*, Maggioli, 2013, 455 págs.).

⁽⁴⁴⁾ Véase la “Comunicación de la Comisión: Europa 2020 - Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador” [COM(2010) 2020 final]. Véase, sobre este documento: Bongardt A. y otros, “Europe 2020 - A promising strategy?” *Intereconomics*, Vol. 45 n° 3, 2010, 136-170.

⁽⁴⁵⁾ Sic en: Fernández Marilgera E., obra citada en la nota 11, pág. 27.

⁽⁴⁶⁾ En líneas generales la doctrina ha valorado positivamente que la primera iniciativa se atribuya al empresario, es decir, al *explotador de una empresa alimentaria*, según la extravagante terminología consagrada en la versión española del Reglamento n° 178/2002, citado en la nota 31 (véase, por ejemplo: Antoñanzas Serreres J., *UE: Diferencias y concordancias entre la legislación relativa a la seguridad de los alimentos y la referente a la seguridad general de los productos*, Documento de trabajo CEEUDECO n° 3/2013, 11-12).

⁽⁴⁷⁾ Véase el considerando n° 17 del texto presentado en la *Propuesta de la Comisión de 2013*.

⁽⁴⁸⁾ *Ibidem*, considerando n° 19.

comercialización de un nuevo alimento en la Unión y de actualización de la lista de la Unión”, 10 (“Dictamen de la EFSA”), 11 (“Autorización de un nuevo alimento y actualización de la lista de la Unión”) y 12 “Competencia de ejecución relativa a los requisitos administrativos y científicos que deben cumplir las solicitudes”, puesto que, probablemente, su contenido será modificado por el Consejo de Europa y el Parlamento Europeo antes de la adopción definitiva del nuevo Reglamento.

5.3.- Reglas específicas para los alimentos tradicionales de terceros países

Aunque también es posible que las disposiciones que ha propuesto la Comisión sean enmendadas, nos parece que, por su novedad, merecen que prestemos atención al método previsto en principio para llevar a cabo la notificación, el correspondiente procedimiento a seguir tras dicha notificación, los preceptivos dictámenes de la EFSA y, finalmente, la conclusión, positiva o negativa de dichas actuaciones relativas a los alimentos tradicionales de terceros países. Las reglas que se prevé aplicar podrían resumirse como sigue:

- el *solicitante* (a cuya definición nos hemos referido en el apartado 3.3) que tenga la intención de comercializar en la Unión *un alimento tradicional de un tercer país (idem)* notificará dicha intención a la Comisión;
- la notificación en cuestión incluirá la siguiente información:
 - a) el nombre y la descripción del alimento tradicional
 - b) su composición
 - c) su país de origen
 - d) datos documentados que prueben el historial de uso alimentario seguro en un tercer país; y
 - e) si procede, las condiciones de uso y los requisitos específicos de etiquetado, que no deben inducir a error al consumidor;
- el procedimiento a seguir a continuación incluirá la transmisión por la Comisión toda notificación *válida* a los Estados miembros y a la EFSA (los primeros dispondrán de un plazo de cuatro meses para presentar a la Comisión objeciones fundamentadas de seguridad y basadas en pruebas científicas);
- en caso de que no se presenten objeciones, la Comisión autorizará la comercialización del alimento tradicional en la Unión y actualizará *sin demora* la lista de la Unión; y
- si se presentan objeciones la Comisión no autorizará la comercialización del alimento tradicional ni actualizará la lista de la Unión (en tal caso el interesado podrá pre-

sentar una nueva solicitud a la Comisión, de conformidad con el artículo 15, sobre el que, *brevitatis causae*, nos limitaremos a señalar que exigirá aportar más documentación y que en su substanciación intervedrán tanto la EFSA como los Estados miembros y, por supuesto, la Comisión).

Ya hemos expresado nuestra opinión en contra de la sobrecarga de tareas y competencias atribuidas compulsivamente por el legislador comunitario a la EFSA en estos últimos años⁴⁹ y entendemos que el artículo 16 del texto propuesto supondrá un empeoramiento de la situación (plazos previstos para la adopción de sus dictamen, complejidad de los aspectos a evaluar, posibilidad de solicitar información adicional, el hecho de que la Autoridad estará obligada en todo caso a finalizar su dictamen incluso si no se recibe la citada información, etc.).

En definitiva, concluimos que las reglas específicas para los alimentos tradicionales de terceros países de las que se trata constituyen una excepción al interés general que inspiró la redacción de la *Propuesta de la Comisión de 2013* con la finalidad de simplificar exigencias y procedimientos.

6.- Requisitos adicionales de procedimiento, confidencialidad y “protección de datos”

6.1.- Confidencialidad de la información presentada por los solicitantes y seguimiento poscomercialización

Por lo que se refiere a las disposiciones incluidas en el capítulo IV no nos parece necesario llevar a cabo un análisis detallado de los artículos 20 (“Información adicional en relación con la gestión de riesgos”) y 21 (“Ampliación de plazos”). Por el contrario, vale la pena transcribir a continuación el artículo 22 (“Confidencialidad de la solicitud de actualización de la lista de la Unión”):

«1. Los solicitantes podrán pedir el tratamiento confidencial de la información presentada con arreglo al presente Reglamento cuando su divulgación pueda perjudicar seriamente su posición competitiva⁵⁰.

2. A efectos de la aplicación del apartado 1, los solicitantes indicarán qué información de la facilitada desean que se trate de manera confidencial y facilitarán toda la información necesaria para justificar su solicitud de confidencialidad. En tales casos, deberá ofrecerse una justificación verificable⁵¹.

3. Tras ser informados de la posición de la Comisión acerca de su petición, los solicitantes podrán retirar su solicitud en el plazo de tres semanas a fin de preservar la confidencialidad de la información facilitada.

⁽⁴⁹⁾ Véase *A Yankee in King Artur’s Court: A Lawyer’s Perspective of EFSA*, en Alemanno A. y Gabbi S., *Foundations of EU Food Law Policy*, Ashgate, 2013, 279-294.

⁽⁵⁰⁾ La cursiva es nuestra.

⁽⁵¹⁾ *Idem*.

Se mantendrá la confidencialidad hasta que haya expirado este plazo.

4. Una vez transcurrido el plazo al que se refiere el apartado 3, la Comisión podrá decidir, previa consulta a los solicitantes, qué información puede seguir siendo confidencial y, en el caso de que se haya adoptado una decisión, lo notificará a los Estados miembros y a los solicitantes.

No obstante, la confidencialidad no se aplicará a la información siguiente:

- el nombre y la dirección del solicitante;
- el nombre y la descripción del nuevo alimento;
- el uso propuesto del nuevo alimento;
- un resumen de los estudios presentados por el solicitante;
- si procede, el método o los métodos de análisis.

5. La Comisión, los Estados miembros y la EFSA adoptarán las medidas necesarias para garantizar la debida confidencialidad de la información que reciban a efectos del presente Reglamento, de conformidad con el apartado 4, salvo que se trate de información que deba hacerse pública para proteger la salud de las personas.

6. En caso de que un solicitante retire o haya retirado su solicitud, la Comisión, los Estados miembros y la EFSA no divulgarán la información confidencial, incluida aquella cuya confidencialidad haya sido objeto de desacuerdo entre la Comisión y el solicitante.

7. La aplicación de los apartados 1 a 6 no afectará a la circulación de información relativa a la solicitud entre la Comisión, los Estados miembros y la EFSA. [...]».

Cabe añadir que el artículo 23.1 (“Seguimiento poscomercialización”) se refiere explícitamente a la posibilidad de que la Comisión, por motivos de seguridad alimentaria y teniendo en cuenta el dictamen de la EFSA, imponga un requisito de seguimiento poscomercialización de un nuevo alimento autorizado a fin de garantizar que su uso se atiene a los límites de seguridad. Por su parte «los explotadores de empresas alimentarias informarán inmediatamente a la Comisión sobre:

- cualquier nuevo dato científico o técnico que pudiera influir en la evaluación de la seguridad del uso del nuevo alimento;
- cualquier prohibición o restricción impuesta por un tercer país en el que se comercialice el nuevo alimento»⁵².

6.2.- Protección de datos

El capítulo V del texto objeto de nuestros comentarios está

dedicado a la “Protección de datos”, una materia que no hay que confundir con la *confidencialidad* a la que nos hemos referido en el apartado anterior.

A primera vista, diríase que la Comisión, al redactar los artículos 24 (“Procedimiento de autorización en caso de protección de datos”) y 25 (“Autorización de un nuevo alimento y su inclusión en la lista de la Unión sobre la base de pruebas científicas o datos científicos protegidos por derechos de propiedad”) se ha inspirado en el controvertido artículo 21 del Reglamento nº 1924/2006⁵³.

Fundamentalmente, según el texto propuesto por la Comisión, a petición del solicitante, avalada por información adecuada y verificable incluida en la solicitud contemplada en el artículo 9.1, las pruebas científicas recientes o los datos científicos en que se base la correspondiente solicitud no podrán utilizarse en apoyo de otra *durante un período de cinco años a partir de la fecha de autorización de la inclusión del nuevo alimento en la lista de la Unión* sin el acuerdo del solicitante anterior. De todos modos, dicha «... protección [sólo] se otorgará cuando se cumplan las siguientes condiciones:

- el solicitante anterior ha declarado, en el momento de la primera solicitud, que las pruebas científicas recientes o los datos científicos están protegidos por derechos de propiedad;
- el solicitante anterior tenía un derecho exclusivo de referencia a las pruebas científicas o a los datos científicos protegidos por derechos de propiedad en el momento en que se efectuó la primera solicitud; y
- los nuevos alimentos no podrían haberse autorizado sin la presentación por el solicitante anterior de las pruebas científicas o de los datos científicos protegidos.

No obstante, el solicitante anterior podrá acordar con el solicitante siguiente que se puedan utilizar tales pruebas científicas y datos científicos.»⁵⁴.

7.- La obligación de los Estados miembros de prever sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias y otras disposiciones

En relación con el *contenido* de los capítulos VI y VII destacaremos que en primero de ellos se encuentra una importante disposición, el artículo 26 (“Sanciones”):

«Los Estados miembros determinarán el régimen de sanciones aplicable a las infracciones al presente Reglamento y adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar su aplicación.

⁽⁵²⁾ Véase el artículo 23.2 del texto presentado en la *Propuesta de la Comisión de 2013*.

⁽⁵³⁾ Reglamento (CE) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativo a las declaraciones nutricionales y de propiedades saludables en los alimentos. Véase la lista de referencias bibliográficas sobre esta normativa comunitaria que figura en la siguiente página de Internet, consultada el 7 de septiembre de 2012: <http://derechoconsumo.blogspot.com.es/2007/02/etiquetado-reglamento-n-19242006.html>.

⁽⁵⁴⁾ Véase el artículo 24.2 del texto presentado en la *Propuesta de la Comisión de 2013*, así como el artículo 24.3 que precisa que «los apartados 1 y 2 no se aplicarán a las notificaciones y solicitudes relativas a la comercialización en la Unión de alimentos tradicionales de terceros países».

Las sanciones previstas deberán ser eficaces, proporcionadas y disuasorias. Los Estados miembros notificarán tales disposiciones a la Comisión a más tardar el [aquí se incluirá la fecha correspondiente al final del plazo de 24 meses a contar a partir de la adopción del nuevo Reglamento], así como, sin demora, cualquier modificación ulterior que las afecte.» En el capítulo VII (“Disposiciones transitorias y finales”) se precisan las medidas transitorias cuyo objetivo es garantizar una transición armoniosa de las solicitudes y notificaciones en curso, a la espera de la entrada en vigor de la nueva normativa comunitaria: así, por ejemplo, «al aclararse la definición de nuevo alimento establecida en el [futuro] Reglamento y para una mayor seguridad jurídica, un alimento que haya sido comercializado legalmente antes de [su] aplicación [...] debe poder seguir siendo comercializado hasta que hayan finalizado los procedimientos de evaluación de riesgos y autorización»⁵⁵.

8.- Ficha financiera legislativa

No podemos terminar este primer análisis de la *Propuesta de la Comisión de 2013* sin mencionar la completa y extensa “Ficha financiera legislativa” que se adjunta a dicho documento.

La “Ficha” en cuestión comprende tres partes: una relativa al “Marco de la propuesta/iniciativa [en la que se incluyen diversos apartados referentes a la denominación de la propuesta/iniciativa, ámbito(s) político(s) afectado(s) en la estructura GPA/PPA, naturaleza de la propuesta/iniciativa, objetivo(s), modo(s) de gestión previsto(s), etc.]; otra dedicada a las “Medidas de gestión” (disposiciones en materia de seguimiento e informes, sistema de gestión y de control, así como medidas de prevención del fraude y de las irregularidades; y, finalmente, la tercera sobre la “Incidencia financiera estimada de la propuesta/iniciativa” [rúbrica(s) del marco financiero plurianual y línea(s) presupuestaria(s) de gastos afectada(s), incidencia estimada en los gastos (en los créditos de operaciones, en los créditos de carácter administrativo, compatibilidad con el marco financiero plurianual vigente, contribución de terceros a la financiación, etc.)].

9.- Conclusión

Nuestro principal objetivo, al redactar el presente estudio, ha sido describir y exponer el contenido de la *Propuesta de la Comisión de 2013*, aunque ello no nos ha impedido expresar nuestra opinión o apreciación sobre determinados aspectos de dicho documento.

En este mismo sentido, en el presente epígrafe, tampoco iremos más allá del mencionado objetivo.

En primer lugar, consideramos que, teniendo en cuenta que la Directiva de 1997 es obsoleta, en especial debido a que las tecnologías emergentes en los procesos de producción de alimentos pueden tener un creciente impacto en los alimentos que consumimos y, por lo tanto, en la seguridad alimentaria, el legislador comunitario debería adoptar, urgentemente, pero *sin perder el equilibrio*⁵⁶, un nuevo Reglamento sobre los nuevos alimentos.

Consideramos que la citada *Propuesta de la Comisión de 2013* constituye una buena base para que el Consejo y el Parlamento Europeo alcancen un acuerdo para aprobar la normativa comunitaria en cuestión. Esperamos en especial que no caigan de nuevo en el error de enzarzarse en fútiles polémicas bizantinas.

Es cierto que, en algunos aspectos el texto que propone la Comisión es *mejorable*, en particular por lo que se refiere a *ajustar* la supuesta simplificación de algunos procedimientos y aclarar el *estatus*⁵⁷ de los ingredientes alimentarios (regulados en el Reglamento n° 258/97).

No sabemos si resultará políticamente correcto ni oportuno, pero terminaremos este epígrafe en particular y nuestro estudio en general recordando, respetuosamente, al legislador comunitario el siguiente proverbio árabe:

«*Lo pasado ha huido, lo que esperas está ausente, pero el presente es tuyo*».

ABSTRACT

On 18 December 2013, the Commission adopted a Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on novel foods. This proposal aims to ensure food safety, to protect public health and secure the functioning of the internal market for food, while supporting innovation for the food sector.

It aims to streamline the authorisation procedure, to improve its efficiency and transparency. It clarifies the definition of a novel food, including new technologies which have an impact on food.

It introduces a faster and more proportionate safety assessment for traditional foods from third countries having a history of safe food use.

The general criteria for the Novel Food definition remain unchanged: novel foods are foods and food ingredients which were not consumed in the EU to a significant degree before the entry into force (15 May 1997) of the current Novel Food Regulation.

□

⁽⁵⁵⁾ Véase el cuarto apartado del epígrafe n° 6 de la “Exposición de motivos” de la *Propuesta de la Comisión de 2013*.

⁽⁵⁶⁾ *Sic* en: Fernández Marilgera E., obra citada en la nota 11, pág. 28.

⁽⁵⁷⁾ Término (¿barbarismo?) que siempre nos habíamos resistido a utilizar, pero que la Real Academia ha incluido ya en su Diccionario.

Il Regolamento (UE) n. 1169/2011 e le sue guide spirituali*

Fausto Capelli

I.- Osservazioni preliminari e introduttive

Come è noto, il 13 dicembre 2014 troverà effettiva applicazione in tutti i Paesi europei il Regolamento (UE) n. 1169/2011¹, concernente le informazioni sui prodotti alimentari destinati ai consumatori.

Il presente articolo prenderà unicamente in esame, commentandole in modo specifico: (a) la disciplina sulla responsabilità degli operatori in materia di etichettatura dei prodotti alimentari, (b) le disposizioni applicabili in materia di origine con riferimento ai prodotti alimentari e ai loro ingredienti. Riteniamo utile procedere ad una trattazione specifica delle disposizioni indicate, con un certo anticipo sul termine di applicazione del regolamento sopra menzionato, per mettere in evidenza le particolarità, cercando di approfondire tutti gli aspetti che, a nostro avviso, occorrerebbe conoscere e tener presenti per rendere possibile la corretta applicazione, nel nostro ordinamento, delle disposizioni predette. Questo, anche allo scopo di evitare, per quanto possibile, che, come spesso avviene in occasione di un cambio di legislazione, zelanti Autorità di controllo, in cerca di visibilità mediatica, si apprestino a segnalare le mete e i traguardi della nuova disciplina da applicare, in ciò stimolate da

organizzazioni politicizzate che amano operare in veste di guide spirituali.

Già si sono manifestati, d'altra parte, pesanti inconvenienti che ancora si manifestano con una certa frequenza, provocando le reazioni scomposte dei consumatori che vengono sapientemente ed accortamente sfruttate dai mass-media internazionali, così da offrire insperati appoggi ai produttori stranieri, concorrenti di quelli italiani, con risultati non certo vantaggiosi per i nostri prodotti.

I produttori italiani, in effetti, che sui mercati internazionali devono già subire le imitazioni, le contraffazioni e le deleterie operazioni di *Italian Sounding*² ai danni dei loro prodotti, si trovano così esposti anche agli attacchi dei concorrenti esteri che traggono profitto dalle notizie, spesso superficiali e scorrette, diffuse dai mass-media italiani.

Senza contare che quando queste notizie, diffuse con clamore in modo violento, si riferiscono a frodi alimentari genericamente qualificate, che vengono percepite come attacchi alla salute dei consumatori, anche se nella realtà riguardano violazioni di carattere meramente commerciale, i concorrenti esteri, soprattutto extraeuropei, cercano di trarne vantaggio premendo sui loro governi allo scopo di ottenere l'adozione di provvedimenti intesi a frenare le importazioni dei prodotti agroalimentari provenienti dall'Italia.

A conferma della fondatezza di quanto appena riferito, possiamo riportare il passo di un recente articolo apparso il 17 maggio 2014 sulla prima pagina de *Il Sole 24 Ore*, a firma di Mario Platero, che lamenta l'assenza di ogni preoccupata attenzione e di ogni adeguata reazione da parte italiana. Riferisce, infatti, Mario Platero nel suo articolo che:

«La questione, insomma, non è solo commerciale, è ormai soprattutto politica. Quando i media americani pubblicano il

(¹) L'articolo viene pubblicato, d'intesa fra le tre Riviste, su *Alimenta, Diritto comunitario e degli scambi internazionali, Rivista di diritto alimentare*.

(¹) In base all'art. 55 del Regolamento (Ue) 1169/2011, l'applicazione obbligatoria della disciplina sulla dichiarazione nutrizionale (art. 9, par. 1, lett. I.) è stata fissata al 13 dicembre 2016. Sul Regolamento (Ue) n. 1169/2011 cfr. i commenti di V. Maglio, *Il nuovo regolamento sull'informazione al consumatore relativa ai prodotti alimentari*, in *Contratto e impresa/Europa*, 2011, p. 743 ss.; S. Masini, *Diritto all'informazione ed evoluzione in senso «personalista» del consumatore (Osservazioni a margine del nuovo regolamento sull'etichettatura di alimenti)*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 576 ss.; V. Pullini, *Prodotti nutraceutici, integratori alimentari, prodotti a base di estratti vegetali in rapporto al nuovo regolamento (UE) n. 1169/2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori*, in *Alimenta*, 2011, p. 236 ss.; F. Albisinni, *La comunicazione al consumatore di alimenti, le disposizioni nazionali e l'origine dei prodotti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 68 ss.; Id., *The new EU Regulation on the provision of food information to consumers*, in *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n.2-2011, p. 32 ss.; L. Costato, *Le etichette alimentari nel nuovo regolamento (UE) n. 1169/2011*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 658 ss.; G. De Giovanni, *La nuova regolamentazione comunitaria sull'etichettatura dei prodotti alimentari*, in *Alimenta*, 2011, p. 123 ss.; S. Bolognini, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, Torino, Giappichelli, 2012, *passim*; P. Borghi, *Diritto d'informazione nel recente regolamento sull'etichettatura*, in C. Ricci (a cura di), *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 271-290; A. Di Lauro, *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovo analfabetismi. La costruzione di una "responsabilità del consumatore"*, in *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n.2-2012, p. 4 ss.; A. Jannarelli, *La fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori nel nuovo reg. n. 1169/2011 tra l'onnicomprendività dell'approccio e l'articolazione delle tecniche performative*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 38 ss.; L. Russo, *Deleghe normative e atti di esecuzione nel reg. (UE) n. 1169/2011*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 47 ss.; L. González Vaqué, *The new European Regulation on Food Labelling: are we ready for the "D" day on 13 December 2014?*, in *European Food and Feed Law Review*, 2013, fasc. 3, p. 158 ss.

(²) Cfr. A. Neri, *Italian sounding o agro pirateria?*, in *Alimenta*, n. 5/2009; F. Capelli, *Italian Sounding o Agropirateria? La tutela delle denominazioni celebri dei prodotti alimentari italiani*, in *Alimenta*, 2009, n. 6, p. 123 ss.; A. Neri, *Sicurezza, qualità, frode, contraffazione, pirateria. I professionisti dell'allarmismo "alimentare"*, in *Alimenta*, n. 3/2012, editoriale; Id., *Frodi alimentari e frodi mediatiche. Niente di nuovo sotto il sole*, in *Alimenta*, n. 6/2013, editoriale.

simbolo della morte sull'olio di oliva italiano, quando si attacca la qualità del Pinot grigio, uno dei vini italiani più venduti in America, quando si descrive con ironia una visita agli impianti modello della Barilla per concludere che "la pasta è scotta", quando, dal novembre 2013 le ispezioni sul prosciutto importato dall'Italia sono diventate impossibili, la posta in gioco diventa altissima: si offre alla nostra concorrenza l'occasione per costruire nuovi attacchi, magari attraverso gruppi di attivisti che non si sa bene a quali referenti rispondano».

Non abbiamo bisogno di sottolineare la gravità della denuncia di Mario Platero.

Vorremmo soltanto auspicare che i gruppi di attivisti, di incerta matrice, di cui parla Platero, non siano messi in condizione di motivare i loro attacchi ai prodotti agroalimentari italiani, fondandoli sui risultati degli interventi di alcune Autorità di controllo italiane, nelle quali operano, purtroppo, aspiranti talebani portati a seguire le linee direttrici delle guide spirituali alle quali più sopra ci siamo riferiti.

Linee direttrici che facilmente arrivano a far presa anche sui rappresentanti della nostra classe politica, come il clamoroso caso del «grano saraceno» può documentare³.

Urge pertanto affrontare per tempo i problemi che abbiamo appena evocato, approfondendone tutti gli aspetti rilevanti, così da portare alla luce anche gli eccessi dovuti a discrezionalità fantasiose o ideologicamente condizionate, se non a vere e proprie carenze conoscitive di natura professionale.

Tali problemi potrebbero essere affrontati nel modo migliore e più completo in un convegno, con l'obiettivo di mettere a fuoco gli aspetti di maggior rilievo che interessano.

In un convegno, più precisamente, in grado di render possibili sia l'analisi delle competenze assegnate alle varie Autorità di controllo, sia il confronto fra gli effetti prodotti nell'esercizio di tali competenze, sia, infine, la valutazione dei risultati conseguiti e la stima del loro possibile impatto per quanto riguarda il futuro.

Un convegno nel quale vengano trattate tali tematiche, dovrebbe essere organizzato in tempi relativamente brevi, in modo da essere tenuto nel periodo in cui sono ancora in corso i dibattiti sulla riforma della disciplina in materia di

sicurezza alimentare, da poco avviati sia in sede europea⁴ sia in sede nazionale⁵.

Un convegno del genere potrebbe rivelarsi oltretutto opportuno alla vigilia di EXPO 2015, una manifestazione, come da più parti auspicato, che dovrebbe diventare una specie di vetrina internazionale dei prodotti agroalimentari italiani.

Due delle tematiche, che potrebbero essere affrontate in tale convegno, vengono analizzate nel presente articolo e riguardano, come sopra ricordato, i controlli relativi alla responsabilità degli operatori del settore alimentare e quelli sull'origine dei prodotti alimentari e degli ingredienti.

II.- La responsabilità degli operatori in materia di etichettatura dei prodotti alimentari

II.1.-Premesse – La sentenza della Corte di Giustizia emessa nella causa Lidl Italia

Per affrontare compiutamente il problema della responsabilità degli operatori in materia di etichettatura dei prodotti alimentari, all'interno dell'ordinamento dell'Unione europea, occorre necessariamente partire dalla sentenza della Corte di giustizia emessa nel 2006 nella causa *Lidl (Amaro alle erbe)*⁶.

Come sappiamo, i fatti di causa erano molto semplici. Avendo un'Autorità di controllo accertato che un liquore ("Amaro alle erbe"), proveniente da un produttore tedesco e commercializzato in Italia in un punto vendita della catena Lidl, raggiungeva una gradazione alcolica inferiore a quella indicata nell'etichetta riportata sulla confezione, la stessa Autorità irrogava una sanzione amministrativa alla società distributrice Lidl con sede in Italia⁷.

Nel corso della causa di opposizione alla sanzione amministrativa, il giudice nazionale competente rimetteva gli atti alla Corte di giustizia per far accertare se, nella fattispecie, la società distributrice di una bevanda alcolica preconfezionata ed ermeticamente sigillata dal produttore-fornitore, potesse essere considerata responsabile per l'esistenza di una lieve difformità tra la gradazione alcolica effettiva della bevanda, accertata dall'Autorità di controllo, e quella dichia-

(3) Dai resoconti riportati sui giornali del 4 giugno 2014, si desume però che il parlamentare autore della gaffe sul grano saraceno, intendeva sostenere qualcosa di ancora più grave. Secondo lui occorre mettere in guardia i consumatori perché la pasta italiana è prodotta con il 30% di grano straniero, seguendo, quindi, la *fatwā* integralista diffusa dalle guide spirituali di cui si parla nel testo.

(4) Doc. Com(2013)264 del 6 maggio 2013.

(5) Disegno di legge delega n. 1324 presentato il 21 febbraio 2014 al Senato.

(6) Sentenza del 23 novembre 2006 in causa n. C-315/05, *Lidl Italia c. Comune di Arcole*.

(7) Sulla sentenza Lidl cfr.: D. Pisanello, *La disciplina in materia di etichettatura dei prodotti alimentari à la croisée des chemins*, in *Dir. com. e degli scambi intern.*, 2006, p. 677 ss.; A. Alemanno, *Protection des consommateurs et droit alimentaire (arrêt "Lidl Italia")*, in *Revue du droit de l'Unione européenne*, 2006, n. 4, p. 895 ss.; M.-E. Arbour, *Sicurezza alimentare e prodotti difettosi dopo Lidl e Bilka: un binomio sfasato?*, in *Danno e Resp.*, 2007, 10, p. 989 ss.; L. González Vaqué, *Responsabilidad del distribuidor sobre la veracidad del etiquetado*, in *Revista electronica de Derecho del Consumo y de la Alimentacion*, 2007, n. 8, p. 31 ss.; S. Masini, *Sulla responsabilità dell'impresa commerciale di distribuzione*, in *Dir. giur. agr. alim. e dell'ambiente*, 2007, p. 233 ss.; A. Neri, *La sentenza LIDL ovvero la Grande Distribuzione non è più la Grande Esente*, in *Alimenta*, n. 5/2007, editoriale.

rata in etichetta⁸.

Sulla base della normativa applicabile all'epoca dei fatti di causa (anno 2003), la Corte di giustizia poteva riferirsi unicamente alle disposizioni della Direttiva Ce n. 2000/13⁹ sull'etichettatura dei prodotti alimentari, in quanto le disposizioni rilevanti del Regolamento (Ce) n. 178/2002, sui principi generali della legislazione alimentare, sarebbero divenute applicabili soltanto a partire dal 2005¹⁰.

Facendo riferimento alla Direttiva (Ce) n. 2000/13, la Corte di giustizia ha pertanto accertato (cfr. punto n. 40, *in fine*, della sentenza) che la stessa «*non contiene alcuna norma ai fini della designazione dell'operatore che può essere considerato responsabile*» delle eventuali violazioni in materia di etichettatura.

La Corte di giustizia mantiene tale sua posizione anche dopo aver esaminato tanto l'articolo 17 del citato Regolamento (Ce) n. 178/2002 (cfr. punto 53 della sentenza), quanto alcune disposizioni della Direttiva Cee n. 85/374 sulla responsabilità del produttore di prodotti difettosi¹¹.

Conseguentemente la Corte di giustizia giunge alla seguente constatazione che è riportata al punto 59 della sentenza: «*Nei limiti così posti dal diritto comunitario, spetta in linea di principio al diritto nazionale fissare le modalità secondo le quali un distributore può essere considerato responsabile*

della violazione dell'obbligo in materia di etichettatura imposto dagli articoli 2, 3 e 12 della Direttiva Ce n. 2000/13 e, in particolare, disciplinare la ripartizione delle responsabilità rispettive dei vari operatori che intervengono nell'immissione in commercio del prodotto alimentare considerato».

Basandosi su tale constatazione, la Corte di giustizia ha quindi formulato il dispositivo della sentenza affermando che ogni Stato membro (nel caso di specie: l'Italia) poteva adottare (o mantenere) una disposizione interna che considerasse come responsabile della violazione delle norme sull'etichettatura¹², assoggettandolo ad una sanzione amministrativa, il *distributore* di una bevanda alcolica preconfezionata ed ermeticamente sigillata dal produttore, in caso di accertata difformità tra la gradazione alcolica effettiva della bevanda e quella indicata dal produttore sull'etichetta del prodotto¹³.

Se ora si mettono a confronto il punto 59 della sentenza, sopra riportato, e il dispositivo della sentenza medesima, si comprende subito che la Corte di giustizia non ha fornito al giudice nazionale alcun aiuto per risolvere il caso sul quale lo stesso era chiamato a pronunciarsi.

Dopo aver riconosciuto, al punto 59 della sentenza che, data la complessità della materia, spetta al diritto nazionale «*disciplinare la ripartizione delle responsabilità rispettive*

(⁸) In etichetta era indicato un contenuto in alcol del 35%, mentre l'Autorità di controllo aveva rilevato un contenuto del 33,91% a fronte di una tolleranza ammessa dello 0,3%. Come risulta indicato al punto 20 delle Conclusioni dell'Avvocato Generale, l'analisi effettuata da un laboratorio incaricato dalla società *Lidl* aveva confermato la regolarità del contenuto in alcol, mentre la revisione ufficiale dell'analisi aveva rilevato un dato ancora diverso, anche se inferiore a quello indicato in etichetta.

(⁹) Direttiva n. 2000/13/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 marzo 2000 relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità. Cfr. G. De Giovanni, *Le etichette dei prodotti alimentari*, Bologna, Edagricole, 2004; D. Dongo, *Etichette e pubblicità, principi e regole*, Bologna, Edagricole, 2004; G. Fugaro - F.G. Lucchesi, *L'etichettatura dei prodotti agroalimentari - Norme, sanzioni e giurisprudenza*, Milano, Edizioni Agricole de Il Sole 24 ore, 2011.

(¹⁰) Regolamento (Ce) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 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. Cfr. F. Capelli - B. Klaus - V. Silano, *Nuova disciplina del settore alimentare e autorità europea per la sicurezza alimentare*, Milano, Giuffrè, 2006.

(¹¹) Direttiva n. 85/374/Cee del Consiglio del 25 luglio 1985 relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi. Cfr. F. Capelli F. (a cura di), *Raccolta degli atti dei convegni di Parma* (maggio e novembre 1985) e *Milano* (maggio 1986) - *La responsabilità del produttore*, Parma, Edizioni Zara, 1988; G. Alpa - M. Bessone - a cura di F. Toriello F., *La responsabilità del produttore*, IV ed., Milano, Giuffrè, 1999.

(¹²) Sulle teorie relative alla responsabilità degli operatori del settore alimentare prima dell'adozione del Regolamento (Ue) n. 1169/2011 cfr. C. Banet, *Une responsabilité accrue pour les opérateurs du secteur alimentaire: le nouveau cadre réglementaire européen entré en vigueur le 1er janvier 2006*, in *La gazette du Palais*, 2006, n. 4, p. 2333 ss.; D. Pisanello, *Obblighi di sicurezza alimentare nel mercato unico europeo tra gestione del rischio e responsabilità d'impresa*, in *Dir. com. e degli scambi intern.*, 2008, p. 695 ss.; A. M. Palmieri, *La responsabilità dell'impresa alimentare*, in *Alimenti, danno e responsabilità*, Milano, Franco Angeli, 2008, p. 91 ss.; I. Trapè, *La responsabilità del distributore di alimenti*, *ivi*, p. 119 ss.; M. D'Addezio, *La responsabilità civile dell'«impresa agroalimentare»*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 41 ss.

(¹³) Il dispositivo della sentenza *Lidl* risulta così redatto: «*Gli artt. 2, 3 e 12 della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 20 marzo 2000, 2000/13/CE, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità, devono essere interpretati nel senso che non ostano ad una normativa di uno Stato membro, come quella controversa nella causa principale, che prevede la possibilità per un operatore, stabilito in tale Stato membro, che distribuisce una bevanda alcolica destinata ad essere consegnata come tale, ai sensi dell'art. 1 di detta direttiva, e prodotta da un operatore stabilito in un altro Stato membro, di essere considerato responsabile di una violazione di detta normativa, constatata da una pubblica autorità, derivante dall'inesattezza del titolo alcolometrico volumico indicato dal produttore sull'etichetta di detto prodotto, e di subire conseguentemente una sanzione amministrativa pecuniaria, mentre esso si limita, nella sua qualità di semplice distributore, a commercializzare tale prodotto così come a lui consegnato da detto produttore*».

dei vari operatori che intervengono nell'immissione in commercio del prodotto nazionale considerato», la Corte di Giustizia, nel dispositivo della stessa sentenza, invece di fornire al giudice interno, incaricato di applicare il diritto nazionale, utili indicazioni sui principi da osservare proprio per evitare che la normativa uniforme europea sull'etichettatura potesse trovare un'applicazione divergente nei vari Stati membri, a causa delle diversità delle legislazioni nazionali applicabili, gli ha complicato ulteriormente il lavoro di ricerca, confondendo tra loro proprio quelle figure destinate ad «intervenire nell'immissione in commercio del prodotto nazionale considerato», che invece dovevano (e devono) essere tenute rigorosamente distinte.

Se si considera, in particolare, la disciplina italiana in materia di etichettatura dei prodotti alimentari, in essa vengono generalmente in rilievo almeno tre figure che devono essere tenute tra loro distinte. La prima figura è quella del *responsabile dell'etichettatura*, la seconda è quella del *responsabile della violazione* e, la terza, è quella del *destinatario della sanzione*¹⁴.

La diversa rilevanza e la diversa incidenza di tali figure possono risultare evidenti da un esempio concreto.

Se appone correttamente la data di scadenza sull'etichetta del proprio prodotto alimentare deperibile (ad esempio, un formaggio fresco), il produttore, quale *responsabile dell'etichettatura*, rispetta pienamente la normativa applicabile.

Se il distributore (ad esempio: il punto vendita di una catena di supermercati) pone in vendita tale prodotto deperibile dopo la data di scadenza indicata in etichetta, diventa *responsabile della violazione* senza essere *responsabile dell'etichettatura*.

Se, infine, l'Autorità di controllo, dopo l'accertamento della violazione commessa nel punto vendita, sanziona il Presidente della società proprietaria della catena di supermercati, identificandolo come destinatario della sanzione, si arriva ad avere un quadro completo delle figure intervenute nell'immissione in commercio del prodotto considerato e della ripartizione delle relative responsabilità in materia di etichettatura dei prodotti alimentari.

In un'ipotesi siffatta, all'interno dell'ordinamento italiano, il destinatario della sanzione, identificato dall'Autorità di controllo, sarebbe una figura diversa da quella del responsabile della violazione.

Infatti, l'Autorità di controllo che identifica, come *destinatario della sanzione*¹⁵ il Presidente di una società proprietaria di una catena di distribuzione, considerandolo come *responsabile della violazione*, disattende la normativa applicabile perché, nel nostro ordinamento (per giurisprudenza costante della Corte di cassazione), il destinatario della sanzione quale responsabile della violazione nell'ipotesi qui considerata, deve essere ritenuto il rappresentante del punto vendita della società di distribuzione che ha concretamente commesso la violazione (o che ha omesso di vigilare per impedire che la violazione venisse commessa)¹⁶.

L'esempio sopra descritto aiuta a comprendere le particolari problematiche derivanti dall'applicazione della normativa sull'etichettatura.

Le indicazioni fornite dalla Corte di giustizia nel dispositivo della sentenza *Lidl* non sono utili, come già segnalato, per risolvere in modo corretto né il caso sottoposto alla decisione del giudice nazionale che ad essa si era rivolto per ottenere assistenza e chiarimenti, né altri casi simili in materia di etichettatura.

Manca, in tale dispositivo, innanzitutto il segnale rivolto al giudice nazionale perché tenga conto dell'incidenza delle figure che hanno seguito l'immissione in commercio del prodotto contestato per poterne valutare le responsabilità rispettive, come invece sarebbe stato logico attendersi sulla base di quanto dichiarato al punto n. 59 della sentenza sopra riportata.

In secondo luogo il dispositivo della sentenza non ha fornito alcun parametro ragionevole in grado di orientare l'attività delle Autorità di controllo. A questo proposito abbiamo già avuto modo, nel commentare la sentenza *Pontini*, di criticare le sentenze interpretative della Corte di giustizia¹⁷ che, limitandosi a svolgere una mera attività ricognitiva della normativa comunitaria applicabile, si sono rivelate del tutto inutili per i giudici nazionali che le hanno sollecitate¹⁸.

⁽¹⁴⁾ Su questi aspetti v. F. Capelli, *Responsabilità degli operatori del settore alimentare*, in *Dir. com. e degli scambi intern.*, 2006, p. 391 ss.

⁽¹⁵⁾ Bisogna tenere presente che l'Autorità di controllo a volte identifica il *destinatario della sanzione* in base a motivi pratici anche banali. Proprio nel caso *Lidl*, non è difficile immaginare che l'Autorità di controllo abbia identificato come *destinatario della sanzione* la società *Lidl* unicamente perché la sua sede si trovava in Italia. Se, infatti, l'Autorità di controllo avesse voluto sanzionare il produttore tedesco, con sede in Germania, avrebbe incontrato alcune difficoltà che una piccola autorità provinciale avrebbe potuto superare con fatica e notevole dispendio di energie. Pensiamo soltanto alla necessità di notificare gli atti in Germania e di tradurli in lingua tedesca. È apparso quindi molto più semplice notificare l'intera documentazione a un destinatario con sede in Italia.

⁽¹⁶⁾ Cfr. Corte di cassazione, sez. III penale, sentenza del 6 marzo 2003, n.19462, *Rossetto* (legale rappresentante della società *Autogrill*), in *Foro it.*, 2003, I, c. 610 ss., nonché ordinanza della Corte di cassazione, VI sez. civile, n. 11481/11, *Kasch Rudiger* e *Lidl* Italia. Cfr., in dottrina, l'articolo di F. Centonze, favorevole all'indirizzo seguito dalla Corte di cassazione: *Ripartizione di attribuzioni aventi rilevanza e organizzazione aziendale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2000, p. 369 ss.

⁽¹⁷⁾ Sentenza della Corte di giustizia del 24 giugno 2010 in causa n. C-375/08, *Pontini*, in *Raccolta*, 2010, I, p. 5767 ss. Per le critiche a tale sentenza cfr. F. Capelli, *Quando la sentenza interpretativa della Corte di Giustizia mette in difficoltà i giudici nazionali - Sanzioni penali applicate in base al diritto nazionale per violazioni non previste dal diritto comunitario: le conseguenze di una sentenza della Corte di giustizia incompleta e contraddittoria*, in *Alimenta*, 2010, n. 9, p. 192.

⁽¹⁸⁾ Per segnalare l'inutilità della sentenza della Corte di giustizia emessa nella causa *Pontini* è stato precisato che: «La Corte fornisce, infatti, un'interpretazione indubbiamente corretta della normativa applicabile, ma poi inserisce nella sentenza alcuni distinguo che, a loro volta, rendono problematica, per il giudice nazionale, l'applicazione, alla fattispecie concreta, della normativa comunitaria anche se correttamente interpretata», così F. Capelli, *Quando la sentenza interpretativa della Corte di Giustizia mette in difficoltà i giudici nazionali*, cit. *supra*, nota 17, p. 192.

Nel caso *Lidl*, il problema dell'identificazione del responsabile della violazione commessa è stato alla fine risolto in modo ragionevole dal giudice nazionale¹⁹, che ha dato applicazione, in sostanza, ad una norma di diritto interno in base alla quale viene esclusa, in determinate circostanze, la responsabilità del distributore²⁰.

La disposizione alla quale si è sostanzialmente riferito il giudice nazionale per decidere il caso sottoposto al suo esame, è contenuta nell'art. 19 della legge n. 283/1962, tuttora vigente, il quale è così formulato:

«Le sanzioni previste dalla presente legge non si applicano al commerciante che vende, pone in vendita o comunque distribuisce per il consumo prodotti in confezioni originali, qualora la non corrispondenza alle prescrizioni della legge stessa riguardi i requisiti intrinseci o la composizione dei prodotti o le condizioni interne dei recipienti e sempre che il commerciante non sia a conoscenza della violazione o la confezione originale non presenti segni di alterazione».

La disposizione dell'art. 19 della legge n. 283/1962 sopra riportata, contiene precetti in linea con le disposizioni sanzionatorie previste dal Decreto legislativo n. 109/1992 attuativo delle direttive europee in materia di etichettatura dei prodotti alimentari, nonché con quelle della legge n. 689/81 in materia di sanzioni amministrative²¹.

La mancanza di chiarezza riscontrata nella normativa applicabile in materia di responsabilità degli operatori, che non è stata attenuata dall'applicazione del Regolamento (Ce) n. 178/2002 ed è stata accentuata dalla sentenza della Corte di giustizia emessa nel caso *Lidl*, ha convinto la Commissione europea a prendere posizione tentando un nuovo approccio al problema.

II.2. La posizione della Commissione europea

A) L'analisi della normativa applicabile e la soluzione individuata

La Commissione europea, già nel corso della causa *Lidl*, portata davanti alla Corte di giustizia, aveva manifestato le proprie perplessità e le proprie incertezze.

Come risulta infatti riportato al punto 32 delle Conclusioni dell'avvocato generale²² presentate nella causa *Lidl*:

«La Commissione parte dalla considerazione che la direttiva n. 2000/13 non contiene una disciplina espressa della responsabilità. In base ad essa, l'obbligo di apporre le indicazioni sull'etichetta incomberebbe al solo produttore della bevanda alcolica oppure si sarebbe di fronte ad una responsabilità indistinta di tutti coloro che operano nel settore dei prodotti alimentari. Tenendo conto delle considerazioni relative alla tutela dei consumatori e dell'art. 17, n. 1, del regolamento n. 178/2002 si dovrebbe dare la preferenza a questa seconda interpretazione». Tali perplessità e tali incertezze hanno condotto la Commissione europea, come risulta dal successivo punto 33 delle Conclusioni dell'avvocato generale²³, a ritenere che «La responsabilità del commerciante distributore sarebbe tuttavia subordinata alla condizione che costui sia in grado di verificare se il tenore alcolometrico effettivo corrisponda a quello menzionato sull'etichetta. Ciò deve essere accertato dal giudice nazionale. Si potrebbe senz'altro pensare che anche il distributore di un prodotto disponga, in certi casi, di una corrispondente possibilità di controllo»²⁴.

Come si può comprendere, la Commissione europea si era resa conto delle problematiche concrete derivanti dall'appli-

(¹⁹) Cfr. sentenza del Giudice di pace di Monselice n. 280 del 24 maggio-5 luglio 2007, in *Dir. com. e degli scambi intern.*, 2007, p. 529 con commento di D. Pisanello, *Applicazione della sentenza Lidl Italia all'interno degli Stati membri: legislazione interna e normativa comunitaria a confronto*, *ivi*, p. 533 ss.; B. Klaus - A. H. Meyer, *The Liability of the Distributors in the Event of Infringements of Food Law - Case involving Lidl Italia: the Judgments of the European Court of Justice and the Giudice di Pace of Monselice, Italy*, in *European Food and Feed Law Review*, 2008, vol. 3, n. 6, p. 407 ss.

(²⁰) Sentenza del Giudice di pace di Monselice n. 280 del 24 maggio-5 luglio 2007: «In assenza di detta preventiva verifica si porrebbe all'assurdo per il quale il rivenditore, anche in presenza di confezioni indiscutibilmente provenienti da produttori riconosciuti (come nel caso di specie) dovrebbe testare (magari a proprie spese) a campione o, per scrupolo, tutte le confezioni al fine di accertare la corrispondenza tra quanto indicato in etichetta e quanto effettivamente contenuto», *cit. supra*, nota 19, p. 530.

(²¹) Le due disposizioni citate fanno riferimento alla colpa e richiedono, per l'applicazione delle sanzioni amministrative in esse previste, la presenza dell'elemento psicologico (cfr. anche l'art. 19 della legge n. 283/1962, riportato nel testo). V., sul punto, D. Pisanello, *Applicazione della sentenza Lidl Italia all'interno degli Stati membri*, *cit. supra*, nota 19.

(²²) In *Raccolta*, 2006, I, p. 11191.

(²³) In *Raccolta*, 2006, I, p. 11192.

(²⁴) È evidente che l'affermazione della Commissione, riferita al punto 33 delle Conclusioni dell'Avvocato Generale riportato nel testo, non appare pertinente con riferimento alla fattispecie decisa dalla Corte di giustizia. Anche ammesso che una grande catena di distribuzione possa disporre di mezzi adeguati per controllare tutti i prodotti da essa commercializzati, è evidente che un controllo siffatto, che richiede la manipolazione di confezioni sigillate, si rivelerebbe impraticabile e assolutamente sproporzionato in rapporto agli obiettivi da raggiungere. Per di più, come è stato già segnalato (cfr. *supra*, nota 8) sul prodotto contestato (*Amaro alle erbe*) erano stati eseguiti tre differenti controlli che avevano rilevato tre gradazioni alcoliche diverse. Ma la tesi della Commissione, che ritiene legittimo imporre al distributore un controllo sistematico sui prodotti da esso commercializzati, non può in alcun modo essere condivisa, se si pensa alla miriade di piccoli distributori che non dispongono dei mezzi necessari per effettuare i controlli. Da qui deriva l'impossibilità di imporre l'esecuzione dei controlli soltanto ai distributori che dispongono dei mezzi per farlo. Al di là di quanto esposto, appare in ogni caso evidente l'assurdità di ritenere responsabile della violazione delle prescrizioni applicabili, in materia di etichettatura, un distributore che, senza colpa, abbia messo in vendita un prodotto con una gradazione alcolica inferiore a quella indicata in etichetta, che poteva essere rilevata unicamente mediante la manipolazione della confezione, ermeticamente sigillata, contenente il prodotto contestato.

cazione della normativa sull'etichettatura in seguito alle contestazioni discusse nella causa *Lidl* e le ha affrontate direttamente al momento in cui ha dovuto predisporre la proposta del Regolamento che sarebbe divenuto il Regolamento (Ue) n. 1169/2011.

Nella relazione che ha accompagnato la proposta di tale Regolamento, la Commissione ha precisato infatti che nel regolamento medesimo:

«in materia di etichettatura dei prodotti alimentari, sono chiarite le responsabilità dei vari operatori del settore alimentare lungo la catena di approvvigionamento».

A sua volta, il considerando n. 21 dello stesso Regolamento (Ue) n. 1169/2011 così recita:

«Per evitare la frammentazione delle norme relative alla responsabilità degli operatori del settore alimentare in relazione alle informazioni sugli alimenti, è opportuno chiarire le responsabilità di tali operatori in questo ambito. Tale chiarimento dovrebbe essere conforme agli obblighi nei confronti del consumatore di cui all'articolo 17 del regolamento (CE) n. 178/2002».

Come si comprende, pertanto, sulla base di tali indicazioni, la Commissione europea ha inteso disciplinare in modo completo il problema della responsabilità degli operatori del settore alimentare, in modo da garantire la tutela degli interessi dei consumatori imposta dal Regolamento (Ce) n. 178/2002.

B) I riferimenti alle disposizioni del Regolamento (Ce) n. 178/2002

In effetti, come sappiamo, prima dell'adozione del Regolamento (Ue) n. 1169/2011, le sole disposizioni specifiche della normativa comunitaria applicabile in materia di responsabilità degli operatori del settore alimentare, risultano contenute nel Regolamento (Ce) n. 178/2002 che costituisce, come già ricordato, il regolamento di base disciplinante il settore alimentare con particolare riferimento agli aspetti sanitari.

Il primo comma dell'art. 17 del Regolamento (Ce) n. 178/2002, così stabilisce:

«1. Spetta agli operatori del settore alimentare e dei mangimi garantire che nelle imprese da essi controllate gli alimenti o i mangimi soddisfino le disposizioni della legislazione alimentare inerenti alle loro attività in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione e verificare che tali disposizioni siano soddisfatte».

Il par. 1 dell'art. 17 del Regolamento (Ce) n. 178/2002, sopra riportato, contiene dunque una disposizione, concernente gli operatori del settore alimentare (e dei mangimi), secondo la quale gli operatori debbono garantire l'osservanza di tutte le prescrizioni della legislazione alimentare ad essi imposte nelle varie fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione degli alimenti (e dei mangimi).

A sua volta, l'ultimo comma del par. 2 dello stesso art. 17, riconosce agli Stati membri il potere di adottare sanzioni in caso di violazione delle norme comunitarie contenute nel Regolamento (Ce) n. 178/2002.

Sulla base dell'art. 17 del Regolamento (Ce) n. 178/2002 è da ritenere, pertanto, che sugli operatori del settore alimentare incomba una responsabilità generalizzata, per quanto riguarda gli aspetti di carattere sanitario, strettamente intesi. Per quanto riguarda, invece, gli aspetti attinenti al commercio, all'etichettatura dei prodotti e alla loro pubblicità e, quindi, agli aspetti non strettamente sanitari, l'art. 16 dello stesso Regolamento (Ce) n. 178/2002 riconosce la prevalenza delle disposizioni più specifiche applicabili in base alla normativa comunitaria.

La disciplina normativa prescelta, però, non può dirsi, nel suo complesso, del tutto chiara e avrebbe potuto portare ad interpretazioni equivoche come in effetti è avvenuto.

Soprattutto non avrebbe consentito di risolvere, con sicurezza, il problema della ripartizione delle responsabilità tra gli operatori, nei casi dubbi.

In particolare tale normativa non consentiva di operare una sicura distinzione tra il responsabile dell'etichettatura e il responsabile della violazione specie quando la violazione non riguardava aspetti sanitari, ma unicamente aspetti commerciali, concernenti, ad esempio, l'etichettatura, la pubblicità, etc.²⁵

Per questo la Commissione europea ha cercato di riordinare in modo adeguato la materia della responsabilità.

II.3. La nuova disciplina introdotta dal Regolamento (Ue) n. 1169/2011

La Commissione europea, pertanto, che, come si è già osservato, ha avuto modo di accorgersi delle imprecisioni e delle carenze contenute nella normativa precedentemente applicabile, come risulta dal considerando n. 21 dello stesso Regolamento (Ue) n. 1169/2011 (sopra riportato), ha proposto di inserire, nello stesso Regolamento, un articolo specifico dedicato alla «Responsabilità»²⁶.

⁽²⁵⁾ Sulla responsabilità degli operatori del settore alimentare cfr. i contributi degli autori indicati *supra*, nota 12.

⁽²⁶⁾ Cfr. S. Bolognini, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, p. 127 ss.; F. Brusa - S. Gonzaga, *Le responsabilità del distributore di sostanze alimentari e nuove norme sulle informazioni ai consumatori: superamento della sentenza LIDL*, in *Alimenta*, 2012, n. 4, p. 81 ss.; I. Canfora, *La responsabilità degli operatori alimentari per le informazioni sugli alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 114 ss.; V. Rubino, *La responsabilità degli operatori del settore alimentare per violazione degli obblighi informativi del consumatore dopo il Regolamento (UE) n. 1169/2011*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, p. 668 ss.; M. Grube, *Zum Maßstab der Verantwortlichkeit und der Sorgfaltspflichten des Lebensmittelhandels*, in *Zeitschrift für das Gesamte Lebensmittelrecht*, 2013, n. 4, p. 415 ss.; E. Treuil, *La responsabilité des fabricants et des distributeurs dans le cadre du règlement (UE) n° 1169/2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires*, in *Revue européenne de droit de la consommation*, 2013, n. 1, p. 37 ss.; L. Russo, *La responsabilità del produttore e del distributore*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 1-2014, p. 34 ss.

Secondo il par. 1 dell'art. 8 del Regolamento (Ue) n. 1169/2011, infatti, per quanto riguarda la responsabilità in materia di etichettatura, con riferimento alle informazioni destinate ai consumatori:

«1. *L'operatore del settore alimentare responsabile delle informazioni sugli alimenti è l'operatore con il cui nome o con la cui ragione sociale è commercializzato il prodotto o, se tale operatore non è stabilito nell'Unione, l'importatore nel mercato dell'Unione*».

Come si vede, si è voluto risolvere la questione di principio, relativa all'individuazione dell'operatore responsabile dell'etichettatura, ricorrendo ad una soluzione "convenzionale", nel senso di lasciare la scelta alle parti, ad eccezione dei casi di importazione dei prodotti alimentari dai Paesi terzi, perché in questi casi è il regolamento stesso che individua il responsabile dell'etichettatura, identificandolo nell'operatore «importatore nel mercato dell'Unione».

In tutti gli altri casi, il responsabile dell'etichettatura è «l'operatore con il cui nome o con la cui ragione sociale è commercializzato il prodotto». Saranno dunque gli operatori interessati a stabilire con quale nome o con quale ragione sociale dovrà essere commercializzato il prodotto.

Sotto questo profilo, pertanto, con la sola eccezione riguardante le importazioni dai Paesi terzi, come già accennato, la nuova disciplina non si discosta da quella precedente, che è ancora in vigore in base alla Direttiva Ce n. 2000/13. Infatti, in base all'art. 3, par. 1, punto (7), della Direttiva Ce n. 2000/13, possono apparire sull'etichetta i nomi o le ragioni sociali «del fabbricante o del condizionatore o di un venditore stabilito nella Comunità»²⁷.

L'identificazione dell'operatore da riportare sull'etichetta è la conseguenza di una scelta delle parti e il soggetto che appare sull'etichetta con il suo nome o con la sua ragione sociale è, anche in base all'attuale direttiva Ce n. 2000/13, l'operatore «responsabile dell'etichettatura».

Una soluzione analoga è stata adottata nel settore dei cosmetici. Infatti, in base all'art. 4, par. 3, del Regolamento (Ce) 1223/2009, che disciplina il settore dei cosmetici:

«Per i prodotti cosmetici fabbricati all'interno della Comunità e successivamente non esportati e reimportati nella Comunità, il fabbricante stabilito all'interno della Comunità è la persona responsabile.

Il fabbricante può designare tramite mandato scritto una persona stabilita all'interno della Comunità quale persona responsabile, che accetta per iscritto».

Come si vede, per quanto riguarda i prodotti cosmetici, per

i quali il Regolamento (Ce) n. 1223/2009 prevede che la responsabilità dell'etichettatura deve essere attribuita al "fabbricante", è stabilito espressamente che tale responsabilità possa essere delegata ad un'altra persona, se questa accetta per iscritto.

È quindi evidente che la soluzione «convenzionale», alla quale abbiamo fatto sopra riferimento, è quella più conforme anche alle regole commerciali.

In ogni caso, la novità apportata dal Regolamento (Ue) n. 1169/2011, a parte l'imposizione, prima inesistente, di indicare come responsabile dell'etichettatura l'importatore da Paesi terzi, consiste nel fatto che in base al par. 3 dello stesso art. 8 del Regolamento (Ue) n. 1169/2011, è ora possibile identificare una figura che in precedenza non era mai stata presa in considerazione e che la Corte di giustizia, nella sentenza *Lidl*, non aveva adeguatamente individuato, vale a dire la figura del *responsabile della violazione*.

Recita, infatti, il predetto par. 3 dell'art. 8 che:

«*Gli operatori del settore alimentare che non influiscono sulle informazioni relative agli alimenti non forniscono [rectius: si astengono dal fornire] alimenti di cui conoscono o presumono, in base alle informazioni in loro possesso in qualità di professionisti, la non conformità alla normativa in materia di informazioni sugli alimenti applicabile e ai requisiti delle pertinenti disposizioni nazionali*».

Orbene, la disposizione appena riportata, che va letta insieme a quella contenuta nel par. 5 dello stesso art. 8 del Regolamento (Ue) n. 1169/2011²⁸, consente di arrivare alle conclusioni, sopra riferite, alle quali è pervenuto il giudice nazionale che ha deciso la controversia interna dopo la sentenza emessa dalla Corte di giustizia nella causa *Lidl*.

Infatti, in base al par. 3 del citato art. 8, sopra riportato, gli operatori che intervengono nella commercializzazione dei prodotti alimentari, ma che non svolgono alcuna funzione, per quanto riguarda l'elaborazione delle informazioni da riportare nelle relative etichette, hanno l'obbligo di impedire la commercializzazione dei prodotti sul mercato «di cui conoscono o presumono, in base alle informazioni in loro possesso in qualità di professionisti, la non conformità alla normativa in materia di informazioni sugli alimenti applicabile e ai requisiti delle pertinenti disposizioni nazionali».

Se fosse stata applicabile la nuova disciplina, pertanto, sarebbe stato possibile risolvere il caso *Lidl*, sottoposto al giudizio della Corte di giustizia, mediante l'identificazione, come «responsabile della violazione», del produttore tedesco del liquore *Amaro alle erbe*, che aveva riportato sull'eti-

⁽²⁷⁾ Nella sentenza *Lidl*, la Corte di giustizia (cfr. punto 46) ha precisato che l'indicazione degli operatori sull'etichetta del prodotto «ha come obiettivo principale quello di consentire che i responsabili del prodotto, tra i quali oltre ai produttori e ai condizionatori, si trovano anche i venditori, siano facilmente identificabili dal consumatore finale affinché quest'ultimo possa, se del caso, comunicare loro le sue critiche positive o negative relative al prodotto acquistato».

⁽²⁸⁾ Il par. 5 dell'art. 8 del Regolamento (Ue) n. 1169/2011, nel far salve le disposizioni dei precedenti paragrafi dello stesso art. 8, si riferisce ai soli controlli che gli operatori, diversi dal produttore, devono eseguire per verificare la conformità delle informazioni alla normativa applicabile, limitatamente, però, all'attività che essi svolgono nell'ambito delle imprese che controllano. Di conseguenza, per portare un esempio concreto, il distributore dovrà controllare se l'etichetta riporta l'elenco degli ingredienti come pure il termine minimo di conservazione etc. perché tale tipo di controllo senz'altro gli compete.

chetta della confezione una gradazione alcolica diversa da quella effettivamente accertata.

È ovvio, infatti, che nella fattispecie della causa *Lidl* il distributore non poteva essere considerato responsabile né dell'etichettatura né della violazione perché non poteva ragionevolmente conoscere e non poteva presumere, in presenza di un prodotto preconfezionato ed ermeticamente sigillato, che vi fossero differenze tra la gradazione alcolica dichiarata in etichetta e quella effettivamente accertata²⁹.

Al contrario, applicando la nuova normativa al caso ipotizzato nell'esempio in precedenza descritto, riferito alla vendita del prodotto alimentare (formaggio fresco) deperibile, si arriverebbe all'identificazione di un *responsabile dell'etichettatura* (produttore) diverso dal *responsabile della violazione* (distributore).

In tal caso, infatti, appare perfettamente corretto identificare il «*responsabile della violazione*» nel distributore che, in base alle sue conoscenze professionali avrebbe dovuto sapere che il prodotto non poteva essere venduto oltre la data di scadenza e avrebbe quindi dovuto impedire la immissione in consumo del prodotto medesimo sulla base del par. 3 dell'art. 8 del Regolamento (Ue) n. 1169/2011.

La nuova disciplina consente dunque di risolvere i casi concreti in modo ragionevole, fornendo anche all'Autorità di controllo utili elementi per consentirle di identificare, a sua volta, in ogni singola fattispecie, anche il «*destinatario della sanzione*».

Qualche dubbio potrebbe sorgere qualora il produttore fosse un'impresa incaricata di produrre i prodotti alimentari per conto di un'altra impresa che li immette sul mercato distribuendoli con il proprio marchio (*Private Label*).

A questo riguardo la Commissione europea sta elaborando un documento interpretativo, in accordo con gli Stati membri, che intende proporre una soluzione ai dubbi esistenti.

Anche in questi casi, se c'è l'accordo delle parti, il «*responsabile dell'etichettatura*» sarà l'operatore che accetta di apporre il proprio nome o la propria ragione sociale (con l'indirizzo) sull'etichetta del prodotto.

Per evitare problemi, i due operatori potrebbero entrambi apporre i loro nomi o le loro ragioni sociali e i loro indirizzi sulle etichette dei prodotti posti in vendita.

Né la disciplina attuale contenuta nella Direttiva Ce n. 2000/13, né quella futura prevista dal Regolamento (Ue) n. 1169/2011 impediscono infatti di indicare, ad esempio, sull'etichetta di una confezione di pasta alimentare: «*pasta prodotta dall'impresa X, con sede in Y per conto dell'impresa W con sede in Z*».

A questo proposito occorrerà soltanto evitare che tale precisazione possa indurre in errore il consumatore o le Autorità di controllo, come, per altri versi, richiede il par. 4 dello stesso art. 8 del Regolamento (Ue) n. 1169/2011.

In ogni caso, quale che sia l'operatore da considerare «*responsabile dell'etichettatura*», individuato sull'accordo

delle parti, ciò che soprattutto rileva per l'Autorità di controllo è il risultato della verifica che essa effettuerà sulla base del par. 3 dell'art. 8 del Regolamento (Ue) n. 1169/2011, per identificare il *responsabile della violazione*.

Soltanto al termine di tale verifica, l'Autorità di controllo sarà infatti in grado di identificare l'eventuale «*responsabile della violazione*» e, di conseguenza, il «*destinatario della sanzione*».

Nello stesso senso si muove la già citata disciplina introdotta dal Regolamento (Ce) n. 1223/2009 nel settore dei cosmetici.

Stabilisce infatti l'art. 25 del predetto Regolamento che l'Autorità di controllo dovrà prendere tutti i necessari provvedimenti nei confronti del soggetto individuato come responsabile della violazione.

Qualche possibile variante, rispetto alle conclusioni alle quali siamo appena pervenuti, potrebbe ipotizzarsi nel caso in cui il distributore, titolare di una «*private label*», dovesse far produrre il prodotto in un Paese terzo.

In tal caso, se il distributore importa direttamente il prodotto dal Paese terzo per poterlo, in seguito, distribuire nell'Unione europea, diventa, automaticamente, sia «*responsabile dell'etichettatura*», ai sensi dell'art. 8, par. 1, del Regolamento (Ue) n. 1169/2011, sia «*responsabile della violazione*», qualora fosse accertata un'infrazione della norma sull'etichettatura, dato che il distributore è l'unico operatore che si occupa dell'immissione in commercio del prodotto all'interno dell'Unione europea.

Qualora il predetto distributore facesse, invece, produrre il prodotto in un Paese terzo, ma non lo importasse direttamente, bensì tramite un'azienda importatrice, in tal caso il responsabile dell'etichettatura sarebbe l'importatore, ai sensi del par. 1 dell'art. 8 del Regolamento (Ue) n. 1169/2011, mentre il distributore potrebbe eventualmente essere individuato come responsabile dell'infrazione a seconda del tipo di infrazione accertata dall'Autorità di controllo.

In sostanza, in caso di infrazione alle regole sull'etichettatura, per identificare il responsabile della violazione occorre pur sempre far riferimento al par. 3 dell'art. 8 del Regolamento (Ue) n. 1169/2011, applicato in collegamento con il par. 5 dello stesso Regolamento (Ue) n. 1169/2011.

II.4.- Valutazioni critiche finali

Le considerazioni in precedenza svolte consentono di formulare alcune critiche che riteniamo pertinenti.

Le difficoltà di natura concettuale che hanno reso difficile l'approccio al problema della responsabilità degli operatori del settore alimentare, con riferimento all'etichettatura dei prodotti, sono state probabilmente generate da un equivoco di fondo.

(²⁹) Cfr. le argomentazioni svolte *supra*, nota 24.

Poiché l'etichettatura ha la funzione di informare il consumatore sulle caratteristiche dei prodotti alimentari da acquistare e consumare, il problema della responsabilità degli operatori del settore alimentare è stato affrontato come se gli stessi operatori dovessero assumere, cumulativamente, ogni tipo di responsabilità nei diretti confronti del consumatore, per garantirgli la massima tutela, evitandogli il dilemma di dover identificare, in caso di violazione delle norme sull'etichettatura, il vero responsabile da perseguire. La realtà non è questa. Ma tale convinzione ha generato, purtroppo, a nostro avviso, l'equivoco. Al consumatore che acquista un prodotto alimentare, l'ordinamento giuridico accorda, di regola, la massima tutela, indipendentemente da quella che gli viene accordata grazie all'applicazione della disciplina sull'etichettatura.

In primo luogo, se un consumatore acquista un prodotto alimentare che presenta difformità rispetto alle indicazioni riportate in etichetta, lo stesso può senz'altro chiederne la sostituzione in base alle norme applicabili disciplinanti il rapporto contrattuale che lo lega al venditore-distributore³⁰.

In secondo luogo, se il prodotto acquistato presenta, per di più, in difformità da quanto indicato in etichetta, peculiarità che lo danneggiano, il consumatore può chiedere il risarcimento del danno sempre al venditore-distributore.

Senza contare che, a tale proposito, se il danno subito è di natura fisica, il consumatore, come è noto, può agire direttamente contro il produttore del prodotto acquistato in base alla direttiva Cee n. 85/374 sulla responsabilità del produttore³¹.

Il consumatore, pertanto, quando risulta danneggiato in seguito all'acquisto di un prodotto alimentare, non incontra ostacoli di natura giuridica per far valere i suoi diritti, innanzitutto nei confronti del venditore-distributore e, nei casi consentiti, anche direttamente nei confronti del produttore del prodotto.

Al contrario, quando il consumatore non subisce alcun danno per effetto dell'acquisto di un prodotto alimentare, l'ordinamento giuridico non ha motivo di attribuirgli altri strumenti specifici di tutela, perché la tutela accordata in generale a favore dei consumatori e di chi opera sul mercato dei prodotti alimentari viene affidata alle competenti Autorità di controllo³². Ed è proprio questa la forma di tutela che trova applicazione in materia di etichettatura dei prodotti alimentari.

Di conseguenza, se il consumatore che ha acquistato una

confezione di pasta alimentare, scopre la presenza di muffa all'interno della confezione trasparente, può senz'altro ottenere la sostituzione della confezione dal suo venditore-distributore, perché sussiste una chiara violazione delle regole contrattuali. Ma oltre a questa forma di tutela, il consumatore, se intende agire contro il venditore-distributore, potrà unicamente denunciare l'infrazione all'Autorità di controllo, che, dopo avere effettuato le verifiche descritte nei precedenti paragrafi, deciderà quale operatore dovrà essere considerato *responsabile della violazione* e, quindi, *destinatario della sanzione*³³.

Allo stesso modo il consumatore dovrà procedere se scopre, ad esempio, che l'etichetta della confezione del prodotto alimentare da esso acquistato non è in regola con le norme sull'etichettatura. Anche in questo caso ha il diritto di denunciare la violazione all'Autorità di controllo e l'Autorità di controllo ha i poteri per intervenire.

Così operando, l'Autorità di controllo è in grado di affrontare ogni problema, in materia di etichettatura, seguendo i criteri in precedenza esaminati e discussi, nell'interesse tanto dei consumatori quanto del mercato.

Allo stesso modo l'Autorità di controllo ha il potere di intervenire in caso di violazioni delle norme in materia sanitaria³⁴. Come si vede, pertanto, è stato il timore di non poter consentire una completa tutela a favore del consumatore e la preoccupazione di dover ricorrere a strumenti specifici per assicurarla, che hanno fatto perdere di vista il funzionamento dei meccanismi già normalmente operanti nell'ordinamento giuridico degli Stati membri (e sicuramente di quelli operanti nell'ordinamento giuridico italiano).

Di conseguenza, in materia di etichettatura dei prodotti alimentari, dopo l'entrata in vigore del Regolamento (Ue) n. 1169/2011 il quadro giuridico appare chiaro: (1) il legislatore comunitario ha stabilito chi è il *responsabile dell'etichettatura* (da identificare, a nostro avviso, secondo i criteri in precedenza indicati); (2) l'Autorità di controllo, a sua volta, dovrà ricercare, di volta in volta, il *responsabile della violazione* delle norme sull'etichettatura per poter individuare il *destinatario della sanzione* al fine di irrogare le prescritte sanzioni (ancora una volta sulla base dei criteri in precedenza esposti)³⁵; (3) l'Autorità giudiziaria, infine, dovrà stabilire, in caso di controversia, chi sia l'effettivo *responsabile della violazione* al quale

⁽³⁰⁾ Cfr. F. Capelli, *Responsabilità degli operatori del settore alimentare*, in *Dir. com. e degli scambi intern.*, cit. *supra*, nota 14, spec. nota 11.

⁽³¹⁾ Cfr. *supra*, nota 11.

⁽³²⁾ Si prescinde, in questo caso, dal diritto del consumatore di inviare messaggi di critica o di consenso agli operatori del settore alimentare, come si deduce dalla precisazione della Corte di giustizia riportata *supra*, nota 27.

⁽³³⁾ In caso di controversie, sarà eventualmente il giudice investito della causa che deciderà chi deve essere considerato responsabile della violazione. Cfr. F. Capelli, *Responsabilità degli operatori del settore alimentare*, cit. *supra*, nota 14.

⁽³⁴⁾ Cfr. a tale proposito la normativa italiana che sanziona le violazioni commesse in materia sanitaria: Decr. Leg.vo n. 190 del 5 aprile 2006 sulle violazioni in materia di rintracciabilità dei prodotti, e Decr. Leg.vo n. 193 del 6 novembre 2007 sulle violazioni nel settore della sicurezza alimentare.

⁽³⁵⁾ Ovviamente, anche l'Autorità di controllo sarà, a sua volta, esposta ai necessari controlli, cfr. F. Capelli, *I controlli dei prodotti alimentari nel mercato unico europeo e la responsabilità dei controllori (funzionari pubblici, certificatori, imprenditori, analisti)*, in *Dir. com. e degli scambi intern.*, 1995, p. 387 ss.

dovrà essere inflitta la sanzione ed al quale, se del caso, potrà essere anche chiesto il risarcimento dei danni³⁶.

A sua volta, il consumatore potrà sempre agire, nel caso in cui subisca danni, per tutelare i propri diritti ed interessi, nei confronti del venditore-distributore e, nei casi consentiti, anche nei confronti del produttore del prodotto acquistato (come più sopra precisato).

Il consumatore, inoltre, per quanto riguarda, ad esempio, l'Italia, avrà tutto il diritto di denunciare all'Autorità di controllo (Autorità sanitaria, Carabinieri del NAS, del NAC, Autorità Garante della Concorrenza e del mercato etc.) ogni caso di violazione che ritenga di aver individuato.

Sulla base di tutto quanto precede riteniamo senz'altro di poter concludere che il Regolamento (Ue) n. 1169/2011 consenta di affrontare e di risolvere, con ragionevole sicurezza, tutte le problematiche relative alla responsabilità per le violazioni in materia di etichettatura dei prodotti alimentari.

III.- L'origine e la provenienza dei prodotti alimentari e degli ingredienti

III.1.- In generale

Quando si affrontano, sotto il profilo giuridico, i problemi relativi all'origine e alla provenienza dei prodotti agroalimentari, bisogna procedere con molta cautela, perché ad essi generalmente si accompagnano interessi e rivendicazioni di carattere economico che pesantemente li condizionano, offuscandone i confini e rendendone difficile la comprensione.

I problemi concernenti l'origine e la provenienza dei prodotti agroalimentari sono in effetti frequentemente oggetto di polemiche e di controversie non disinteressate, innescate di solito da *guide spirituali*, questa volta di diversa estrazione, in quanto operanti non solo in sede nazionale, ma anche in sede europea³⁷.

Volendo pertanto evitare il coinvolgimento in polemiche sterili e inutili, affrontiamo il problema dell'origine e della provenienza dei prodotti alimentari facendo riferimento al solo diritto positivo europeo che lo ha finora regolato e che legittimamente dovrà regolarlo in futuro.

III.2.- La disciplina attualmente in vigore

Come è noto, la disciplina comunitaria in materia di pubblicità e presentazione dei prodotti alimentari contenuta nella Direttiva Ce n. 2000/13, attualmente ancora in vigore, contiene due disposizioni che fanno riferimento all'origine e alla provenienza dei prodotti alimentari.

L'art. 2, par. 1, lett. a, punto i della citata Direttiva stabilisce che l'etichettatura non deve indurre in errore l'acquirente, specialmente per quanto riguarda «l'origine o la provenienza» dei prodotti. A sua volta l'art. 3, par. 1, n. 8, della medesima Direttiva, fa rientrare tra le indicazioni obbligatorie da riportare sull'etichetta dei prodotti alimentari «il luogo di origine o di provenienza, qualora l'omissione di tale indicazione possa indurre in errore il consumatore circa l'origine o la provenienza effettiva del prodotto alimentare».

Come si può comprendere, le uniche due disposizioni riferite all'origine e alla provenienza dei prodotti alimentari, contenute nella Direttiva Ce n. 2000/13, non prescrivono l'osservanza di alcuna indicazione specifica agli operatori del settore, in quanto impongono loro unicamente il divieto di trarre in inganno il consumatore relativamente all'origine o alla provenienza del prodotto alimentare.

Le disposizioni adottate in sede comunitaria che impongono agli operatori l'osservanza di indicazioni specifiche, con riferimento all'origine dei prodotti o alla loro provenienza, sono, invece, contenute in normative particolari, disciplinanti prodotti determinati.

Alcune di tali normative sono state adottate per far fronte a necessità di natura sanitaria, con l'obiettivo di tutelare la salute dei consumatori. Tra le normative che prevedono l'obbligo di indicare in etichetta l'origine dei prodotti possiamo ricordare quelle sul miele³⁸, sui prodotti ortofrutticoli³⁹, sul pesce⁴⁰, sulle carni bovine e sui prodotti a base di carni bovine⁴¹ nonché sull'olio d'oliva⁴².

Per i prodotti alimentari diversi da quelli appena indicati (con l'eccezione ovviamente, dei prodotti con DOP e IGP di cui al Regolamento (Ue) n. 1151/2012⁴³) non esistono normative europee che prevedano obblighi particolari a carico degli operatori in materia di indicazioni relative all'origine o alla provenienza dei prodotti. Per tali prodotti valgono, inve-

⁽³⁶⁾ Cfr. F. Capelli, *Responsabilità degli operatori del settore alimentare*, cit. *supra*, nota 14, spec. p. 401.

⁽³⁷⁾ Per quanto riguarda le "guide spirituali" in sede nazionale cfr. A. Neri, *Coldiretti. I danni della retorica patriottarda*, in *Alimenta*, n. 2/2012, editoriale; per quanto riguarda le "guide spirituali" in sede europea cfr. F. Albisinni, *Continuiamo a farci del male: la Corte costituzionale e il Made in Lazio*, in *Dir. giur. agr. alim. e dell'ambiente*, 2012, fasc. 9, p. 526 ss.

⁽³⁸⁾ Direttiva n. 2001/110/Ce del Consiglio, del 20 dicembre 2001, concernente il miele.

⁽³⁹⁾ Regolamento (Ce) n. 1580/2007 della Commissione, del 21 dicembre 2007, recante modalità di applicazione dei regolamenti (Ce) n. 2200/96, (Ce) n. 2201/96 e (Ce) n. 1182/2007 nel settore degli ortofrutticoli.

⁽⁴⁰⁾ Regolamento (Ce) n. 104/2000 del Consiglio, del 17 dicembre 1999, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura.

⁽⁴¹⁾ Regolamento (Ce) n. 1760/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 luglio 2000, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine.

⁽⁴²⁾ Regolamento (Ce) n. 1019/2002 della Commissione, del 13 giugno 2002, relativo alle norme di commercializzazione dell'olio di oliva.

⁽⁴³⁾ Cfr. F. Capelli, *Il Regolamento (Ue) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agro-alimentari: luci ed ombre*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it n. 1/2014, p. 52 ss.

ro, le regole generali sull'origine contenute nel codice doganale comunitario.

In base al Codice doganale comunitario, attualmente in vigore, l'origine di un prodotto viene in effetti stabilita secondo i seguenti criteri: «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»⁴⁴.

La dottrina e la giurisprudenza che si sono occupate dell'origine delle merci sono copiose e ad esse si fa rinvio per i necessari approfondimenti.

III.3.- La normativa sull'origine e sulla provenienza dei prodotti alimentari secondo il Regolamento (Ue) n. 1169/2011.

A) Con riferimento ai prodotti alimentari in generale

Delle due disposizioni sopra esaminate, relative all'origine e alla provenienza dei prodotti alimentari presenti nella Direttiva Ce n. 2000/13, tuttora in vigore, soltanto la prima, vale a dire quella dell'art. 2, par. 1, lett. a., punto i, è stata ripresa, senza sostanziali modifiche, nell'art. 7, par. 1, lett. a., del Regolamento (Ue) n. 1169/2011.

Ne consegue che, nel Regolamento (Ue) n. 1169/2011, rimane sostanzialmente inalterato il divieto imposto agli operatori del settore alimentare di indurre in errore i consumatori per quanto riguarda, tra l'altro «il Paese di origine o il luogo di provenienza» del prodotto alimentare.

Occorre notare però, a questo proposito, che nella nuova formulazione della disposizione introdotta dal Regolamento (Ue) n. 1169/2011, viene usata l'espressione «Paese di origine», al posto del semplice termine «origine» e l'espressione «luogo di provenienza», al posto del semplice termine «provenienza».

Sulla portata dell'espressione «luogo di provenienza» torneremo più avanti quando esamineremo l'art. 2, par. 2, lett. g., del Regolamento (Ue) n. 1169/2011.

Diversamente dalla prima delle due disposizioni che, come abbiamo visto, non ha subito alcuna sostanziale modifica, la seconda disposizione, quella dell'art. 3, par. 1, punto n. 8, della Direttiva Ce 2000/13, che obbliga l'operatore ad indicare il luogo di origine o di provenienza del prodotto alimentare, qualora l'omissione di tale indicazione possa indurre in errore il consumatore circa il Paese d'origine o il luogo di

provenienza effettiva del prodotto, è stata invece completata con una frase finale che ne ha significativamente precisato e potenziato la portata e l'efficacia.

Questa integrazione richiede qualche chiarimento.

Secondo l'art. 9, par. 1, lett. i., del Regolamento (Ue) n. 1169/2011, l'indicazione del Paese di origine o del luogo di provenienza del prodotto alimentare diventa obbligatoria nei casi previsti dall'art. 26 dello stesso Regolamento.

Se prendiamo ora in esame l'art. 26 del Regolamento (Ue) n. 1169/2011, notiamo subito la rilevanza del cambiamento introdotto, perché l'obbligo di indicare il Paese di origine o il luogo di provenienza, che nelle disposizioni della Direttiva Ce n. 2000/13 attualmente in vigore, come abbiamo sopra segnalato, era previsto in modo generico, senza precise prescrizioni, nel testo del par. 2, lett. a., del citato art. 26 viene ora precisato nel senso che tale obbligo deve essere osservato «in particolare se le informazioni che accompagnano l'alimento o contenute nell'etichettatura nel loro insieme potrebbero altrimenti far pensare che l'alimento abbia un differente Paese di origine o luogo di provenienza».

Come si può comprendere, la nuova formulazione mira a combattere i tentativi di trarre in inganno i consumatori attraverso figure, fotografie o immagini di varia natura, opportunamente presentate con i colori della bandiera nazionale del Paese nel quale si vuol far credere che il prodotto ha avuto origine o dal cui territorio si vuole insinuare che il prodotto è pervenuto.

A parte questa integrazione innovativa, il Regolamento (Ue) n. 1169/2011 non apporta modifiche particolari alle nozioni di Paese di origine e di luogo di provenienza.

Occorre però rilevare, come in precedenza abbiamo anticipato, che il legislatore europeo ha ritenuto di sottolineare un aspetto particolare relativo alla nozione di luogo di provenienza.

L'art. 2, par. 2, lett. g., del Regolamento (Ue) n. 1169/2011, che fornisce la definizione di luogo di provenienza, precisa infatti che il luogo di provenienza di un prodotto alimentare è «qualunque luogo indicato come quello da cui proviene l'alimento, ma che non è il "Paese di origine" come individuato ai sensi degli artt. da 23 a 26 del Regolamento Cee n. 2913/92 [Codice doganale comunitario]».

Ciò significa, pertanto, come abbiamo in precedenza ricordato, che la definizione di Paese di origine di un prodotto alimentare rimane quella sopra riportata e contenuta negli artt. da 33 a 36 del Regolamento (Ce) n. 450/2008 che ha sostituito il Regolamento (Cee) n. 2913/92⁴⁵.

⁽⁴⁴⁾ Art. 36 del Regolamento (Ce) n. 450/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, che istituisce il codice doganale comunitario (Codice doganale aggiornato). Occorre comunque notare che la definizione di Paese di origine cambierà nuovamente con l'entrata in vigore del Regolamento (Ue) n. 952/2013 che contiene l'ultima versione del Codice doganale comunitario. A partire infatti dal 1° giugno 2016 la definizione di Paese di origine prevista dall'art. 60 sarà la seguente: «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 contribuiscono due o più paesi o territori sono considerate originarie del paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata, effettuata presso un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione».

⁽⁴⁵⁾ Cfr. le precisazioni riportate supra, nota 43.

A questo proposito occorre anche considerare che la seconda parte dell'art. 2, par. 2, lett. g., del Regolamento (Ue) n. 1169/2011, contiene una precisazione molto importante che dovrà essere tenuta presente, soprattutto dalle Autorità di controllo italiane, quando saranno chiamate ad applicare le normative nazionali adottate a tutela dei prodotti *made in Italy*⁴⁶. La richiamata disposizione precisa, infatti, che: «il nome, la ragione sociale o l'indirizzo dell'operatore del settore alimentare apposto sull'etichetta non costituisce un'indicazione del Paese di origine o del luogo di provenienza del prodotto alimentare ai sensi del presente regolamento». Tale precisazione contribuirà sicuramente a ridimensionare le azioni di alcune Autorità di controllo nei casi nei quali le stesse hanno dovuto dare applicazione alle disposizioni nazionali adottate a tutela del *Made in Italy* e, in particolare, quelle della legge n. 350 del 24 dicembre 2003⁴⁷.

B) Con riferimento a prodotti alimentari specifici

Se, come abbiamo visto, le nozioni di Paese di origine e di luogo di provenienza non subiscono modifiche sostanziali nel Regolamento (Ue) n. 1169/2011, in quanto rimangono collegate a quelle del Codice doganale comunitario, lo stesso Regolamento (Ue) n. 1169/2011 prevede però l'introduzione di disposizioni specifiche per quanto riguarda l'indicazione del Paese di origine o del luogo di provenienza di determinati prodotti.

L'art. 26, par. 2, lett. b., prevede, infatti, l'indicazione obbligatoria del Paese di origine o del luogo di provenienza per determinati tipi di carni. Sull'attuazione di tale disposizione deve provvedere la Commissione europea mediante l'adozione di appositi atti di esecuzione.

In effetti, conformemente al par. 8 dello stesso art. 26 del Regolamento (Ue) n. 1169/2011, la Commissione ha provveduto ad adottare il Regolamento (Ue) n. 1337/2013⁴⁸ che

prevede l'indicazione obbligatoria del Paese di origine o del luogo di provenienza per le carni ovine, caprine, suine e per quelle dei volatili⁴⁹.

Per altri prodotti alimentari come, ad esempio, per le carni diverse da quelle in precedenza elencate, per il latte e per altri alimenti non trasformati, il par. 5 del Regolamento (Ue) n. 1169/2011 prevede che la Commissione europea presenti al Parlamento europeo e al Consiglio, entro il 14 dicembre 2014, specifiche relazioni sull'indicazione obbligatoria del Paese di origine o del luogo di provenienza.

Come previsto dal par. 6 del Regolamento (Ue) n. 1169/2011, la Commissione europea ha pure presentato al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull'indicazione obbligatoria del Paese di origine o del luogo di provenienza per le carni utilizzate come ingredienti.

C) Con riferimento agli ingredienti contenuti nei prodotti alimentari

Di contro, il par. 3 dell'art. 26 del Regolamento (Ue) n. 1169/2011 introduce una disciplina del tutto nuova per quanto riguarda l'indicazione del Paese di origine o del luogo di provenienza di un prodotto alimentare nel caso in cui il Paese di origine o il luogo di provenienza del prodotto medesimo sia diverso da quello del suo ingrediente primario⁵⁰.

In tal caso, secondo la disposizione citata, deve essere indicato anche il Paese di origine o il luogo di provenienza dell'ingrediente primario (par. 3, lett. a., dell'art. 26). In alternativa si deve segnalare che il Paese di origine o il luogo di provenienza dell'ingrediente primario è diverso da quello del prodotto alimentare (par. 3, lett. b., dell'art. 26).

Anche queste disposizioni avrebbero dovuto essere attuate dalla Commissione mediante l'adozione di atti di esecuzione entro il 13 dicembre 2013, in base al par. 8 dell'art. 26 del Regolamento (Ue) n. 1169/2011.

⁽⁴⁶⁾ Cfr. F. Brusa, *Il made in Italy a confronto con l'eterogenesi dei fini. Ipotesi di un nuovo ordinamento*, in *Alimenta*, 2013, p. 223; Id., *Il made in Italy a confronto con l'eterogenesi dei fini. Il settore agroalimentare*, in *Alimenta*, 2014, p. 5 ss., nonché Id., *Made in Italy ed eterogenesi dei fini: la trasformazione sostanziale nel settore alimentare tra norma nazionale ed ordinamento comunitario*, in *Alimenta*, 2014, p. 77 ss.

⁽⁴⁷⁾ Legge finanziaria 2004 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato.

⁽⁴⁸⁾ Regolamento di esecuzione (Ue) n. 1337/2013 della Commissione, del 13 dicembre 2013, che fissa le modalità di applicazione del regolamento (Ue) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'indicazione del paese di origine o del luogo di provenienza delle carni fresche, refrigerate o congelate di animali della specie suina, ovina, caprina e di volatili. La sua applicazione è prevista a partire dal 1° aprile 2015.

⁽⁴⁹⁾ A tale proposito cfr. la Risoluzione del Parlamento europeo del 6 febbraio 2014 sul Regolamento di esecuzione (Ue) n. 1337/2013 della Commissione, del 13 dicembre 2013, che fissa le modalità di applicazione del Regolamento (Ue) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'indicazione del paese di origine o del luogo di provenienza delle carni fresche, refrigerate o congelate di animali della specie suina, ovina, caprina e di volatili. In tale Risoluzione, il Parlamento europeo «1. ritiene che il regolamento di esecuzione della Commissione ecceda le competenze di esecuzione conferite alla medesima a norma del regolamento (UE) n. 1169/2011; 2. invita la Commissione a ritirare il regolamento di esecuzione; 3. chiede alla Commissione di redigere una versione riveduta del regolamento di esecuzione, che preveda l'indicazione obbligatoria sull'etichetta del luogo di nascita nonché dei luoghi di allevamento e di macellazione dell'animale per le carni non trasformate di animali della specie suina, ovina, caprina e di volatili, in conformità della legislazione vigente in materia di etichettatura di origine delle carni bovine; 4. invita la Commissione a sopprimere le deroghe al regolamento di esecuzione previste per le carni macinate e le rifilature; (...)».

⁽⁵⁰⁾ La definizione di ingrediente primario è riportata all'art. 2, par. 2, lett. q., del Regolamento (Ue) n. 1169/2011: «l'ingrediente o gli ingredienti di un alimento che rappresentano più del 50% di tale alimento o che sono associati abitualmente alla denominazione di tale alimento dal consumatore e per i quali nella maggior parte dei casi è richiesta un'indicazione quantitativa».

Purtroppo la Commissione non ha adottato alcun provvedimento con riferimento ai prodotti di cui al par. 3 dell'art. 26 appena esaminato.

Per quanto riguarda il latte usato come ingrediente di prodotti lattiero-caseari, i prodotti a base di un unico ingrediente e gli ingredienti che rappresentano più del 50% del prodotto alimentare, il par. 5 dell'art. 26 del Regolamento (Ue) n. 1169/2011 prevede che la Commissione presenti, entro il 14 dicembre 2014, al Parlamento europeo e al Consiglio, una relazione sull'indicazione del Paese di origine o del luogo di provenienza.

Come si può comprendere, leggendo i vari paragrafi dell'art. 26 del Regolamento (Ue) n. 1169/2011, per la Commissione europea non sarà facile risolvere il problema dell'indicazione del Paese di origine e del luogo di provenienza relativamente ai prodotti alimentari.

Una prova delle difficoltà che la Commissione deve superare, è fornita dalla mancata osservanza del termine del 13 dicembre 2013 previsto dal par. 8 dell'art. 26, per l'adozione degli atti esecutivi concernenti l'indicazione del Paese di origine e del luogo di provenienza dei prodotti alimentari contemplati dal par. 3 dell'art. 26.

A tale proposito è certo che i provvedimenti di attuazione che la Commissione europea è stata autorizzata ad adottare sono indispensabili per regolare questa materia, senza i quali il contenzioso fra gli Stati membri potrebbe aumentare notevolmente.

Difficoltà potranno comunque sorgere nel caso in cui gli Stati membri, sulla base dell'art. 39, par. 2, del Regolamento (Ue) n. 1169/2011, introducano disposizioni nazio-

nali relative all'indicazione obbligatoria del Paese di origine o del luogo di provenienza per determinati prodotti alimentari.

IV.- Conclusioni

Volendo trarre le conclusioni dall'esame della disciplina introdotta dal Regolamento (Ue) n. 1169/2011 relativamente, da un lato, al problema della responsabilità degli operatori del settore alimentare e, dall'altro lato, al problema dell'indicazione del Paese di origine e del luogo di provenienza dei prodotti alimentari, possiamo sostenere che, in linea di massima, le soluzioni adottate appaiono ragionevoli e vanno condivise.

Occorrerà, come accennato nel testo, che la ragionevolezza delle norme adottate trovi corrispondenza in un'analogha ragionevolezza negli interventi delle Autorità di controllo.

ABSTRACT

The author analyzes two major topics covered by Regulation (EU) No. 1169/2011 on food information to consumers. The first concerns the responsibility of food business operators and, second, the discipline of the origin of food products and their ingredients. The analysis of the applicable law allows the author to come to some conclusions that can be subjected to further study both in terms of doctrine and in terms of case law.



Ricerche

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

Arianna Vettorel

1.- Le informazioni relative ai prodotti alimentari

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(23) V. *supra*, nota 3.

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

4.- Conclusioni

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

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

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

ABSTRACT

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

□

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

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

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

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

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

La protezione nazionale delle indicazioni geografiche semplici. La saga del Salame Felino: ultimo atto

Filomena Prete

1.- Premessa

La denominazione di origine priva di registrazione comunitaria non gode della tutela ai sensi della normativa UE, ma può essere tutelata da una disposizione nazionale nel caso di prodotti per i quali non esiste un nesso particolare tra le loro caratteristiche e la loro origine geografica, a condizione che l'applicazione di siffatta disciplina non comprometta gli obiettivi perseguiti dalle norme UE sulla tutela di Dop e Igp e non sia in contrasto con la libera circolazione delle merci. Sono grosso modo questi i termini nei quali la Corte di Giustizia dell'Unione Europea si è l'8 maggio scorso sulla causa C-35/13, riguardante la denominazione "Salame Felino"¹ - utilizzata per un tipo di salame tradizionalmente prodotto a Felino in provincia di Parma - che vede contrapposte, da un lato, la Kraft Foods Italia S.p.A. insieme all'Associazione Industriali delle Carni e dei Salumi (Assica) e, dall'altro, l'Associazione fra produttori per la tutela del Salame Felino insieme alle 12 imprese ad essa associate, in una disputa iniziata nel 1998 ed ormai giunta in Cassazione. Questa è soltanto l'ultima in ordine di tempo nella travagliata vicenda di questa denominazione, nel frattempo riconosciuta come Igp nel marzo 2013², ma oggetto di altra causa approdata dinanzi alla Corte di Lussemburgo nel 2009 e che ha avuto anche una importante "appendice" amministrativa conclusasi nello stesso anno.

2.- Le travagliate vicende del Salame Felino

Prima di entrare nel vivo della specifica vicenda alla base della questione pregiudiziale più recentemente posta al

vaglio della Corte di Giustizia, pare opportuno rendere - seppur brevemente - conto delle pregresse vicissitudini, nazionali e comunitarie, di questa denominazione. Ma procediamo per gradi.

2.1.- La sentenza del Tar Lazio del 26 marzo 2008

E' il 1997 quando l'Associazione fra produttori per la tutela del Salame Felino chiede al Ministero delle politiche agricole e forestali il riconoscimento della Igp "Salame Felino" o "Salame di Felino".

La varie tappe della vicenda rivelano una procedura amministrativa non completamente corretta e trasparente, senza un confronto completo con tutte le parti interessate.

In esito alla procedura nazionale di riconoscimento, nel 2003 il Ministero effettua una proposta di riconoscimento (pubblicata nella G.U. n. 230 del 23 gennaio 2003) che costituisce una sintesi tra la posizione restrittiva dell'Associazione di tutela (secondo cui la zona di produzione del Salame Felino avrebbe dovuto essere individuata nella sola Provincia di Parma e la materia prima tratta da suini allevati in Emilia Romagna, Veneto, Lombardia, Piemonte e Toscana) e quella meno limitativa dell'Assica (zona di produzione da individuare nelle regioni Emilia Romagna, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Piemonte, Molise, Umbria, Toscana, Marche, Abruzzo e Lazio, senza specificare la provenienza della materia prima)³, e contro la quale non viene presentata alcuna osservazione.

La prima anomalia ministeriale consiste nel fatto che, alla pubblicazione della proposta di riconoscimento sulla Gazzetta Ufficiale, non è seguito alcun ulteriore sviluppo della procedura né risulta che la stessa sia stata inviata alla Commissione europea per il definitivo riconoscimento dell'Igp, come previsto dal regolamento comunitario all'epoca vigente (Reg. CE n. 2081/92⁴).

Nell'aprile 2007, su sollecitazione dell'Associazione, il Ministero riprende in mano la questione e invia alla Commissione la proposta di riconoscimento dell'Igp recependo, però, il disciplinare a suo tempo presentato dall'Associazione stessa che, come detto, aveva assunto una posizione più restrittiva sia con riferimento alla zona di produzione sia a quella di provenienza delle materie prime, e senza questa volta pubblicarlo sulla Gazzetta Ufficiale italiana.

(1) Sentenza della Corte di Giustizia dell'8 maggio, Assica e Kraft Foods Italia SpA c. Associazione fra produttori per la tutela del «Salame Felino», (C- 35/13), non ancora pubblicata, consultabile sul sito www.curia.europa.eu.

(2) Regolamento di esecuzione (UE) n. 186/2013 della Commissione del 5 marzo 2013 "recante iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Salame Felino (IGP)].

(3) La proposta formulata, in quella sede, dal Ministero resistente costituiva una sintesi tra le due posizioni sopra descritte ovvero individuava quale zona di produzione del "salame felino" un'area estesa all'Emilia Romagna, Lombardia e Piemonte.

(4) Regolamento n. 2081/92 del Consiglio del 14 luglio 1992, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari.

Come noto, il Regolamento n. 2081/92 è stato abrogato e sostituito dai Regolamenti n. 509/06 e n. 510/06 del Consiglio, entrambi del 20 marzo 2006, relativi rispettivamente alle "specialità tradizionali garantite dei prodotti agricoli e alimentari" e alla "protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari", abrogati e sostituiti a loro volta dal Regolamento n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 "sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari".

Inoltre, lo stesso Ministero, in applicazione dell'allora vigente Reg. n. 2081/92, accorda con il DM 4 giugno 2007, modificato in parte dal DM 3 agosto 2007, una tutela transitoria (in attesa del riconoscimento Ue) per quelle imprese che avevano, nei cinque anni precedenti, utilizzato indifferentemente per i prodotti della specie la denominazione "Salame felino" o "Salame tipo felino", e ciò per un periodo non superiore a due anni.

Una di queste imprese, la Grandi Salumifici Italiani S.p.a. impugna quest'ultimo provvedimento, ed ogni altro atto a questo connesso, presupposto e consequenziale (ed, in particolare, la proposta di riconoscimento pubblicata sulla G.U. nel 2003), chiedendone l'annullamento.

Nella sentenza di accoglimento del 26 marzo febbraio 2008⁵, il Tar conferma che il disciplinare inviato nel 2007 alla Commissione europea è completamente diverso da quello pubblicato nel 2003, sul quale si era registrata a suo tempo una condivisione totale, e ne deduce che la mancata riedizione della procedura di opposizione, in relazione alla seconda versione del disciplinare, ha provocato anche la lesione del diritto di difesa degli interessati, annullando per l'effetto tutti i provvedimenti emessi dal Ministero nel corso dei dieci anni nel frattempo trascorsi.

Nel 2008, dunque, la procedura nazionale di registrazione dell'Igp è da riavviare ex novo, dovendosi garantire sul disciplinare il contraddittorio con tutte le imprese interessate del settore.

2.2.- La decisione del Consiglio di Stato del 29 settembre 2009

Contro la sentenza del Tar Lazio ricorre il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali che, l'anno successivo, ottiene dal Consiglio di Stato una sentenza di accoglimento che, in riforma del provvedimento di primo grado, rigetta il ricorso di Grandi Salumifici Italiani S.p.a. e sancisce

la legittimità della richiesta di riconoscimento della Igp "Salame Felino"⁶. Oltre che con riferimento alla procedura di riconoscimento applicata dal Ministero, reputata conforme a tutte le disposizioni normative in merito⁷, il Consiglio di Stato riconosce l'infondatezza del ricorso originario soprattutto rispetto alla sussistenza dei presupposti per il riconoscimento dell'Igp, altro punto contestato da Grandi Salumifici Italiani S.p.a. anche sotto il profilo della sopravvenuta genericità della denominazione.

A parere del Consiglio di Stato, infatti, "il mero fatto che il prodotto si ottenga tramite una tecnica realizzabile ovunque e in concreto utilizzata al di fuori del territorio da tutelare non costituisce elemento ostativo alla registrazione, in quanto con la stessa non si tutelano solo beni che tecnicamente possono essere prodotti solo in un luogo, ma anche quelli la cui reputazione ha una specifica origine geografica. La circostanza che in concreto una produzione avvenga anche altrove è elemento da valutare, tenendo però conto che la registrazione del prodotto, ove ne sussistano i presupposti, è diretta proprio a regolamentare modalità e luogo di produzione anche al fine di limitare l'utilizzo del nome ai produttori in possesso di determinate caratteristiche ed escludere, o costringere ad adeguarsi, chi non le possiede. Gli atti del procedimento dimostrano come la tecnica di produzione del Salame Felino sia stata creata e si sia sviluppata nella provincia di Parma e che il prodotto ha i requisiti di essere originario di tali luoghi (le due province), di avere una reputazione legata a tale origine geografica e di essere stato prodotto in tali zone senza essere ad oggi divenuto il nome comune di un prodotto agricolo o alimentare nella Comunità". Inoltre, l'IGP che si chiede è "diretta a tutelare la reputazione del prodotto e in tale concetto è insita anche la percezione della provenienza del prodotto che ha il consumatore, che ragionevolmente riferisce la dizione "salame felino" a prodotti provenienti da tale area geografica".

⁽⁵⁾ Tar Lazio, sentenza n. 2595/2008 del 26 marzo 2008.

⁽⁶⁾ Consiglio di Stato, sentenza n. 5881/2009 del 29 settembre 2009.

⁽⁷⁾ Si legge infatti nella sentenza n. 5881/2009: "Secondo il Collegio, invero, la proposta di disciplinare inviata alla Commissione europea nel 2007 non rappresenta affatto l'atto iniziale di una nuova procedura, ma il risultato finale di un lungo iter procedimentale iniziato addirittura nel 1994 (quando l'ASS.I.CA. e l'Associazione fra produttori per la tutela del salame felino presentarono le prime istanze di registrazione), iter caratterizzato da una continua operazione di confronto, compromesso e conciliazione.

Non risponde al vero, quindi, che il disciplinare del 2007 sia stato adottato senza rispettare le garanzie di pubblicità e contraddittorio prescritte dalla normativa vigente. Al contrario, tale disciplinare è il frutto di una complessa fase di trattative, iniziate, come si diceva, nel 1994 ed intensificatesi dopo la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale (in data 3 ottobre 2003) di una prima ipotesi di proposta di riconoscimento dell'indicazione geografica protetta. (IGP)

Il T.a.r., in particolare, ha omesso di considerare come, dopo la pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della prima ipotesi di disciplinare, abbia preso avvio una fase di intense attività sia da parte dell'Associazione oggi appellante, sia da parte del Ministero. Gli episodi salienti di queste iniziative possono essere così sintetizzati: (...).

A fronte di questa intensa attività procedimentale, che ha conosciuto diversi momenti di confronto e contraddittorio (il più significativo dei quali è certamente rappresentato dalla riunione del 3 aprile 2007), si giustifica pienamente la mancata ripetizione della pubblicazione del "nuovo" disciplinare nella Gazzetta ufficiale: se lo scopo di tale pubblicazione è, infatti, proprio quello di sollecitare il contraddittorio con gli interessati (consentendo ai medesimi di prenderne visione e assumere iniziative a tutela dei propri interessi), è evidente che di tale adempimento non vi era più bisogno nel momento in cui veniva adottato, al termine di una lunga fase di trattative e di opposizioni, un disciplinare in gran parte concertato con le principali associazioni di categoria.

A queste trattative, come si è già evidenziato, ha partecipato anche ASSICA, (di cui, come pure si è già detto, fanno parte sia G.S.I. sia Negroni), che ha fra i compiti statuari proprio quello delle trattative con gli enti pubblici, anche per conto delle aziende associate".

2.3.- La sentenza della Corte di Giustizia del 10 settembre 2009

Appena venti giorni prima del deposito della sentenza del Consiglio di Stato, il “Salame Felino” è stato al centro di un’importante sentenza della Corte di Giustizia alla quale il Tribunale di Modena aveva chiesto, in sostanza, se una denominazione geografica “per la quale una richiesta di registrazione come Dop o Igp sia stata respinta o comunque bloccata a livello nazionale, debba essere considerata generica quantomeno per tutto il periodo in cui restano pendenti gli effetti di tale rigetto o blocco”⁸.

La Corte ha risposto ritenendo che gli artt. 3, n. 1, e 13, n. 3, del Reg. n. 510/2006, all’epoca vigente, andassero interpretati nel senso che la denominazione di un prodotto alimentare contenente riferimenti geografici, oggetto di una domanda di registrazione come Dop o Igp, “non può essere considerata generica in attesa dell’eventuale trasmissione alla Commissione, da parte delle autorità nazionali, della domanda di registrazione. La genericità di una denominazione (...) non può essere presunta fintantoché la Commissione non si sia pronunciata sulla domanda di registrazione della denominazione, respingendola, se del caso, per la ragione specifica che detta denominazione è divenuta generica”⁹.

Partendo dalla constatazione che solo alla Commissione spetta la decisione finale sulle domande di registrazione, compreso il rigetto di una domanda a causa della genericità della denominazione (o per altri motivi)¹⁰, la Corte ha addotto diversi motivi per cui non sarebbe configurabile una presunzione di genericità della denominazione “dal momento dell’ inoltro della domanda di registrazione, e prima della decisione della Commissione” valevole “almeno per il perio-

do che intercorre tra la data di tale inoltro e la data dell’eventuale trasmissione della domanda alla Commissione da parte delle autorità nazionali”¹¹:

1) Anzitutto, non si può invocare un’interpretazione a contrario dell’art.13 n.3 del regolamento, il quale dispone che le denominazioni (già) protette non possono diventare generiche. Infatti da tale disposizione “consegue ovviamente, a contrario, che le denominazioni non ancora protette, poiché oggetto di una domanda di registrazione, possono divenire generiche in assenza di ostacoli posti da una protezione già in vigore”; tuttavia “un’interpretazione a contrario siffatta consente unicamente di dedurre la mera possibilità che la denominazione di cui trattasi divenga generica. Per contro, detta interpretazione non consente di ritenere che si debba presumere che le denominazioni non ancora protette, per le quali è stata inoltrata una domanda di registrazione, siano generiche”¹².

2) In secondo luogo, la nozione stessa di genericità presuppone “un processo oggettivo” al termine del quale la denominazione - pur contenendo il riferimento al luogo geografico in cui il prodotto è stato inizialmente fabbricato o commercializzato - diventa il nome comune di detto prodotto. A tal fine, la circostanza che per la denominazione sia stata inoltrata una domanda di registrazione di per sé è irrilevante “per l’esito di siffatto processo oggettivo di volgarizzazione o di distacco tra la denominazione e il territorio”¹³.

3) In terzo luogo, la Corte fa notare che l’introduzione di una presunzione di genericità collegata all’inoltro della domanda di registrazione sarebbe contraria agli obiettivi generali perseguiti dal regolamento sulle Dop e Igp, e segnatamente a quelli di tutela del consumatore e di garanzia di condizioni di concorrenza uguali tra i produttori¹⁴.

(⁸) Così il par.30 della sentenza della Corte di Giustizia del 10 settembre 2009, Severi c. Regione Emilia-Romagna, (C – 446/07), in Racc., p. I - 8041. Il giudice del rinvio chiedeva precisamente “se l’art. 3, n. 1, e l’art. 13, n. 3, del regolamento n. 2081/92 (ora artt. 3, n. 1, e 13, n. 2, del regolamento n. 510/2006) in riferimento all’art. 2 del decreto legislativo 109/92 (art. 2 della direttiva 2000/13) debbano essere interpretati nel senso che la denominazione di un prodotto alimentare contenente riferimenti geografici, per la quale vi sia stato in sede nazionale un “rigetto” o comunque un blocco dell’inoltro della richiesta alla Commissione europea di registrazione come denominazione d’origine protetta (DOP) o indicazione d’origine protetta (IGP) ai sensi dei citati regolamenti, debba essere considerata generica quantomeno per tutto il periodo in cui pendono gli effetti del suddetto “rigetto” o “blocco””.

(⁹) Così il par. 54 della sentenza.

(¹⁰) Secondo la Corte (par. 44) emerge dalla lettura congiunta delle disposizioni dell’art. 5, nn. 4 e 5, dell’art. 6, nn. 2-5, e dell’art. 3, n. 1, ultimo comma, del regolamento n. 2081/92 modificato, che “solo la Commissione è, in ultima analisi, competente a decidere sulle domande di registrazione inoltrate dalle autorità nazionali, accordando la protezione richiesta o, al contrario, rifiutando la registrazione oggetto della domanda in ragione, se del caso, della genericità della denominazione trattata. Pertanto, la circostanza che la domanda di registrazione sia stata respinta o bloccata dalle autorità nazionali, nonché le cause di un tale rigetto o blocco, non possono in alcun modo influenzare la soluzione della questione proposta”.

(¹¹) Così il par. 45 della decisione.

(¹²) Cfr. par. 47 e 48.

(¹³) Così il par. 51 della sentenza.

(¹⁴) Cfr. par. 53 della sentenza: “Orbene, il riconoscimento della genericità della denominazione osta, per definizione, all’attribuzione di una siffatta protezione. Così, qualora si presumesse generica, per il semplice fatto che sia stata inoltrata una domanda di registrazione, una denominazione che infine non dovesse rivelarsi tale, si rischierebbe di compromettere il conseguimento dei due obiettivi succitati. Pertanto, il riconoscimento della genericità di una denominazione non può considerarsi acquisito durante tutto il periodo che precede la decisione della Commissione sulla domanda di registrazione”.

3.- I fatti all'origine del procedimento C – 35/13. Breve storia di una lunga controversia

Come si è accennato in premessa, la vicenda alla base della questione pregiudiziale più recentemente posta al vaglio della Corte di Giustizia, relativa alle condizioni in presenza delle quali una denominazione geografica possa essere utilizzata per designare un prodotto realizzato al di fuori della zona corrispondente quando siffatta denominazione non è riconosciuta come Dop o Igp ai sensi della normativa UE, ha inizio nel 1998, quando l'Associazione per la tutela del Salame Felino cita in giudizio la Kraft Jacobs Suchard S.p.A. (ora Kraft Foods) dinanzi al Tribunale di Parma per concorrenza sleale, lamentando che la convenuta aveva posto in vendita un salame recante la denominazione "Salame Felino" prodotto in Lombardia, a Cremona, e dunque in una regione diversa da quella di Parma.

Il Tribunale, con sentenza del 9 febbraio 2001, stabiliva che l'Associazione per la tutela del Salame Felino non poteva avvalersi delle norme comunitarie sulla tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche in assenza di una specifica registrazione; la sentenza aveva però riconosciuto che l'Associazione per la tutela del Salame Felino poteva far valere le seguenti disposizioni dell'articolo 31 del D. Lgs. n. 198/1996 sulla tutela della proprietà industriale:

«1. Per indicazione geografica si intende quella che identifica un paese, una regione o una località, quando sia adottata per designare un prodotto che ne è originario e le cui qualità, reputazione o caratteristiche sono dovute esclusivamente o essenzialmente all'ambiente geografico d'origine, comprensivo dei fattori naturali, umani e di tradizione.

2. Fermo il disposto dell'articolo 2598, n. 2, del codice civile e le disposizioni speciali in materia, e salvi i diritti di marchio anteriormente acquisiti in buona fede, costituisce atto di concorrenza sleale, quando sia idoneo ad ingannare il pubblico, l'uso di indicazioni geografiche, nonché l'uso di qualsiasi mezzo nella designazione o presentazione di un prodotto che indichino o suggeriscano che il prodotto stesso proviene da una località diversa dal vero luogo d'origine,

oppure che il prodotto presenta le qualità che sono proprie dei prodotti che provengono da una località designata da un'indicazione geografica».

Il Tribunale, dopo aver constatato che i prodotti commercializzati dalla convenuta non provenivano dal territorio di Parma, e che il Salame Felino godeva di una reputazione presso i consumatori in virtù delle sue caratteristiche derivanti da una peculiarità collegata all'ambiente geografico, aveva condannato la Kraft per concorrenza sleale.

La Kraft e l'Assica avevano prima presentato appello, respinto con sentenza della Corte d'Appello di Bologna del 12 gennaio 2006, e poi erano ricorse in Cassazione, affermando che il sistema di protezione delle denominazioni di origine di cui al Regolamento n. 2081/92, vigente all'epoca dei fatti, osta a che una normativa nazionale possa conferire un diritto di utilizzare in esclusiva una denominazione di origine priva di registrazione comunitaria, e che in ogni caso l'esistenza di una protezione concessa a una denominazione di origine presuppone la presenza di una specifica normativa non riscontrabile nel procedimento principale.

Nel gennaio 2013 (quindi due mesi prima dell'ottenimento dell'Igp), La Corte di Cassazione aveva sospeso il procedimento per sottoporre alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea due questioni pregiudiziali:

1) Se il regolamento CE 2081/1992 debba essere interpretato nel senso di escludere che una associazione di produttori possa vantare il diritto di utilizzare in esclusiva una denominazione geografica per designare un certo tipo di salume, senza aver previamente ottenuto un provvedimento giuridicamente vincolante nel quale risultino stabiliti i confini della zona geografica di produzione, il disciplinare della produzione, ed eventuali requisiti che i produttori debbano possedere per beneficiare del diritto di utilizzare la denominazione stessa.

2) Quale sia, con riferimento alle disposizioni dello stesso regolamento, il regime da applicare nel mercato dell'Unione Europea e in quello di uno Stato membro ad una denominazione geografica priva di registrazione.

Oltre alla domanda pregiudiziale appena esaminata alla Corte vengono sottoposte altre due questioni, tra loro collegate e cioè "se gli artt. 3, n. 1, e 13, n. 3, del regolamento n. 2081/92 modificato, in combinato disposto con l'art. 2 della direttiva 2000/13, debbano essere interpretati nel senso che la denominazione di un prodotto alimentare evocativa di un luogo, non registrata come DOP o IGP, possa essere legittimamente utilizzata dai produttori che ne abbiano fatto uso in buona fede ed in modo costante prima dell'entrata in vigore del regolamento n. 2081/92 nonché successivamente" e se "l'art. 15, n. 2, della Direttiva 89/104 debba essere interpretato nel senso che al soggetto titolare di un marchio collettivo di prodotto alimentare, contenente un riferimento geografico, non è consentito impedire ai produttori di un prodotto, avente le stesse caratteristiche, di designarlo con una denominazione simile a quella contenuta nel marchio collettivo, qualora detti produttori abbiano usato tale denominazione in buona fede, in modo costante per un tempo molto anteriore alla data di registrazione del suddetto marchio collettivo".

La Corte ha ritenuto in proposito che "la denominazione di un prodotto alimentare contenente riferimenti geografici, che non è registrata come DOP o IGP, può essere legittimamente utilizzata a condizione che l'etichettatura del prodotto così denominato non induca in errore il consumatore medio normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto. Per valutare se ciò si verifichi, i giudici nazionali possono prendere in considerazione la durata dell'uso della denominazione. L'eventuale buona fede del produttore o rivenditore non è invece rilevante a tale proposito".

Cfr. A. Mayoral Jerravidas, *Reseña de jurisprudencia del TJCE. Conclusiones*, in *Revista de Derecho Alimentario*, 2009, n. 47, 23-24; V. Ruzek, *Chronique de jurisprudence communautaire - La gestion des politiques communautaires par la Communauté - Les dispositifs de protection communautaire des indications géographiques*, in *Revue de droit rural*, 2010, n. 387, 27-29.

3.1.- La pronuncia della Corte di Giustizia dell'8 maggio 2014

La Corte di Giustizia ha ritenuto di dover esaminare in primo luogo la seconda questione, e dunque stabilire se il Regolamento n. 2081/92 debba essere interpretato nel senso che esso attribuisce un regime di protezione a una denominazione geografica priva di registrazione comunitaria. Essa è giunta alla conclusione che il Regolamento in questione non attribuisce alcun regime di protezione a una denominazione geografica priva di registrazione comunitaria, ma che questa può nondimeno essere protetta ai sensi di norme nazionali che tutelino le denominazioni geografiche per i prodotti le cui caratteristiche non siano connesse in modo particolare alla loro origine geografica a condizione, tuttavia, che tali norme non compromettano gli obiettivi del regolamento stesso e che non siano in contrasto con le norme europee sulla libera circolazione delle merci – circostanze che spetterà al giudice nazionale verificare.

Non è stata data risposta, invece, alla prima questione, dal momento che risultava accertato che la denominazione geografica "Salame Felino" non godeva di registrazione comunitaria all'epoca dei fatti e che quindi (come precisato dalla risposta alla seconda questione) l'Associazione non poteva avvalersi del diritto esclusivo di utilizzare la denominazione in esclusiva in base al Regolamento n. 2081/92.

In materia di indicazioni geografiche c.d. semplici, la Corte sembra pronunciarsi, dunque, ancora una volta nel solco

delle sue precedenti decisioni in materia, confermando così il proprio orientamento sul punto.

La Corte, infatti, si è occupata più volte della questione se la disciplina comunitaria precluda agli Stati membri di proteggere denominazioni geografiche che non indichino un nesso fra le caratteristiche e le qualità dei prodotti e la loro provenienza da un determinato luogo¹⁵.

Sin da prima dell'entrata in vigore del Regolamento n. 2081/92, nel caso *Exportur*¹⁶, la Corte ha affermato che una simile preclusione avrebbe portato alla conseguenza di "privare di qualsivoglia protezione le denominazioni geografiche utilizzate per i prodotti circa i quali non possa essere dimostrato che gli stessi posseggano un gusto particolare legato al territorio e che non siano stati fabbricati secondo prescrizioni qualitative e regole di fabbricazione fissate da un atto della Pubblica Autorità, ossia le cosiddette indicazioni di provenienza", concludendo che "tali denominazioni possono comunque godere di una grande reputazione presso i consumatori e quindi costituire per i produttori, operanti nei luoghi che le stesse indicano, un mezzo essenziale per costituirsi una clientela. Devono quindi essere tutelate"¹⁷. In tal modo, la Corte ha fatto rientrare l'eventuale tutela nazionale nelle eccezioni di cui all'art. 36 del Trattato (oggi 36 TFUE) relative alla salvaguardia della lealtà commerciale e della proprietà industriale¹⁸.

Anche nella pronuncia del novembre 2000 sul successivo caso *Warsteiner*¹⁹ la Corte di Giustizia, pur senza richiamare il caso *Exportur*, ha riaffermato la compatibilità con il diritto

⁽¹⁵⁾ Sulle indicazioni geografiche semplici, v. A. Germanò – E. Rook Basile, *Manuale di diritto agrario comunitario*, 3^a ed., Torino, 2014, 293 ss., e Id., *Diritto agrario*, vol. XI del *Trattato di diritto privato dell'Unione europea*, diretto da G. Ajani e G.A. Benacchio, Torino, 2006, 264 ss.

⁽¹⁶⁾ Sentenza della Corte di Giustizia del 10 novembre 1992, *Exportur Sa c. Lor Sa e Confiserie du Tech Sa*, (C- 3/91). Essa interviene nella fase conclusiva del processo di ravvicinamento delle legislazioni nazionali dedicate alla materia all'interno della Comunità Europea, coronato poi con l'emanazione del Regolamento n. 2081/92, entrato in vigore in data 23 luglio 1993, relativo alla "protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari". Tanto la denominazione d'origine quanto l'indicazione di provenienza geografica risultavano variamente tutelate dai singoli ordinamenti nazionali, da convenzioni bilaterali tra Stati e da convenzioni internazionali (tra cui in primo luogo la Convenzione di Parigi sulla proprietà industriale del 1883, riveduta a Stoccolma nel 1967 e l'arrangement di Madrid del 1891, modificato a Lisbona nel 1958), in base alle quali esse rientravano tra gli oggetti della proprietà industriale e venivano tutelate a fronte di chi le usava indebitamente anche con il fermo all'importazione e il sequestro.

V. F. Albisinni, *L'aceto balsamico di Modena, il torrone di Alicante e la birra di Warsteiner*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, II, 101 ss.; P. Quaia, *La tutela delle denominazioni geografiche tra diritto nazionale e diritto comunitario*, in *Dir.comun. e degli scambi intern.*, 1996, 277 ss.; A. Nervi, *Le denominazioni di origine protetta: spunti per una ricostruzione sistematica*, in *Riv. dir. comm.*, 1996, 961 ss.

⁽¹⁷⁾ Il caso anticipava lo scontro, che si sarebbe perpetuato per un decennio, tra l'idea della denominazione come espressione di una precisa qualità materiale e quella della denominazione come semplice espressione di un legame con un territorio. Intervenendo nella contesa, infatti, la Commissione aveva sostenuto la posizione delle società francesi, affermando che la tutela delle denominazioni di origine può essere giustificata "dalla tutela della proprietà commerciale unicamente se il prodotto designato dalla denominazione tutelata possiede delle qualità e delle caratteristiche dovute all'ubicazione geografica della sua provenienza e tali da contraddistinguerlo" (punto 27 della sentenza *Exportur*). Dinanzi ad una simile presa di posizione, la risposta della Corte è stata altrettanto netta (punto 28 della sentenza *Exportur* richiamato tra virgolette nel testo).

⁽¹⁸⁾ Punto 37 della sentenza *Exportur*.

⁽¹⁹⁾ Sentenza della Corte di Giustizia del 7 novembre 2000, *Schutzverband gegen Unwesen in der Wirtschaft eV. Warsteiner Brauerei Haus Cramer GmbH & Co. KG*, (C-321/98). V. L. Costato, *La Corte di Giustizia e le etichette dell'olio*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, II, 34 ss.; Id., *Etichettatura olio d'oliva*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2001, 135 ss.; M. Valletta, *Non solo Dop e Igp: territorialità del prodotto e informazione del consumatore dopo il caso Warsteiner*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, II, 142 ss.; E. Montelione, *Il territorio come regola: alcune considerazioni a margine del caso Warsteiner*, in *Giur. it.*, 2001, 1650 ss.; F. Capelli, *La sentenza Warsteiner in materia di denominazioni di origine: un contributo alla soluzione di un equivoco*, in *Dir.comun. e degli scambi intern.*, 2001, 2, 287 ss.; A. Vedaschi, *Le indicazioni geografiche semplici e la corretta informazione del consumatore*, in *Dir.pubbl.comp.ed eur.*, 2001, 384 ss.

to comunitario di norme nazionali che assicurino la protezione delle indicazioni geografiche al di fuori delle ipotesi disciplinate dal Regolamento n. 2081/92, e così in assenza di qualunque legame fra le caratteristiche materiali del prodotto e la sua provenienza geografica, ed anche in assenza di qualunque apprezzabile differenza obiettiva fra prodotti ottenuti in località diverse²⁰.

La Corte ha così riconosciuto agli Stati membri il potere di disciplinare, in particolare nell'ambito della repressione della pubblicità ingannevole e della concorrenza sleale, l'uso delle indicazioni di provenienza semplici, vale a dire, secondo la nozione del diritto tedesco, le indicazioni di provenienza che si riferiscono a prodotti o servizi che secondo l'opinione del pubblico di riferimento non presentano particolari caratteristiche o qualità²¹. Tali indicazioni possono essere protette negli ordinamenti nazionali, come lo sono nel diritto tedesco, vietandone l'uso per indicare prodotti o

servizi aventi una provenienza diversa.

Vale la pena di ricordare, da ultimo, che la sentenza Warsteiner, pronunciandosi in maniera definitiva sulla reale estensione del Regolamento n. 2081/92 e ammettendo di fatto che il sistema da questo creato venga affiancato da forme di tutela nazionale delle denominazioni semplici, ha sconfessato una volta per tutte la posizione della Commissione che nei dieci anni precedenti aveva strenuamente affermato l'idea per cui il semplice riferimento ad un territorio di origine (quando non documentato da un'effettiva e documentabile qualità del prodotto secondo i canoni del Regolamento n. 2081/92) sarebbe stato in contrasto con la disciplina comunitaria del commercio tra gli Stati²².

Negli anni seguenti, tra il 2003 e il 2009, la Corte si pronuncia due volte sul caso della birra Bud²³, tornando sulla distinzione tra indicazioni geografiche semplici e denominazioni di origine dei prodotti alimentari di qualità²⁴, sollecitata a fare

In particolare, cfr. F. Albisinni, *L'aceto balsamico di Modena, il torrone di Alicante e la birra di Warsteiner*, cit., 113, e Id., *Continuiamo a farci del male: la Corte costituzionale e il Made in Lazio*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2012, 9, 531, in cui l'A. rileva che questa pronuncia della Corte "in realtà, si connota per quello che non dice non meno che per quello che dice", riferendosi al totale silenzio serbato, in motivazione, sugli artt. 30 e 36 del Trattato in tema di divieto delle misure di effetto equivalente alle restrizioni alle importazioni.

(²⁰) Cfr. il punto 45 della sentenza Warsteiner: "Tuttavia, non vi è nulla nel Regolamento che indichi che tali indicazioni di origine geografica non possano essere tutelate in forza di una disciplina nazionale di uno Stato membro".

Cfr. A. Germanò – E. Rook Basile, *Manuale di diritto agrario comunitario*, cit., 294: "La Corte ha affermato che non è in contrasto con l'allora vigente regolamento n. 2081/92 la legge tedesca sulla disciplina della concorrenza che consente l'uso dei nomi di luoghi geografici soltanto a coloro che colà sono produttori, ovvero che vieta, al fine di garantire la leale concorrenza tra imprenditori e la tutela dei consumatori, l'uso ingannevole del nome geografico da parte di coloro che non sono in grado di collegare la propria azienda con il luogo segnalato da quel nome. Dunque, se è veritiera, è ammessa una indicazione geografica semplice".

(²¹) Cfr. art. 127 del Markengesetz (legge sui marchi) del 25 ottobre 1994, per quanto riguarda la nozione di indicazione di provenienza semplice e la sua tutela sulla base della normativa tedesca, si veda per tutti K. H. Fezer, *Markenrecht*, IV ed., Beck, München, 2009, sub § 127, § 3 ss. Significativa è anche l'esposizione del diritto tedesco contenuta nella sentenza della Corte di Giustizia del 7 novembre 2000 nel caso "Warsteiner", cit.

(²²) A. Germanò – E. Rook Basile, *Diritto agrario*, cit., 282, ricordano che la prassi della Commissione contraria ad indicazioni geografiche al di fuori del Regolamento sulle dop e igp (poi "travolta" dalla richiamata giurisprudenza della Corte di giustizia a partire dalla sentenza sul torrone di Alicante) si è formata a far data dalla direttiva 70/50 del 22 dicembre 1969, la quale vieta, appunto, "le misure che favoriscono i prodotti nazionali o accordano loro una preferenza" (art. 2) che finiscano con il costituire una misura avente effetto equivalente alle restrizioni quantitative vietate dall'art. 34 del TFUE. In particolare, rientrano in tale categoria le misure che "riservano ai soli prodotti nazionali denominazioni che non costituiscono né denominazioni di origine né indicazioni di provenienza" (art. 2.3, lett. s).

Cfr., testualmente, S. Ventura, tra i massimi responsabili della DG VI in quel decennio, in *I limiti giuridici delle denominazioni nazionali di qualità*, relazione al Convegno di Bologna del 10 settembre 1999 su "I prodotti tipici: riconoscimento, commercializzazione, difesa e norme igieniche. Il ruolo dei consorzi", secondo cui: "l'amalgama creato, apertamente o surrettiziamente, tra la qualità di un prodotto e la sua origine nazionale, regionale o locale, è in linea di principio contraria al diritto comunitario", come riportato da F. Albisinni, *L'aceto balsamico di Modena, il torrone di Alicante e la birra di Warsteiner*, cit., 115; Id., *L'origine dei prodotti agro-alimentari e la qualità territoriale*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, I, 23 ss., e da M. Valletta, *Non solo Dop e Igp: territorialità del prodotto e informazione del consumatore dopo il caso Warsteiner*, cit., 152.

(²³) Sentenza della Corte di Giustizia del 18 novembre 2003, Budejovický Budvar, národní podnik c. Rudolf Ammersin GmbH, detta "Bud I", (C – 216/01) (in proposito, v. F. Albisinni, *La birra Budweiser fra marchi registrati e denominazioni geografiche: un nuovo episodio di competizione fra la vecchia Europa ed il Nuovo Mondo*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2004, 109; L. Zaccaria, *La tutela delle indicazioni geografiche semplici ed indirette e la successione degli Stati nei trattati nella giurisprudenza della Corte comunitaria: il caso della "birra Bud"*, in *Giustizia civile*, 2004, I, 1418 ss.); e sentenza della Corte di Giustizia dell'8 settembre 2009, Budejovický Budvar, národní podnik c. Rudolf Ammersin GmbH, detta "Bud II", (C – 478/07), in *Racc.*, p. I – 7721 ss. (in proposito, v. V. Rubino, *Indicazioni geografiche indirette e denominazioni di origine dei prodotti alimentari nella sentenza "Bud II"*, in *Dir.comun. e degli scambi intern.*, 2010, 255 ss.; F. Capelli, *La Corte di giustizia in via interpretativa, attribuisce all'Unione europea una competenza esclusiva in materia di riconoscimento delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche protette, riferite ai prodotti agroalimentari, mediante la sentenza Bud II motivata in modo affrettato, contraddittorio e per nulla convincente*, in *Dir.comun. e degli scambi intern.*, 2010, 401 ss).

(²⁴) Sul punto v. A. Germanò – E. Rook Basile, *Manuale di diritto agrario comunitario*, cit., 285: gli Autori ricordano che nella sentenza detta "Bud I" (C – 216/01), la Corte di giustizia distingue le indicazioni geografiche in "semplici" (laddove indichino solo l'origine del prodotto, senza comunicare l'esistenza di uno specifico nesso tra le sue caratteristiche organolettiche e l'area geografica espressa nel

maggior chiarezza su alcuni degli aspetti più rilevanti della disciplina comunitaria sulla tutela dei toponimi.

Da un lato viene ribadita la possibilità di proteggere le indicazioni di provenienza a livello nazionale anche dopo l'entrata in vigore del regolamento sulle Dop e Igp (ciò in quanto normativa nazionale e Regolamento comunitario hanno ambiti di applicazione diversi e non sono pertanto suscettibili di entrare in conflitto tra di loro) giungendo a dichiarare legittime forme di protezione reciproca assoluta delle indicazioni di provenienza indirette attuate dagli Stati membri con accordi internazionali che inibiscano l'uso del nome tutelato a prodotti di diversa origine, anche a prescindere dall'esistenza di qualsivoglia rischio di "confusione" fra il prodotto originale e quello straniero²⁵. La protezione di queste indicazioni viene ritenuta non in contrasto con il Trattato CE in quanto l'ostacolo alla libera circolazione delle merci che esse comportano sarebbe giustificato da ragioni di tutela della proprietà industriale e commerciale²⁶.

Dall'altro lato, viceversa, secondo la Corte, la natura "esau-

stiva" del sistema Dop/Igp precluderebbe al nome geografico non registrato di un prodotto che possieda un legame qualitativo essenziale con la zona di origine tutela con sistemi di riconoscimento nazionali, poiché ciò potrebbe costituire un ostacolo alla piena ed incondizionata attuazione del regolamento su tutto il territorio della U.E.²⁷.

Secondo la Corte, il sistema creato dal regolamento su Dop e Igp non assume valore "complementare" rispetto ai precedenti analoghi istituti giuridici nazionali, ma li sostituisce totalmente integrando le procedure decisionali nazionali e comunitaria in un unico strumento²⁸.

Pertanto, in altre parole, laddove oggetto della protezione sia un prodotto che corrisponda alle definizioni di Dop e Igp contenute nel relativo Regolamento, gli Stati membri non possono mantenere in vigore i precedenti "titoli" di riconoscimento e protezione o introdurre di nuovi, ma devono necessariamente procedere alla registrazione dell'indicazione geografica secondo le procedure previste dall'Unione europea²⁹.

nome), "qualificate" (quando, oltre all'origine, comunicano altresì lo stretto legame tra caratteristiche organolettiche e territorio), "dirette" (che consistono nel preciso ed esatto nome della località geografica in cui il prodotto è ottenuto), "indirette" (che, pur non consistendo nel toponimo, evocano tuttavia il luogo geografico in cui il prodotto è ottenuto), "con tutela assoluta" (che ostano all'utilizzo, da parte di produttori in altre aree geografiche, del toponimo anche se usato con l'aggiunta "tipo", "simile", "imitazione" e parole simili) e "con tutela relativa" (quando richiedono, per ricevere protezione, che venga data la prova che il nome geografico, apposto al prodotto non ottenuto nell'area del toponimo, sia capace di provocare confusione e di indurre in errore il consumatore)..

⁽²⁵⁾ Cfr. i punti 99 e 100 della sentenza "Bud I" e 77 – 85 della sentenza "Bud II".

⁽²⁶⁾ Cfr. V. Rubino, *Indicazioni geografiche indirette e denominazioni di origine dei prodotti alimentari nella sentenza "Bud II"*, cit., 262, in cui l'A. ritiene il percorso argomentativo seguito dalla Corte nella sentenza "Bud II" senz'altro condivisibile nella parte in cui "evidenzia la necessità di evitare che la libera circolazione delle merci diventi un alibi per cancellare le differenze storiche, culturali e tradizionali dei popoli d'Europa. L'esigenza di garantire lo sviluppo economico attraverso la creazione di un mercato unico non ha, infatti, nulla a che vedere con il tentativo di sfruttare indebitamente l'altrui immagine per trarre vantaggi commerciali a danno dei consumatori e delle imprese concorrenti".

⁽²⁷⁾ Cfr. i punti 111 – 112 della sentenza "Bud II" ove si legge che il Regolamento n. 510/06 (che aveva sostituito il Regolamento n. 2081/92) "adottato in base all'art. 37 CE, costituisce uno strumento della politica agricola comune mirante essenzialmente a garantire ai consumatori che i prodotti agricoli muniti di un'indicazione geografica registrata in forza di detto regolamento presentino, a causa della loro provenienza da una determinata zona geografica, talune caratteristiche particolari e, pertanto, offrano una garanzia di qualità dovuta alla loro provenienza geografica, allo scopo di consentire agli operatori agricoli che abbiano compiuto effettivi sforzi qualitativi di ottenere in contropartita migliori redditi e di impedire che terzi si avvantaggino abusivamente della reputazione discendente dalla qualità di tali prodotti.

Orbene, se fosse lecito per gli Stati membri consentire ai loro produttori di utilizzare sui loro territori nazionali una delle diciture o uno dei simboli riservati dall'art. 8 del regolamento n. 510/2006 alle denominazioni registrate in forza di detto regolamento, basandosi su un titolo nazionale il quale potrebbe rispondere ad obblighi meno severi di quelli imposti nell'ambito di detto regolamento per i prodotti di cui trattasi, la garanzia di qualità in parola, che costituisce la funzione essenziale dei titoli conferiti in forza del regolamento n. 510/2006, rischierebbe di non essere assicurata (...).

⁽²⁸⁾ Cfr. i punti 113-114 e 117 della sentenza "Bud II". Nel punto 114, la Corte esplicitamente afferma che "che il regolamento n. 510/2006 mira non a stabilire, accanto a norme nazionali che possono continuare ad essere vigenti, un regime complementare di tutela delle indicazioni geografiche qualificate, alla guisa ad esempio di quello istituito con il regolamento (CE) del Consiglio 20 dicembre 1993, n. 40/94, sul marchio comunitario, ma a prevedere un sistema di tutela uniforme ed esauriente per siffatte indicazioni".

⁽²⁹⁾ Al punto 117 della sentenza "Bud II" la Corte statuisce che le procedure di riconoscimento di queste tipologie di prodotti "non possono esistere al di fuori del sistema di tutela comunitaria".

A tale proposito, qualcuno ha parlato ha definito un "paradosso" il fatto che "le indicazioni di provenienza che collegano i prodotti con le zone geografiche dalle quali essi provengono possono essere legittimamente disciplinate in sede nazionale grazie alle norme poste a salvaguardia dei diritti di proprietà industriale ed intellettuale, contenute nel Trattato", mentre "le stesse indicazioni non possono essere più tutelate in sede nazionale per il fatto che esse, oltre a collegare i prodotti con le zone geografiche di provenienza, mettono anche in evidenza il legame tra le loro caratteristiche qualitative e le predette zone geografiche": così, F. Capelli, *La Corte di giustizia in via interpretativa*, cit., 429. Di "sorprendente paradosso" parla anche V. Rubino, *Indicazioni geografiche indirette e denominazioni di origine dei prodotti alimentari nella sentenza "Bud II"*, cit., 266.

3.2.- Considerazioni critiche

Come s'è appena visto, dunque, la più recente pronuncia in tema di tutela delle indicazioni geografiche semplici, resa nell'ambito della disputa relativa alla denominazione "Salame Felino", si inserisce in una tendenza interpretativa già avviata dalla Corte di Giustizia e tesa precipuamente a rimarcare l'ammissibilità di una protezione nazionale per questo tipo di indicazioni (siccome tecnicamente estranee all'area di applicazione del Regolamento su Dop e Igp e tutelabili come forme di proprietà intellettuale).

Nel rispondere alle questioni pregiudiziali poste dalla Corte di Cassazione, ed in particolare alla seconda, la Corte di Giustizia richiama infatti quasi tutti i casi a cui abbiamo fatto riferimento nel paragrafo precedente.

Eppure seguendo l'iter argomentativo del Giudice europeo, non può non rilevarsi in esso una forzatura proprio con riguardo all'evocazione di un precedente che, a nostro parere, rivelerebbe tutta l'ambiguità e la contraddizione insita nel concetto stesso di indicazione geografica "semplice", specie se contrapposto a quello di indicazione geografica c.d. "qualificata".

Ma seguiamo il ragionamento della Corte.

Vero è che "dal dodicesimo considerando e dall'art. 13, par. 1, del Regolamento n. 2081/92", vigente all'epoca dei fatti, risulta che, "per poter godere del regime di protezione previsto dallo stesso, il regolamento in parola ha introdotto un obbligo di registrazione comunitaria delle denominazioni geografiche" e che, pertanto, "quando una denominazione ne è priva, essa non è tale da poter godere del regime di protezione previsto dal regolamento stesso" (punti 26 e 27 della sentenza).

E' però altrettanto vero che "dal nono considerando e dall'art. 2, par. 2, lett. b) del Regolamento n. 2081/92 risulta che il regime di protezione in esso previsto si limita alle denominazioni concernenti i prodotti per i quali esiste un nesso particolare tra le loro caratteristiche e la loro origine geografica" (punto 29). Di conseguenza, servendo le denominazioni di provenienza geografica "unicamente a mettere in rilievo l'origine geografica di un prodotto, indipendentemente dalle caratteristiche particolari di quest'ultimo, esse non ricadono nell'ambito di applicazione del Regolamento n. 2081/92" (punto 30).

"Pertanto, il regime di protezione che può applicarsi, eventualmente, sul mercato di uno Stato membro, ad una denominazione geografica priva di registrazione comunitaria è quello previsto per le denominazioni geografiche concernenti i prodotti per i quali non esiste un nesso particolare tra le loro caratteristiche e la loro origine geografica" (punto 31). Nel caso di specie, "spetterà al giudice del rinvio valu-

tare se il regime di protezione delle denominazioni geografiche stabilito dal decreto legislativo n. 198/96 soddisfi tale condizione"³⁰ (punto 32).

Sin qui, nulla quaestio.

Le perplessità nascono quando la Corte procede nell'analisi delle condizioni alle quali una disciplina nazionale relativa alle denominazioni geografiche di prodotti privi di nesso particolare tra le loro caratteristiche e la loro origine geografica può dirsi "conforme ai requisiti impostigli dal diritto dell'Unione" (punto 33).

Vengono individuate due condizioni che devono essere soddisfatte a tale riguardo.

La prima, pacifica rispetto alla questione di cui si tratta perché costitutiva del concetto stesso di indicazione geografica "semplice", è quella che l'applicazione di siffatta normativa nazionale non debba compromettere gli obiettivi del Regolamento n. 2081/92: essa dovrebbe quindi "avere l'effetto non di garantire ai consumatori che i prodotti i quali godono di tale protezione presentino una qualità o una caratteristica determinata, bensì esclusivamente quello di garantire che siffatti prodotti provengano effettivamente dall'area geografica di cui si tratti" (punto 34).

La seconda condizione attiene invece al possibile "contrasto con la libera circolazione delle merci di cui all'art. 28 CE". A questo punto, e subito prima di passare alle possibili giustificazioni basate su esigenze imperative di interesse generale (quali la protezione della leale concorrenza o la tutela dei consumatori), la Corte enuncia che una siffatta disciplina nazionale "deve essere considerata come una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa alla libera circolazione delle merci" per il fatto che "un regime nazionale di protezione delle denominazioni, come quello in discussione nel procedimento principale, *anche allorché si applica sia ai prodotti nazionali che a quelli importati nel territorio dello Stato interessato, è idoneo a favorire la commercializzazione dei prodotti di origine nazionale a scapito dei prodotti importati*" (punto 35), richiamando espressamente la sentenza emessa nel 1997 nel caso Pistre³¹.

Orbene, non si comprende come mai la Corte faccia riferimento, nell'ambito di una questione relativa ad indicazioni geografiche c.d. semplici, al fatto che una normativa di protezione delle stesse messa in campo da uno Stato membro potrebbe favorire la commercializzazione dei prodotti di origine nazionale a scapito di quelli importati! Si è detto più volte, e la Corte stessa lo ha ribadito al punto 34 della propria decisione, che intanto le indicazioni geografiche di cui trattasi potrebbero trovare tutela nell'ambito della normativa nazionale (ed al di fuori del Regolamento su Dop e Igp) in quanto esse garantiscano la sola provenienza del prodotto

⁽³⁰⁾ Su questo specifico aspetto si tornerà dopo, v. *infra* par. 4.

⁽³¹⁾ Sentenza della Corte di Giustizia del 7 maggio 1997, *Jacques Pistre et al.*, (cause riunite C - 321/94, C - 322/94, C - 323/94, C - 324/94). In proposito, v. i commenti di I. Canfora, *La denominazione "montagna" per i prodotti agricoli*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, II, 211 ss.; L. Costato, *Art. 30 e 36 del Trattato: Dop e Igp*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1998, 55 ss.; D. Rochard, *Dispositions de la loi "montagne" et principe communautaire de libre circulation des produits*, in *Revue trim. droit européen*, 1998, 2, 237 ss.

da una determinata area geografica e non anche specifiche caratteristiche o qualità ad essa collegate. Se subito dopo, però, si fa riferimento al fatto che un simile sistema di protezione nazionale potrebbe favorire i prodotti interni rispetto a quelli importati, considerando questo aspetto rilevante ai fini di una valutazione di compatibilità con il principio della libera circolazione delle merci, ciò inevitabilmente sottende il riferimento ad un concetto di “qualità” e soprattutto ad un legame territorio/origine/qualità che vanifica la premessa portata avanti sino a questo momento con riferimento alle indicazioni geografiche “semplici”, e cioè proprio il loro carattere di mere indicazioni della provenienza geografica. Come può una misura nazionale di protezione dell’indicazione della mera provenienza geografica di un prodotto costituire un ostacolo, anche solo potenziale, agli scambi se non connotando quella indicazione geografica – definita “semplice” (evidentemente per poterla escludere dall’ambito di applicazione del Regolamento su Dop e Igp) – di un quid pluris riconducibile al concetto stesso di qualità?

Ciò che pare, in altre parole, è che da un lato la Corte di Giustizia ripete che il sistema di tutela della qualità messo in campo dal legislatore comunitario a partire dal Regolamento n. 2081/92 è “uniforme ed esauriente” (punto 28 della sentenza), e che dunque le indicazioni geografiche non registrate in tanto possono trovare protezione a livello nazionale in quanto siano appunto “semplici”, e quindi garantiscano la sola provenienza geografica del prodotto, non dovendosi profilare alcun legame con la qualità dello stesso (che le farebbe rientrare automaticamente nel sistema di registrazione comunitaria obbligatoria), dall’altro, però, nel valutare la compatibilità di un siffatto sistema di tutela nazionale rispetto ai principi del diritto dell’Unione, fa riferimento alla capacità di favorire la commercializzazione dei prodotti di origine nazionale, a scapito di quelli importati, rimandando così all’idea che i prodotti nostrani avrebbero un vantaggio (evidentemente ed eventualmente ingiusto) su quelli importati, per il solo fatto di provenire da una determinata area.

Se per un verso, dunque, non bisogna parlare di “qualità”, per l’altro questa viene inevitabilmente fatta rientrare nel

quadro delle valutazioni nel momento in cui viene richiamata la sentenza Pistre. Si ricorderà, infatti, che in quell’occasione la menzione “montagna”, prevista dalla normativa francese, fu dichiarata illegittima dalla Corte di Giustizia, perché riservata ai soli produttori francesi, con effetto di discriminazione a danno degli altri produttori comunitari³². La Corte non la considerò né un’indicazione geografica né un’indicazione di provenienza (punti 35 e 36 della sentenza Pistre) ma, proprio nell’ambito dei limiti imposti dall’art. 28 del Trattato, definì in quell’occasione “il principio di non discriminazione fondato sull’origine nazionale dei prodotti, che ammette indicazioni relative alle caratteristiche qualitative dei prodotti, a condizione che l’indicazione di origine non escluda l’accesso anche solo potenziale ai prodotti di altri Stati membri”³³.

Da ultimo, ci si chiede se è tanto contrario alla logica e agli interessi del mercato europeo immaginare che ortaggi cresciuti sotto il sole di una regione italiana o spagnola possano, anche in assenza di specifiche e comprovabili qualità, esercitare sul consumatore un’attrazione maggiore rispetto a prodotti simili ma cresciuti in una serra del Nord-Europa. C’è forse qualcosa di sleale nel vantaggio di posizione che potrebbe derivare al nostro come ad altri Paesi o regioni, e di immagine quotata ad essa collegata, dal semplice uso del proprio nome, nel momento in cui questo corrisponde al vero luogo di produzione? Se è vero come è vero che il territorio ha per forza di cose un valore in sé, come luogo fisico portatore di cultura, di tradizioni, di un’immagine, non sembra lo si possa sottrarre al carattere necessariamente identitario che anche il solo riferimento ad esso assume.

Al di là del richiamo alla sentenza Pistre che, come detto, sembrerebbe un po’ forzato nella misura in cui la Corte sembra quasi saltare un passaggio logico e passare dal piano delle indicazioni geografiche “semplici” a quello delle indicazioni implicanti una qualità o caratteristica particolare del prodotto, allo stesso tempo, però, può concludersi dicendo che l’orientamento costante della Corte in materia non sembra svilire la tutela della qualità così come immaginata dal legislatore con il Regolamento n. 2081/92 e portata avanti negli anni successivi³⁴: affianco allo strumentario

⁽³²⁾ La normativa francese è stata conseguentemente modificata, di guisa da consentire l’uso della denominazione “montagna” anche ai produttori di paesi diversi dalla Francia, v. *Revue droit rural*, 2001, app. 6 - 7.

Successivamente, la questione è divenuta oggetto di riflessione a livello comunitario: il Libro Verde della Commissione europea del 15 ottobre 2008 [COM (2008) 641 def.] (v. nota 28) “sulla qualità dei prodotti agricoli: norme di prodotto, requisiti di produzione e sistemi di qualità”, infatti, nel prendere atto del “certo interesse per i prodotti di alto valore naturale o di montagna”, si è interrogato sulla opportunità di introdurre, a livello comunitario, una definizione del “termine riservato facoltativo” “prodotti di montagna” (cfr. par. 2.2. e domanda n. 3 del Libro Verde, entrambi a pag. 9, e par. 7, a pag. 18), oggi istituito come “indicazione facoltativa di qualità” dall’art. 31 del Regolamento n. 1151/2012.

⁽³³⁾ Così, I. Canfora, *La tutela delle indicazioni geografiche di qualità ai margini della normativa comunitaria sulle denominazioni di origine e indicazioni geografiche protette*, in *Diritti esclusivi e nuovi beni immateriali*, a cura di G. Resta, Torino, 2010, 371.

⁽³⁴⁾ Come già ricordato, il Regolamento n. 2081/92, vigente all’epoca dei fatti oggetto della causa principale, è stato abrogato e sostituito dai Regolamenti n. 509/06 e n. 510/06, a loro volta abrogati e sostituiti dal Regolamento n. 1151/2012. Quest’ultimo è parte integrante di un pacchetto di provvedimenti presentato dalla Commissione europea in esito alla consultazione pubblica promossa con il Libro Verde sulla qualità dei prodotti agricoli. Il provvedimento accorpa in un unico quadro giuridico la previgente disciplina sulle denominazioni geografiche dei prodotti tipici e sulle specialità tradizionali garantite, inserendo alcune disposizioni complementari in materia di indicazioni facoltative di qualità.

Cfr. Il Libro Verde sulla qualità dei prodotti agricoli: norme di prodotto, requisiti di produzione e sistemi di qualità, COM (2008) 641 def.,

attualmente offerto dal Regolamento n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari resta la possibilità per gli Stati membri di valorizzare le semplici indicazioni territoriali le quali costituiscono e restano “un meccanismo più leggero e meno scientificamente verificabile ma comunque in grado di introdurre distinzioni (fossero pure fondate solo su suggestioni culturali o sulle migliori capacità di una comunità territoriale di vendere la propria immagine) in quella che altrimenti sarebbe la massa indistinta di prodotti condannati all’anonimato grafico”³⁵.

4. Le ricadute nell’ordinamento italiano

La sospensione del procedimento riguardante il caso del Salame Felino, una volta giunto in Cassazione, sostanzialmente origina dalla necessità di stabilire la compatibilità della disciplina contenuta nell’art. 31 del D. Lgs. n. 198/1996 sulla tutela della proprietà industriale (oggi artt 29 e 30 del Codice della Proprietà Industriale³⁶) con quella comunitaria contenuta nel regolamento su Dop e Igp³⁷.

del 15 ottobre 2008, su cui v. F. Albisinni, *Un Libro Verde sulla comunicazione, verso il 2013*, in q. Riv., www.rivistadirittoalimentare.it n.1-2009; Id., *La qualità in agricoltura e nell’alimentazione*, in q. Riv., www.rivistadirittoalimentare.it n.3-2009; 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, 480 ss.; Id., *Le politiche europee della qualità alimentare*, in q. Riv., www.rivistadirittoalimentare.it n.3-2009; Id., *Qualità alimentare. Un’ Europa, due sistemi*, in q. Riv., www.rivistadirittoalimentare.it n.1-2009; AA. VV., *Agricoltura e alimentazione. Principi e regole della qualità: disciplina internazionale, comunitaria, nazionale*, Atti del Convegno Internazionale AIDA – IDAIC, Macerata 9-10 ottobre 2009, a cura di F. Adornato, F. Albisinni e A. Germanò, Milano, 2010.

Il “pacchetto qualità” è stato adottato dalla Commissione europea, dopo tre anni di consultazioni con i soggetti interessati, il 10 dicembre 2010. Per un’analisi, si rimanda a M. P. Ragionieri, B. Gruner, F. Zolla, *La proposta legislativa sulla politica europea di qualità: il c.d. “pacchetto qualità”*, in AA. VV., *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario, alimentare ed ambientale*, Atti del convegno del 6-7 maggio 2011, a cura di L. Costato, P. Borghi, L. Russo, S. Manservigi, Napoli, 2011, 323 ss.

Per un primo commento sul Regolamento n. 1151/2012, si veda L. Costato, *Il regolamento n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari*, in Riv. dir. agr., 2012, II, p. 648 ss.

Per una valutazione dell’evoluzione compiuta con i regolamenti comunitari nel campo della qualità v. F. Albisinni, *L’aceto balsamico di Modena, il torrone di Alicante e la birra di Warsteiner*, cit.; A. Jannarelli, *La circolazione dei prodotti agricoli nella Comunità Europea: dal principio del mutuo riconoscimento alla tutela della qualità*, in Dir. agr., 1992, 53 ss.

Sul tema della qualità legata all’origine del prodotto agro-alimentare v., ex pluribus, F. Albisinni, *I segni del territorio. Il territorio come regola?*, in Accademia dei Georgofili, Quaderni, III, 1999, 17; Id., *Il territorio come regola? Segni del territorio e mercato*, in *Il Diritto dell’Agricoltura*, 1999, 1-3, 153; Id., *L’origine dei prodotti agro-alimentari e la qualità territoriale*, in Riv. dir. agr., 2000, I, 23 ss.; A. Carrozza, *Riflessioni preliminari sulla qualità dei prodotti agricoli*, in Riv. dir. agr., 1993, I, 39 ss.; A. Germanò, *Protezione europea delle Dop e delle Igp da marchi simili e protezione nazionale delle denominazioni geografiche protette da simili denominazioni sociali*, in Dir. e giur. agr. al. e dell’amb., 2012, 1, 7 ss.; Id., *Il marchio geografico nel settore agricolo*, in Dir. agr., 1994, 333; Id., *Situazioni giuridiche protette con riguardo alla localizzazione geografica della produzione: il marchio geografico e il marchio regionale di qualità*, in Dir. giur. agr. amb., 1996, 662 ss.; L. Costato, *Troppo (o troppo poco?) Cassis de Dijon*, in Riv. dir. agr., 1998, II, 3 ss.; Id. *La protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d’origine e le attestazioni di specificità*, in Riv. dir. agr., 1995, 488 ss.; E. Rook Basile, *Marchi e certificazioni dei prodotti agricoli ed agro-alimentari*, in Riv. dir. agr., 1993, I, 325 ss.; M. Goldoni, *Situazioni giuridiche protette con riguardo alla localizzazione geografica della produzione: le indicazioni geografiche, le denominazioni di origine, le denominazioni dei vini*, in I “messaggi” nel mercato dei prodotti agroalimentari, Atti del Convegno di Sassari del 13-14 ottobre 1995, (a cura di F. Salaris), Torino, 1997, 53 ss.; G. Sgarbanti, *Politica di qualità e circolazione delle merci: dal principio del mutuo riconoscimento all’attestato di specificità*, in I “messaggi”, cit., 94 ss.; S. Ventura, *L’origine dei prodotti e la promozione collettiva agroalimentare: aspetti giuridici*, in Dir.com. e degli scambi intern., 1998, 758 ss.; N. Lucchi, *Il dibattito transatlantico sulla tutela delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine*, in Riv. dir. agr., 2008, I, 49 ss.; P. Borghi, *I requisiti della tutela*, in *Le indicazioni di qualità degli alimenti. Diritto internazionale ed europeo*, a cura di B. Ubertazzi e E. Muniz Espada, Milano, 2009, 179 ss.; M. Cian, *Le indicazioni di qualità dei cibi nella UE: il contenuto della tutela*, in *Le indicazioni di qualità degli alimenti*, cit., 191 ss.

⁽³⁵⁾ Così, M. Valletta, *Non solo Dop e Igp: territorialità del prodotto e informazione del consumatore dopo il caso Warsteiner*, cit., 154, il quale richiama A. Germanò, *Situazioni giuridiche protette con riguardo alla localizzazione geografica della produzione: il marchio geografico e il marchio regionale di qualità*, cit., 662, e E. Rook Basile, *Marchi agricoli, concorrenza e prospettive di valorizzazione dei prodotti agricoli*, in *Il sistema agro-alimentare e la qualità dei prodotti*, Milano, 1992, 171 ss.

⁽³⁶⁾ D. Lgs. 10 febbraio 2005, n. 30 recante il Codice della proprietà industriale, modificato dal D.Lgs. 13 agosto 2010, n. 131, e dal D.L. 29 dicembre 2011, n. 216, convertito con modificazioni in L. 24 febbraio 2012, n. 14. Vale la pena di ricordare che il decreto correttivo n. 131/2010 ha aggiunto nell’art. 30, comma 1, la previsione per cui la tutela opera anche in casi di sfruttamento indebito della reputazione dell’indicazione protetta. Pertanto, la tutela non presuppone più necessariamente che si configurino situazioni di inganno del pubblico, essendo appunto sufficiente che, in alternativa, l’uso dell’indicazione geografica dia vita ad un agganciamento parassitario.

La limitazione della protezione ai casi di idoneità ad ingannare, precedentemente contenuta nell’art. 30 c.p.i., e prima ancora nell’art. 31 del d. lgs. n. 198/96, era dovuta al fatto che si trattava di norme introdotte nel nostro ordinamento in attuazione dell’accordo TRIPs e su di esso modellate ed, in particolare, sull’art. 22 dell’accordo medesimo, il quale circoscriveva la tutela delle indicazioni geografiche ai soli casi di uso ingannevole. Con il decreto correttivo n. 131/2010 si attua invece un passaggio dalla protezione modellata su quella prevista dall’accordo TRIPs ad un livello di tutela allineato a quello dei Regolamenti comunitari su Dop e Igp, aggiungendo la protezione anche contro lo sfruttamento indebito della reputazione (riprendendo così la formula dell’art. 13, comma 1, lett. a) del Regolamento n. 510/06, in vigore all’epoca).

⁽³⁷⁾ Trattasi della Ordinanza della Cassazione Civile, Sez. I, n. 1236 del 18 gennaio 2013.

Come s'è visto, ciò che il Giudice europeo si preoccupa di impedire è che gli Stati, mantenendo in vita o introducendo ex novo sistemi di riconoscimento ed attestazione pubblica della qualità legata all'origine creino o conservino strumenti di costruzione di valore aggiunto potenzialmente competitivi con le Dop e le Igp, indebolendone agli occhi del consumatore il significato e l'apprezzamento.

In altre parole, non sarebbe più concessa né concepibile l'introduzione su scala nazionale di un sistema di attestazioni pubbliche di qualità analogo alle D.o.c. antecedenti al regolamento n. 2081/92 CEE. Ciò, tuttavia, non impedirebbe il ricorso ai più generali strumenti di lotta alla contraffazione ed alla pubblicità ingannevole, il cui impiego è certamente concepibile anche a favore di questi toponimi a prescindere dalla loro registrazione nell'Unione europea e forse anche la creazione di norme specifiche di protezione assoluta non del titolo, ma dell'indicazione geografica semplice che ne è alla base.

Ma torniamo alle norme del d. lgs. n. 198/96, per capire quali siano le ricadute di diritto interno della pronuncia resa dalla Corte di Giustizia nel recente caso sul Salame Felino. Secondo quanto si legge ai punti 31 e 32 della sentenza, "il regime di protezione che può applicarsi, eventualmente, sul mercato di uno Stato membro, a una denominazione geografica priva di registrazione comunitaria è quello previsto per le denominazioni geografiche concernenti i prodotti per i quali non esiste un nesso particolare tra le loro caratteristiche e la loro origine geografica.

Nel caso di specie spetta al giudice del rinvio verificare se il regime di protezione delle denominazioni geografiche stabilito dal decreto legislativo n. 198/1996 soddisfi tale condizione".

Sarà il giudice nazionale a dover valutare che il regime di protezione contenuto nel decreto nazionale riguardi effettivamente denominazioni geografiche relative a prodotti senza nesso particolare tra origine e qualità, ovvero "semplici".

Orbene, una lettura del primo comma dell'art. 31 del d. lgs. n. 198/96 rivela che il tipo di indicazioni protette e il loro ambito di tutela sono sostanzialmente coincidenti con quelli previsti dalla legislazione europea, con la significativa differenza di accesso alla tutela che, per i Regolamenti comunitari ma non per il d. lgs. n. 198/96, è subordinato alla registrazione della denominazione di origine o indicazione geografica. («1. Per indicazione geografica si intende quella che identifica un paese, una regione o una località, quando sia adottata per designare un prodotto che ne è originario e le cui qualità, reputazione o caratteristiche sono dovute esclusivamente o essenzialmente all'ambiente geografico d'origine, comprensivo dei fattori naturali, umani e di tradi-

zione.").

Da questo dato discenderebbero due conseguenze:

1) la prima è che all'indicazione geografica relativa al Salame Felino, così come definita dalla Corte di Giustizia e cioè appunto "semplice", in realtà non dovrebbe potersi applicare la normativa contenuta nel d. lgs. 198/06 in quanto essa fa riferimento ad una fattispecie coincidente con quella protetta dai Regolamenti comunitari. Il giudice nazionale, dunque, all'atto di verificare, come disposto dalla Corte di Giustizia, se il regime di protezione delle denominazioni geografiche stabilito nel d. lgs. 198/06 concerna effettivamente prodotti per i quali non esiste un nesso particolare tra le loro caratteristiche e la loro origine geografica, non potrebbe far altro che constatare la coincidenza tra le indicazioni protette dal decreto nazionale e le Dop e le Igp come descritte dal Regolamento comunitario e perciò concluderne che la normativa nazionale non soddisfa la condizione prescritta dalla Corte di Giustizia.

2) la seconda conseguenza, che in realtà esula dall'oggetto della presente riflessione in quanto riguarda le indicazioni geografiche c.d. "qualificate" sarebbe che, secondo la posizione costantemente assunta dalla Corte di Giustizia in materia, le indicazioni geografiche di cui parla il d. lgs. n. 198/96 non potrebbero ricevere tutela contemporaneamente anche dalla normativa nazionale, oltre che dal Regolamento comunitario su Dop e Igp, stante la natura esauriente ed esclusiva del regime di tutela già previsto per tali indicazioni a livello dell' U.E.

Tornando però alle indicazioni geografiche semplici, da quanto rilevato si può concludere che esse restano nondimeno soggette all'applicazione della disciplina della concorrenza sleale, in relazione al loro uso "non veritiero", disciplina fatta salva peraltro anche dall'inciso iniziale dello stesso art. 30 c.p.i. (e, prima, dall'art. 30 del d. lgs. n. 198/96)³⁸.

Resta, pertanto, fermo il divieto di utilizzare, anche nel territorio nazionale, nomi geografici che inducono a ritenere che il prodotto proviene da una località diversa dal vero luogo di origine, trattandosi, in questo caso, di un segno distintivo idoneo ad ingannare il pubblico e a sviare la concorrenza.

E' stato rilevato da qualcuno che, laddove l'indicazione geografica semplice si intendesse come mero toponimo del tutto neutro agli occhi del consumatore, riuscirebbe difficile immaginare come il suo uso, anche in relazione a prodotti provenienti da zone diverse, possa costituire atto di concorrenza sleale, dovendosi per definizione escludere che vi sia agganciamento a una reputazione in quel caso non esistente o un inganno rilevante per le scelte d'acquisto del consumatore. In generale, quindi, sarebbe difficile ipotizzare che

⁽³⁸⁾ Sul punto, cfr. Libertini, *Commento all'art. 31 d. lgs. 198/96*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 1998, 161 ss.; Id., *Indicazioni geografiche e segni distintivi*, in *Riv. dir. comm.*, 1996, I, 1033 ss. Nello stesso senso, G. E. Sironi, *La modifica della disciplina delle indicazioni geografiche*, in *Il dir. ind.*, 2010, 6, 536 ss., il quale conclude per la possibilità di applicazione della disciplina della concorrenza sleale, ed anche della pubblicità ingannevole o comparativa illecita e delle pratiche commerciali sleali, anche nell'ipotesi di indicazioni qualificate ma non registrate, "ove l'uso di queste indicazioni dia vita ad un agganciamento parassitario o a un inganno del pubblico, o sia comunque contrario ai principi della correttezza professionale".

l'uso di siffatta indicazione possa dare un vantaggio concorrenziale³⁹.

Si è pertanto suggerito "di definire l'indicazione semplice in modo più ampio, riconducendo a questa nozione anche i casi di nomi geografici indicativi di luoghi che non caratterizzano qualitativamente il prodotto e in relazione ai quali non vi è una specifica reputazione del prodotto connessa a un'origine da essi; e che tuttavia godono in generale di una buona fama e potrebbero perciò in una certa misura orientare le scelte del consumatore, rappresentando ai suoi occhi un motivo di preferenza"⁴⁰.

Questa sorta di ipotesi intermedia tra prodotti con una reputazione specifica in quanto provenienti da una certa zona e prodotti con una indicazione totalmente neutra, si identificherebbe coi frequenti casi di generico buon nome di una zona, idoneo a dare un vantaggio concorrenziale anche per prodotti non propriamente tipici.

Per quanto riguarda le vicende circolatorie dei prodotti contrassegnati con questo tipo di indicazioni all'interno dell'Unione, non potendo essi godere di un regime di protezione uniforme non trattandosi di Dop o Igp, essi rimarranno così esposti alle diverse concezioni nazionali circa la meritevolezza della tutela ed ai conseguenti strumenti giuridici, oltre che all'esistenza di Accordi internazionali che possano vincolare alcuni Stati membri⁴¹. L'unico limite a questa oggettiva debolezza delle indicazioni di provenienza è individuabile nella tutela dei consumatori e della lealtà commer-

ciale e, dunque, nel profilo di possibile ingannevolezza delle etichette che ne facciano indebitamente uso. Con riferimento alle denominazioni di vendita, infatti, il Regolamento n. 1169/2011 impone il rispetto dei più generali principi di correttezza e trasparenza previsti dall'art. 7⁴², in ciò peraltro in linea con gli artt. 5 e 6 della direttiva 2005/29/CE sulla pubblicità e le pratiche commerciali sleali⁴³.

La tutela di questi toponimi, dunque, pur se non legata a forme di riconoscimento pubblicistico, potrebbe trovare efficace copertura anche all'estero nelle disposizioni attuative di queste norme comunitarie la cui applicazione è senz'altro demandata ex officio agli Stati membri.

Per concludere, nonostante nel frattempo il Salame Felino abbia ottenuto la registrazione come Igp nel marzo 2013, la sentenza in esame resta rilevante nella misura in cui conferma e chiarisce l'orientamento della Corte di Giustizia in materia di indicazioni geografiche semplici. Già oltre un decennio fa si registrava una dinamica evolutiva delle giurisprudenze, anche comunitaria, che andava nella direzione di "riconoscere legittimazione esclusiva all'uso di un nome geografico nella designazione dei prodotti alimentari a coloro che effettivamente producono nelle località menzionate, escludendo nello stesso tempo che l'utilizzazione di una designazione geografica possa essere considerata fuorviante e vuota di contenuti connotanti ove non accompagnata da elementi materiali e misurabili"⁴⁴.

⁽³⁹⁾ In questo senso, P. Auteri, *Indicazioni geografiche, disciplina delle pratiche commerciali scorrette e concorrenza sleale*, in "Studi in onore di Paola A. E. Frassi", Milano, 2010, 39 (nota 23), e G. E. Sironi, *Conflitti tra marchi e indicazioni comunitarie di qualità (DOP, IGP, STG)*, in *Le indicazioni di qualità degli alimenti. Diritto internazionale ed europeo*, cit., 231.

⁽⁴⁰⁾ Così, G. E. Sironi, *La modifica della disciplina delle indicazioni geografiche*, cit., 540, il quale a sua volta cita P. Auteri, *Indicazioni geografiche, disciplina delle pratiche commerciali scorrette e concorrenza sleale*, cit., 50, laddove quest'ultimo include nelle indicazioni semplici anche le "indicazioni di provenienza cui il pubblico attribuisce (o può attribuire anche potenzialmente) importanza ricollegando alle stesse una reputazione anche se non riconducibile a precisi e verificabili fattori" e porta come esempi quelli del riferimento alla Svizzera per gli orologi o a Parigi per la moda o i profumi.

⁽⁴¹⁾ Come era avvenuto nel caso che ha dato origine ai rinvii pregiudiziali nelle due sentenze Bud citate, in cui esisteva un accordo internazionale fra Repubblica d'Austria e di Cecoslovacchia per la tutela reciproca delle rispettive denominazioni geografiche. Nel Codice della Proprietà Industriale, l'art. 30, relativo alla tutela delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine, fa esplicitamente "salve le convenzioni internazionali in materia".

⁽⁴²⁾ Il Regolamento n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011, "relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori", in vigore dal 13 dicembre 2014, abroga la precedente direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 marzo 2000 "relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità".

L'art. 7 del Reg. n. 1169/2011 (Pratiche leali di informazione) prevede che "1. Le informazioni sugli alimenti non inducono in errore, in particolare: a) per quanto riguarda le caratteristiche dell'alimento e, in particolare, la natura, l'identità, le proprietà, la composizione, la quantità, la durata di conservazione, il paese d'origine o il luogo di provenienza, il metodo di fabbricazione o di produzione".

Sul Regolamento n. 1169/2011, v. L. Costato, *Le etichette alimentari nel nuovo Regolamento n. 1169/2011*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, 658 ss.; A., Jannarelli, *La fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori nel nuovo Reg. n. 1169/2011 tra l'onniscopertività dell'approccio e l'articolazione delle tecniche performative*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, 38 ss.; F. Albisinni, *La comunicazione al consumatore di alimenti, le disposizioni nazionali e l'origine dei prodotti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, 66 ss.; M. Giuffrida, *Pratiche leali di informazione e informazioni volontarie*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, 79 ss.

⁽⁴³⁾ Direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2005 "relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno". Gli artt. 5 e 6 sono relativi al divieto di pratiche commerciali sleali o ingannevoli.

Cfr. A. Astazi, *Pratiche commerciali scorrette nell'ambito dei contratti del consumo alimentare e tutela dei consumatori. I nuovi poteri dell'AGCM*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n.2-2008; Minervini – Rossi Carleo (a cura di), *Le pratiche commerciali sleali. Direttiva comunitaria e ordinamento italiano*, Milano 2007.

⁽⁴⁴⁾ Così, F. Albisinni, *L'aceto balsamico di Modena, il torrone di Alicante e la birra di Warsteiner*, cit., 116.

Non può che concordarsi con chi già allora definiva il diritto all'uso al nome geografico come un "diritto oggetto di un'appartenenza aperta" (nel senso che l'esclusione opera solo per chi è fuori del territorio considerato), non dipendente da una previa concessione dell'autorità, né da altra attestazione o certificazione di natura pubblica (diversamente da quanto accade appunto nell'ambito della normativa su Dop e Igp)⁴⁵.

ABSTRACT

With the decision in case C-35/13, the Court of Justice ruled that Eu legislation such as Council Regulation No 2081/82 does not afford protection to a geographical designation which has not obtained a Community registration, but that

that geographical designation may nevertheless be protected, should the case arise, under national legislation concerning geographical designations relating to products for which there is no specific link between their characteristics and their geographical origin, provided, however, that, first, the implementation of that legislation does not undermine the objectives pursued by Regulation No 2081/92 as amended by Council Regulation (EC) No 535/97 and, secondly, it does not contravene the principle of the free movement of goods, matters which fall to be determined by the national court.

This decision ends a sixteen-year-long battle over the denomination "Salame di Felino" and its protection at national level. In particular, the author explores the consequences and repercussions of this judgement at national legislative level.

La sentenza della Corte di Giustizia

Corte di giustizia UE, IX SEZIONE, 8 maggio 2014, causa C-35/13 – Assica (Associazione Industriali delle Carni e dei Salumi) e Kraft Foods Italia SpA – Associazione fra produttori per la tutela del «Salame Felino» (e altri).

Prodotti agricoli ed alimentari – Regolamento (CEE) n. 2081/92 – Tutela delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine– Ambito di applicazione *ratione materiae* – Protezione delle denominazioni concernenti i prodotti per i quali non esiste un nesso particolare fra le loro caratteristiche e la loro origine geografica– Presupposti

Il regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio, del 14 luglio 1992, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli ed alimentari, come modificato dal regolamento (CE) n. 535/97 del Consiglio, del 17 marzo 1997, deve essere interpretato nel senso che esso non attribuisce un regime di protezione a una denominazione geografica priva di registrazione comunitaria, ma che quest'ultima può essere protetta, eventualmente, in forza di una disciplina nazionale relativa alle denominazioni geografiche concernenti i prodotti per i quali non esiste un nesso particolare tra le loro caratteristiche e la loro origine geografica, a condizione, tuttavia, da un lato, che l'applicazione di siffatta disciplina non comprometta gli obiettivi perseguiti dal regolamento n. 2081/92, come modificato dal regolamento n. 535/97, e, dall'altro, che essa non sia in contrasto con la libera circolazione delle merci di cui all'articolo 28 CE, circostanze che spetta al giudice nazionale verificare.

(Omissis)

Sulla seconda questione

- 24 Con la sua seconda questione, che è d'uopo esaminare in primo luogo, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se il regolamento n. 2081/92 debba essere interpretato nel senso che esso attribuisce un regime di protezione a una denominazione geografica priva di registrazione comunitaria.
- 25 Relativamente, innanzitutto, al regime da applicare sul mercato dell'Unione a una denominazione geografica sprovvista di registrazione, occorre rilevare che, alla data dei fatti in discussione nel procedimento principale, l'unico regime di protezione delle denominazioni geografiche previsto dal diritto dell'Unione era quello di cui al regolamento n.2081/92.
- 26 Orbene, come risulta dal dodicesimo considerando e dall'articolo 13, paragrafo 1, del menzionato regolamento, per poter godere del regime di protezione previsto dallo stesso, il regolamento in parola ha introdotto un obbligo di registrazione comunitaria delle denominazioni geografiche (v., in tal senso, sentenza Chiciak e Fol, C-129/97 e C-130/97, EU:C:1998:274, punti 25 e 26).
- 27 Ne discende che, sul mercato comunitario, quando una denominazione geografica è priva di registrazione, alla luce delle disposizioni del regolamento n. 2081/92, essa non è tale da poter godere del regime di protezione previsto da quest'ultimo.
- 28 Per quanto riguarda, quindi, il regime da applicare sul mercato di uno Stato membro, dalla giurisprudenza risulta che, benché il regolamento n. 2081/92 abbia lo scopo di prevedere un sistema di tutela uniforme ed esauriente (v. sentenza Bud jovický Budvar, C-478/07, EU:C:2009:521, punto 114), detta esclusività non osta, tuttavia, a che si applichi un regime di protezione delle denominazioni geografiche il quale si colloca al di fuori del suo ambito di applicazione (v., in tal senso, sentenza Warsteiner Brauerei, C-312/98, EU:C:2000:599, punto 54).

⁽⁴⁵⁾ Cfr. F. Albisinni, *L'aceto balsamico di Modena, il torrone di Alicante e la birra di Warsteiner*, cit., 121.

- 29 A tale proposito dal nono considerando e dall'articolo 2, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 2081/92 risulta che il regime di protezione previsto da siffatta disposizione si limita alle denominazioni concernenti i prodotti per i quali esiste un nesso particolare tra le loro caratteristiche e la loro origine geografica (v., in tal senso, sentenza Bud jovický Budvar, C-216/01, EU:C:2003:618, punto 76).
- 30 Di conseguenza, poiché le denominazioni di provenienza geografica servono unicamente a mettere in rilievo l'origine geografica di un prodotto, indipendentemente dalle caratteristiche particolari di quest'ultimo, esse non ricadono nell'ambito di applicazione del regolamento n. 2081/92 (v., in tal senso, sentenza Warsteiner Brauerei, EU:C:2000:599, punto 44).
- 31 Pertanto, il regime di protezione che può applicarsi, eventualmente, sul mercato di uno Stato membro, a una denominazione geografica priva di registrazione comunitaria è quello previsto per le denominazioni geografiche concernenti i prodotti per i quali non esiste un nesso particolare tra le loro caratteristiche e la loro origine geografica.
- 32 Nel caso di specie spetta al giudice del rinvio verificare se il regime di protezione delle denominazioni geografiche stabilito dal decreto legislativo n. 198/1996 soddisfi tale condizione.
- 33 Qualora il giudice del rinvio giungesse alla conclusione che il menzionato regime si propone di proteggere le denominazioni geografiche concernenti i prodotti per i quali non esiste un nesso particolare tra le loro caratteristiche e la loro origine geografica, si deve ricordare che, affinché un siffatto regime possa venire applicato, esso deve essere conforme ai requisiti impostigli dal diritto dell'Unione. A tale riguardo devono essere soddisfatte due condizioni, ossia, da un lato, la sua applicazione non deve compromettere gli obiettivi del regolamento n. 2081/92 (v., in tal senso, sentenza Warsteiner Brauerei, EU:C:2000:599, punto 49) e, dall'altro, essa non deve risultare in contrasto con la libera circolazione delle merci cui all'articolo 28 CE (v., in particolare, in tal senso, sentenza Bud jovický Budvar, EU:C:2003:618, punti da 95 a 97).
- 34 Relativamente alla prima condizione, tenuto conto dell'ambito di applicazione del regolamento n. 2081/92, al fine di non pregiudicare gli scopi dello stesso, la protezione attribuita da un regime nazionale deve avere l'effetto non di garantire ai consumatori che i prodotti i quali godono di tale protezione presentino una qualità o una caratteristica determinata, bensì esclusivamente quello di garantire che siffatti prodotti provengano effettivamente dall'area geografica di cui si tratti.
- 35 Relativamente alla seconda condizione, occorre rilevare che un regime nazionale di protezione delle denominazioni, come quello in discussione nel procedimento principale, anche allorché si applica sia ai prodotti nazionali che a quelli importati nel territorio dello Stato interessato, è idoneo a favorire la commercializzazione dei prodotti di origine nazionale a scapito dei prodotti importati (sentenza Pistre e a., da C-321/94 a C-324/94, EU:C:1997:229, punto 45).
- 36 Di conseguenza, una siffatta disciplina deve essere considerata come una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa alla libera circolazione delle merci di cui all'articolo 28 CE.
- 37 Benché una restrizione del genere possa essere giustificata da un'esigenza imperativa di interesse generale di protezione della leale concorrenza o da quella della tutela dei consumatori (v., in particolare, in tal senso, sentenza Budjovický Budvar, EU:C:2003:618, punto 109), una data disciplina nazionale, per risultare compatibile con il diritto dell'Unione, deve applicarsi in modo non discriminatorio, essere idonea a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non eccedere quanto necessario per il raggiungimento dello stesso (sentenza Corporación Dermoestética, C-500/06, EU:C:2008:421, punto 35, e giurisprudenza citata).
- 38 Spetta al giudice nazionale verificare, da un lato, che l'applicazione della disciplina nazionale in questione non abbia per oggetto o per effetto di garantire ai consumatori che i prodotti che sono commercializzati con una denominazione geografica specifica presentano una qualità o una caratteristica determinata e, dall'altro, che l'attuazione della disciplina in parola persegua un'esigenza imperativa di interesse generale, sia applicata in modo non discriminatorio, sia idonea a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non ecceda quanto necessario per il raggiungimento dello stesso.
- 39 Alla luce del complesso delle suesposte considerazioni è d'uopo rispondere alla seconda questione dichiarando che il regolamento n. 2081/92 deve essere interpretato nel senso che esso non attribuisce un regime di protezione a una denominazione geografica priva di registrazione comunitaria, ma che quest'ultima può essere protetta, eventualmente, in forza di una disciplina nazionale relativa alle denominazioni geografiche concernenti i prodotti per i quali non esiste un nesso particolare tra le loro caratteristiche e la loro origine geografica, a condizione, tuttavia, da un lato, che l'applicazione di siffatta disciplina non comprometta gli obiettivi perseguiti dal regolamento n. 2081/92 e, dall'altro, che essa non sia in contrasto con la libera circolazione delle merci di cui all'articolo 28 CE, circostanze che spetta al giudice nazionale verificare.
- Sulla prima questione
- 40 Con la prima questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 2 del regolamento n. 2081/92 debba essere interpretato nel senso che esso esclude il fatto che una associazione di produttori, come quella di cui si tratta nel procedimento principale, possa avvalersi del diritto esclusivo di utilizzare, nel complesso dell'Unione, una denominazione di origine geografica impiegata nel territorio di uno Stato membro per designare un certo tipo di salume, senza aver previamente ottenuto da tale Stato un provvedimento giuridicamente vincolante nel quale siano definiti le condizioni e i limiti relativi alla protezione di una siffatta denominazione.
- 41 Al riguardo, dal momento che è pacifico che la denominazione geografica in causa non godeva di una registrazione comunitaria alla data dei fatti controversi, e tenuto conto della risposta fornita alla seconda questione, occorre constatare che l'associazione di produttori di cui si tratta nel procedimento principale non può, in ogni caso, avvalersi, sulla base del regolamento n. 2081/92, del diritto esclusivo di utilizzare, nel complesso dell'Unione, una siffatta denominazione geografica.
- 42 In tale contesto non occorre rispondere alla prima questione. (Omissis)

Presentazione in lingua italiana ed obbligo di notifica al Ministero della Salute dell'etichetta di integratori alimentari venduti in Italia, da imprese straniere, via Internet

Emiliano Marchisio

Considerazioni introduttive

È ormai frequente che gli integratori alimentari¹ siano venduti ai consumatori finali attraverso Internet, anche da parte di imprese aventi sede in paesi diversi da quelli di residenza dei consumatori medesimi. Tale scenario di distribuzione sollecita l'interprete ad interrogarsi sulla applicabilità alla presentazione e vendita *on line* di regole pensate per modalità distributive "tradizionali". Nel presente articolo interesserà verificare, in particolare, se, in tali ipotesi, sussista anche per l'impresa estera l'obbligo di notifica al Ministero della salute dell'etichetta e quello di presentazione dei prodotti in lingua italiana.

La trattazione si articolerà in tre passaggi:

a) innanzitutto, occorrerà chiarire se la disciplina italiana della etichettatura e della presentazione dei prodotti alimentari (quali gli integratori), nonché la relativa pubblicità, sia applicabile ai prodotti venduti ai consumatori italiani, mediante siti *Internet*, da parte di imprese estere, a tal fine chiarendo a quali condizioni i prodotti si intendano offerti in vendita a cittadini italiani. Al proposito occorre, sin d'ora, osservare come l'indagine di cui trattasi

debba distinguere il caso della vendita di prodotti provenienti da Paesi appartenenti alla UE o allo SEE ovvero, diversamente, provenienti da Paesi terzi, anche se tale distinzione non comporta differenze nel trattamento normativo ai fini della presente indagine. Tra le altre conseguenze, infatti, può menzionarsi quella per la quale il principio di "mutuo riconoscimento" opera solo nei confronti dei primi (cfr. § 5). D'altra parte, rispetto ai secondi vige un meccanismo di verifica che ne consente la commercializzazione in Italia solo dopo la scadenza di 90 giorni dalla notifica dell'etichetta al Ministero della Salute, in assenza di osservazioni da parte di questo ultimo (cfr. § 3);

- b) secondariamente, si dovrà verificare se la disciplina italiana sull'obbligo di notifica di integratori alimentari sia applicabile ai prodotti venduti, da parte di imprese estere, mediante siti *Internet*;
- c) infine, sarà necessario chiedersi se la violazione degli obblighi di presentazione dei prodotti in lingua italiana e di notifica dell'etichetta al Ministero costituiscano "pratiche commerciali scorrette" sanzionabili da parte della Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, il che si collega al problema se sussista la competenza di tale Autorità in relazione a pratiche commerciali scorrette in relazione alla vendita di prodotti mediante siti *Internet* da parte di imprese estere.

1.- Il primo interrogativo: la disciplina della etichettatura e della presentazione degli integratori e dei prodotti alimentari e gli obblighi di chiarezza e trasparenza informativa

La disciplina comunitaria delle indicazioni obbligatorie nella etichettatura e nella presentazione dei prodotti alimentari è contenuta nella Direttiva 2000/13/CE del Parlamento

(¹) Si definiscono integratori alimentari i "prodotti alimentari destinati ad integrare la comune dieta e che costituiscono una fonte concentrata di sostanze nutritive, quali le vitamine e i minerali, o di altre sostanze aventi un effetto nutritivo o fisiologico, in particolare, ma non in via esclusiva, aminoacidi, acidi grassi essenziali, fibre ed estratti di origine vegetale, sia monocomposti che pluricomposti, in forme predosate" (Direttiva 2002/46/CE, attuata con il decreto legislativo 21 maggio 2004, n. 169). Cfr. altresì le definizioni date nell'art. 2.1(a) Dir. 2002/46/CE e nell'art. 2.1 D. Lgs. 169/2004. Essi non hanno proprietà curative ma servono a integrare una normale dieta, completandola.

In materia cfr., tra gli altri, L. Costato, *Circolazione degli alimenti, competenza nazionale e competenza comunitaria*, in *Dir. Giur. Agr. Alim. Amb.*, 2004, p. 159; A. Germanò e E. Rook Basile, *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino, Giappichelli, 2005; N. Lucifero, *Etichettatura degli alimenti: comunicazione legale e comunicazione volontaria*, in *Dir. Giur. Agr. Alim. Amb.*, 2009, p. 14; E. Togni, *Smart Foods e integratori alimentari: profili di regolamentazione e responsabilità in una comparazione tra Europa e Stati Uniti*, Trento Law and Technology Research Group, Student Paper Series n. 3, giugno 2011, in http://eprints.biblio.unitn.it/2215/1/Izzo_Trento_Lawtech_Student_Paper_3.pdf; J.A. Berry e L.L. Larsen, *The Regulation of Dietary Supplements*, in *Health Policy*, 2003, p. 410; C. Bottari e P. D'onofrio, *La disciplina legislativa degli integratori alimentari*, in *Sanità Pubblica e Privata*, 2005, p. 69; F. Capelli e B. Klaus, *I problemi ancora aperti dopo la sentenza della Corte di Giustizia che conferma la validità della direttiva sugli integratori alimentari*, in *Dir.com. e degli scambi intern.*, 2005, p. 443; F. Capelli e B. Klaus, *Il Regolamento CE n.1924/2006 in materia di indicazioni nutrizionali e sulla salute da riportare sulle etichette dei prodotti alimentari*, in *Dir.com. e degli scambi intern.*, p.803; E.d. Cosimo, *Il ravvicinamento delle legislazioni e la tecnica redazionali comunitaria: lo strano caso degli integratori alimentari*, in *Dir.Publ.Comp.Eur.*, 2005, p. 1963; nonché le informazioni e gli approfondimenti che si rinvergono sui siti istituzionali http://www.SALUTE.gov.it/portale/temi/p2_6.jsp?lingua=italiano&id=1267&area=Alimenti%20particolari%20e%20integratori&menu=integratori e <http://www.EFSA.europa.eu/it/topics/topic/supplements.htm>.

Europeo e del Consiglio del 20 marzo 2000. La Direttiva 2002/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 giugno 2002 detta ulteriori prescrizioni in materia di *"integratori alimentari commercializzati come prodotti alimentari e presentati come tali"* (art. 1.1 Dir. 2002/46/CE), il cui rispetto condiziona la liceità della commercializzazione degli integratori all'interno dell'UE (art. 3 Dir. 2002/46/CE). In particolare, gli artt. 6 ss. della citata Dir. 2002/46/CE impongono determinati cautele, obblighi e divieti nella etichettatura, presentazione e pubblicità degli integratori, inclusa la facoltà concessa agli Stati di prevedere l'obbligo di notifica dell'etichetta alla Autorità competente in occasione della immissione nel mercato di integratori (art. 10 Dir. 2002/46/CE), di cui si dirà meglio oltre al § 3. La citata direttiva fa espressamente salve le disposizioni generali in materia di etichettatura dettate nella Direttiva 2000/13/CE² per cui, in questa sede, deve volgersi l'attenzione soprattutto a questa ultima.

La Direttiva 2000/13/CE, per quanto ora interessa, è *"fondata anzitutto sulla necessità d'informare e tutelare i consumatori"*³. Tanto è vero che *"le istruzioni per l'uso di un prodotto alimentare devono essere indicate in modo da consentirne un'adeguata utilizzazione"*⁴ e *"le indicazioni previste all'articolo 3 e all'articolo 4, paragrafo 2, devono essere facilmente comprensibili ed apposte in un punto evidente, in modo da essere facilmente visibili, chiaramente leggibili e indelebili"*⁵.

Se ne desume che la immediata comprensibilità, da parte dei consumatori finali, della lingua utilizzata nella etichettatura e nella presentazione dei prodotti assume una rilevanza fondamentale nell'ambito della disciplina in commento⁶, come avviene pure, lo notiamo per inciso, nella correlata disciplina dei cc.dd. *claims*⁷. Ciò è confermato dalla circostanza per la quale la Direttiva 2000/13/CE consente, nel perseguimento del menzionato obiettivo di chiarezza informativa, agli *"Stati membri di imporre requisiti linguistici, nel rispetto delle regole del trattato"*⁸. L'applicazione specifica di tale regola si rinviene anche in altre disposizioni della direttiva citata; a titolo di esempio, quando essa prevede l'obbligo di *"diciture particolari"* in relazione ad alcuni prodotti (quali, ad esempio, l'indicazione che un prodotto alimentare è stato trattato con radiazioni ionizzanti o la previsione della data di scadenza per il consumo del prodotto), lo fa indicando *specificamente* la dicitura richiesta in tutte le lingue dei Paesi aderenti⁹.

Conseguentemente, gli Stati membri *"vietano nel proprio territorio il commercio dei prodotti alimentari per i quali le indicazioni previste dall'articolo 3 e dall'articolo 4, paragrafo 2, non figurano in una lingua facilmente compresa dal consumatore, a meno che l'informazione di quest'ultimo sia effettivamente assicurata da altre misure stabilite per una o più indicazioni dell'etichettatura ..."*¹⁰.

Si noti come tale disciplina non impone l'obbligo di immediata comprensibilità di cui si è detto al produttore *in quan-*

⁽²⁾ Cons. 17 e art. 6.3 Dir. 2002/46/CE.

⁽³⁾ Cfr. Cons. 6, Cons. 14; art. 1.1; art. 2.1, art. 5.3 Dir. 2000/13/CE.

⁽⁴⁾ Come previsto dall'art. 11.1 Dir. 2000/13/CE.

⁽⁵⁾ Così l'art. 13.2 Dir. 2000/13/CE.

⁽⁶⁾ La centralità dell'etichetta ai fini della chiarezza informativa sulle caratteristiche del prodotto si rinviene, come sottolineato, dall'AGCM, dalla osservazione per la quale il d. lgs. 169/2004 (di recepimento della Direttiva n. 2002/46/CE "per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative agli integratori alimentari"), che regola la produzione e la commercializzazione degli integratori alimentari, dispone all'art. 7, co. 3, nel caso in cui si tratti di integratori per i quali sono previste delle avvertenze sull'etichetta che i messaggi pubblicitari debbano contenere un esplicito invito a leggerle con attenzione (AGCM, PS1747, *Arkopharma-4321 SLIM*, Prov. n. 21619, 30 settembre 2010) *"con modalità che ne rendano immediata la percezione"* ed in modo *"esplicito e chiaro"* (AGCM, PS5251, *Integratori Max Nutrition*, Prov. n. 21470, 5 agosto 2010). Cfr. altresì Corte giustizia CE, 5 febbraio 2004, causa C-24/00.

⁽⁷⁾ Disciplinati dal Regolamento 20 dicembre 2006, n. 1924/2006/CE del Parlamento e del Consiglio Europeo, relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute (c.d. Regolamento *Claims*), a mente del quale al ricorrere di determinati requisiti è possibile riportare, nell'etichettatura, nella presentazione e nella pubblicizzazione dei prodotti alimentari in genere, le indicazioni nutrizionali e sulla salute, nonché quelle relative alle proprietà di certi alimenti di prevenire o curare malattie, indicazioni queste ultime prima vietate ai sensi della direttiva 2000/13/CE.

Come noto, il regolamento citato si propone immediate finalità di tutela dei consumatori, là dove ha lo scopo di evitare che le indicazioni nutrizionali presenti nell'etichettatura e pubblicità dei prodotti alimentari e degli integratori alimentari risultino fuorvianti per il consumatore medio inducendolo a scelte alimentari ingiustificate sul piano scientifico (cons. 16; cfr. AGCM, PS8768, *GARTEC-Miele Lifemel con proprietà terapeutiche*, Prov. n. 24627, 20 novembre 2013; AGCM, PS8493, *Happydent-Vivident-Daygum-Mentos-chewing gum allo xilitolo*, Prov. n. 24461, 24 luglio 2013) e si applica a tutti gli alimenti, inclusi gli integratori, ferma restando l'applicazione della normativa in materia di produzione, etichettatura e commercializzazione prevista per ogni specifico settore appartenente al *genus* alimentare. Ed infatti, anche tale disciplina sottende l'esigenza di consentire ai consumatori di compiere scelte consapevoli, garantendo loro un elevato livello di tutela e prevede una informazione non falsa, ambigua o fuorviante o comunque idonea a dare adito a dubbi sull'adeguatezza nutrizionale degli alimenti (art. 3 Reg. 1924/2006/CE).

⁽⁸⁾ Cons. n. 7 Dir. 2000/13/CE.

⁽⁹⁾ Cfr. art. 5.3 Dir. 2000/13/CE in materia di prodotti alimentari trattati con radiazioni ionizzanti; art. 10.1 Dir. 2000/13/CE in materia di data di scadenza.

⁽¹⁰⁾ Così l'art. 16.1 Dir. 2000/13/CE.

to tale ma solo nei limiti in cui i prodotti siano destinati ai consumatori comunitari. Il dato è confermato dalla regola che esclude l'applicazione della direttiva "ai prodotti destinati ad essere esportati fuori della Comunità"¹¹.

1.1.- La disciplina italiana della etichettatura e della presentazione dei prodotti alimentari: l'obbligo di utilizzo della lingua italiana

La disciplina nazionale della etichettatura, della presentazione e della pubblicità dei prodotti alimentari è contenuta nel D. Lgs. 27 gennaio 1992, n. 109. Il d.lgs. 21 maggio 2004, n. 169 detta, poi, una disciplina di dettaglio in riferimento agli "integratori alimentari commercializzati come prodotti alimentari e presentati come tali" (art. 1.1). Esso recepisce nel diritto italiano la Dir. 2002/46/CE e, conseguentemente, tra le altre previsioni riporta, agli artt. 6 ss., cautele, obblighi e divieti nella etichettatura, presentazione e pubblicità degli integratori (oltre ad optare per l'adozione in Italia dell'obbligo di notifica dell'etichetta, esaminato oltre al § 3). Come avviene per la disciplina comunitaria, il d.lgs. 169/2004 fa salve le disposizioni generali in materia di etichettatura dettate, nel diritto nazionale, dal citato d. lgs. 109/1992. Anche nella disciplina italiana, pertanto, in questa sede deve volgersi l'attenzione soprattutto alla disciplina generale piuttosto che a quella riservata ai soli integratori, peraltro ulteriormente precisata in numerose circolari ed altri atti ministeriali¹².

L'applicabilità del d. lgs. 109/1992 ai prodotti destinati al mercato italiano, indipendentemente dalla loro origine, è chiara dalla disposizione di apertura, a mente della quale "l'etichettatura dei prodotti alimentari, nonché la loro presentazione e la relativa pubblicità, sono disciplinate dal presente decreto"¹³. Tale previsione, riteniamo, è chiaro indice della centralità, ai fini dell'applicazione della disciplina in esame, del mercato ove il prodotto è presentato e pubblicizzato (e, pertanto, del mercato cui è destinato). Tale dato trova espressa ed inconfutabile conferma nella previsione per la quale il d. lgs. 109/1992 "non si applica ai prodotti alimentari destinati ad altri Paesi"¹⁴.

Il dato trova riconoscimento anche nelle decisioni dell'AGCM, nelle quali, correttamente, l'Autorità ritiene che la commercializzazione di integratori alimentari in Italia, anche attraverso internet, comporti l'obbligo dell'impresa di informarne il Ministero notificando copia dell'etichettatura¹⁵. La soluzione è perfettamente razionale e trova sostegno, in linea di principio, anche nella disciplina dei cc.dd. *claims*, dettata dal Regolamento (CE) 1924/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006, che concede di vietare l'utilizzo nel mercato italiano di *claims* consentiti in ordinamenti esteri ma non in Italia (ipotesi non infrequente nel caso di *claims* stampati sulle confezioni originarie, predisposte nel paese di produzione). Il che determina l'obbligo delle imprese distributrici in Italia di rietichettare dei prodotti e di verifica della liceità dei messaggi promozionali diffusi¹⁶.

Tanto chiarito, il d.lgs. 109/1992 condivide l'ispirazione generale della Direttiva 2000/13/CE e conferma, per quanto ora interessa, l'obbligo di corretta informazione del consumatore finale come principio centrale della disciplina¹⁷. Conferma, altresì, l'evidente principio per il quale la corretta informativa del consumatore pretende la sua presentazione nella lingua del consumatore stesso e, pertanto, impone che le indicazioni obbligatorie relative ai prodotti preconfezionati destinati al consumatore italiano siano riportate in lingua italiana¹⁸ "... nel momento in cui questi sono posti in vendita al consumatore"¹⁹.

L'esame della disciplina comunitaria e nazionale consente, pertanto, di affermare il principio per il quale la regolamentazione della etichettatura e della presentazione dei prodotti alimentari si applica non in ragione del paese di produzione o confezionamento dei prodotti medesimi ma in ragione del paese cui essi sono destinati, proprio perché posta a tutela della corretta e completa informazione dei consumatori finali.

1.2.- La destinazione del sito ai consumatori appartenenti al mercato italiano

Tanto premesso, la soluzione degli interrogativi oggetto della presente riflessione richiede che si definisca al ricor-

(¹¹) Cfr. art. 23 Dir. 2000/13/CE.

(¹²) Quali, ad esempio, le "Linee guida sugli integratori alimentari proposti come coadiuvanti di diete per il controllo e la riduzione del peso" (che si leggono in http://www.salute.gov.it/imgs/c_17_pubblicazioni_1015_allegato.pdf) o le "Linee guida sulla documentazione a supporto dell'impiego di sostanze e preparati vegetali (botanicals) negli integratori alimentari di cui al DM 9 luglio 2012 - Revisione maggio 2013" (in http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pagineAree_1268_listaFile_itemName_8_file.pdf).

(¹³) Art. 1.1 d. lgs. 109/1992.

(¹⁴) Così l'art. 29 d. lgs. 109/1992.

(¹⁵) AGCM, PI6065, Prodotti a base di Omega 3 Abm Well, Provv. n. 18666, 17 luglio 2008; AGCM, PB11, *Laborest*, Provv. n. 18486, 12 giugno 2008; AGCM, PI3803, *Bluefish di Roeder*, Provv. n. 11558, 20 dicembre 2002; AGCM, PI2925, *Natural Push-Up*, Provv. n. 8710, 21 settembre 2000.

(¹⁶) AGCM, PS5251, *Integratori Max Nutrition*, Provv. n. 21470, 5 agosto 2010; AGCM, PI2925, *Natural Push-Up*, Provv. n. 8710, 21 settembre 2000.

(¹⁷) Art. 2.1 d. lgs. 109/1992.

(¹⁸) Art. 3.2 d. lgs. 109/1992.

(¹⁹) Art. 3.3 d. lgs. 109/1992.

rere di quali condizioni un sito *Internet* possa intendersi rivolto ai consumatori appartenenti al mercato italiano²⁰.

Una indicazione in tal senso proviene dal Regolamento (UE) n. 1169/2011²¹. Nonostante tale Regolamento si applicherà solo a decorrere dal 13 dicembre 2014²², esso fornisce una chiave interpretativa particolarmente utile della disciplina sopra esaminata: posto che tale regolamento è destinato a sostituire la menzionata Direttiva 2000/13/CE, inevitabilmente esso recepisce l'esperienza e l'*acquis* derivante dalla sua applicazione negli anni passati.

In tal senso, il Regolamento 1169/2011 riconosce che "qualunque alimento fornito mediante la vendita a distanza dovrebbe rispettare gli stessi requisiti di informazione degli alimenti venduti nei negozi" e "le informazioni obbligatorie sugli alimenti dovrebbero essere disponibili anche prima che sia effettuato l'acquisto"²³. Tale obbligo, precisa opportunamente il regolamento, dovrebbe essere adempiuto, in principio, mediante l'indicazione delle informazioni di cui trattasi "sul supporto della vendita a distanza"²⁴, cioè, per quanto ora interessa, sulla pagina *web* con la quale gli integratori vengono commercializzati.

Il regolamento recepisce e conferma in pieno il principio, sopra enunciato²⁵, della chiarezza informativa e della necessità, a tal fine, che le informazioni rilevanti siano messe a disposizione "in una lingua facilmente comprensibile da parte dei consumatori degli Stati membri nei quali l'alimento è commercializzato"²⁶.

Stante l'evidenziata stretta corrispondenza tra il mercato di destinazione del prodotto e la lingua adottata nel medesimo mercato, è pacifico desumere che i beni o servizi venduti mediante un sito *Internet* possano intendersi destinati ai clienti del paese che adotta la lingua utilizzata nel sito stesso²⁷. La strettissima connessione esistente tra l'utilizzo di una lingua nella presentazione e vendita di un prodotto ed il mercato di destinazione del medesimo è confermato dagli studi in materia di *marketing* e distribuzione commerciale²⁸. Tutto quanto sopra premesso, riteniamo che fungano da indici per accertare che un sito *Internet* è effettivamente

indirizzato alla clientela italiana i seguenti indici:

- la redazione in lingua italiana;
- la estensione territoriale italiana del sito (.it), non ostando a ciò l'utilizzo della estensione comunitaria (.eu) o di estensioni non territoriali (.com);
- l'indicazione, nel contesto della pagina *web* o comunque del sito, della destinazione ai consumatori italiani, anche mediante l'utilizzo della bandiera nazionale;
- l'utilizzo di metodi di pagamento tipicamente italiani come la "PostaPay";
- la presenza sul sito di *forum* o *blog* redatti in lingua italiana;
- l'indicazione di servizi collaterali espressamente destinati all'Italia (ad esempio, con l'indicazione anche in lingua straniera: "We ship to Italy").

Si noti come l'utilizzo della lingua italiana, in principio condizione *sufficiente* per desumere la destinazione del sito al mercato italiano, non ne è tuttavia condizione *necessaria*, nel senso che l'utilizzo di lingue straniere non rappresenta necessariamente indice della destinazione non italiana del sito. Al contrario, accertata la destinazione al mercato italiano sulla base della ricorrenza degli indici sopra riportati alle lettere b-f o di altri indizi, l'utilizzo nel sito di una lingua diversa dall'italiano rappresenterebbe piuttosto una violazione dell'obbligo previsto dall'art. 3.2 d.lgs. 109/1992.

2.- Il secondo interrogativo: la disciplina italiana sull'obbligo di notifica di integratori alimentari

Posta la regola di generale applicabilità della regolamentazione della etichettatura e della presentazione dei prodotti alimentari in ragione del paese cui essi sono destinati, deve, ora, passarsi all'esame dell'obbligo specifico di notificazione dell'etichetta al Ministero della salute.

La disciplina comunitaria in materia di obbligo di notifica di integratori alimentari è contenuta nella già citata Direttiva 2002/46/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 10 giugno 2002. L'art. 10 della citata direttiva prevede che "per

⁽²⁰⁾ Essendo, in principio, irrilevante la nazionalità del produttore ai fini della applicazione della disciplina in commento: cfr. AGCM, PI5177, *Bio-Light*, Provv. n. 16587, 8 marzo 2007; AGCM, PI5010, *OK Linea*, Provv. n. 16005, 27 settembre 2006.

⁽²¹⁾ Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011.

⁽²²⁾ Come stabilito dall'art. 55.2 Reg. (UE) n. 1169/2011.

⁽²³⁾ Cons. 27 Reg. (UE) n. 1169/2011.

⁽²⁴⁾ Art. 14.1 Reg. (UE) n. 1169/2011.

⁽²⁵⁾ Cfr. § 1.1. Reg. (UE) n. 1169/2011.

⁽²⁶⁾ Art. 15.1 Reg. (UE) n. 1169/2011. Va da sé che "l'operatore del settore alimentare responsabile delle informazioni sugli alimenti è l'operatore con il cui nome o con la cui ragione sociale è commercializzato il prodotto o, se tale operatore non è stabilito nell'Unione, l'importatore nel mercato dell'Unione" (art. 8.1 Reg. (UE) n. 1169/2011), che deve assicurare "la presenza e l'esattezza delle informazioni sugli alimenti, conformemente alla normativa applicabile in materia di informazioni sugli alimenti e ai requisiti delle pertinenti disposizioni nazionali" (art. 8.2 Reg. (UE) n. 1169/2011).

⁽²⁷⁾ Cfr., quanto al diritto internazionale privato, l'art. 6.2 del Regolamento Roma I; quanto alla nozione di "vendita attiva": Commissione Europea, *Orientamenti sulle restrizioni verticali* (2010/C 130/01), § 51; Comunicazione della Commissione Europea, *Un diritto comune europeo della vendita per agevolare le transazioni commerciali transfrontaliere nel mercato unico*, Bruxelles, 11.10.2011, COM(2011) 636 definitivo.

⁽²⁸⁾ D.A. DePalma, B.B. Sargent and R.S. Beninato, *Can't Read, Won't Buy: Why Language Matters on Global Websites*, Lowell (MA) USA, 2006.

agevolare un controllo efficace degli integratori alimentari, gli Stati membri possono prescrivere che il fabbricante o il responsabile dell'immissione sul mercato nel loro territorio informi l'autorità competente in merito a tale commercializzazione, trasmettendo un campione dell'etichetta del prodotto stesso".

La disciplina nazionale in materia di integratori alimentari è contenuta nel d.lgs. 21 maggio 2004, n. 169. Il relativo art. 10.1 prevede che *"al momento della prima commercializzazione di uno dei prodotti di cui al presente decreto l'impresa interessata ne informa il Ministero della salute mediante la trasmissione di un modello dell'etichetta utilizzata per tale prodotto"*²⁹, così, pertanto, avvalendosi della facoltà prevista dal citato art. 10 Dir. 2002/46/CE. Se la procedura si conclude favorevolmente, i prodotti vengono inclusi in un registro pubblicato e aggiornato periodicamente dal Ministero.

Il successivo art. 10.3 d.lgs. 169/2004 prevede che *"per i prodotti provenienti da Paesi terzi l'immissione in commercio è consentita solo alla scadenza dei novanta giorni dal ricevimento dell'etichetta, in assenza di osservazioni da parte del Ministero della salute"*. L'obbligo di comunicazione dell'etichetta ed il termine intercorrente tra tale comunicazione e la messa in commercio hanno la funzione di consentire al Ministero della salute di prescrivere, ove lo ritenga opportuno, modifiche all'etichetta o l'inserimento nella stessa di apposite avvertenze³⁰ o di vietare la commercializzazione del prodotto quando lo ritenga pericoloso per la salute³¹.

Stante il principio per il quale la disciplina italiana sull'obbligo di notifica di integratori alimentari al Ministero della salute si applica alla messa in commercio in Italia di integratori

alimentari, indipendentemente dallo stato di provenienza dei medesimi (e, come si vedrà al successivo § 5, indipendentemente dalla vigenza del principio del c.d. "mutuo riconoscimento"); qualora sia accertata la destinazione ai consumatori italiani delle offerte promosse da imprese straniere mediante siti *Internet*³², non vi sarebbe dubbio che la commercializzazione dei prodotti (sia consentito ripetere: indipendentemente dallo stato di provenienza dei medesimi) sia soggetta all'obbligo di notifica al Ministero della salute degli integratori alimentari³³.

3.- Il terzo interrogativo: qualificazione come pratica commerciale scorretta della violazione degli obblighi di utilizzo della lingua italiana nella etichettatura, presentazione e pubblicità degli integratori e di notifica dell'etichetta

Seguendo il progetto espositivo sopra presentato, occorre interrogarsi sulla qualificabilità come "pratica commerciale scorretta" della violazione dell'obbligo di notifica al Ministero della salute di integratori alimentari venduti ai consumatori italiani da parte di imprese estere mediante siti *Internet*.

Tale pratica è senz'altro vietata. Ed infatti, come notato sopra, indipendentemente dalla necessità o meno di una espressa autorizzazione ministeriale, l'art. 10.1 del d.lgs. 169/2004 prevede che *"al momento della prima commercializzazione di uno dei prodotti di cui al presente decreto l'impresa interessata ne informa il Ministero della salute mediante la trasmissione di un modello dell'etichetta utilizzata per tale prodotto"* e, se i prodotti provengono da Paesi

⁽²⁹⁾ Con Circolare 6 marzo 2008, n. 4075, il Ministero della Salute ha dettato regole di dettaglio circa le "modalità da seguire per la procedura di notifica" in riferimento, tra altri, anche agli integratori alimentari. Ivi al paragrafo 4, si precisa, tra l'altro, che *"l'esame ministeriale dell'etichetta è volto ad accertare l'adeguatezza del prodotto in relazione alla composizione, agli apporti giornalieri, alle proprietà rivendicate e alle indicazioni, senza rivestire il significato di un esame formale dell'etichetta stessa. Le imprese devono farsi carico di assicurare che l'etichetta del prodotto immesso in commercio risulti conforme a tutte le disposizioni applicabili in materia di etichettatura, dettate dal D.Lgs. 27 gennaio 1992, n. 109, dal D.Lgs. 16 febbraio 1993, n. 77 ove applicabili, e dalla normativa specifica in cui ricade il prodotto oggetto della notifica. Le imprese sono tenute altresì ad assicurare la conformità dei prodotti notificati a tutte le disposizioni della legislazione alimentare in materia di sicurezza, ove applicabili"*. Cfr., sul tema, altresì AGCM, PS8493, Happydent-Vivident-Daygum-Mentos-chewing gum allo xilitolo, Prov. n. 24461, 24 luglio 2013.

⁽³⁰⁾ Art. 10.5 d.lgs. 169/2004.

⁽³¹⁾ Art. 10.6 d.lgs. 169/2004.

Si pensi, ad esempio, come nell'ambito del Piano di vigilanza sugli integratori alimentari commercializzati come prodotti alimentari (v.d.lgs. 21 maggio 2004 n. 169, art. 13), *"in attesa dell'adozione di specifiche disposizioni comunitarie il potere di vigilanza diretta a verificare che gli integratori alimentari con ingredienti vegetali non contengano le piante o gli estratti vegetali non ammessi dal Ministero della Salute è attribuito al Min. della Salute che, allo stato, lo ha esercitato - tra l'altro - prevedendo la notifica delle etichette e una lista delle piante non ammesse"*, sulla premessa per la quale *"la lista delle piante o gli estratti vegetali contenute negli integratori alimentari con ingredienti vegetali non ammessi dal Ministero della Salute ha portata cogente e vincolante"* (TAR Toscana, 12 giugno 2007, n. 860).

⁽³²⁾ Il cui accertamento deve essere effettuato nei termini indicati al precedente § 2.3.

⁽³³⁾ È pacifico, infatti, che la procedura di notifica rappresenta lo strumento tecnico che consente al Ministero della Salute di accertare l'idoneità della composizione e delle indicazioni degli integratori, tanto è vero che il Ministero, ove lo ritenga opportuno, può richiedere all'impresa notificante integrazioni, tra le altre, sui diversi costituenti (valutati non solo singolarmente ma anche per la possibilità di effetti tra loro interferenti), sulla adeguatezza delle quantità di assunzione consigliate sui metodi di analisi e sulla sicurezza d'uso (compresi gli aspetti relativi alla purezza e alla presenza di specifici contaminanti). Si pensi, ad esempio, alla ipotesi in cui uno Stato membro UE, *"in base a nuovi dati ... constata con motivazione circostanziata che un prodotto ... pur ottemperando a dette disposizioni, presenta un pericolo per la salute umana"*: art. 12.1 Dir. 2002/46/CE.

terzi, ai sensi dell'art. 10.3 "l'immissione in commercio è consentita solo alla scadenza dei novanta giorni dal ricevimento dell'etichetta, in assenza di osservazioni da parte del Ministero della salute"³⁴.

La notifica dell'etichetta al Ministero è condizione di liceità della messa in commercio, essendo palese che il completamento dell'iter di notifica dell'etichetta al Ministero rappresenta un adempimento necessario per la commercializzazione di integratori alimentari in Italia³⁵. Pertanto, la presentazione, commercializzazione e vendita di integratori alimentari in assenza di tale notifica è senz'altro vietata, posto che il d. lgs. 6 settembre 2005, n. 206 ("codice del consumo") qualifica come *in ogni caso ingannevoli* le ipotesi in cui si affermi, contrariamente al vero, o si generi comunque l'impressione "che la vendita del prodotto è lecita" (cfr. art. 23, co. 1, lett. i)³⁶.

Non contrasta con tale conclusione la circostanza per la quale la pubblicità degli integratori alimentari è soggetta ad una disciplina *ad hoc*, dettata dal d.lgs. n. 169/2004. Le previsioni contenute in tale decreto legislativo, infatti, "non si pongono affatto in contrasto con le norme del Codice del Consumo, ma con esse sono in rapporto di complementarietà e non di alternatività, in ragione della diversità degli interessi pubblici istituzionalmente tutelati dalle Amministrazioni rispettivamente competenti", posto che l'AGCM vigila sulla protezione del consumatore e sulla tutela della concorrenza mentre il Ministero della Salute persegue "la specifica finalità di verificare la sicurezza e l'assenza di pericolosità per la salute umana"³⁷.

Parimenti, deve considerarsi vietata l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità di integratori alimentari in lingue diverse dall'italiano, posto che, ai sensi dell'art. 9 d. lgs. 206/2005 "tutte le informazioni destinate ai consumatori e agli utenti devono essere rese almeno in lingua italiana" (co. 1) e "qualora le indicazioni" richieste "siano apposte in più lingue, le medesime sono apposte anche in lingua italiana e con caratteri di visibilità e leggibilità non inferiori a quelli usati per le altre lingue" (co. 2).

È ben vero che il codice del consumo non si applica ai "prodotti oggetto di specifiche disposizioni contenute in direttive o in altre disposizioni comunitarie e nelle relative norme nazionali di recepimento" (art. 8.1), come è il caso degli integratori alimentari. Nondimeno, "per i prodotti oggetto di disposizioni nazionali in materia di informazione del consumatore, le norme del presente capo si applicano per gli aspetti non disciplinati" (art. 8.2); dal che, riteniamo, ben può desumersi che la violazione della disciplina che impone l'utilizzo della lingua italiana nella presentazione e pubblicità degli integratori integra, oltre alla violazione delle norme già esaminate sopra, anche l'illecito della pratica commerciale scorretta, proprio in ragione dell'obbligo generale di utilizzo della lingua italiana dettato dal codice del consumo.

4.- La competenza dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato in relazione alle pratiche commerciali scorrette in esame

Chiarito che le condotte in esame costituiscono pratiche commerciali scorrette, deve osservarsi come il Regolamento (CE) n. 2006/2004 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 27 ottobre 2004 (c.d. "Regolamento sulla cooperazione per la tutela dei consumatori") determina la competenza dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato³⁸ per l'"attività di sorveglianza del mercato" in riferimento "[a]ll'ambito della propria giurisdizione"³⁹, così chiarendo che l'AGCM è competente per le violazioni della disciplina a tutela dei consumatori che avvengono in territorio italiano (che è, seppure impropriamente, la "giurisdizione" dell'AGCM).

Altrettanto pacifico è che tale competenza non si modifica né si limita in alcun modo quando il professionista abbia sede all'estero: "l'intervento dell'Autorità è indipendente dalla circostanza che i consumatori interessati si trovino nel territorio dello Stato membro in cui è stabilito il professionista o in un

⁽³⁴⁾ Cfr. *supra*, § 3.

⁽³⁵⁾ AGCM, PI4898, *Integratori alimentari Aminostar SRO*, Prov. n. 15347, 4 aprile 2006.

⁽³⁶⁾ "Così la pratica consistente nel presentare come lecita la vendita di un prodotto o la prestazione di un servizio che sono invece vietate: si pensi ad esempio al caso della vendita di una specialità medicinale sprovvista della necessaria autorizzazione del ministero della salute": così P. Testa, Commento all'art. 23 d. lgs. 206/2005, in L.C. Ubertaini (a cura di), *Concorrenza sleale e pubblicità*, estratto da Id., *Commentario Breve alle leggi su proprietà intellettuale e concorrenza*, IV ed., Padova, 2008, p. 337.

Parimenti, e sotto altro profilo, l'omissione relativa alla autorizzazione ministeriale (o, per quanto ora interessa, notifica) dell'integratore alimentare, senz'altro integra la violazione dell'art. 6 d. lgs. 2 agosto 2007, n. 145 (sulla pubblicità ingannevole relativamente a prodotti pericolosi per la salute): AGCM, PI1627, *Potentia Vigor e Lady Desire*, Prov. n. 5848, 1 aprile 1998; AGCM, PI954, *Food & Fitness*, Prov. n. 4635, 30 gennaio 1997. Ciò, peraltro, perfettamente in linea con la costante affermazione per la quale sono da censurare le omissioni relative a qualificazioni giuridiche rilevanti ai fini dell'apprezzamento del prodotto da parte del consumatore, come accade per la mancata indicazione della carenza della omologazione ministeriale dei telefoni *cordless* per la quale, tra gli altri, cfr.: AGCM, PI2927, *Electronic System*, Prov. n. 8736, 27 settembre 2000; AGCM, PI2927, *Electronic System*, Prov. n. 4301, 27 settembre 2000; AGCM, PI975, *Mediamark Cordless*, Prov. n. 4300, 10 ottobre 1996.

⁽³⁷⁾ TAR Lazio, Roma, 4 maggio 2009, n. 4490.

⁽³⁸⁾ Designata all'uopo Autorità competente dall'art. 27.1 del d. lgs. 6 settembre 2005, n. 206.

⁽³⁹⁾ Art. 3.1, lett. i, Reg. (CE) n. 2006/2004.

*altro Stato membro*⁴⁰. Indipendentemente dalla formulazione poco felice della disposizione, posto che la competenza dell'AGCM è determinata in ragione della appartenenza dei consumatori al mercato italiano, se ne deduce che la variabile è proprio il territorio in cui è stabilita l'impresa che etichetta, presenta o vende l'integratore alimentare.

Entrambi i principî sono espressamente riconosciuti ed affermati dalla stessa AGCM che, nel proprio "Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, clausole vessatorie"⁴¹, prevede l'estensione del termine del procedimento "nel caso in cui il professionista sia residente, domiciliato o abbia sede all'estero"⁴² nonché, nella medesima ipotesi, l'estensione del termine per la declaratoria di vessatorietà delle clausole⁴³. Il che ulteriormente conferma che la competenza non si determina in ragione della nazionalità dell'impresa (che può essere estera) ma in ragione della vendita nel mercato italiano di un dato prodotto.

Notiamo pure, seppure solo per inciso, come la diffusione via internet della pratica commerciale scorretta determina l'obbligo, per l'AGCM, di acquisire "prima di provvedere, ... il parere dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni" ai sensi dell'art. 27.2 d. lgs. 6 settembre 2005, n. 206.

5.- Una precisazione: irrilevanza dell'armonizzazione in ambito UE e del principio di "mutuo riconoscimento" ai fini dell'applicazione della normativa Italiana

Le conclusioni sopra raggiunte non sembrano dover essere modificate, in linea di principio, in ragione dell'avvenuta armonizzazione, o meno, delle regole relative ai singoli alimenti in ambito UE.

Quanto alla disciplina oggetto di esame, la regola del c.d. "mutuo riconoscimento" non impone di modificare le conclusioni cui si è pervenuti nella presente riflessione. Al proposito deve richiamarsi il Regolamento (CE) n. 764/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008 che, a tutela del corretto funzionamento del mercato unico europeo⁴⁴ e della libera commercializzazione dei prodotti (anche alimentari) autorizzati in altri stati appartenenti allo SEE,

prevede una disciplina comune delle "decisioni amministrative" destinate agli operatori economici, adottate o previste in base ad una "regola tecnica"⁴⁵, ove tali decisioni producano direttamente o indirettamente una limitazione nella commercializzazione in Italia del prodotto estero proveniente da un paese appartenente allo SEE⁴⁶.

Tale regolamento si applica solo alle regole non oggetto di armonizzazione a livello comunitario⁴⁷; esso, pertanto, non può applicarsi all'obbligo della etichettatura, della presentazione e della pubblicità di prodotti alimentari in una lingua "facilmente comprensibile da parte dei consumatori degli Stati membri nei quali l'alimento è commercializzato", che risulta armonizzata al livello comunitario da parte della Dir. 2000/13/CE (cfr. § 2).

Ancora: nonostante la Dir. 2002/46/CE impedisca agli Stati membri di restringere gli scambi comunitari per ragioni connesse, tra le altre, alla etichettatura dei prodotti, deve notarsi come l'imposizione dell'obbligo di preventiva notifica dell'etichetta ai sensi dell'art. 10 della direttiva 2002/46/CE non rappresenta una "regola tecnica" ai sensi del Reg. (CE) n. 764/2008, in quanto esso, in sé e per sé, non impone alcun divieto o limitazione alla importazione in Italia di prodotti comunitari⁴⁸ – potendo, invece, rappresentare una "regola tecnica" l'eventuale decisione, successiva alla notifica, di intervenire sulla, o limitare la, commercializzazione di un prodotto⁴⁹.

Tale conclusione trova sicuro sostegno nella disciplina di dettaglio dettata con Decreto (Min. Salute) 9 luglio 2012, emanato proprio ad integrazione dell'art. 10 d. lgs. 169/2004 (che prevede l'obbligo di notifica dell'etichetta in Italia) e "visto" il Reg. (CE) n. 764/2008⁵⁰. Secondo tale decreto, infatti, sono autorizzati le sostanze ed i preparati elencati nel relativo allegato 1 (art. 2.1); la commercializzazione di prodotti "non conformi ... è consentita secondo il principio del mutuo riconoscimento per prodotti legalmente fabbricati e commercializzati" all'interno dello SEE (art. 4.1) e, nondimeno, "resta ferma la procedura di notifica ai sensi dell'art. 10" citato (art. 3.1).

Né l'eventuale armonizzazione sembra poter incidere sulla competenza dell'AGCM in materia. L'avvenuta armonizzazione incide, ovviamente, su alcuni aspetti della disciplina, come ad esempio sulla competenza alla emanazione della

⁽⁴⁰⁾ Art. 27.2 del d. lgs. 6 settembre 2005, n. 206.

⁽⁴¹⁾ Delibera AGCM 8 agosto 2012, n. 23788.

⁽⁴²⁾ Art. 7.2 "Regolamento sulle procedure istruttorie" cit.

⁽⁴³⁾ Art. 21.5 "Regolamento sulle procedure istruttorie" cit.

⁽⁴⁴⁾ Cfr. Cons. n. 1-9 nonché art. 1.1 Reg. (CE) n. 764/2008.

⁽⁴⁵⁾ Come definita nell'art. 2.2 Reg. (CE) n. 764/2008.

⁽⁴⁶⁾ Art. 2.1 Reg. (CE) n. 764/2008.

⁽⁴⁷⁾ Art. 2.2(a) Reg. (CE) n. 764/2008.

⁽⁴⁸⁾ Così, espressamente, anche la Commissione UE, *Guidance document – The application of the Mutual Recognition Regulation to food supplements*, 1.2.2010, § 4.4.3 e, per quanto riguarda il procedimento di autorizzazione, § 4.4.2.

⁽⁴⁹⁾ Ad esempio, qualora il Ministero della salute decidesse, all'esito della notifica dell'etichetta, di prescrivere modifiche all'etichetta ex art. 10.5 d. lgs. 169/2004 ovvero di vietare la commercializzazione del prodotto in caso di "pericolo per la salute" ex art. 10.6 d. lgs. 169/2004, in quest'ultimo caso dovendo immediatamente comunicare il provvedimento alla Commissione europea ex art. 10.7 d. lgs. 169/2004.

⁽⁵⁰⁾ Non ci sembra revocabile in dubbio la legittimità, ai sensi del diritto comunitario, del decreto citato, posto che esso è stato emanato "acquisito il parere favorevole espresso dalla Commissione europea in data 20 ottobre 2011".

normativa applicabile: quando una disciplina è armonizzata, come è nel caso degli additivi, per le materie oggetto di armonizzazione la disciplina vigente è quella dell'UE e, in linea di principio, "gli Stati membri non possono adottare né mantenere disposizioni nazionali salvo se il diritto dell'Unione lo autorizza"⁵¹. Non ci sembra che l'armonizzazione modifichi, tuttavia, le competenze delle Autorità in sede di verifica ed applicazione della disciplina applicabile, quale che sia la competenza alla promulgazione o emanazione di questa ultima.

È ben vero, infatti, che, in presenza di armonizzazione, la verifica del rispetto della disciplina in materia di produzione è rimessa all'Autorità del Paese in cui la produzione (o l'importazione) avviene – meccanismi cc.dd. di "patente" o "autorizzazione unica".

Ciò non toglie, tuttavia, che la verifica del rispetto delle regole a tutela dei consumatori e della loro corretta informazione (quale è la disciplina sulla etichettatura, sulla presentazione e sulla vendita degli integratori alimentari) non possa che essere rimessa all'Autorità competente per l'ordinamento in cui si trovano i consumatori. La conclusione appare inevitabile, oltre che per motivi di interpretazione sistematica con la regolazione sopra menzionata, anche per motivi di razionalità: sarebbe infatti paradossale che la comprensibilità nella lingua italiana di una etichettatura o di una presentazione di alimenti fosse rimessa ad una Autorità non italiana, indipendentemente dalla armonizzazione o meno della relativa disciplina quanto a singoli elementi del prodotto.

6.- Brevi considerazioni conclusive ed un auspicio

In conclusione, deve ritenersi che la disciplina italiana che impone l'utilizzo della lingua italiana nella etichettatura e nella presentazione dei prodotti alimentari (quali gli integratori), nonché nella relativa pubblicità, sia applicabile ai prodotti venduti ai consumatori italiani, mediante siti *Internet*, da parte di imprese straniere (§ 2), sia che tali imprese operino all'interno dello SEE sia che esse operino in stati terzi. In relazione alle prime, infatti, trattandosi di materia armonizzata, la relativa applicazione prescinde dal principio del "mutuo riconoscimento" (§ 5).

A tal fine, devono intendersi destinati ai consumatori italiani quei siti *internet* che presentino le caratteristiche brevemente riassunte al precedente § 2.2. Si precisa, al proposito, che l'utilizzo di una lingua straniera non rappresenta necessariamente indice della destinazione non italiana del sito. Parimenti deve credersi applicabile, ai prodotti venduti ai

consumatori italiani da parte di imprese estere mediante siti *Internet*, la disciplina italiana sull'obbligo di notifica di integratori alimentari (§ 3), pur in questo caso sia che tali imprese operino all'interno dello SEE sia che esse operino in stati terzi. In relazione alle prime, infatti, la disciplina in commento, oltre ad essere oggetto di armonizzazione, non rappresenta, in sé, una "regola tecnica" limitativa della commercializzazione di prodotti comunitari in Italia (§ 5).

Infine, deve concludersi che l'utilizzo di una lingua diversa dall'italiano nella etichettatura, nella presentazione degli integratori e nella relativa pubblicità e la mancata notifica della commercializzazione di tali prodotti al Ministero della salute costituiscano "pratiche commerciali scorrette" sanzionabili da parte della Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (§ 4.1), la cui competenza si definisce in funzione della effettiva destinazione al mercato italiano dei prodotti di cui trattasi, indipendentemente dalla nazionalità estera delle imprese coinvolte (§ 4.2).

Un auspicio. Anche in ragione della particolare rilevanza della materia e della necessità di promuovere una applicazione uniforme della disciplina sopra richiamata, sarebbe forse opportuno che le competenti associazioni ed organizzazioni imprenditoriali e professionali adottassero, in materia, "appositi codici di condotta che definiscono il comportamento dei professionisti che si impegnano a rispettare tali codici ...", come previsto dall'art. 27 bis.1 d. lgs. 6 settembre 2005, n. 206.

ABSTRACT

Dietary supplements are frequently sold to consumers through the Internet, also by companies incorporated in countries other than that of residence of the consumers themselves. This scenario requires to question how current legislation is to be applied to such hypotheses, given that applicable law is mainly based on the assumption of "traditional" distribution methods.

At the end of this article we will conclude that dietary supplements sold to Italian consumers, even by foreign companies (regardless of whether they belong to the European Economic Area or not) through the Internet, must be presented and advertised in Italian. Such companies, moreover, must notify the label to the Italian "Ministero della Salute" (Ministry of Health), also in this case regardless of whether they belong to the European Economic Area or not. The violation of such rules may constitute a "pratica commerciale scorretta" (unfair commercial practice) and sanctioned by the Italian "Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato" (Antitrust Authority).

□

⁽⁵¹⁾ Art. 38.1 Reg. UE 1169/2011.

In mancanza di normativa comunitaria armonizzata, invece, se sussistono incertezze sul piano della ricerca scientifica, spetta agli Stati membri "decidere in merito al livello al quale essi intendono garantire la tutela della salute e della vita delle persone attraverso un regime di previa autorizzazione all'immissione in commercio di determinati prodotti alimentari", sempre che gli eventuali interventi restrittivi rispettino il requisito della proporzionalità in relazione al principio della libera circolazione intracomunitaria delle merci: Corte giustizia CE, 15 novembre 2007, causa C-319/05.

IP Erasmus GFLQ 2014 Global Food Law and Quality III

L'European Food Law Center dell'Università degli Studi della Tuscia di Viterbo, in collaborazione con altri sei Partner europei, Universidad de Córdoba (ES), Universidad de Jaen (ES), Adam Mickiewicz University of Poznan (PL), University of Warsaw (PL), Kozminski University- Warsaw (PL), Université de Nantes (FR), e con quattro Università partner italiane, Ferrara, Macerata, Pisa, Camerino, ha organizzato per il terzo anno, nel 2014, l'*Intensive Programme Erasmus*, sul tema e dal titolo **Global Food Law and Quality - GFLQ III**.

Il Seminario si è svolto presso l'Università della Tuscia, Complesso San Carlo, *Dipartimento DISTU*, nel febbraio 2014. Tutte le lezioni si sono svolte in lingua inglese, come nelle precedenti edizioni del 2012 e del 2013. Sono state impegnate le Università partner con i loro studenti e ricercatori, ed esperti di discipline attinenti il programma, per un totale di circa 40 studenti e 12 docenti ospiti (cui si sono aggiunti studenti e docenti dell'Ateneo della Tuscia).

La scelta dell'area tematica e del metodo di insegnamento muovono dall'attenzione verso i temi della qualità dei prodotti alimentari, confermata ancora di recente dall'adozione in sede europea di nuovi regolamenti, che costituiscono il "pacchetto qualità".

L'adozione del "pacchetto qualità" ha accresciuto la necessità di una piena interazione multidisciplinare tra diritto, scienze ed analisi economiche, per la definizione di nuove regole di mercato e nuovi assetti istituzionali. Ulteriori sollecitazioni ad operare nella logica interdisciplinare vengono dalla dimensione sempre più globalizzata dei prodotti alimentari, anche in ragione del peso crescente di schemi di certificazione a base volontaria, nonché dal riemergere di temi legati alla *food security* nel mercato mondiale. La tecnologia e le scienze sono coinvolte in questo processo di armonizzazione e intervengono a guidare le scelte dei soggetti regolatori per definire le nuove scelte della produzione alimentare.

Il progetto ha inteso cogliere gli aspetti innovativi del processo in corso, offrendo un approccio integrato alla *Global Food Law and Quality*, tale da far ottenere ai partecipanti le competenze specialistiche necessarie per affrontare il nuovo quadro normativo multidisciplinare.

Il progetto mira ai seguenti risultati:

- la formazione specialistica interdisciplinare e comparativa dei partecipanti, idonea a promuovere la conoscenza degli aspetti, sia normativi che scientifici del diritto alimentare, in una prospettiva unitaria attenta alla disciplina multilivello (statale, europea e globale) dei prodotti alimentari;
- la realizzazione di una cooperazione stabile fra Università di diversi Stati membri dell'U.E. sui temi del Diritto alimentare e della Sicurezza alimentare, anche attraverso l'attivazione di una rete di ricercatori capace di condividere esperienze e stimolare la crescita professionale.

In particolare, il metodo didattico adottato ha inteso a valorizzare la presenza di allievi provenienti da diversi Stati membri, affidando a gruppi di lavoro plurinazionali la redazione di studi in chiave comparatistica su questioni di comune interesse, così da porre in evidenza le differenze di applicazione del diritto alimentare europeo all'interno dei singoli ordinamenti nazionali. Le relazioni presentate da ciascun gruppo sono state oggetto di dibattito al termine del seminario.

In relazione a questi obiettivi, e quale elemento distintivo del progetto, i risultati di tutte le attività svolte sono state condivisi da tutti i partner impegnati nel progetto e sono stati pubblicati sulle pagine WEB di Ateneo dedicate all'IP. Il programma del Seminario, le lezioni di tutti i docenti e gli elaborati degli allievi, possono essere scaricati dal sito http://www3.unitus.it/index.php?option=com_content&view=article&id=1009.

A partire da questo numero la Rivista pubblicherà alcune delle relazioni presentate nel Seminario. La prima relazione proposta, della Dott.ssa Valeria Paganizza, è pubblicata qui di seguito.

The Cucumber and Horsemeat crises*

Valeria Paganizza

This paper is the result of the lecture held during the IP Erasmus Programme 2014. It tries to identify some clues on two of the most recent events that affected food trade: the so called Cucumber Crisis, happened in 2011, and the Horsemeat Scandal, that took place at the beginning of 2013. Why are these two events so significant to have a paper dedicated?

There are mainly four reasons underlying the choice to deal with such topic.

First, they are recent occurrences that allow us to understand what a food safety crisis can be, and which happenings cannot instead be classified as "crises".

Secondly, we will understand how the EU Commission might manage a food crisis and the consequences that such management can produce over EU and non EU economy.

Thirdly, we will get perception of the effects that the definition of "unsafe food" given by Regulation (EC) No. 178/2002 may originate.

Fourthly, we will draw some considerations about consumers' reply to crises (or to events that are presented as crises).

The paper will first focuses on the Cucumber or E. Coli Crisis. After a short outline of the events, we will go through the EFSA reports and the Commission Decisions, adopted having regard to Article 53¹ of the Regulation (EC) No. 178/2002. We will then consider the Horsemeat Scandal (also known as Horsegate). After pinpointing the main steps of the occurrence, we will underline the characteristics that exclude this event from the category of food safety crises.

A third phase will be dedicated to the comparison between the Cucumber Crisis and the Horse Meat Scandal, to end up with some conclusions that will take into account the consumers' perception of the two events.

1.- The E. Coli crisis

Though known as "Cucumber crisis", the 2011 E. Coli outbreak was actually divided into several phases during which different "vegetables" were pointed out as being the cause of the event (tomatoes, peppers, cucumbers, soy sprouts, and fenugreek sprouts).

1.1.- An overview of the events

On May 21st, Germany reported an ongoing outbreak of Shiga-toxin producing *Escherichia coli*, notifying it to the

European Centre for Disease Prevention and Control, on the following day. Only five days later, Germany sent its notification also through the RASFF.

On May 26th, the Health Senator from the State-City of Hamburg alleged that cucumbers imported from Spain were found positive to the E. Coli bacterium.

On June 8th, the European Food Safety Authority, hereinafter EFSA, with the ECDC cooperation, issued its "*Urgent advice on the public health risk of Shiga-toxin producing Escherichia coli in fresh vegetables*"². As specified by the report itself, the aim was to provide a fast-track assessment of the exposure of the consumer to STEC through consumption of raw vegetables, and to suggest possible mitigation options. The lack of reliable data did result in a scientific report of existing literature and of the "state of the art", without providing useful information for a harmonized management of the crisis (but this was not actually the purpose).

On June 24th, also France reported a cluster of patients referring the same symptoms as the German patients. What was singular in the case and gave the possibility to link the two outbreaks, was the fact that the most part of French people fallen ill, had participated to the same event in the Commune of Bègles near Bordeaux, on the 8th of June. At least six of them had eaten some sprouts. This was the starting point for the subsequent investigation, that revealed that the organizer of the event had produced sprouts of fenugreek, rocket and mustard, served during the dinner. The seeds used for sprouting had been bought at an approved garden centre, and supplied by a UK based company.

At this point, the Commission requested EFSA to carry on a tracing back and tracing forward exercise with a twofold aim: on one side, identifying the source of the two outbreaks and pinpointing the best measures for potential future outbreaks; on the other side, understanding if the French and the German outbreaks were linked and in the affirmative, how.

The EFSA report *Tracing seeds, in particular fenugreek (Trigonella foenum-graecum) seeds, in relation to the Shiga toxin-producing E. coli (STEC) O104:H4 2011 Outbreaks in Germany and France*³ was issued on July 5th.

1.2.- EFSA Report of 5th July

We might look at the EFSA Report of July 5th as the first of the main steps within the events connected to the 2011 outbreaks. We have already said about the reasons that led to the investigation. The report simply documents all the steps taken by EFSA and the task force established to face the outbreak, during the tracing back and tracing forward exercises. When referring to a trace back investigation, we mean that method used to determine and document the "previous life of the products", going back through its distribution, pro-

(*) Relazione presentata nel IP Erasmus GFLQ 2014, Università della Toscana.

(¹) F. Albisinni, *Commento all'articolo 53*, in "La sicurezza alimentare nell'Unione europea (commento articolo per articolo al Regolamento (CE) n. 178/2002)", a cura di IDAIC, in *Le nuove leggi civili comm.*, 2003, pp. 439 ss..

(²) <http://www.efsa.europa.eu/it/search/doc/2274.pdf> [last access April 3rd, 2014].

(³) <http://www.efsa.europa.eu/it/search/doc/176e.pdf> [last access April 3rd, 2014].

duction chain and origin. For what concerns the tracing forward investigation, it shifts on the opposite direction, moving from the distribution of the food, to the consumer.

The main outcomes of the analysis are perfectly summarized in the following paragraphs of the Report.

“The comparison of the back tracing information from the French and German outbreaks leads to the conclusion that lot # 48088 of fenugreek seeds imported by the Importer, from Egypt, is the most likely common link, although it cannot be excluded that other lots may be implicated.

Given the possible severe health impact of exposure to a small quantity of contaminated material, and, in the absence of information regarding the source and means of contamination and possible cross contamination, it seems appropriate to consider all lots of fenugreek from the identified exporter as suspect. In this regard, the thus far negative test results from the microbiological tests carried out on seeds cannot be interpreted as proof that a batch is not contaminated with STEC O104:H4 since these results depend on and may be limited by both the analytical and diagnostic performance characteristics as well as by the nature of the sampling plan”.

The Report does not have a clear cutting conclusion: it does not state that fenugreek seeds had certainly been the source of the outbreak, but it instead provides a soft assertion of likelihood, without excluding the implication of other lots. Moreover, it explicitly acknowledges the lack of information of the source and means of contamination and possible contamination. In addition, we should remember that also the time when the contamination happened is unknown.

1.3.- The EU Commission Implementing Decision 2011/402/EU

Based on the mentioned report, though quite vague, on July 6th, the EU Commission adopted the Decision 2011/402/EU on emergency measures applicable to fenugreek seeds and certain seeds and beans imported from Egypt⁴.

Article 1 of the Decision allows Member States to adopt all the necessary measures to ensure the withdrawal and destruction (after sampling) from the market of all the lots of fenugreek seeds, imported from Egypt during the period 2009-2011 and mentioned in the notifications of the RASFF. In addition, Article 2 prohibited the release for free circulation in the EU of seeds and beans from Egypt, for a period of three months. This last measure was adopted, as specified by the sixth whereas, “on the basis of the precautionary principle” (Article 7 of Regulation (EC) No. 178/2002) and on the consideration that even a “small quantity of contaminated material” could cause severe effects on human health, and taken into account the lack of information on the

exact origin and the means of the contamination, as well as possible cross-contamination.

Article 3 added the provision for a regular reassessment of those measures, on the basis of the guarantees offered by Egypt.

What is strange, singular or noteworthy on this Decision is that, despite the source and way of contamination was uncertain, the Commission decided to withdraw and automatically destroy all involved lots. Is this measure proportional? Adequate? Does it make sense?

And does it make sense to prohibit imports, if we consider that the involved lots had left Egypt in 2009?

For what concerns the withdrawal of the lots the number of which was listed in the notification, the answer will be affirmative. Some doubts could instead arise from the provision on the ban of the import of all other seeds: the lot had left Egypt two years before the outbreak. Since then, tonnes of seeds had been imported and no event linked to food safety had ever happened. Though the effects on human health caused by the contamination could be serious, there was no reason to extend the ban to all Egyptian seeds, wherever they came from and whatever type they belonged to.

Was it just a measure to show that the EU Institutions were present, to regain consumers’ confidence? Was it an indirect way to require Egypt to improve its safety standards and controls?⁵

1.4.- Following acts

After the EU Commission Implementing Decision, a new EFSA Study was published. In particular, on October 03rd the Authority issued the Report “*Shiga toxin-producing E. coli (STEC) O104:H4 2011 outbreaks in Europe: Taking Stock*”⁶. In this document, EFSA retraced the sequence of events, “*summarising the strain characteristics, epidemiological investigations, and analytical methods for foods linked to this outbreak*”. It drew also some conclusions, laying down some methods for the prevention of further exposure to contamination and the prevention of the seed contamination. The Report did not add to what the Authority had already explained in its previous documents.

Let’s now give a look to the impact that the E.Coli 2011 happening had on the EU normative scene. After the Implementing Decision of the Commission, several more acts were adopted to amend its annex (list of seeds the trade of which was banned) and to extend the period in which the measures had to be applied (6 months+6 months).

But this wasn’t the only regulatory effect of the crisis. As soon as Germany issued the press release saying that

(4) Commission Implementing Decision 2011/402/EU of 6 July 2011 on emergency measures applicable to fenugreek seeds and certain seeds and beans imported from Egypt (notified under document C(2011) 5000).

(5) See also V. Paganizza, *Dai cetrioli spagnoli ai semi di fieno greco egiziani: crisi risolta?*, in q. Riv., www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2011, pp. 31-41.

(6) <http://www.efsa.europa.eu/it/efsajournal/pub/2390.htm> [April 3rd, 2014].

some raw vegetables from Spain appeared to be contaminated by the E. Coli, sales and consumption of fruit and vegetables immediately dropped down, causing a deflation of prices and the impossibility to place new products on the market. That was obviously caused by a sudden loss of confidence by consumers in the safety of vegetables. In order to face such an exposure for the market of fresh vegetables, the Commission adopted Regulation (EU) No 585/2011⁷, laying down some exceptional supporting measures for the fruit and vegetable sector.

As the fifth “whereas” of the Regulation stated, since the very specific nature of the fruit and vegetables sector, besides the crisis management, the market support measures seemed to be the most appropriate tool to sustain producers.

What were these measures about? The EU Commission granted economic support to farmers for non-harvesting or withdrawing from the market fruits and vegetables, in order to re-establish an average sale price. This is another aspect of the crisis, actually linked to what had been defined as an “excess in risk communication”. But can we really say that Germany exceeded in its press release? We will try to answer this question later on.

All those people thinking that the E. Coli crisis and its regulatory effects ended in 2011 were wrong. The consequences of the outbreaks developed also in the following years. In 2013, the EU Commission adopted four regulations (nn. 208, 209, 210, 211 of 2013) laying down provisions for the seeds sector and explicitly deriving from the E. Coli occurrence of 2011. What do they establish?

Regulation (EU) No 208/2013⁸ sets some traceability requirements for sprouts and seeds intended for the production of sprouts. The sixth “whereas” is meaningful as for purpose and content: *“In order to ensure the traceability pursuant to Article 18 of Regulation (EC) No 178/2002, the names and addresses of both the food business operator supplying the sprouts or seeds intended for the production of sprouts and the food business operator to whom such seeds or sprouts were supplied should always be available. The requirement relies on the ‘one-step back’- ‘one-step forward’ approach which implies that food business operators have in place a system enabling them to identify their immediate supplier(s) and their immediate customer(s), except when they are final consumers”*.

Regulation (EU) No. 209/2013⁹, amending Regulation (EC) No. 2073/2005 as regards microbiological criteria for

sprouts and the sampling rules for poultry carcasses and fresh poultry meat, lays down some sampling rules for sprouts (and defines them as ready-to-eat food).

Regulation (EU) No 210/2013¹⁰ on the approval of establishments producing sprouts pursuant to Regulation (EC) No 852/2004 of the European Parliament and of the Council, establishes that food business operators shall ensure that establishments producing sprouts are approved by the competent authority in accordance with Article 6 of Regulation (EC) No 852/2004.

Finally, Regulation (EU) No 211/2013¹¹ on certification requirements for imports into the Union of sprouts and seeds intended for the production of sprouts. From its eighth “whereas”, we can infer the core object: *“Currently Union legislation does not provide for certificates for the import into the Union of sprouts and of seeds intended for the production of sprouts. It is therefore appropriate to set out in this Regulation a model certificate for the import of such commodities into the Union”*.

What seemed a strange plan to manage the crisis, can be even more puzzling: did really the EU need four specific regulations on seeds? Isn't it a useless, cumbersome regulatory process, bringing about more burdens than benefits?¹²

1.5.- What do we get from this crisis?

After having outlined the main facts of the crisis and the way the EU Commission managed it, we should now summarize what we can learn from the events. On one side, we should recognize that traceability works. At least, Public Authorities have identified the suspicious batches of seeds making a difficult tracing back exercise: Egypt/Exporter – German importer – UK Buyer and German Distribution – French seller and German seller – French event and German Restaurants/canteens where the seeds had been served.

On the other side, there are several elements that can be considered as negative aspects, emerged from the crisis: **a)** Consequences of a risk communication that has not been properly understood: as we have underlined just shortly before, after the German press release of May 2011, consumers started losing confidence on food safety. They thus ceased buying fresh vegetables, especially if coming from Spain (the Country from where the first contaminated cucumbers originated). The EU Commission had therefore to adopt specific measures to sustain producers.

(⁷) Commission Implementing Regulation (EU) No. 585/2011 of 17 June 2011 laying down temporary exceptional support measures for the fruit and vegetable sector.

(⁸) Commission Implementing Regulation (EU) No 208/2013 of 11 March 2013 on traceability requirements for sprouts and seeds intended for the production of sprouts.

(⁹) Commission Regulation (EU) No 209/2013 of 11 March 2013 amending Regulation (EC) No 2073/2005 as regards microbiological criteria for sprouts and the sampling rules for poultry carcasses and fresh poultry meat.

(¹⁰) Commission Regulation (EU) No 210/2013 of 11 March 2013 on the approval of establishments producing sprouts pursuant to Regulation (EC) No 852/2004 of the European Parliament and of the Council.

(¹¹) Commission Regulation (EU) No 211/2013 of 11 March 2013 on certification requirements for imports into the Union of sprouts and seeds intended for the production of sprouts.

(¹²) See also V. Paganizza, *Les quatre mousquetaires (ou mousquetons) contre E.Coli: i regolamenti (UE) 208/2013, 209/2013, 210/2013, 211/2013 e gli « eccessi » nella sicurezza*, in q. Riv., www.rivistadirittoalimentare.it, n.2-2013, pp. 36-44.

b) Risk management acting overly broadly. The EU Commission, in the effort to re-establish consumers' confidence on food safety and on Public Authorities, managed the risk in an excessive way. There was no need to ban import of seeds coming from Egypt, for several reasons. Let's presume that fenugreek seeds were contaminated (but we do not know it):

1. there was no certainty on the time and means of contamination of seeds (and so fenugreek could have been contaminated in the trip to Europe or somewhere in Germany);
2. it does make no sense to ban the import of all seeds from Egypt, if the identified batch left the Country on 2009.

c) The measures adopted by the Commission, had been influenced by public opinion: as it happened after the BSE crisis, the feeling was that no one could really identify the source of the contamination and an effective way to reduce exposure. To restore consumers' confidence, the best solution seemed to be a new intervention through acts laying down new duties for operators.

II.- The horse gate

The Horsegate, or Horsemeat Scandal, is an event that took place at the beginning of 2013. Though it did not have the features to be classified as "crisis", the way in which it was presented and the impact on consumers' confidence were similar to those of a true crisis.

II.1.- Timeline

To understand what exactly happened during the so called Horsegate, it could be useful following an ideal timeline, as we did for the E. Coli crisis.

As reported in the EU website¹³, the problem was first noticed by Irish food inspectors who had found horsemeat in frozen beef burgers, in mid-January 2013.

As we can learn from the RASFF portal, on February 05th, 2013, the presence on an unauthorised substance (phenylbutazone) was detected in chilled horsemeat from the United Kingdom and notified as an alert within the system. Three days after, a new notification was issued, concerning the presence of unlabelled horse meat (DNA >60 %) in frozen beef lasagna, from France and Italy, processed in Luxembourg, with raw material from Romania, via the Netherlands. It is worth noting that this notification, qualified as "information for follow up" derived from the company's own check.

The high number of States involved in the distribution of these products, urged the EU Commission to appeal to all Member States to conduct DNA tests on all beef products (13th February 2013). No need to say that many other cases of adulteration were detected.

On February 19th 2013, the Commission issued a "Recommendation on a coordinated control plan with a view to establish the prevalence of fraudulent practices in the marketing of certain foods"¹⁴, as well as the EFTA Surveillance Authority did, through its Recommendation No 93/13/COL of February 21st 2013. The EU act implemented a coordinated control plan for a period of one month, consisting of two actions: on one hand, appropriate controls had to be carried out to determine the presence of undeclared horse meat in food products; on the other hand, controls had to be done in order to detect residues of phenylbutazone in meat destined for human consumption. If the second action showed no widespread non-compliance, the first one detected several cases of non conformity. Consequently, the EU Commission adopted the Recommendation 2014/180/EU of 27 March 2014, on a second coordinated control plan with a view to establish the prevalence of fraudulent practices in the marketing of certain foods¹⁵, focusing only on the labelling of meat products.

II.2.- What do we get from this case?

The first reflection is about the possibility to consider the Horsegate as a crisis or not. To answer this doubt, we should first understand what a crisis is, taking into consideration that the GFL does not provide a definition. Anyway, Article 56, on the Crisis Unit, gives us the meaning: the Commission shall start the Crisis procedure when it "identifies a situation involving a serious direct or indirect risk to human health deriving from food and feed, and the risk cannot be prevented, eliminated or reduced by existing provisions or cannot adequately be managed solely by way of the application of Articles 53 and 54".

So, to qualify an occurrence as "crisis", there should be a positive and a negative condition: the positive one is the presence of a serious risk for human health, deriving from food or feed; the negative condition is the impossibility to manage it through the sole adoption of emergency measures (Article 53 and 54 GFL).

What about the Horsemeat scandal? It was just a matter of undeclared meat, that is to say, a matter regarding labelling requirements, without any elements to raise safety concern. For this reason, the event cannot be considered a food crisis. This is certainly one of the explanations to the lack of adoption of binding acts by the EU. Controls had notwithstanding to be carried out: several thousand tonnes of food were withdrawn from the market to be re-labelled.

But – we could question - why a RASFF notification was sent, if there was no risk for human health? Actually, the system, born to exchange information on food safety concerns, is nowadays used to transmit details related to any incompliance with general requirements affecting food and consumers (adulteration/fraud, labelling absent/incom-

⁽¹³⁾ See http://ec.europa.eu/food/food/horsemeat/index_en.htm.

⁽¹⁴⁾ Commission Recommendation 2013/99/EU of 19 February 2013 on a coordinated control plan with a view to establish the prevalence of fraudulent practices in the marketing of certain foods.

⁽¹⁵⁾ Commission Recommendation 2014/180/EU of 27 March 2014 on a second coordinated control plan with a view to establish the prevalence of fraudulent practices in the marketing of certain foods.

plete/incorrect, organoleptic aspects¹⁶).

After having thus verified that the Horsegate was not a food crisis, since no risk for human health was involved¹⁷, we should now sum up what we have learnt from the event.

On one side, we could confirm that traceability works: once identified, all lots were withdrawn from the market and relabelled.

On the other side, we should acknowledge that the system of controls is not as efficient as traceability, and much has still to be done in this sense.

Despite the lack of food safety concerns, the outcry raised among consumers had the same effects of a crisis: their confidence fell, resulting in the drop of sales of prepackaged products containing meat. Yet again, incorrect information conveyed by media had disturbing consequences on the market. What is more, when reading the EU Parliament questions to the Commission, we can perceive confusion about the purpose of traceability (that is directed to operators) and the purpose of food labelling requirements (intended for consumers) and also about food safety and misleading practices. Any perspective or suggestion of improving consumers' ability to discern safety issues (and related actions) from other food related problems should premise the EU Institutions capacity to do that.

III.- E. Coli Crisis and the Horsemeat Scandal: a comparison

After having focused first on the E. Coli Crisis and then on the Horsemeat Scandal, we could now try to understand whether there are some common elements or not.

For what concerns the qualification of the occurrence, we have broadly said that while the first one was a true food crisis, involving a serious risk for human health, the second one was only a matter of misleading practices, related to incorrect labelling (no risk for health being involved).

The different nature of the two occurrences has an obvious consequence: the type of notification used was different. While the E. Coli started with an alert notification (due to the serious risk for human health), the Horsemeat Scandal was characterized just by information notification.

Though the events had two diverse outlines, the consequences for operators were similar: they suffered damages both from withdrawal of products (we know that this sort of action is charged to them) and from the consumers' reaction (sales dropped in both circumstances). The Horsemeat scandal, anyway, had a lower impact, as for the measures adopted after the withdrawal. While in the E. Coli case seeds and sprouts had been destroyed, all meat products involved in the Horsegate were just relabelled.

Also the way in which the two events were managed were different: while during the first one the Commission exceeded in zeal, all through the emergency, but also in the following years (let's think to the Regulations adopted in 2013), in the most recent occurrence the Commission recommended (without any binding acts) an intensification of controls.

IV.- Conclusions

Which conclusions can thus be drawn from the aforesaid comparison?

First, though the consumers' perception was that of a crisis for both the events, actually only the E. Coli outbreak was qualified and managed like a crisis, due to the serious risk for human health. Unlikely, the Horsegate was just a matter of misleading practices and insufficient controls.

The analyzed occurrences gave us the opportunity to evaluate how the EU Commission can manage two different events and to appreciate the functioning of traceability along the food chain.

We have emphasized some points that can still be improved, such as the excess in risk communication or in zeal to adopt safety measures and the fact that, despite many provisions and controls, some frauds can be put in place.

In this regard, it has been stressed by some consumer associations the need of a country-of-origin labelling, to overcome such deceptive practices. This solution cannot be shared: what was actually relevant in the Horsegate was not the origin of the meat (or, at least, it was not directly that), but the fact that some products contained undeclared horsemeat. When the ingredient is not listed, it does not matter if there is a provision about its origin. It could be argued that the country-of-origin labelling should be the response to the problem of food safety, rather than to misleading practices, but we have already concluded for the absence of any risk for human health.

It is thus a matter of controls, repeated checks all over the food chain: a burden for all the operators determined by the incompliance and fraudulent behaviours of few of them.

ABSTRACT

In the very last few years, several events affected food trade. Among them, the so called Cucumber Crisis, happened in 2011, and the Horsemeat Scandal, that took place at the beginning of 2013.

The paper focuses on the two occurrences, drawing a comparison between them and trying to find out common and differentiating elements. In this perspective, specific attention will be paid to understand what a food safety crisis is, and which happenings cannot instead be classified as "crises". The investigation will then move towards the understanding of how the EU Commission might run a food crisis and the consequences that such management can produce over EU and non-EU economy. Emphasis will thus be given to the perception of the effects that the definition of "unsafe food" given by Regulation (EC) No. 178/2002 may originate. The paper will end with some considerations about consumers' reply to crises (or to events that are presented as crises).

□

⁽¹⁶⁾ See the "Category" of "Hazard" in the RASFF Form, [Form&cleanSearch=1](http://webgate.ec.europa.eu/rasff-window/portal/?event=SearchForm&cleanSearch=1) [April 1st, 2014].

⁽¹⁷⁾ Notifications about residues of phenylbutazone were only four.

Commenti

Regolamento (EU) n. 1151/2012 ed “*extended passing off*” nella giurisprudenza inglese

Nicola Coppola

1.- Regolamento 1151/2012 e competenza degli stati membri nella tutela delle denominazioni geografiche

Come è noto, le Indicazioni Geografiche relative ai prodotti agro-alimentari sono tutelate nella Unione Europea attraverso due strumenti detti DOP ed IGP, volti a sottolineare il legame fra un dato territorio e le caratteristiche del prodotto stesso.

In particolare, l'Articolo 5 del Regolamento (UE) 1151/2012¹ così definisce DOP e IGP:

“1. Ai fini del presente regolamento, «denominazione di origine» è un nome che identifica un prodotto:

- a) originario di un luogo, regione o, in casi eccezionali, di un paese determinati;
- b) la cui qualità o le cui caratteristiche sono dovute essenzialmente o esclusivamente ad un particolare ambiente geografico ed ai suoi intrinseci fattori naturali e umani; e
- c) le cui fasi di produzione si svolgono nella zona geografica delimitata.

2. Ai fini del presente regolamento, «indicazione geografica» è un nome che identifica un prodotto:

- a) originario di un determinato luogo, regione o paese;
- b) alla cui origine geografica sono essenzialmente attribuibili una data qualità; la reputazione o altre caratteristiche; e
- c) la cui produzione si svolge per almeno una delle sue fasi nella zona geografica delimitata.”

Vale la pena richiamare per intero tale disposizione, in

quanto la recente sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea sul “Salame di Felino” dell'8 Maggio 2014², ha tracciato una netta divisione fra le denominazioni registrate ai sensi degli schemi europei di qualità di cui sopra e quelle “denominazioni geografiche concernenti i prodotti per i quali non esiste un nesso particolare tra le loro caratteristiche e la loro origine geografica”.

Queste ultime sono dunque semplici denominazioni di luoghi geografici, che vanno tenute distinte dalle “Indicazioni Geografiche”, ossia alle DOP e IGP caratterizzate dal legame col territorio, secondo quanto stabilito dall'Articolo 5 sopra riportato³. Per tali denominazioni “semplici”, resta aperta la possibilità di tutela da parte degli Stati Membri, solo nei limiti in cui l'applicazione della disciplina nazionale “da un lato (...) non comprometta gli obiettivi perseguiti dal regolamento n. 2081/92 e, dall'altro, che essa non sia in contrasto con la libera circolazione delle merci di cui all'articolo 28 TCE, circostanze che spetta al giudice nazionale verificare”. Ciò significa che è precluso agli Stati Membri di sviluppare o mantenere un sistema nazionale parallelo di tutela delle IG, o di valorizzare il legame prodotto-territorio con l'attribuzione di diritti monopolistici all'uso dei nomi, al di fuori degli schemi DOP e IGP Europei, e sia pur limitatamente al territorio nazionale.

La decisione sul “Salame di Felino” sopra richiamata conferma e chiarisce ulteriormente quanto in passato già affermato dalla Corte nella ben nota sentenza “*BUD II*”, nella quale si afferma la necessità di assicurare un sistema europeo di tutela delle IG uniforme ed esauriente⁴ e si limita la possibilità di intervento legislativo in materia da parte degli Stati membri. Quest'ultima sentenza è stata richiamata dai giudici inglesi, in pendenza della decisione sul Salame di Felino, nella controversia sullo “*yogurt greco*”, che si esaminerà in prosieguo.

Al di là delle possibili critiche di carattere sistematico e pratico verso l'approccio adottato dalla Corte di Giustizia in tema di competenza sulla protezione delle IG⁵, che non

(¹) Il Regolamento 1151/2012 ha abrogato e sostituito il Regolamento (CE) n. 510/2006 del Consiglio del 20 marzo 2006, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari, che aveva a sua volta sostituito il previgente Regolamento (CEE) 2081/92.

(²) 8 Maggio 2014, C-35/13 Assica - Associazione Industriali delle Carni e dei Salumi e Kraft Foods Italia SpA v Associazioni fra produttori per la tutela del “Salame Felino” ed Altri. V. in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2014, p. 30, i commenti di F.Prete, *La protezione nazionale delle indicazioni geografiche semplici. La saga del Salame Felino: ultimo atto*; e di L. Salvi, *AlimentarEuropeo*, ivi, 69.

(³) Sul punto si veda V.Rubino, *Indicazioni geografiche indirette e denominazioni d'origine dei prodotti alimentari nella sentenza “Bud II” in Alimenta*, n. 7-8/2010, p.160 ss.

(⁴) Sentenza *Budějovický Budvar*, C-478/07, EU:C:2009:521, punto 114.

(⁵) Si veda la relazione presentata da F.Capelli al Convegno svoltosi a Milano il 10 giugno 2013 su: *I regimi di qualità dei prodotti agro-alimentari nell'Unione Europea dopo il Regolamento UE n.1151/2012: luci ed ombre*, in q. Riv., www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2014, p. 52 ss.

sono oggetto del presente contributo, l'Unione Europea ha dunque competenza esclusiva sull'intero regime delle Indicazioni Geografiche relative ai prodotti agro-alimentari quale delineato dal Regolamento 1151.

Sicché le denominazioni geografiche possono essere protette al di fuori del Regolamento 1151 in modo limitato, ossia con mezzi di tutela non cumulativi, nel senso di tutela delle denominazioni che interferisca con il regime UE sulle IG. Tale tipo di difesa si esplica principalmente con gli strumenti posti a tutela della concorrenza: nei Paesi di Civil Law si fa ricorso alle norme che tutelano dalla concorrenza sleale (ad esempio in Italia secondo quanto previsto dal Codice della Proprietà Industriale, oltre che dal Codice civile); in quelli di Common Law, si fa ricorso allo strumento giuridico dell' "extended passing off": è il caso dell'Inghilterra e del Galles.

2.- "Passing off" ed "extended passing off"

Il "passing off" è un rimedio di common law che può essere usato per proteggere i marchi, difendendo la reputazione di un operatore commerciale dall'appropriazione sleale da parte dei concorrenti. In particolare, esso impedisce che i beni ed i servizi offerti da un operatore vengano associati o presentati come propri, in modo mendace e fuorviante, da un altro operatore.

È dunque un rimedio incardinato nella "Law of torts", l'essenza della quale è proteggere sia i consumatori che gli operatori commerciali dagli effetti della confusione della reputazione sul mercato.

Nonostante la diminuzione dell'importanza dell'istituto a seguito dell'approvazione del Trade Marks Act del 1994, che ha lo scopo di proteggere le attività nel campo della proprietà intellettuale, e dunque sulla base di una tutela modellata su aspetti proprietari, il *passing off* è ancora utile quale strumento di tutela complementare⁶.

L'azione legale consiste nella repressione dell'uso non autorizzato del marchio non registrato, o anche di quello registrato laddove non sia stato possibile utilizzare altri rimedi previsti dalla legislazione, quale il *trademark infringement*. Questi ultimi si riferiscono a marchi registrati, e dun-

que a situazioni di monopolio dell'uso dei nomi. Pur potendosi riferire a situazioni di fatto simili, il *passing off* opera indipendentemente da esse, in quanto è mirato ad evitare che il pubblico sia ingannato nel corso di negoziazioni commerciali: ciò accade, appunto, quando c'è un falso accostamento fra gli affari di due operatori⁷. Si tratta dunque di un tipo di tutela "informale" parallela rispetto a quella formale introdotta dalla *trade mark law*.⁸

Volendo tracciare un parallelismo con istituti e figure di natura civilistica, sia pure con i limiti dovuti alla differenza fra i sistemi giuridici che un tale parallelismo implica, si potrebbe dire che il *passing off* sia assimilabile agli istituti volti a reprimere la concorrenza sleale.⁹

Una forma particolare di *passing off* è l'*extended passing off*, che è azionabile quando la rappresentazione mendace si riferisce ad una particolare qualità di un prodotto o servizio. Esso si applica ai nomi che indicano una origine geografica, prevenendo l'uso mendace di tali nomi.

Tale rimedio fu sviluppato per la prima volta nel caso *Bollinger J v. Costa Brava Wine Coy Lt*¹⁰, riferito all'uso del termine "Spanish champagne". La Corte affermò che il termine *champagne* non poteva che essere usato in riferimento al vino frizzante proveniente dall'omonima regione della Francia. La dizione "Spanish champagne" fu dunque dichiarata ingannevole.

Seguirono altre simili pronunce, come quella sul cioccolato svizzero¹¹ e sullo Scotch whisky, nonostante alcune titubanze giurisprudenziali (come nel caso della dizione "British sherry", che fu invece dichiarata ammissibile in un caso del 1969 che vedeva contrapposti i produttori inglesi e quelli della regione spagnola di Jerez, dalla quale lo sherry tradizionale ha effettivamente origine¹²).

Successivamente, la giurisprudenza ha esteso l'ambito di applicazione dell' *extended passing off* indipendentemente dai riferimenti geografici: il caso di scuola è il cosiddetto "Advocaat case"¹³, nel quale un produttore di advocaat (un liquore a base di uova, zucchero e brandy) citò in giudizio un altro produttore di una bevanda simile ma non identica, commercializzata come advocaat. Il primo produttore (attore) apparteneva ad un gruppo di produttori che apponevano legittimamente la dizione advocaat. L'attore vinse la causa davanti alla Camera dei Lords, che si espresse in

⁽⁶⁾ Si veda M. N. Shuilleabha, in *Common Law protection of trade marks: the continuing relevance of the law of passing off* (2003) 34 ICC 722.

⁽⁷⁾ Per approfondimenti, si veda: C. Wadlow (2004), *The Law of passing-off: unfair competition by Misrepresentation*, 3 edizione, Londra, Sweet and Maxwell.

⁽⁸⁾ Si veda in tal senso P. Torremans, *Intellectual Property Law*, Oxford University Press 5th edizione 2008, pag 457.

⁽⁹⁾ Tale impostazione si è di recente fatta strada anche nelle Corti inglesi: in *Arsenal Football Club plc v. Reed* [2003] 3 All ER 865, [2003] RPC 696 (CA) la Corte di Appello in un *obiter* si è spinta a dire che il *passing off* si potrebbe ora correttamente qualificare quale "unfair competition".

⁽¹⁰⁾ [1960] RPC 16, [1961] RPC 116.

⁽¹¹⁾ *Chocosuisse Union des Fabricant Suisse de Chocolat v. Cadbury Ltd* [1998] RPC 117. Interessante notare come i commentatori inglesi, pur avallando la correttezza della decisione in punto di diritto, mettano in evidenza il fatto che il prodotto dell'azienda dolciaria Cadbury, all'epoca situata a Birmingham, fosse comunque "senza dubbio un prodotto di ottima qualità" (così Torremans, cit, p 471).

⁽¹²⁾ *Vine Products Ltd v Mackenzie & Co. Ltd.* [1969] RPC 1.

⁽¹³⁾ *Erven Warnink B.V. v. J. Townend & Sons (Hull) Ltd.*, [1979] AC 731, [1980] R.P.C. 31.

favore della possibilità di utilizzare l' *extended passing off*, facendo leva sul concetto di "collective goodwill" o reputazione collettiva, dapprima azionabile, come visto, solo per i nomi contenenti indicazione geografica.¹⁴

3.- La vicenda dello yogurt greco

Senza la pretesa di scendere in dettagli tecnici, la differenza fra yogurt Greco e yogurt normale consiste nel fatto che nello yogurt "greco" il metodo di fabbricazione adottato fa sì che il prodotto finale sia maggiormente denso e cremoso. In particolare, tale metodo è reso possibile dall'utilizzo di una lavorazione tradizionale, e solo in parte dall'utilizzo di agenti di condensazione.

Lo yogurt commercializzato in Gran Bretagna come "yogurt greco" è prodotto in Grecia seguendo tale metodo; quello che prevede il semplice uso di agenti di condensazione viene invece commercializzato quale "yogurt in stile greco", e non viene prodotto nel Paese ellenico.

Tale differenziazione è stata oggetto di una controversia risolta dalla Corte di Appello di Inghilterra il 28 Gennaio 2014¹⁵. Gli attori, FAGE un produttore (greco) di yogurt greco prodotto in Grecia e commercializzato nel Regno Unito sotto il marchio "Total", ed il suo distributore inglese, hanno convenuto in giudizio la società Chobani, anch'essa produttrice di yogurt ottenuto seguendo un simile metodo di lavorazione, ma al di fuori della Grecia (precisamente negli Stati Uniti), ed il suo distributore inglese.

Gli attori hanno dedotto che la dizione "yogurt greco", utilizzata dai loro concorrenti per descrivere il prodotto, sarebbe ingannevole circa l' origine del bene. Ciò potrebbe mettere a repentaglio la posizione di dominio nel mercato britannico da parte di FAGE, che attualmente copre la quasi totalità delle vendite del settore.

Il giudice di primo grado ha accolto il ricorso¹⁶, ed ha stabilito che i consumatori normalmente associano la dizione "yogurt greco" ad un prodotto realizzato nel Paese ellenico, e che tale associazione non sarebbe semplicemente limitata alla provenienza del prodotto ma anche a sue caratteristiche qualitative, ed indipendentemente dalla conoscenza del metodo di produzione da parte dei mangiatori di yogurt; conseguentemente, il Giudice di primo grado ha dichiarato che l'uso della dizione in esame da parte dei convenuti

costituisce *passing off* e ne inibito l'uso futuro con una *permanent injunction*.

I soccombenti hanno proposto appello sulla base di questioni di merito (fra cui il presunto carattere generico della denominazione); ed hanno poi introdotto una nuova eccezione di carattere procedurale, sostenendo che, alla luce di quanto enunciato dalla Corte di Giustizia nella decisione BUD II, il giudice nazionale non ha potere di emettere provvedimenti ingiuntivi se non nei limiti del Regolamento 1151/2012, nel frattempo entrato in vigore.

La decisione della Corte di Appello ha confermato nel merito la decisione di primo grado circa l'ingannevolezza dell'utilizzo della dizione "yogurt greco da parte dei convenuti, applicando l'istituto dell' *extended passing off*; ed ha poi affrontato la questione relativa al rapporto fra *extended passing off* e Regolamento n. 1151/2012: questa parte della decisione rappresenta l'oggetto precipuo della presente analisi e merita considerazione separata.

4.- La decisione del Giudice inglese sul rapporto fra *extended passing off* e competenza dell'UE sugli schemi di qualità: rilevanza teorica ed esiti operativi

Riecheggiando quanto affermato dalla Corte di Giustizia nella decisione del caso BUD II, la Corte di Appello inglese ricorda che la disciplina europea sulle Indicazioni Geografiche nei prodotti agroalimentari consente la tutela parallela nazionale quando questa non si sovrapponga a quella prevista a livello comunitario.

Quanto alla valutazione di tale circostanza nel caso concreto, oggetto di indagine da parte del giudice nazionale, la Corte correttamente stabilisce che la dizione 'Greek yogurt' si colloca al di fuori dell'ambito di applicazione del Regolamento 1151, e può conseguentemente essere protetta attraverso il ricorso al *passing off*. Ciò è dovuto all'assenza del legame fra denominazione del prodotto, caratteristiche qualitative e territorio. Come pure rilevato dal giudice, infatti, il termine non è in realtà usato in Grecia, avendo assunto reputazione prevalentemente nei Paesi del Nord Europa: tale circostanza escluderebbe la possibilità di tutela ai sensi della disciplina UE.¹⁷ Di conseguenza, l'appello proposto dai ricorrenti è stato respinto sia nel merito, sia per quanto attiene all'eccezione procedurale.¹⁸

⁽¹⁴⁾ Nel 2010, anche la Vodka è stata protetta nello stesso modo. L' *extended passing off* è anche usato dalle celebrità per proteggere i propri diritti di immagine ed altri diritti della personalità, che non ricevono nei sistemi di common law una tutela (di natura proprietaria) simile a quella prevista da altri ordinamenti.

⁽¹⁵⁾ *Fage UK Ltd and another v Chobani UK Ltd and another* [2014] EWCA Civ 5 (Ch), Court of Appeal, England and Wales, 28 January 2014. La decisione è accessibile al seguente indirizzo: <http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2014/5.html>

⁽¹⁶⁾ Mr Justice Briggs, [2013] EWHC 630 (Ch).

⁽¹⁷⁾ Non si tratta di un caso eccezionale: espressioni quali "spaghetti bolognese" e simili sono infatti usate per indicare non una origine geografica, quanto un metodo di produzione o un ricetta che si ritengono, a volte in buona fede, essere autentici e conformi a quelli della Regione di richiamo per assonanza.

⁽¹⁸⁾ Si deve aggiungere che i ricorrenti non sono stati autorizzati dalla Corte di Appello a presentare una nuova istanza dinanzi alla Corte Suprema inglese.

Tale decisione appare in linea con quanto da ultimo stabilito, dalla Corte di Giustizia, nella sentenza che ha deciso il caso del Salame Felino: è infatti indubbio che, non avendo il giudice nazionale utilizzato strumenti legislativi interni volti a tutelare il legame fra il prodotto e le sue caratteristiche qualitative in base a forme di tutela qualificabili nella UE quale proprietà intellettuale (e che dunque rappresenterebbero una tutela simile alle IG), si è mosso al di fuori dell'abito di applicazione del Regolamento n. 1151. L'utilizzo del *passing off*, come chiarito, si configura come un mezzo di repressione della concorrenza sleale ed in quanto tale per sua natura incapace di rappresentare una minaccia all'unitarietà della tutela europea in materia di IG, o un ostacolo ai principi della libera circolazione delle merci di cui all'Articolo 30 TFUE.

Allo stesso tempo, la decisione rappresenta un'importante conferma della perdurante operatività del *passing off* nella sua forma "estesa" nonostante l'introduzione di normativa interna a specifica tutela del 'trademark infringement'.¹⁹

Vale la pena notare che tale affermata perdurante rilevanza conferma quanto già stabilito in "Elderflower champagne"²⁰ ("champagne al fiore di sambuco") in riferimento al Regolamento (CE) 823/87, relativo alle indicazioni geografiche dei vini (ora sostituito dal Regolamento (UE) 1308/2013). In quel caso i produttori di Champagne ottennero la rimozione del nome costituente imitazione non solo

in base al rimedio di *passing off*, ma anche sulla base delle disposizioni del Regolamento europeo.

Resta da verificare quale sarà la reazione delle Corti inglesi nel caso di conflitti relativi a prodotti nazionali che non abbiano ottenuto la tutela DOP/IGP e ai quali pure si possano teoricamente associare caratteristiche qualitative legate all'ambiente geografico: nonostante la riluttanza nel considerare la rilevanza giuridica di tale legame in maniera pari a quanto da sempre avvenuto in Paesi quali Francia e Italia, stanti le contraddizioni evidenziate nella giurisprudenza sul *passing off* sopra richiamate si potrebbero infatti avere decisioni non del tutto coerenti.

ABSTRACT

A year after the entry into effect of Regulation (EU) 1151/2012, the decision of the Court of Appeal, England and Wales, 28 January 2014, on "Greek Yoghurt" sheds light on the relationship between "extended passing off" and the scope of the EU Regulation on GIs for agricultural products and foodstuffs. This article analyses the theoretical significance and the practical implications of that decision, also taking into account subsequent judicial developments by the CJEU.



⁽¹⁹⁾ I primi commentatori inglesi si esprimono in tal senso: si veda L. Smith, *Court of Appeal confirms protection of the expression 'Greek Yoghurt'*, in *Journal of Intellectual Property Law & Practice*, 2014, Vol. 9, No. 6.

⁽²⁰⁾ *Taittinger v. Allbev Ltd* [1994] 4 All ER 75, [1993] 2 CMLR 741.

Cattivo stato di conservazione degli alimenti: la tutela del c.d. “ordine alimentare”

Fernando Pepe - Alessandra Zilli - Francesco Pagliari

1.- Art. 5 lett. b) L. 283/1962: tra pericolo presunto e danno.

La legge 283 del 1962 può considerarsi quale “legge-quadro” in materia alimentare, in quanto riguarda tutti gli alimenti e tutte le differenti fasi, sia di produzione sia di distribuzione, del ciclo economico. Tra le fattispecie descritte dall’art. 5 l. 283/1962, la disposizione di cui all’art. 5 lett. b) L. 283/1962 - che vieta l’impiego, nella preparazione, nella vendita e nella detenzione per la vendita o distribuzione per il consumo, di sostanze alimentari “b) in cattivo stato di conservazione - risulta essere senza dubbio tra le più ricche di casistica giurisprudenziale e statisticamente tra le più frequenti¹.

La norma - nella sua formulazione aperta, che rischia di scivolare verso una fattispecie dai contorni poco definiti - è stata declinata nei suoi contenuti concreti dalla giurisprudenza della Suprema Corte, la quale ha da ultimo introdotto, con la sentenza di seguito esaminata, un importante e rilevante precedente, inserendo, nel novero del “cattivo stato di conservazione”, anche la vendita all’aperto di frutta e verdura esposta agli agenti inquinanti, sufficiente di per sé ad integrare il reato in commento.

Questione controversa risulta essere la qualificazione della richiamata fattispecie di reato, che la Suprema Corte ha talvolta inserito nella categoria dei reati di pericolo e talvolta nell’alveo dei reati di danno, con importanti ripercussioni sulla configurabilità o meno della responsabilità penale in capo all’esercente.

Secondo un’interpretazione a lungo largamente condivisa, la norma in commento individua un *reato di pericolo presunto*², e la fattispecie in esame è *reato di pericolo* “nel senso che esso si realizza mediante la condotta di conservazione del predetto (alimento) inidonea ad evitare possibili condizioni di alterazione, la cui effettiva realizzazione comporta la presenza di distinte ipotesi di reato”³, ossia quelle di cui alle lettere a), b), d) dell’art. 5.

Come è stato evidenziato dalle SS.UU. con sentenza del 27.9.1995, “a differenza delle ipotesi contemplate alle lette-

re a-c-d, non si richiede per la sua configurabilità che le sostanze alimentari siano variamente alterate o depauperate, ma è sufficiente che siano destinate o avviate al consumo in condizioni che ne mettano in pericolo l’igiene e la commestibilità. E’ quest’ultima una peculiarità esclusiva dell’ipotesi sub b)”⁴.

Secondo tale insegnamento giurisprudenziale, la funzione della norma in commento è quella di apprestare un’anticipazione di tutela alla salute del consumatore sul piano dell’igiene delle condizioni di conservazione dell’alimento, evitando che si possano verificare situazioni non necessariamente pericolose, ma prodromiche di altre più gravi.

L’impianto della norma parrebbe dunque rientrare perfettamente in quel paradigma preventivo, che rischia però di ingenerare notevoli perplessità con particolare riferimento alla necessaria lesività del reato.

L’orientamento sopra richiamato è stato tuttavia sovvertito dalla successiva giurisprudenza di legittimità, che è approdata ad una nozione di reato di danno, e non di pericolo, non solo per le ipotesi disciplinate alle lettere a-c-d della norma in commento, ma altresì per quanto concerne la fattispecie descritta alla lett. b) dell’art. 5.

Nel 2002, le SS. UU. della Suprema Corte hanno, infatti, mutato il precedente indirizzo, evidenziando che “non pare tuttavia che la definizione della natura di reato di pericolo presunto data alla contravvenzione sia obbligata. Se alla norma in esame si riconosce il compito di tutelare l’ethos del consumatore, assicurando una protezione anche a quella sfera di tranquillità che ritrae dalla sicurezza che il prodotto sia giunto al consumo con le cure igieniche imposte dalla sua natura, il reato che essa reprime è un reato di danno. E non vi è dubbio che il legislatore può porsi tra i suoi fini anche quelli di benessere e che una ratio legis del genere di quella delineata non solo non eccede dall’ordinaria ragionevolezza, ma integra un elemento di fondazione di un ordine alimentare, limite alla iniziativa economica privata, che si riallaccia all’utilità sociale”⁵.

Ne deriva che la qualificazione di una determinata tecnica di tutela (pericolo presunto o danno) ha carattere relativo e dipende, in maniera decisiva, dall’esatta determinazione dell’interesse protetto.

Le SS.UU. del 2002 hanno, invero, ritenuto che la fattispecie di detenzione di alimenti in cattivo stato di conservazione tuteli non già il bene “salute”, ma altro e diverso bene, quale la “tranquillità” dei consumatori, ossia il rispetto del c.d. “ordine alimentare”, volto ad assicurare al consumatore che la sostanza alimentare giunga al consumo con le garanzie igieniche imposte dalla sua natura.

(¹) V. Pacileo, *Reati alimentari*, 1771-1772, Giuffrè ed., Milano, XII, 1995.

(²) Cass. 23.3.1998, De Matteis, FI, 1999, II, 199.

(³) Cass. 5.3.1998, Antonioli, DGA, 1999, II, 237.

(⁴) Cass. SS. UU. 27.9.1995, Timparano, FI, 1996, II, 225.

(⁵) Cass. SS. UU., 19.12.2001, Butti, FI 2002, II, 222-223.

Secondo un approccio risalente, l'analisi della modalità della lesione va computata alla stregua del bene che la norma intende tutelare in via principale, ossia l'igiene e la genuinità degli alimenti, che rappresenta qualcosa di diverso e di autonomo rispetto alla salute pubblica.

Se, invece, si prende quale punto di riferimento un interesse che la norma tutela solo indirettamente, ossia la salute, l'offesa sfuma ed assume i caratteri dell'eventualità.

2.- Cattivo stato di conservazione: valutazione intrinseca o estrinseca dell'alimento.

Si controverte se con il termine "cattivo" si debba intendere il prodotto in sé ovvero lo stato in cui esso è conservato.

Le Sezioni Unite del 1995 hanno evidenziato che "ad una interpretazione sistematica dell'art. 5, coordinata con il principio di specialità che regola il concorso delle fattispecie penali (art. 15 c.p.), la previsione del cattivo stato di conservazione delle sostanze alimentari si rivelerebbe pleonastica e di nessuna utilità pratica se essa fosse riferita alle caratteristiche intrinseche degli alimenti, giacché, come osservato anche da una parte della dottrina, ogni possibile forma di scadimento e di degenerazione chimico microbiologica delle sostanze alimentari trova, di per sé, appropriata e più puntuale collocazione nell'una o nell'altra delle previsioni specificamente tipizzate alle lettere a-c-d"⁶. Secondo l'interpretazione prevalente⁷, la tutela dello stato di conservazione viene, quindi, intesa non come elemento attinente all'intrinsecità dell'alimento, bensì come elemento afferente le condizioni esteriori del prodotto o meglio le sue modalità di conservazione. In altri termini, le caratteristiche intrinseche dell'alimento già rilevano per ipotesi diverse dalla lettera b), che rimarrebbe, in caso contrario, priva di concreta operatività. La medesima impostazione è stata confermata dalla sentenza Butti del 2001⁸, la quale ha affrontato, respingendola, un'obiezione afferente un presunto spazio di operatività della fattispecie in commento anche qualora venisse considerata come relativa all'intrinseco e non all'estrinseco. La Sentenza Butti ha sancito, infatti, che "non può del resto accogliersi il suggerimento dell'ordinanza, per cui, un ubi consistam della norma in esame potrebbe pur sempre rinvenirsi nello scadimento di quelle proprietà che rendono il prodotto appetibile e particolarmente gradito (fragranza, morbidezza, consistenza, odore, sapore, sapidità, retrogusto). Questo suggerimento, se tali parametri dovessero commisurarsi su aspettative o desideri del consumatore,

introdurrebbe, contro il principio di tassatività, elementi soggettivisticamente di irrimediabile indeterminatezza e proprio per un dettato legislativo di cui si afferma volersi accreditare un'interpretazione più garantista. Se invece pretendesse di rapportarsi ad analisi scientifiche non sarebbe in grado di conferire autonoma prescrittività alla lettera b) rispetto alle altre lettere, che, come già si è osservato e come la stessa ordinanza, con il richiamo alla nozione di particolare gradimento, sembra alla fine implicitamente ammettere, coprono da sole ogni processo, quantitativamente esprimibile, di degrado dei coefficienti organolettici".

Queste conclusioni, che individuano il perfezionamento del reato nelle scorrette modalità di conservazione del prodotto dal punto di vista igienico sanitario, risultano essere condivise anche in dottrina⁹ nonostante non siano mancate voci contrarie, che hanno ritenuto necessario – ai fini della configurabilità del reato in commento – la verifica concreta delle caratteristiche intrinseche dell'alimento, osservando che "occorrerà quindi accertare, attraverso le analisi presso i pubblici laboratori, previste dall'art. 1 L. 283/1962, lo stato di conservazione del prodotto alimentare sospetto"¹⁰.

A tale ultima impostazione si è replicato sostenendo che la conservazione non indica uno "stato" dell'alimento, ma esprime una metodologia esterna ad esso, utilizzata dall'uomo per differire nel tempo la commestibilità del prodotto¹¹ e, dunque, lo stato di cattiva conservazione riguarda quelle situazioni in cui le sostanze stesse, pur potendo essere ancora perfettamente genuine e sane, si presentano mal conservate e cioè preparate, confezionate, messe in vendita senza l'osservanza di quelle prescrizioni di legge, di regolamenti o anche di comune esperienza, dettate a garanzia della buona conservazione degli alimenti sotto il profilo igienico sanitario e dirette a prevenire pericoli di una precoce alterazione, contaminazione o degradazione intrinseca del prodotto.

3.- Il caso: è reato vendere frutta e verdura in strada ?

Tutto era partito dalla condanna inflitta dal Tribunale di Nola ad un commerciante di Pomigliano d'Arco, condannato per aver detenuto per la vendita tre cassette di verdura esposta all'aperto e sottoposta agli agenti atmosferici ed inquinanti. Il ricorrente, tra i motivi di ricorso, aveva eccepito che il Tribunale avesse basato la propria decisione sulle sole dichiarazioni di alcuni testimoni, senza effettuare verifiche ed accertamenti tecnici sull'effettivo stato di conservazione degli alimenti.

⁽⁶⁾ Cass. SS. UU., 27.9.1995, Timparano, FI 1996, II, 225.

⁽⁷⁾ Cass. SS.UU., 27.9.1995 n. 1; Cass. Sez. III, 23.3.1998 n. 5528; Cass. Sez. III, 7.7.2011, n. 41074. In dottrina v. V. Pacileo, *Alimenti e Bevande. L. 30.4.1962 n. 283*, in Gaito – Ronco (a cura di), *Leggi penali complementari commentate*, Milanofiori Assago 2009.

⁽⁸⁾ Cass. SS. UU. 19.12.2001, Butti, FI, 2002, II, 221.

⁽⁹⁾ C. Corra, *Prodotti alimentari, Sicurezza, Igiene e Qualità*, Maggioli ed., Rimini, 1998, 260 – 261.

⁽¹⁰⁾ Corte e Della Valle, in *Trattato di Diritto penale*, parte speciale, A. Gargani, Giuffrè ed., 1991, 334.

⁽¹¹⁾ Pica, *Il significato di "cattivo stato di conservazione"*, in *Diritto Penale e Processo*, 1998, 85-86.

In sostanza, quindi - espose il ricorrente - il giudice avrebbe fatto esclusivo riferimento alla natura di reato di pericolo della violazione contestata, anticipando il verificarsi di un concreto danno alla salute.

I giudici della Suprema Corte hanno, invece, ritenuto che l'accertamento dello stato di conservazione di alimenti detenuti per la vendita non richieda né un'analisi di laboratorio né una perizia, in quanto il giudice di merito può utilizzare altri elementi di prova, quali le testimonianze di soggetti addetti alla vigilanza, quando lo stato di cattiva conservazione sia palese e quindi rilevabile da una semplice ispezione. La sola collocazione all'aperto di frutta e verdura esposta ai gas di scarico può quindi condizionare lo stato di conservazione degli alimenti, in violazione della disciplina dettata dalla legge del '62.

Non è, dunque, necessario che il cattivo stato di conservazione si riferisca alle caratteristiche intrinseche delle sostanze alimentari, essendo sufficiente che esso concerna le modalità estrinseche con cui si realizza, le quali devono uniformarsi alle prescrizioni normative, se sussistenti, ovvero, in caso contrario, alle regole di comune esperienza.

La Corte ha, pertanto, rigettato il motivo di ricorso, sostenendo che gli esiti dell'accertamento effettuato presso l'esercizio commerciale erano da soli sufficienti ad affermare la responsabilità dell'imputato.

Ne segue che, per quanto concerne la sussistenza del reato di cui all'art. 5, lett. b), con la sentenza in commento la Suprema Corte ha ribadito quanto già affermato dalla sentenza Butti, ossia che rilevano esclusivamente le modalità irregolari di conservazione delle sostanze alimentari per sé sufficienti ad integrare l'ipotesi di reato di cui alla norma in esame, e non già un accertamento sulla commestibilità del prodotto e sul verificarsi di un danno alla salute del consumatore, in quanto diverso è il bene che la suddetta norma intende tutelare.

Per non incorrere nella suddetta violazione, è pertanto nec-

essario che le modalità estrinseche di conservazione degli alimenti si uniformino alle leggi, ai regolamenti nonché alle regole di comune esperienza, risultando estranea alla fattispecie in commento l'analisi della commestibilità del prodotto.

Importanti e dirompenti sono le ripercussioni sul piano pratico di tale pronuncia: viene sancito il divieto di esposizione di frutta e verdura all'aperto fuori dai negozi, su marciapiedi o sulle bancarelle in zone di grande traffico, con il rischio, per chiunque non uniformi la propria condotta alla pronuncia in commento, di subire una condanna penale, punita con l'ammenda, per violazione della legge 283/1962.

Una pronuncia, dunque, che potrà avere pesanti conseguenze per i piccoli esercenti.

ABSTRACT

In the decision No. 6108/2014 Supreme Court considered the case of a merchant, who was sentenced by Court of Nola for the violation of art. 5, letter. b) of Law No. 283/1962, for having sold 3 boxes of vegetables of various kinds in a poor state of preservation. Merchant had exposed out from his store a box of vegetables without worrying that doing so would put the food in contact with harmful substances released by the exhaust fumes of cars. The Supreme Court concluded that such behavior constitutes a crime, because Law No. 283/1962 is aimed to pursue an immediate protection to the interest of the consumer that the product respects the hygienic care imposed by its nature. The offense in question does not require the production of harm to health, because the interest protected is to respect the so called "Food Order", aimed at ensuring that market behaviors are coherent with the hygiene standards.

La sentenza della Suprema Corte

Corte di Cassazione, Sez. III pen., sentenza 10 febbraio 2014, n. 6108 – Pres. Teresi - Est. Ramacci – P.M. Fraticelli (conf.) – ric. M.B. N. IL (omissis) – Conferma Trib. Nola 11 aprile 2013.

Frodi alimentari - Vendita di sostanze alimentari alterate

Per l'accertamento del reato di cui all'art. 5, lett. b) e d) legge n. 283 del 1962 (disciplina igienica delle sostanze alimentari), ed in particolare per l'accertamento della condotta di detenzione per la vendita di prodotti alimentari in cattivo stato di conservazione, non è necessario procedere all'analisi intrinseca dell'alimento ove i prodotti alimentari si presentino all'evidenza mal conservati.

Fatto

1. Il Tribunale di Nola, in composizione monocratica, con sentenza dell'11.4.2013 ha condannato B.M. alla pena dell'ammenda riconoscendolo colpevole della contravvenzione di cui all'art. 5, lett. b) della legge 283/1962, per aver detenuto per la vendita 3 cassette di verdure di vario tipo in cattivo stato di conservazione (in Pomigliano d'Arco, 29.3.2009). Avverso tale pronuncia il predetto propone ricorso per cassazione.

2. Con un unico motivo di ricorso deduce la violazione di legge ed il vizio di motivazione, lamentando che il giudice del merito sarebbe pervenuto all'affermazione di penale responsabilità sulla base di una motivazione meramente apparente, valorizzando la sola collocazione all'aperto degli alimenti, ritenuti esposti agli agenti atmosferici e senza con-

siderare la presenza di segni evidenti della cattiva conservazione o l'inosservanza di particolari prescrizioni finalizzate alla preservazione delle sostanze alimentari. Insiste, pertanto, per l'accoglimento del ricorso.

Considerato in diritto

3. Il ricorso è infondato. Come è noto, la contravvenzione in esame vieta l'impiego nella produzione, la vendita, la detenzione per la vendita, la somministrazione, o comunque la distribuzione per il consumo, di sostanze alimentari in cattivo stato di conservazione. Secondo le Sezioni Unite di questa Corte (SS.UU. n. 443, 9 gennaio 2002, citata anche nella sentenza impugnata) si tratta di un reato di danno, perché la disposizione è finalizzata non tanto a prevenire mutazioni che nelle altre parti dell'art. 5 legge 283/1962 sono prese in considerazione come evento dannoso, quanto, piuttosto, a perseguire un autonomo fine di benessere, assicurando una protezione immediata all'interesse del consumatore affinché il prodotto giunga al consumo con le cure igieniche imposte dalla sua natura. Conseguentemente, si è escluso che la contravvenzione si inserisca nella previsione di una progressione criminosa che contempla fatti gradualmente più gravi in relazione alle successive lettere indicate dall'art. 5, perché, rispetto ad essi, è figura autonoma di reato, cosicché, ove ne ricorrano le condizioni, può anche configurarsi il concorso (in senso conforme, Sez. III n. 35234, 21 settembre 2007; difforme Sez. III n. 2649, 27 gennaio 2004). Le Sezioni Unite, sempre nella decisione in precedenza richiamata, hanno anche precisato che, ai fini della configurabilità del reato, non vi è la necessità di un cattivo stato di conservazione riferito alle caratteristiche intrinseche delle sostanze alimentari, essendo sufficiente che esso concerna le modalità estrinseche con cui si realizza, che devono uniformarsi alle prescrizioni normative, se sussistenti, ovvero, in caso contrario, a regole di comune esperienza (conf. Sez. III n. 15094, 20 aprile 2010; Sez. III n. 35234, 21 settembre 2007, cit.; Sez. III n. 26108, 10 giugno 2004; Sez. III n. 123124, 24 marzo 2003; Sez. IV n. 38513, 18 novembre 2002; Sez. III n. 37568, 8 novembre 2002; Sez. III n. 5, 3 gennaio 2002). Conformandosi al primo dei principi appena ricordati, altra pronuncia (Sez. III n. 35828, 2 settembre 2004) ha successivamente chiarito che la natura di reato di danno attribuita dalle Sezioni Unite alla contravvenzione in esame non richiede la produzione di un danno alla salute, poiché l'interesse protetto dalla norma è

quello del rispetto del cd. ordine alimentare, volto ad assicurare al consumatore che la sostanza alimentare giunga al consumo con le garanzie igieniche imposte per la sua natura. Si è inoltre affermato che è comunque necessario accertare che le modalità di conservazione siano in concreto idonee a determinare il pericolo di un danno o deterioramento delle sostanze (Sez. III n. 439, 11 gennaio 2012; Sez. III n. 15049, 13 aprile 2007) escludendo, tuttavia, la necessità di analisi di laboratorio o perizie, ben potendo il giudice di merito considerare altri elementi di prova, come le testimonianze di soggetti addetti alla vigilanza, quando lo stato di cattiva conservazione sia palese e, pertanto, rilevabile da una semplice ispezione (Sez. III n. 35234, 21 settembre 2007, cit.) ed affermando che il cattivo stato di conservazione dell'alimento può assumere rilievo anche per il solo fatto dell'obiettivo insudiciamento della sola confezione, conseguente alla sua custodia in locali sporchi e quindi igienicamente inadeguati alla conservazione (Sez. III n. 9477, 10 marzo 2005) ed è configurabile anche nel caso di detenzione in condizioni igieniche precarie (Sez. III n. 41074, 11 novembre 2011).

4. Considerati tali principi, che il Collegio condivide pienamente, deve rilevarsi che, nella fattispecie, ad un corretto richiamo della giurisprudenza delle Sezioni Unite, il giudice del merito ha fatto seguire l'altrettanto corretta affermazione secondo la quale la messa in commercio di frutta all'aperto ed esposta agli agenti inquinanti costituisca una violazione dell'obbligo di assicurare l'idonea conservazione delle sostanze alimentari e rispettare l'osservanza di disposizioni specifiche integrative del precetto. Il giudice fonda il proprio convincimento in base a quanto riferito dal teste escusso, il quale ha evidenziato che tre cassette di verdura erano esposte all'aperto e, pertanto, a contatto con agenti atmosferici e gas di scarico dei veicoli in transito. Tale diretto accertamento da parte della polizia giudiziaria risulta del tutto sufficiente a giustificare l'affermazione di penale responsabilità, evidenziando una situazione di fatto certamente rilevante a tal fine la cui sussistenza risulta peraltro confermata dallo stesso ricorrente, laddove, nell'atto di impugnazione (pag. 2 del ricorso), si riconosce che la verdura era esposta per la vendita sul marciapiede antistante l'esercizio commerciale.

5. Il ricorso deve pertanto essere rigettato.

(Omissis)



Food products advertising in China

Nicola Aporti

1.- General principles

Regulation of advertising is mainly aimed at both protecting the consumer's faith and fair competition between operators. *PRC Advertising Law*, of 1994, of course provides the main framework; however, *PRC Consumer Protection Law* of 1993 (amended on 25 October 2013) and *PRC Anti-Unfair Competition Law* of 1993 also contain relevant provisions. Advertisements shall not (ii) violate national security, (iii) offend public morality, (iv) discriminate by ethnicity, religion or sex, (v) threatening environment¹.

PRC national symbols (flag, emblem, anthem), or referral to state organs or their officers, cannot be included in advertisements².

Of course, advertisement shall be true and cannot contain any false or misleading information³, in particular about quality⁴, composition, performance, use, producer, shelf life, origin, etc⁵. Basically, any content shall be objective and able to be supported by evidence.

Advertisements shall be recognizable and cannot be in the format of news report⁶.

Any data, statistics, survey, quotations used in advertisements shall be true and accurate, and the sources shall always be indicated⁷. Claims of patents shall be true and include all references (patent type and number) to the patent, and are only allowed for patents already granted – i.e. mere applications still pending cannot be used⁸.

Although comparative advertising is not clearly and generally forbidden, advertisements cannot belittle or denigrate competitors⁹.

2.- Superlative expressions

Superlative expressions such as “national level” (国家级) “highest grade” (最高级) or “the best” (最佳) are expressly forbidden¹⁰, as well as referrals to “*the newest science*” (最新科学), “*the most advanced process*” (最先进加工工艺), “*the most recent technology*” (最新技术)¹¹.

In practice, authorities expand the list of forbidden superlatives by evaluating on a time-by-time basis whether advertisements convey messages conflicting with the law. As authorities in charge of consumer protection and advertising compliance (Administration of Industry and Commerce) act on local level (province, city), interpretation and practice can differ in different locations.

The following have been deemed equivalent to the superlative expressions forbidden under article 7 of the Advertising law¹²:

- any mention of market share¹³ such as “*best-sold in the Country*” (全国销量第一), “*biggest market share*” (市场占有率第一), “*leader brand on the market*” (市场主导品牌) or “*consumers' first choice*” (消费者首选品牌);
- express endorsements such as “*brand/product recommended by..*” (推荐产品/品牌); “*identified by..*” (认定); “*recognized by..*” (×认可); “*shown by..*” (展示); “*collected by..*” (荟萃); “*appointed by..*” (指定);
- superlatives such as “*famous Chinese brand/product*” (中国公认名/品牌), “*first brand*” (第一品牌) or “*ultimate*” (极品).

3.- Specific regulation for food products advertisement

Advertising for food products is also subject to specific regulations¹⁴ – mainly, the *PRC Food Safety Law* of 2009, as well as various other regulations – in addition to these general principles.

Food advertisement shall not be false or even just exaggerated¹⁵.

(1) Advertising Law, art. 7.

(2) Advertising Law, art. 7.

(3) Advertising Law, art. 4; Consumer Protection Law, art. 8.

(4) This provision matches the obligation of all advertisers to guarantee that their products have the same quality as shown in the advertisement (Consumer Protection Law, art. 23).

(5) Anti-Unfair Competition Law, art. 9.

(6) Advertising Law, art. 13.

(7) Advertising Law, art. 10.

(8) Advertising Law, art. 11. For example, in May 2013 a food company was punished by AIC in Hebei province for claiming a patent while the approval was still pending.

(9) Advertising Law, art. 12.

(10) Advertising Law, art. 7.

(11) Food Advertising Implementing Regulations, art. 6.

(12) Those have been deemed as equivalent to “*the best*” by several decision of AIC at provincial level.

(13) Referrals to market share are forbidden as they are based on unofficial market research, statistics, recommendations.

(14) Mainly the Food Advertising Implementing Regulations of 1996 amended in 1998 and the Administrative Regulation for advertising of alcoholic products of 1996.

(15) Food Safety Law, art. 54.

3.1.- Endorsements

Advertising cannot include – under any form – recommendations by food safety regulatory agencies or institutions undertaking food inspection and testing, food industry associations, or customer associations¹⁶.

Food advertising cannot exploit the title or the image (e.g., by showing a person wearing doctor's white coat) of doctors and medical organizations; moreover, any statements by experts and consumers – as long as their title or image is stressed – are not allowed.

Implicit endorsement from other entities or individuals (e.g. celebrities) is allowed, although endorsers can also be held liable¹⁷ in case those advertisements are declared fake or misleading. In a recent case currently pending, basketball celebrity Yao Ming appears to have been sued by a consumer in Beijing claiming to have been induced by Yao Ming's endorsement to purchase some fish-oil pills – which purportedly turned out to be less effective than shown in advertisement.

3.2.- Avoid confusion with drugs/health food

Food products advertisement shall comply with public health regulations, avoid medical jargon as well as any confusion with pharmaceutical products¹⁸; claims (explicit or implicit) of disease prevention or treatment functions are strictly forbidden¹⁹. Ordinary food (i.e. non-health food) can boast nutritional claims (e.g.: *no lactose; low sodium; rich in dietary fiber; fat reduced compared with...; Carbohydrate is the major source of energy for human*) but only in strict compliance with the relevant regulation²⁰.

3.3.- Specific food products

Some regulations are specific to particular food products. For instance:

- baby food advertising cannot show breastfeeding women or infants, nor imply that these products can replace/substitute breast milk²¹;
- alcoholic beverages advertisements²² shall not (i) show the act of drinking, minors, potential dangerous actions (such as driving cars, boats or planes), (iv) convey implicitly or explicitly the message that those drinks help to release stress, anx-

ety or increase physical strength, (v) associate personal, business or sport success to their consumption, (vi) declare any prize, positive appraisals/evaluations or awards obtained. Moreover, alcoholic beverages' advertisements can be published on media (television, radio, newspaper) within specific limits (TV: no more than twice a day between 19-21h and no more than 10 times during normal times; Radio: no more than twice per hour; Newspapers/magazines: no more than twice per issue, and never on first page/cover).

Control on food products advertising has also an impact on import procedures: if specific features - such as awards, certificates, production location, geographical indications, special ingredients – are stressed on the label, it is necessary to provide the authority in charge of label inspection (AQSIQ) with certified supporting evidence²³. In case of import dairy products (such as milk, cheese, yoghurt, baby formula) labeled with mention of awards, certifications or prizes, the supporting certificates shall be legalized through diplomatic channels²⁴.

4.- Health food, novel food, food for special dietary use

Health food advertising is subject to a specific regulation²⁵ and procedure, as applicants (i.e. health food companies) need to have all advertising content pre-approved by the local office of the CFDA. Application documents include the certificates and approval for the production or import of the health food, as well as the standards, labels and packaging. The approval lasts for one year.

Functions claims are allowed only²⁶ – on a very strict basis – for those products which have been successfully registered as “Health Food” (保健食品) with the CFDA. It is an extremely long and costly procedure, as it involves – depending on the specific claim – tests on animals or humans. Even for approved health food, only the specific claims are allowed (same exact wording as provided by the regulations and approved by CFDA).

It is strictly forbidden for health food any reference or mention to therapeutic claims/effect. However, according to an official release by CFDA on 7 June 2013, around 90% of health food advertisements on television and newspaper appears to have breached this provision.

⁽¹⁶⁾ Food Safety Law, art. 54.

⁽¹⁷⁾ Art. 55 of the Food Safety Law and art.25 Measures for the Supervision and Administration of Food Safety in the Circulation Links provide grounds for liability of endorsers in case of false advertisement.

⁽¹⁸⁾ Advertising Law, art. 19.

⁽¹⁹⁾ Food Safety Law, art. 54.

⁽²⁰⁾ General Standard for Nutritional Labeling of Pre-Packaged Food, GB 28050-2011.

⁽²¹⁾ Food Advertising Implementing Regulations, art. 8.

⁽²²⁾ Administrative Regulation for advertising of alcoholic products of 1996. It shall be noted that other administrative decisions or regulations have provisions for specific alcohol products (e.g. wine), which may add or waive some of these general provisions.

⁽²³⁾ Label Inspection Rules for Import and Export Prepackaged Food, art. 6.

⁽²⁴⁾ Administrative Measure on Inspection, Quarantine and Supervision of Imports and Exports of Dairy products, art. 11.

⁽²⁵⁾ Mainly, Implementing regulations for examination of health food advertising of 2005.

⁽²⁶⁾ General Standard for Health Food GB 16740-1997.

Health food advertising shall avoid using the following²⁷:

- expressions such as “*science or research discovers that ..*”, “*experiments or data prove that..*” and similar, as long as they cannot be confirmed/verifies;
- claims that the health food product is a traditional method/recipe;
- referral to “*safety*”, “*no toxic side effects*”, “*no addictive*” etc;
- claims that the health food products is necessary for a normal life.

It is explicitly forbidden comparative advertising between health food and other health foods or drugs²⁸.

Health products advertising shall always display the notice “*this product cannot replace drugs*”; on TV advertising, this notice shall appear for the whole duration of the advertising²⁹. Advertising of health food, novel food and special dietary use food shall display the approval registration number³⁰ for that specific product.

5.- Mislabeling

As advertising shall not deceive consumers and shall not provide false or misleading information, mistakes or inaccuracies on the label lead – in several cases – can expose to legal liabilities.

Sometimes it can be the wrong translation into Chinese of a food ingredient – such as the famous case of almonds, which have been translated (and labelled) into Chinese as 杏仁 (apricot kernel) until a consumer objected that the correct translation should have been “扁桃仁” or “巴旦木”.

Other times it can be a fake/wrong indication of product's or ingredient's origin³¹, as well as promotion campaigns (with prizes or vouchers) omitting to indicate the exact ratio of “winning” products³² are also considered as commercial fraud to the consumers. Claims – and mainly negative claims for additives – can be very risky, as PRC law does not set minimum threshold under which the additive can be labelled as “0”. While many companies have an aggressive approach in this regards, others have internal policies that basically ban this kind of claims.

Labels can undergo the scrutiny by PRC authorities even if they are in foreign languages – as long as they are able to mislead potentially Chinese consumers: it is the case for instance of organic food, which can be labelled as “ORGANIC”, “BIO” or equivalent (in Latin alphabet) only if it

complies with PRC standards for organic (“有机”) food and has obtained the relevant PRC certificates in this regard (which are different from European and American ones).

6.- Sanctions

Violation of regulations on advertising can trigger several sanctions, depending on the specific case.

Advertising Law³³ punishes several misconducts of advertisers as well as advertising agencies/operators – with fines up to five times the amount of the advertising expense.

Food Safety Law – and its famous article 96 – allows consumers to claim from either the producer or the seller (i.e. the retailer) punitive damages up to ten times the price paid in case of in case of purchase of food product not complying with food safety standards³⁴. Mis-representation (through advertising or other means) of the quality of own goods or service is also punished by Anti-Unfair Competition Law with fines up to 200,000 RMB³⁵.

The Consumer Protection Law also provides grounds for punishment in some cases – e.g. for non-compliant promotions through prizes/awards, which can be considered as fraud to the customer³⁶.

Finally, the (soon-to-be approved) revision of Food Safety Law³⁷ provides that advertising operators – as well as publishers, designers, producers – involved in false food advertising shall bear joint liabilities together with the advertisers (food producers/traders).

ABSTRACT

Food products' advertising is subject to a regulation comprised both of general principles and of specific provisions for food products. PRC Advertising law sets fundamental principles whereby advertising cannot be misleading or provide false information about products. Superlatives expressions implying absolute degree primacy are also forbidden, as well as referral to market shares. Advertising for health food need to be expressly pre-approved by CFDA, and any referral or confusion with drugs or therapeutic properties is strictly forbidden. Claims are allowed only in strict compliance with the provisions of the law (e.g., GB standards on nutritional label as well as food additives). Sanctions can be very harsh and costly for food companies as well as retailers.



⁽²⁷⁾ Implementing regulations for examination of health food advertising, art. 8.

⁽²⁸⁾ Food Advertising Implementing Regulations, art. 12.

⁽²⁹⁾ Implementing regulations for examination of health food advertising, art. 11.

⁽³⁰⁾ Those kinds of food products need prior approval/registration with CFDA.

⁽³¹⁾ For instance, in a case in 2013 in Shandong province, an ice-cream franchisor was found guilty of fake advertising as he claimed to sell ice-cream made with 100% Italian products (while actually all ingredients were produced locally).

⁽³²⁾ Authorities require a specific ratio per each specific SKU (cannot provide an average ratio of two or more SKUs).

⁽³³⁾ Advertising Law, artt. 37; 39; 40.

⁽³⁴⁾ With the *Judicial Interpretation on Issues concerning the Application of Laws relating to Food and Drug Disputes* of 9 December 2013, the Supreme Court has confirmed that such amount is due to the consumer even if the consumer purchases the goods being aware of their non-compliance.

⁽³⁵⁾ Anti-Unfair Competition Law, art. 24.

⁽³⁶⁾ Art. 55 of the revised Consumer Protection Law provides penalties up to 300% the paid price (and in any case not less than 500 RMB) in case of fraud to customers.

⁽³⁷⁾ Draft of revised Food Safety Law, art. 76, currently under public-comments phase until 31 July, 2014.

AlimentarEuropeo

Laura Salvi

Indicazioni geografiche non oggetto di registrazione a livello europeo e loro utilizzo all'interno dell'Unione.

(Sentenza della Corte di giustizia dell'8 maggio 2014, causa C-35/13, *Assica e Kraft Foods Italia SpA c. Associazione fra produttori per la tutela del «Salame Felino» e al.*)

La sentenza della Corte di giustizia di cui in epigrafe si inserisce in una lunga vicenda giudiziaria relativa alla denominazione "Salame Felino", all'epoca dei fatti sprovvista di tutela come denominazione protetta in base alla normativa comunitaria; solo di recente essa è stata iscritta nel registro delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche protette, ad opera del Reg. (UE) n. 186/2013 della Commissione del 5 marzo 2013 (Salame Felino IGP).

La controversia in sede nazionale aveva avuto inizio nel 1998, quando l'Associazione fra produttori del "Salame Felino", un salame di pura carne suina, che trae il suo nome dalla città di Felino, nella provincia di Parma, aveva convenuto la Kraft Jacobs Suchard SpA dinanzi al Tribunale di Parma per concorrenza sleale, lamentando l'impiego da parte di tale società della denominazione «Salame Felino» per la commercializzazione di un salame che era prodotto al di fuori del territorio della provincia di Parma.

Dopo che sia in primo che in secondo grado l'Associazione si era vista riconoscere un diritto esclusivo all'uso della denominazione "Salame felino", in forza dell'allora D.lgs. 196/98 (oggi Codice della proprietà intellettuale), per via del solo collegamento del prodotto con il territorio e della reputazione da esso derivante, la controversia era giunta dinanzi alla Corte di Cassazione. Il giudice di legittimità aveva rilevato un possibile contrasto i due diversi sistemi di tutela coesistenti, rispettivamente riconducibili ad alcune previsioni nazionali in materia di tutela della proprietà industriale, e alle previsioni di cui al Reg. (UE) 1151/2012 sui regimi di qualità [normativa in precedenza contenuta nel reg. (CE) n. 501/2006 e, ancor prima, nel reg. (CE) n. 2081/92, in vigore all'epoca dei fatti controversi].

La Cassazione aveva così deciso di sospendere il procedimento e sottoporre alla Corte il seguente quesito pregiudiziale: «*Se l'articolo 2 del regolamento n. 2081/1992 debba essere interpretato nel senso di escludere che una associazione di produttori possa vantare il diritto di utilizzare in esclusiva, all'interno dell'[Unione], una denominazione di origine geografica impiegata nel territorio di uno Stato membro per designare un certo tipo di salume, senza aver previamente ottenuto da tale Stato membro un provvedi-*

mento giuridicamente vincolante nel quale risultino stabiliti i confini della zona geografica di produzione, il disciplinare della produzione, ed eventuali requisiti che i produttori debbano possedere per beneficiare del diritto di utilizzare la denominazione stessa».

La Corte ha osservato che poiché le denominazioni di provenienza geografica prive di registrazione a livello comunitario servono unicamente a mettere in rilievo l'origine geografica di un prodotto, indipendentemente dalle caratteristiche particolari di quest'ultimo, esse non ricadono nell'ambito di applicazione del regolamento n. 2081/92; secondo costante giurisprudenza, benché questo abbia lo scopo di prevedere un sistema di tutela uniforme ed esauriente, ciò non osta a che si applichi un regime di protezione delle denominazioni geografiche che si colloca al di fuori del suo ambito di applicazione (sentenze *Budějovický Budvar*, causa C-478/07, e *Warsteiner Brauerei*, causa C-312/98). Pertanto, il regime di protezione che può applicarsi, eventualmente, sul mercato di uno Stato membro, a una denominazione geografica priva di registrazione comunitaria è quello previsto dalla normativa nazionale per le denominazioni geografiche concernenti i prodotti per i quali non esiste un nesso particolare tra le loro caratteristiche e la loro origine geografica. E' però necessario, da un lato, che la disciplina nazionale in questione abbia l'effetto, non di garantire ai consumatori che i prodotti i quali godono di tale protezione presentino una qualità o una caratteristica determinata, bensì esclusivamente quello di garantire che siffatti prodotti provengano effettivamente dall'area geografica di cui si tratti; dall'altro, che l'attuazione della disciplina in parola persegua un'esigenza imperativa di interesse generale, sia applicata in modo non discriminatorio, sia idonea a garantire il conseguimento dello scopo perseguito e non ecceda quanto necessario per il raggiungimento dello stesso; circostanze, tutte queste, che spetta al giudice nazionale verificare.

Di qui, la conclusione della Corte secondo cui il regolamento n. 2081/92 deve essere interpretato nel senso che esso non attribuisce un regime di protezione a una denominazione geografica priva di registrazione comunitaria, ma che quest'ultima può essere protetta, eventualmente, in forza di una disciplina nazionale relativa alle denominazioni geografiche concernenti i prodotti per i quali non esiste un nesso particolare tra le loro caratteristiche e la loro origine geografica, a condizione, tuttavia, da un lato, che l'applicazione di siffatta disciplina non comprometta gli obiettivi perseguiti dal regolamento n. 2081/92 e, dall'altro, che essa non sia in contrasto con la libera circolazione delle merci di cui all'articolo 28 CE.

Osservano infine i Giudici che, dato che la denominazione

geografica in causa non godeva di una registrazione comunitaria alla data dei fatti controversi, «l'associazione di produttori del "Salame Felino" non poteva, sulla base del regolamento n. 2081/92, avvalersi del diritto esclusivo di utilizzare all'interno dell'Unione una siffatta denominazione geografica».

Sull'ambito di applicazione ratione temporis della normativa UE in materia di indicazioni nutrizionali e sulla salute.

(Sentenza della Corte di giustizia del 10 aprile 2014, causa C-609/12, *Ehrmann AG c. Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs eV*)

Con la pronuncia del 10 aprile scorso, resa nel procedimento C-609/12, la Corte è tornata a pronunciarsi sul tema delle indicazioni nutrizionali e sulla salute. L'occasione è stata fornita ai Giudici europei da un rinvio pregiudiziale di interpretazione operato dal giudice nazionale tedesco nell'ambito di una controversia riguardante, in specie, l'ambito di applicazione *ratione temporis* degli obblighi di informazione previsti dall'articolo 10, par. 2, del regolamento (CE) n. 1924/2006.

La vicenda alla base del procedimento nazionale aveva avuto origine nel 2010, quando la Wettbewerbszentrale - associazione per la lotta contro la concorrenza sleale operante in Germania - aveva contestato alla Ehrmann - azienda tedesca che produce e distribuisce latticini - la violazione della normativa dell'Unione sui *claims* nutrizionali e salutistici; ad essere contestato alla Ehrmann, in specie, era che nell'etichetta e nella presentazione di un formaggio bianco alla frutta commercializzato dall'azienda («Monsterbacke»), compariva lo slogan «*Importante quanto il bicchiere quotidiano di latte!*» senza che questo fosse accompagnato da alcuna delle indicazioni richieste dall'art. 10, par. 2, del reg. (CE) n. 1924/2006, ai fini dell'utilizzazione di un'indicazione sulla salute¹. Secondo l'associazione, il riferimento, quanto meno indiretto, all'idea per cui il prodotto in questione contiene una quantità di calcio comparabile a quella del latte (circostanza, comunque, veritiera), faceva sì che lo slogan non costituisse solo una mera indicazione di qualità, ma una vera e propria indicazione sulla salute, con cui si prometteva al consumatore (anche) un vantaggio

per la salute derivante dal consumo dell'alimento; di qui la necessità della presenza in etichetta delle indicazioni di cui all'art. 10, par. 2, reg. 1924/2006.

Lo slogan controverso, non indicando espressamente che il tenore di zuccheri del prodotto in questione era nettamente superiore rispetto a quello del latte (13 g. del «Monsterbacke» contro i 4,7 g. del latte, per 100 g. di prodotto), era ritenuto in contrasto anche con le previsioni nazionali in materia di tutela delle frodi alimentari, in specie con l'art. 11 del Codice in materia di alimenti, generi di consumo e mangimi (LFGB)²,

Su queste basi, la Wettbewerbszentrale aveva agito dinanzi al Landgericht Stuttgart (tribunale regionale di Stoccarda), chiedendo l'inibizione della pratica commerciale posta in essere dalla Ehrmann e il rimborso delle spese di diffida. La controversia, dopo due gradi di giudizio, era approdata dinanzi al Bundesgerichtshof (la Corte federale di cassazione), la quale, in parte discostandosi dalle conclusioni cui era giunto il giudice d'appello, aveva ritenuto che lo slogan non costituisse un'indicazione ingannevole, ex art. 11, par. 1, dell'LFGB, ma che esso fosse comunque identificabile come un'indicazione sulla salute (ex art. 2, par. 2, punto 5, del reg. 1924/2006): lo slogan, infatti, equiparando il formaggio in questione al bicchiere quotidiano di latte (prodotto, questo, per cui esiste nel consumatore medio una presunzione circa l'effetto benefico per la salute), attribuirebbe a tale prodotto un effetto parimenti benefico, suggerendo un rapporto tra lo stesso e la salute del consumatore tale da costituire un'indicazione sulla salute³.

Il giudice nazionale rilevava, inoltre, che al momento dei fatti della controversia principale, cioè nel corso del 2010, quando peraltro non erano ancora stati adottati gli elenchi comunitari di indicazioni autorizzate, sull'etichetta del suddetto prodotto non figuravano le informazioni di cui all'art. 10, par. 2, del reg. 1924/2006; esso decideva perciò di operare un rinvio pregiudiziale di interpretazione alla Corte di giustizia, chiedendo a questa di stabilire «*Se gli obblighi di informazione previsti dall'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento n. 1924/2006 dovevano essere rispettati già nel 2010*».

I Giudici europei hanno anzitutto osservato che un'indicazione sulla salute⁴, alla luce di un'interpretazione sistematica del reg. 1924/2006, deve rispettare tanto le condizioni di

(¹) Ossia, una dicitura relativa all'importanza di una dieta varia ed equilibrata e di uno stile di vita sano; la quantità dell'alimento e le modalità di consumo necessarie per ottenere l'effetto benefico indicato; un'eventuale dicitura rivolta alle persone che dovrebbero evitare di consumare l'alimento; un'appropriata avvertenza per i prodotti che potrebbero presentare un rischio per la salute se consumati in quantità eccessive)

(²) L'art. 11 del *Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch* (LFGB) prevede che: «È vietato immettere in commercio prodotti alimentari recanti una denominazione, un'indicazione o una presentazione ingannevole oppure pubblicizzare, in generale o specificamente, prodotti alimentari mediante presentazioni o altre affermazioni di carattere ingannevole. Vi è frode, in particolare, quando: 1. vengono utilizzate per un prodotto alimentare denominazioni, indicazioni, presentazioni, descrizioni o altre affermazioni che possono indurre in errore in merito alle sue caratteristiche, in particolare in merito al tipo, alle qualità, alla composizione, alla quantità, alla data di scadenza, all'origine, alla provenienza o alle modalità di produzione o di ottenimento del prodotto stesso (...)

(³) Ciò conformemente a quanto affermato nella nota sentenza del 6 settembre 2012, C-544/10 sentenza *Deutsches Weintor*, in cui la Corte ha fornito un'interpretazione ampia della nozione di indicazione sulla salute (cfr., in particolare, i par. 34 e 35 delle motivazioni).

(⁴) La Corte non si è specificamente pronunciata sulla qualificazione dello slogan controverso come indicazione sulla salute, dato che tale qualificazione era già stata operata dal giudice del rinvio. Sul punto, l'Avvocato generale Wathelet, nelle conclusioni rese il 14

cui all'art. 10, par. 2, tanto quelle di cui all'art. 10, par. 1 (conformità ai requisiti generali e specifici di cui al reg. 1924/2006, autorizzazione a norma di detto regolamento e inclusione nell'elenco delle indicazioni autorizzate, adottato con il reg. (UE) n. 116/2010).

Sempre in un'ottica di interpretazione sistematica - rileva la Corte - vanno lette le previsioni di cui all'art. 28, par. 5 e 6, del regolamento, riguardanti misure transitorie per l'impiego di indicazioni sulla salute, e secondo cui un operatore del settore alimentare, sotto la propria responsabilità e a determinate condizioni, poteva fare uso di indicazioni sulla salute per il periodo tra l'entrata in vigore del medesimo regolamento e l'adozione degli elenchi delle indicazioni autorizzate. A trovare applicazione per lo *slogan* controverso - si precisa - è la previsione di cui all'art. 28, par. 5, che si riferisce alle indicazioni ex art. 13, par. 1, lett. a), del reg. 1924/2006, ossia le indicazioni sulla salute che descrivono o fanno riferimento al ruolo di una sostanza nutritiva o di altro tipo per la crescita, lo sviluppo e le funzioni dell'organismo. Ciò precisato, la Corte ha affermato come spetti al giudice del rinvio verificare se, nella causa principale, lo *slogan* possa rientrare nell'art. 13, par. 1, lett. a), del regolamento e, in caso affermativo, se siano soddisfatti i requisiti previsti dall'art. 28, par. 5, dello stesso. In base a tale previsione, le indicazioni sulla salute possono essere fornite purché siano conformi al regolamento n. 1924/2006, il che significa che (anche) le indicazioni fornite in forza di siffatta misura transitoria devono rispettare gli obblighi di informazione previsti, in particolare, dall'art. 10, par. 2, di tale regolamento; l'applicazione di tale previsione, infatti, non è (*rectius*, era) in alcun modo condizionata all'adozione degli elenchi di indicazioni autorizzate.

L'obiettivo della previsione - spiega la Corte - è quello di garantire la tutela del consumatore non solo allorché l'alimento formi oggetto di un'indicazione sulla salute già inclusa nei suddetti elenchi, ma anche nel caso di utilizzo di una siffatta indicazione in forza della misura transitoria di cui all'art. 28, par. 5, del citato regolamento. Sicché, nel periodo precedente all'adozione degli elenchi di indicazioni autorizzate, gli operatori del settore alimentare non erano liberati dall'obbligo di fornire al consumatore le informazioni previste dall'articolo 10, par. 2⁵.

La Corte ha quindi concluso che «*il regolamento n. 1924/2006 deve essere interpretato nel senso che gli obblighi di informazione previsti dall'articolo 10, paragrafo 2, di tale regolamento erano già in vigore nel corso dell'anno 2010 per quanto riguarda le indicazioni sulla salute che non erano vietate sulla base dell'articolo 10, paragrafo 1, di detto regolamento, in combinato disposto con l'articolo 28, paragrafi 5 e 6, del medesimo regolamento*»⁶.

Necessaria la menzione di un "fattore di rischio" ai fini dell'autorizzazione di un'indicazione sulla salute relativa alla riduzione di un rischio di malattia.

(Sentenza del Tribunale del 30 aprile 2014, causa C-17/12, *Moritz Hagenmeyer e Andreas Hann c. Commissione europea*).

Il Tribunale dell'Unione con la sentenza del 30 aprile scorso, nel procedimento C-17/12, si è pronunciato sul ricorso proposto dai sig. Hagenmeyer e Hann al fine di ottenere l'annullamento del reg. (UE) n. 1170/2011 nella parte in cui la Commissione aveva negato l'autorizzazione all'uso di una specifica indicazione sulla salute riguardante la riduzione del rischio di malattia per cui i ricorrenti avevano presentato domanda di fronte all'Ufficio federale tedesco per la tutela dei consumatori e la sicurezza alimentare (il «Bundesamt»); l'indicazione era costituita dalla seguente espressione: «*Il consumo regolare di quantità significative di acqua può ridurre il rischio di disidratazione e di concomitante diminuzione dell'efficienza*».

Dopo aver respinto i motivi di irricevibilità sollevati dalla Commissione, e riguardanti l'interesse e la legittimazione ad agire dei ricorrenti, il Tribunale è passato ad esaminare il merito della controversia, respingendo pressoché tutti i motivi posti dai ricorrenti a fondamento del ricorso.

I Giudici hanno anzitutto respinto il primo motivo sollevato dai ricorrenti, con cui gli stessi facevano valere una violazione del diritto dell'Unione da parte della Commissione per aver questa ritenuto obbligatoria la menzione, nella domanda di autorizzazione, di un fattore di rischio, pur non risultando un requisito di tal genere nel reg. n. 1924/2006, e, pur potendo comunque lo stesso evincersi dalla domanda di autorizzazione. Secondo i Giudici, l'autorizzazione di un'in-

novembre 2013, aveva precisato come «(..) non spetti alla Corte ritornare sull'apprezzamento del giudice del rinvio, il quale ha circoscritto l'ambito giuridico e fattuale della controversia della quale è stato investito e non ha incluso tale aspetto del problema nella sua questione» (v. punti 22 ss.). L'avvocato era anch'esso giunto alla conclusione che lo *slogan* controverso ricadesse nell'ambito di applicazione del reg. 1924/2006, poiché tale da produrre nel consumatore medio l'impressione che il consumo del formaggio bianco in questione sia benefico per la salute quanto il bicchiere di latte quotidiano, e fosse quindi identificabile come indicazione sulla salute (cfr. punti 46-62 delle conclusioni).

⁽⁵⁾ Analogamente, e in modo molto efficace, l'Avvocato generale aveva rilevato che «sarebbe (...) incoerente e contrario all'obiettivo di protezione del consumatore perseguito dal regolamento n. 1924/2006 sospendere gli obblighi di informazioni specifici di cui all'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento in attesa dell'adozione degli elenchi delle indicazioni autorizzate, mentre tali elenchi saranno essi stessi destinati ad evolvere» (v. punto 97 delle conclusioni).

⁽⁶⁾ La Corte ha così aderito alla tesi che era stata sostenuta dalla Commissione nelle osservazioni scritte dalla stessa presentate in corso di causa, e cui aveva aderito anche l'avvocato generale, secondo cui l'articolo 10, paragrafo 2, del regolamento n. 1924/2006 è applicabile, come il regolamento nel suo complesso, dal 1° luglio 2007, data fissata dall'articolo 29, paragrafo 2, di detto regolamento.

dicazione relativa alla riduzione di un rischio di malattia, ex art. 2, par. 2, punto 6, del reg. n. 1924/2006, esige, oltre alla menzione di una malattia, quella di un fattore di rischio di sviluppo di tale malattia e, in secondo luogo, la constatazione che il consumo di una categoria di alimenti, di un alimento o di uno dei suoi componenti riduce significativamente tale fattore di rischio. Affinché la Commissione potesse procedere all'esame della domanda di autorizzazione dell'indicazione in questione, i ricorrenti avrebbero appunto dovuto menzionare, oltre che una malattia, un fattore di rischio di sviluppo di tale malattia; ciò avrebbe permesso di valutare la riduzione significativa di tale fattore di rischio che sarebbe potuta derivare - come sostenevano i ricorrenti - dal consumo regolare di quantità significative d'acqua. Secondo il Tribunale, il suddetto fattore di rischio non sarebbe identificabile nella "perdita d'acqua dei tessuti" che i ricorrenti avevano menzionato nella domanda di autorizzazione, in quanto, come affermato dall'EFSA, tale circostanza non costituisce un fattore di rischio per la malattia «disidratazione», ma descrive, piuttosto, lo stato di disidratazione e l'esistenza di tale stato corrispondentemente alla perdita d'acqua rilevata. Del pari respinto il terzo argomento fatto valere dai ricorrenti, secondo cui la Commissione, adottando il regolamento impugnato, e dunque rigettando la domanda di autorizzazione all'impiego dell'indicazione in questione, sarebbe incorsa in una violazione del principio di proporzionalità; ciò perché essa avrebbe potuto limitarsi a modificare il testo proposto dell'indicazione nel rispetto del suo contenuto essenziale, e fare così apparire in maniera sufficientemente chiara in suddetto testo il fattore di rischio da essa richiesto, anziché respingere la domanda. Sul punto, i Giudici hanno affermato che il diniego di autorizzare l'indicazione in questione, non è derivato dalla formulazione concreta del testo proposto per l'indicazione in questione, ma dalla mancata menzione di un fattore di rischio da parte dei ricorrenti, sicché un'eventuale modifica di tale testo non sarebbe potuta in ogni caso sfociare nell'autorizzazione richiesta. La Commissione, dunque, non avrebbe violato il principio di proporzionalità rigettando la domanda di autorizzazione. Del pari infondato, secondo il Tribunale, l'argomento secondo cui gli art. 17, par. 1, l'art. 14, par. 1, lett. a), e l'art. 10, par. 1, del regolamento n. 1924/2006, da cui si evince la disciplina della procedura di autorizzazione delle indicazioni relative alla riduzione di un rischio di malattia, sarebbero illegittimi in quanto contrari al principio di proporzionalità. Il procedimento di autorizzazione delineato dalle suddette

previsioni per un'indicazione relativa alla riduzione di un rischio di malattia, affermano i Giudici, sarebbe invece idoneo, necessario e adeguato al fine del conseguimento degli obiettivi previsti dal regolamento n. 1924/2006, con la conseguenza che la decisione di diniego dell'autorizzazione in questione - peraltro adottata legittimamente nella forma del regolamento⁷ - non risulterebbe priva di fondamento.

Respinti, poi, anche gli ulteriori motivi sollevati dai ricorrenti, e attinenti: a una presunta violazione di competenze da parte della Commissione (per essersi essa sostanzialmente astenuta dall'interpretare i requisiti previsti dagli artt. da 14 a 16 del reg. n. 1924/2006, chiedendo invece all'EFSA e al Bundesamt di pronunciarsi al riguardo); all'incompleta considerazione delle osservazioni dei ricorrenti e dei terzi interessati; alla violazione dell'obbligo di motivazione (per non aver sufficientemente giustificato la necessità di menzionare un fattore di rischio, per non aver considerato gli altri fattori di rischio dedotti dai ricorrenti e non aver esaminato le osservazioni presentate dagli stessi e dai terzi interessati, e per aver ripreso in maniera globale le considerazioni figuranti nel parere dell'EFSA, senza svolgere un esame proprio)⁸.

Alla luce di quanto sopra, il Tribunale ha respinto *in toto* il ricorso, condannando i ricorrenti soccombenti al pagamento delle spese di causa.

Decadenza del marchio d'impresa per perdita del carattere distintivo dovuto ad inattività del titolare.

(Sentenza della Corte di giustizia del 6 marzo 2014, causa C-409/12, *Backaldrin Österreich The Kornspitz Company GmbH c. Pfahnl Backmittel GmbH*)

I giudici europei, nel procedimento C-409/12, instaurato su rinvio pregiudiziale di interpretazione del giudice nazionale austriaco, sono stati chiamati ad interpretare l'art. 12, par. 2, lett. a) della dir. 2008/95/CE: tale disposizione dispone che il marchio d'impresa è suscettibile di decadenza, fra le altre ipotesi, qualora dopo la data di registrazione esso sia divenuto, per il fatto dell'attività o inattività del suo titolare, la generica denominazione commerciale di un prodotto o servizio per il quale è registrato.

Il marchio rilevante nel caso di specie era costituito dal segno denominativo austriaco "KORNSPITZ", fatto registrare, appunto, come marchio dalla società Backaldrin per prodotti appartenenti alla classe 30 dell'Accordo di Nizza (fari-

(⁷) Si è così respinto anche il motivo (il quinto) con cui i ricorrenti facevano valere che la Commissione era incorsa in una violazione delle forme sostanziali per aver adottato appunto un regolamento, anziché una decisione, per negare l'autorizzazione dell'indicazione *de qua*. Secondo i Giudici, l'impiego del termine «decisione» all'articolo 17 del regolamento n. 1924/2006, non è da intendersi come richiamo alla tipologia di atto vincolante individuata all'art. 288 TFUE, bensì come riferimento alla necessità che la Commissione statuisca in modo positivo o negativo sulla domanda in questione; la disposizione in questione deve infatti interpretarsi tenendo conto della finalità di questa e del contesto in cui il suddetto termine viene utilizzato.

(⁸) I Giudici del Tribunale hanno invece accolto il motivo relativo all'inosservanza dei termini impartiti dalla normativa dell'UE per lo svolgimento del procedimento relativo alla decisione di autorizzazione; si è rilevato che, in effetti, nel procedimento che ha portato all'adozione del regolamento *de quo* non è stato osservato il termine di 5 mesi previsto dal reg. 1924/2006 per la conclusione del procedimento.

ne e preparati fatti da cereali; prodotti da forno; miglioratori per panificazione; prodotti di pasticceria, anche pronti da passare in forno; impasti per la produzione di pasticceria) La Pfahnl, concorrente della suddetta impresa, aveva presentato domanda di decadenza del suddetto marchio dinanzi all'Ufficio austriaco dei brevetti (Österreichischer Patentamt), facendo valere che tale segno denominativo era percepito dagli utilizzatori finali come la generica denominazione di un prodotto da forno (ossia panini di forma oblunga dalle estremità appuntite, detti «KORNSPITZ»); ciò perché i fornai e i distributori di prodotti alimentari riforniti dalla stessa Backaldrin non sono soliti informare i clienti del fatto che taluni di questi panini sono ottenuti da un preparato per cui era stato registrato dalla suddetta impresa il marchio KORNSPITZ. A fronte dell'accoglimento della domanda di decadenza, la Backaldrin aveva presentato ricorso alla Sezione superiore dei brevetti e dei marchi (Oberster Patent- und Markensenat). Questa aveva deciso di sospendere il procedimento e di operare rinvio pregiudiziale di interpretazione alla Corte di giustizia, chiedendo a questa di dire, sostanzialmente, se la decadenza del marchio può verificarsi allorché quest'ultimo, per via dell'inattività del suo titolare, sia divenuto la generica denominazione secondo la percezione dei soli utilizzatori finali del prodotto finito ottenuto a partire dalla materia fornita dal titolare del marchio e non dei venditori dello stesso prodotto finito).

La Corte ha ricordato che fra le diverse funzioni del marchio, un ruolo fondamentale è svolto dalla funzione di indicazione d'origine, e che l'art. 12, par. 2, lettera a), della direttiva 2008/95/CE contempla i casi in cui il marchio non adempie più tale funzione per essere divenuto una denominazione generica, e aver perso perciò il suo carattere distintivo. Così sarebbe avvenuto nel caso di specie per il marchio KORNSPITZ, registrato per un prodotto consistente in un preparato impiegato nella produzione di una certa tipologia di panini, ma che sarebbe divenuto una generica denominazione impiegata dai consumatori (utilizzatori finali) per identificare, appunto, tali panini; il marchio avrebbe perso, pertanto, la sua funzione fondamentale di indicazione d'origine, con il conseguente rischio per il suo titolare di decadere dal diritto di un suo utilizzo laddove la perdita del carattere distintivo per il prodotto per cui è stato registrato (il preparato impiegato per produrre i panini) sia imputabile alla sua attività o inattività.

Secondo i Giudici, la circostanza che i venditori siano con-

sapevoli dell'esistenza del citato marchio e dell'origine che esso indica non può, di per sé, escludere tale decadenza, che ben può quindi derivare, ex art. 12 paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2008/95, dalla circostanza che il citato marchio è divenuto la generica denominazione di detto prodotto solo dal punto di vista degli utilizzatori finali dello stesso⁹.

E' stato poi precisato che la nozione di "inattività" prevista all'art. 12 della dir. 2008/95, quale condizione in presenza della quale è prevista la decadenza dall'uso del marchio, comprende tutte quelle situazioni in cui il titolare di tale marchio si dimostri insufficientemente vigilante sulla preservazione del suo carattere distintivo, ad esempio astenendosi dall'incitare i venditori ad utilizzare maggiormente detto marchio per commercializzare un prodotto per cui il citato marchio è registrato; così sarebbe avvenuto nel caso di specie.

La pronuncia della decadenza di un marchio, rileva inoltre la Corte, non presuppone che si accerti se, per un prodotto di cui detto marchio è divenuto la generica denominazione commerciale, esistano altre designazioni, non potendo tale circostanza incidere sulla constatazione della perdita del carattere distintivo di tale marchio.

L'iscrizione della denominazione di vino slovacca «Vinohradnícka oblas Tokaj» nella banca dati E-Bacchus non è un atto impugnabile

(Sentenza della Corte di giustizia del 13 febbraio 2014, causa C-31/13 P, *Ungheria c. Commissione*)

Nel novembre 2012 il Tribunale dell'Unione, respingendo il ricorso proposto dall'Ungheria, aveva stabilito che l'atto d'iscrizione della denominazione di origine protetta «Vinohradnícka oblas Tokaj» nella banca dati *E-Bacchus* non poteva essere oggetto di annullamento; trattandosi di un atto di per sé non produttivo di effetti giuridici (perché avente quale unico effetto quello di certificare l'esistenza di una protezione già accordata), esso non rientrerebbe nel raggio di operatività del controllo giurisdizionale di legittimità affidato agli organi giurisdizionale dell'Unione¹⁰. Tale conclusione è stata definitivamente confermata dalla Corte di giustizia, che si è pronunciata il 13 febbraio 2014 a fronte dell'impugnazione della sentenza del Tribunale proposta dall'Ungheria.

⁽⁹⁾ La Corte, sul punto, si è allineata alle conclusioni rese il 12 settembre 2013 dall'avvocato generale Cruz Villalón, il quale, pur osservando che «nella valutazione se un marchio sia divenuto un termine generico occorre far riferimento anzitutto ai consumatori e, «a seconda delle caratteristiche del mercato», anche agli operatori professionali che intervengono nella commercializzazione del prodotto», aveva affermato che questi ultimi devono essere però presi in considerazione solo laddove esercitino una determinata misura di influenza sulla decisione di acquisto del consumatore finale. «Ove ciò non accada, un marchio è divenuto la generica denominazione del prodotto per il quale è stato registrato nel caso in cui esso venga percepito come tale dai consumatori finali, sebbene i commercianti, che fabbricano essi stessi il prodotto in questione a partire da un prodotto di base proveniente dal titolare del marchio e lo vendono usando il marchio con l'autorizzazione del titolare, siano consapevoli del fatto che si tratta di un'indicazione di origine e non lo comunicano, di norma, ai consumatori finali» (punti 47 ss., e in particolare punto 67, delle conclusioni).

⁽¹⁰⁾ Cfr. sentenza del Tribunale dell'8 novembre 2012, causa T-194/10, *Ungheria c. Commissione*.

La denominazione «Vinohradnícka oblas Tokaj», designante un vino proveniente dalla regione viticola del Tokaj, in Slovacchia, era stata iscritta nell'elenco dei vini di qualità prodotti in regioni determinate (v.q.p.r.d.), redatto sulla base delle legislazioni nazionali che disciplinano le condizioni di utilizzo delle denominazioni di origine controllata. Il 30 luglio 2009 era stata poi eseguita una nuova iscrizione, per la denominazione «Tokajská/Tokajské/Tokajský vinohradnícka oblasť», che era andata a sostituire la precedente. Questa denominazione era stata poi inserita nella nuova banca dati *E-Bacchus*, il registro elettronico, istituito ex art. 118 del reg. (CE) n. 1234/2007, che a partire dal 1° agosto 2009 ha sostituito gli elenchi v.q.p.r.d.; in seguito, la Slovacchia aveva chiesto alla Commissione la sua sostituzione con la denominazione «Vinohradnícka oblas Tokaj». Tale modifica era stata contestata dall'Ungheria, che aveva così adito il Tribunale per ottenere l'annullamento del relativo atto.

La pronuncia del Tribunale si fondava sulla considerazione per cui la natura dell'atto di iscrizione in *E-Bacchus* non è tale da giustificare l'esercizio di un controllo di legittimità da parte dei Giudici europei, poiché tale iscrizione non andrebbe in alcun modo a incidere sulla protezione già accordata alle denominazioni di vini dalla normativa dell'Unione vigente prima dell'istituzione della banca dati.

La Corte di Giustizia ha ribadito che l'iscrizione nella banca dati *E-Bacchus* delle denominazioni di vini protette anteriormente al 1° agosto 2009 ai sensi del diritto interno non ha alcun effetto sulla protezione di cui le stesse beneficiano a livello dell'Unione in forza del regime transitorio [previsto all'articolo 118 vices del reg. (CE) n. 1234/2007]; questo regime è stato previsto dalla nuova normativa del settore vitivinicolo per motivi di certezza del diritto, al fine di mantenere la tutela delle suddette denominazioni di vini a livello nazionale, e garantirla, di riflesso, a livello del diritto dell'Unione. Di conseguenza - come affermato dal Tribunale - l'iscrizione nella banca dati *E-Bacchus* non è necessaria affinché le denominazioni di vini tutelate a livello nazionale anteriormente al 1° agosto 2009 godano di una protezione a livello dell'Unione, poiché esse sono già protette automaticamente ai sensi del regolamento (CE) n. 1234/2007.

E' stato altresì precisato che, in relazione all'iscrizione in *E-Bacchus* di una denominazione oggetto del regime di tutela transitorio, il potere della Commissione non si concreta né nella concessione della protezione (per quanto sopra detto), né in un controllo delle denominazioni di vini già protette al momento dell'iscrizione; tale controllo può realizzarsi solo successivamente alla trasmissione da parte degli

Stati membri dei fascicoli tecnici contenenti il disciplinare, nonché delle decisioni nazionali di approvazione, ai sensi dell'art. 118 vices, par. 2, del reg. (CE) n. 1234/2007. Nel caso di specie, alla data dell'iscrizione oggetto di controversia, la Repubblica slovacca non aveva presentato alla Commissione alcun disciplinare, sicché, contrariamente a quanto sostenuto dall'Ungheria, l'Istituzione non era tenuta a (e non avrebbe potuto) compiere alcun controllo.

Infine, è stato respinto l'argomento dell'Ungheria secondo cui la distinzione, sotto il profilo degli effetti giuridici, tra l'iscrizione in *E-Bacchus* delle denominazioni di vini che godono già di una protezione e le nuove iscrizioni effettuate dalla Commissione nella banca dati si porrebbe in contrasto con il principio della parità di trattamento; al riguardo la Corte ha dichiarato che il regime transitorio e il nuovo regime di protezione non sono comparabili e che pertanto è legittimo che per le suddette ipotesi sia previsto un diverso trattamento giuridico.

Violazione della procedura per l'autorizzazione all'immissione in commercio di OGM da parte della Commissione: annullate le decisioni di autorizzazione della Patata Amflora (Sentenza del Tribunale dell'Unione del 13 dicembre 2013, causa T-240/10 Ungheria c. Commissione)

Il Tribunale dell'Unione, con la sentenza resa il 13 dicembre 2013 nella causa T-240/10, ha stabilito che la Commissione, nell'autorizzare l'immissione in commercio della patata GM Amflora, ha violato le regole procedurali fissate dalla normativa dell'Unione.

La richiesta volta a ottenere l'autorizzazione all'immissione sul mercato della patata Amflora (*Solanum tuberosum* L. linea EH92-527-1) era stata presentata per la prima volta nel 1996 dalla BASF *Plant Science GmbH* alle autorità nazionali svedesi¹¹. Diversi Stati membri avevano però sollevato obiezioni in merito alla sicurezza di tale patata transgenica, sicché l'adozione della decisione sull'autorizzazione era stata rimessa alla Commissione europea; questa si era poi rivolta all'EFSA, al fine di ottenere un parere scientifico sui possibili rischi derivanti dall'impiego dell'Ogm in questione.

Nel 2006 l'EFSA aveva adottato due pareri scientifici in cui concludeva che la patata Amflora, nel contesto degli usi proposti, era da considerarsi sicuro al pari di un corrispondente prodotto convenzionale, sotto il profilo dei potenziali effetti nocivi sulla salute umana e animale o sull'ambiente¹².

(11) La notifica originaria riguardava l'immissione in commercio di tale patata Gm ai fini della coltivazione e della trasformazione in amido per usi industriali, cui poi si era aggiunta la richiesta di autorizzazione per l'utilizzazione come ingrediente di mangimi all'interno della Comunità. In seguito, la BASF *Plant Science* aveva informato la competente autorità svedese della propria intenzione di escludere l'uso come mangime dalla notifica a norma della direttiva 2001/18/CE e, parallelamente, aveva presentato una domanda di immissione in commercio della patata GM Amflora ai fini dell'utilizzo per l'alimentazione umana e animale, a norma del regolamento (CE) n. 1829/2003, alle autorità competenti del Regno Unito; queste, a norma degli articoli 5 e 17 del reg. (CE) n. 1829/2003, avevano proceduto ad inoltrare il relativo dossier alla Commissione al fine dell'espletamento della procedura di autorizzazione "centralizzata" in sede europea.

(12) V. *The EFSA Journal* (2006) 323, 1-20 e 324, 1-20.

Sulla scorta di tali pareri favorevoli la Commissione aveva sottoposto le relative proposte di autorizzazione ai competenti comitati "di comitologia" (il comitato di regolamentazione sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati e il comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali¹³) e successivamente, in assenza di un parere da parte di questi ultimi, al Consiglio. A causa delle forti divergenze manifestate dai rappresentanti degli Stati membri, però, anche il Consiglio non era riuscito a raggiungere la maggioranza necessaria per l'adozione di una posizione, lasciando così l'ultima parola alla Commissione.

Essendo tuttavia emerse, nel frattempo, numerose presunte incoerenze tra i vari pareri scientifici emessi dall'EFSA, la Commissione, anziché procedere al rilascio delle autorizzazioni, nel maggio 2008 aveva richiesto all'Autorità un nuovo parere. Pur a fronte di posizioni minoritarie divergenti, l'Autorità, nel giugno 2009, aveva confermato che la patata *Amlflora* non presentava rischi per la salute umana e animale e per l'ambiente¹⁴. Sul fondamento di tale parere, la Commissione, senza trasmettere ai suddetti comitati le sue proposte di decisione, aveva proceduto al rilascio delle autorizzazioni all'immissione in commercio (decisioni 2010/135/CE e 2010/136/CE)¹⁵.

Diversi Stati membri hanno però continuato a mettere in dubbio la sicurezza dell'OGM; tra questi l'Ungheria, che nel maggio 2010, si è rivolta al Tribunale dell'UE chiedendo l'annullamento delle suddette decisioni della Commissione¹⁶.

Con la sentenza qui in esame, i Giudici della Corte non si sono, per la verità, espressi sui motivi sollevati dall'Ungheria a sostegno del ricorso¹⁷, bensì sul profilo relativo alla man-

cata sottoposizione da parte della Commissione delle proposte di decisione ai competenti Comitati di regolamentazione e, in assenza del parere di questi, al Consiglio; tale violazione, concretatasi, appunto, nel mancato rispetto dell'*iter* procedurale previsto dalla normativa dell'Unione per l'autorizzazione all'immissione in commercio di Ogm e alimenti e mangimi Gm, è stata qualificata come una "violazione delle forme sostanziali", integrante vizio di legittimità da far valere attraverso un ricorso per annullamento ex art. 263 TFUE¹⁸.

Il Tribunale ha rilevato, anzitutto, come la Commissione, avendo fondato le proprie decisioni sul parere scientifico dell'EFSA (del 2009) senza sottoporre i relativi progetti ai competenti comitati, e dunque impedendo a questi di prendere posizione, si sia discostata dalla procedura di regolamentazione di cui alla decisione 1999/468/CE, che avrebbe dovuto trovare applicazione in forza dell'espressa previsione contenuta, tanto nella dir. 2001/18/CE, quanto nel reg. (CE) n. 1829/2003.

A sostegno delle sue affermazioni il Tribunale ha richiamato la costante giurisprudenza europea secondo cui il vizio consistente nella c.d. violazione di forme sostanziali ben può concretarsi nel mancato rispetto di una regola procedurale laddove ciò abbia comportato che il contenuto dell'atto adottato mediante tale procedura sia sostanzialmente diverso da quello che l'atto avrebbe avuto seguendo il corretto *iter*.

A quest'ultimo riguardo, i Giudici hanno rilevato che i membri dei competenti comitati, laddove regolarmente chiamati a esprimersi sull'autorizzazione dell'Ogm in questione, avrebbero potuto "ribaltare" la posizione in precedenza espressa con riferimento alle proposte presentate dalla Commissione nel 2006. Osserva il Tribunale, infatti, che già

⁽¹³⁾ Operanti, rispettivamente, in forza delle previsioni di cui all'art. 30 della direttiva 2001/18/CE e all'art. 35 del reg. 1829/2003. Entrambe le norme, nel designare la "procedura di comitato" da applicarsi ai fini dell'autorizzazione degli Ogm, rimandano alla c.d. procedura di regolamentazione delineata negli artt. da 5 a 7 della decisione 1999/468/CEE (oggi sostituita dal reg. (UE) n. 182/2011). Nello specifico contesto relativo all'autorizzazione degli OGM, tale procedura comporta, sostanzialmente, la necessità da parte della Commissione di sottoporre il progetto di decisione al competente comitato: se il parere da questo espresso è favorevole all'autorizzazione dell'OGM, la Commissione rilascia l'autorizzazione; in caso contrario, o in caso di mancata manifestazione del parere, la Commissione sottopone la proposta al Consiglio, il quale può esprimere il proprio assenso, oppure opporsi, a maggioranza qualificata. In mancanza di tale deliberazione, la Commissione è comunque tenuta a rilasciare l'autorizzazione.

⁽¹⁴⁾ V. *The EFSA Journal*, 2009, 1108, 2-3.

⁽¹⁵⁾ Decisione della Commissione 2010/135/CE del 2 marzo 2010, del Parlamento europeo e del Consiglio, in GU L 53 del 4 marzo 2010, p. 11 e Decisione della Commissione 2010/136/CE del 2 marzo 2010, del Parlamento europeo e del Consiglio, in GU L 53 del 4 marzo 2010, p. 15.

⁽¹⁶⁾ A sostegno dell'Ungheria sono intervenuti La Francia, il Lussemburgo, l'Austria e la Polonia; Paesi questi, così come l'Italia, la Germania, la Grecia, e la stessa Ungheria, che, come noto, hanno fatto anche ricorso all'applicazione della clausola di salvaguardia di cui all'art. 23 della dir. 2001/18.

⁽¹⁷⁾ A fondamento del proprio ricorso, l'Ungheria faceva valere, in via principale, che la Commissione, nell'adottare la decisione di autorizzazione 2010/135/CE, era incorsa in un errore manifesto di valutazione e in una violazione del principio di precauzione (per il mancato rispetto degli obblighi generali di cui all'art. 4, par. 2, e dell'allegato II della dir. 2001/18), essendosi basata su una valutazione dei rischi carente, incoerente e incompleta, in via subordinata, che la decisione 2010/136/CE, nel fissare una soglia di tolleranza dello 0,9% per la presenza accidentale o tecnicamente inevitabile dell'Ogm in questione nei mangimi e negli alimenti, si sarebbe posta in contrasto con gli artt. 4, par. 2, e 16 del reg. 1829/2003.

⁽¹⁸⁾ Il Tribunale, in linea con il costante orientamento della Corte di giustizia dell'Unione, ha sollevato d'ufficio il motivo relativo alla "violazione delle forme sostanziali" (in quanto "motivo di ordine pubblico", che i Giudici dell'Unione sono appunto tenuti a rilevare d'ufficio), e ha invitato le parti a presentare osservazioni in ossequio al principio del contraddittorio (cfr. punti da 70 a 73 delle motivazioni).

in quell'occasione i voti espressi in seno ai comitati sui progetti anteriori erano stati molto divisi; inoltre, le stesse conclusioni cui l'EFSA è pervenuta nel suo parere del 2009 sottolineano non poche incertezze circa i rischi per la salute e per l'ambiente derivanti dall'impiego dell'Ogm, discostandosi rilevantemente dai riscontri dei precedenti pareri. Sicché, secondo il Tribunale, contrariamente a quanto sostenuto dalla Commissione, le decisioni impugnate non possono essere considerate identiche ai progetti e alle proposte anteriori, differenziandosi con riguardo al fondamento scientifico sulla cui base le stesse sono state adottate¹⁹.

Pertanto, secondo i Giudici, se la procedura di comitato prevista fosse stata rispettata, l'esito del procedimento di autorizzazione, o il contenuto delle decisioni in esame, sarebbe stato molto probabilmente differente. Nell'ipotesi in cui il Comitato si fosse espresso in senso negativo, o nell'ipotesi in cui non si fosse pronunciato, la Commissione avrebbe dovuto sottoporre "senza indugio" la proposta al Consiglio, il quale avrebbe potuto votare favorevolmente e adottare le misure proposte, oppure opporsi, a maggioranza qualificata. Solo al termine di tale *iter*, laddove il Consiglio non si fosse pronunciato nei tre mesi previsti, la Commissione avrebbe potuto adottare le decisioni contestate.

In conclusione, omettendo di sottoporre i progetti di decisione ai comitati di regolamentazione competenti, la Commissione avrebbe violato gli obblighi ad essa incombenenti in virtù dell'art. 5 della decisione 1999/468/CE, nonché le disposizioni della normativa sull'immissione in commercio di OGM che vi fanno rinvio, realizzando così una violazione delle forme sostanziali ex art. 263 TFUE²⁰.

Il Tribunale ha quindi accolto il ricorso dell'Ungheria e ha annullato le decisioni di autorizzazione all'immissione in commercio della Patata Gm *Amflora*.

Conflitti tra marchi e alterazione del carattere distintivo attraverso l'uso: confermato il diniego alla registrazione del marchio comunitario «Maestro de Oliva»

(Sentenza del Tribunale dell'Unione, 6 dicembre 2013, causa T-4/12, *Olive Line International c. UAMI — Carapelli Firenze (Maestro de Oliva)*)

Tra le recenti pronunce dei Giudici dell'Unione intervenute in tema di marchi, e riguardanti prodotti alimentari, figura la sentenza del Tribunale del 6 dicembre 2013, in causa T-4/12.

La vicenda alla base della pronuncia nasce dalla domanda

presentata dalla Olive Line International SL al fine di ottenere la registrazione come marchio comunitario del segno «Maestro de Oliva» (composto, oltre che da tale elemento verbale, dall'immagine di un ramo di ulivo e due olive) per una serie di prodotti rientranti nelle categorie "olii e grassi commestibili" e "farine e preparati fatti di cereali, pane pasticceria e confetteria" (di cui, rispettivamente, alle classi 29 e 30 dell'Accordo di Nizza).

L'UAMI con provvedimento pubblicato il 29 ottobre 2007, aveva accolto la richiesta e disposto la registrazione del suddetto marchio. Successivamente, la Carapelli Firenze SpA aveva presentato opposizione avverso la registrazione facendo valere l'esistenza di un rischio di confusione (ex art. 8, par. 1, lett. b, e par. 5, del reg. 207/2009) tra i prodotti di cui al suddetto richiesto marchio, e quelli tutelati dal marchio nazionale verbale «Il Maestro», anteriormente registrato in Italia, dalla stessa Carapelli, per diversi prodotti rientranti nelle classi 29 e 30 (Oli e grassi alimentari, conserve, riso, aceto, salse, spezie, lievito, miele). Ritenendo che vi fosse una somiglianza tra il marchio comunitario richiesto e il marchio nazionale anteriore, poiché entrambi fondanti la loro capacità distintiva nell'elemento verbale "Maestro", e che vi fosse, conseguentemente, un rischio di confusione per il pubblico di riferimento per i prodotti in questione, la commissione di ricorso dell'UAMI aveva accolto l'opposizione della Carapelli e negato la registrazione come marchio comunitario del segno figurativo «Maestro de Oliva».

La Olive Line International SL è ricorsa al Tribunale dell'UE facendo valere, da un lato, una violazione dell'art. 8, par. 1), lett. b), del reg. 207/2009, dall'altro, una violazione dell'art. 15, par. 1, lett. a) dello stesso regolamento. Quest'ultima previsione, nel prescrivere l'applicazione di sanzioni per il mancato uso – per un certo periodo – del marchio comunitario, identifica come "uso" anche «l'utilizzazione del marchio comunitario in una forma che si differenzia per taluni elementi che non alterano il carattere distintivo del marchio nella forma in cui esso è stato registrato»; una previsione, questa, che si applicherebbe per analogia anche all'uso di un marchio nazionale. Ebbene, secondo la ricorrente, il marchio nazionale anteriore registrato dalla Carapelli Firenze sarebbe stato da questa utilizzato in modo da provocare un'alterazione del suo carattere distintivo; da marchio esclusivamente verbale, esso sarebbe divenuto un "marque étiquette", in cui a fianco dell'originario elemento verbale «Il Maestro» si sarebbero aggiunti ulteriori elementi verbali («olio extra vergine di oliva», «olio di oliva», «dal

⁽¹⁹⁾ I Giudici hanno osservato, al riguardo, che il fatto che la Commissione abbia aggiunto nei progetti delle decisioni impugnate una motivazione riferita a un nuovo parere consolidato dell'EFSA, quale fondamento scientifico rappresenta già di per sé una modifica sostanziale di tali progetti rispetto alle precedenti versioni, costituendo il parere scientifico una parte integrante, appunto, della motivazione, e dunque, dell'atto giuridico che la contiene (v. punti 82 e 89 della motivazione). In secondo luogo, si è osservato, che lo stesso parere dell'EFSA del 2009 presenta notevoli profili e punti di differenziazione rispetto ai pareri scientifici anteriori, sicché il richiamo fatto nel preambolo delle decisioni a siffatto parere deve essere considerato come una nuova valutazione nel merito, e non può invece assurgere a mera conferma delle motivazioni alla base delle precedenti decisioni di autorizzazione (v. punti da 92 a 99 della motivazione).

⁽²⁰⁾ V. punti da 80 a 87 delle motivazioni.

1893 carapelli firenze»), nonché figurativi (l'immagine di foglie di ulivo e di due olive), che avrebbero contribuito a "diluire" e alterare il carattere distintivo posseduto dal marchio al momento della registrazione.

A tal riguardo il Tribunale ha precisato che lo scopo della previsione di cui all'art. 15, par. 1, lett. a), del regolamento è di consentire al titolare del marchio (comunitario o nazionale) registrato di apportare le variazioni derivanti dalle esigenze di commercializzazione e di promozione dei prodotti e servizi in questione, senza che da esse derivi un'alterazione del carattere distintivo del marchio. Allineandosi alla posizione dell'UAMI, i Giudici hanno stabilito che il carattere distintivo del marchio nazionale registrato dalla Carapelli si ritroverebbe nell'elemento verbale «maestro», mentre le variazioni successivamente intervenute con l'uso del segno non sarebbero state così rilevanti da incidere sulla capacità distintiva dello stesso; i vari elementi figurativi e verbali che hanno caratterizzato lo sfruttamento commerciale di tale marchio, cioè, così come concluso dall'UAMI, avrebbero una scarsa capacità distintiva in relazione ai prodotti in questione, limitandosi a ricoprire una funzione decorativa o meramente descrittiva. Sicché, correttamente l'UAMI avrebbe concluso nel senso che non vi è stata, nel caso di specie, un'alterazione della capacità distintiva del marchio attraverso il suo uso, essendo tale capacità esclusivamente riconducibile all'elemento verbale «maestro».

A essere fatto valere dalla ricorrente è stata anche la violazione dell'art. 8, par. 1, lett. c) del reg. (CE) n. 207/2009, che sarebbe derivata dall'erronea valutazione da parte dell'UAMI circa l'esistenza di un rischio di confusione tra i due marchi. L'UAMI aveva valutato l'elemento verbale «maestro» quale elemento distintivo e dominante del segno per il quale la Olive Line ha chiesto la registrazione come marchio comunitario ("Maestro de Oliva"); essendo lo stesso termine anche unico elemento del marchio verbale nazionale anteriore ("Il Maestro"), l'UAMI aveva ritenuto sussistere una somiglianza tra i due marchi, con conseguente rischio di confusione.

I Giudici hanno confermato questa lettura. Dopo aver richiamato la giurisprudenza secondo cui il rischio di confusione deve essere oggetto di una valutazione globale (con riguardo alla somiglianza visiva, fonetica e concettuale dei segni in conflitto, e tenuto conto degli elementi distintivi e dominanti degli stessi), il Tribunale ha rilevato che l'espressione «de oliva», così come gli elementi figurativi costitutivi del segno per cui la Olive Line International ha chiesto la registrazione come marchio comunitario, avrebbero un carattere meramente descrittivo: a giocare un ruolo determinante nell'identificazione dell'origine commerciale dei prodotti sarebbe unicamente l'elemento verbale «maestro». L'UAMI, dunque, non avrebbe commesso alcun errore di diritto nell'attribuire a tale termine capacità distintiva e carattere dominante rispetto al marchio nel suo complesso. E poiché tale elemento verbale costituisce anche elemento distintivo della marchio nazionale registrato dalla Carapelli, ne deriverebbe la somiglianza tra i due marchi in conflitto, con con-

seguito rischio di confusione per il pubblico (indotto a credere che i marchi indichino un'origine commerciale comune).

La rapidità di preparazione come caratteristica qualitativa determinante degli alimenti: il termine «quick» non può costituire un marchio comunitario

(Sentenza del Tribunale UE del 27 novembre 2013, causa T-348/12, *Quick Restaurant SA c Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno c. UAMI*)

Il 27 novembre 2013 il Tribunale dell'Unione si è pronunciato sul ricorso proposto dalla società belga Quick restaurant SA contro la decisione dell'UAMI che aveva rigettato la richiesta di registrazione del marchio comunitario "Quick". Nel 1996 la Quick Restaurant SA aveva chiesto la registrazione del marchio figurativo "Quick" per una serie di prodotti rientranti nelle classi da 29 a 32 e 42 dell'Accordo di Nizza (alimenti, pietanze, piatti pronti, caffè, tè, cacao e succedanei del caffè). L'UAMI aveva negato tale registrazione con riferimento a tutti i prodotti e i servizi designati, ritenendo che il segno in questione consistesse esclusivamente in «un termine che può servire nei rapporti commerciali a indicare la qualità dei prodotti e dei servizi summenzionati (quick = rapido)» e che, conseguentemente, tale segno fosse privo di carattere distintivo ai sensi dell'art. 7, n. 1, lett. b) e c) dell'allora vigente reg. (CE) n. 40/94.

Il 17 novembre 2000, la ricorrente aveva proposto ricorso avverso siffatta decisione, ma la seconda commissione di ricorso dell'UAMI aveva confermato il rigetto. Alla base della decisione, ancora una volta, la considerazione che il marchio richiesto è da considerarsi privo di carattere distintivo ai sensi dell'art. 7, n. 1, lett. b), reg. 40/94, per i prodotti in questione, e avente, invece, un carattere meramente descrittivo, poiché volto a designare una qualità importante dei prodotti considerati, e cioè la rapidità con cui questi possono essere preparati e serviti.

La Quick Restaurant SA ha adito il Tribunale dell'UE chiedendo l'annullamento della decisione dell'UAMI. Secondo la ricorrente, il segno "Quick", contrariamente a quanto concluso, costituirebbe un segno "evocativo" con riferimento a piatti pronti: un segno, cioè, capace di individualizzare tali piatti rispetto ai prodotti da asporto dello stesso tipo offerti dai concorrenti, e che non si identificherebbe con una modalità abituale di designazione dei piatti da asporto o delle loro caratteristiche. Secondo la ricorrente, esso non avrebbe la valenza di un segno descrittivo, perché non idoneo a designare una «qualità importante, vale a dire la rapidità con cui tali piatti possono essere preparati o serviti»; inoltre, la rapidità di preparazione dei prodotti designati, semplicemente evocata dal vocabolo "Quick", non influirebbe sulla qualità intrinseca degli alimenti cucinati e serviti, dato che essi avrebbero il medesimo aspetto e il medesimo sapore, a prescindere dal fatto che siano preparati e serviti rapidamente o lentamente.

Il Tribunale ha anzitutto ricordato che lo scopo del divieto di cui art. 7, n. 1, lett. c, e dell'art. 12 del reg. (CE) n. 40/94 è di impedire che siano registrati come marchi quei segni o quelle indicazioni aventi carattere meramente descrittivo, e che il carattere descrittivo di un marchio deve essere valutato con riferimento, sia ai prodotti o ai servizi per cui è chiesta la registrazione, sia alla percezione del pubblico, ossia dei consumatori, cui il marchio si rivolge.

Allineandosi alle conclusioni dell'UAMI, i Giudici hanno affermato che il termine "quick" consiste esclusivamente in un'indicazione valevole a designare una qualità importante dei prodotti considerati, e cioè la rapidità con cui possono essere preparati e serviti; esso, applicato ai prodotti in questione, è quindi idoneo a far sorgere nella mente del pubblico l'idea che si tratti di prodotti che possono essere preparati e serviti rapidamente. Tale rapidità influirebbe sul risultato e sulla qualità intrinseca dei prodotti considerati, divenendo, appunto, una caratteristica di qualità determinante per il pubblico di riferimento e un criterio di scelta dei potenziali acquirenti di tali prodotti; irrilevante, invece, il fatto che la portata descrittiva non riguardi né l'aspetto, né il sapore dei prodotti designati.

Ne consegue, secondo i Giudici, che il vocabolo "Quick" permetterebbe al pubblico cui il marchio si rivolge di stabilire in via immediata un rapporto concreto e diretto tra tale segno e i prodotti indicati dalla domanda di registrazione in esame; un collegamento talmente stretto, questo, da rientrare nell'ambito di applicazione delle previsioni di cui all'art. 7, n. 1, lett. c), che impedisce la registrazione di segni o indicazioni meramente descrittivi, e di cui all'art. 7, n. 2, del regolamento (CE) n. 40/94, per cui è vietata la registrazione di un marchio comunitario anche a fronte di un impedimento sussistente in una sola parte della Comunità.

Il Tribunale ha dunque respinto il ricorso, confermando la decisione dell'UAMI per cui il vocabolo "Quick" non può costituire un marchio comunitario.

Violazione della procedura per l'autorizzazione all'immissione in commercio di OGM da parte della Commissione: il caso del mais Pioneer 1507

(Sentenza del Tribunale UE, 26 settembre 2013, causa T-164/10, *Pioneer Hi-Bred International, Inc. c. Commissione*)

Con la sentenza resa il 26 settembre 2013 il Tribunale dell'Unione europea ha accertato la "carenza" dell'azione della Commissione rispetto agli obblighi procedurali ad essa incombenti nell'ambito della procedura di autorizzazione all'immissione in commercio di una particolare tipologia di mais transgenico, il mais 1507 (*Zea mays* L. line 1507)²¹. Nel luglio 2001 la *Pioneer Hi-Bred International, Inc.* aveva

notificato alle competenti autorità spagnole, sulla base delle previsioni dell'allora vigente Direttiva 90/220/CEE, una richiesta di autorizzazione per l'immissione in commercio a fini di coltivazione del mais GM 1507. Nell'agosto 2003 (nel frattempo era entrata in vigore la direttiva 2001/18/CE), le autorità spagnole avevano concluso per l'assenza di rischi per la salute umana o animale o per l'ambiente derivanti dall'immissione in commercio del mais GM 1507; sulla relazione positiva così elaborata, poi trasmessa alla Commissione e da questa inoltrata alle autorità competenti degli altri Stati membri, erano state però sollevate diverse obiezioni. Nel maggio 2004 la Commissione si era quindi rivolta all'EFSA, la quale, nel Gennaio 2005, aveva adottato un parere scientifico in cui affermava l'assenza di rischi per la salute o per l'ambiente derivanti dall'immissione in commercio del mais Gm 1507; tale conclusione era stata confermata in diversi successivi pareri dell'Autorità.

Stante l'inerzia della Commissione nel dare corso all'*iter* di autorizzazione, la Pioneer Hi-Bred, con una lettera del 19 gennaio 2007, aveva formalmente invitato l'Istituzione a sottoporre un progetto di decisione al competente comitato di regolamentazione (ex artt. 18 e 30, dir. 2001/18/CE e art. 5 dec. 1999/468/CE); a fronte della perdurante inattività della Commissione, la società aveva promosso un procedimento in carenza dinanzi al Tribunale dell'UE (causa T-139/07), che si era chiuso nel febbraio 2009 dopo che la Commissione – peraltro sulla scorta di un ulteriore parere scientifico positivo – aveva finalmente presentato una proposta di decisione di autorizzazione al comitato di regolamentazione. Il comitato, però, nella riunione del 25 febbraio 2009, non aveva raggiunto la maggioranza richiesta per la formulazione di un parere a favore o contro l'autorizzazione e la Commissione, disattendendo la procedura di regolamentazione ex art. 5 della dec. 1999/468, non aveva proceduto a sottoporre tempestivamente la proposta di decisione al Consiglio.

Nel dicembre 2009 la Pioneer Hi-Bred inviava una nuova lettera di messa in mora alla Commissione, e successivamente, nell'aprile 2010, instaurava dinanzi al Tribunale dell'UE un nuovo procedimento in carenza (T-164/10), conclusosi con la sentenza di cui si dà qui conto.

Dopo aver rigettato le argomentazioni della Commissione con cui la stessa faceva valere l'inammissibilità del ricorso²², il Tribunale, nell'analizzare il merito della declaratoria di carenza, ha preliminarmente accertato che al momento della diffida rivolta alla Commissione, il 29 dicembre 2009, l'Istituzione era da considerarsi "tenuta ad agire", sottoponendo al Consiglio il progetto di decisione sull'autorizzazione del mais Gm 1507. È stato osservato che l'art. 5, par. 4, della decisione 1999/468/CE, pur prescrivendo che la Commissione deve sottoporre "senza indugio" il progetto di

⁽²¹⁾ Nell'Unione l'impiego di tale mais Gm è attualmente autorizzato solo ai fini di impiego per l'alimentazione umana e animale, in forza delle decisioni della Commissione 2006/197/CE (in GU L 70 del 9.3.2006, pag. 82) e 2005/772/CE (in GU L 291 del 5.11.2005, pag. 42).

⁽²²⁾ V. punti da 25 a 36 delle motivazioni,

decisione (su cui il comitato non abbia adottato un parere) al Consiglio, non indica il termine entro cui ciò deve avvenire. Tale previsione, si è precisato, è comunque da considerarsi unitamente alle previsioni di cui alla direttiva 2001/18/CE, ove si prescrive che nel caso in cui siano state sollevate e mantenute obiezioni in merito alla procedura di autorizzazione dell'Ogm, la Commissione deve adottare una decisione comunque entro 120 giorni, decorrenti dalla chiusura del c.d. periodo di conciliazione (periodo che si era concluso il 13 maggio 2004).

Alla suddetta data del 29 dicembre 2009, essendo ampiamente scaduto il periodo di 120 giorni per l'adozione di una decisione mediante procedura di comitologia, era pertanto chiaramente individuabile in capo alla Commissione il dovere di trasmettere il progetto di decisione al Consiglio; trasmissione che, invece, non è avvenuta, nemmeno durante i due mesi successivi alla messa in mora da parte della Pioneer, e senza peraltro che la Commissione abbia indicato una valida ragione a giustificazione di tale inattività²³.

Il Tribunale ha altresì osservato che, sebbene in più occasioni la Commissione abbia richiesto alla Pioneer di procedere alla modifica delle condizioni di autorizzazione all'immissione in commercio del mais GM 1507, al fine di un adeguamento ai nuovi riscontri emergenti dai pareri scientifici nel frattempo resi dall'EFSA, la notificante stessa notificante non vi ha proceduto, ritenendo tali adeguamenti non necessari; ciò, tuttavia, non legittimava l'Istituzione a bloccare, di fatto, la procedura di adozione della decisione. Sottolineano i Giudici che se è pur vero che gli OGM rappresentano un settore di ricerca in costante evoluzione, in cui si rendono disponibili sempre nuove informazioni scientifiche, e in cui si registra un ineliminabile margine di incertezza scientifica, la Commissione non può rivolgersi ripetutamente all'EFSA, con un chiaro intento dilatorio, e giustifi-

care la mancata sottoposizione della proposta al Consiglio proprio con la necessità di ottenere nuovi dati scientifici²⁴.

Di qui l'accertamento della carenza della Commissione, per non aver rispettato l'iter procedurale previsto per l'autorizzazione all'immissione in commercio del mais GM 1507. In ottemperanza a questa sentenza la Commissione, nel novembre 2013, ha trasmesso la sua proposta di autorizzazione²⁵ al Consiglio dell'Unione. I membri del Consiglio si sono espressi prevalentemente in senso negativo, senza però raggiungere la maggioranza qualificata²⁶; spetterà quindi alla Commissione decidere sull'autorizzazione del mais Gm 1507, con la possibilità che la decisione – positiva – sia poi oggetto di impugnazione davanti ai Giudici dell'Unione (come avvenuto nel caso della patata GM Amflora).

La vicenda del mais transgenico 1507 appare indubbiamente sintomatica delle criticità sottese alle dinamiche di autorizzazione degli OGM in ambito europeo; criticità che sono legate alla situazione di stallo in cui da tempo versa la riforma della normativa in materia di coltivazione degli OGM, e sulla quale, dunque, si prevede – e si auspica – si concentrerà il lavoro delle Istituzioni nei mesi a venire²⁷.

Sicurezza sanitaria, libertà d'impresa, parità di trattamento. Valide le previsioni del reg. (CE) n. 21/2004 sull'identificazione elettronica individuale di ovini e caprini.

(Sentenza della Corte di giustizia del 17 ottobre 2013, causa C-101/12, *Herbert Schaible c. Land Baden-Württemberg*)

I Giudici dell'Unione, su rinvio pregiudiziale operato dal giudice nazionale tedesco, si sono pronunciati sulla validità di alcune disposizioni del regolamento (CE) n. 21/2004²⁸, che, nel quadro della politica di prevenzione delle epizootie, ha

⁽²³⁾ Cfr. punti da 37 a 53 delle motivazioni. La Commissione sosteneva che la sua inerzia (protrattasi dall'adozione del parere del comitato, il 25 febbraio 2009, alla scadenza del termine di due mesi decorrenti dalla formale messa in mora da parte della Pioneer, il 1° marzo 2010), si giustificava con l'esigenza di considerare le possibili linee d'azione da intraprendere e dalla complessità della questione. La Commissione ha altresì sottolineato la sua volontà di evitare che la decisione potesse essere rigettata in Consiglio a maggioranza semplice, e che una discussione di tale decisione in Consiglio potesse compromettere "il futuro dibattito politico" sulla coltivazione degli OGM, stante l'imminente elezione del nuovo Collegio dei commissari e l'annunciata emanazione di una nuova proposta in materia. I Giudici hanno sottolineato l'infondatezza di tali argomentazioni; in primo luogo, puntualizzando che le previsioni della procedura di comitologia di cui all'art. 5 della decisione 1999/468/CE prevedono quale unica modalità di voto del Consiglio la maggioranza qualificata, sicché un voto a maggioranza semplice non avrebbe potuto in alcun modo impedire l'adozione della decisione; in secondo luogo, osservando che la Commissione avrebbe comunque avuto abbondantemente tempo per sottoporre al Consiglio la proposta di autorizzazione, dato che il nuovo Collegio dei Commissari è entrato formalmente in carica il 10 febbraio 2010, ben prima che scadesse il termine di due mesi per porre fine alla legittima inattività contestata.

⁽²⁴⁾ Cfr., in particolare, punto 71 delle motivazioni.

⁽²⁵⁾ V. documento COM(2013) 758 final.

⁽²⁶⁾ Il voto è intervenuto martedì 12 febbraio 2014 (la votazione è stata affidata al Consiglio Affari Generali, dato che entro tale data, scadenza legale per il voto, non era prevista alcuna riunione del Consiglio Agricoltura). Hanno espresso voto contrario 19 Stati (Italia, Francia, Ungheria, Grecia, Romania, Polonia, Olanda, Austria, Bulgaria, Croazia, Cipro, Danimarca, Irlanda, Lituania, Lettonia, Lussemburgo, Malta, Slovacchia e Slovenia); 5 sono invece gli Stati che hanno votato favorevolmente (Spagna, Gran Bretagna, Finlandia, Estonia e Svezia), e 4 i Paesi astenuti (Germania, Portogallo, Repubblica Ceca e Belgio).

⁽²⁷⁾ Cfr., al riguardo, il comunicato stampa della Commissione europea del 6 novembre 2013 (IP/13/1038), http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1038_it.htm

⁽²⁸⁾ Regolamento (CE) n. 21/2004 del Consiglio, del 17 dicembre 2003, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione degli animali delle specie ovina e caprina e che modifica il regolamento (CE) n. 1782/2003 e le direttive 92/102/CEE e 64/432/CEE.

istituito un sistema di identificazione elettronica individuale e di registrazione di ovini e caprini.

La vicenda alla base della pronuncia nasce dal ricorso proposto dinanzi al Tribunale amministrativo di Stoccarda dal sig. Schaible, allevatore di ovini tedesco, avverso il Land Baden-Württemberg, al fine di ottenere l'esonero da diversi obblighi previsti in forza della suddetta normativa dell'Unione. Il sig. Schaible, in specie, faceva valere di fronte al giudice tedesco la contrarietà delle previsioni di cui alla normativa dell'Unione rispetto alla libertà di impresa e al principio di uguaglianza, sanciti, rispettivamente, all'art. 16 e all'art. 20 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE. Il giudice nazionale, nutrendo dubbi al riguardo, ha deciso di sospendere il procedimento e di effettuare un rinvio pregiudiziale di validità alla Corte di giustizia.

La Corte ha anzitutto rilevato che le disposizioni del reg. n. 21/2004, assoggettando gli allevatori di ovini e di caprini a taluni obblighi relativi all'identificazione elettronica individuale degli animali e alla tenuta di un registro d'azienda, comportano, in effetti, una limitazione all'esercizio della libertà d'impresa; tale limitazione, tuttavia, sarebbe giustificata da obiettivi legittimi di interesse generale, segnatamente, la tutela sanitaria, la lotta contro le epizoozie e il benessere degli animali, nonché la realizzazione del mercato interno nel settore in questione.

La libertà d'impresa – osservano i Giudici – non costituisce una prerogativa assoluta, potendo invece essere soggetta a un ampio ventaglio di interventi limitativi dei poteri pubblici. La stessa Carta europea dei diritti fondamentali, d'altronde, ammette limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà – tra cui la libertà d'impresa – a condizione che esse siano previste per legge, rispettino il contenuto essenziale di tali diritti e libertà e che, nel rispetto del principio di proporzionalità, siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'UE o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

La Corte, poi, con riguardo al principio di proporzionalità, ricorda come esso esiga che gli atti delle Istituzioni dell'Unione non superino i limiti di quanto è opportuno e necessario al conseguimento degli scopi legittimamente perseguiti dalla normativa di cui trattasi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure idonee, si deve ricorrere a quella meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti.

Nei casi in cui il legislatore dell'Unione gode di un ampio potere discrezionale, ossia nei settori in cui la sua azione richiede scelte di natura politica, economica e sociale, e in cui è chiamato a effettuare valutazioni complesse (così come in materia di PAC), il controllo giurisdizionale si deve

limitare ad accertare se lo stesso legislatore abbia manifestamente ecceduto i limiti del suo potere discrezionale, e se il provvedimento adottato sia affetto da manifesta inidoneità rispetto allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire²⁹. In particolare, poi, nell'ipotesi in cui il legislatore si trovi a dover valutare gli effetti futuri della normativa che si accinge a emanare, e questi effetti non possano essere previsti con certezza, tale valutazione potrà essere oggetto di censura solo qualora essa appaia manifestamente erronea alla luce degli elementi disponibili al momento dell'adozione della normativa in questione.

Nel verificare se l'azione del legislatore dell'Unione, nel caso di specie, sia stata posta in essere nel rispetto del principio di proporzionalità, la Corte ha proceduto secondo un consueto schema "a tre gradini", ossia accertando se le misure contestate soddisfino i requisiti dell'idoneità-congruità rispetto al raggiungimento dell'obiettivo previsto, dell'adeguatezza-necessarietà, per l'impossibilità di adottare misure alternative ugualmente efficaci e meno restrittive e, infine, della proporzionalità in senso stretto, quale capacità di realizzare l'obiettivo previsto attraverso un corretto bilanciamento fra i contrapposti interessi in gioco³⁰.

La Corte ha anzitutto affermato che gli obblighi del sistema istituito dal reg. (CE) n. 21/2004 sono idonei alla realizzazione degli obiettivi previsti, in quanto atti ad agevolare la tracciabilità di ciascun animale e a permettere alle autorità competenti, in caso di epizoozia, di adottare i provvedimenti che impediscano la propagazione di malattie contagiose fra gli ovini e i caprini. In merito all'asserita adeguatezza-necessarietà della normativa in questione, poi, i Giudici hanno constatato che, stante la situazione zoonosanitaria, epizootica, economica e sociale caratterizzante il periodo della stesura e il momento dell'adozione del reg. (CE) n. 21/2004, correttamente il legislatore dell'Unione ha considerato la necessità (peraltro raccomandata da diversi documenti e studi ufficiali) di un intervento di revisione del precedente sistema. Gli obblighi controversi, dunque, secondo la Corte, sono da considerarsi necessari al conseguimento degli obiettivi previsti.

La Corte, infine, ha stabilito che nel prevedere tali obblighi, il legislatore UE ha effettuato una corretta ponderazione degli interessi in gioco: da un lato, la libertà d'impresa degli allevatori di ovini e di caprini e, dall'altro, l'interesse generale alla lotta contro le epizoozie degli ovini e dei caprini. La proporzionalità (in senso stretto) delle misure in questione si riscontrerebbe sia per quanto concerne l'aspetto degli oneri economici derivante dal sistema di identificazione, sia con riferimento al benessere degli animali, valore, questo, la cui tutela, non solo non sarebbe stata eccessivamente compromessa – come sosteneva il ricorrente in sede nazio-

⁽²⁹⁾ Sul punto, e in particolare sull'interpretazione da accordarsi al concetto di "manifesta inidoneità", si sofferma l'avvocato generale *Wahl* nelle sue conclusioni del 29 maggio 2013 (v., in particolare, par. 35 ss.)

⁽³⁰⁾ Cfr. punti 52 ss. delle motivazioni. Per la verità, nella sua pronuncia la Corte sembra includere nel giudizio di proporzionalità i soli profili relativi alla "necessarietà" e alla adeguatezza, considerando invece il profilo relativo all'idoneità-congruità delle misure in questione come estraneo, seppur correlato, alla valutazione della proporzionalità.

nale –, ma sarebbe stata anzi rafforzata dal nuovo sistema di identificazione attraverso la facilitazione della lotta contro le epizootie, ed evitando di ricorrere poi all'abbattimento degli animali.

Le disposizioni del reg. (CE) n. 21/2004 sono state giudicate compatibili anche rispetto al principio della parità di trattamento. Il sig. Schaible, in sede nazionale, sosteneva, da un lato che la previsione della possibilità di un'applicazione facoltativa del sistema di identificazione per gli allevatori di taluni Stati membri comportasse un'ingiustificata discriminazione; dall'altro, che gli obblighi controversi previsti dal regolamento discriminassero gli allevatori di ovini e di caprini rispetto agli allevatori di bovini e di suini³¹.

La Corte ha respinto anche tali argomentazioni. Essa ha rilevato, segnatamente, che le soglie quantitative previste per l'applicazione obbligatoria del sistema di identificazione sono ragionevoli e proporzionate ai fini previsti, e che detta deroga si applica soltanto agli animali non destinati agli scambi intracomunitari; tale sistema non sarebbe neppure tale da discriminare gli allevatori di ovini e di caprini rispetto agli allevatori di bovini e di suini, in quanto sussisterebbero nei due settori differenze tali da giustificare quadri normativi, differenti, con conseguenti diversi obblighi dei rispettivi operatori.

Le specifiche previsioni relative all'identificazione elettronica degli ovini e dei caprini di cui al reg. 21/2004, pertanto, secondo la Corte di giustizia, sono da considerarsi valide.

Qualificazione come “atto legislativo” o “atto regolamentare”, e relative condizioni di impugnabilità per i singoli: confermata l'interpretazione del Tribunale UE sulla normativa riguardante il commercio di prodotti derivati dalla foca.

(Sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, Grande sezione, del 3 ottobre 2013, causa C-583/11 P, *Inuit Tapiriit Kanatami e altri c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*)

La sentenza della Corte di giustizia del 3 ottobre 2013, nella causa C-583/11 P, interviene sull'ampia tematica della tutela giuridica dei singoli rispetto agli atti dell'Unione di portata generale; una questione da sempre al centro di accesi dibattiti, e che a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha assunto un particolare rilievo per via della distinzione tra “atti legislativi” e “atti regolamentari” introdotta dalla nuova disciplina e delle implicazioni che ne derivano, appunto, in termini di legittimazione ad agire dinanzi agli organi giurisdizionali dell'Unione per le persone fisiche e giuridiche.

Su tali profili si era espresso il Tribunale dell'UE nel procedimento T-18/10, instaurato a fronte di ricorso per annullamento promosso dalla Inuit Tapiriit Kanatami (associazione rappresentativa degli interessi delle comunità *Inuit*) e da

diversi altri soggetti produttori e commercianti di prodotti derivati dalla foca, avverso il regolamento (CE) n. 1007/2009, che stabilisce un divieto generale (pur con talune eccezioni) di immissione sul mercato dell'Unione dei prodotti derivati dalla foca.

Nella sua ordinanza del 6 settembre 2011 il Tribunale dell'UE aveva avuto modo di chiarire che la qualificazione di un atto normativo dell'Unione come “atto legislativo” o “atto regolamentare” è basata sul criterio della procedura, legislativa o meno, che ha portato alla sua adozione; la nozione di «atto regolamentare», prevista dall'art. 263, par. 4, TFUE, deve essere interpretata nel senso che essa include qualsiasi atto di portata generale che non sia però stato adottato con procedura legislativa (ordinaria o speciale), e dunque che non sia qualificabile come atto legislativo. La distinzione tra le due categorie di atti, sotto il profilo della loro impugnabilità, si coglie dunque nel fatto che un atto legislativo può formare oggetto di un ricorso di annullamento da parte di una persona fisica o giuridica unicamente se questa è direttamente e individualmente riguardata, mentre l'atto regolamentare è soggetto a condizioni di impugnabilità meno restrittive: conformemente all'art. 263, par. 4, terzo periodo, TFUE, «qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre (...) ricorso contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione».

Con riferimento al caso di specie, il Tribunale aveva stabilito che il regolamento sul commercio di prodotti derivati dalla foca, qualificabile come atto legislativo, in quanto adottato sul fondamento dell'allora art. 95 CE (oggi 114 TFUE) e secondo la procedura di co-decisione di cui all'art. 251 CE (riprodotta, sostanzialmente, dalla procedura legislativa ordinaria di cui all'attuale art. 294 TFUE), non riguardava direttamente e individualmente i ricorrenti. Mentre il requisito dell'incidenza diretta poteva considerarsi (seppur parzialmente) integrato, atteso che alcuni dei ricorrenti erano interessati direttamente dal divieto generale di cui all'art. 3, par. 1, del reg. 1007/2009, in quanto soggetti attivi nella commercializzazione e/o trasformazione dei prodotti derivati dalla foca, lo stesso non poteva dirsi per il requisito dell'incidenza individuale: i ricorrenti non sono riguardati dall'atto legislativo a causa di determinate loro peculiari qualità, o di una circostanza di fatto che li distinguerebbe da chiunque altro. Non riscontrandosi la presenza cumulativa delle due condizioni richieste ex art. 263, par. 4, TFUE, il Tribunale aveva perciò dichiarato irricevibile il ricorso.

Tale conclusione è stata confermata dalla Corte di giustizia, davanti alla quale i ricorrenti hanno impugnato l'ordinanza del Tribunale.

I Giudici della Corte hanno ricordato che, in via generale, le persone fisiche o giuridiche possono proporre ricorso contro qualsiasi atto dell'Unione produttivo di effetti giuridici obbligatori del quale siano destinatarie, o che le riguardi diretta-

⁽³¹⁾ Cfr. punti 76 ss.

mente e individualmente, potendosi trattare di atti individuali (quale una decisione indirizzata a una persona), oppure di atti di portata generale, che includono sia gli atti legislativi, adottati secondo procedura legislativa (ordinaria o speciale), sia gli atti regolamentari. Gli atti rientranti in quest'ultima categoria, a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, possono essere impugnati dai singoli dinanzi ai giudici dell'Unione senza che debba essere soddisfatto il requisito dell'incidenza individuale, ma solamente quello dell'incidenza diretta; gli atti legislativi rimangono invece soggetti alle più restrittive regole di ricevibilità già vigenti prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Ciò premesso, la Corte ha stabilito che il Tribunale ha correttamente interpretato la nozione di atto regolamentare come ricomprendente gli atti di portata generale ad eccezione degli atti legislativi; l'adozione di un'interpretazione contraria – argomenta la Corte – varrebbe a privare di senso la distinzione, operata dall'art. 263, par. 4, TFUE, tra gli «atti» (quelli adottati nei confronti del singolo e quelli che lo riguardano direttamente e individualmente) e gli «atti regolamentari»; una distinzione cui è sottesa la volontà di prevedere, per le diverse categorie di ricorrenti, possibilità di ricorso di portata diversa³².

Del pari corretta è stata giudicata la valutazione del Tribunale con riguardo alla duplice condizione di ricevibilità dell'incidenza diretta e individuale del reg. (CE) n. 1007/2009 (da considerarsi quale atto legislativo) sulla situazione giuridica dei ricorrenti, e la conclusione per cui nel caso di specie non può ritenersi integrato il requisito dell'incidenza individuale. Si è precisato che il tenore di tale requisito non avrebbe subito alcuna modifica in forza delle nuove previsioni del Trattato di Lisbona, e che il Tribunale, dunque, non avrebbe commesso alcun errore di diritto nell'applicare i criteri di valutazione previsti dalla costante giurisprudenza europea (a partire dal noto caso *Plaumann c. Commissione*); il divieto di immissione sul mercato di prodotti derivati dalla foca stabilito nel regolamento di base,

essendo formulato in termini generali, si applica indistintamente a qualunque operatore economico che rientri nell'ambito di applicazione del regolamento, senza essere specificamente rivolto ai ricorrenti e senza incidere, dunque, individualmente sulla loro situazione giuridica.

Quanto all'asserita violazione del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, che secondo i ricorrenti deriverebbe dalla limitazione della possibilità per i singoli di proporre ricorso contro gli atti legislativi dell'Unione, la Corte ha rilevato che l'affermazione di tale principio da parte dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione (nonché ad opera degli artt. 6 e 13 della CEDU), non comporta alcuna modifica rispetto al sistema di controllo giurisdizionale operante nel contesto giuridico dell'Unione; sottolinea la Corte che sebbene anche le norme sulla ricevibilità dei ricorsi proposti dai singoli direttamente dinanzi al Giudice dell'Unione debbano essere interpretate alla luce del diritto fondamentale a una tutela giurisdizionale effettiva, ciò non deve condurre a escludere l'applicazione degli specifici requisiti previsti dai Trattati al riguardo. La tutela conferita dall'articolo 47 della Carta, in altre parole, non esige che un singolo possa proporre in modo incondizionato un ricorso di annullamento contro atti legislativi dell'Unione; il fatto che siano previste condizioni (se pur restrittive) per l'impugnazione da parte dei singoli di atti di portata generale e, in specie, di natura legislativa, non consente perciò di parlare di un *deficit* di tutela giurisdizionale.

Nel caso di specie, la Inuit Tapiriit Kanatami e gli altri ricorrenti non sarebbero stati perciò privati della tutela giurisdizionale dall'interpretazione della nozione di «atti regolamentari» fornita dal Tribunale; essi, peraltro, osserva la Corte, avrebbero comunque la facoltà di eccepire la presunta illegittimità del reg. (CE) n. 1007/2009 in via incidentale, cioè nel quadro di controversie eventualmente promosse contro misure di esecuzione relative a quel regolamento (così come, in effetti, è accaduto)³³.

□

⁽³²⁾ Molto chiare, sul punto, sono le conclusioni rese il 17 gennaio 2013 dall'avvocato generale J. Kokott, la quale ha sottolineato come le differenze di scelta terminologica che emergono dal combinato disposto dei diversi paragrafi dell'art. 263 TFUE (il primo riferito ad «atti», il quarto ad «atti regolamentari») non si possano ritenere casuali, essendo piuttosto espressione del fatto che alle diverse categorie di ricorrenti spettano da sempre possibilità di ricorso diretto di portata diversa. L'avvocato precisa, poi, che «Il fatto che al singolo non siano date possibilità semplificate per ricorrere direttamente contro gli atti legislativi è spiegabile in particolare con la legittimità democratica particolarmente forte della legislazione parlamentare. Di conseguenza, la distinzione tra atti legislativi e non legislativi sotto il profilo della tutela giurisdizionale non può essere liquidata come mero formalismo e si fonda invece su una distinzione qualitativa» (cfr. punti da 36 a 38 delle conclusioni). D'altronde, osserva ulteriormente l'avvocato generale, la mancata attribuzione ai singoli di possibilità di ricorso semplificate contro gli atti legislativi troverebbe conferma nella genesi della stessa previsione di cui all'art. 263, quarto comma, TFUE. Tale norma, invero, ricalca il disposto dell'art. III 365, quarto comma, del progetto di Trattato costituzionale, il quale accoglieva nel suo complessivo impianto previsionale una chiara distinzione e articolazione gerarchica tra atti legislativi e non legislativi; ciò, in sede di lavori della Convenzione, aveva non a caso condotto a scartare la formulazione di «atti giuridici di portata generale», pur oggetto di discussione, in favore della nozione meno ampia di «atti regolamentari», destinata proprio a esprimere la distinzione tra atti legislativi e non legislativi (v. punti 39 ss.).

⁽³³⁾ I medesimi ricorrenti, e numerosi altri soggetti, hanno infatti proposto dinanzi al Tribunale un ricorso per annullamento avverso il regolamento della Commissione n. 737/2010, attuativo del regolamento di base n. 1007/2009 (causa T-526/10). Con sentenza del 25 aprile 2013, il Tribunale si è pronunciato sul merito delle previsioni di cui alla normativa contestata, senza invece esaminare i profili di ricevibilità del ricorso, e ha concluso per la validità sia del regolamento di attuazione che del regolamento di base. Quest'ultima sentenza del Tribunale è peraltro attualmente oggetto di impugnazione dinanzi alla Corte di giustizia (causa C-398/13 P).