

## Sommario

### Editoriale

*Luigi Costato*

Prodotti agricoli ed alimentari  
e studio del diritto alimentare 1

### Interventi

*Paolo Borghi*

Russia, its ban on agricultural  
and food imports,  
and its obligations deriving  
from WTO agreements 4

*Vittorio Silano*

Nuovi strumenti per la tutela  
dei consumatori dagli effetti  
degli allergeni presenti  
negli alimenti 6

### Ricerche

*Laura Costantino*

L'utilizzo del termine "naturale"  
nell'etichettatura dei prodotti  
alimentari 10

### Il Seminario dell'AIDA per gli avvocati romani

*Pio Silvestri*

La tutela dell'agroalimentare:  
Il ruolo della Corte dei Conti 19

### Commenti

*Laura Salvi*

Tutela dei vini DOP e IGP:  
procedimento di modifica  
del disciplinare e valorizzazione  
del legame con il territorio 27

*Valeria Paganizza*

Dalla padella alla brace:  
la Piadina Romagnola IGP,  
dal "testo" al Consiglio di Stato 45

### Recensioni

*Vicente Rodríguez Fuentes (ed.)*

From agricultural to food law.  
The new scenario 68

## Editoriale

### Prodotti agricoli ed alimentari e studio del diritto alimentare

I prodotti agricoli non trasformati si differenziano in ragione del clima e della natura del territorio nel quale sono coltivati. Un tempo l'esempio classico del bene fungibile era il grano che, oggi, invece, è classificato in funzione della sua umidità, delle proteine che contiene, della qualità delle stesse, ecc., differenze che derivano non solo dai semi utilizzati ma anche, e soprattutto, dal luogo di coltivazione.

Le differenze sono assai più sensibili quando ci si trova di fronte a prodotti agricoli trasformati ovvero, date le tecniche che si usano oggi per allevare, a prodotti di origine animale. Queste diversità sono molto più rilevanti, almeno sotto alcuni profili, di quanto non siano quelle che caratterizzano i prodotti meccanici e chimici prodotti al di qua e al di là dell'Oceano Atlantico, per limitarci a questi soli esempi di prodotti industriali, che non utilizzano, se non in modo marginale, materie prime agricole.

Questa banale considerazione giustifica le difficoltà che incontrano i negozianti dell'accordo UE – USA per la creazione di uno spazio doganale comune. Infatti, pena l'esclusione dalla libera circolazione di molti prodotti alimentari, occorrerebbe superare una serie di problemi, quali quelli rappresentati dalle cc. dd. "carni agli ormoni" di origine statunitense e vietate in Europa malgrado una decisione contraria dell'Organo per la risoluzione delle controversie creato dal trattato di Marrakech, e dalle DOP e IGP europee che cozzano con marchi individuali preregistrati negli Usa da privati accorti, per non dire furbacchioni.

Non si ha, in questa sede, la pretesa di sciogliere questi nodi, molto aggrovigliati, ma appare importante mettere l'accento sulle specificità che caratterizzano il diritto alimentare.

In particolare appare doveroso sottolineare – prima di ogni altra considerazione – l'inadeguatezza di ogni prospettiva, che voglia mescolare lo studio delle regole che guidano la Pubblica Amministrazione in materia di definizioni e controlli di prodotti meccanici e chimici, con quello concernente la produzione e distribuzione dei prodotti destinati a entrare nel corpo umano come alimenti.

Semmai qualche "parentela" si potrebbe rinvenire, anche se con non poche forzature, in materia di prodotti farmaceutici che, comunque, non sono alimenti, ma strumenti di cura della salute umana.

Il diritto alimentare, strettamente imparentato a quello della produzione e commercio dei prodotti agricoli non trasformati, è stato progressivamente implementato da una serie di regole che non trovano confronto in altri settori produttivi; basti ricordare l'esempio dell'HACCP e delle regole in materia di tracciabilità, per comprendere le peculiarità e la pervasività che caratterizzano le regole dell'alimentare rispetto ad altri settori, pur oggetto dell'attenzione della Pubblica Amministrazione.

Non è, poi, casuale che, fin dall'adozione del Trattato di Roma, istitutivo della

## 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](mailto: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

PAOLO BORGHI, ordinario nell'Università di Ferrara  
LAURA COSTANTINO, ricercatrice nell'Università di  
Bari

LUIGI COSTATO, emerito nell'Università di Ferrara  
VALERIA PAGANIZZA, Università del Piemonte  
Orientale

VICENTE RODRÍGUEZ FUENTES, avvocato in  
Siviglia, presidente dell'EFLA

LAURA SALVI, assegnista di ricerca nell'Università  
di Ferrara

VITTORIO SILANO, Univ. Tor Vergata - Roma  
PIO SILVESTRI, Vice Proc. Reg. della Corte dei  
Conti - Roma

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

CEE, entrato in vigore il 1° gennaio 1958, solo gli studiosi di diritto agrario abbiano immediatamente compreso che l'allegato II, che elenca i prodotti assoggettati alle regole del titolo dedicato all'agricoltura, comprende in misura del tutto preponderante prodotti destinati direttamente o previa trasformazione all'alimentazione, e ne abbiano tratto l'ovvia conclusione che il diritto alimentare costituisce per sua natura una costola del diritto agrario.

La vicinanza fra i due settori produttivi e disciplinari, inoltre, è confermata dal fatto che entrambi, prima quello agrario, poi quello alimentare, si sono caratterizzati, nel diritto della CE (ora dell'UE), per il fortissimo e del tutto peculiare interventismo: nel primo caso al fine di regolamentare i mercati e di portare l'Europa comunitaria ad essere un grande produttore di materie prime alimentari, nel secondo per permettere la circolazione degli alimenti nel territorio dell'Unione, problema ben diverso e assai più impegnativo di quelli che caratterizzano la circolazione di autovetture, lamiere, putrelle, nitrati, solfati ecc., per loro natura assai più standardizzati di quanto non siano i cibi, spesso tendenzialmente differenziati anche se prodotti in territori contermini.

Altre riviste, originariamente dedicate ad altri settori disciplinari, hanno oggi esteso il loro interesse ad oggetti e questioni propri del settore alimentare, in ragione della crescente e diffusa sensibilità verso i temi dell'alimentazione, in tutte le sue declinazioni.

La Rivista di diritto alimentare registra con interesse questa crescente attenzione ed intende contribuire allo studio del "diritto alimentare" anche attraverso il fecondo confronto con tutti gli studiosi che si avvicinano a questi temi.

Luigi Costato

L'editoriale che apre il fascicolo torna sul tema, cruciale e già più volte discusso nei precedenti fascicoli (v. da ultimo il n. 2-2014), dell'insegnamento del diritto alimentare, sottolineando la peculiare relazione che lega prodotti agricoli e prodotti alimentari, e l'inadeguatezza di ogni prospettiva che voglia risolvere il diritto alimentare nel solo studio delle regole amministrative delle attività di produzione e distribuzione dei prodotti destinati ad entrare nel corpo umano come alimenti.

Ne risulta confermata la peculiare relazione che qualifica il diritto alimentare come "per sua natura una costola del diritto agrario", sia nell'oggetto sin dall'originario Trattato di Roma che – come è noto – nell'elencare nell'allegato II i prodotti soggetti alla disciplina dell'agricoltura comprende in misura assolutamente preponderante prodotti alimentari, sia nei metodi della regolazione caratterizzati in entrambi i casi da un forte interventismo e da regole di circolazione assai articolate ed incisive.

In coerenza con la prospettiva così disegnata, di attenzione alla peculiarità di una disciplina, che dalla produzione e dalle caratteristiche del prodotto si estende al mercato ed alla comunicazione, questo fascicolo della *Rivista* è dedicato in misura prevalente ai temi propri del mercato dei prodotti alimentari, esaminati nelle plurime declinazioni della sicurezza, della lealtà nelle relazioni con i consumatori e fra le imprese, della concorrenza negli scambi. Negli *Interventi* che aprono il fascicolo, Paolo Borghi si interroga sui possibili esiti del contenzioso insorto fra Unione Europea e Russia in esito alla

crisi ucraina, e sottolinea la perdurante inadeguatezza delle pur originali misure di risoluzione delle controversie previste dagli Accordi WTO; inadeguatezza che rischia di dare origine ad una grave delegittimazione di tutta l'architettura WTO.

Vittorio Silano analizza le novità in tema di obblighi di informazione ai consumatori sulla possibile presenza di allergeni nei prodotti alimentari, e sottolinea che il nuovo Regolamento UE n. 1169/2011 appresta un quadro disciplinare coerente ed omogeneo, al quale è però auspicabile che si accompagni un diffuso processo di informazione e formazione, anche attraverso le organizzazioni collettive dei consumatori e del commercio. Nelle **Ricerche** Laura Costantino indaga sull'utilizzo del termine "naturale" nell'etichettatura dei prodotti alimentari, anche in ragione della crescente rilevanza di tale uso nella pratica commerciale, e conduce un'approfondita analisi comparativa, che tiene conto degli orientamenti sin qui maturati nei diversi Stati membri della UE e negli Stati Uniti, e delle prime decisioni giudiziali in argomento. Ne emerge la natura intrinsecamente plurale delle informazioni fornite nelle etichette e nella pubblicità dei prodotti alimentari, suscettibili di tradursi – secondo i casi - in dati di conoscenza utili per scelte consapevoli dei consumatori, o al contrario in strumenti di distorsione della concorrenza "in uno spazio in cui la norma giuridica individua esclusivamente i limiti dell'informare e non il contenuto dell'informazione" - come efficacemente sottolinea l'A. Nella sezione che dà conto delle attività dell'AIDA, si riferisce del **Seminario formativo per gli avvocati romani, La disciplina dei prodotti alimentari**, tenuto nell'Aula Avvocati del Palazzo di Giustizia di Roma nei mesi di maggio e giugno del 2014, ed inteso ad offrire alcune prime risposte alla consapevolezza, ormai largamente diffusa fra avvocati, giudici, operatori del diritto, sulla necessità di misurarsi con le nuove sfide disciplinari, poste da una regolazione plurilivello di crescente ampiezza e complessità e dall'emergere di nuovi organismi istituzionali di controllo e vigilanza, di natura pubblica e privata.

Il Seminario di formazione così organizzato dall'AIDA si è articolato in cinque incontri, aventi ad oggetto: – La disciplina europea ed internazionale dei prodotti alimentari; – I prodotti di qualità; – I profili ambientali del diritto alimentare; – Etichettatura, marchi e pubblicità dei prodotti alimentari; – Regole e tutele nell'agroalimentare: criticità e prospettive.

Nell'ambito del Seminario il Consigliere Pio Silvestri, Vice Procuratore Regionale della Corte dei Conti, ha svolto la relazione qui pubblicata, avente ad oggetto "La tutela dell'agroalimentare. Il ruolo della Corte dei Conti". La relazione analizza il decisivo ed originale ruolo della Corte dei Conti nella vigilanza sul corretto uso di fondi pubblici (comunitari oltre che nazionali) e più in generale sul rispetto della disciplina di mercato nel settore agroalimentare; ruolo che va emergendo con sempre maggiore incisività dalla più recente giurisprudenza contabile e di legittimità, anche con riferimento a casi esemplari quale quello delle "quote latte". Nei **Commenti** Laura Salvi analizza ampiamente una recente sentenza del TAR Lazio, sul cruciale tema della delimitazione delle zone di vinificazione, in riferimento al nuovo disciplinare del "Lambrusco". Il commento sottolinea due aspetti centrali della pronuncia, che entrambi rinviano alla disciplina multilivello dei vini di qualità, come di altri prodotti alimentari: la relazione fra atti amministrativi di diritto interno e decisioni della Commissione Europea nell'ambito dei procedimenti di modifica dei disciplinari di produzione, e l'individuazione dei presupposti e degli effetti di previsioni derogatorie rispetto alla disciplina generale (in questo caso quanto all'area di vinificazione).

Valeria Paganizza commenta un'altra recente sentenza del TAR Lazio, anch'essa relativa alla fase nazionale del procedimento di riconoscimento di un prodotto a indicazione geografica, in riferimento alla "Piada o Piadina romagnola". Questioni cruciali discusse innanzi al Giudice amministrativo sono quelle dell'area di produzione e del confronto fra metodi artigianali ed industriali di produzione. L'analisi sottolinea i possibili profili di contrasto fra la normativa europea in tema di IGP ed il D.M. 21 maggio 2007, n. 5442, profili forse non adeguatamente considerati dalla decisione giudiziale, nonché la criticità dell'irrisolta ambiguità di regime, che potrebbe derivare dal consentire l'utilizzazione di un determinato nome geografico per prodotti non realizzati all'interno dell'area limitata dal disciplinare.

Completa il fascicolo la recensione del recente volume, pubblicato dall'Associazione Europea di Diritto Alimentare, AEDA-EFLA, e curato dal suo presidente Vicente Rodríguez Fuentes, che raccoglie gli atti del convegno svoltosi nel 2012 a Siviglia, *From agricultural to food Law. The new scenario*; volume che segnala la crescente attenzione verso i temi propri della disciplina dell'attività agricola da parte dei professionisti del diritto alimentare.

## Interventi

### Russia, its ban on agricultural and food imports, and its obligations deriving from WTO agreements

Paolo Borghi

At mid-August 2014, press agencies worldwide typed the news that Russia would ban fruit, vegetables, meat, fish, milk and dairy imports from the US, the European Union, Australia, Canada and Norway, as a reaction to international sanctions applied to Russia because of its support to rebels in Ukraine.

As the media noted, "Russia is Europe's second-largest market for food and drink and has been an important consumer of Polish pig meat and Dutch fruit and vegetables. Exports of food and raw materials to Russia were worth €12.2bn (£9.7bn) in 2013, following several years of double-digit growth"<sup>1</sup>.

From the US perspective, some commented that "the ban will likely hurt Russia more than the US"<sup>2</sup>. This kind of minimization seems to be very common and widespread in the US<sup>3</sup>, and maybe – who knows? – they're right. It will be interesting, for example, to verify whether the Russian upper class, so attracted by the Italian luxury also about food, is willing to give it up.

But economic media note that "Following last week's order from Moscow to sanction European food imports, Russia is now turning to Brazil, New Zealand and even China is courting them. 'This (ban) could

provide a major opportunity for Latin American economies, especially for Argentina, Brazil, Chile, Ecuador, Paraguay and Uruguay,' said Robert Wood, an analyst for The Economist Intelligence Unit. Last week, Wood wrote for his subscribers that Russian companies have agreed to 'generous business deals' with agribusiness power houses Argentina and Brazil."<sup>4</sup>.

But maybe, in the EU perspective, this could turn into a major problem than in US. Furthermore, what about those EU countries (like Italy, for example) where the average food businesses normally have small or medium size? Small and medium enterprises are weaker, particularly in the agro-food sector, and less able to diversify market risks. For this reason, on the Eastern side of the Atlantic Ocean (and even more on the Mediterranean shores) nobody could simply mock the Russian announcement, excluding that it may prove a difficult test to pass for the EU farmers and food businesses.

Well, are there legal instruments to force Russia to backtrack? Let's say: "Yes, there are some: the WTO agreements". Maybe, they wouldn't be so totally effective, because of their too long timing (as Neal Fortin has noted, with a very practical approach: "a complaint almost certainly would be tied up in dispute resolution for a long time", adding that "this is far beyond what WTO was designed to handle"). But – since all the involved countries are WTO members – it doesn't seem possible to doubt that the Russian decision violates straight and fully its legally binding obligations under the WTO Agreements, urging recourse to the Dispute Settlement Mechanism.

No legal exception seem to allow Russia to simply ban its imports with such arguments: not in the GATT

(<sup>1</sup>) See e.g. J. Rankin, *Russia responds to sanctions by banning western food imports*, *The Guardian* 07/08/2014: <http://www.theguardian.com/world/2014/aug/07/russia-retaliates-western-sanctions-ban-food-imports> .

(<sup>2</sup>) N. Fortin, *Is the Russian Ban on US and EU Food Imports a Violation of the WTO Agreements?*, *Food Law Blog (US)*: <http://foodlawblog.foodlaw.org/2014/08/is-russian-ban-on-us-and-eu-food.html>

(<sup>3</sup>) Sometimes even described with a sort of derision: T. Worstall, *The Quite Hilarious Russian Propaganda About The Ban On EU Food Imports*, *Forbes*, 08/08/2014: <http://www.forbes.com/sites/timworstall/2014/08/08/the-quite-hilarious-russian-propaganda-about-the-ban-on-eu-food-imports/>

(<sup>4</sup>) K. Rapoza, *Following Food Ban, Russia Moving On From Europe*, *Forbes* 18/08/2014, <http://www.forbes.com/sites/ken-rapoza/2014/08/18/following-food-ban-russian-moving-on-from-europe/>

(where Article XI provides for some derogations, only if based on economic or on food security reasons); nor in the Agreement on agriculture (whose rules on market access can be waived only on a similar basis). Some may say that Russia would certainly defend its ban basing on a security interest; but, for a WTO Panel, it shouldn't be too difficult to unmask such a misleading argument.

The overtly political nature of the ban announced by the Russian Prime Minister seem to fall outside any justification permitted by the WTO system. Tackling this problem apart from the WTO framework and logic could perhaps result in a more rapid solution. Yet, on one hand, going also the diplomatic channels at once, while using the WTO instruments, wouldn't be prohibited at all: a double track would indeed be maybe the

most desirable approach (without considering that the Dispute Settlement procedure in the WTO begins with consultations, so that the first stage normally has a diplomatic nature). But, on the other hand, tackling this problem leaving completely aside the WTO means of dispute resolution could result in a wrong option, in a long-term perspective.

It would turn into a voluntary and express de-legitimization of the WTO: perhaps a sort of seal on the decline of the multilateral approach (a decline that many scholars have long complained<sup>5</sup>, due to multiple factors, such as the more fragmented international context in general, the increased preference for regional trade agreements). After the UNO wreck, the failure of yet another utopia?

□

---

<sup>(5)</sup> C.B. Picker, *Regional Trade Agreements v. The WTO: A Proposal for Reform of Article XXIV to Counter This Institutional Threat*, 26 U. PA. J. INT'L ECON. L. 267 (2005), considers "how RTAs drain states' enthusiasm for multilateral trade negotiations, create conflicts between RTAs and the WTO, and divert resources from the WTO to the RTA process".

## Nuovi strumenti per la tutela dei consumatori dagli effetti degli allergeni presenti negli alimenti\*

Vittorio Silano

### 1.- Allergie ed intolleranze alimentari

I sintomi delle allergie alimentari IgE-mediate derivano da reazioni del sistema immunitario nei confronti di un particolare alimento (ad esempio latte vaccino, uova, arachidi, crostacei, frutta secca e soia) e si manifestano, in genere, dopo breve tempo dall'ingestione, mentre quelli delle intolleranze alimentari sono il risultato di reazioni negative dell'organismo che dipendono da difficoltà dell'organismo a digerire o metabolizzare un alimento (ad esempio lattosio) o da reazioni immuni non IgE-mediate (ad esempio glutine) e possono comparire anche a distanza di tempo dal consumo dell'alimento responsabile.

La sintomatologia associata alle intolleranze alimentari è piuttosto variabile; generalmente si riscontrano sintomi prettamente intestinali (ad es. dolori addominali, diarrea, vomito e perdita di sangue con le feci), ma possono essere colpiti anche altri organi. Le allergie, invece, essendo scatenate da meccanismi immunologici IgE-dipendenti, possono manifestarsi anche senza sintomi intestinali. La sintomatologia legata alle intolleranze può in alcuni casi divenire cronica. I più comuni sintomi delle reazioni allergiche, anche se non si manifestano in genere tutti in ogni singolo episodio, sono ; (i) gola e lingua secca ed irritata; (ii) cute affetta da prurito ed esantemi; (iii) nausea e senso di pienezza (gonfiore); (iv) diarrea e/o vomito; (v) respiro affannoso e corto ; (vi) rigonfiamento delle labbra della gola; (vii) tosse; (viii) naso che cola o bloccato; e (ix) occhi doloranti, rosso ed irritati. Le allergie possono avere anche complicanze gravi, fino allo shock anafilattico che, ove non adeguatamente trattato, può essere associato anche a quantità molto piccole di allergeni. Per fortuna, reazioni allergiche molto gravi sono piuttosto rare nell'UE.

Per quanti sono suscettibili alle allergie o alle intolleranze alimentari, è assolutamente fondamentale ricevere adeguate informazioni sulla natura degli ingredienti allergenici presenti negli alimenti, tenendo anche conto di possibili allergeni che possano essere presenti nel cibo come contaminanti. Per quanto il problema principale è, ovviamente, relativo agli ingredienti allergenici usati intenzionalmente, è importante essere consapevoli che anche la contaminazione di un alimento con un allergene può essere molto rischioso per consumatori che sono sofferenti di allergie. Entrambe le due citate tipologie di reazioni avverse al cibo (allergie ed intolleranze alimentari) derivano da una particolare predisposizione, in genere con una componente genetica, delle persone sensibili (che rappresentano circa il 3-4% degli adulti ed il 7-8% dei bambini della popolazione dell'Unione Europea) a particolari sostanze, in genere proteine, presenti in particolari alimenti/ingredienti. Ad esempio, si ritiene che ogni anno in uno Stato come il Regno Unito circa 10 persone muoiano per reazioni allergiche agli alimenti anche se i dati reali sono probabilmente più elevati e molte più persone sono trattate in ospedale. Inoltre, la sola incidenza dell'intolleranza alimentare, denominata "malattia celiaca", è stimata in Italia essere pari a 1 su 85 persone. E', quindi, evidente che l'incidenza delle allergie/intolleranze alimentari è tale che esse condizionano la vita di numerose persone, provocando malattie di cui alcune sono benigne, ma altre possono anche rivelarsi molto gravi.

Per difendersi dai sintomi associati ad allergie ed intolleranze alimentari è, quindi, in primo luogo indispensabile per chiunque ritenga di essere a rischio consultare il proprio medico al fine di rendere possibile l'individuazione (diagnosi) puntuale del particolare alimento/ingrediente coinvolto in specifici alimenti mediante adeguati approcci diagnostici. Successivamente alla diagnosi di allergia od intolleranza ad un particolare alimento/ingrediente alimentare (allergene), la difesa dai sintomi citati è possibile escludendo del tutto e, nella maggior parte dei casi, per tutta la vita dalla propria alimentazione l'alimento/ingrediente ritenuto responsabile. Un aspetto che complica notevolmente l'eliminazione di particolari allergeni dalla dieta di persone suscettibili deriva dalla ampia diffusione degli allergeni alimentari nella formulazione di una grande varietà di alimenti trasformati.

(\*) Tranne il riferimento normativo di cui nella Sezione VII, tutti gli altri riferimenti ad articoli nella presente nota si riferiscono al Reg.(UE) 1169/2011.

## ALLEGATO II AL REG. (UE) 1169/2011

### - SOSTANZE O PRODOTTI CHE PROVOCANO ALLERGIE O INTOLLERANZE ALIMENTARI

1. Cereali contenenti glutine, cioè: grano, segale, orzo, avena, farro, kamut o i loro ceppi ibridati e prodotti derivati, tranne:
  - a) sciroppi di glucosio a base di grano, incluso destrosio (1);
  - b) maltodestrine a base di grano (1);
  - c) sciroppi di glucosio a base di orzo;
  - d) cereali utilizzati per la fabbricazione di distillati alcolici, incluso l'alcol etilico di origine agricola.
2. Crostacei e prodotti a base di crostacei.
3. Uova e prodotti a base di uova.
4. Pesce e prodotti a base di pesce, tranne:
  - a) gelatina di pesce utilizzata come supporto per preparati di vitamine o carotenoidi;
  - b) gelatina o colla di pesce utilizzata come chiarificante nella birra e nel vino.
5. Arachidi e prodotti a base di arachidi.
6. Soia e prodotti a base di soia, tranne:
  - a) olio e grasso di soia raffinato (1);
  - b) tocoferoli misti naturali (E306), tocoferolo D-alfa naturale, tocoferolo acetato D-alfa naturale, tocoferolo succinato D-alfa naturale a base di soia;
  - c) oli vegetali derivati da fitosteroli e fitosteroli esteri a base di

(1) e i prodotti derivati, nella misura in cui la trasformazione che hanno subito non è suscettibile di elevare il livello di allergicità valutato dall'Autorità per il prodotto di base da cui sono derivati.

- soia;
- d) estere di stanolo vegetale prodotto da steroli di olio vegetale a base di soia.
7. Latte e prodotti a base di latte (incluso lattosio), tranne:
  - a) siero di latte utilizzato per la fabbricazione di distillati alcolici, incluso l'alcol etilico di origine agricola;
  - b) lattitolo.
8. Frutta a guscio, vale a dire: mandorle (*Amygdalus communis* L.), nocciole (*Corylus avellana*), noci (*Juglans regia*), noci di acagiù (*Anacardium occidentale*), noci di pecan [*Carya illinoensis* (Wangenh.) K. Koch], noci del Brasile (*Bertholletia excelsa*), pistacchi (*Pistacia vera*), noci macadamia o noci del Queensland (*Macadamia ternifolia*), e i loro prodotti, tranne per la frutta a guscio utilizzata per la fabbricazione di distillati alcolici, incluso l'alcol etilico di origine agricola.
9. Sedano e prodotti a base di sedano.
10. Senape e prodotti a base di senape.
11. Semi di sesamo e prodotti a base di semi di sesamo.
12. Anidride solforosa e solfiti in concentrazioni superiori a 10 mg/kg o 10 mg/litro in termini di anidride solforosa totale da calcolarsi per i prodotti così come proposti pronti al consumo o ricostituiti conformemente alle istruzioni dei fabbricanti.
13. Lupini e prodotti a base di lupini.
14. Molluschi e prodotti a base di molluschi.

## 2.- Nuovi obblighi di informazione dei consumatori in materia della presenza di allergeni negli alimenti

Quanto premesso nella Sezione I indica l'importanza per la tutela della salute dei consumatori la conoscenza degli allergeni presenti negli alimenti. Alcuni obblighi di informazione nel merito sono già previsti nella normativa attuale, ma notevoli miglioramenti sono previsti in questo settore a partire dal prossimo 13 dicembre 2014 data a partire dalla quale troveranno applicazione nuovi importanti obblighi a carico degli operatori della catena alimentare in materia di informazione dei consumatori in relazione agli allergeni presenti nei prodotti alimentari. Il Regolamento (UE) 1169/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, esplicherà i suoi effetti a decorrere dal 13 dicembre 2014 apportando modifiche sostanziali all'attuale disciplina relativa a questo settore, che comporteranno notevoli benefici per la tutela della salute dei consumatori ed imporranno ulteriori obblighi agli operatori della catena alimentare destinatari di questa disciplina. Uno dei più importanti nuovi adempimenti previsti è quello recato dall'articolo 9 relativo all'elenco delle indicazioni obbligatorie che sancisce l'obbligatorietà, fra l'altro, dell'indicazione concernente "qualsiasi ingrediente o coadiu-

vante tecnologico elencato nell'allegato II o derivato da una sostanza o un prodotto elencato in detto allegato che provochi allergie o intolleranze usato nella fabbricazione o nella preparazione di un alimento e ancora presente nel prodotto finito, anche se in forma alterata".

## 3.- La disciplina relativa all'indicazione degli allergeni in materia di prodotti pre-confezionati (o pre-imballati)

Le informazioni in materia di allergeni sugli alimenti sono apposte in un punto evidente in modo da essere facilmente visibili, chiaramente leggibili ed eventualmente indelebili in una lingua facilmente comprensibile da parte dei consumatori degli Stati membri nei quali l'alimento è commercializzato. Esse non sono in alcun modo nascoste, oscurate, limitate o separate da altre indicazioni scritte o grafiche o altri elementi suscettibili di interferire (art.13 e art.15).

Le informazioni in materia di allergeni che appaiono sull'imballaggio o sull'etichetta ad esso apposta sono stampate in modo da assicurare chiara leggibilità, in caratteri la cui parte mediana (altezza della "x") è pari o superiore a 1,2 mm. Nel caso di imballaggi o contenitori la cui superficie maggiore misura meno di 80 cm<sup>2</sup>, l'altezza della "x" della dimensione dei caratteri è

pari o superiore a 0,9 mm. Queste indicazioni sono obbligatorie sull'imballaggio o sull'etichetta anche nel caso di imballaggi o contenitori la cui superficie maggiore misura meno di 10 cm<sup>2</sup> (art.13 e art.16).

L'identificazione degli allergeni avviene per inclusione nell'elenco degli ingredienti che reca un'intestazione o è preceduto da un'adeguata indicazione che consiste nella parola «ingredienti» o la comprende. L'elenco comprende tutti gli ingredienti dell'alimento, in ordine decrescente di peso, così come registrati al momento del loro uso nella fabbricazione dell'alimento (art.18).

La menzione in detto elenco è da farsi, conformemente alle disposizioni stabilite all'articolo 18, paragrafo 1, con un riferimento chiaro alla denominazione della sostanza o del prodotto figurante nell'elenco dell'allegato II (art.21). Inoltre, la denominazione della sostanza o del prodotto figurante nell'allegato II è evidenziata attraverso un tipo di carattere chiaramente distinto dagli altri ingredienti elencati, per esempio per dimensioni, stile o colore di sfondo (art.21). Quando più ingredienti o coadiuvanti tecnologici di un alimento provengono da un'unica sostanza o da un unico prodotto figurante nell'elenco dell'allegato II, ciò è precisato nell'etichettatura per ciascun ingrediente o coadiuvante tecnologico in questione.

In mancanza di un elenco degli ingredienti (vedere anche l'art.19), le indicazioni relative agli allergeni includono il termine «contiene» seguito dalla denominazione della sostanza o del prodotto figurante nell'elenco dell'allegato II; e per gli alimenti pre-confezionati (o pre-imballati) messi in vendita mediante tecniche di comunicazione a distanza (art. 14) le informazioni obbligatorie sugli alimenti sono disponibili prima della conclusione dell'acquisto e appaiono sul supporto della vendita a distanza o sono fornite mediante qualunque altro mezzo adeguato chiaramente individuato dall'operatore del settore alimentare. Tutte le indicazioni obbligatorie devono essere disponibili al momento della consegna.

#### *4.- La disciplina relativa all'indicazione degli allergeni in materia di prodotti non pre-confezionati (o non pre-imballati)*

Ove gli alimenti siano offerti in vendita al consumatore finale o alle collettività senza preimballaggio oppure siano confezionati o imballati sui luoghi di vendita su richiesta del consumatore o preimballati per la ven-

dita diretta (art.44), la fornitura delle indicazioni in materia di allergeni è obbligatoria.

Nel caso di alimenti non preimballati messi in vendita mediante tecniche di comunicazione a distanza, le indicazioni richieste a norma dell'articolo 44 sono rese disponibili ai sensi del paragrafo 1 dell'art.14 del Regolamento (UE) 1169/2011.

Gli Stati membri possono adottare disposizioni nazionali concernenti i mezzi con i quali le indicazioni o loro elementi devono essere resi disponibili e, eventualmente, la loro forma di espressione e presentazione e sono tenuti a comunicare immediatamente alla Commissione il testo delle disposizioni eventualmente adottate.

#### *5.- Responsabilità degli operatori in caso di prodotti pre-confezionati (o pre-imballati)*

Sulla base dell'art. 8 del Regolamento UE. 1169/2011, l'operatore il cui nome o la cui ragione sociale appare sull'etichetta di prodotti pre-confezionati è responsabile in caso di omessa indicazione dell'allergene nell'elenco degli ingredienti, come pure in caso di mancata evidenziazione dell'allergene qualora lo stesso sia riportato nell'elenco. In questo secondo caso, anche il distributore del prodotto la cui etichetta non evidenzia l'allergene diventa responsabile ai sensi del par. 3 dell'art. 8 del Regolamento (UE) 1169/2011.

#### *6.- Responsabilità degli operatori in caso di prodotti non pre-confezionati (o non pre-imballati)*

Nel caso di commercializzazione dei prodotti non pre-confezionati (o non pre-imballati), essendo obbligatoria l'indicazione come pure l'evidenziazione degli allergeni, gli operatori che immettono i prodotti in consumo sono responsabili per le eventuali omissioni.

#### *7.- Sanzioni*

Tutte le violazioni riguardanti la mancata indicazione degli allergeni o la omessa evidenziazione dei medesimi, sono assoggettate alla sanzione prevista dall'art. 18 del Decreto legislativo n. 109/1992. Tuttavia, si deve rilevare che questa normativa è attualmente in fase di revisione attraverso un apposito decreto legislativo proprio al fine dell'adeguamento alle prescrizioni del Regolamento (UE) 1169/2011.



## 8.- Conclusioni

Le innovazioni recate dal Regolamento (EU) 1169/2011 rivestono grande importanza per la tutela della salute dei consumatori. Esse sono fortemente innovative specialmente per quanto riguarda le informazioni sulla presenza di allergeni che devono essere fornite in materia di alimenti non-preconfezionati, ivi inclusi quelli venduti negli esercizi commerciali o serviti nei ristoranti od altri esercizi similari. Le informazioni sugli allergeni devono essere fornite in forma scritta, a meno che gli Stati membri non decidano diversamente. Infatti, il Regolamento citato prevede che gli Stati membri possano adottare nel merito una normativa nazionale da notificare alla Commissione Europea secondo la procedura usuale per definire gli strumenti attraverso i quali l'informazione in materia di allergeni deve essere resa disponibile. In questo rispetto, le misure nazionali possono prevedere che la dettagliata informazione da fornire in materia di allergeni in alimenti non pre-confezionati possa anche essere data, su richiesta del consumatore, purchè l'operatore della catena alimentare indichi in un posto adeguato e facilmente visibile ed in maniera chiaramente leggibile, e, se del caso, indelebile, il fatto che tale informazione potrà essere ottenuta su richiesta. Risulta che un gran numero di Stati membri stiano lavorando all'elaborazione delle normative nazionali. Vale rilevare in questo contesto il fatto che la Commissione Europea ha pubblicato un apposito Documento contenente "Domande e Risposte" nel merito dell'applicazione delle prescrizioni del Regolamento (UE) 1169/2011 che risulta accessibile sul seguente sito web

[http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/foodlabelling/docs/infographic\\_food\\_labelling\\_rules\\_2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/food/food/labellingnutrition/foodlabelling/docs/infographic_food_labelling_rules_2014_en.pdf)

Considerando la grande varietà degli esercizi alimentari destinatari di questa norma, è evidente che pervenire alla soddisfacente applicazione della normativa in questione non sarà facile e che essa rappresenta un onere non trascurabile specialmente per gli esercizi più piccoli, segnatamente per garantire un'adeguata formazione sulla corretta applicazione della norma. In ogni caso, contrastare al meglio le gravi conseguenze per la salute dei consumatori derivanti dalle allergie/intolleranze alimentari è evidentemente un importante obiettivo sociale e di civica solidarietà. In questo ambito, ovviamente, sia le associazioni dei consumatori che quelle del commercio e della somministrazione degli alimenti possono svolgere un ruolo molto positivo.

## ABSTRACT

*To make information clearer and more consistent for consumers, the new Regulation (EU) 1169/2011 concerning, among others, food consumer's information about food allergenic ingredients will have to be implemented since 13 December 2014 both for non-prepacked as well as prepacked foods. The present article describes the specific regulatory information provisions for pre-packed or non pre-packed food as well as the responsibilities of food business operators in case of non compliance and related sanctions.*

## Ricerche

### L'utilizzo del termine "naturale" nell'etichettatura dei prodotti alimentari

Laura Costantino

#### 1.- L'informazione alimentare

Il presente lavoro prende le mosse dall'interesse di verificare la legittimità dell'utilizzo del termine "naturale" sulle etichette e nella pubblicità dei prodotti alimentari, quale informazione volontaria sempre più spesso presente sulle confezioni o nella pubblicità degli alimenti<sup>1</sup>.

Le diciture "prodotto naturale", "naturalmente sano", "di origine naturale", "100% naturale" e simili sono utilizzate sempre più frequentemente sulle etichette alimentari e nella pubblicità commerciale a fronte di un'accresciuta consapevolezza da parte del consumatore, destinatario di una grande quantità di informazioni sul prodotto e sul produttore.

La progressiva diffusione di informazioni volontarie sulle etichette alimentari, ed in particolare, l'utilizzo di diciture che richiamano il termine naturale, interessa diversi mercati, sia europei che statunitensi. Nel 2011 l'espressione *all-natural* è stato il secondo *claim* più utilizzato dall'industria agroalimentare americana, con

un giro d'affari di circa 22 miliardi di dollari. Alcuni studi condotti da agenzie di *marketing* statunitensi hanno dimostrato che il termine "naturale" crea affidamento nel consumatore circa l'assenza di prodotti chimici e fiducia nell'acquisto di un prodotto di maggiore qualità rispetto a prodotti equivalenti<sup>2</sup>.

Un recentissimo studio condotto da una grande società di *food innovation* tedesca ha messo bene in evidenza l'attuale tendenza dei consumatori ad acquistare non alimenti provvisti di un'etichettatura densa di informazioni, ma, paradossalmente, quei prodotti dotati di una lista di pochi ingredienti e tutti di origine naturale<sup>3</sup>. I produttori alimentari hanno, pertanto, risposto a questa nuova esigenza del consumo costruendo un'etichetta composta da pochi ingredienti alla quale corrisponde un prodotto alimentare derivante dall'utilizzo di materie prime di origine naturale e privo di prodotti chimici. Il termine coniato dai produttori alimentari europei per indicare questo tipo di etichettatura è particolarmente calzante: si parla infatti di *clean label*.

L'aggettivo *naturale*, secondo il dizionario della lingua italiana, è equivalente di non alterato, genuino, derivante dalla natura; nella lingua francese il termine *naturel* indica un prodotto non creato dall'uomo; nella lingua inglese *natural* equivale a non trasformato, esistente in natura; infine nella lingua tedesca l'aggettivo *natürlich* si riferisce ad un prodotto genuino. In realtà, l'utilizzo commerciale del termine è a volte molto distante dal significato letterale dello stesso. La parola, contenuta in etichetta accanto agli ingredienti, è

(1) La successione degli atti normativi comunitari in materia di informazioni alimentari ha portato alla costruzione di una nozione giuridica di informazione, contenuta nella disciplina relativa all'etichettatura dei prodotti alimentari, rappresentata da ultimo dal Reg. 1169/2011, caratterizzata dal duplice obiettivo di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori. La recente disciplina è stata oggetto di numerose analisi interpretative che hanno analizzato i differenti ambiti toccati dalla stessa; per un'analisi complessiva del testo si rinvia a L. Costato, *Le etichette alimentari nel nuovo Regolamento (UE) n. 1169/2011*, in *Riv. Dir. Agr.*, 2011, p. 658 e ss.; A. Iannarelli, *La fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori nel nuovo Reg. n. 1169/2011 tra l'onnidimensionalità dell'approccio e l'articolazione delle tecniche performative*, in *Riv. Dir. Agr.*, 2012, p. 38 e ss.; F. Albinetti, *The new EU Regulation on the provision of food information to consumers*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it* n. 2/2011, p. 32 e ss.; Id., *La comunicazione al consumatore di alimenti, le disposizioni nazionali e l'origine dei prodotti*, in *Riv.dir.agr.*, 2012, I, p.66 ss.; S. Bolognini, *Linee-guida della nuova normativa europea relativa alla «fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori»*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, n.4, 2012, p. 613 e ss.; A. Germanò – E. Rook Basile, *Manuale di diritto agrario comunitario*, III ed., Torino, 2014, p.381. Sul contenuto informativo dell'etichetta, A. Germanò, *Sull'etichetta degli alimenti*, in *Riv. Dir. Agr.*, 2010, I, p. 64; Id. *Le indicazioni in etichetta (e la loro natura) e i segni degli alimenti*, in *Riv.dir.agr.*, 2012, I, p. 207.

(2) <http://sheltongrp.com/>

(3) Report "How to make clean label", Kampffmeyer Food Innovation, 2003, disponibile sul sito <http://kfi.kampffmeyer.com/>

spesso utilizzata sul mercato per indicare per prodotti alimentari che sono il risultato di processi di trasformazione industriale molto complessi.

La legislazione europea non si occupa di disciplinare l'utilizzo del termine naturale, se non in riferimento agli aromi (Reg. 1334/2008) e alle indicazioni nutrizionali e sulla salute (Reg.1924/2006). La base normativa di riferimento per il giurista europeo è ristretta dunque all'art. 16 del Reg. 178/2002 relativo alla presentazione dei prodotti alimentari, e al capo V del Reg. 1169/2011 che disciplina l'utilizzo di informazioni volontarie sull'etichettatura dei prodotti alimentari.

## 2.- I limiti della disciplina sulle informazioni volontarie

Nel 47° considerando del Reg. 1169/2011, in considerazione del fatto che l'utilizzo di informazioni volontarie nuoce spesso alla chiarezza delle informazioni obbligatorie, si ritiene opportuno stabilire criteri uniformi che consentano agli operatori alimentari di poter utilizzare le informazioni volontarie senza danno per la chiarezza dei messaggi forniti. La disciplina presente nel Regolamento, però, non fornisce delle indicazioni in positivo relative alle informazioni volontarie, ma si limita a stabilire che le stesse non devono indurre in errore il consumatore, né essere confuse o ambigue e devono essere basate su dati scientifici pertinenti (art. 36). Se la funzione delle informazioni volontarie è quella di consentire al consumatore di fruire di informazioni ancora più dettagliate circa il prodotto, pur nel rispetto della lealtà nella fornitura delle stesse<sup>4</sup>, è lecito chiedersi quale sia la funzione dell'utilizzo del termine

naturale, in assenza di una definizione normativa uniforme che ne chiarisca il significato.

Se, come del resto è stato già messo in evidenza dalla dottrina, l'ampliamento del novero delle informazioni obbligatorie da riportare in etichetta non garantisce di per sé una maggiore consapevolezza nell'acquisto da parte del consumatore<sup>5</sup>, anzi porta con sé il rischio di un sovraccarico di informazioni che il consumatore sarà chiamato a decifrare<sup>6</sup>, è opportuno segnalare un ulteriore rischio legato all'utilizzo delle informazioni volontarie. L'etichetta alimentare costruita secondo il dettame stabilito dal regolamento 1169/2011, pur rispettando l'indicazione dettagliata di tutte le informazioni obbligatorie, potrebbe rivelare i propri limiti comunicativi se al fianco di tutte le indicazioni che il produttore è obbligato a fornire al consumatore, si inseriscano messaggi poco chiari ma molto accattivanti, magari anche grazie all'utilizzo di una grafica che catturi l'attenzione. E' possibile affermare con relativa certezza che, in questo caso, le informazioni fornite al consumatore rispondano ai requisiti generali in materia di informazione sugli alimenti? Più in particolare, ed in considerazione di quanto disposto dall'art. 7, n. 4 del Reg. 1169/2011 che estende i requisiti previsti per le informazioni alimentari anche alla pubblicità e alla presentazione degli stessi (in particolare forma, aspetto o imballaggio, materiale d'imballaggio utilizzato, modo in cui sono disposti o contesto nel quale sono esposti), è possibile affermare che un alimento presentato al pubblico con l'indicazione di "prodotto naturale" (o espressioni simili) non induca in errore il consumatore circa le caratteristiche del prodotto, suggerendo che l'alimento possiede caratteristi-

(4) Sulla integrazione operata dal Reg. 1169/2011 con i principi generali sulle pratiche commerciali sleali codificati dalla direttiva 2005/29, si rimanda alle considerazioni di M. Giuffrida, *Pratiche leali di informazione e informazioni volontarie*, in *Riv. Dir. Agr.*, 2012, pp. 79 e ss.. L'A. non manca di sottolineare la necessità di chiarire la nozione di consumatore alla quale fa riferimento il Reg. 1169/2011, anche alla luce della costruzione, operata dalla giurisprudenza comunitaria, della nozione di consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto (sul punto si ritornerà in seguito). La direttiva 2005/29/CE è stata oggetto di specifica attenzione nei lavori di G. De Cristofaro, *Le "pratiche commerciali sleali" tra imprese e consumatori. La direttiva 2005/29/CE e il diritto italiano*, Torino, 2007; E. Minervini, L. Rossi Carleo (a cura di), *Le pratiche commerciali sleali. Direttiva comunitaria ed ordinamento italiano*, Torino, 2007; sull'argomento si rinvia anche a A. Di Lauro, *La comunicazione e la disciplina della pubblicità dei prodotti alimentari*, paragrafo 3, in L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, *Trattato di Diritto Agrario*, Torino, 2011, pp. 557 e ss.; S. Masini, *Corso di diritto alimentare*, Milano, 2011, p. 288; sul richiamo alla direttiva 2005/29 quale strumento per la tutela transfrontaliera dei prodotti alimentari, F. Albinetti, *Prodotti alimentari e tutela transfrontaliera*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it* n.2-2009, p.15.

(5) Da ultimo S. Bolognini, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, Torino, 2012, p. 165.

(6) Sul rischio della creazione di un sistema di responsabilità del consumatore, A. Di Lauro, *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi. La costruzione di una "responsabilità del consumatore"*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n.2/2012 e più ampiamente Id., *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agro-alimentare*, Milano, 2005. Interessanti, in una prospettiva di indagine che ribalti il punto di osservazione incentrato sul divario consumatore-professionista, concentrandosi invece sulla necessità di una diffusione dell'educazione alimentare, qualificata come diritto fondamentale del consumatore dal Codice del Consumo, le considerazioni espresse da E. Sirsi, *Il diritto all'educazione del consumatore di alimenti*, in *Riv. Dir. Agr.*, 2011, p. 496 e ss.

che particolari, quando in realtà tutti gli alimenti analoghi possiedono le stesse caratteristiche (lett.c), art. 7, n.1, Reg. 1169/2011)? In termini più generali, si pone il problema di stabilire quali siano le regole per la fornitura delle informazioni volontarie al consumatore. La disciplina, a nostro parere troppo scarna, fornita a riguardo dal Reg. 1169/2011 lascia troppi margini di incertezza giuridica<sup>7</sup>.

### 3.- Linee guida e prospettive di regolazione

L'esigenza di un chiarimento in ordine all'utilizzo del termine naturale è stata avvertita di recente in alcuni Paesi europei<sup>8</sup>. La Food Standards Agency britannica, agenzia nazionale che ha tra i propri obiettivi quello di promuovere scelte di acquisto informate e consapevoli da parte dei consumatori, ha pubblicato un *report* destinato agli operatori alimentari al fine di creare *best practices* e fornire indicazioni sul corretto utilizzo di alcune espressioni presenti sulle etichette alimentari, come ad esempio, Fresh, Natural, Pure, Traditional, Original, Authentic, Real, Genuine, Home made, Farmhouse, Hand-made, Premium, Finest, Quality, Best<sup>9</sup>.

Il *report* è stato redatto in seguito a consultazioni pubbliche condotte dall'autorità governativa e sulla base di alcuni studi presentati dalle associazioni di consumatori, nei quali veniva evidenziata la preoccupazione di poter cadere in errore circa il reale contenuto informativo di alcune espressioni linguistiche sempre più frequentemente utilizzate in etichetta. Il *report* fornisce in primo luogo un'utile indicazione sul contenuto lessicale del termine *natural* alla luce delle aspettative dei consumatori, dell'utilizzo che ne viene fatto sul mercato e del significato comunemente accolto nella lingua inglese. Per "naturale" deve intendersi dunque un prodotto composto da ingredienti derivanti dalla natura,

non trasformato nelle sue caratteristiche principali dall'intervento di processi industriali che utilizzano o possono utilizzare prodotti chimici. Il termine *natural* associato poi a determinati prodotti alimentari, assume significati ancora più specifici: è il caso dei prodotti lattiero-caseari, nei quali il termine è comunemente riferito alle qualità organolettiche derivanti dal tradizionale processo di trasformazione del latte in formaggio, in assenza di additivi o conservanti. Per tutti gli altri prodotti, l'uso del termine *natural* dovrebbe essere consentito per descrivere alimenti nei quali nulla è stato aggiunto o modificato e che hanno subito esclusivamente processi di trasformazione necessari per rendere il prodotto adatto al consumo umano, tra i quali cottura, fermentazione, pastorizzazione, sterilizzazione. Il *report* propone di considerare sempre non naturali i prodotti OGM, o derivanti da OGM. I cibi composti, infine, dovrebbero utilizzare la dicitura naturale solo se tutti gli ingredienti utilizzati rispettano i criteri suddetti. I requisiti indicati si estendono, inoltre, anche alla pubblicità commerciale e pertanto i *claims* "natural goodness", "naturally better", "nature's way" e simili non dovrebbero essere utilizzati per metodi di produzione diversi da quelli indicati nel *report*.

In Francia è stata adottata la medesima soluzione adoperata nel Regno Unito. A seguito del crescente utilizzo del termine naturale sulle etichette alimentari e a fronte di una riscontrata insufficienza dei dati interpretativi forniti dalla giurisprudenza nazionale e comunitaria, il Ministero dell'economia, dell'industria e del lavoro, ed in particolare la Direzione generale della concorrenza, dei consumatori e della repressione delle frodi, ha adottato una nota sull'utilizzo del termine naturale<sup>10</sup>, redatta sentendo il parere del Consiglio nazionale del consumo agroalimentare, composto da rappresentanti dei consumatori e dei professionisti. Escludendo le ipotesi nelle quali l'utilizzo del termine è già oggetto di una regolamentazione specifica (ed il

(<sup>7</sup>) D'altro canto è stato efficacemente segnalato che le modalità di coordinamento della disciplina sulle informazioni alimentari con la disciplina sulle pratiche commerciali sleali, espressa nel 5° considerando del Reg. 1169/2011, risulti tutt'altro che efficace (sul punto, S. Bolognini, *Linee-guida della nuova normativa europea relativa alla «fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori»*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, n.4, 2012, pp. 652-654). Il legislatore, nella formulazione dell'art. 7, non chiarisce, come segnalato dall'A., se le fattispecie indicate rientrino nel divieto di porre in essere pratiche commerciali sleali o se al contrario esse integrino fattispecie di pratiche ingannevoli.

(<sup>8</sup>) A fronte di una carenza normativa sull'utilizzo del termine naturale, negli ultimi anni sono progressivamente aumentati i codici di buone pratiche che hanno disciplinato l'utilizzo del termine in modo estremamente diversificato; se ne dà conto nel recente lavoro di H. Heeres, A. De Jong, F. Hübner, G. Wassink, *"Natural" ingredients and foods: a practical approach for qualification*, in *EFFL*, 5/2013, p. 297. In Germania l'utilizzo del termine "naturrein" è stato, invece, oggetto di una specifica regolamentazione già a metà degli anni '70 (per l'analisi del caso tedesco si rimanda al paragrafo successivo).

(<sup>9</sup>) Food Standards Agency, *Criteria for the use of the terms fresh, pure, natural, etc. in food labelling*, July 2008.

(<sup>10</sup>) Ref. NI2009-136 doc. del 18 agosto 2009.

riferimento è all'etichettatura delle acque minerali, alla disciplina sulle indicazioni nutrizionali e sull'utilizzo di aromi), la nota ministeriale si preoccupa di dettare degli indicatori per un corretto utilizzo del termine in questione sulle etichette dei prodotti alimentari. Come nelle linee guida adottate nel Regno Unito, si consiglia l'utilizzo del termine naturale solo in presenza di una trasformazione del prodotto che non modifichi le caratteristiche essenziali dell'alimento (taglio, stabilizzazione, cottura, fermentazione, torrefazione e simili), escludendo, al contrario, l'utilizzo di processi chimici che alterano la composizione originaria del prodotto. Pur rispettando tali parametri, l'utilizzo del termine naturale può ancora risultare fuorviante; la nota si riferisce ora ai prodotti ortofrutticoli e ai prodotti oggetto di una specifica regolamentazione nazionale o comunitaria. In questi casi i prodotti alimentari sono tra loro per definizione equivalenti e dunque andrebbe accuratamente evitato l'utilizzo di un termine che potrebbe indurre il consumatore a ritenere che un prodotto possieda qualità superiori.

La medesima esigenza di chiarezza informativa circa l'utilizzo in etichetta del termine naturale è stata avvertita anche negli Stati Uniti, nonostante l'approccio disciplinare sull'informazione alimentare sia decisamente differente da quello europeo.

Anche negli USA si rileva l'assenza di una normativa sull'utilizzo del termine in questione sugli alimenti imballati, nonostante l'emersione di un ampio dibattito prima sociale e poi giurisprudenziale intorno alla liceità dell'utilizzo di espressioni quali "100% natural", "all natural" e simili su vaste categorie di prodotti alimentari. Negli Stati Uniti è presente una regolamentazione per la produzione biologica (*organic food*)<sup>11</sup>, mentre la restante attività produttiva alimentare viene assoggettata alle regole relative alla sicurezza dell'alimento immesso in commercio senza alcuna distinzione, a

livello informativo, sul metodo di produzione; gli alimenti geneticamente modificati sono equiparati, infatti, agli alimenti derivanti da metodi produttivi tradizionali<sup>12</sup>.

La rilevanza del termine naturale quale informazione volontaria fornita sulle etichette dei prodotti alimentari è stata riconosciuta esclusivamente per la commercializzazione delle carni. L'Agricultural Marketing Services, agenzia che fa capo all'USDA, ha regolamentato la certificazione volontaria delle carni derivanti da animali allevati "in modo naturale". In seguito al rapido diffondersi dell'utilizzo di informazioni volontarie fornite dai produttori di carni e relative ad allevamenti nei quali non vengono impiegati determinati medicinali e mangimi, l'USDA ha regolamentato l'utilizzo di tale indicazione, istituendo un sistema di certificazione volontaria che garantisce al consumatore che le carni messe in vendita con l'indicazione "Naturally raised" sono state ottenute da animali allevati senza l'utilizzo di antibiotici, promotori della crescita o mangimi di origine animale<sup>13</sup>.

La Food and Drug Administration, se pure competente a promulgare norme vincolanti in materia alimentare<sup>14</sup>, ha pubblicato solo delle linee guida in materia, ritenendo che fosse estremamente difficoltoso adottare regole vincolanti e di carattere generale, data l'estrema varietà di alimenti in commercio e in considerazione dei differenti *input* forniti dalle parti sociali coinvolte al fine di individuare una soluzione di carattere normativo<sup>15</sup>. In linea generale, dunque, la FDA consente l'utilizzo del termine per i prodotti alimentari "*minimally processed*" (ovvero, alimenti che hanno subito un processo di trasformazione che non ha modificato eccessivamente il prodotto), ed in assenza di ingredienti sintetici o artificiali. L'estrema ampiezza dell'indirizzo seguito dalla FDA ha dato ampio spazio, nell'ultima decade, all'emersione di un cospicuo con-

(11) Organic Food Production Act, 1990, 7 U.S.C.

(12) La normativa di riferimento in materia di Food safety è rappresentata dal Federal Food, Drug and Cosmetic Act, 21 U.S.C., e dal FDA Food Safety Modernization Act del 2011.

(13) United States Standards for Livestock and Meat Marketing Claims, Naturally Raised Claim for Livestock and the Meat and Meat Products Derived from Such Livestock, 74 Fed. Reg. 3541, 3545 (Jan. 21, 2009): "Under this definition, a "naturally raised" animal is one that has not been given growth hormones or antibiotics and has never been fed animal byproducts. Because cloned animals do not contain anything "synthetic" or "artificial" and do not require growth hormones or antibiotics, companies can label them as "natural" or "naturally raised" under USDA regulations". L'utilizzo del termine naturale è dunque compatibile con l'utilizzo di tecniche di clonazione, nell'ottica della equivalenza giuridica tra agricoltura transgenica e agricoltura tradizionale.

(14) La Food and Drug Administration, agenzia che fa capo al Department of Health and Human services, ha regolamentato l'utilizzo di *health claims*, *nutrient content claims* e *function claims*, scelta operata anche nell'UE.

(15) Food Labeling: Nutrient Content Claims, General Principles, Petitions, Definition of Terms, 58 Fed. Reg. 2302, 2407 (Jan. 6, 1993). Le associazioni di consumatori e di professionisti del settore sollecitate dalla FDA non riuscirono ad individuare delle soluzioni condivise, ipotizzando soluzioni molto differenti che comprendevano persino il divieto assoluto di utilizzare il termine *natural*.

tenzioso promosso da singoli, da associazioni di consumatori e da imprese concorrenti e avente ad oggetto una vasta categoria di alimenti pre-imballati. Le controversie hanno riguardato alcuni dei più grandi colossi dell'industria alimentare nordamericana, chiamati a rispondere dell'utilizzo ingannevole, sulle etichette e nella pubblicità commerciale, del termine *natural*, in presenza di ingredienti, pur indicati in etichetta, frutto di processi chimici o in riferimento ad alimenti geneticamente modificati.

Degne di particolare rilievo sono proprio le controversie aventi ad oggetto la legittimità dell'utilizzo del termine *natural* sull'etichetta di alimenti contenenti OGM<sup>16</sup>. I giudici americani, se pure orientati a rigettare le domande formulate dai consumatori sulla base della mancanza di una normativa che regolamenti l'utilizzo del termine *natural* quale *claim* dei prodotti alimentari<sup>17</sup>, hanno anche espresso la necessità di tutelare le aspettative dei consumatori interessati ad acquisire informazioni aggiuntive sul metodo di produzione utilizzato<sup>18</sup> e hanno formalmente richiesto, nel corso di alcuni procedimenti giudiziari, alla FDA di chiarire la propria posizione in ordine ai margini di utilizzo dei *claims* in questione<sup>19</sup>.

Il 5 novembre 2013 è stata presentata al Senato una

proposta di modifica della disciplina in materia di etichettatura alimentare (Federal Food, Drug and Cosmetic Act). La proposta, presentata con il nome di Food Labeling Modernization Act, contiene, tra le varie novità, una regolamentazione dell'uso del termine naturale per i prodotti alimentari, riservata esclusivamente a quegli alimenti che non contengono ingredienti artificiali prodotti da processi chimici o di sintesi e a tutti gli alimenti che hanno subito un processo di trasformazione che non ha modificato integralmente la composizione originaria, ma non contiene alcun riferimento agli alimenti geneticamente modificati<sup>20</sup>.

#### 4.- L'informazione alimentare tra tutela del consumatore e libera circolazione delle merci

Alla luce degli emergenti tentativi di regolazione del termine naturale, come di altre informazioni volontarie utilizzabili in etichetta, è necessario verificarne la compatibilità con i principi di diritto enunciati dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia in materia. Se volgiamo lo sguardo indietro di qualche anno, è doveroso il richiamo all'esperienza giuridica tedesca anteriore all'emanazione della disciplina comunitaria relativa

<sup>(16)</sup> Nonostante la legislazione alimentare americana consideri equivalenti i prodotti alimentari ottenuti dall'agricoltura tradizionale e quelli derivanti dall'utilizzo dell'ingegneria genetica, la FDA ha tuttavia rilevato che il consumatore potrebbe essere interessato a ricevere informazioni aggiuntive riguardanti la presenza di OGM negli alimenti che acquista. L'Agenzia ha quindi emanato delle linee guida che siano da indicatore comune per le imprese che vogliono fornire informazioni volontarie riguardanti l'assenza di OGM nei prodotti alimentari, nelle quali si afferma: "The agency is providing the following guidance to assist manufacturers who wish to voluntarily label their foods as being made with or without the use of bioengineered ingredients. While the use of bioengineering is not a material fact, many consumers are interested in the information, and some manufacturers may want to respond to this consumer desire. The guidance... is intended to help ensure that labeling is truthful and not misleading." (Guidance for Industry, reperibile sul sito internet dell'agenzia).

<sup>(17)</sup> Wright v. General Mills, Inc., Holk v. Snapple Beverage Corp.; Hitt v. Arizona Beverage Co., tutti disponibili sulla banca dati lexis nexis.

<sup>(18)</sup> Briseno vs. Conagra Foods (reperibile sulla banca dati lexis nexis),

<sup>(19)</sup> La FDA ha risposto alla richiesta di intervento formulata nei casi Cox v. Gruma Corp.; Barnes v. Campbell Soup Co. E In re General Mills, Inc. Kix Cereal Litigation, con una nota del 6 gennaio 2014, ribadendo che non rientra tra le priorità di intervento normativo una regolamentazione dell'utilizzo del termine "natural". La scelta operata dalla FDA è stata aspramente criticata dalla più recente dottrina americana: N. E. Negowetti, *Local Food, Global Food: do we have what it takes to reinvent the U.S. food system? A National "Natural" Standard for Food Labeling*, in *Maine Law Review*, 65, 2013; E. Benny, "Natural" Modifications: The FDA's Need to Promulgate an Official Definition of "Natural" that Includes Genetically Modified Organisms, in *The George Washington Law Review*, 80, 2012. L'elevato contenzioso in ordine all'utilizzo del termine *natural* ha indotto alcune grandi multinazionali americane ad eliminare il claim dalle etichette; da ultimo, la PepsiCo ha sostituito il termine *natural* con il termine *simply* sulle etichette di alcune bevande (da [www.ilfattoalimentare.it](http://www.ilfattoalimentare.it), newsletter del 6/02/2014).

<sup>(20)</sup> "(aa) If, in the case of food other than a dietary supplement, the label bears the term 'natural' and the food contains any artificial ingredient (including any artificial flavor or artificial color), including— (1) any ingredient that is synthesized but has the same chemical structure as a naturally occurring ingredient; (2) any ingredient that has undergone chemical changes, such as corn syrup, high-fructose corn syrup, high-maltose corn syrup, maltodextrin, chemically modified starch, cocoa processed with alkali, but not including— (A) food that has undergone traditional processes used to make food edible, to preserve food, or to make food safe for human consumption (such as smoking, roasting, freezing, drying, and fermenting processes); or (B) food that has undergone traditional physical processes that do not fundamentally alter the raw product or which only separate a whole intact food into component parts (such as grinding grains, separating eggs into albumen and yolk, or pressing fruits to produce juice); or "(3) any other artificially-created ingredient that the Secretary specifies in regulations."

al metodo di produzione biologico<sup>21</sup>. I movimenti dei consumatori tedeschi evidenziarono la richiesta di prodotti alimentari ottenuti secondo un metodo di produzione che garantisse loro un più elevato standard di qualità dei prodotti alimentari. Nel 1975 in Germania fu emanato il Gesetz über den Verkehr mit Lebensmitteln, Tabakerzeugnissen, kosmetischen Mitteln und sonstigen Bedarfsgegenständen (LMBG), legge che regola lo stadio finale della filiera produttiva alimentare, ovvero l'immissione in commercio degli alimenti e la loro etichettatura, al fine di tutelare il consumatore e di informarlo adeguatamente circa le caratteristiche del prodotto. Il § 17 c.1, n.4 considera ingannevole e dunque vietato l'utilizzo di tutte quelle indicazioni che portano a ritenere che il prodotto alimentare sia naturale, genuino o privo di qualsiasi tipo di residuo, in presenza di residui chimici nel prodotto finale. Le indicazioni sull'origine naturale del prodotto finito, cioè, sono lecite solo in assenza di residui chimici nello stesso, di modo che i prodotti "naturali" diventano una categoria di alimenti per la quale la legge impone la verifica dell'assenza di residui. La giurisprudenza tedesca che è stata chiamata ad interpretare il § 17 ha escluso l'ammissibilità di eccezioni, in ossequio ad una tutela globale del consumatore che comprenda non solo gli aspetti legati alla salute ma anche quelli appartenenti alla sfera soggettiva delle aspettative nell'acquisto<sup>22</sup>.

L'esperienza giuridica italiana, se pur priva di una regolamentazione specifica in materia, ha sporadicamente affrontato la questione in alcuni casi giurisprudenziali. Il primo riguarda la liceità dell'utilizzo del termine naturale sull'etichetta del burro, alimento oggetto di una disciplina *ad hoc* relativa alla denominazione legale del prodotto<sup>23</sup>. La Corte di Cassazione<sup>24</sup> ha con-

siderato illecito l'utilizzo del termine naturale accanto alla denominazione del prodotto in questione, al fine di esaltarne i caratteri di particolare genuinità, in quanto ingannevole per il consumatore, ai sensi dell'art. 13 della legge n. 283/62<sup>25</sup>. Al contrario, l'utilizzo in etichetta dell'espressione "al naturale", riferita alla messa in vendita di prodotti contenenti additivi, nel caso di specie funghi e vongole, non configura una ipotesi di violazione di legge, in presenza dell'indicazione chiara, tra gli ingredienti, degli additivi utilizzati<sup>26</sup>.

La Corte di Giustizia ha posto dei limiti alla tutela, operata dalle legislazioni nazionali, delle aspettative dei consumatori, costruendo la nozione di consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto<sup>27</sup>.

Nella sentenza *Darbo*, in particolare, la Corte di Giustizia è stata chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità dell'utilizzo dell'indicazione "naturale" su prodotti contenenti residui di pesticidi e di cadmio, e contenenti un gelificante indicato nella lista degli ingredienti, con la direttiva 2000/13 in materia di etichettatura di prodotti alimentari<sup>28</sup>. La questione riguardava l'immissione in commercio in Germania di una marmellata commercializzata con l'indicazione "naturalmente pura". Com'è noto, la Corte di Giustizia ha concluso per la piena compatibilità dell'utilizzo dell'indicazione naturale sia con la presenza della pectina (ingrediente autorizzato dalle direttive comunitarie sulla composizione delle confetture), sia con la presenza di residui, inevitabile conseguenza dell'inquinamento ambientale (punto 27 della sentenza).

Come efficacemente evidenziato dalla dottrina, la Corte di Giustizia, nel caso *Darbo*, preoccupata di garantire e non ostacolare la libera circolazione dei prodotti tra gli Stati membri, non ha considerato i rischi

(<sup>21</sup>) Le origini dell'agricoltura biologica in Germania sono oggetto di analisi dettagliata nel lavoro di I. Canfora, *L'Agricoltura biologica nel sistema agroalimentare. Profili giuridici*, Bari, 2002.

(<sup>22</sup>) I. Canfora, *op. cit.*, p. 136.

(<sup>23</sup>) La legge 23 dicembre 1956, n. 1526 stabilisce le condizioni per l'utilizzo della denominazione "burro" e "burro di qualità".

(<sup>24</sup>) Cass. pen., 29 dicembre 1994, n. 12977, in *Giust. Pen.*, 1996, II, p. 167

(<sup>25</sup>) Legge 30 aprile 1962, n. 283, Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande. L'art. 13 vieta di offrire in vendita o propagandare sostanze alimentari adottando denominazioni o nomi impropri, frasi pubblicitarie, marchi tali da sorprendere la buona fede o indurre in errore gli acquirenti circa la natura, sostanza, qualità delle sostanze alimentari stesse.

(<sup>26</sup>) Cass. pen., 5 maggio 1989, in Cass. Pen. 1990, I, p. 1982; Cass. pen. 14 gennaio 1993, in Cass. Pen. 1995, p. 683. La dottrina ha analizzato l'utilizzo di informazioni volontarie anche alla luce delle pronunce dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato: N. Lucifero, *Etichettatura degli alimenti: comunicazione legale e comunicazione volontaria*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2009, p. 14.

(<sup>27</sup>) Si ricordano, tra le altre, le sentenze 2 febbraio 1994, causa C-315/92, *Clinique*, in *Racc.*, 1994, I-317; 18 maggio 1993, *Yves Rocher*, in *Racc.*, p. 2361; 6 luglio 1995, C-470/93, *Mars*, in *Racc.*, p. 1923.

(<sup>28</sup>) Sentenza 4 aprile 2000, causa C-465/98, *Darbo*, in *Racc.* 2000, I, p. 2297. La sentenza è stata commentata da L. Gradoni, *Una marmellata contaminata dichiarata "naturalmente pura" non trae in inganno il consumatore*, in *Riv. Dir. Agr.*, 2001, II, p. 40 e ss.

per la salute umana legati all'assunzione costante e ripetuta di residui, se è vero che gli alimenti che consumiamo contengono *inevitabilmente* tali sostanze<sup>29</sup>. Volendo trarre alcune considerazioni conclusive, alla luce di quanto emerso dall'analisi delle linee guida per gli operatori alimentari, l'utilizzo del termine naturale dovrebbe essere riferito esclusivamente a prodotti alimentari che non hanno subito una trasformazione radicale della composizione originaria e che non contengono additivi chimici. Sembra particolarmente arduo sostenere la liceità dell'utilizzo di informazioni volontarie che esaltino la particolare qualità o genuinità di un prodotto in presenza di discipline relative all'utilizzo della denominazione dello stesso<sup>30</sup>. In linea di principio, l'utilizzo delle informazioni volontarie, come quella di prodotto naturale, che richiamano una particolare qualità del prodotto finito o della materia prima utilizzata, può trovare spazio in tutte quelle ipotesi nelle quali la produzione dell'alimento non deve seguire un determinato disciplinare, e dunque, al di fuori delle ipotesi riguardanti la produzione biologica, la tutela della qualità dei prodotti DOP e IGP e, da ultimo, il sistema di qualità nazionale di produzione integrata<sup>31</sup>. In assenza di una disciplina armonizzata che definisca il contenuto dell'informazione volontaria, risulterà particolarmente spinosa l'individuazione del confine di liceità delle specifiche informazioni volontarie tra le tendenze di armonizzazione della materia alimentare messe in atto dal legislatore comunitario e la tutela del

principio della libera circolazione delle merci richiamato dalla Corte di Giustizia.

L'informazione è definita nella lingua italiana come la notizia, il dato o l'elemento che consente di avere conoscenza più o meno esatta di fatti, situazioni, modi di essere. Nel mercato l'incontro tra domanda ed offerta è accompagnato dalla trasmissione di informazioni riguardanti il bene o servizio oggetto dello scambio e la modalità di trasmissione delle informazioni, come il contenuto delle stesse, è oggetto di specifiche regolamentazioni in funzione del bene o servizio, della fase della filiera nella quale l'informazione viene fornita e delle qualità dei soggetti destinatari della stessa.

Nello specifico mercato agro-alimentare, le informazioni relative all'alimento, nella fase finale della filiera produttiva, sono oggetto di dettagliate regolamentazioni. Nell'applicazione delle regole giuridiche relative alla fornitura di informazioni al consumatore di alimenti, l'interprete dovrà verificare se le qualità delle informazioni alimentari normativamente individuate siano rispettate, ma, prima ancora, dovrà chiedersi se una determinata indicazione terminologica presente sull'etichetta e/o nella pubblicità commerciale costituisca un'informazione, ovvero un dato utile alla conoscenza, o non si traduca piuttosto in uno strumento di distorsione della concorrenza operante in uno spazio in cui la norma giuridica individua esclusivamente i limiti dell'informare e non il contenuto dell'informazione.

<sup>(29)</sup> S. Masini, *I residui negli alimenti*, relazione al Convegno "Nella salute e nella malattia: diritto alla salute e regole della produzione di alimenti sicuri", Pisa, 11-12 aprile 2014, in corso di pubblicazione. Il recentissimo decreto del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali del 22 gennaio 2014 ha adottato il Piano di azione nazionale per l'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari, ai sensi dell'art. 6, d.lgs. 150/2012, in attuazione della direttiva 2009/128/CE, istitutiva di un quadro d'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi. Il Piano si prefigge espressamente di guidare un processo di cambiamento delle pratiche agronomiche con particolare riferimento all'utilizzo di prodotti fitosanitari, per la prevenzione e/o la soppressione di organismi nocivi; definire programmi di informazione rivolti sia agli utilizzatori professionali che ai consumatori, volti a sensibilizzare tali soggetti sui benefici legati all'utilizzo di metodi a basso apporto di prodotti fitosanitari; incrementare l'adesione da parte dei produttori agricoli alla difesa integrata volontaria, ovvero un sistema realizzato attraverso norme tecniche specifiche e indicazioni fitosanitarie vincolanti, nel rispetto dei disciplinari regionali di produzione integrata, definiti secondo le modalità previste dal Sistema di qualità nazionale di produzione integrata (ex art.2, n.3, l. n. 4/2011). La definizione di un piano di azione che promuove metodi di produzione alternativi all'utilizzo della chimica sembra enucleare un sistema di produzione di alimenti più sani, in linea con l'obiettivo espresso nel piano d'azione nazionale, così come nella direttiva 2009/128/CE, di ridurre l'impatto dei prodotti fitosanitari sull'ambiente e sulla salute dell'uomo.

<sup>(30)</sup> Tale soluzione è al momento seguita dalla giurisprudenza italiana e dalle linee guida ministeriali francesi sul tema.

<sup>(31)</sup> L'art.2, n.3 della l. n.4/2011 dispone: "E' istituito il «Sistema di qualità nazionale di produzione integrata», di seguito denominato «Sistema». Il Sistema è finalizzato a garantire una qualità del prodotto finale significativamente superiore alle norme commerciali correnti. Il Sistema assicura che le attività agricole e zootecniche siano esercitate in conformità a norme tecniche di produzione integrata, come definita al comma 4; la verifica del rispetto delle norme tecniche è eseguita in base a uno specifico piano di controllo da organismi terzi accreditati secondo le norme vigenti".



## ABSTRACT

*Le diciture “prodotto naturale”, “naturalmente sano”, “di origine naturale”, “100% naturale” e simili sono utilizzate sempre più frequentemente sulle etichette alimentari e nella pubblicità commerciale a fronte di un’accresciuta consapevolezza da parte del consumatore, destinatario di una grande quantità di informazioni sul prodotto e sul produttore.*

*La progressiva diffusione di informazioni volontarie sulle etichette alimentari, ed in particolare, l’utilizzo di diciture che richiamano il termine naturale, interessa diversi mercati, sia europei che statunitensi.*

*Il presente lavoro prende le mosse dall’interesse di verificare la legittimità dell’utilizzo del termine “natu-*

*rale” sulle etichette e nella pubblicità dei prodotti alimentari.*

## ABSTRACT

*The terms “natural product”, “all natural”, “natural origin”, “100% natural” and similar are used more and more frequently in food labels and in advertisement, together with other informations about product and producer. The gradual diffusion of voluntary informations on food label concerns european and american markets. The present work examines the legality of the use of the term “natural” in food label and in advertisement.*



## Il Seminario formativo dell'AIDA per gli avvocati romani

### La disciplina dei prodotti alimentari

Come è ben noto ai lettori di questa *Rivista*, la disciplina delle produzioni alimentari investe tematiche di crescente interesse per gli operatori del diritto, anche in ragione dei continui e penetranti interventi di una pluralità di legislatori, a livello europeo, internazionale, nazionale e regionale.

La centralità del tema impegna le competenze di avvocati, giudici, pubblici amministratori, e soggetti privati, chiamati fra l'altro a misurarsi in misura crescente con nuovi organismi istituzionali di controllo e vigilanza.

L'AIDA ha pertanto ritenuto di interesse organizzare un Seminario formativo rivolto agli Avvocati romani, che si è tenuto presso l'Aula Avvocati del Palazzo di Giustizia di Roma, in Piazza Cavour, e si è articolato in cinque incontri della durata di due ore ciascuno, nelle giornate di mercoledì 21 maggio, 28 maggio, 4 giugno, 11 giugno e 25 giugno 2014, aventi ad oggetto:

- La disciplina europea ed internazionale dei prodotti alimentari
- I prodotti di qualità
- I profili ambientali del diritto alimentare
- Etichettatura, marchi e pubblicità dei prodotti alimentari
- Regole e tutele nell'agroalimentare: criticità e prospettive.

I materiali discussi nel corso degli incontri e presentati in formato power point sono pubblicati sul sito dell'AIDA [www.aida-ifla.it](http://www.aida-ifla.it).

Qui di seguito si pubblica la relazione del Cons. Pio Silvestri, Vice Procuratore Regionale della Corte dei Conti, che esamina il ruolo della Corte dei Conti a tutela dell'agroalimentare.

La redazione

## La tutela dell'agroalimentare Il ruolo della Corte dei Conti

Pio Silvestri

1.- La prospettiva di regolamentazione e tutela del mercato agroalimentare è un tema solo apparentemente alieno dalle attribuzioni della Corte dei conti relative al perseguimento dei danni all'erario. Nella realtà non è difficile affermare che sul comparto agro alimentare pesano gli oneri che derivano dalle frodi comunitarie, e ciò è tanto più vero se si considera che la politica agricola comune (PAC) assorbe una quota parte assai rilevante e stimata intorno al 40 % del budget comunitario. Per l'Italia tutto ciò si traduce in contribuzioni che nel 2012 sono state pari a 4,584 miliardi di euro.

Già da tempo, e sostanzialmente dalla riforma della PAC nel 2005, l'erogazione degli aiuti al comparto agricolo viene sempre più indirizzata da un lato agli aiuti diretti e, dall'altro, al finanziamento delle misure strutturali previste dai programmi di sviluppo regionale. In questo quadro, però, i fenomeni di frode o più semplicemente di irregolarità, continuano ad aumentare creando un enorme vulnus per l'erario nazionale. La regolamentazione europea, che prevede il ricorso alla c.d. decertificazione dei fondi oggetto di frode, fa sì che questa quota parte di risorse non rilevi più per il bilancio della UE ma rimanga totalmente a carico del bilancio nazionale.

In questo contesto si inserisce l'attività di recupero

che costituisce l'obiettivo principale che l'Unione Europea ha conferito agli Stati membri per assicurare la tutela dei propri interessi finanziari. Il sistema delle azioni di recupero per la tutela di detti interessi è incentrato essenzialmente sull'attivazione degli organismi pagatori per il recupero e la sospensione dell'erogazione dei soggetti economici deferiti all'autorità giudiziaria o sottoposti a misure di prevenzione.

In questo quadro si può dire che la giurisdizione della Corte dei conti affermatasi, nell'ultimo decennio, anche nei confronti di privati beneficiari o gestori di fondi comunitari si dimostra particolarmente efficace anche in ragione della speciale misura cautelare qual è il sequestro conservativo ex art. 5 legge 19/1994 che si affianca alle azioni a tutela del credito previste dalla procedura civile; il tutto in un quadro evolutivo che si è andato consolidando nel tempo anche grazie a numerose sentenze della Suprema Corte.

2.- La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre stabilite dalla legge<sup>1</sup>. In particolare, in presenza di danni per l'erario, dello Stato o di qualsiasi pubblica amministrazione, la responsabilità degli amministratori e dipendenti non segue le ordinarie regole civilistiche ma assume le peculiari caratteristiche della responsabilità amministrativa - contabile. Gli elementi essenziali di tale responsabilità, individuati da varie disposizioni di legge<sup>2</sup>, sono costituiti da:

- l'elemento oggettivo rappresentato dal danno patrimoniale<sup>3</sup> (ma anche non patrimoniale nel particolare profilo del pregiudizio per l'immagine) per le finanze dello Stato o di un ente pubblico;

(<sup>1</sup>) Art. 103, co. 2 Cost.

(<sup>2</sup>) R.D. n. 1214 del 1934 - Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, articolo 52 e articolo 1 della legge n. 20 del 14 gennaio 1994, modificato e integrato da varie disposizioni ed in particolare dalla legge n. 639 del 1996.

(<sup>3</sup>) Il danno per le finanze dello Stato o di un ente pubblico costituisce l'elemento materiale della fattispecie di responsabilità amministrativa e consiste in una perdita o in un mancato incremento patrimoniale (danno emergente o lucro cessante) e può avere anche carattere non patrimoniale. Il criterio "differenziale" è stato da tempo interpretato dalla Corte dei conti in modo estensivo giungendosi a comprendere nella sua portata applicativa anche la compromissione di interessi a carattere generale del corpo sociale o la lesione dell'interesse pubblico generale all'equilibrio economico finanziario dello Stato: trattasi, secondo di danni a beni che non appartengono al patrimonio dello Stato- persona ma a tutti i membri indifferenziati della collettività. Il danno può avere carattere "diretto" e cioè derivare immediatamente dalla condotta dell'agente (esempio sottrazione di somme, perdita o danneggiamento di beni, omessa acquisizione di entrate) ovvero "indiretto" e cioè in conseguenza della responsabilità dell'amministrazione verso "terzi", affermata in sede giudiziale o transattiva (artt. 28 Costituzione, art. 18 testo unico impiegati civili dello Stato - d.p.r. 10 gennaio 1957, n.3) che venga fatta valere in rivalsa innanzi alla Corte dei conti secondo le regole della responsabilità amministrativa contabile (es. danni derivanti da attività medico chirurgica, da irregolare gestione di contratti, da incidenti su strade o uffici pubblici, da procedure esproprie).

- l'elemento soggettivo (dolo o colpa grave)<sup>4</sup>;
- il nesso di causalità fra la condotta e l'evento dannoso;
- la sussistenza del rapporto di servizio fra autore del danno erariale e pubblica amministrazione<sup>5</sup>;
- il regime della prescrizione quinquennale.

Tale tipologia di responsabilità è caratterizzata dall'attribuzione della giurisdizione ad un giudice speciale quale è la Corte dei conti con l'attribuzione del potere di azione, in via esclusiva al procuratore regionale quale organo pubblico che agisce come esponente dello "Stato comunità" ed anche indipendentemente dalle valutazioni e dalla volontà dell'amministrazione danneggiata.

La responsabilità amministrativo contabile, che pure si fonda sui principi che reggono la generale responsabilità civile, avendo anch'essa il presupposto del danno ingiusto, è peculiare in quanto finalizzata a garantire la corretta gestione del denaro pubblico. Le particolarità di carattere sostanziale, rispetto alla responsabilità civile, riguardano il profilo soggettivo, limitato ai casi di dolo o colpa grave, la natura personale della responsabilità, con limitati casi di responsabilità solidale, lo speciale potere del giudice di "ridurre" l'importo dell'addebito a carico del condannato, la limitazione del periodo di prescrizione dell'azione a cinque anni, la non estensibilità agli eredi del condannato responsabile se non nei casi di ingiustificato arricchimento.

Peraltro le SS.UU., in sede di risoluzione di questioni di giurisdizione, hanno precisato che l'azione risarcitoria pubblica non preclude l'azione di recupero in sede civile dovendosi coordinare gli strumenti, reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, attraverso il principio di concorrenzialità e preferenza per lo strumento che per primo realizza l'obiettivo europeo del recupero<sup>6</sup>.

In ogni caso si osserva che l'attività della giurisdizione contabile relativa alle frodi che danneggiano le risorse

dell'Unione Europea si può osservare che questo settore giurisprudenziale si è progressivamente consolidato. Esso riguarda il complesso dei finanziamenti pubblici erogati per lo sviluppo economico e sociale sulla base di programmi contenuti nella regolamentazione comunitaria e nella legislazione nazionale, va peraltro specificato che la Corte dei conti si attiva non solo nel campo delle frodi penalmente rilevanti ma anche il quello, più ampio, delle irregolarità che determinano un pregiudizio alla finanza pubblica che necessita di ristoro e compensazione.<sup>7</sup>

Il principio che ha retto lo sviluppo della giurisdizione contabile in questo settore è stato quello della assimilazione, originariamente previsto nell'art. 280 TCE e ora contenuto nell'art. 325 TFUE, secondo cui, tra l'altro " *...Gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari ...*".

Va da se, quindi, che per i fondi strutturali gli illeciti riguardino contemporaneamente risorse nazionali (statali o regionali) e risorse europee (cd principio di addizionalità). La giurisprudenza contabile ha affermato che anche con riferimento alle risorse europee il danno si configura comunque a carico dell'amministrazione nazionale (Stato, Regione, ente locale o altro) destinataria della risorsa comunitaria che, una volta assegnata allo stato membro, entra a far parte delle risorse del medesimo. Il cattivo utilizzo di dette risorse si risolve in un pregiudizio per l'ente stesso e per la collettività di cui l'ente è soggetto esponenziale.

3.- Quanto ai profili della giurisdizione, le fattispecie oggetto di giudizio di responsabilità hanno

(<sup>4</sup>) E' stata riconosciuta la configurabilità della colpa grave nel caso sia posto in essere un atteggiamento di grave disinteresse nell'espletamento delle proprie funzioni, di negligenza massima e di deviazione dal modello di condotta connesso ai propri compiti o quando si riscontrino evidenti e marcate trasgressioni degli obblighi di servizio o di condotta che siano ex ante ravvisabili o riconoscibili per dovere professionale d'ufficio e che, in assenza di oggettive ed eccezionali difficoltà si materializzano nell'inosservanza del minimo di diligenza richiesta (Corte dei conti, sezioni riunite 10 giugno 1997, n. 56/A) o comunque lo scostamento dallo *standard* minimo di diligenza richiesto nell'espletamento dei compiti propri della funzione rivestita secondo i canoni della colpa "professionale". Quanto al dolo la giurisprudenza, mentre nel caso di vicende collegate a fattispecie penali richiama i principi penalistici, negli altri casi ha richiamato una nozione civilistica integrandosi pertanto, per tutti il profilo del dolo inteso nella nozione civilistica di "dolo contrattuale", e consistente nell'inadempimento volontario dell'obbligazione contrattuale e/o con la previsione e coscienza degli effetti da essa derivanti (Sez. I appello n. 516 del 14 novembre 2011).

(<sup>5</sup>) La responsabilità amministrativo contabile va tenuta distinta dalla responsabilità contabile "in senso stretto", (di cui peraltro la responsabilità amministrativa è una derivazione) e che riguarda i soggetti aventi la qualifica di "contabile" di diritto o di fatto e che, come si vedrà è stata rilevante nella prima fase di definizione dell'ambito di giurisdizione nella materia delle frodi al bilancio comunitario.

inizialmente configurato come possibili responsabili in sede amministrativo contabile, i funzionari responsabili dei procedimenti di erogazione e controllo, in ordine alle omissioni, perlopiù dolose e con risvolti di rilievo penale, ovvero gravemente colpose.

Nel settore della formazione professionale, tuttavia, si era cominciato ad affermare che il necessario rapporto di servizio era configurabile anche nei confronti di soggetti privati attuatori dei programmi di formazione. Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione avevano accolto tale impostazione<sup>6</sup> affermando, con riguardo alle imprese, o, comunque, ai soggetti incaricati della concreta attuazione dei corsi, che gli stessi si trovano in rapporto di servizio con l'ente erogatore del finanziamento e ciò ne implica l'assoggettamento alla giurisdizione della Corte dei conti in materia di responsabilità per danno erariale.

Un momento fondamentale della definizione dell'ambito di giurisdizione in questa materia è stato poi segnato dalla ordinanza della Corte di Cassazione, sezioni unite civili, n. 4511 del 1 marzo 2006.

La fattispecie esaminata dalla Corte di Cassazione atteneva ad un finanziamento erogato nell'ambito di un programma operativo comunitario diretto allo sviluppo regionale. Le Sezioni Unite hanno osservato che, ai fini del riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti, lo sviluppo dell'interpretazione giurisprudenziale nella materia, maturato in relazione al progressivo operare dell'amministrazione tramite soggetti non organicamente inseriti nella stessa e del sempre più frequente operare di questa al di fuori degli schemi del regolamento di contabilità di stato, è del tutto irrilevante il titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro è svolta, potendo consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, ma anche in una concessione amministrativa od un contratto privato e hanno espressamente affermato che *"...il baricentro per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile si è spostato dalla qualità del soggetto (che può ben essere un privato od un ente pubblico non economico) alla natura del danno e degli scopi perseguiti, cosicché ove il privato, per sue*

*scelte, incida negativamente sul modo di essere del programma imposto dalla pubblica amministrazione, alla cui realizzazione egli è chiamato a partecipare con l'atto di concessione del contributo, e la incidenza sia tale da poter determinare uno sviamento dalle finalità perseguite, egli realizza un danno per l'ente pubblico (anche sotto il mero profilo di sottrarre ad altre imprese il finanziamento che avrebbe potuto portare alla realizzazione del piano, così come concretizzato ed approvato dall'ente pubblico con il concorso dello stesso imprenditore), di cui deve rispondere dinanzi al giudice contabile (ex plurimis Cass. Sez. Un. n. 8450/98, 926/99, 11309/95)".*

Le stesse Sezioni Unite, nell'affermare la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti della società che aveva percepito i fondi, hanno affermato anche la giurisdizione contabile, a titolo di omessa vigilanza, nei confronti dell'istituto di credito ugualmente convenuto nel giudizio di responsabilità nella qualità di concessionario.

L'ordinanza ha pertanto, da un lato, confermato l'equiparazione, ai fini della rilevanza in tema di responsabilità amministrativo contabile, dei fondi nazionali e di quelli comunitari. In secondo luogo ha affermato con chiarezza e con riferimento ad ogni ipotesi di erogazione di finanziamento pubblico (nazionale o comunitario), effettuato nell'ambito di programmi di sviluppo economico e sociale (e non più quindi alle sole ipotesi relative alla formazione professionale), l'ampliamento del quadro generale delle posizioni soggettive rientranti nella giurisdizione della Corte dei conti, che si estende non solo nei confronti dei funzionari pubblici coinvolti nella indebita erogazione o utilizzazione del finanziamento, ma anche direttamente nei confronti del soggetto beneficiario, sia esso persona fisica (come spesso avviene nel settore dell'agricoltura), sia esso persona giuridica di diritto privato, abbia o meno forma societaria, sia ancora nei confronti di soggetti, anche privati (come nel caso delle banche concessionarie) che abbiano svolto funzioni istruttorie o di controllo nel procedimento di finanziamento. Le sentenze della Corte dei conti manifestano quindi l'effettiva e

<sup>(6)</sup> Le SS.UU. della Cassazione hanno, ormai, costantemente affermato che la giurisdizione penale e civile, da un lato, e quella contabile dall'altro, sono reciprocamente indipendenti anche quando investono un medesimo fatto materiale cosicché la consistenza delle diverse azioni non determina un conflitto di giurisdizione ma solo la preclusione all'esercizio di un'azione quando con l'altra si sia ottenuto il medesimo bene della vita (cfr. da ultimo SS.UU. n. 8927 del 17 aprile 2014).

<sup>(7)</sup> Cfr: VPG Paolo Luigi Rebecchi – Atti Seminar funded by OLAF HERCULE II 2007 – 2013, Roma Marzo 2014

<sup>(8)</sup> Sentenza n. 814 del 12 ottobre 2001.

concreta azione di tutela delle risorse comunitarie da parte dello Stato membro.

L'ulteriore passaggio che si è registrato in materia di ambito di giurisdizione è stato quello relativo alla posizione soggettiva degli amministratori delle persone giuridiche direttamente beneficiarie dei fondi. Nei casi di frode tali soggetti, sotto il profilo penale, sono normalmente sottoposti ad azioni giudiziarie, ma sotto il profilo civilistico il rapporto con l'amministrazione erogatrice del finanziamento si instaura con la società percipiente, di talché l'eventuale costituzione di parte civile dell'amministrazione non garantisce il recupero per il frequente realizzarsi di casi di estinzione del reato per prescrizione ed anche le azioni di recupero che eventualmente l'amministrazione ponga in essere riguardano la società e non i suoi amministratori.

Questa situazione ha evidenziato gravi criticità nelle azioni di recupero in quanto le stesse spesso riguardavano società prive di effettiva consistenza patrimoniale e spesso prossime al fallimento, non operando adeguatamente nemmeno gli strumenti di garanzia contrattualmente previsti come le fidejussioni. Ed è per questo motivo che le azioni di responsabilità sono state esercitate congiuntamente sia nei confronti delle persone giuridiche beneficiarie, sia nei confronti dei loro amministratori. Anche con riguardo a questa situazione è intervenuta la Corte di Cassazione a sezioni unite, in sede di regolamento preventivo, confermando la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti degli amministratori delle società beneficiarie di finanziamenti pubblici.

Ancora nel 2010<sup>9</sup> le SS.UU. hanno affermato che la Corte dei conti ha giurisdizione anche per l'azione di danno erariale proposta non solo nei confronti della società a favore della quale il contributo pubblico sia

stato erogato, ma direttamente di chi (amministratore) abbia distratto le somme oggetto del finanziamento, così frustrando gli scopi perseguiti dalla pubblica amministrazione<sup>10</sup>. La Corte di Cassazione ha anche precisato l'ambito di giurisdizione relativo a soggetti privati, non beneficiari diretti dei fondi, né amministratori di società o enti percettori, ma meri "intermediari", fra pubblica amministrazione e soggetto beneficiario, affermando che la giurisdizione sussiste solo quando si dimostri un effettivo inserimento funzionale del soggetto nel procedimento di erogazione o percezione. In tal modo, mentre è stata affermata la giurisdizione nei confronti di un commercialista che aveva certificato la solidità finanziaria del soggetto richiedente, anche attraverso falsificazioni contabili<sup>11</sup>, la giurisdizione è stata esclusa nel caso di mera attività di collaborazione o assistenza esterna da parte di privato professionista<sup>12</sup>.

Le Sezioni Unite<sup>13</sup> hanno poi escluso la giurisdizione contabile nel caso in cui l'erogazione del finanziamento non intervenga nell'ambito di un "programma" di sviluppo economico o sociale, ma riguardi erogazioni a fondo perduto con funzioni di mero sostegno o indennizzo (nel caso si trattava di contributi per terremotati). Da ultimo nel 2013 la Corte di Cassazione<sup>14</sup> ha affermato la giurisdizione della Corte dei conti italiana nella materia della responsabilità patrimoniale anche per i danni realizzati a carico dei fondi "diretti" (la cui erogazione non transita attraverso la pubblica amministrazione italiana) dell'Unione europea<sup>15</sup>.

La decisione ha definito il regolamento preventivo di giurisdizione promosso nell'ambito di un giudizio contabile originato da una vicenda riguardante il caso di un raggruppamento transnazionale di enti ed imprese, beneficiari di finanziamenti erogati

<sup>(9)</sup> Sentenza n. 5019 del 3 marzo 2010.

<sup>(10)</sup> Analogamente, più di recente, si è espressa la Corte di Cass. a SS.UU., sentenza n. 12108 del 16 luglio 2012.

<sup>(11)</sup> Ordinanza n. 9966 del 27 aprile 2010.

<sup>(12)</sup> Ordinanze n. 23599, n. 23600 e n. 23601, tutte in data 22 novembre 2010.

<sup>(13)</sup> Sentenza n. 9845 del 5 maggio 2012.

<sup>(14)</sup> Sezioni Unite civili, ordinanza n. 20701 del 10 settembre 2013, che pronunciando in tema di giurisdizione ha enunciato il seguente principio: "In caso di azione di responsabilità erariale promossa per la restituzione alla commissione europea dei contributi comunitari erogati in via diretta, l'alveo della giurisdizione del giudice contabile non è limitato, ai sensi dell'art. 52 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, al solo danno arrecato allo Stato o ad altro ente pubblico nazionale, ma si estende all'intero importo finanziato, attesa l'estensione dell'ambito dell'azione di responsabilità operata dall'art. 1, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, di cui non è consentita una discriminazione applicativa in funzione del carattere sovranazionale dell'amministrazione tutelata ovvero della natura del contributo erogato, dovendosi anzi – in applicazione del principio di assimilazione, in forza del quale gli interessi finanziari europei sono assimilati a quelli nazionali – assicurare per la tutela dei medesimi beni giuridici, le stesse misure previste dal diritto interno."

<sup>(15)</sup> Una sostanziale equiparazione del danno nazionale al danno alla Comunità era stata affermata nella sentenza della sezione giurisdizionale regione Lombardia, n. 528 del 25 marzo 2004 sulla base dello stesso principio dell'assimilazione.

direttamente dall'Unione Europea nel settore dell'innovazione tecnologica e della ricerca. La vicenda era stata originata da investigazioni svolte dall'Ufficio europeo di lotta alla frode (OLAF) in cooperazione con la Guardia di Finanza, e aveva visto collaborare, nella fase delle indagini, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano e la Procura regionale della Corte dei conti per la Lombardia, con un'ipotesi di danno finanziario per l'Unione europea di circa 50 milioni di euro.

L'ordinanza, oltre ad affermare la sussistenza della giurisdizione contabile anche con riguardo alle frodi commesse in danno direttamente dell'Unione europea, opera una ricognizione complessiva della giurisdizione contabile nel settore dei fondi comunitari, evidenziando il principio di autonomia fra giudizio contabile ed altri giudizi, compresi quelli attivabili in sede civile direttamente dall'amministrazione danneggiata, anche quando la stessa si identifichi con la Commissione europea, e offre anche una definizione della natura giuridica dell'Unione, quale ente pubblico, nell'ambito del nostro ordinamento giuridico<sup>16</sup>. L'ordinanza, nel richiamare in particolare l'art. 325 TFUE, afferma chiaramente che il principio di assimilazione deve essere applicato in materia di giurisdizio-

ne della Corte dei conti in tutte le fattispecie di protezione del bilancio della Comunità europea dalle frodi, mentre una visione opposta costituirebbe una violazione del diritto dell'Unione proprio per la mancata estensione alle frodi al bilancio comunitario delle misure di diritto interno volte a dissuaderle e a combatterle<sup>17</sup>.

4.- Quanto alle ipotesi che in concreto sono state oggetto di attività giudiziaria contabile, i comportamenti evidenziati riguardano prevalentemente l'ottenimento di finanziamenti sulla base di dichiarazioni mendaci, la mancata realizzazione delle attività finanziate, la produzione di documentazione non veritiera sulle attività svolte, l'acquisto di macchinari usati anziché nuovi ovvero la fittizia rappresentazione di acquisti nemmeno effettuati, il difetto di condizioni soggettive per l'accesso al finanziamento, compresa la percezione di contributi in agricoltura da parte di soggetti sottoposti a misure di prevenzione antimafia, il mancato rispetto delle prescrizioni relative alla destinazione dei beni realizzati con il finanziamento, le irregolarità nella realizzazione di percorsi di formazione professionale,

<sup>(16)</sup> Le Sezioni Unite affermano tra l'altro che l'autonomia del giudizio contabile rispetto alle azioni che potrebbero essere poste in essere dalla Commissione, non trova ostacolo nella disciplina comunitaria che anzi la salvaguarda, stabilendo all'art. 274 del Trattato sul funzionamento dell' UE che "Fatte salve le competenze attribuite alla Corte di giustizia dell'Unione europea dai Trattati, le controversie nelle quali l'Unione sia parte non sono, per tale motivo, sottratte alle giurisdizioni nazionali". Sicché, nell'ambito dell'applicazione della norma comunitaria deve essere compresa anche la specifica giurisdizione della Corte dei conti, la quale non può essere preclusa da eventuali rimedi attribuiti alla Comunità europea per il recupero dei finanziamenti o per l'esercizio di proprie sanzioni e/o azioni di inadempimento contrattuale posto che le relative azioni restano, pur esse reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali: così come lo sarebbe stato l'azione risarcitoria intrapresa dalla Commissione europea nei confronti del ricorrente per avere riportato condanna definitiva per i delitti di cui agli artt. 416 e 640 bis codice penale, costituendosi parte civile nel relativo procedimento o esercitando l'ordinaria azione risarcitoria davanti al giudice civile (richiama la sentenza Corte di giustizia del 5 marzo 1991 nella causa Grifoni). Osserva la Corte di cassazione che le disposizioni nazionali che regolano la giurisdizione della Corte dei conti non la limitano ai casi di danno arrecato allo Stato o a un ente pubblico nazionale in quanto nessun elemento testuale può giustificare tale limitazione, non ricavabile dall'ampia formula adottata dall'articolo 52 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti il quale, facendo riferimento ad ogni amministrazione ed ente pubblico cui la condotta dell'agente abbia cagionato un danno vi comprende indistintamente qualsiasi categoria di persona giuridica pubblica, fra le quali l'art. 47 TUE e l'art.335 TFUE.

La Corte di cassazione richiama anche l'articolo 4, 3° comma del Trattato dell'Unione che ribadisce che "In virtù del principio di leale collaborazione l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai Trattati. Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione" e l'art. 10 del Trattato che impone agli Stati membri di adottare tutte le misure atte ad assicurare la portata e l'efficacia del diritto comunitario. Osserva l'ordinanza che queste norme non sono meramente programmatiche ma sono state costantemente interpretate dalla giurisprudenza comunitaria nel senso che le stesse impongono agli Stati membri di adottare tutte le misure efficaci al fine di sanzionare i comportamenti lesivi degli interessi finanziari dell'Unione; e ciò anche se il legislatore dell'Unione non ha adottato una normativa settoriale diretta a tutelarli nei confronti della condotta di alcuni soggetti e consentono agli Stati suddetti, in merito alla dissuasione e alla lotta contro la frode e le altre irregolarità, lesive degli interessi finanziari dell'Unione, di mantenere e adottare disposizioni in tale specifico settore e nei confronti degli autori, ove risultino necessarie a tale lotta e rispettino i principi dell'Unione.

<sup>(17)</sup> L'ordinanza è stata pienamente ripresa e confermata con riguardo ad analogo ricorso preventivo proposto nell'ambito della medesima vicenda da altro convenuto nella ordinanza n. 26935 del 2 dicembre 2013.

il concorso di amministratori e funzionari pubblici preposti ai controlli, la corresponsabilità di istituti di credito concessionari dell'istruttoria relativa all'erogazione del finanziamento, la mancata escussione di garanzie fideiussorie, il mancato raggiungimento del requisito di capitalizzazione dell'impresa quale titolo idoneo per la percezione del contributo, ottenuto con produzioni di documentazione falsificata e per effetto di omessi controlli.

Di seguito si riportano alcuni dati relativi alle sentenze di condanna pronunciate nella materia delle frodi comunitarie.

5.- A questo punto, anche per il notevole richiamo mediatico e per gli indubbi problemi che ha comportato anche a livello politico nazionale, vale fare cenno alla questione delle cd. "quote latte".

Il problema nasce dal superamento dei contingenti di quote latte assegnati ai singoli produttori e dalla conseguente violazione della normativa sul cd. prelievo supplementare dovuto proprio nel caso di superamento di detti contingenti.

L'azione della competente Procura regionale contabile (nella specie quella della Lombardia) si è incentrata nella verifica della sussistenza dei requisiti del danno erariale proprio in conseguenza del mancato versamento del prelievo supplementare.

La controversia rientrava nell'ambito della giurisdizione della Corte proprio in virtù delle pronunce prima segnalate secondo cui l'elemento discriminante non è la natura pubblica del soggetto agente quanto la valutazione delle finalità al cui perseguimento tendono le risorse finanziarie assegnategli. Il contributo supplementare ha carattere di contribuzione obbligatoria finalizzata all'attuazione della politica di regolamentazione del mercato nazionale e comunitario del latte e per questo il mancato versamento del prelievo supplementare determina danno erariale.

Nella sentenza<sup>18</sup> viene illustrato tutto il meccanismo che da un lato ha portato la UE a sanzionare l'Italia per l'eccesso di produzione del latte aggravato dal mancato versamento all'AGEA (che poi trasferiva il dovuto al FEAOG) del previsto prelievo supplementare.

I temi fino ad ora trattati consentono di ribadire la centralità, anche con riferimento al tema della tutela della filiera agroalimentare italiana, della lotta alle frodi che perciò non può essere intesa solo come mera difesa di equilibri di bilancio. In questo senso appare necessario rafforzare i meccanismi di cooperazione tra gli stati membri e tra questi e gli organismi comunitari. In questo senso vale rimarcare che l'attività delle Procure della Corte dei conti si è particolarmente giovata della sempre più fattiva attività di coordinamento e collaborazione con i diversi organismi di investigazione ed in particolare con gli uffici delle Procure della Repubblica e con l'OLAF che è l'ufficio antifrodi dell'Unione Europea.

Proprio con l'OLAF la Procura generale della Corte dei conti ha sottoscritto, nel 2006 un primo protocollo di collaborazione poi confermato e rinnovato nel 2013, con un nuovo accordo di cooperazione amministrativa (ACA), secondo la terminologia prevista dal nuovo regolamento n. 883/2013. Detti accordi<sup>19</sup> prevedono una costante collaborazione informativa e investigativa fra le procure della Corte dei conti ed OLAF. Di particolare interesse è la previsione dell'assistenza dell'OLAF anche nella attività di esecuzione delle sentenze di condanna della Corte che riguardino fondi diretti (e la cui competenza, in quanto amministrazione danneggiata, appartiene al servizio giuridico della Commissione europea). Contemporaneamente la Corte dei conti ha attivato una rete di contatto fra magistrati della procura generale e delle procure regionali che possono direttamente raccordarsi con l'OLAF in relazione a specifiche indagini.

6.- Accanto alla funzione giurisdizionale la Corte dei Conti, a mente dell'art.100 della Costituzione, esercita anche funzioni di controllo sull'intera amministrazione pubblica e sugli organismi privati che beneficiano di finanziamenti pubblici attraverso ampi poteri istruttori (richieste documentali, audizioni, ispezioni) e con la possibilità di verificare anche le misure consequenziali attivate in relazione agli esiti del controllo.

Con specifico riferimento ai fondi comunitari l'attività di controllo punta alla prevenzione e al contrasto dei

<sup>(18)</sup> Cfr. sentenza Sez. giur. Lombardia n. 112/2010.

<sup>(19)</sup> Gli accordi del 2006 e del 2013 sono pubblicati, rispettivamente, agli indirizzi [http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/\\_documenti/controllo/sez\\_contr\\_affari\\_com\\_internazionali/2006/accordo\\_cdc\\_olaf.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_contr_affari_com_internazionali/2006/accordo_cdc_olaf.pdf) e [http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/\\_documenti/controllo/sez\\_contr\\_affari\\_com\\_internazionali/2013/accordo\\_cdc\\_olaf\\_2013.pdf](http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/controllo/sez_contr_affari_com_internazionali/2013/accordo_cdc_olaf_2013.pdf)



fenomeni di frode anche attraverso analisi dei dati complessivi al fine di indurre le amministrazioni pubbliche italiane a comportamenti più virtuosi. Quello che dall'attività di controllo è emerso nel corso degli anni, in un quadro di regole non sempre precise e puntuali, relativamente alla PAC può sintetizzarsi nella incapacità delle strutture operative (in particolare l'AGEA e gli organismi pagatori) di verificare i flussi finanziari che riguardano un numero elevatissimo di beneficiari.

A questo proposito particolarmente significativa è la creazione da parte della Sezione di controllo affari comunitari ed internazionali della Corte dei conti di una banca dati (SIDIF) che consente un più adeguato monitoraggio dei flussi finanziari e del loro utilizzo sul territorio. E' da auspicare che l'esperienza italiana nel confronto con le esperienze degli altri paesi membri favorisca l'integrazione dei dati e un sempre migliore controllo del corretto utilizzo dei fondi europei.

## ABSTRACT

### **Protection of the agricultural and food productions**

#### **The role of the Court of Auditors**

*The Italian Court of Auditors has jurisdiction in matters of public accounts and in others established by law. In particular, in the presence of damage to the treasury, the State or any public administration, the liability of directors and employees does not follow the ordinary rules of civil law, but assumes the peculiar characteristics of administrative and accounting liability.*

*The essential elements of the above mentioned liability are identified by various provisions of the law and consist of:*

- a) the objective element (property/asset damages, but also non-material damages, in particular damages to the image) for finances of the State or a public body;*
- b) the subjective element (intent or gross negligence),*
- c) the causal link between the conduct and the harmful event,*
- d) the existence of the service relationship between the party causing the loss of revenues to the State and to the public administration,*

*The aspects of substance, with respect to civil liability, relate to the subjective profile, limited to cases of intent or gross negligence, the personal nature of liability, with limited cases of joint and several liability, the special powers of the judge to "reduce" the amount of the charge borne by the guilty party, the limitation of*

*the period of limitation to five years, the principle whereby liability does not extend to the heirs of the guilty party except in cases of unjustified enrichment. In terms of the legal order, regional jurisdictional sections or departments of the Italian Court of Auditors have been established in all regions and autonomous provinces, with headquarters in the capital of the region.*

*These sections or departments are courts of first instance in all matters assigned to the jurisdiction of the Italian Court of Auditors, including matters of administrative liability.*

*Appealing against decisions of the regional jurisdictional sections or departments shall be allowed at the central jurisdictional sections or departments, or for rulings/ decisions issued by the regional jurisdiction section or dept. of Sicily, to the relevant jurisdictional appeals section or dpt.*

*Taking a look now at activities of accounting jurisdiction on fraud damaging the resources of the European Union, it can be seen that this area of case law has gradually consolidated.*

*It covers the whole of the public funding for economic and social development on the basis of the programs contained in EU legislation and national legislation.*

*The principle that has held up the development of accounting jurisdiction in this area was that of assimilation, originally provided for in article 280 of the EU Treaty and which is now contained in art. 335 of the Treaty on the Functioning of the European Union according to which, inter alia, "... Member States shall take to counter fraud affecting the financial interests of the Union, the same measures as they take to counter fraud affecting their financial interests ...".*

*The central feature that allows to identify a situation of damage to the State, also with regard to cases relating to European resources is the improper allocation of resources for purposes other than those provided, so that it defeats their purpose of disbursement, and that can be seen in several situations:*

- at the time of disbursement, if it is disposed of outside of the requirements of law and fact;*
- following disbursement, during the term of the obligation to use it if it is not complied with or if this constraint is infringed;*
- at the moment in which the right to recover it emerges and action is not taken promptly.*

*This allows to include in the present case both situations where there is a criminal offence ("Community fraud" in the proper sense) as well as situations where there may be an irregularity that substantially affects*

*the purpose of the loan/financing.*

*In this way, damage or losses in revenue linked to Community resources can be traced largely through two situations. On the one hand due to the "waste" of resources diverted for other and unlawful purposes, and to the consequent failure to achieve the objective of developing or supporting the economy to which Community funding is aimed for (in the event of fraud in the failure to increase the revenue of the Community budget); and on the other hand to the direct responsibility of the Member State who must prove that the fraud cannot be attributed to their lack of management and control and the possible consequences in the event that the Commission considers to charge the State the cost of fraud or of irregularities. The Italian Supreme Court of Appeals in 2006 stated that the jurisdiction it's applied also directly against the beneficiary of community financing and finally, in 2013, the same Court has upheld the jurisdiction of the Italian Court of Auditors in the field of financial liability for any damages suffered by "direct" funds of the European Union.*

*Judicial activity of the regional prosecutor's offices is supplied, in this area, as well as from reports that come from administrative authorities and OLAF, from information from the Guardia di Finanza (the Italian Finance Police).*

*For more than ten years a specific system of communications has been initiated from the General*

*Command of the Italian Finance Police (Guardia di Finanza), which systematically sends to the Public Prosecutor's office a copy of the reports submitted to it by various administrations following the conclusion of investigations relating to Community fraud.*

*With regard to the OLAF, on 23 June, 2006, the protocol of cooperation with the Prosecutor General of the Italian Court of Auditors was signed in Brussels at the end of the 4th Conference of Anti-Fraud Prosecutors General.*

*This protocol was first confirmed and renewed in 2013, with a new Administrative Cooperation Agreement (ACA), according to the terminology required by the new regulation number 883/2013. The above agreements provide for an ongoing collaboration and investigative reporting between prosecutors of the Italian Court of Auditors and the OLAF. Of particular interest, inter alia, in the new agreement is the forecast for OLAF's assistance also in the enforcement of convictions of the Court that relate to direct funds (and which fall under the jurisdiction, in respect of the administration that suffered the loss in revenues, of the European Commission's legal Service). At the same time, within the scope of the Public Prosecutor's Office at the Italian Court of Accounts a network of contacts between public prosecutors general and regional prosecutors' offices has been launched that can directly link up with the OLAF in relation to specific investigations.*

□

## Commenti

### Tutela dei vini Dop e Igp: procedimento di modifica del disciplinare e valorizzazione del legame col territorio

Laura Salvi

*1.- La vicenda dei vini IGP "Emilia" e "dell'Emilia". I fatti di causa*

Con la sentenza n. 6273/2014 del 12 giugno 2014 il T.A.R. Lazio, sez. *Il ter*, ha respinto il ricorso presentato da una serie di aziende vinicole avverso il decreto del Mipaaf 31 luglio 2013, che ha concesso ai produttori facenti parte del Consorzio tutela vini "Emilia" l'autorizzazione all'etichettatura transitoria, ai sensi dell'art. 72, Reg. 607/2009 e dell'art. 13 del DM 7 novembre 2012, dei vini IGT "Emilia" o "dell'Emilia"<sup>1</sup>. Il disciplinare di produzione consolidato dei vini ad indicazione geografica protetta "Emilia" o "dell'Emilia" è stato da ultimo approvato, unitamente a tutti gli altri

disciplinari consolidati di vini DOP e IGP all'epoca riconosciuti in Italia, con il D.M. 30 novembre 2011<sup>2</sup>. L'articolo 3 del disciplinare stabilisce che «La zona di produzione delle uve per l'ottenimento dei mosti e dei vini atti ad essere designati con la indicazione geografica tipica "Emilia" o "dell'Emilia" comprende l'intero territorio amministrativo delle province di Ferrara, Modena, Parma, Piacenza, Reggio Emilia e la parte della provincia di Bologna situata alla sinistra del Fiume Sillaro». A tale previsione segue quella di cui all'articolo 5, rubricato "Norme per la vinificazione", ove, al comma 2, che «Le operazioni di vinificazione devono essere effettuate all'interno della zona di produzione delle uve delimitata all'art. 3», precisando poi, al comma 3, che «È fatta salva la deroga prevista all'art. 6, comma 4, secondo capoverso, del Regolamento CE n. 607/2009 per effettuare la vinificazione al di fuori della predetta zona delimitata fino al 31 dicembre 2012».

Il 15 giugno 2012, il Consorzio tutela vini Emilia, tramite la Regione Emilia Romagna, aveva presentato richiesta per ottenere la modifica del suddetto disciplinare di produzione; era stata così instaurata la relativa procedura nazionale preliminare d'esame<sup>3</sup>, che si era poi conclusa positivamente, avendo il Ministero ritenuto la richiesta conforme alle previsioni di cui agli

(<sup>1</sup>) Anteriormente alla riforma dell'OCM vino, realizzata con il Reg. (CE) n. 479/2008, si assisteva al riconoscimento a livello europeo quali segni geografici dei "vini di qualità prodotti in regioni determinate" (v.q.p.r.d.); a tale categoria si contrapponeva quella dei "vini da tavola", al cui interno era possibile individuare la specifica tipologia dei "vini da tavola con indicazione geografica", ammessi al riconoscimento a livello nazionale di menzioni specifiche. In Italia, in base al sistema di classificazione dei vini tracciato dalla l. 164 del 1992, era possibile individuare quattro categorie di vino: da un lato, i vini da tavola comuni e i vini da tavola con indicazione geografica tipica (IGT), riconducibili alla categoria comunitaria dei "vini da tavola"; dall'altro, i vini a denominazione di origine controllata (DOC) e i vini a denominazioni di origine controllata e garantita (DOCG), riconducibili invece ai v.q.p.r.d. A seguito della riforma dell'OCM vino, e dell'allineamento dei vigenti regimi di qualità dei vini all'impostazione generale del regime di qualità delle DOP e delle IGP di cui all'allora Reg. (CE) n. 510/2006, i vini originariamente designati in Italia come DOC e DOCG, da un lato, e come IGT, dall'altro, sono stati ricondotti sotto l'ombrello protettivo previsto a livello UE rispettivamente per le DOP e le IGP, ma conformemente a quanto previsto dalla stessa normativa UE, il legislatore italiano ha potuto comunque mantenere le "menzioni tradizionali" utilizzate a livello nazionale. Così è accaduto anche per la denominazione geografica "Emilia" o "dell'Emilia", che era riconosciuta in Italia come IGT anteriormente al 1° agosto 2009, data di entrata in vigore della nuova normativa introdotta con la riforma dell'OCM vino.

(<sup>2</sup>) Decreto Mipaaf 30 novembre 2011, concernente l'approvazione dei disciplinari di produzione dei vini DOP e IGP consolidati con le modifiche introdotte per conformare gli stessi alla previsione degli elementi di cui all'articolo 118 *quater*, paragrafo 2, del Regolamento (CE) n. 1234/2007 e l'approvazione dei relativi fascicoli tecnici ai fini dell'inoltro alla Commissione U.E. ai sensi dell'articolo 118 *vicies*, par. 2 e 3, del Reg. CE n. 1234/2007.

(<sup>3</sup>) A livello interno il D.M. 7 novembre 2012 delinea la procedura nazionale per la registrazione di DOP e IGP. All'art. 10 è disciplinata, nello specifico, la procedura relativa all'esame delle domande di modifica del disciplinare, conformemente alle disposizioni di cui all'art. 118 *octodecies*, par. 2, del Reg. (CE) n. 1234/2007 (e all'art. 20 del Reg. 607/2009), con applicazione, per il resto, delle previsioni relative alla procedura di esame delle (nuove) domande di protezione (a sua volta dettata in conformità agli art. da 118 *septies* a 118 *decies* del Reg. 1234/2007). Nel caso di specie, il Ministero aveva acquisito il parere favorevole espresso dal Comitato nazionale vini DOP e IGP (art. 16 del D.lgs. 61/2010), e aveva poi proceduto alla pubblicazione della citata proposta di modifica.

articoli da 118 *ter* a 118 *unvicies* del Reg. (CE) n. 1234/2007. Tra le modifiche proposte vi è quella avente ad oggetto l'articolo 5 del disciplinare dei Vini IGP "Emilia" o "dell'Emilia", il quale, nella nuova formulazione, al primo capoverso, dispone che «la produzione dei vini e dei mosti di uve parzialmente fermentati ad indicazione geografica tipica "Emilia" o "dell'Emilia", l'elaborazione e la presa di spuma delle tipologie frizzante e spumante, così come definita all'art. 6, comma 1, del Reg. CE n. 607/2009 e successive modificazioni, devono avvenire all'interno del territorio delimitato dall'art. 3 del presente disciplinare. E' tuttavia consentito che tali operazioni, ivi compresa la presa di spuma atta a conferire le caratteristiche finali alle tipologie "frizzante" e "spumante", possano essere effettuate nell'ambito del territorio delle province di Ravenna, Forlì-Cesena, Mantova, Cremona»<sup>4</sup>.

Con provvedimento del 7 marzo 2013<sup>5</sup>, il Mipaaf aveva così disposto la pubblicazione sul sito internet del Ministero della citata proposta di modifica del disciplinare, provvedendo altresì alla trasmissione alla Commissione europea della proposta e della relativa documentazione<sup>6</sup> al fine dell'espletamento della procedura di esame a livello europeo. In seguito, con decreto 31 luglio 2013<sup>7</sup>, lo stesso Ministero ha concesso l'autorizzazione all'etichettatura transitoria, ai sensi dell'art. 72 del Reg. (CE) n. 607/2009 e dell'art. 13 del D.M. 7 novembre 2012, dei vini IGT 'Emilia' o 'dell'Emilia' prodotti in conformità alle modifiche inserite nella proposta di modifica del disciplinare di cui al suddetto provvedimento ministeriale del 7 marzo 2013. Proprio avverso quest'ultimo provvedimento - ancor

prima che avverso il decreto Mipaaf 31 luglio 2013 - le ricorrenti avevano proposto ricorso dinanzi al TAR Lazio, presentando successivamente "istanza in deroga" all'art. 5 del modificato disciplinare di produzione, al fine di poter continuare le operazioni di "presa di spuma" al di fuori della zona geografica delimitata. Il Ministero aveva respinto le suddette istanze: non costituendo il provvedimento del marzo 2013 approvazione della modifica del disciplinare in questione, ma semplice atto amministrativo di formale pubblicazione della proposta di modifica, esso non poteva costituire la base giuridica per la presentazione di eventuali autorizzazioni derogatorie, essendo ancora in vigore il disciplinare di produzione dei vini Igp "Emilia" o "dell'Emilia" approvato con il DM 30 novembre 2011<sup>8</sup>. Avverso tali provvedimenti di reiezione delle istanze in deroga, le aziende ricorrenti avevano poi presentato diversi ricorsi, ancora pendenti all'atto dell'adozione del decreto Mipaaf 31 luglio 2013, nonché all'atto dell'instaurazione del giudizio *de quo*, con cui tale ultimo decreto è stato impugnato.

## 2.- La decisione del T.A.R. Lazio

A fondamento della domanda di annullamento, e di sospensione in via cautelare, del decreto del 31 luglio 2013 - con cui il Mipaaf ha concesso l'autorizzazione all'etichettatura transitoria dei vini IGT "Emilia" e "dell'Emilia" - le aziende ricorrenti hanno fatto valere diversi motivi: sviamento ed eccesso di potere, contraddittorietà, difetto di istruttoria e motivazione, e, infine, violazione di legge (l'art. 72 del Reg. CE n. 607/2009 e l'art. 13 del D.M. 7 novembre 2012<sup>9</sup>).

(4) Ad essere oggetto di parziale modifica è stato anche l'articolo 3 del disciplinare, relativo alla zona di produzione delle uve, con la precisazione, inserita nel secondo capoverso, che «Nella parte della provincia di Bologna situata alla sinistra del fiume Sillaro possono essere rivendicate con l'indicazione geografica tipica "Emilia" o "dell'Emilia" le uve destinate alla produzione dei vini e mosti di uve parzialmente fermentati di cui all'articolo 1 ad esclusione delle tipologie qualificate con il vitigno Lambrusco».

(5) Provvedimento Mipaaf 7 marzo 2013.

6 Articolo 70 *bis*, paragrafo 1, lettera a) del Reg. (CE) n.607/2009.

(7) Decreto Mipaaf 31 luglio 2013, prot. 32016.

(8) Queste le motivazioni alla base dei provvedimenti del 14 maggio 2013 e del 25 giugno 2013, con cui il Mipaaf ha rispettivamente respinto il ricorso RG. n. 4982/2013, presentato dalla Fratelli Martini Secondo Luigi Spa, e RG. n. 5119/2013, presentato dalle altre aziende ricorrenti (ad eccezione di una sola di esse).

(9) L'art. 72 del Reg. (CE) n. 607/2009 prevede la possibilità di etichettatura in conformità alle disposizioni di cui al capo IV dello stesso regolamento per i vini recanti una denominazione d'origine o un'indicazione geografica rispondente ai requisiti di cui all'art. 38 Reg. 479/08; tale ultima previsione, disciplina la procedura nazionale preliminare all'esame comunitario della domanda di protezione, e il par. 5, in specie, dispone che laddove lo Stato ritenga soddisfatte le condizioni per la protezione, esso procede alla pubblicazione del documento unico e del disciplinare, con relativa trasmissione domanda di protezione alla Commissione. In attuazione del suddetto art. 72, l'art. 13 del D.M. 7 novembre 2012, dispone che «A decorrere dalla data di presentazione alla Commissione Europea della domanda di protezione di cui all'art. 9, comma 1, nonché della domanda di modifica del disciplinare di cui all'art. 10, comma 1, e della domanda di conversione di cui all'art. 11, i vini della relativa denominazione di origine o indicazione geografica possono essere etichettati in conformità alle disposizioni di cui al capo IV del Reg. (CE) n. 607/2009 ...».

Oggetto della doglianza, nella sostanza, è la previsione del “nuovo” disciplinare, risultante dalla proposta di modifica pubblicata con il provvedimento del 7 marzo 2013, che stabilisce la possibilità che le operazioni di produzione, elaborazione e presa di spuma dei vini IGP “Emilia” o “dell’Emilia” siano effettuate anche nelle province di Ravenna, Forlì-Cesena, Mantova e Cremona, non richiamando più, invece, la deroga di cui all’art. 6, par. 4, del Reg. 607/2009, relativa allo svolgimento dell’attività di vinificazione al di là delle immediate vicinanze della zona di produzione.

Di qui, secondo le ricorrenti, l’illegittimità del decreto Mipaaf 31 luglio: esso, consentendo l’autorizzazione all’etichettatura transitoria nei riguardi delle produzioni ottenute in conformità alle modifiche inserite nella proposta di modifica del relativo disciplinare di cui al provvedimento del marzo 2013 (ossia anche ai vini prodotti nel territorio delle province di Ravenna, Forlì-Cesena, Mantova e Cremona), avrebbe finito per attribuire efficacia sostanziale di provvedimento amministrativo al suddetto atto del 7 marzo 2013, in contrasto con quanto lo stesso Ministero aveva sostenuto allorché aveva respinto le istanze in deroga presentate dalle ricorrenti. Ciò sarebbe andato ad esclusivo vantaggio dei soli operatori delle “nuove” province ricomprese nella zona geografica di produzione, e a danno, invece, di quelle aziende, quali le ricorrenti, operanti «al di là delle immediate vicinanze della zona geografica delimitata»<sup>10</sup>, che si sono viste negare la possibilità di continuare le operazioni di vinificazione (ivi inclusa le operazioni di “presa di spuma”) prima loro consentite in forza della deroga di cui all’art. 6, par. 4, 2° periodo, Reg. n. 607/2009, richiamata nell’art. 5 dell’ancora vigente disciplinare del 2011.

Le sopra descritte argomentazioni sono state rigettate *in toto* dal TAR Lazio, che si è allineato, nella sua decisione, a quanto fatto valere nel merito dal Consorzio tutela vini Emilia. Il Giudice però, preliminarmente, ha rigettato l’eccezione di inammissibilità sollevata proprio dallo stesso Consorzio, nonché dalla Regione Emilia Romagna, i quali avevano fatto valere la carenza di interesse dei ricorrenti nell’impugnazione del DM. 31 luglio 2013.

Il Consorzio, in particolare, aveva rilevato come la possibilità di continuare a compiere le operazioni di “presa di spuma” rivendicata dalle ricorrenti, risulti duplicemente condizionata, in quanto essa è ammessa dall’art. 6, par. 4, secondo periodo, del Reg. 607/2009 - e pure dal “vecchio” art. 5 del disciplinare approvato con DM del 20 novembre 2011 (che le ricorrenti affermano essere ancora vigente) - “purché lo preveda il disciplinare”, e comunque “fino al 31 dicembre 2012”. Proprio quest’ultima condizione avrebbe determinato la carenza di interesse ad agire delle ricorrenti: essendo infatti da tempo scaduto il suddetto termine relativo alla deroga di cui all’art. 5 del disciplinare approvato con DM 30 novembre 2011, le aziende ricorrenti non potrebbero comunque oggi continuare le operazioni di vinificazione e presa di spuma al di fuori della zona di produzione. Ciò, secondo il Consorzio, sia che si consideri ancora applicabile il disciplinare del 2011, sia che invece si faccia riferimento al “nuovo” disciplinare frutto delle modifiche da ultimo proposte, e pubblicato dal contestato provvedimento del Mipaaf del 7 marzo 2013; in ogni caso, non sarebbe più stato possibile concedere la deroga per le operazioni di vinificazione (dunque anche per la “presa di spuma”) fuori dalla zona geografica di origine successivamente alla data del 31 dicembre 2012<sup>11</sup>.

Il TAR, sul punto, ha tuttavia affermato che «a prescindere dal termine di scadenza della deroga contenuta nel previgente disciplinare di cui al DM 30 novembre 2011, l’interesse delle ricorrenti all’annullamento dell’impugnato DM 31 luglio 2013, e l’accertamento della relativa pretesa, potrebbe essere indirizzato ad ottenere una pronuncia conformativa della successiva attività amministrativa»<sup>12</sup>.

Passando ad esaminare i profili di merito, i Giudici hanno affrontato la questione della natura del provvedimento ministeriale 7 marzo 2013, dalla quale - secondo le ricorrenti - sarebbe dipesa la (il)legittimità dell’impugnato DM del 31 luglio 2013. Il Collegio, sul punto, si è sostanzialmente allineato alla posizione fatta valere in precedenza dal Ministero, affermando che il provvedimento 7 marzo 2013 non si configura

<sup>(10)</sup> In specie nel territorio delle province di Alessandria, Bolzano, Como, Cuneo, Treviso e Verona.

<sup>(11)</sup> Ulteriore argomentazione avanzata dal Consorzio a sostegno dell’eccezione di inammissibilità è stata quella relativa all’ormai acquisita definitività del disciplinare del 2011 per quanto attiene alla previsione della limitazione temporale della deroga per la vinificazione fuori zona, per via della mancata impugnazione dello stesso da parte delle ricorrenti.

<sup>(12)</sup> L’effetto, o contenuto, conformativo della sentenza consiste in quella parte del giudizio e della motivazione della sentenza con cui il giudice, nel compiere l’accertamento del vizio dell’atto impugnato, indica altresì all’amministrazione le modalità del corretto esercizio del potere cui essa si deve attenere nell’adozione degli ulteriori provvedimenti conseguenti all’annullamento giurisdizionale. V., *ex multis*, F. Scoca, *Giustizia amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 152.

quale provvedimento di approvazione della modifica del disciplinare di produzione, bensì di mera pubblicazione dello stesso, al fine poi di essere trasmesso alla Commissione europea per la decisione finale. A sostegno di tale conclusione, il TAR ha messo in rilievo che «lo stesso DM 31 Luglio 2013 [...] costituisce un'autorizzazione al Consorzio tutela vini Emilia all'etichettatura transitoria per i vini IGP "Emilia e "dell'Emilia" e, all'art. 3 del dispositivo, reca la specificazione secondo cui il Ministero e la Regione Emilia Romagna sono esonerati da qualunque responsabilità presente e futura conseguente al mancato accoglimento della domanda di modifica del disciplinare». Seppur non esplicitamente, dunque, viene affermato che la procedura di approvazione del disciplinare, e di una eventuale modifica dello stesso, è affidata esclusivamente alla Commissione, e che in attesa di tale approvazione, conformemente a quanto previsto dalla stessa normativa UE, può essere predisposta una tutela transitoria a livello nazionale<sup>13</sup>.

L'esame del TAR si è poi concentrato sulla questione concernente la validità temporale della deroga per effettuare la vinificazione al di fuori della zona di origine individuata nel disciplinare di produzione dei vini IGP "Emilia e "dell'Emilia". I Giudici hanno sottolineato che l'art. 6, par. 4, del Reg. (CE) n. 607/2009, derogando alla regola generale secondo cui per un vino ad indicazione geografica la produzione deve avvenire nella specifica zona geografica indicata, un vino IGP può essere vinificato "al di là delle immediate vicinanze della zona geografica delimitata", a condizione che sia il disciplinare di produzione a prevederlo, e comun-

que fino al 31 dicembre 2012<sup>14</sup>; e, in effetti, il disciplinare di produzione approvato con DM 30 novembre 2011 prevede espressamente tale deroga, individuando come termine finale il 31 dicembre 2012. Di conseguenza, secondo il TAR, «l'azione amministrativa contestata [...] risulta del tutto coerente con la normativa comunitaria di riferimento», risultando quindi infondata l'impugnazione delle ricorrenti, atteso che queste «... dal 1° gennaio 2013, non possono svolgere le operazioni di vinificazione, ivi compresa la presa di spuma, del prodotto IGP in discorso al di fuori della zona di produzione normativamente delimitata»<sup>15</sup>.

Nessuna contraddizione o incoerenza è stata poi rilevata nell'azione amministrativa del Ministero per ciò che concerne il profilo relativo all'estensione della zona di vinificazione dei vini IGP "Emilia" alle province di Ravenna, Forlì-Cesena, Mantova e Cremona. Accogliendo la posizione fatta valere sul punto dal Consorzio tutela vini "Emilia", il TAR ha concluso che trattandosi di province confinanti con la zona di produzione dei vini IGP "Emilia" o "dell'Emilia", corrispondente alle province emiliane di Ferrara, Bologna, Modena, Parma, Piacenza e Reggio Emilia, esse possono essere considerate come "unità amministrative limitrofe" o, comunque, "zone nelle immediate vicinanze della zona geografica delimitata", pertanto, suscettibili di deroga ai sensi dell'art. 6, comma 4, del Reg. CE n. 607/2009; di qui, dunque, la legittimità della previsione, contenuta all'art. 5 del "nuovo" disciplinare modificato, con cui si prevede la possibilità di compiere le operazioni di vinificazione nel territorio delle nuove quattro province<sup>16</sup>.

(13) Questo carattere di "transitorietà" della tutela nazionale, peraltro, confermerebbe la natura "esauriente" della disciplina europea in materia di denominazioni d'origine, funzionale a realizzare quella "garanzia di qualità" che rischierebbe invece di non essere assicurata se fossero ammessi sistemi nazionali di protezione concorrenti (v., in particolare, C. Giust., 8 settembre 2009, in causa C-478/07, *Budvar c. Rudolf Ammersin GmbH*).

(14) Con circolare del 23 ottobre 2012, peraltro, il Mipaaf aveva precisato come «tale deroga, sempre che sia prevista negli specifici disciplinari IGP, debba essere intesa applicabile ai prodotti provenienti dalla vendemmia 2012 e precedenti che alla data del 31 dicembre 2012 abbiano terminato il processo di vinificazione, nonché alle partite destinate ad essere elaborate in vini spumanti e frizzanti al di fuori della relativa zona di produzione, per le quali le ditte interessate stipuleranno appositi contratti entro il richiamato termine del 31 dicembre 2012».

(15) I Giudici hanno così accolto gli argomenti di merito che al riguardo sono stati sostenuti in corso di giudizio dal Consorzio, il quale aveva rimarcato che dalla disciplina dettata dall'Unione europea sui vini di qualità, non derogabile da parte del legislatore nazionale, emerga chiaramente che la vinificazione dei vini IGP deve avvenire esclusivamente nella zona di produzione o nelle zone limitrofe, e che un'eventuale deroga è ammessa solamente nel caso in cui sia il disciplinare di produzione a prevederlo, e comunque soltanto fino al 31 dicembre 2012.

(16) Per la verità, la censura mossa dalle aziende ricorrenti era specificamente riferita alla estensione della possibilità di compiere operazioni di vinificazione, e in particolare l'operazione cd. di "presa di spuma", alle sole province lombarde di Mantova e Cremona (e non a quelle di Ravenna e Forlì-Cesena); implicitamente, dunque, le stesse avrebbero fatto valere che il territorio di tali sole province non può essere considerato quale zona limitrofa a quella di produzione, dunque zona nella quale poter estendere le operazioni di vinificazione ai sensi della deroga di cui all'art. 6, par. 4, del Reg. (CE) n. 607/2009.

Il TAR ha dunque respinto il ricorso di annullamento avverso il decreto 31 luglio 2013, nonché l'istanza di sospensione in via cautelare dei suoi effetti<sup>17</sup>.

### 3.- Sul procedimento di registrazione e di modifica del disciplinare di produzione di vini Dop e Igp

Ad emergere dalla vicenda giudiziale di cui si è dato conto è, anzitutto, la questione relativa ai caratteri del procedimento di registrazione di Dop e Igp previsto dalla normativa dell'UE, e in specie della procedura prevista per l'approvazione della modifica di un disciplinare di produzione; profili, questi, che si inscrivono nel quadro della più ampia e generale riflessione sulla ripartizione delle competenze tra Stati membri e Unione Europea nella definizione della disciplina per la tutela dei prodotti agroalimentari contrassegnati da DOP e IGP.

Come noto, le novità apportate alla disciplina dei vini europei di qualità a seguito della riforma dell'OCM vino<sup>18</sup>, la quale ha comportato principalmente un allineamento dei previgenti regimi di qualità dei vini

all'impostazione prevista per le DOP e le IGP degli altri prodotti agroalimentari<sup>19</sup>, nonché l'inclusione dell'uva da vino, il vino e i prodotti connessi nell'oggetto del regolamento sull'OCM unica dei mercati agricoli<sup>20</sup>, hanno riguardato anche il procedimento di registrazione di tali segni geografici.

Mentre in precedenza la normativa prevedeva una prima fase in cui gli Stati membri erano chiamati a trasmettere l'elenco dei v.q.p.r.d. da essi riconosciuti alla Commissione europea, la quale si limitava a raccogliere le relative informazioni sulla normativa nazionale concernente la loro produzione ed elaborazione, nonché a pubblicare tale elenco sulla Gazzetta Ufficiale (serie C)<sup>21</sup>, l'attuale procedimento di registrazione dei vini Dop e Igp, segue ora un'impostazione "accentrata", essendo rimessa alla Commissione la decisione finale circa il riconoscimento come Dop e Igp per i vini che soddisfino le condizioni prescritte, e svolgendosi a livello nazionale una mera procedura preliminare di valutazione<sup>22</sup>.

La procedura di registrazione dei vini Dop e Igp, conformemente alle previsioni di cui agli artt. 118 *bis* e seguenti del Reg. 1234/2007 (oggi art. 92 e ss. del

(17) Secondo i Giudici, la circostanza della pendenza di diversi ricorsi giurisdizionali proposti avverso il provvedimento del 7 marzo 2013, nonché avverso i provvedimenti di reiezione delle istanze in deroga, non assumerebbe alcun rilievo rispetto alla legittimità dell'impugnato decreto.

(18) Reg. (CE) n. 479/2008 del Consiglio del 29 aprile 2008, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo e recante modifica e abrogazione di alcuni regolamenti. In dottrina v., *ex multis*, F. Albisinni, *La OCM vino: denominazioni di origine, etichettatura e tracciabilità nel nuovo disegno disciplinare europeo*, in *Agriregionieuropa*, n. 12/2008; Id., *L'officina comunitaria e l'OCM vino*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, p. 422 ss.; A. Germanò, *L'organizzazione comune del mercato del vino*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 532 ss.; E. Pomarici, R. Sardone (a cura di), *L'Ocm del vino. La difficile transizione verso una strategia di comparto*, INEA, Roma, 2009; S. Masini, *Considerazioni sul percorso di riforma dell'Organizzazione comune del mercato del vino*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2008, p. 379. Cfr. inoltre il volume a cura di F. Albisinni, *Le regole del vino disciplina internazionale, comunitaria, nazionale*, Giuffrè, Milano 2008.

(19) Allora previsto dal Reg. (CE) n. 510/2006, oggi abrogato e sostituito dal Regolamento (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità Regolamento UE n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari. Notoriamente, i segni DOP e IGP, in generale, sono espressione di una relazione del prodotto agro-alimentare con il territorio di ben diversa intensità, atteso che con l'IGP ci si limita a compiere un riferimento all'origine del prodotto, la cui specificità può però anche prescindere da tale origine, mentre con la DOP si comunicano anche particolari caratteristiche qualitative nel prodotto medesimo e il collegamento tra tali caratteristiche e il territorio di origine del prodotto. Con riguardo alle IGP, per le quali il legame territorio-prodotto è concepito come più attenuato, emergerebbero alcuni profili critici della disciplina, relativamente all'idoneità della stessa a realizzare un'effettiva valorizzazione del nesso del prodotto con la zona di origine, nonché alla coerenza della stessa rispetto ai principi e alle norme generali del diritto alimentare, specialmente riguardanti l'informazione dei consumatori. Cfr., in dottrina, F. Albisinni, *L'origine dei prodotti agroalimentari e la qualità territoriale*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, I, p. 23 ss., spec. pp. 26-27; P. Borghi, *Tutelare la qualità attraverso la quantità (di norme e di informazioni)?*, in *q. Riv.*, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it) 2009, n. 1, p. 27 ss.; P. Borghi, *Aspetti giuridici delle DOP e delle IGP, i problemi connessi e i rapporti con l'Autorità garante della concorrenza*, in *Dir. giur. agr. amb.*, n. 5/1998, p. 261.

(20) Ciò è avvenuto ad opera del Reg. (CE) n. 491/2009 del Consiglio, del 25 maggio 2009, che ha peraltro abrogato il Reg. n. 479/2008, riconducendo appunto l'OCM vino nell'ambito dell'OCM unica di cui al Reg. (CE) n. 1234/2007 sull'OCM unica, i cui artt. 118 *bis* e ss., oggi corrispondenti agli articoli da 92 a 116 del "nuovo" regolamento (UE) n. 1308/2013 sull'OCM dei mercati agricoli, dettano appunto le regole concernenti le indicazioni geografiche nel settore vitivinicolo.

(21) L. Rubino, *Le denominazioni di origine dei prodotti alimentari*, Alessandria, Ed. Taro, 2007, p. 65, che al riguardo parla di un intervento comunitario di tipo "notarile".

(22) A. Germanò, *L'organizzazione comune del mercato del vino*, cit., p. 560, osserva come tale centralizzazione denoti l'unitarietà del sistema dell'OCM del vino. Cfr., inoltre, F. Albisinni, *La OCM vino: denominazioni di origine, etichettatura e tracciabilità nel nuovo disegno disciplinare europeo*, cit., secondo cui tale approccio è riconducibile a quel processo «per il quale il diritto europeo dell'agricoltura va accentuando l'attenzione a profili sistematici, che importano un accentramento delle scelte di regolazione ...».

Reg. (UE) n. 1308/2013), prevede una prima fase nazionale propulsiva, che si concreta nello svolgimento di una valutazione preliminare<sup>23</sup>, con cui lo Stato membro del cui territorio è originaria la denominazione di origine o l'indicazione geografica esamina sommarariamente la domanda di protezione per verificare se essa sia conforme o meno alle previsioni di cui alla stessa normativa europea; laddove si ravvisi tale conformità, lo Stato provvede a garantire l'adeguata pubblicazione del disciplinare di produzione e ad inoltrare la domanda alla Commissione<sup>24</sup>. Questa, verificato che la domanda soddisfi le condizioni previste e sia compatibile con il diritto UE, decide quindi di conferire il riconoscimento di "denominazione d'origine protetta" o di "indicazione geografica protetta"<sup>25</sup>, inserendola nel relativo registro<sup>26</sup>. Nel frattempo, comunque, in attesa dell'esito dell'esame da parte della Commissione, lo Stato richiedente può accordare, sotto la propria responsabilità, una protezione nazionale temporanea alla denominazione, che terminerà nel momento della conclusione della procedura di registrazione a livello europeo<sup>27</sup>.

L'iter di registrazione di una DOP o di una IGP si incentra principalmente sul disciplinare di produzione, che si configura come insieme di regole tecniche che conformano dettagliatamente il complesso procedimento di produzione dei vini che aspirano al riconoscimento di tali segni geografici<sup>28</sup>. Scopo fondamentale del disciplinare è dunque quello di fornire le linee guida da osservare nelle produzioni agroalimentari di qualità e descrivere le caratteristiche del prodotto dettate dal legame con il luogo di origine; per il prodotto "vino", in particolare, il disciplinare deve indicare, fra le altre informazioni, nome e descrizione del vino (principali caratteristiche analitiche e organolettiche, con eventuale semplice indicazione di quest'ultime per i vini a indicazione geografica), la o le varietà di uve da cui il vino è ottenuto, le eventuali pratiche enologiche specifiche utilizzate nell'elaborazione del vino, e soprattutto, la delimitazione dell'area geografica di produzione, nonché gli elementi che comprovano che il prodotto agricolo o alimentare è originario della zona geografica<sup>29</sup>. Una volta terminato il procedimento di registrazione, il disciplinare di produzione diviene una

<sup>(23)</sup> Cfr. art. 118 *septies*, Reg. (CE) n. 1234/2007, ora art. 96 Reg. (UE) n. 1308-2013.

<sup>(24)</sup> A livello nazionale è il D.M. 21 maggio 2007 a fornire la disciplina della procedura generale per la registrazione di DOP e IGP. Essa prende avvio con la presentazione da parte dell'associazione dei produttori (costituita dall'insieme dei produttori vitivinicoli della Denominazione oggetto della domanda, ivi compresi i Consorzi di tutela in possesso dei requisiti previsti dall'articolo 17 del decreto legislativo 8 aprile 2010, n.61), della domanda e della relativa documentazione, tra cui il disciplinare, al Mipaaf (artt. 2 e 4). La richiesta passa, in realtà, in primis attraverso la Regione, la quale procede ad un primo accertamento circa la sussistenza dei requisiti di legittimazione e la completezza della domanda ed emana un parere che, unitamente alla documentazione, viene trasmesso al Ministero (art. 6). Questo, anche avvalendosi del Comitato Vini Dop e Igp (art. 16, d.lgs. 61/2010), procede poi ad un esame e accertamenti volti a verificare che la domanda non sia manifestamente infondata, e che non sussistano motivi di opposizione al riconoscimento (art. 7); dopodiché, in caso di esito positivo e previa valutazione di eventuali osservazioni alla proposta di disciplinare (art. 8), procede alla pubblicazione del documento unico e del disciplinare in Gazzetta Ufficiale, trasmettendo la domanda di protezione, con la relativa documentazione, alla Commissione UE. Per un'analisi dettagliata del procedimento amministrativo di registrazione di Dop e Igp, v., ad esempio, M. Conticelli, *Il procedimento europeo di registrazione delle denominazioni di origine protetta*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, p. 343 ss.

<sup>(25)</sup> Cfr. artt. 118 *octies* e 118 *decies* del Reg. (CE) n. 1234/2007 (ora artt. 97 e 99 Reg. (UE) n. 1308-2013). Ciò avviene attraverso l'emanazione, oggi, di atti di esecuzione, ex art. 291 TFUE, in specie nella forma del regolamento. La giurisprudenza comunitaria ha comunemente generalmente riconosciuto la natura normativa del regolamento di registrazione, individuando però nelle giurisdizioni nazionali la sede per l'ottenimento di tutela da parte dei privati. Cfr. in tal senso C. Giust., 26 ottobre 2000, causa C-447/98, *Molkerei Großbraunshain*, e Trib. CE, 9 novembre 1999, causa T-114/99, *Csr Pampryl c. Commissione*.

<sup>(26)</sup> Istituito ex art. 118 *quindecies* del Reg. (CE) n. 1234/2007, e costituito oggi dalla c.d. Banca dati "E-Bacchus" <http://ec.europa.eu/agriculture/markets/wine/e-bacchus>, la quale a partire dal 1° agosto 2009 ha sostituito gli elenchi dei v.q.p.r.d.

<sup>(27)</sup> La regola è stabilita, in generale, dall'art. 9 del Reg. (UE) n. 1151/2012, ove si precisa altresì che le misure di protezione nazionale transitoria adottate dagli Stati membri «hanno efficacia solo a livello nazionale e non incidono in alcun modo sugli scambi intraunionali o internazionali».

<sup>(28)</sup> Cfr. S. Amorosino, *La disciplina giuridica del vino. Profili di diritto amministrativo*, in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it) n. 1-2014, p. 63.

<sup>(29)</sup> La previsione in questione, ossia l'art. 94 Reg. (UE) n. 1208/2013 (ex art. 118 *quater*, Reg. 1234/2007), si rifà, grosso modo, all'art. 7 del Reg. (UE) n. 1151/2012, ove si prescrivono le informazioni da inserire nel disciplinare di produzione dei prodotti agroalimentari, in generale, al fine del riconoscimento di una DOP o di una IGP. In Italia, con riguardo al settore vitivinicolo, la norma di riferimento è l'art. 10 del d.lgs. 61/2010, il quale disciplina appunto il contenuto del disciplinare sulla scorta delle previsioni dettate in sede europea, indicando una serie di ulteriori requisiti, poi ulteriormente precisati dall'art. 5 del decreto Mipaaf 7 novembre 2012, sulla procedura a livello nazionale per la presentazione e l'esame delle domande di protezione delle DOP e IGP dei vini e di modifica dei disciplinari.



sorta di regolamento alle cui singole previsioni i produttori debbono conformarsi affinché i loro prodotti possano fregiarsi di Dop o Igp ed essere commercializzati con tali “qualificazioni”, e sulla sua base avranno dunque luogo i relativi controlli di qualità<sup>30</sup>.

Si tratta, dunque, di un procedimento “multi-livello”, che parte su iniziativa dei produttori, passando *in primis* per la Regione, e poi per il Ministero (con il parere tecnico del Comitato Vini), e termina dinanzi alla Commissione europea, e “composito” (o “composto”), sia sotto il profilo strutturale, appunto per l’essere caratterizzato da fasi che si svolgono sia a livello nazionale che comunitario, sia dal punto di vista soggettivo, poiché vi prendono parte sia soggetti nazionali che europei<sup>31</sup>; nel caso di specie, i caratteri della composizione si ritrovano nella circostanza della cooperazione tra amministrazione europea e amministrazione nazionale nell’esercizio di una funzione congiunta e in vista del conseguimento di un medesimo fine<sup>32</sup>.

Una volta approvato, su domanda degli stessi soggetti abilitati a presentare domanda di registrazione, il disciplinare può essere sottoposto a modifiche che si rendano necessarie alla luce dell’evoluzione delle conoscenze scientifiche e tecniche, o per rivedere la delimitazione della zona geografica di produzione indicata nella domanda di registrazione; si segue, in questo caso, salvo specifiche e ben individuate differenziazioni, la stessa procedura prevista per la registrazione *ex novo* di vini Dop o Igp<sup>33</sup>.

3.1.- (segue) *Sulla natura dell’atto nazionale che dispone la pubblicazione del disciplinare e la sua trasmissione alla Commissione UE*

Nella vicenda in esame, come si è visto, la richiesta di

modifica del disciplinare di produzione era stata presentata dal Consorzio di tutela dei vini “Emilia”; a seguito dell’espletamento della relativa procedura a livello nazionale, il Mipaaf aveva adottato il provvedimento del 7 marzo 2013, con cui aveva provveduto a pubblicare sul sito internet dello stesso Ministero la proposta di modifica e a trasmettere la richiesta di modifica con la relativa documentazione alla Commissione europea. Sulla scorta di tale provvedimento, il Ministero ha poi adottato il decreto 31 luglio 2013, con cui ha concesso l’autorizzazione all’etichettatura provvisoria dei vini “Emilia” e “dell’Emilia” prodotti in conformità alle modifiche introdotte nel disciplinare di produzione, così autorizzando di fatto l’applicazione provvisoria del nuovo disciplinare di produzione, in attesa dell’approvazione da parte della Commissione europea.

Ad emergere, dall’analisi della specifica vicenda, è pertanto la questione relativa alla natura di un provvedimento nazionale, quale quello adottato dal Mipaaf il 7 marzo 2013, con il quale viene disposta la pubblicazione della proposta di modifica di un disciplinare di produzione e la sua trasmissione, unitamente ai pertinenti documenti, alla Commissione europea, ai fini della decisione finale sulla registrazione del prodotto come Dop o Igp.

Come ricordato, il TAR ha ritenuto che il provvedimento del Mipaaf del 7 marzo 2013 non sia configurabile quale atto di approvazione - in senso proprio - del nuovo disciplinare di produzione, ma quale provvedimento di mera pubblicazione dello stesso, al fine poi di essere trasmesso alla Commissione europea. Così facendo, i Giudici si sono conformati alla posizione del Mipaaf, il quale, nel rigettare le istanze in deroga precedentemente avanzate dalle aziende ricorrenti, aveva più volte escluso che il provvedimento del 7 marzo 2013 avesse natura di atto amministrativo, affermando la vigenza del solo discipli-

<sup>(30)</sup> Cfr. N. Lucifero, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare: marchi e segni del territorio*, in L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, *Trattato di Diritto Agrario*, Utet, Torino, 2011, p. 321 ss., e spec. p. 386 ss.

<sup>(31)</sup> M. Conticelli, *Il procedimento europeo di registrazione delle denominazioni di origine protetta*, cit., p. 318

<sup>(32)</sup> Si veda G. della Cananea, *I procedimenti amministrativi composti dell’Unione europea*, in F. Bignami e S. Cassese (a cura di), *Il procedimento amministrativo nel diritto europeo*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 307-334, il quale parla dei c.d. procedimenti “composti” come di «sequenze di attività nelle quali intervengono sia l’amministrazione europea, sia quelle nazionali». Cfr. inoltre M.P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 336 ss., e Id., *I procedimenti composti nel diritto comunitario e nel diritto interno*, in *Attività amministrativa e tutela degli interessati: l’influenza del diritto comunitario*, Torino, 1997, p. 55 ss., che definisce i procedimenti composti come «quei procedimenti che si svolgono in parte a livello comunitario, in parte a livello statale, preordinati ad interessi di vario genere e combinati in modo diverso, con la prevalenza, in certi casi, del profilo comunitario, in altri casi del profilo nazionale».

<sup>(33)</sup> Cfr. art. 105, Reg. (UE) n. 1308/2013 (ex art. 118 *octodecies*, Reg. 1234/2007) e art. 20 Reg. (CE) n. 607/2009. A livello nazionale, all’art. 10 d.lgs. 61/2010, è previsto che per la modifica dei disciplinari DOP e IGP si applichino per analogia le norme previste per il riconoscimento, conformemente alle disposizioni previste dalla normativa comunitaria e dall’apposito decreto nazionale riguardante la procedura per la presentazione e l’esame delle domande di riconoscimento di Dop e Igp e la modifica dei disciplinari (il citato Decreto 7 novembre 2012).

nare approvato con il DM 30 novembre 2011.

Il Consorzio tutela vini "Emilia" ha invece lasciato trasparire dalla sue argomentazioni una differente posizione circa il "valore" da riconoscere al provvedimento ministeriale del marzo 2013. Nell'affermare che «è del tutto indifferente che si applichi in vecchio disciplinare del 2011 o quello *approvato* con D.M. del 2013 (*corsivo nostro*)», esso avrebbe evidentemente riconosciuto al provvedimento ministeriale del marzo 2013 l'efficacia sostanziale di provvedimento amministrativo, attraverso cui viene appunto "approvato", seppur provvisoriamente, il nuovo disciplinare; con la conseguenza, che il precedente disciplinare del 2011, invece, non sia più applicabile. Secondo il Consorzio, quindi, l'adozione del provvedimento che dispone la pubblicazione sul sito della proposta di modifica del disciplinare, e la sua trasmissione alla Commissione europea, non avrebbe avuto come effetto quello di concludere il procedimento di riconoscimento dell'IGP in questione, spettando evidentemente la decisione finale sulla registrazione alla Commissione europea, ma avrebbe pur sempre dato luogo alla conclusione della fase nazionale del procedimento di registrazione, la quale a sua volta avrebbe implicato l'applicazione, seppur provvisoria, del nuovo disciplinare, in attesa della valutazione e decisione finale in sede europea.

La procedura prevista per il riconoscimento delle indicazioni geografiche nell'ambito dell'Unione europea - applicabile, *mutatis mutandis*, anche nel caso di modifiche del disciplinare di produzione di prodotti DOP e IGP che siano già stati oggetto di registrazione - come ricordato, è configurabile quale procedimento "composito" sia sotto il profilo strutturale che soggettivo, in cui intervengono sia l'amministrazione europea, sia quella nazionale, ciascuna nell'esercizio delle rispettive competenze.

Sembrerebbe, quindi, che tanto il Mipaaf, quanto il TAR, laddove hanno affermato che il provvedimento in questione non si configura quale provvedimento di

approvazione della modifica del disciplinare di produzione del vino IGP in questione, bensì, semplicemente, di pubblicazione dello stesso, abbiano voluto utilizzare un linguaggio rispettoso della formale ripartizione di competenze tra Stati membri e Commissione. Una ripartizione, che per un verso è netta e ben delineata, rimanendo le due fasi abbastanza separate e spettando al solo livello europeo di intervento la decisione finale sul conferimento della tutela mediante registrazione del prodotto come Dop o Igp; per altro verso, però, si traduce, nella sostanza, in un procedimento funzionalmente unitario, che si conclude con un atto finale della Commissione UE, che recepisce al proprio interno tanto la valutazione condotta dalla stessa istituzione dell'UE, tanto la decisione adottata dalle autorità nazionali ad esito della fase di valutazione preliminare, la quale ha un'evidente funzione strumentale rispetto alle fasi ad essa successive<sup>34</sup>.

Ebbene, l'atto nazionale con cui si conclude la fase nazionale di valutazione preliminare - e quindi, nel caso di specie, il provvedimento ministeriale del 7 marzo 2013 - sebbene qualificabile come mero atto endoprocedimentale, in quanto parte integrante del più ampio procedimento amministrativo (composto) previsto per ottenere il riconoscimento di una Dop o Igp a livello europeo, avrebbe nondimeno l'effetto sostanziale di concludere una delle due fasi in cui si articola il suddetto procedimento, comportando, di fatto, l'approvazione, seppur provvisoria, del nuovo disciplinare di produzione; così facendo, tale atto andrebbe indubbiamente ad incidere sulle posizioni soggettive dei ricorrenti. Si consideri, peraltro, che la diffusione dei procedimenti composti, oltre ad essere legata alla "crisi" del tradizionale modello di attuazione del diritto comunitario<sup>35</sup>, si ricollega altresì all'affermazione di un orientamento della giurisprudenza comunitaria teso ad attenuare la connotazione del procedimento come sequela di atti rigidamente articolata in relazione all'effetto finale - l'unico di regola giuridicamente rilevante<sup>36</sup> - e volto a riconoscere rilievo, inve-

<sup>(34)</sup> V. in questo senso M. Conticelli, *op. cit.*, pp. 343-344

<sup>(35)</sup> Parla di "crisi" del tradizionale modello di attuazione comunitaria L. Maeso Seco, *I procedimenti composti comunitari: riflessioni intorno alla problematica della impossibilità a difendersi ed eventuali alternative*, in G. della Cananea, M. Gnes (a cura di), *I procedimenti amministrativi dell'Unione europea. Un'indagine*, Atti del Convegno di studio Urbino, 14 marzo 2003, Torino, 2004, p. 11 ss.

<sup>(36)</sup> La visione tradizionalmente propria dei diritti amministrativi nazionali distingue nettamente, sotto il profilo della rilevanza giuridica, tra atti finali e atti del procedimento (endoprocedimentali), considerando questi ultimi, in linea di massima, privi di autonomia ed immediata lesività; il provvedimento finale afflittivo sarebbe l'unico atto giuridicamente rilevante, e perciò impugnabile per far valere, eventualmente in via derivata, gli ipotizzati vizi di legittimità. La questione dell'impugnabilità degli atti endoprocedimentali facenti parte di procedimenti amministrativi composti è venuta in rilievo soprattutto nella nota sentenza *Borelli* (C. Giust., 12 dicembre 1992, causa 97/91, *Borelli Spa c. Commissione*, in *Racc.*, 1992, p. 6313 ss.), in cui la Corte ha stabilito che un atto nazionale che si inserisca in un *iter* decisionale comunitario (nel caso di specie un parere emanato dal competente organo nazionale nell'ambito della procedura di assegnazione di

ce, anche ad atti che, seppur non qualificabili tecnicamente come provvedimenti finali, possono nondimeno avere una valenza lesiva diretta<sup>37</sup>.

La capacità del provvedimento in questione di avere una tale efficacia sarebbe peraltro confermata, oltre che dalla circostanza per cui il TAR ne ha ammesso in precedenza l'impugnazione, soprattutto dal fatto che lo stesso Ministero, nell'adottare il provvedimento di autorizzazione provvisoria all'etichettatura dei vini "Emilia" o "dell'Emilia" ottenuti in conformità al disciplinare modificato, ha evidentemente finito per accordare applicazione transitoria a tale nuovo disciplinare, in attesa della decisione finale della Commissione UE (in tal modo ampliando, seppur "a termine", la libertà d'impresa - e i diritti ad essa strumentali - di taluni soggetti).

Gli stessi Giudici, d'altronde, nell'esaminare il profilo relativo alla durata temporale della deroga di cui all'art. 6, par. 4, del Reg. 607/2009, riguardante la possibilità di effettuare attività di vinificazione "al di là delle immediate vicinanze della zona geografica delimitata", hanno constatato - riprendendo le argomentazioni del Consorzio - che tale deroga era consentita dalla suddetta previsione esclusivamente fino al 31 dicembre 2012, e che lo stesso disciplinare del 2011 prevedeva tale limite temporale; essi hanno da ciò dedotto una coerenza dell'azione amministrativa, nella misura in cui il nuovo disciplinare, pubblicato (*rectius*: approvato) con provvedimento del Marzo 2013, nulla ha innovato, sotto tale profilo, rispetto a quanto risultava in base al vecchio disciplinare successivamente alla data del 31 dicembre 2012: in ogni caso, a partire da tale data, la vinificazione "al di là delle immediate vicinanze della zona geografica delimitata" non sarebbe più stata possibile.

La pronuncia in esame appare ulteriormente significativa laddove i Giudici, proprio nell'accingersi a comparare la situazione derivante dalle previsioni del vecchio e del nuovo disciplinare per quanto concerne la possibilità di svolgere attività di vinificazione fuori zona di produzione, hanno sottolineato come il giudizio amministrativo sia ormai strutturato come «giudizio sul rapporto, volto all'accertamento della fondatezza della pretesa sostanziale dedotta in giudizio dalla parte ricorrente».

Come noto, in dottrina è ormai in corso da anni una discussione in merito all'oggetto tipico del processo amministrativo. Se la posizione tradizionale della dottrina è da sempre stata quella di configurarlo come un processo di tipo impugnatorio, avente per oggetto un atto amministrativo di cui si vuole ottenere l'annullamento, altre posizioni si sono poste nella direzione di una visione del processo amministrativo come giudizio avente ad oggetto il rapporto amministrativo controverso, ritenendo che lo stesso processo si stia trasformando da "giudizio sull'atto", teso a verificarne la legittimità alla stregua dei vizi denunciati, a un "giudizio sul rapporto", volto appunto a valutare la fondatezza della pretesa sostanziale dedotta in giudizio<sup>38</sup>.

Nel caso di specie, nel compiere la suddetta affermazione, il TAR Lazio sembra peraltro aver confermato non solo tale *trend* evolutivo con riguardo alla concezione della natura del processo amministrativo, ma anche la parallela evoluzione registratasi relativamente al ruolo degli stessi giudici amministrativi. Nel quadro di un processo caratterizzato dalla *frammentazione del sistema delle fonti precettive* e, parallelamente, dalla moltiplicazione dei centri di regolazione, secondo una

contributi del Fondo europeo di orientamento e garanzia), deve essere sindacato dal giudice nazionale in ordine alle questioni che attengono alla sua legittimità. Per un commento alla sentenza v. R. Caranta, *Sull'impugnabilità degli atti endoprocedimentali adottati dalle autorità nazionali nelle ipotesi di coamministrazione*, in *Foro amm.*, 1994, p. 752; cfr. altresì M. Veronelli, *Procedimenti composti e problemi di tutela giurisdizionale*, in G. della Cananea, M. Gnes (a cura di), *I procedimenti amministrativi dell'Unione europea*, cit., p. 59 ss. (37) M.P. Chiti, *I procedimenti composti nel diritto comunitario e nel diritto interno*, cit., p. 62 e p. 68. Cfr., in senso analogo, G. della Cananea, *I procedimenti amministrativi composti dell'Unione europea*, cit., p. 309, secondo cui tale tipologia di procedimenti non riproduce il tradizionale modello di azione, in cui l'atto finale del procedimento è quello che produce effetti sugli interessi dei privati, ed è il solo, pertanto, a poter essere oggetto di impugnazione.

(38) Su tali profili, v. F. Scoca, *Giustizia amministrativa*, cit., p. 152 ss, il quale rileva come sia possibile ritenere che sia il "rapporto" ad assumere il ruolo di oggetto del processo amministrativo, laddove per rapporto giuridico si intenda un rapporto tra soggetti titolari di situazioni soggettive contrapposte ma concernenti un medesimo oggetto. L'oggetto del giudizio amministrativo sarebbe quindi la legittimità degli atti che costituiscono esercizio del potere amministrativo, in funzione della tutela dell'interesse legittimo (o eventualmente del diritto soggettivo) delle parti private, ossia il rapporto amministrativo come dedotto nella domanda giudiziale. Per una ricostruzione del giudizio amministrativo come giudizio sul rapporto, cfr., fra le opere più risalenti, A. Piras, *Struttura del giudizio e legittimazione al processo*, in *Interesse legittimo e giudizio amministrativo*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1962, p. 125 e ss.; G. Berti, *Connessione e giudizio amministrativo*, Padova 1970, p. 23 ss.

struttura ormai *multilivello*<sup>39</sup>, il giudice amministrativo sarebbe divenuto “centro necessario di sintesi e di addensamento delle scelte di governo”, atteggiandosi, dunque, a *giudice regolatore*, che a fronte di un’attività della PA sempre più intensamente rivolta alla regolazione dei rapporti fra imprese, oltre che dei rapporti fra imprese e la stessa PA, ha assunto sempre più spesso le vesti di giudice e *lawmaker* nei rapporti privati fra imprese<sup>40</sup>.

#### 4.- Il legame tra prodotto e territorio, fra garanzie di qualità e di informazione

La decisione del TAR Lazio appare altresì meritevole di segnalazione per il fatto di ricollegarsi, in un certo qual modo, ad un *corpus* giurisprudenziale che, tanto a livello europeo quanto nazionale, è intervenuto sul tema della valorizzazione della qualità dei prodotti agricoli alimentari e delle modalità con cui deve essere tutelato e garantito il legame fra territorio e prodotto.

La questione della “caratterizzazione” del legame tra territorio e prodotti Dop o Igp è spesso emersa in occasione di vicende giudiziali riguardanti il c.d. “condizionamento” dei prodotti agricoli e alimentari, ossia

a fronte di previsioni dei disciplinari che imponevano lo svolgimento *in loco* di operazioni finali, successive alla produzione e preparatorie del consumo (quali, ad es., stagionatura, affettatura, grattugiamento, taglio, lavaggio o, per i vini, imbottigliamento). Ad esito di un certo percorso evolutivo, peraltro non sempre lineare, la giurisprudenza avrebbe privilegiato un orientamento volto a valorizzare il radicamento territoriale della filiera produttiva e la correlazione tra reputazione del prodotto e zona geografica, riconoscendo che il condizionamento all’interno della zona geografica delimitata può essere legittimamente imposto da un disciplinare come presupposto per l’uso del segno geografico<sup>41</sup>; le misure miranti alla valorizzazione della qualità dei prodotti agricoli Dop e Igp, attraverso la “trattenibilità” in zona d’origine delle fasi della produzione o ad essa correlate, possono trovare una loro giustificazione, anche se contrastanti con il principio di libera circolazione delle merci, allorché funzionali alla tutela della reputazione e dell’immagine industriale del prodotto<sup>42</sup>. I primi casi di “condizionamento” che diedero luogo a pronunce giurisprudenziali, a livello europeo, riguardarono peraltro proprio il settore vitivinicolo, in cui non di rado i disciplinari di vini di qualità stabiliscono l’obbligo di imbottigliamento (quale fase successiva alla coltivazione delle uve e alla vinificazione) nella zona di

<sup>(39)</sup> Di struttura multilivello si parla da tempo in dottrina con riferimento all’Unione europea, utilizzando le espressioni *multilevel governance* e *multilevel regulation*, in quanto espressive di un contesto di molteplici e differenti, ma interconnessi, livelli politico-governativi che intervengono in funzione di regolazione. Cfr. in dottrina, *ex multis*, N. Chowdhury, R.A. Wessel, *Conceptualising Multilevel Regulation in the EU: A legal translation of Multilevel Governance*, in *Eur. Law Journal*, 2012, 18(3), p. 335 ss.; A. Føllesdal, R.A. Wessel and J. Wouters, (eds), *Multilevel Regulation and the EU: The Interplay between Global, European and National Normative Processes*, Martinus Nijhoff Publishers, 2008; T. Conzelmann - R. Smith (eds.), *Multi-level Governance in the European Union: taking stock and looking ahead*, Baden-Baden: Nomos, 2008. Emblematico rispetto a questo processo di costruzione di un *ordinamento multi-level*, come rilevato, è peraltro proprio la disciplina del diritto alimentare, frutto dell’integrazione di una molteplicità di fonti regolatrici, ma anche di fini, di strumenti di intervento, di soggettività e competenze pubbliche e private; v. F. Albisinni, *Dalla legislazione al diritto alimentare: tre casi*, in q. *Riv.*, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it) 2007, n.1, p. 6 ss.

<sup>(40)</sup> Così F. Albisinni, *Prodotti alimentari o agroalimentari? Il Tar del Lazio, Giudice del mercato e law maker, smentisce il MIPAAF e l’AGCM*, in q. *Riv.*, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it) 2013, n. 3, p. 33 ss., il quale sottolinea appunto come il contenzioso amministrativo sia ormai chiamato ad un ruolo che non è più soltanto quello tradizionale, di solutore dei conflitti fra singolo e P.A., ma anche, soprattutto, di ricostruttore del quadro regolatorio che l’azione di governo (amministrativa e legislativa) pone alle imprese, sicché il giudice amministrativo avrebbe affiancato al tradizionale sindacato di legittimità dell’atto amministrativo un sindacato sulle regole, di fonte amministrativa e regolamentare, e anche legislativa.

<sup>(41)</sup> Sulla tematica, cfr., in dottrina, L. Costato, *Tracciabilità e territorio: il confezionamento delle DOP e IGP in loco*, in *Dir. giur. agr. amb.*, n. 5/2003, p. 294 ss.; D. Bianchi, *In vitro veritas, ovvero, dell’imbottigliamento obbligatorio dei vini di qualità nella regione di produzione alla luce della giurisprudenza e legislazione comunitaria*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2001, p. 24 ss.; M. Borraccetti, *Trasformazione di un prodotto e suo confezionamento nel rispetto delle denominazioni d’origine*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, II, p. 447 ss.; F. Capelli, *Il condizionamento dei prodotti contrassegnati con DOP e IGP secondo le nuove disposizioni inserite nel regolamento CEE n. 2081/92 sulle denominazioni di origine*, in *Dir. com. e scambi int.*, 2003, p. 105 ss.; S. Rizzioli, *Il condizionamento dei prodotti con denominazione di origine*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, II, p. 458 ss.

<sup>(42)</sup> Il riconoscimento sul piano normativo della possibilità di un “condizionamento” è avvenuto, a livello europeo, con il Reg. (CE) n. 692/2003, che ha integrato l’allora vigente Reg. (CE) n. 2081/92, poi sostituito dal Reg. (Ce) n. 510/2006, e, da ultimo, dal Reg. (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità nell’UE (nella cui versione italiana, per la verità, figura il termine “confezionamento” anziché “condizionamento”; si veda, sul punto, P. Borghi, *L’insostenibile leggerezza delle versioni linguistiche: condizionamento e confezionamento dei prodotti DOP e IGP nel recente regolamento UE n. 1151/2012*, in q. *Riv.*, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it) n. 3-2013, p. 29 ss.

produzione. Mentre in origine, il legame tra qualità e territorio sembra stato interpretato in modo “debole”, nella misura in cui i giudici europei hanno collegato la legittimità di simili misure di condizionamento alla circostanza che le stesse risultino obiettivamente necessarie per la conservazione delle caratteristiche peculiari del vino, accogliendo così un modello di qualità fondato su elementi materiali e misurabili del prodotto, successivamente la giurisprudenza europea si è orientata verso un modello di qualità maggiormente incentrato su elementi immateriali, quali la reputazione del prodotto, e il radicamento con il territorio e con le tradizioni locali di produzione, rinvenendo il presupposto per la tutela del nome geografico nell’esigenza di tutelare, non tanto la qualità in sé del prodotto, quanto piuttosto la reputazione di tale qualità legata al territorio, anche laddove il nesso tra qualità e territorio non sia oggettivamente dimostrabile<sup>43</sup>

Anche a livello nazionale, in diverse occasioni la giurisprudenza è stata chiamata ad esprimersi sulla legittimità di disposizioni dei disciplinari che imponevano l’imbottigliamento *in loco* dei vini con denominazione geografica. Nelle vicende relative al vino Frascati DOC e al vino Chianti Classico DOCG<sup>44</sup>, ad esempio, il TAR Lazio aveva, seppur per motivi procedurali, annullato i decreti ministeriali che avevano imposto l’obbligo dell’imbottigliamento (e affinamento, nel caso del Chianti) in zona di origine, non avendo gli stessi decreti giustificato con elementi obiettivi l’utilità e il carattere indispensabile di un tale condizionamento ai fini del mantenimento delle caratteristiche specifiche

acquisite dal vino; l’obbligo di imbottigliamento nella zona di origine, dunque, secondo i Giudici, sarebbe stato giustificato solo a fronte dell’esigenza dimostrata di garantire caratteristiche materiali e misurabili del prodotto, altrimenti non ottenibili. In modo non molto dissimile aveva poi concluso, in secondo grado, il Consiglio di Stato, affermando che l’eventuale imbottigliamento in zona d’origine debba dimostrarsi essere una tecnica necessaria per tutelare la qualità del prodotto<sup>45</sup>. Così facendo, il giudice nazionale si era collocato nel solco originariamente tracciato dalla Corte di giustizia, interpretando il sistema di riconoscimento delle denominazioni di origine come orientato a privilegiare aspetti materiali e misurabili del prodotto rispetto a profili di appartenenza al territorio<sup>46</sup>.

Successivamente, però, il giudice amministrativo sembra aver mutato indirizzo. Nelle vicende relative al vino Soave e, più di recente, al vino Vermentino di Sardegna<sup>47</sup>, è stata riconosciuta la legittimità di previsioni che impongono l’obbligo di affinamento e di imbottigliamento nella zona interessata di produzione, ritenendo che tali operazioni costituiscano di per sé un mezzo idoneo, necessario e proporzionato rispetto all’obiettivo consistente nel preservare la notevole reputazione di un prodotto di qualità, senza che sia necessaria una prova tecnica circa la sussistenza di condizioni ottimali dell’imbottigliamento e della lavorazione del vino in zona<sup>48</sup>.

Sul piano normativo, la consapevolezza da parte dell’Unione europea dell’importanza dell’identificazione dell’origine del vino, per via della notevole influen-

<sup>(43)</sup> Cfr. le note sentenze *Rioja I* (C. Giust., 9 giugno 1992, in causa C-47/90, *Delhaize et Le Lion*, in *Racc.*, 1992, pag. I-3669) e *Rioja II*, (C. Giust., 16 maggio 2000, causa C-388/95, *Regno del Belgio c. Regno di Spagna*) su cui v. F. Albisinni, *Azienda Multifunzionale, Mercato, Territorio*, Milano, Giuffrè, 2000, cap. VI, e cfr. anche, in relazione a vicende non riguardanti il settore vitivinicolo, le sentenze relative al Grana Padano e al Prosciutto di Parma (C. giust., 20 maggio 2003, causa C-469/00, *Ravil sarl c. Biraghi spa*, e causa C-108/01, *Consorzio del prosciutto di Parma - Salumificio S. Rita c. Asda Stores*), in cui veniva in rilievo la legittimità delle previsioni dei disciplinari di tali prodotti che vietavano operazioni quali grattugiamento e affettatura fuori dalla zona geografica di produzione.

<sup>(44)</sup> T.A.R. Lazio, sez. II *ter*, 1 marzo 1999, n. 763 e T.A.R. Lazio, sez. II *ter*, 5 novembre 1998, n. 1818.

<sup>(45)</sup> Cons. Stato, Sez. VI, 9 ottobre 2000, n. 5388; Cons. Stato, Sez. VI, 12 dicembre 2000, n. 6567.

<sup>(46)</sup> In questi termini, F. Albisinni, *Il Frascati, il Chianti e la via della Svizzera. Vini doc, imbottigliamento in zona di produzione e libertà dei commerci*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 1999, p. 517 ss.

<sup>(47)</sup> T.A.R. Lazio, Sez. II *ter*, 8 gennaio 2003, n. 1670 e T.A.R. Sardegna, Sez. I, 8 marzo 2012, n. 268). Cfr., sulle vicende, rispettivamente, M. Sabbatini, *Imbottigliamento e territorio: il caso «Soave»*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2005, p. 80; S. Masini, *Sull’imbottigliamento in zona d’origine: conflitto di filiera e modello di sviluppo territoriale*, in *q. Riv.*, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it) 2012, n. 2, p. 55 ss;

<sup>(48)</sup> Ad analogo approdo sembrano essere giunti i giudici amministrativi con la sentenza relativa al caso dell’Aceto balsamico di Modena (T.A.R. Lazio, Sez. II *ter*, 28 gennaio 2000, n. 467). In quell’occasione, il TAR ha ritenuto legittimo il decreto ministeriale che aveva delimitato la zona di produzione dell’aceto balsamico ai soli territori delle province di Modena e Reggio Emilia, dando rilievo a valori immateriali e non misurabili della qualità, identificabili nel legame tra le particolari tecnologie di preparazione del prodotto e la tradizione locale instauratasi nel territorio di origine di prodotto. Il Consiglio di Stato, in secondo grado, ha però ribaltato tali conclusioni, ritenendo che l’“aceto balsamico di Modena” sia da considerarsi un prodotto frutto di una tecnologia, che sebbene rispondente ad un procedimento produttivo tipicamente svolto proprio nelle province di Modena e Reggio Emilia, è pur sempre riproducibile in altre zone. Sulla vicenda, v. F. Albisinni, *L’aceto balsamico di Modena, il torrone di Alicante e birra di Warstein (denominazioni geografiche e regole del commercio alimentare)*, in *Riv. dir. agr.*, II, 2001, p. 101 ss.

za che l'area geografica di produzione può avere sulla "cittadinanza", la tipicità e la qualità di tale prodotto<sup>49</sup>, ha spinto a delineare una disciplina giuridica fortemente improntata alla valorizzazione della qualità attraverso il radicamento territoriale della produzione. È prevista infatti la sussistenza di un rapporto essenziale fra la zona di produzione delle uve e la zona di trasformazione delle stesse, identificando invece come eccezionali le ipotesi di rottura di tale essenziale rapporto. Come fatto rilevare, le prescrizioni concernenti il luogo di vinificazione delle uve, così come orientate a garantire il radicamento locale di tutte le fasi di produzione dei vini di qualità, trovano la loro ragion d'essere in un complesso disegno di interventi sul mercato mirante ad assicurare la qualità e l'autenticità del prodotto (anche attraverso la sua rintracciabilità<sup>50</sup>), e altresì una corretta concorrenza, attraverso l'imposizione di un eguale regime e di analoghi vincoli per i vini di qualità<sup>51</sup> e, conseguentemente, per i produttori di tali vini; produttori, che per il fatto di svolgere la loro attività di vitivinicoltura tanto nel territorio riconosciuto come costitutivo del fattore naturale, quanto secondo le tradizionali tecniche espressione del fattore umano legato al territorio, si vedono riconosciuto il diritto all'esclusiva l'utilizzazione di una specifica denominazione geografica<sup>52</sup>.

La disciplina del settore vitivinicolo parrebbe, sotto questi profili, più stringente di quella dettata dal legislatore europeo con riguardo agli altri prodotti agricoli e alimentari, specie in relazione ai requisiti necessari per il riconoscimento di tutela come IGP. Si è rilevato, al riguardo, che nel momento in cui la normativa rico-

nosce tutela come IGP anche nel caso in cui la zona geografica richiamata dal nome sia collegata a una semplice "reputazione" dell'alimento, e, soprattutto, anche laddove solo una fase del ciclo produttivo avvenga entro la zona "delimitata" dal disciplinare, il legame qualità-territorio viene a subire un evidente "affievolimento": si ammette, cioè, che la denominazione geografica possa essere meramente suggestiva di caratteristiche anche non qualitative, o di qualità anche concretamente non esistenti, e si apre alla possibilità che la zona definita dal disciplinare sia enormemente più ampia di quella menzionata nel nome del prodotto<sup>53</sup>.

Per quanto concerne il vino, è prescritto come requisito del riconoscimento stesso del segno geografico che la produzione (in tutte le sue fasi) avvenga nella zona geografica che costituisce la stessa denominazione geografica, e che è individuata con precisione nel disciplinare del prodotto. Tuttavia, come già ricordato, tale regola ammette delle deroghe, che comportano la possibilità di compiere l'attività di vinificazione al di fuori della zona di produzione. Anche con riferimento alla disciplina sulla qualità dei vini, dunque, parrebbero porsi alcuni interrogativi circa l'effettiva rispondenza della normativa all'obiettivo della promozione della qualità attraverso la valorizzazione dell'elemento territoriale, e soprattutto in merito alla capacità della stessa di realizzare una tutela del consumatore attraverso il soddisfacimento della sua attesa a veder garantita la qualità del vino stesso attraverso la certificazione del territorio d'origine<sup>54</sup>.

Ci si potrebbe chiedere, in particolare, se tale norma-

(49) In questo senso A. Germanò, *La disciplina dei vini. Dalla produzione al mercato*, in q. Riv., [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it) n. 2/2007, p. 3 ss.

(50) Cfr., L. Costato, *Tracciabilità e territorio: il confezionamento delle DOP e IGP in loco*, cit.

(51) Così F. Albinini, *L'origine dei prodotti agroalimentari e la qualità territoriale*, in Riv. dir. agr., 2000, I, p. 23 ss. e Id., *Il Frascati, il Chianti e la via della Svizzera. Vini DOC e imbottigliamento in zona di produzione, e libertà dei commerci*, in Dir. giur. agr. amb., n. 10/1999, p. 517 ss. L'A., in particolare, dà conto di come il riconoscimento dell'esigenza di tutela di una diretta ed immediata identità fra zona di produzione delle uve e zona di vinificazione delle stesse si ritrova(va) già nella disposizione di cui all'art. 6 del Reg. 823/87, il quale prevede(va), appunto, che la trasformazione delle uve in mosti e del mosto dovesse essere effettuata all'interno della regione determinata in cui le uve stesse sono raccolte», salve specifiche deroghe subordinate a rigorose condizioni.

(52) Cfr. A. Germanò, *La disciplina dei vini: dalla produzione al mercato*, cit., p. 7, e in una prospettiva di analisi economica, F. Arfini, G. Belletti, A. Marescotti, *Prodotti tipici e indicazioni geografiche. Strumenti di tutela e valorizzazione*, Gruppo 2013, Tellus Roma, 2010, p. 24 ss.

(53) Così P. Borghi, *I requisiti di tutela dei prodotti di qualità*, in q. Riv., [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it) n.2/2009, p. 11 ss., il quale sottolinea: «La necessità che il limite geografico entro cui deve avvenire almeno una delle fasi produttive dell'IGP (unico legame materiale rimasto al territorio, per queste ultime) sia individuato dal solo disciplinare, ma non dal nome geografico utilizzato come segno distintivo, finisce per legittimare vere e proprie deroghe ai principi dell'etichettatura, con discrasie talvolta notevoli fra il luogo menzionato nella IGP e il luogo (entro la "zona delimitata" dal disciplinare) dove effettivamente avviene quella singola fase della produzione».

(54) Cfr. R. Ricci Curbastro, *I punti di forza dei vini europei di fronte alla globalizzazione*, in q. Riv., [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it) 2007, n. 2, p. 29 ss.

tiva, nella misura in cui, da un lato stabilisce tra i requisiti per il riconoscimento come Dop o Igp di un vino che l'intera produzione debba avvenire nella zona geografica delimitata, e dall'altro contiene delle previsioni derogatorie che "ammorbidiscono" tale rigida prescrizione, possa rispondere effettivamente alla *ratio* che, fra le altre, avrebbe connotato l'intervento normativo dapprima statale, poi europeo, in materia di denominazioni d'origine: conservare, nelle leali relazioni commerciali, la veridicità della relazione tra un prodotto e la specifica area geografica di sua produzione, mantenendo presso i consumatori il collegamento che un determinato nome geografico in loro suscita con riguardo ad un prodotto<sup>55</sup>.

Nel caso di specie, ad essere contestato dalle ricorrenti in giudizio è stata la disposizione del "nuovo" disciplinare dei vini IGT "Emilia" che prevede l'estensione della zona geografica in cui sono ammesse le attività di vinificazione di tali vini alle province di Mantova e Cremona (e Ravenna e Forlì-Cesena), impedendo, invece, che tali operazioni siano compiute da aziende (come le ricorrenti) situate in province poste "al di là delle immediate vicinanze della zona geografica delimitata" nel disciplinare, così come in precedenza ammesso in forza della corrispondente previsione del "vecchio" disciplinare del 2011, a sua volta richiamante l'art. 6 del Reg. 607/2009.

Il TAR, come visto, si è limitato a rilevare che la normativa europea, e correttamente, di riflesso lo stesso disciplinare approvato con DM del 30 novembre 2011, ammettevano tale possibilità esclusivamente fino al 31 dicembre 2012; di talché, le ricorrenti, non sarebbero più comunque legittimate a compiere tali operazioni. Quanto all'inclusione delle province di Mantova e Cremona nell'area possibile compiere la vinificazione dei vini "Emilia", il TAR ha constatato che queste province sono da considerarsi unità amministrative limitrofe alle province il cui territorio costituisce zona di produzione dei vini IGT "Emilia" o "dell'Emilia"; conformemente all'art. 6, par. 4, 1° capov., lett. a), pertanto suscettibili di deroga ai fini dello svolgimento in esse dell'attività di vinificazione. Il giudice nazionale, quindi, nel caso di specie, si limita a rilevare la corretta attua-

zione della normativa UE da parte dei provvedimenti nazionali contestati (anche se, per la verità, ad essere formalmente oggetto di impugnazione è il solo Dm 31 luglio 2013).

Sebbene i Giudici non siano intervenuti nel merito della questione relativa all'estensione della zona di vinificazione dei vini IGP "Emilia", la vicenda fornisce comunque lo spunto per qualche sintetica riflessione sulla questione della localizzazione in zona di origine delle attività di produzione di prodotti agricoli alimentari, e in specie dei vini Dop o Igp. Con riferimento alla specifica vicenda oggetto di esame, laddove si permette che le operazioni di vinificazione, e in specie di "presa di spuma", atta a conferire le caratteristiche finali alle tipologie "frizzante" e "spumante", vengano effettuate anche nel territorio di province che non sono quelle rientranti nella zona di produzione individuata nel disciplinare, quali Ravenna, Forlì-Cesena, Mantova e Cremona, si verifica una discrasia, se pur "lieve", tra il territorio cui fa riferimento la denominazione geografica, e la zona geografica di produzione indicata nel disciplinare. La mancata corrispondenza tra la zona geografica di produzione, individuata e delimitata con precisione dal disciplinare, e il territorio "comunicato" nel nome geografico utilizzato come segno distintivo, rischierebbe di falsare almeno parzialmente la consapevolezza del consumatore nel compiere le proprie scelte d'acquisto, atteso che queste avvengono, nella maggior parte dei casi, in seguito ad una valutazione veloce, condotta evidentemente senza conoscere quanto disposto dai singoli disciplinari<sup>56</sup>.

Peraltro, sotto un distinto profilo, considerando che ciò che aveva indotto, sul piano giudiziale, a ritenere legittime eventuali previsioni dei disciplinari sull'imbottigliamento in zona d'origine, e sul piano normativo a riconoscere tale possibilità, è soprattutto l'obiettivo di garanzia di qualità e autenticità del prodotto, realizzabile attraverso la collocazione in zona d'origine dell'intera attività di trasformazione delle uve in vino, nonché delle successive fasi, la circostanza che sia proprio la stessa normativa a legittimare deroghe tali da consentire lo svolgimento fuori zona d'origine di attività di vini-

<sup>(55)</sup> A. Germanò, *La regolazione dell'origine e provenienza nel mercato globale*, cit., p. 82. Non sono mancate, tuttavia, posizioni di maggior scetticismo circa il fatto che la protezione delle aspettative dei consumatori sia stato effettivamente l'obiettivo dell'iniziativa normativa del legislatore UE, ritenendo che «una funzione di garanzia della qualità nei confronti del pubblico dei consumatori costituisca una *mera fictio*: una vuota affermazione di principio, utilizzata per giustificare ideologicamente una protezione funzionale ad altri ordini di interessi»; così D. Sarti, *Segni e garanzie di qualità*, in B. Ubertazzi, E. Muniz Espada (a cura di), *Le indicazioni di qualità degli alimenti: diritto internazionale ed europeo*, Giuffrè, Milano, 2009, p. 125.

<sup>(56)</sup> Cfr. E.M. Appiano, *La posizione del consumatore nella nuova OCM vino*, in *Contr. Impr. Eur.*, n.2/2009, p. 993 ss.

ficazione, e di quella specifica fase costituita dalla "presa di spuma", riconosciuta come fondamentale al fine di conferire le caratteristiche peculiari finali alle tipologie dei vini frizzanti e spumanti, potrebbe apparire discutibile, nella prospettiva della conservazione della valorizzazione del legame storico tra prodotto e area geografica di riferimento.

## 5.- Riflessioni conclusive

La sentenza del TAR Lazio, di cui si è dato qui conto, pur non intervenendo nel dettaglio e nel merito della rilevante normativa europea relativa alla tutela dei vini Dop e Igp, ha comunque fornito lo spunto per sviluppare alcune riflessioni riguardanti sia la questione dell'identificazione della natura e dei caratteri del procedimento di registrazione di prodotti Dop e Igp, e, nell'ambito di questo, di un provvedimento interno che concluda la fase nazionale della procedura di modifica del disciplinare di produzione, sia il profilo relativo alla valorizzazione del legame tra prodotto di qualità e territorio d'origine.

Con riguardo a quest'ultimo punto, è noto che l'informazione del valore del territorio attraverso il segno geografico, o toponimo, è una pratica risalente e comune, con cui si cerca di sfruttare sul mercato la reputazione del luogo di produzione e valorizzare i prodotti che da quel territorio derivano<sup>57</sup>; tutelando il segno geografico si tenta così di "cristallizzare" sul piano giuridico il legame qualità-territorio dei prodotti agricoli e alimentari.<sup>58</sup> Per quanto riguarda il vino, la tutela dell'indicazione geografica si contraddistingue per l'esprimere un forte nesso del prodotto con il territorio, che non trasforma il segno geografico in un mero *trade mark*, pur mantenendo comunque, come ogni indicazione geografica nel quadro giuridico europeo, la natura di "diritto ibrido", a cavallo fra le aspirazioni pubblicistiche e gli interessi privati degli operato-

ri economici<sup>59</sup>. Il mercato del vino, di riflesso, si connota per una forte impronta "locale", per via delle strette radici che tale prodotto ha con ben definiti territori d'origine.

Per i vini tutelati a livello europeo attraverso il riconoscimento di Dop e Igp, la questione della valorizzazione della qualità attraverso il radicamento territoriale della produzione è sovente emersa in relazione a vicende di condizionamento, attraverso la localizzazione in zona d'origine di operazioni di imbottigliamento e affinamento. L'orientamento più maturo della giurisprudenza, sia europea che nazionale, è stato quello di ritenere legittima la scelta eventualmente operata in questo senso dal disciplinare di produzione, perché ritenuta funzionale ad assolvere alcuni dei fondamentali obiettivi riconducibili al sistema della disciplina europea dei segni distintivi geografici pubblici, quali la preservazione dello stretto collegamento con il territorio, la certezza della provenienza del prodotto imbottigliato e commercializzato dal territorio tutelato con la denominazione di origine, e dunque, una più elevata tutela del consumatore<sup>60</sup>.

Alla luce di ciò, la previsione di deroghe rispetto alla regola della localizzazione della vinificazione al di fuori del territorio nominalmente individuato come zona di produzione nel disciplinare, anche laddove esse riguardino zone limitrofe o nelle immediate vicinanze della zona di origine, e dunque la possibilità di una estensione di tale area in luogo di una sua restrizione, potrebbe in ipotesi configurarsi come critica rispetto alla tutela dell'interesse del consumatore; la mancata corrispondenza tra il territorio che il consumatore associa al prodotto in forza della denominazione geografica dello stesso, e la zona geografica in cui effettivamente sono realizzate le dinamiche produttive, falserebbe, almeno in parte, l'aspettativa dello stesso consumatore a veder garantita la qualità del vino stesso attraverso la certificazione del territorio d'origine, con una conseguente lesione, più in generale, del suo

<sup>(57)</sup> A. Germanò, *La regolazione dell'origine e della provenienza nel mercato globale, in Il ruolo del diritto nella valorizzazione e promozione dei prodotti agroalimentari*, Atti del Convegno di Pisa, 1-2- luglio 2011, a cura di M. Goldoni, E. Sirsi, 2011, p. 76 ss.

<sup>(58)</sup> Sui "Segni del Territorio" come elemento di identità e di appartenenza, v. F. Albisinni, *I Segni del Territorio*, in *Accademia dei Georgofili*, 16 novembre 1999, in *Atti*, 1999, 182; Id., *Il territorio come regola? Segni del territorio e mercato*, in *Il diritto dell'agricoltura*, 1999, 75, il quale sottolinea: "Il prodotto del lavoro in agricoltura non è il solo bene separato ed individualizzato che percorre il proprio cammino dai campi alla tavola, ma è piuttosto il faticoso e continuo percorso attraverso il quale le risorse naturali assumono e mantengono peculiari caratteristiche produttive. ... In questo senso i "segni del territorio" esprimono un duplice significato: - sono i segni che l'agricoltore ha impresso sul territorio, meglio ancora è l'intero modo di essere del territorio agrario siccome oggetto delle cure dell'agricoltore; - nel medesimo tempo sono i segni che sui prodotti sono impressi dal territorio, siccome non mero contenitore di un'attività indifferenziata, ma esso stesso elemento di conformazione del prodotto.", op. loc. ult. cit.

<sup>(59)</sup> A. Germanò, *La disciplina dei vini, dalla produzione al mercato*, cit.

<sup>(60)</sup> Cfr. S. Masini, *Sull'imbottigliamento in zona d'origine: conflitto di filiera e modello di sviluppo territoriale*, cit.



diritto ad una corretta e trasparente informazione<sup>61</sup>.

Ma ad emergere tra le "pieghe" della pronuncia, si è visto, è in particolare il profilo relativo alla qualificazione di un atto nazionale che, nell'ambito della procedura di modifica del disciplinare di un prodotto Dop o Igp, comporta la conclusione della fase nazionale e l'avvio della fase di valutazione comunitaria da parte della Commissione europea; un atto che si pone in funzione strumentale rispetto alla successiva fase a livello europeo, configurandosi come mero atto intermedio del composito procedimento, ma che sarebbe in grado nondimeno di produrre un effetto sostanziale, incidendo sulle posizioni giuridiche dei soggetti privati interessati, con conseguente possibilità da parte di questi di una sua impugnazione. Tale questione si inserisce nell'ambito della tematica riguardante l'articolazione delle competenze (amministrative) tra Stati membri e Unione europea nella disciplina della tutela dei prodotti agroalimentari di qualità e, altresì, di riflesso, del relativo controllo giurisdizionale.

Un ruolo importante, in questo scenario, è giocato sul piano nazionale dai giudici amministrativi, ai quali è demandata la funzione di interpretazione e applicazione diretta delle regole europee di tutela dei vini "qualificati"<sup>62</sup> in linea con la generale configurazione dei giudici nazionali quali *forum* per eccellenza di applicazione ed operatività del diritto dell'Unione<sup>63</sup>. I giudici amministrativi, e in specie il TAR Lazio, sembrano anche per questa via vedere confermato il loro ruolo generale di giudici delle attività e degli interessi economici, dunque, in definitiva di "giudici del mercato"<sup>64</sup>; ciò si realizzerebbe, però, pur sempre nel quadro del rapporto di "leale cooperazione" con gli organi giurisdizionali europei, i quali, alla luce del processo di "europeizzazione" delle procedure e dei meccanismi di regolazione, rimarrebbero dunque gli attori principali del sistema di tutela giurisdizionale nel mercato agroalimentare.

## ABSTRACT

*Con la sentenza n. 6273 del 12 giugno 2014, il TAR Lazio si è pronunciato in materia di vini DOP e IGP, in relazione ad una vicenda avente ad oggetto la procedura di modifica del disciplinare di produzione dei vini IGP "Emilia" e "dell'Emilia".*

*La pronuncia appare significativa sotto due diversi profili. In primo luogo, essa affronta la questione della natura dell'atto interno che conclude la fase nazionale della procedura amministrativa di modifica del disciplinare, pubblicando lo stesso disciplinare e trasmettendolo poi alla Commissione europea per la decisione finale. In secondo luogo, con la decisione qui oggetto di analisi, i giudici amministrativi hanno specificato la portata della previsione derogatoria di cui all'art. 6, par. 4, del Reg. (CE) n. 607/2009, secondo cui i vini IGP potevano (fino al 31 dicembre 2012) essere vinificati "al di là delle immediate vicinanze dell'area geografica delimitata". Ad emergere, in relazione a quest'ultimo profilo, è la più generale questione relativa al legame che deve sussistere tra il prodotto e il territorio in base alla normativa dell'UE sulle DOP e le IGP.*

*On 12 June 2014, with the decision No. 6273, the Administrative Tribunal of Rome (TAR Lazio) had the opportunity to clarify the matter of EU regulation on wines with protected denominations of origin (PDOs) and protected geographical indications (PGIs), particularly in relation to a specific case concerning the procedure for approval of amendments to the product specification of PGI wines "Emilia" and "dell'Emilia".*

*The decision appears to be relevant from two different perspectives. On the one hand, it deals with the question of the qualification of a domestic act which concludes the national phase of the administrative process of an amendment application, by publishing the*

(<sup>61</sup>) Come sottolineato da P. Borghi, *Tutelare la qualità attraverso la quantità (di norme e di informazioni)*, cit., d'altronde, la tutela del legame territorio-qualità con riferimento ai prodotti agricoli e alimentari, in generale, deriva in larga parte da un'applicazione delle relative previsioni normative che sia coerente con gli obiettivi dichiarati dalle stesse, e più in generale con le previsioni e gli obiettivi generali della normativa alimentare

(<sup>62</sup>) S. Amoroso, *La disciplina giuridica del vino: profili di diritto amministrativo*, cit., p. 64. Cfr. inoltre F. Albisinni, *Luoghi e regole del diritto alimentare: il territorio tra competizione e sicurezza*, in *Dir. giur. agr. amb.*, n. 4/2004, p. 201 ss., che parla di «tutelabilità, anche giudiziale del radicamento territoriale della produzione alimentare» e di «via giudiziaria alla localizzazione delle regole ed alla valorizzazione delle identità territoriali».

(<sup>63</sup>) G. Tesauo, *The Effectiveness of Judicial Protection and Co-operation between the Court of Justice and National Courts*, in *Festschrift til Ole Due: Liber Amicorum*, Copenhagen, 1999, p. 355 ss.

(<sup>64</sup>) In quest'ultimo senso, F. Albisinni, *Prodotti alimentari o agroalimentari? Il Tar del Lazio, Giudice del mercato e law maker, smentisce il MIPAAF e l'AGCM*, cit.

*amended product specification and therefore sending it to the European Commission for the final approval. On the other hand, with the decision here analyzed, the Administrative court specified the range of the exceptional provision contained in art. 6, par. 4 of Reg. (EC) n. 607/2009, which allowed (until 31 December*

*2012) for wines with a PGI to be made into wine "beyond the immediate proximity of the demarcated geographical area". As far as this second point is concerned, the more general topic regarding the link between the product and the territory in the EU regulation on PDOs and PGIs comes into play.*

## La sentenza del T.A.R. Lazio

TAR Lazio – sez. II ter – 12 giugno 2014, n. 6273 – Pres. Politi – Est. Caponigro – F.Ili Martini Secondo Luigi S.p.A. ed altri (Avv.ti G. Gallo e F.A.Argenzio) c/ Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (Avv.ra dello Stato), Regione Romagna (Avv.ti F.Mastragostino e M.C.Lista), Consorzio Tutela Vini Emilia (Avv.ti F.Albisinni e S.Amorosino)

### **Etichettatura transitoria dei vini IGT "Emilia" o "dell'Emilia"**

*Per 'indicazione geografica' dei vini si intende che la produzione avviene in detta zona geografica, e purché lo preveda il disciplinare di produzione, un prodotto ad indicazione geografica protetta può essere vinificato: a) in una zona nelle immediate vicinanze della zona geografica delimitata; b) in una zona situata nella stessa unità amministrativa limitrofa in conformità alle disposizioni nazionali; c) per le indicazioni geografiche transfrontaliere, oppure se vige un accordo sulle misure di controllo tra due o più Stati membri o tra uno o più Stati membri e uno o più paesi terzi, un prodotto ad indicazione geografica protetta può essere vinificato in una zona situata nelle immediate vicinanze della zona geografica delimitata.*

(Omissis)

FATTO

Il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, con decreto del 31 luglio 2013, ha autorizzato i produttori interessati, ai sensi dell'art. 13 del DM 7 novembre 2012, ad avvalersi delle disposizioni di etichettatura transitoria di cui all'art. 72 del Reg. CE n 607/2009 per i vini IGT "Emilia" o "dell'Emilia", nei riguardi delle produzioni ottenute in conformità alle modifiche inserite nella proposta di modifica del relativo disciplinare di cui al provvedimento 7 marzo 2013 rispetto al disciplinare da ultimo approvato con il DM 30 novembre 2011.

Il provvedimento del 7 marzo 2013, ai sensi dell'art. 9

DM 7 novembre 2012, ha disposto la pubblicazione sul sito internet del Ministero della proposta di modifica del disciplinare di produzione del vino IGP "Emilia" o "dell'Emilia" ed ha trasmesso alla Commissione UE la richiesta di modifica in questione e la relativa documentazione.

La proposta di modifica prevede all'art. 5 che "la produzione dei vini e dei mosti di uve parzialmente fermentati ad indicazione geografica tipica "Emilia" o "dell'Emilia", l'elaborazione e la presa di spuma delle tipologie frizzante e spumante, così come definita all'art. 6 - comma 1 del Reg. CE n. 607/2009 e successive modificazioni, devono avvenire all'interno del territorio delimitato all'art. 3 del presente disciplinare. E' tuttavia consentito, che tali operazioni, ivi compresa la presa di spuma atta a conferire le caratteristiche finali alle tipologie "frizzante" e "spumante", possano essere effettuate nell'ambito del territorio delle province di Ravenna, Forlì-Cesena, Mantova, Cremona".

Di talché - essendo stata esclusa la deroga di cui al precedente disciplinare a coloro che avessero effettuato le operazioni di vinificazione al di fuori della zona di produzione, tuttavia estendendo la possibilità preclusa alle province di Mantova e Cremona - le aziende ricorrenti hanno proposto il presente ricorso, articolato nei seguenti motivi di impugnativa:

Sviamento ed eccesso di potere; contraddittorietà; difetto di istruttoria e motivazione; violazione di legge: art. 72 del Reg. CE n. 607/2009 ed art. 13 del D.M. 7 novembre 2012.

Il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, nei provvedimenti di reiezione delle istanze in deroga proposte dalle ricorrenti, avrebbe escluso che l'atto del 7 marzo 2013 abbia natura di provvedimento amministrativo, affermando la vigenza del solo disciplinare da ultimo consolidato con il DM 30 novembre 2011, per cui sarebbe illegittimo l'impugnato provvedimento del 31 luglio 2013, con cui l'amministrazione, in contrasto con quanto affermato nei precedenti provvedimenti di reiezione delle istanze di deroga, avrebbe finito per attribuire, ad esclusivo vantaggio degli ultimi operatori delle nuove province ricomprese nella zona delimitata, efficacia amministrativa all'atto del 7 marzo 2013.

Il provvedimento impugnato, inoltre, sarebbe stato adottato in pendenza di cinque ricorsi proposti avverso l'atto del 7 marzo 2013 ed avverso i provvedimenti di reiezione delle istanze in deroga. ...

## DIRITTO

...

2. Nel merito, il ricorso è infondato e va di conseguenza respinto.

Il decreto del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali del 30 novembre 2011 – concernente l'applicazione dei disciplinari di produzione dei vini DOP e IGP consolidati con le modifiche introdotte per conformare gli stessi alla previsione degli elementi di cui all'articolo 118 quater, par. 2, del Reg. CE n. 1234/2007 e l'approvazione dei relativi fascicoli tecnici ai fini dell'inoltro alla Commissione U.E. ai sensi dell'articolo 118 vicies, par. 2 e 3, del Reg. CE n. 1234/2007 – ha approvato, tra l'altro, il disciplinare di produzione dei vini ad indicazione geografica tipica "Emilia" o "dell'Emilia" che, all'art. 3, prevede come la zona di produzione delle uve per l'ottenimento dei mosti e dei vini atti ad essere designati con la detta indicazione geografica tipica comprenda l'intero territorio amministrativo delle province di Ferrara, Modena, Parma, Piacenza, Reggio Emilia e la parte della provincia di Bologna situata alla sinistra del fiume Sillaro e, all'art. 5, commi 2 e 3, dispone che le operazioni di vinificazione devono essere effettuate all'interno della zona di produzione delle uve delimitata all'art. 3, fatta salva la deroga prevista dall'art. 6, comma 4, secondo capoverso, del Reg. CE n. 607/2009 per effettuare la vinificazione al di fuori della predetta zona delimitata fino al 31 dicembre 2012.

L'art. 6, comma 4, secondo capoverso del regolamento (CE) n. 607/2009 della Commissione del 14 luglio 2009 – recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio per quanto riguarda le denominazioni di origine protette e le indicazioni geografiche protette, le menzioni tradizionali, l'etichettatura e la presentazione di determinati prodotti vitivinicoli – stabilisce che, in deroga all'articolo 34, paragrafo 1, lettera b), punto iii), del regolamento (CE) n. 479/2008, e purché lo preveda il disciplinare di produzione, fino al 31 dicembre 2012 i vini a indicazione geografica protetta possono continuare ad essere vinificati al di là delle immediate vicinanze della zona geografica delimitata.

L'art. 5 del decreto del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali 31 luglio 2013 – concernente l'autorizzazione al Consorzio tutela vini "Emilia", con sede in Modena, per consentire l'etichettatura transitoria dei vini IGT "Emilia" o "dell'Emilia", ai sensi dell'art. 72 del Reg. CE n. 607/2009 e dell'art. 13 del DM 7 novembre 2012, nei riguardi delle produzioni ottenute in conformità alle

modifiche inserite nella proposta di modifica del relativo disciplinare di cui al provvedimento ministeriale 7 marzo 2013 – dispone che la produzione dei vini e dei mosti di uve parzialmente fermentati ad indicazione geografica tipica "Emilia" o "dell'Emilia", l'elaborazione e la presa di spuma delle tipologie frizzante e spumante, così come definita all'art. 6, comma 1, del Reg. CE n. 607/2009 e successive modificazioni, devono avvenire all'interno del territorio delimitato all'art. 3 del disciplinare (Bologna, Ferrara, Modena, Parma, Piacenza e Reggio Emilia), consentendo, tuttavia, che tali operazioni, ivi compresa la presa di spuma atta a conferire le caratteristiche finali alle tipologie "frizzante" e "spumante", possano essere effettuate nell'ambito del territorio delle province di Ravenna, Forlì-Cesena, Mantova, Cremona.

Le ricorrenti hanno dedotto l'illegittimità dell'azione amministrativa dal fatto che, nei provvedimenti di reiezione delle istanze in deroga, il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali avrebbe escluso che l'atto del 7 marzo 2013 abbia natura di provvedimento amministrativo, affermando la vigenza del solo disciplinare consolidato con il DM 30 novembre 2011, per cui sarebbe illegittimo l'impugnato provvedimento del 31 luglio 2013, con cui il Ministero, in contrasto con quanto in precedenza affermato, avrebbe attribuito, ad esclusivo vantaggio degli ultimi operatori delle nuove province ricomprese nella zona delimitata, efficacia amministrativa all'atto del 7 marzo 2013.

La doglianza è infondata.

Gli atti con cui il Ministero competente ha risposto alle istanze di autorizzazione in deroga delle aziende ricorrenti (per la sola Casa Vinicola Natale Verga Spa non è stata prodotta documentazione al riguardo), che effettuano le operazioni di vinificazione al di fuori della zona geografica delimitata, hanno precisato che il provvedimento ministeriale 7 marzo 2013 non si configura quale provvedimento di approvazione della modifica del disciplinare di produzione della IGP in questione, bensì costituisce un atto amministrativo con il quale si provvede alla formale pubblicazione della proposta di modifica del disciplinare a conclusione della relativa procedura nazionale preliminare e si dispone la trasmissione alla Commissione UE della medesima richiesta per la successiva procedura di esame comunitaria.

Gli atti de quibus hanno evidenziato che il vigente disciplinare di produzione della IGP dei vini "Emilia" o "dell'Emilia" è quello da ultimo consolidato con il DM 30 novembre 2011, per cui il provvedimento del 7 marzo 2013, ivi compresa l'allegata proposta di modifica del disciplinare, non può costituire la base giuridica per presentare e valutare eventuali autorizzazioni derogatorie. Tali atti hanno ancora precisato che l'art. 5 del vigente disciplinare di produzione della IGP dei vini "Emilia" o

“dell’Emilia”, conformemente all’articolo 6 del Reg. CE n. 607/2009, non contempla alcuna disposizione derogatoria per consentire l’espletamento delle operazioni di produzione (ivi compresa la presa di spuma della tipologia “Lambrusco”) al di fuori della zona di produzione delimitata, atteso che, ai sensi della citata norma comunitaria, le eventuali disposizioni derogatorie in questione devono essere espressamente previste nello specifico disciplinare. Il Collegio rileva che nessuna contraddizione può essere individuata nell’azione amministrativa in quanto il Ministero, con l’atto del 7 marzo 2013, ha provveduto a pubblicare sul proprio sito internet la proposta di modifica del disciplinare di produzione del vino IGP “Emilia” e “dell’Emilia”, da ultimo consolidato con DM 30 novembre 2011, nonché a trasmettere alla Commissione UE la richiesta di modifica.

Pertanto, il provvedimento ministeriale del 7 marzo 2013, effettivamente, non si configura quale provvedimento di approvazione della modifica del disciplinare di produzione della IGP, tanto che lo stesso DM 31 luglio 2013, impugnato con il presente ricorso, costituisce un’autorizzazione al Consorzio tutela vini Emilia all’etichettatura transitoria per i vini IGP “Emilia” e “dell’Emilia” e, all’art. 3 del dispositivo, reca la specificazione secondo cui il Ministero e la Regione Emilia Romagna sono esonerati da qualunque responsabilità presente e futura conseguente al mancato accoglimento della domanda di modifica del disciplinare.

Inoltre, ed è questo il punto essenziale della questione - essendo il giudizio amministrativo ormai strutturato come giudizio sul rapporto, volto all’accertamento della fondatezza della pretesa sostanziale dedotta in giudizio dalla parte ricorrente - l’art. 6, comma 4, del richiamato regolamento comunitario dispone che, in deroga alla norma generale secondo cui per ‘indicazione geografica’ si intende che la produzione avviene in detta zona geografica, e purché lo preveda il disciplinare di produzione, un prodotto ad indicazione geografica protetta può essere vinificato: a) in una zona nelle immediate vicinanze della zona geografica delimitata; b) in una zona situata nella stessa unità amministrativa limitrofa in conformità alle

disposizioni nazionali; c) per le indicazioni geografiche transfrontaliere, oppure se vige un accordo sulle misure di controllo tra due o più Stati membri o tra uno o più Stati membri e uno o più paesi terzi, un prodotto ad indicazione geografica protetta può essere vinificato in una zona situata nelle immediate vicinanze della zona geografica delimitata.

La norma comunitaria prevede ancora che, purché lo preveda il disciplinare di produzione, fino al 31 dicembre 2012 i vini ad indicazione geografica protetta possono continuare ad essere vinificati al di là delle immediate vicinanze della zona geografica delimitata.

Di talché, in ragione del descritto corpus normativo, le aziende ricorrenti, dal 1° gennaio 2013, non possono svolgere le operazioni di vinificazione, ivi compresa la presa di spuma, del prodotto IGP in discorso al di fuori della zona di produzione normativamente delimitata.

D’altra parte, nel disciplinare di produzione approvato con DM 30 novembre 2011, la deroga per effettuare la vinificazione al di fuori della zona delimitata era espressamente stabilita sino al 31 dicembre 2012.

L’azione amministrativa contestata, quindi, risulta del tutto coerente con la normativa comunitaria di riferimento.

Né alcun vizio può rilevarsi dall’estensione della zona di produzione al territorio delle province di Ravenna, Forlì-Cesena, Mantova e Cremona in quanto si tratta di unità amministrative limitrofe o, comunque, di zone nelle immediate vicinanze della zona geografica delimitata e, pertanto, suscettibili di deroga ai sensi dell’art. 6, comma 4, del regolamento CE n. 607/2009.

Va da sé, infine, che la pendenza di cinque ricorsi giurisdizionali proposti avverso l’atto del 7 marzo 2013 ed avverso i provvedimenti di reiezione delle istanze in deroga, in assenza della sospensione dell’efficacia degli atti gravati, non assume alcun rilievo ai fini della legittimità del provvedimento impugnato. ...

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Seconda Ter, respinge il ricorso in epigrafe.

(Omissis)

□

## Dalla padella alla brace: la Piadina Romagnola IGP, dal “testo” al Consiglio di Stato

Valeria Paganizza

La recente sentenza del TAR Lazio (Sez. II-ter), n. 5148/2014, depositata il 15 maggio 2014, offre l'occasione per un approfondimento che, partendo dalla vicenda della domanda di riconoscimento della Piadina Romagnola IGP, giunge a valutare le possibili implicazioni della suddetta pronuncia. Nessuna presunzione di esaustività, ma una semplice riflessione critica sull'uso e il misuse di uno strumento fornito dall'Unione europea con l'intento di valorizzare i prodotti per il loro particolare legame con uno specifico e ben delimitato territorio.

### 1.- La Piadina Romagnola IGP

Al momento della stesura di questo lavoro<sup>1</sup>, il percorso che porta al riconoscimento dell'Indicazione Geografica Protetta “Piadina Romagnola” non si è ancora concluso. Dalla pubblicazione della domanda e del documento unico, avvenuta in GUUE C 153, del 21 maggio 2014, trascorreranno, infatti, tre mesi, entro i quali le autorità di uno Stato membro o di un Paese terzo, o una persona fisica o giuridica che, stabilita al di fuori dell'Unione europea, abbia un interesse legittimo, potranno presentare un'opposizione, notificandola alla Commissione.

Anche le tappe sinora compiute nel percorso verso il riconoscimento non sono state prive di asperità e la vicenda in esame ne è la prova: una diatriba più che decennale, che di certo non può dirsi risolta con la pubblicazione della domanda di registrazione e del documento unico, né, tantomeno, con la sentenza del TAR Lazio che qui si esamina.

Il percorso per il riconoscimento della IGP a favore della Piadina Romagnola inizia già nel 2002, quando una prima domanda di riconoscimento viene proposta dalla Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media industria di Ravenna, approvata con atto deliberativo della Giunta Regionale, n. 1415 del 02 agosto 2002<sup>2</sup>. L'indicazione, all'interno del Disciplinare, del solo impiego di farina “00” determina una repentina richiesta di modifica dello stesso: per incontrare le esigenze dei produttori riminesi si prevede la possibilità di utilizzo anche della farina “0”<sup>3</sup>. Si costituiscono frattanto diverse associazioni con l'obiettivo di ottenere l'ambito riconoscimento. Nel 2005, l'Associazione Produttori Piadina della Provincia di Rimini e l'Associazione per la promozione Piadina Romagnola IGP presentano una domanda congiunta di registrazione per i marchi “IGP - Piadina Romagnola Riminese” e “IGP - Piadina Romagnola Terre di Romagna”<sup>4</sup>. A seguito dell'entrata in vigore del Regolamento (CE) n. 510/2006, l'Associazione produttori piadina della provincia di Rimini e l'Associazione per la promozione piadina romagnola IGP, presentano congiuntamente una nuova proposta di registrazione (24 luglio 2007, prot. n. 2007.0194089, inoltrata con nota del 19 luglio 2007), cui segue la pubblicazione della scheda tecnica riassuntiva, nel Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna n.170, del giorno 8 ottobre 2008. Ad essa segue la Determinazione del responsabile del servizio valorizzazione delle produzioni, 25 novembre 2008, n. 15177<sup>5</sup> che esprime parere favorevole alla registrazione. Le vicende che caratterizzano il percorso di riconoscimento della IGP continuano a susseguirsi, sino alla costituzione del Consorzio di Promozione della Piadina Romagnola (CO.P.ROM.), il quale succede all'Associazione Produttori Piadina della Provincia di Rimini e all'Associazione per la Promozione della Piadina Romagnola IGP (nota del 15 dicembre 2011). Sulla richiesta di registrazione, il MIPAAF esprime parere favorevole, con comunicato del 28 gennaio 2012 n. 58217, sul riconoscimento della denominazione “Piadina romagnola”. Tra alterne

(1) Al 12 Luglio 2014 il procedimento non si è ancora concluso, essendo in corso il periodo di tre mesi successivo alla pubblicazione della domanda di registrazione della IGP, ai fini di un'eventuale opposizione.

(2) Si veda il Comunicato del Direttore Generale Agricoltura, in BUR Emilia-Romagna, 2002, 66.

(3) Si veda il Comunicato del Direttore Generale Agricoltura – Integrazione del Disciplinare della Indicazione Geografica Protetta (IGP) “Piadina Romagnola”, in BUR Emilia-Romagna, 2003, 50.

(4) Si veda il Comunicato del Direttore Generale Agricoltura - Richiesta di registrazione IGP “Piadina Romagnola Riminese” e IGP “Piadina Romagnola” - Terre di Romagna, BUR Emilia-Romagna, 2005,70

(5) In BUR Emilia-Romagna, 2003, 81.

vicende che vedono contrapposti i “puristi” della Piadina romagnola<sup>6</sup>, alle istanze dell’industria, che insiste per la previsione di utilizzo di metodi di sostegno alla conservazione (leggi “alcool”), si giunge alla definizione della domanda volta ad ottenere la registrazione della denominazione “Piadina Romagnola/Piada Romagnola”. Con nota prot. 5580 del 7 dicembre 2012, il MIPAAF trasmette la documentazione alla Commissione UE. Con decreto del 27 dicembre 2012, è infine riconosciuta la protezione transitoria alla denominazione per la quale è stata proposta domanda. L’Istituzione europea chiede tuttavia alcune modifiche al Disciplinare, su cui il Ministero provvede con nota del 3 luglio 2013 e successivo Decreto Ministeriale 8 luglio 2013, n. 69596. In particolare, è ampliato l’articolo 6, concernente gli elementi che comprovano il legame con il territorio. Maggiore spazio è attribuito alla descrizione dell’evoluzione della tipologia di produzione (da casalinga, ad artigianale, a industriale), così come alla precisazione delle caratteristiche reputazionali che radicano la “Piadina Romagnola” nell’area geografica di produzione delimitata dal Disciplinare.

Nel frattempo, con decreto ministeriale 28 giugno 2013, n. 69310, è stato nominato l’organismo incaricato di effettuare le attività di controllo e vigilanza.

## 2.- Il Disciplinare

Il Disciplinare di produzione della Piadina o Piada Romagnola (perché duplice è la possibile denominazione), nella versione del luglio 2013, la descrive come prodotto i cui ingredienti caratteristici sono farina di grano tenero, acqua, grassi e sale. Come per ogni prodotto strettamente legato alla tradizione di una particolare area geografica, anche per la piadina esistono ricette che variano da luogo a luogo e da famiglia a famiglia. Così il Disciplinare, da un lato, lascia la possibilità di aggiungere alcuni ingredienti opzionali (come il lievito), dall’altro, distingue tra la “Piadina/Piada Romagnola” e la sua versione “alla Riminese”: rispetto alla prima, la seconda è più sottile

e flessibile (spessore fino a tre mm, contro i 4-8 della prima) e ampia (23-30 cm di diametro nella versione “alla Riminese”, contro i 15-25 della “Piadina Romagnola”).

Nel rispetto della tradizione, il Disciplinare vieta l’utilizzo di conservanti, aromi e/o altri additivi. Tuttavia – e questo è uno dei punti più controversi della disfida della piadina – consente l’utilizzo dell’atmosfera modificata e/o di alcool naturale, nonché il ricorso alla surgelazione o alla congelazione, ai fini della conservazione.

E veniamo al punto cruciale: la zona di produzione. Nonostante l’attribuzione geografica, la piadina non è di certo prodotta solo in Romagna. Anzi, è possibile imbattersi nel noto panificato dall’Emilia sino alle Marche, senza contare la Repubblica di San Marino. Il Disciplinare circoscrive tuttavia l’area di produzione alle province di Rimini, Forlì-Cesena, Ravenna e in parte Bologna (è assunta quale linea di confine il corso storico del fiume Sillaro). Il riconoscimento della IGP (ma già solo il regime di protezione transitoria) esclude dunque la possibilità di utilizzare la denominazione “Piadina Romagnola” al di fuori delle province (e dei comuni) specificatamente elencati nel Disciplinare.

Per quanto concerne l’etichetta del prodotto (e qui di certo non stiamo pensando al chiosco a righe verticali che dispensa fragranti e caldi involti), dal Disciplinare risultano alcune prescrizioni sul logo (gallo stilizzato con spiga di grano), sui colori, sui caratteri e sulle indicazioni che possono essere fornite ai consumatori. In particolare, potrà essere evidenziata la “*lavorazione tradizionale manuale*” solo qualora almeno tre delle fasi di preparazione dell’impasto, porzionatura, laminatura e cottura siano realizzate manualmente, purché il confezionamento non sia chiuso. Caratteri, colori e dimensioni dovranno essere i medesimi di quelli impiegati per l’aggettivo “Romagnola”.

L’ultimo paragrafo dell’articolo 8 consente l’utilizzo di indicazioni facoltative “a garanzia del consumatore”, di informazioni di carattere nutrizionale, di ragioni sociali o marchi privati purché privi di carattere laudativo e decettivo.

<sup>(6)</sup> Il riferimento è condotto in particolare alla netta opposizione di Confesercenti di Cesena, Forlì e Ravenna e della rappresentanza Slow-Food Emilia-Romagna, convinte sostenitrici della distinzione e non assimilazione della Piadina Romagnola “dei chioschi” rispetto al prodotto industriale. Si rinvia a: [http://www.confesercenticesenate.com/conf/index.php?option=com\\_content&view=article&id=374:confesercenti-invia-al-ministero-le-osservazioni-contro-ligp-alla-piadina-industriale&catid=13:comunicati](http://www.confesercenticesenate.com/conf/index.php?option=com_content&view=article&id=374:confesercenti-invia-al-ministero-le-osservazioni-contro-ligp-alla-piadina-industriale&catid=13:comunicati) [ultimo accesso 13 agosto 2014].

### 3.- Criticità

Nulla di più semplice: un Disciplinare tutto sommato breve, lineare, con previsioni chiare.

Questo in apparenza. Appena si associa il profilo pratico applicativo a quello "normativo", qualcosa stride. Pensiamo alla descrizione: «La "Piadina Romagnola" o "Piada Romagnola" è un prodotto a base di farina di grano tenero con aggiunta di acqua, grassi, sale ed alcuni ingredienti opzionali». Se scorriamo il Disciplinare alla ricerca degli ingredienti facoltativi, all'articolo 5, troviamo gli agenti lievitanti (carbonato acido di sodio, difosfato disodico, amido di mais o frumento), cui si aggiunge la possibilità di utilizzo di alcool naturale ai fini della conservazione.

Come si diceva, la Piadina, proprio perché prodotto della tradizione popolare, ha una ricetta dalle mille varianti: chi aggiunge lo zucchero, chi il latte, chi il miele. Tutti questi ingredienti, però, non appartengono al novero delle materie prime della Piadina Romagnola. Ecco che tanto il piccolo chiosco, quanto il grande produttore la cui ricetta, magari tramandata da generazioni, prevede uno di questi componenti, si troverà di fronte all'ardua scelta se rinunciare all'ingrediente, e poter utilizzare il segno di qualità (purché siano rispettati gli altri requisiti imposti dal Disciplinare) o, viceversa, decidere di mantenere il proprio prodotto inalterato, senza il pregio dell'indicazione geografica protetta.

Ancora, il Disciplinare non menziona il lievito madre: ci si potrebbe interrogare se la mancata previsione impedisca il suo utilizzo o se, dato che tra le materie prime sono comunque comprese farina e acqua, che sono anche componenti dell'ingrediente composto "lievito madre", allora possa ritenersi implicitamente ammesso. È chiaro che non avrebbe senso autorizzare l'utilizzo di lieviti ed escludere l'impiego della pasta madre. Certo è che, in assenza di una previsione specifica, potrebbero non mancare i sostenitori della tesi restrittiva, secondo cui deve intendersi vietato quanto non sia espressamente ammesso.

Ciò che ha fatto discutere (e continua a destare perplessità) è la sensazione che il Disciplinare sia stato disegnato più sulle esigenze dell'industria che su quelle dei piccoli produttori. Al di là, infatti, della mancata menzione di ingredienti utilizzati tradizionalmente in alcune varianti della ricetta, vi è la previsione che la piadina "possa" essere immessa «in commercio per un consumo immediato, eventualmente» avvolta «in semplici involucri cartacei non sigillati». Sembra quasi che il Disciplinare faccia della regola, l'eccezione: la

reputazione della Piadina Romagnola è fortemente legata all'immagine del chiosco e del consumo immediato. La "possibilità" dovrebbe essere invece posta al contrario ed evidenziata in relazione alla piadina preconfezionata: di norma la Piadina Romagnola è servita e consumata all'istante, eventualmente avvolta in un involucro non sigillato, con la previsione della possibilità di essere venduta in confezioni sigillate.

A ciò si aggiunga quanto indicato sui termini di conservazione in regime di surgelazione e congelazione: pensare che la Piadina Romagnola possa essere posta in commercio congelata o surgelata è quanto di più lontano vi sia dalla "reputazione" che dovrebbe fondare la richiesta di registrazione dell'indicazione geografica protetta (articolo 6 del Disciplinare).

È pur vero che, per tentare di "salvaguardare" la piccola produzione, è stata introdotta la possibilità di indicare "lavorazione manuale" nell'ipotesi in cui almeno tre fasi tra impasto, porzionatura, laminatura e cottura siano realizzate manualmente.

Infine la delimitazione della zona geografica: al contrario di quanto avvenuto con i disciplinari di altri prodotti di qualità (si pensi alla Mortadella Bologna I.G.P., la cui area di produzione va dal Piemonte alla provincia di Trento, dal Lazio alle Marche), per la Piadina Romagnola I.G.P. si è assistito ad una restrizione del territorio di produzione. Nonostante, infatti, il prodotto sia realizzato in un'area particolarmente vasta, che va dall'Emilia alle Marche, in realtà il Disciplinare limita la zona geografica solo ad alcuni Comuni della Romagna, espressamente elencati. Da qui il principale motivo di ricorso alla base della pronuncia in esame.

### 4.- Fatto e motivi fondanti il ricorso principale

Quali sono i fatti che hanno dato origine alla vicenda? La Piadina Romagnola (quando ancora non era neppure in regime di protezione transitoria) era prodotta - come si diceva - non solo nella ristretta zona geografica ora delimitata dal Disciplinare, ma in un'area molto più vasta. E proprio nel Modenese ha sede la ricorrente, società impegnata da anni nella realizzazione di piadine industriali. Ben si può comprendere quale sia stato lo sdegno nel veder esclusa l'Emilia (o almeno la sua parte est), dalla zona geografica di produzione della Piadina Romagnola IGP, con la conseguenza di non poter utilizzare l'indicazione protetta, salvo il trasferimento di tutta la produzione entro i confini geografici stabiliti.

La società decide dunque di ricorrere al giudice

amministrativo, chiedendo l'annullamento del decreto ministeriale 27 dicembre 2012, sulla protezione transitoria della denominazione "Piadina/Piada Romagnola"; del Disciplinare di produzione e di "ogni altro atto connesso, presupposto" e consequenziale.

Quattro i motivi di doglianza.

In primo luogo, la società emiliana lamenta l'assenza di collegamento tra la produzione della piadina ed uno specifico territorio, negando che il microclima dell'area possa influire sulla qualità del prodotto, non essendo lo stesso sottoposto a lievitazione. Le norme che si assumono violate sono contenute all'articolo 2, paragrafo 1, lett. b) del Regolamento (CE) n. 510/2006, il quale, nel definire l'"Indicazione geografica" precisa che essa consiste nel "nome di una regione, di un luogo determinato o, in casi eccezionali, di un paese che serve a designare un prodotto agricolo o alimentare:

- come originario di tale regione, di tale luogo determinato o di tale paese e

- del quale una determinata qualità, la reputazione o altre caratteristiche possono essere attribuite a tale origine geografica e

- la cui produzione e/o trasformazione e/o elaborazione avvengono nella zona geografica delimitata", e nell'articolo 4, comma 2, lettera d) del D.M. 21 maggio 2007, n. 5442, che prevede la trasmissione del Disciplinare di produzione al Ministero, unitamente all'istanza di registrazione e al progetto di documento unico. A questi dovrà esser allegata anche una relazione socio-economica contenente informazioni sulla produzione (lettera f) del citato art. 4 del D.M. 5442/2007).

Il secondo motivo di doglianza attiene alla presunta violazione e falsa applicazione della richiamata disposizione del D.M. del 2007: nella valutazione della situazione del mercato, sarebbe stato omesso il significativo ruolo di impulso alla diffusione, che la società ricorrente avrebbe esercitato in venticinque anni di attività. L'argomentazione è sostenuta attraverso il richiamo al fatturato dell'istante, pari, da solo, "a circa la metà di tutte le altre aziende".

Il terzo motivo portato all'attenzione del TAR Lazio rinvia alla previsione del Regolamento (CE) n. 510/2006 e alla corrispondente norma del Regolamento (UE) n. 1151/2012 (articolo 14, comma 2), sulla possibile coesistenza tra l'Indicazione geografica protetta e un marchio, utilizzato in buona fede sul territorio comunitario, anteriormente al riconoscimento della protezione. In particolare, la ricorrente sostiene di aver utilizzato la denominazione "Piadina Romagnola",

come marchio di fatto, avendo distribuito i propri prodotti con questo nome per un periodo ultravventennale.

La quarta ragione di doglianza riguarda, infine, la mancata previsione di un periodo di adattamento, ai sensi dell'articolo 5, comma 6 del Regolamento (CE) n. 510/2006.

Sui medesimi motivi e su una serie di ulteriori argomentazioni, la società emiliana impugna anche tutti gli atti correlati (dal decreto di nomina dell'organismo di controllo, al piano da quest'ultimo approvato, al decreto ministeriale di modifica del precedente decreto di riconoscimento della protezione transitoria alla denominazione "Piadina romagnola/Piada romagnola", al Disciplinare di produzione).

Ai fini della decisione pare opportuno evidenziare quanto affermato dalla ricorrente in relazione alla Piadina romagnola "industriale": essa suggerisce l'assenza di dimostrazione del legame di quest'ultima con il territorio, così come la mancanza di un collegamento tra il prodotto industriale e il prodotto artigianale "dei chioschi".

Evidenzia pure che, essendo stato il Disciplinare sottoposto a modifiche sostanziali, sarebbe stata indispensabile una nuova azione di pubblicità, volta a portare a conoscenza delle variazioni le Regioni o le Associazioni interessate, al fine di garantire loro la possibilità di presentare osservazioni.

Nel procedimento, interviene *ad adiuvandum* una seconda società. A differenza della prima, tuttavia, questa non utilizza le denominazioni "Piadina/Piada Romagnola", ma conduce riferimento, in etichetta, all'"antica ricetta romagnola". L'interesse è ovviamente indiretto: l'utilizzo del termine "piada" o "piadina" e il riferimento alla Romagna, potrebbe esser considerato un indebito sfruttamento della reputazione della IGP. Ciò che desta perplessità è che l'interveniente non agisce per l'annullamento degli atti impugnati dalla ricorrente principale, ma si "schiera" in vista di un possibile pregiudizio futuro.

## 5.- La sentenza

Il TAR Lazio affronta preliminarmente le questioni di rito, meritevoli di menzione, in questa sede, per l'interpretazione che il Giudice amministrativo offre delle norme sulla registrazione dei segni di qualità.

Il primo punto *in diritto* della pronuncia concerne l'eccezione di irricevibilità del ricorso, opposta dalla Regione Emilia-Romagna, per tardiva impugnazione



tanto del Decreto di protezione transitoria, quanto del Disciplinare di produzione. Durante il procedimento nazionale volto al riconoscimento della IGP, la ricorrente non aveva presentato osservazioni, né aveva mosso opposizione, secondo quanto previsto dall'articolo 8(1) del D.M. 21 maggio 2007, n. 5442, nel termine di 30 giorni dalla pubblicazione, in Gazzetta Ufficiale, della proposta di Disciplinare; aveva tuttavia impugnato quest'ultimo, unitamente al Decreto di protezione transitoria del 27 dicembre 2012.

Il TAR distingue chiaramente tra il procedimento nazionale di riconoscimento della protezione e la tutela giurisdizionale garantita dall'ordinamento, ribadendo che il primo non esclude in alcun modo la seconda, ove ne sussistano i presupposti. La data di decorrenza del termine di impugnazione sarà quella della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale (ritenuta valevole anche in relazione al Disciplinare di produzione, pubblicato sul sito del MiPAAF).

Il secondo punto della sentenza esamina invece l'ammissibilità dell'intervento *ad adiuvandum*, concludendo per la soluzione negativa. Presupposto essenziale sarebbe stato, infatti, l'esistenza di un interesse attuale, anche se più debole rispetto a quello della ricorrente principale. Come ricordato, l'interveniente aveva però esplicitamente dichiarato di agire per evitare un futuro pregiudizio legato alla circostanza di avere la propria sede al di fuori della zona di produzione individuata dal Disciplinare.

Il Giudice amministrativo dirige poi la propria attenzione al merito della vicenda, premettendo alcuni richiami alle norme utili alla definizione del caso: articoli 2, comma 1, lettera b); 4; 5, paragrafo 6; 6; 7; 9; 13; 14, paragrafo 2, del Regolamento (CE) n. 510/2006, così come il D.M. 21 maggio 2007, ai suoi articoli 4, comma 3; 6; 7; 8; 10; il D.M. 27 dicembre 2012 sulla protezione a titolo transitorio a livello nazionale e il D.M. 08 luglio 2013 recante modificazioni a seguito delle indicazioni inviate dalla Commissione UE. Con riferimento a tale ultimo atto, in particolare, il Giudicante evidenzia come esso sia teso a sostenere la "valenza reputazionale" della Piadina, quale alimento legato alla produzione tradizionale e al consumo dello stesso all'interno della zona geografica di produzione.

Il Tribunale amministrativo va tuttavia oltre e indirizza la propria attenzione sull'articolo 5 del Disciplinare di produzione, il quale dispone che il confezionamento debba avvenire nell'area geografica delimitata, immediatamente dopo il raffreddamento del prodotto, con l'asserito fine di garantire "la qualità, la freschezza e le

*tipiche caratteristiche organolettiche*". Sul punto la ricorrente – che, si ricorda, ha un'esperienza più che ventennale di produzione di piadine, a livello industriale, nel modenese – aveva proposto le proprie censure, confutando che potesse esservi un influsso di qualche tipo dell'ambiente sul prodotto. Il Giudice affida dunque alla consulenza tecnica d'ufficio il compito di rispondere ad una serie di quesiti piuttosto strutturati e riassumibili nell'interrogativo sulla possibile influenza del microclima sulle caratteristiche della Piadina romagnola, sia artigianale che industriale. A tale indagine, si affianca un quesito di carattere più squisitamente giuridico (o forse letterario), che chiede al CTU se il documento unico all'esame della Commissione europea evidenzia il nesso tra il microclima e la fragranza del prodotto (e la preparazione) come elemento che giustifichi il legame con il territorio (e qui ci si potrebbe domandare se non fosse sufficiente, al Giudice, leggere il documento per rispondere al proprio interrogativo). La strutturazione del quesito prosegue poi deferendo al perito la risposta alla questione se, sulla base del documento unico sopra indicato, il "microclima della zona di origine e la sua influenza sulla fragranza del prodotto siano caratteristiche che contribuiscono alla classificazione del prodotto stesso come idoneo all'apposizione del marchio IGP" (e anche su tale aspetto, chi scrive si domanda se non fosse sufficiente la lettura degli atti citati e se un quesito simile non strida con il principio *iura novit curia*). Onde evitare di frangere la consequenzialità dello sviluppo della sentenza, si rinviano ad un passo successivo alcune doverose considerazioni sul punto.

Riassumendo le conclusioni della perizia, il CTU esclude l'influenza del microclima sulle caratteristiche organolettiche del prodotto, correlate, invece, sia alla qualità delle materie prime impiegate, che alla quantità (il riferimento è specificamente condotto alla parte grassa). Il consulente correttamente evidenzia poi il fatto che il Documento unico sottoposto all'attenzione della Commissione europea non richiama l'influenza del territorio sul prodotto e ricorda come sia sufficiente il requisito della reputazione ai fini della registrazione di una IGP, essendo irrilevante la considerazione che il prodotto medesimo possa essere tecnologicamente replicato anche al di fuori dell'area di produzione.

A questo punto, il Giudice espone un'argomentazione non priva di passaggi confutabili. Primariamente il TAR afferma che il criterio reputazionale quale elemento discriminante per la registrazione della IGP appare sensatamente applicabile alla sola piadina

prodotta artigianalmente.

Qual è il percorso che porta a simile conclusione?

Richiamando i precedenti giurisprudenziali, il Giudice ricorda la rilevanza che il criterio reputazionale ha assunto, negli anni, per il riconoscimento dell'IGP, indipendentemente dalla riproducibilità tecnologica al di fuori dell'area di produzione.

Fondamentale è tuttavia comprendere a cosa tale apprezzamento si riferisca.

Nel caso in esame: qual è la piada/piadina che il consumatore associa "per reputazione", alla Romagna? Perché è questo l'elemento da sottolineare: è l'indicazione geografica a dover essere considerata, non tanto il nome generico che descrive il noto sostituto del pane (come tale ottenibile ovunque).

Il Giudice fa leva sulla "tradizionalità" del metodo di produzione, per sostenere il criterio reputazionale, così giungendo ad escludere il prodotto "industriale". Prosegue poi con un ragionamento *a contrario*: se è vero che la piadina può essere realizzata in qualunque stabilimento, indipendentemente dal luogo in cui questo sia ubicato, deriva che non sarà possibile riconoscere il "pregio" dell'indicazione geografica Piadina/Piada Romagnola ad un alimento "industriale". In altri termini, una piadina industriale sarà tale tanto che sia prodotta in Romagna, quanto sia prodotta in Sicilia. Ma né l'una, né l'altra saranno assimilabili – nella mente del consumatore – alla piadina dei chioschi: non sono le piadine industriali ad essere reputazionalmente legate alla Romagna.

Il TAR si concentra poi proprio sui profili "geografici" del segno di qualità, riprendendo le pronunce del Giudice comunitario sul fine della registrazione della IGP: evitare lo sfruttamento di una denominazione geografica da parte di soggetti che intendano illegittimamente "trarre profitto dalla reputazione acquisita da quest'ultima" ed evitare "la scomparsa della medesima derivante dalla sua volgarizzazione dovuta a un suo uso generale".

Ciò premesso, il TAR torna sul menzionato ragionamento *a contrario*: se è vero che la *reputazione* è il criterio che consente di attribuire alla Piadina il marchio di qualità, se è vero anche che industrialmente il prodotto potrebbe essere realizzato ovunque, stante l'assenza di influsso del microclima sulla produzione, se è vero dunque che l'elemento reputazionale sarebbe così nettamente attenuato, per proteggere la "Piadina Romagnola", come tale, sarebbe indispensabile restringere il riconoscimento, al solo prodotto realizzato artigianalmente, nella zona di produzione indicata dal disciplinare. Al punto 12 della sentenza si

legge, infatti: «Le indicazioni analiticamente illustrate nel Disciplinare quanto alla risalente riconducibilità della produzione e del consumo della "Piadina" nell'ambito geografico della Romagna, unitamente alla tradizionale composizione di tale prodotto alimentare, univocamente depongono per la correttezza dell'indicazione geografica di tale alimento, limitatamente, peraltro, alla sola produzione artigianale dello stesso». Il Giudice, contrapponendo – con un criterio non pienamente condivisibile – la produzione "tradizionale" a quella "industriale", individua, nella prima, quella «caratteristica qualitativa che differenzia [la Piadina Romagnola] dallo standard qualitativo di prodotti della stessa tipologia ottenuti fuori dalla zona di produzione». Riferendosi poi alla relazione del CTU, il TAR identifica la produzione tradizionale nella «realizzazione, distribuzione e consumazione dell'alimento artigianalmente effettuata nei "chioschi" a ciò adibiti nell'area di riferimento» e ribadendo che proprio questo è l'elemento di collegamento reputazionale «che caratterizza la "tipicità" della "piadina" – fra una particolare modalità di preparazione/offerta di quest'ultima e le consolidate abitudini di consumo della zona interessata».

Il punto 13 della sentenza è quello che desta forse maggiore perplessità. Le istanze della ricorrente – si ricorda – sono volte ad ottenere l'annullamento del Decreto di protezione transitoria della Piadina Romagnola IGP, del Disciplinare di produzione e di ogni atto collegato. Obiettivo primo pare infatti essere la possibilità di continuare ad utilizzare la denominazione "Piadina Romagnola" per i propri prodotti, industrialmente realizzati, da oltre 25 anni, al di fuori della zona geografica delimitata dal Disciplinare stesso. Il Giudice esordisce evidenziando la necessità di accogliere "le doglianze articolate con il ricorso introdotto". Ribadendo, infatti, la conclusione cui è giunto, sulla possibilità di accordare la protezione geografica alla sola Piadina prodotta artigianalmente, il TAR precisa da un lato che la riconducibilità della Piada/Piadina al territorio della Romagna attiene alla sola "realizzazione artigianale". Dall'altro, specifica che, al di fuori di tale territorio, "l'impiego della locuzione anzidetta ben possa essere consentito in presenza di lavorazione industriali per le quali – nel rispetto delle indicazioni ("metodo di ottenimento del prodotto") – la constatata irrilevanza dei fattori produttivi e/o microclimatici ben consente la collocazione di insediamenti industriali anche al di fuori dell'area, per come delimitata all'art. 3 del Disciplinare impugnato". Si dirà meglio oltre delle possibili e controverse impli-

cazioni che siffatta statuizione è suscettibile di recare. Il Giudice esamina poi la questione relativa alla mancata previsione del periodo di adattamento, ineccepibilmente rinviando a quanto espressamente previsto dal Regolamento (CE) n. 510/2006, applicabile *ratione temporis*, il quale, all'articolo 5, paragrafo 6, comma 2, subordina la concessione, oltre al possesso di requisiti soggettivi, all'espressa richiesta di un'impresa interessata, nel corso della procedura nazionale di opposizione. Non avendo la ricorrente partecipato all'iter di opposizione, a differenza di alcune associazioni che invece avevano manifestato le proprie posizioni, si è verificata in capo ad essa una preclusione, non suscettibile di esser sanata in via giurisdizionale. A ciò si aggiunga che la decisione di prevedere un periodo di adattamento è lasciata alla discrezionalità del Ministero.

Il punto 15 della sentenza esamina infine i motivi aggiunti, accogliendoli parzialmente sulla base delle medesime argomentazioni sopra richiamate. Il TAR Lazio, in particolare, accerta l'invalidità derivata del D.M. 28 giugno 2013, concernente la nomina (e l'autorizzazione) dell'organismo incaricato dell'effettuazione dei controlli. Parimenti accoglie la doglianza relativa alla mancanza dell'elemento reputazionale del prodotto industriale "Piadina romagnola", in connessione alla zona geografica di produzione.

Rigetta infine il terzo motivo aggiunto, inerente alla necessità di procedere ad un nuovo avviso alle parti interessate, a seguito della modifica del Disciplinare di produzione intervenuta per effetto delle indicazioni fornite dalla Commissione europea: rispetto alla prima versione, infatti, le occorse variazioni aggiungevano solo maggiori dettagli alla descrizione storico-sociale, senza inficiare la posizione delle parti interessate.

Qual è dunque la conclusione cui giunge il Giudice amministrativo? Come ricavabile dal punto 16 della sentenza, egli procede al parziale annullamento degli atti impugnati ed in particolare del Disciplinare di produzione, imponendo alla competente Autorità ministeriale di riformulare il medesimo, valorizzando la rilevanza dell'elemento reputazionale per la sola Piadina romagnola artigianale.

## 6.- Osservazioni

La pronuncia del TAR Lazio - come sopra si accennava - desta talune perplessità, sia per la struttura fondante l'argomentazione cardine, sia per le possibili conseguenze che la stessa potrà esplicare sul mercato della "Piadina Romagnola".

Partiamo dai quesiti rivolti al CTU. Il primo dubbio che sorge concerne la significatività dei medesimi, ai fini della risoluzione della controversia. È pur vero che il Giudice si attiene agli argomenti sollevati da parte ricorrente, ma una lettura del Disciplinare sarebbe stata sufficiente per comprendere che la richiesta di registrazione per la "Piadina/Piada Romagnola IGP" è stata esclusivamente fondata sulla *reputazione*, criterio alternativo rispetto a quello che vede una particolare qualità o caratteristica, legata alla peculiarità del luogo in cui almeno una fase della produzione viene svolta.

Il Giudice amministrativo sembra non prendere neppure in ipotesi, nella prima parte della propria pronuncia, l'effettiva formulazione del Disciplinare e lascia a dir poco attoniti la richiesta al CTU di pronunciarsi sui quesiti 7 e 8 (si veda il punto 9 della sentenza) che parrebbero questioni di mero diritto. Come si anticipava, un simile interrogativo sembrerebbe in netto contrasto con il principio *iura novit curia*: la lettura ed interpretazione della norma sono attività di stretta competenza del Giudice. A prescindere dalla condivisibilità delle soluzioni cui giunge il CTU, pare doversi rilevare che, benché non indispensabili al fine della controversia, le uniche questioni ad esso deferibili sarebbero state i quesiti da 1 a 6. Il condizionale è qui d'obbligo, se si affronta lo studio della sentenza, con il costante riferimento al fatto che, come nel caso di specie, la registrazione di una IGP può essere subordinata alla mera sussistenza del criterio reputazionale.

Questo, per lo meno, è quanto prevede il Regolamento (CE) n. 510/2006. L'interpretazione che ricava il TAR Lazio, invece, trae evidentemente i propri assunti dal D.M. 21 maggio 2007, n. 5442. Disciplinando la procedura nazionale per la registrazione di DOP e IGP, ma discostandosi dalla normativa comunitaria, l'articolo 4, comma 3, lettera d), si conclude prevedendo che dalla relazione tecnica da presentare ai fini del riconoscimento, debba risultare la caratteristica qualitativa che differenzia il prodotto per il quale si richiede la protezione, dagli altri prodotti appartenenti alla stessa tipologia, ottenuti al di fuori della zona di produzione. Il Regolamento nulla afferma in relazione a tale richiamata "caratteristica qualitativa", la quale si dimostra essere un requisito illegittimamente richiesto dalla normativa nazionale tanto per le DOP, quanto per le IGP. La distinzione ontologica tra i due segni di qualità porterebbe invece a supporre l'esclusione della IGP dalla necessità di sussistenza di un elemento qualitativo che la caratterizzi rispetto ad altri prodotti similari non realizzati nell'area geografica delimitata dal disciplinare: come ricordato,

il riconoscimento della IGP non è strettamente correlato all'esistenza di una caratteristica qualitativa, essendo sufficiente, al fine, l'elemento reputazionale. Sarebbe stata forse questa l'occasione, per il Giudice Amministrativo, di interrogarsi sulla legittimità della previsione interna, evidentemente contrassegnata da profili di contrasto con quanto invece disciplinato dal Regolamento (CE) n. 510/2006 e di disapplicare la norma nazionale confliggente<sup>7</sup>.

Il problema non è di poco momento, se si considera che l'errata interpretazione che, nonostante le indicazioni del CTU, il Giudice porta avanti, origina poi la poco condivisibile argomentazione su cui è incardinata la pronuncia.

Non pare, infatti, che la mancanza di influenza del microclima sulla realizzazione del prodotto possa compromettere, indebolendolo, il legame con il territorio: e ciò proprio perché è lo stesso Regolamento (CE) n. 510/2006 a prevedere, come alternative, le qualità o la reputazione, nella loro connessione con l'area geografica di produzione. In altri termini, il prodotto ha qualità particolari legate al microclima e, in virtù di queste, la denominazione è suscettibile di registrazione; oppure, è la reputazione (ma nulla esclude ovviamente che vi sia una coesistenza di elementi) che induce ad associarlo alla determinata area di produzione.

Qui ha inizio il secondo profilo di criticità della pronuncia in esame: la distinzione tra produzione artigianale e produzione industriale e l'aberrante conclusione che potrebbe originare dalla sentenza. Il TAR Lazio fonda la propria decisione su una separazione tra la Piadina prodotta artigianalmente e quella prodotta industrialmente, senza però che sia data una vera e propria definizione di cosa debba intendersi con l'una o con l'altra espressione. È pur vero che il decidente richiama, nella prima, l'idea del chiosco e, nella seconda, i concetti di confezionamento e lunga conservazione. È evidente però che questi parametri non sono risolutivi. Il piccolo chiosco della riviera che produce le piadine in un ambiente separato e magari le sigilla o le surgela per permetterne la maggiore conservazione, rientrerà nella produzione artigianale? E il grande produttore, grande per dimensioni dell'azienda ma legato alla tradizione, che decide di replicare il processo "artigianale", magari distribuendo i propri prodotti con confezionamento "aperto", sarà assimilabile all'artigiano o all'industria? Cosa distingue l'uno

dall'altro? E cosa il consumatore percepisce come reputazionalmente legato alla Romagna?

Chi scrive non nega che l'idea "tradizionale" di Piadina Romagnola richiami inevitabilmente il chiosco: si confuta solo la mancanza di un parametro netto e privo di criticità, carenza che porta comunque il TAR Lazio ad una sentenza di notevole incidenza, almeno potenziale. Potenziale perché, in realtà, le conclusioni cui giunge il Giudice amministrativo possono essere soggette ad una duplice interpretazione.

Da un lato, infatti, potrebbe ritenersi che la sentenza intenda garantire che l'indicazione geografica sia sensatamente riferibile alla sola Piadina Romagnola dei chioschi: anche se ci si potrebbe chiedere se debba essere prodotta all'interno del baracchino o solo venduta dal medesimo (come spesso accade). E potrebbe anche sorgere il dubbio se sia indispensabile il confezionamento aperto, o se la Piadina, prodotta dal chiosco e sigillata per una maggiore conservabilità, possa ancora godere della IGP. Posto che tutti i dubbi siano in qualche modo superabili, il Giudice sembrerebbe escludere tutte le industrie, anche se comprese nella zona geografica di produzione, dalla possibilità di utilizzare il segno di qualità. Con tutti i "distinguo", i "ma", i "se" e i "forse" del caso, potrebbe anche essere vista come una soluzione a favore della tradizione.

La seconda interpretazione, e questa sarebbe a dir poco deleteria per la storia della "Piadina Romagnola", è quasi opposta: riconoscere la IGP alla sola Piadina/Piada Romagnola dei chioschi, prodotta all'interno dell'area e consentire che, benché senza la possibilità di utilizzare il segno di qualità, qualunque produzione industriale, indipendentemente dalla sua collocazione, possa utilizzare la denominazione "Piadina Romagnola". Leggendo, infatti, il secondo paragrafo del punto 16 della sentenza, parrebbe comprendersi ciò: la valorizzazione del prodotto (intendiamo IGP) può aversi «con riferimento alla sola produzione artigianale della "Piadina/Piada romagnola", ferma la realizzazione industriale dell'alimento [...] anche in aree poste al di fuori [della zona geografica delimitata dal Disciplinare]». Quindi, per assurdo, una "industria" ubicata nella Romagna e tale solo per dimensioni, ma non per processo produttivo, non potrebbe utilizzare il segno di qualità (IGP) e un'altra industria, con sede e stabilimento al di fuori dell'area geografica di produzione, magari a Palermo, potrebbe chiamare il pro-

(<sup>7</sup>) L'alternativa è continuare ad applicare una norma contrastante con il Diritto dell'Unione europea, rendendo tuttavia implicitamente illegittime alcune IGP riconosciute sulla base del solo criterio reputazionale, come, ad esempio, l'Aceto Balsamico di Modena IGP (si veda *infra*).

prio prodotto "Piadina Romagnola" (pur senza la denominazione IGP).

Questa interpretazione non sembra in realtà condivisibile per almeno due aspetti.

Sotto un primo profilo, parrebbe sussistere un'indebita separazione tra il nome geografico complesso (nome generico "Piadina", accompagnato dall'indicazione geografica "Romagnola"), e la sigla "IGP", identificativa della protezione. Non si tratterebbe, nel caso di specie, del mero uso del termine generico, come accadde nelle vicende del Grana o dell'Époisse de Bourgogne<sup>8</sup>, ma di un'autorizzazione all'utilizzo dell'intera indicazione geografica anche per prodotti non realizzati all'interno dell'area delimitata dal disciplinare<sup>9</sup>. In questo senso, verrebbe meno la ratio fondante l'esistenza del sistema di qualità all'interno dell'Unione europea.

Un secondo profilo, strettamente legato al primo, è l'inevitabile ingannevolezza, nei confronti del consumatore, dell'utilizzo dell'indicazione geografica per un prodotto realizzato altrove. Potrebbe forse essere sufficiente l'indicazione in etichetta dell'indirizzo dello stabilimento di produzione (accanto al nome o ragione sociale del soggetto sotto la cui responsabilità il prodotto è commercializzato)? L'ipotesi di utilizzo anteriore in buona fede di un marchio o di un nome generico coincidente con l'indicazione geografica protetta (articoli 13 e 14 del Regolamento (UE) n. 1151/2012<sup>10</sup>) sarebbe configurabile solo in alcuni casi. L'interpretazione sopra espressa, invece, autorizzerebbe qualunque produzione di "Piadina Romagnola", anteriore o successiva alla sentenza, giustificando la protezione di qualità solo per il prodotto non industriale. Ci si potrebbe interrogare, a tal proposito, sull'opportunità di registrare l'espressione "Piadina/Piada Romagnola Artigianale IGP".

Una simile considerazione non può che richiamare alla mente quanto avvenne nel caso dell'Aceto balsamico di Modena<sup>11</sup>. Nell'occasione, si ricorda, il TAR Lazio, sez. IIter, con la sentenza 28 gennaio 2000, n. 467, innovativa rispetto ai precedenti orientamenti, aveva respinto il ricorso volto all'annullamento del D.M. Agricoltura e Foreste del 15 novembre 1989, sul "riconoscimento della denominazione d'origine all'Aceto Balsamico di Modena", il quale restringeva alle aree di Modena e Reggio Emilia la zona geografica di produzione. In tal modo, restavano escluse dalla possibilità di utilizzo della denominazione, alcune aziende (tra cui la ricorrente) che avevano sede al di fuori dell'area delimitata (in particolare ad Afragola, Napoli), pur producendo e commercializzando il proprio prodotto con il nome geografico. La riproducibilità tecnica non era stata tuttavia ritenuta dal TAR elemento sufficiente a dichiarare l'illegittimità del disciplinare impugnato. Con una pronuncia caratterizzata da elementi di estrema attualità, come la considerazione della tutela da garantire al consumatore, il Giudice Amministrativo riconosceva l'esistenza di caratteri "non ripetibili": una serie di «*valori tipici*» legati alla tradizione (non ritrovabile – non quella specifica usanza, per lo meno – in aree diverse).

Certo, il Consiglio di Stato, sez. VI, riformò tale pronuncia, con la sentenza 30 ottobre 2000, n. 5798, relegando l'Aceto balsamico di Modena al mero risultato di una tecnica produttiva, privo, nelle proprie qualità organolettiche, di influenze del territorio e come tale potenzialmente realizzabile ovunque<sup>12</sup>. Ciò non impedì però al Ministero delle Politiche Agricole e Forestali, di adottare, pochi anni più tardi, il decreto 18 novembre 2004, di protezione transitoria nazionale dell'Aceto Balsamico di Modena<sup>13</sup> e alla Commissione europea di riconoscere la

<sup>(8)</sup> Sentenza del Tribunale di primo grado, Quarta Sezione, del 12 settembre 2007, Consorzio per la tutela del formaggio Grana Padano contro Ufficio per l'armonizzazione nel mercato interno (marchi, disegni e modelli), in causa T-291/03; e sentenza della Corte del 9 giugno 1998, cause riunite C-129/97 e C-130/97.

<sup>(9)</sup> Questo a differenza di quanto accade, ad esempio, nel caso della Mortadella Bologna, nella quale è lo stesso disciplinare a considerare un'area ben più vasta di quella bolognese.

<sup>(10)</sup> Se è vero che per la soluzione della vicenda il TAR Lazio non avrebbe potuto ricorrere, *ratione temporis*, al Regolamento (UE) n. 1151/2012, per la disciplina di ogni successiva questione è doveroso assumere tale atto quale parametro normativo di riferimento.

<sup>(11)</sup> Per un approfondimento sulla vicenda dell'Aceto balsamico di Modena e su altre pronunce correlate, si rinvia a F. Albisini, *L'Aceto balsamico di Modena, il Torrone di Alicante e la Birra di Warstein – Denominazioni geografiche e regole del commercio alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, II, 101.

<sup>(12)</sup> Sottolinea Albisini, *op. cit.*, come la prospettiva del Consiglio di Stato, volta a contrario ad ammettere il riconoscimento della IGP nella sola ipotesi di assoluta irriproducibilità dei fattori di produzione, si risolverebbe in un impedimento di fatto alla "valorizzazione della localizzazione territoriale della comunità dei produttori e dei connessi profili di appartenenza": lo svilimento del prodotto a mero risultato di un processo tecnico, avulso dalle qualità immateriali della tradizione, porterebbe infatti ad escludere la "tipicità" caratteristica dei prodotti di qualità, per la maggior parte degli alimenti.

<sup>(13)</sup> Decreto 18 novembre 2004, Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione «Aceto Balsamico di Modena», per la quale è stata inviata istanza alla Commissione europea per la registrazione come indicazione geografica protetta.

registrazione, con Regolamento (CE) n. 583/2009<sup>14</sup>.

Anche il Consiglio di Stato, in realtà, ha poi modificato la propria posizione sull'Aceto Balsamico, nella pronuncia della sezione VI, 4 agosto 2008, n. 3890. Ampliando la prospettiva al piano "comunitario", il Giudice amministrativo ammette che «*in base a parametri diversi ed anche mutati nel tempo*» si possa giungere ad una soluzione diversa, rispetto a quella precedentemente resa, così valorizzando il criterio reputazionale, in connessione alla specifica area geografica, indipendentemente dalla riproducibilità tecnica dei fattori di produzione. Sui medesimi toni si colloca anche la sentenza della sezione VI, 29 settembre 2009, n. 5881, sul Salame Felino, che, ribadendo quanto già sostenuto, aggiunge: «*Peraltro, l'IGP 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*» (punto 8.3, ultimo paragrafo).

## 7.- Conclusioni

La sentenza del TAR Lazio sul procedimento di riconoscimento dell'indicazione geografica protetta alla "Piadina/Piada Romagnola IGP" non risulta persuasiva sotto molteplici profili.

In primo luogo, il presupposto cardine della pronuncia, ossia la distinzione tra produzione artigianale e produzione industriale, non appare sostenibile: da un lato, infatti, manca dell'effettiva specificazione di cosa debba intendersi con le rispettive tipologie di produzione; dall'altro, parrebbe escludere la possibilità di garantire la protezione geografica a tutti gli alimenti che, pur se localmente, possono essere prodotti su scala industriale (conferendo all'accezione il significato di processo automatizzato, su catena produttiva). La circostanza non corrisponde però a quanto occorre comunemente nella realtà, ove la maggior parte dei prodotti DOP o IGP commercializzati provengono proprio da produzioni "industrializzate". Né, deve essere osservato, è presente alcuna norma che precluda al prodotto "non artigianale" l'ottenimento della registrazione.

In secondo luogo, la sentenza appare carente di una formulazione lineare. Tale mancanza di chiarezza si traduce - come anticipato - nella possibilità di leggere la soluzione cui giunge il Giudice amministrativo in

una duplice chiave interpretativa.

Una prima, che riconoscerebbe la protezione dell'indicazione geografica alla sola produzione artigianale, così escludendo dall'uso del nome geografico complesso tutte le produzioni industriali (con il problema dell'esatta categorizzazione di ciò che è artigianale, da ciò che non lo è).

Una seconda interpretazione invece, troverebbe sostegno nel ricordato paragrafo 16 della pronuncia, ma si porrebbe inevitabilmente in contrasto sia con la ratio sottesa al sistema di qualità dell'Unione europea, sia con la giurisprudenza amministrativa nazionale che, infine, con quella comunitaria. Si giungerebbe ad un'insostenibile coesistenza di "Piadine Romagnole IGP" artigianali, prodotte in Romagna, e di "Piadine Romagnole" realizzate in qualsivoglia luogo. A sostegno di tale possibile lettura si porrebbe proprio la circostanza che il Giudice amministrativo richiama le medesime sentenze sopra ricordate, nella parte in cui evidenziano l'obiettivo della procedura di registrazione di fornire una regolamentazione alle modalità e al luogo di produzione. Come dire: il Disciplinare riconoscerà la protezione geografica alla sola produzione artigianale effettuata in Romagna. Anziché escludere *in toto* la possibilità di utilizzo del nome geografico complesso, l'Autorità ministeriale potrebbe disciplinare i casi di utilizzo del medesimo, compatibili con la registrazione.

Si potrebbe poi leggere la sentenza ancora in un'altra prospettiva, incentrando l'attenzione non sull'impiego del nome geografico complesso, ma sull'utilizzabilità del termine generico Piadina.

Simile visione partirebbe dalla formulazione letterale dell'ultimo paragrafo del punto 13 della sentenza:

«- se l'accertata riconducibilità del prodotto alimentare "Piadina" o "Piada" al territorio della Romagna, univocamente connota con carattere geografico la sola realizzazione artigianale dell'alimento deve, conseguentemente inferirsi che, fuori dal contesto territoriale di che trattasi, l'impiego della locuzione anzidetta [Piadina e non Piadina Romagnola] ben possa essere consentito in presenza di lavorazioni industriali per le quali - nel rispetto delle indicazioni ("metodo di ottenimento del prodotto") - la constatata irrilevanza dei fattori produttivi e/o microclimatici ben consente la collocazione di insediamenti industriali anche al di fuori dell'area, per come delimitata all'art. 3 del Disciplinare impugnato».

<sup>(14)</sup> Regolamento (CE) n. 583/2009 della Commissione, del 3 luglio 2009, recante iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni d'origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Aceto Balsamico di Modena (IGP)].

In questo caso, giungendo alla medesima conclusione proposta nella prima interpretazione della sentenza, si determinerebbe quanto segue:

a. è possibile riconoscere la protezione del nome complesso "Piadina/Piada Romagnola IGP" ai prodotti che, conformemente al metodo indicato nel disciplinare, sono realizzati artigianalmente nella zona geografica dallo stesso delimitata;

b. sarebbe possibile comunque utilizzare la denominazione generica "Piadina/Piada" (senza l'attribuzione geografica) per tutti i prodotti ottenuti conformemente al "metodo di ottenimento" indicato dal Disciplinare, in via industriale, in Romagna, o, artigianalmente o industrialmente, al di fuori della zona geografica di produzione. Fondamentale però, in questa lettura, è il rispetto del metodo di ottenimento: si avrebbe altrimenti un prodotto diverso (non solo per area geografica di produzione, ma anche per procedimento di ottenimento), suscettibile di "confondere" il consumatore.

Qualunque sia l'interpretazione che della sentenza si voglia dare, si incontrerà comunque qualche profilo di possibile contraddizione sia con la logica, sia con la normativa nazionale e sovranazionale, sia con l'orientamento giurisprudenziale prevalente.

Trepidante sarà dunque l'attesa del provvedimento con cui il Ministero si conformerà alla pronuncia, soprattutto in considerazione del fatto che l'iter procedimentale per l'ottenimento della registrazione è quasi giunto a conclusione. Dalla pubblicazione della domanda di registrazione in Gazzetta Ufficiale ci sarà infatti un periodo di tre mesi ai fini di un'eventuale opposizione ex art. 51 del Regolamento (UE) n. 1151/2012, fondata su una non conformità della domanda alle condizioni stabilite dal Regolamento medesimo. Non è da escludere, in questo senso, un'opposizione fondata sull'articolo 21, paragrafo 1, lettera b) del Regolamento (UE) n. 1151/2012, ad opera di una parte interessata che dimostri che, sul territorio dell'Unione, il nome è utilizzato legittimamente, notoriamente e in modo economicamente significativo, per prodotti alimentari analoghi.

Se nessuna opposizione, invece, dovesse esser mossa, interverrà il Regolamento finalizzato alla registrazione della IGP, atto direttamente applicabile nell'ordinamento di ciascuno Stato membro<sup>15</sup>. Esso recherà in allegato il cd. Documento Unico, conte-

nente gli elementi salienti del disciplinare. Nel caso della Piadina Romagnola, se il Ministero riterrà di conformarsi alla sentenza del TAR Lazio, dovrà avanzare una richiesta di modifica del Disciplinare alla Commissione europea, secondo quanto previsto all'articolo 53 del Regolamento (UE) n. 1151/2012 e all'articolo 6 del Regolamento delegato (UE) n. 664/2014 della Commissione, del 18 dicembre 2013. Nessuna norma esclude, infatti, che la richiesta di modifica del disciplinare ed eventualmente del Documento Unico sia proposta prima della registrazione definitiva dell'Indicazione geografica protetta. Se, invece, il Ministero non dovesse conformarsi anteriormente all'adozione del Regolamento recante la registrazione, l'atto dell'Unione europea farà riferimento ad un Documento Unico e ad un Disciplinare parzialmente annullati dalla pronuncia nazionale. La circostanza potrebbe far supporre una violazione del principio di leale cooperazione sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, commi 2 e 3 TUE. Nel momento in cui uno Stato membro avvia la procedura di registrazione, è tenuto all'osservanza della normativa dell'Unione posta a disciplina delle denominazioni di qualità; al contempo, dovrà evitare di ostacolare, con le proprie azioni (od omissioni) il raggiungimento degli obiettivi posti alla base di tale disciplina. È facilmente intuibile che un'eventuale inerzia del Ministero nell'adoperarsi per permettere che l'applicazione del Regolamento recante la registrazione dell'IGP non subisca ostacoli, potrebbe essere qualificata come inosservanza del principio sopra richiamato.

Altra possibilità sarebbe il ritiro della domanda di registrazione: il quarto comma dell'articolo 11 del Decreto 14 ottobre 2013, recante disposizioni di attuazione del Regolamento (UE) n. 1151/2012, attribuisce al Ministero la possibilità di revocare la domanda di registrazione, su richiesta del soggetto richiedente e acquisito il parere favorevole della Regione. Nessuna iniziativa è tuttavia lasciata all'Autorità nazionale, la quale dovrà necessariamente attenersi alla volontà del proponente.

Pare dunque che l'annosa vicenda della Piadina Romagnola IGP sia ancora aperta ed anzi sia passata, come sintetizzato nel titolo del presente contributo, dalla padella, o meglio dal "testo", tipica teglia in cui la Piada è cotta, alla "brace": se prima della pronuncia

<sup>(15)</sup> Sulla natura del Regolamento di registrazione, si rinvengono molteplici ordinanze del Giudice "comunitario". Solo per citare le più recenti, si rinvia all'Ordinanza del Tribunale (Terza Sezione) del 07 luglio 2011, *Acetificio Marcello de Nigris Srl contro Commissione europea*, T-351/09, II-216; Ordinanza del Tribunale di primo grado (Terza Sezione) del 3 luglio 2007, causa T-212/02.

del TAR Lazio, infatti, pur con le segnalate criticità, il disciplinare di produzione rappresentava la sintesi di diverse istanze del settore, con la commentata sentenza la situazione non migliora, ma anzi, si complica, rendendo significativamente arduo comprendere quale sarà l'ombrello della protezione.

Ciò che comunque continuerà a destare perplessità è lo sfumare dell'occasione di veder incidentalmente riconosciuto il contrasto della previsione nazionale sulla procedura di riconoscimento (il riferimento è alla richiesta "caratteristica qualitativa" "qualificante", contenuta nell'articolo 4, comma 3, lettera d)), con la norma comunitaria. Non solo il Giudice amministrativo non si pone alcun interrogativo sulla legittimità della stessa ma fonda la propria decisione proprio su tale disposizione, non senza aver seguito una linea processuale non pienamente condivisibile.

In attesa di un possibile appello alla sentenza del TAR, resterà da vedere quale strada percorrerà il Ministero, vincolato da una pronuncia per più aspetti non persuasiva.

## Postilla

Nelle more della pubblicazione del presente lavoro, in data 4 novembre 2014, è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea il Regolamento di esecuzione (UE) n. 1174/2014 della Commissione, del 24 ottobre 2014<sup>16</sup>, recante l'iscrizione della Piadina Romagnola/Piada Romagnola (IGP) nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette.

La data di entrata in vigore è fissata nel ventesimo giorno successivo alla pubblicazione: ciononostante sembra potersi ormai ritenere concluso l'iter per il riconoscimento definitivo del prodotto.

Definitiva anche la sentenza del TAR Lazio n. 5148 del 2014, si pone un interrogativo sul rapporto tra il procedimento europeo di riconoscimento, giunto a compimento, e la fase nazionale caratterizzata dal parziale annullamento del disciplinare di produzione. La situazione venutasi a creare è quella dell'iscrizione della IGP Piadina Romagnola/Piada Romagnola, nel registro europeo delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette, per un prodotto il cui disciplinare, approvato dall'Autorità nazionale, è stato poi parzialmente annullato dall'intervenuta pro-

nuncia del Giudice amministrativo interno. Ciò che forse è opportuno evidenziare è come la sentenza di annullamento, nulla espressamente rimarcando sulle possibili ripercussioni *ex tunc* della medesima, incarica la competente Autorità ministeriale, in virtù della portata conformativa della pronuncia, di riformulare il disciplinare di produzione. Il MiPAAF non potrà però agire autonomamente. Sarà suo onere procedere alla richiesta di modifica del disciplinare nel rispetto delle disposizioni del Regolamento (UE) n. 1151/2012: trattandosi di una variazione "non minore" ai sensi dell'articolo 53 dello stesso regolamento, il procedimento da seguire sarà il medesimo previsto dagli articoli 49-52 per la registrazione di un prodotto. La modifica del disciplinare potrebbe così costituire la strada tanto per accogliere istanze rimaste prima inascoltate, quanto per "correggere" ambiguità presenti nella versione attuale o, ancora, terreno su cui le parti del giudizio innanzi al TAR – rimaste parzialmente insoddisfatte – potranno tornare a sostenere le proprie ragioni. La saga della Piadina Romagnola sembra dunque destinata a proseguire.

## ABSTRACT

*La recente sentenza del TAR Lazio, del 5 maggio 2014, n. 5148 offre lo spunto per ripercorrere le tappe principali del percorso verso la registrazione del marchio Piadina/Piada Romagnola IGP, ora in protezione transitoria. Frutto del compromesso tra opposte esigenze espresse dal settore, il Disciplinare di produzione, così come il Decreto di concessione della protezione transitoria e tutti gli atti collegati sono impugnati da una società avente sede al di fuori della zona geografica di produzione, ma impegnata nella realizzazione e commercializzazione della Piadina Romagnola da oltre venticinque anni. Seguendo lo sviluppo dell'argomentazione condotta dal Giudice amministrativo, si giungerà a confutare le conclusioni cui il medesimo giunge, sotto molteplici profili.*

*The recent judgment of the Regional Administrative Court for the Italian Region of Lazio, of May 5th 2014, provides an opportunity to retrace the main steps towards the registration of the PGI "Piadina/Piada Romagnola IGP", now under transitional national protection.*

<sup>(16)</sup> Regolamento di esecuzione (UE) n. 1174/2014 della Commissione, del 24 ottobre 2014, recante iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Piadina Romagnola/Piada Romagnola (IGP)].



*The Production Specification is the result of a compromise between conflicting needs: a straightforward document that lacks an overall vision of the possible arising issues. Thus, a Company challenged the Specification (and all the related acts) since it had*

*been producing and selling Piadina Romagnola for over 25 years, having its premises outside the limited geographical area. While analyzing the Judge's legal reasoning, the paper will come to refute the Court's conclusions, by several profiles.*

## La sentenza del T.A.R. Lazio

TAR Lazio – 15 maggio 2014, n. 5148 – Pres. Filippi – Red. Politi – CRM S.r.l. (Avv.ti G. Forte, C. Marinuzzi, F. Buonanno) c/ Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali (Avv.ra dello Stato)

### Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione “Piadina Romagnola / Piada Romagnola”

*In riferimento ai prodotti IGP, il mero fatto che il prodotto si ottenga tramite una tecnica realizzabile ovunque e in concreto utilizzata (anche) 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, ma la protezione da accordare mediante il riconoscimento della IGP, laddove appunto veicolata dalla preminente pregnanza assunta dal criterio reputazionale, non può che essere limitata alla metodologia tradizionale di produzione.*

*L'accertata riconducibilità del prodotto alimentare “Piadina” o “Piada” al territorio della Romagna, univocamente connota con carattere geografico la sola realizzazione artigianale dell'alimento.*

*Deve, conseguentemente inferirsi che, fuori dal contesto territoriale di che trattasi, l'impiego della locuzione anzidetta ben possa essere consentito in presenza di lavorazioni industriali per le quali – nel rispetto delle indicazioni (“metodo di ottenimento del prodotto”) – la constatata irrilevanza dei fattori produttivi e/o microclimatici ben consente la collocazione di insediamenti industriali anche al di fuori dell'area, per come delimitata all'art. 3 del Disciplinare.*

*(Omissis)*

Annulamento

- del decreto direttoriale 27 dicembre 2012 avente ad oggetto “Protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione “Piadina Romagnola/Piada Romagnola” per la quale è stata inviata istanza alla Commissione Europea per la registrazione come indica-

zione geografica protetta”, pubblicato in G.U. 16 gennaio 2013 n. 13;

- del Disciplinare di produzione pubblicato sul sito del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali;

- nonché di ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale.

*(Omissis)*

FATTO

Assume la ricorrente società – operante nel settore della produzione di derivati del pane, tra i quali la Piadina romagnola – l'illegittimità dell'impugnato decreto ministeriale, sulla base dei seguenti argomenti di censura:

1) Violazione e falsa applicazione dell'art. 2. par. 1, lett. b), del Reg. CE 510/06 e dell'art. 4, comma 2, lett. d), del D.M. 21 maggio 2007. Mancanza del legame con il territorio. Eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento dei fatti ed errore nei presupposti del provvedimento. Sviamento. Sul presupposto della definizione fornita dall'epigrafato Regolamento comunitario alla nozione di “indicazione geografica”, riferita ai prodotti agricoli o alimentari, parte ricorrente contesta la sussistenza di collegamento alcuno fra la produzione della Piadina (sia a carattere artigianale, che industriale) con il territorio, assumendo l'inesistenza di specifiche limitazioni concernenti la qualità degli ingredienti e/o l'ambiente. Sotto tale aspetto, confuta che il “legame” con il luogo possa essere individuato nella “influenza del microclima, soprattutto in fase di riposo, il quale ne induce la particolare fragranza”, atteso che la Piadina non è un prodotto lievitato, né il processo di fermentazione viene descritto nel Disciplinare.

2) Violazione e falsa applicazione dell'art. 4, comma 2, lett. f), del D.M. 21 maggio 2007. Eccesso di potere per errore nei presupposti, erronea valutazione della situazione di mercato e mancata valutazione di prodotti che si trovano legalmente sul mercato da 25 anni. Nell'assumere che la diffusione del prodotto alimentare di che trattasi sia largamente dovuta all'attività di produzione ascrivibile a CRM, la ricorrente stessa (che vanta un fatturato pari a circa la metà di tutte le altre aziende) evidenzia che nel corso del periodo venticinquennale di operatività sul mercato non è stata mai oggetto di contestazione la denominazione “Piadina romagnola” dalla medesima impiegata.

3) Violazione e falsa applicazione di legge: omessa valu-

tazione dell'art. 14, comma 2, del Reg. CE 510/06. Utilizzo in buona fede del marchio/denominazione (e art. 14, comma 2, del Reg. CE 1151/12). In ogni caso, se il Reg. CE 510/06 disciplina la coesistenza di un marchio anteriore con una denominazione geografica, parte ricorrente rivendica la buona fede che ha assistito la diffusione del prodotto con la denominazione "Piadina romagnola", la quale integrerebbe l'impiego di un "marchio di fatto".

4) Violazione e falsa applicazione di legge: art. 5, comma 6, del Reg. CE 510/06. Mancata previsione di un periodo di adattamento. Rileva ulteriormente CRM che l'avverso decreto non prevederebbe alcun periodo di adeguamento e/o adattamento per le aziende operanti fuori zona, con violazione dell'epigrafata norma regolamentare.

Con motivi aggiunti, parte ricorrente ha, poi, impugnato i seguenti atti:

- decreto del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali 28 giugno 2013, avente ad oggetto "Autorizzazione all'organismo denominato "BioAgriCert s.r.l.", in Casalecchio di Reno, ad effettuare i controlli per la denominazione "Piadina Romagnola", protetta transitoriamente a livello nazionale con decreto 27 dicembre 2012", pubblicato in G.U. 9 luglio 2013 n. 159;

- piano dei controlli approvato da BioAgriCert;

- decreto del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali 8 luglio 2013, avente ad oggetto "Modifica del decreto 27 dicembre 2012 relativo alla protezione transitoria accordata a livello nazionale alla denominazione "Piadina Romagnola/Piada Romagnola" per la quale è stata inviata istanza alla Commissione Europea per la registrazione come indicazione geografica protetta", pubblicato in G.U. 22 luglio 2013 n. 170;

- Disciplinare di produzione pubblicato sul sito del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali;
- ogni altro atto connesso, presupposto e consequenziale.

Nel riproporre, avverso gli atti gravati con l'anzidetto mezzo di tutela, gli argomenti di doglianza già esposti con l'atto introduttivo del giudizio, CRM ha, ulteriormente, dedotto le seguenti, autonome, censure:

A) Illegittimità derivata dall'illegittimità dei provvedimenti ed atti impugnati con il ricorso principale per: I) Violazione e falsa applicazione di legge (art. 2, par. 1, lett. b), del Reg. CE 510/06 e dell'art. 4, comma 2, lett. d), del D.M. 21 maggio 2007; art. 4, comma 2, lett. f), del D.M. 21 maggio 2007; art. 14, comma 2, del Reg. CE 510/06 e art. 14, comma 2, del reg. CE 1151/12; art. 5, comma 6, del Reg. CE 510/06); II) Eccesso di potere: difetto di istruttoria, travisamento dei fatti ed errore nei presupposti del provvedimento/i; sviamento.

B) Violazione e falsa applicazione di legge: art. 2, par. 1,

lett. b), del Reg. CE 510/06, del D.M. 21 maggio 2007 con riferimento alla mancata dimostrazione del legame con il territorio del prodotto industriale "Piadina romagnola" e con riferimento alla mancata individuazione di un collegamento reputazionale del prodotto industriale "Piadina romagnola" con quello artigianale c.d. dei "chioschi". Eccesso di potere: difetto di istruttoria, travisamento dei fatti ed errore nei presupposti del provvedimento. Sviamento. Le modificazioni apportate al Disciplinare, con riferimento agli elementi che comprovano il legame del prodotto con il territorio, segnatamente sotto l'aspetto reputazionale, rilevarebbero esclusivamente per la Piadina artigianale e non anche per i prodotti alimentari a lunga conservazione e/o confezionati per il consumo differito.

C) Violazione e falsa applicazione di legge: artt. 6, 7, 8 e 9 del D.M. 21 maggio 2007.

Rileva inoltre parte ricorrente che, in presenza di modificazioni significative al Disciplinare, il Ministero avrebbe dovuto nuovamente informare la Regione o le Associazioni interessate al fine di promuovere l'eventuale presentazione di osservazioni.

(*Omissis*)

DIRITTO

1. Va, in primo luogo, disattesa l'eccezione di irricevibilità dell'impugnativa, che la Regione Emilia-Romagna ha argomentato con riferimento alla tardività dell'impugnazione sia del decreto di protezione transitoria, che del Disciplinare di produzione.

Escluso che, relativamente a tale ultimo atto, in difetto della qualificazione del valore di pubblicità legale integrato dalla pubblicazione del medesimo sul sito web del Ministero delle Politiche agricole, sia dato identificare nella relativa data il termine di decorrenza per la proposizione dell'impugnazione in sede giurisdizionale, il pur ravvisabile carattere endoprocedimentale del Disciplinare di che trattasi non ne esclude, tuttavia, la sottoposizione al sindacato.

Laddove infatti, come appunto nella fattispecie all'esame, si sia inteso promuovere il riconoscimento della qualificazione di "indicazione geografica protetta" – IGP (nelle more attuando le misure interinalmente protettive consentite, come si avrà cura di precisare infra, dalla normativa comunitaria e nazionale di riferimento), allora è proprio nel Disciplinare di produzione che possono essere ravvisate indicazioni che, in quanto suscettibili di identificare il nesso relazionale fra un prodotto e/o le relative caratteristiche produttive ed un dato territorio geografico, direttamente e concludentemente refluiscono sulla richiesta di che trattasi.

Ne consegue che, ferma l'evidente proponibilità di reclamo, in sede giurisdizionale, avverso la richiesta di registrazione (in ragione dell'interesse a promuovere un

annullamento suscettibile di indurre l'arresto procedimentale del relativo iter approvativo) e/o le misure protettive transitorie (a fronte del lamentato pregiudizio riverente dall'attuazione di esse), le doglianze eventualmente appuntabili avverso previsioni contenute nel Disciplinare ben possono essere – come nel caso di specie – sollevate in una con la sottoposizione al vaglio giurisdiziale degli atti anzidetti.

Né, altrimenti (e con ogni evidenza), la mancata presentazione, da parte di CRM, di osservazioni e/o opposizioni nel corso del procedimento "nazionale" di registrazione (e, quindi, entro il termine di 30 giorni dalla pubblicazione del Disciplinare in G.U., avvenuta il 28 gennaio 2012) è suscettibile di escludere, come pure ipotizzato dalla Regione Emilia-Romagna, l'esperibilità del rimedio giurisdizionale.

Ciò osservato, la chiara individuabilità della decorrenza del termine per ricorrere nella data di pubblicazione del decreto ministeriale sulla Gazzetta Ufficiale (in assenza di altre e/o diverse indicazioni legislativamente sancite), consente di escludere che il mezzo di tutela all'esame sia stato tardivamente proposto: per l'effetto imponendosi la reiezione dell'eccezione come sopra formulata dalla difesa dell'intimata Amministrazione regionale.

2. Quanto sopra preliminarmente osservato, non può, poi, il Collegio esimersi dal dichiarare l'inammissibilità dell'intervento ad adiuvandum dispiegato da STER S.p.A., con atto depositato in giudizio il 24 gennaio 2014. La stessa interveniente, in punto di legittimazione, ha rappresentato di commercializzare, fra i propri prodotti, anche le "piadine" e le "piade", confezionate con l'evocazione "antica ricetta romagnola".

Soggiunge, peraltro, che, "pur non essendo interessata all'annullamento" dei provvedimenti gravati con il ricorso all'esame, "non utilizzando la precisa locuzione "Piadina romagnola" o "Piada romagnola" per i propri prodotti, potrebbe "in futuro, laddove i provvedimenti predetti dovessero essere confermati nella loro legittimità, subire un pregiudizio dall'attuazione del Disciplinare di produzione, avendo ... sede di stabilimento fuori dal territorio romagnolo".

La dichiarata non attualità dell'interesse del quale la parte interveniente assume di essere portatrice, esclude l'ammissibilità di tale mezzo di tutela processuale.

È infatti noto (cfr., ex multis, T.A.R. Piemonte, sez. I, 3 agosto 2012 n. 969) che l'intervento adesivo ad adiuvandum, pur ammesso a tutela di un interesse diverso e meno forte di quello del ricorrente, ad esso collegato o dipendente, presuppone pur sempre che l'interveniente vanti una posizione qualificata e giuridicamente apprezzabile, e possa ritrarre dall'accoglimento del ricorso un vantaggio concreto e attuale, anche se indiretto e riflesso, dotato quindi di effettiva utilità.

3. La disamina delle censure proposte con il presente ricorso impone – in ragione dell'impugnazione del decreto ministeriale con cui è stata accordata protezione transitoria, a livello nazionale, alla denominazione "Piadina Romagnola/Piada Romagnola", per la quale è stata inviata istanza alla Commissione Europea per la registrazione come indicazione geografica protetta – di esaminare previamente i contenuti del Regolamento (CE) n. 510/2006 del Consiglio del 20 marzo 2006, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari.

Per quanto di interesse ai fini della deliberazione della presente vicenda contenziosa, va in primo luogo sottolineato come l'art. 2, comma 1, lett. b) stabilisca che per «indicazione geografica», si intende "il nome di una regione, di un luogo determinato o, in casi eccezionali, di un paese che serve a designare un prodotto agricolo o alimentare:

- come originario di tale regione, di tale luogo determinato o di tale paese e
- del quale una determinata qualità, la reputazione o altre caratteristiche possono essere attribuite a tale origine geografica e
- la cui produzione e/o trasformazione e/o elaborazione avvengono nella zona geografica delimitata".

Ai sensi del successivo art. 4, per beneficiare di una indicazione geografica protetta (IGP), un prodotto agricolo o alimentare deve essere conforme ad un Disciplinare, il quale deve comprendere, fra l'altro:

"a) il nome del prodotto agricolo o alimentare che comprende la denominazione d'origine o l'indicazione geografica;

b) la descrizione del prodotto agricolo o alimentare mediante indicazione delle materie prime, se del caso, e delle principali caratteristiche fisiche, chimiche, microbiologiche o organolettiche del prodotto agricolo o alimentare;

c) la delimitazione della zona geografica e, se del caso, gli elementi che indicano il rispetto delle condizioni di cui all'articolo 2, paragrafo 3;

d) gli elementi che comprovano che il prodotto agricolo o alimentare è originario della zona geografica delimitata di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera a) o b), a seconda dei casi;

e) la descrizione del metodo di ottenimento del prodotto agricolo o alimentare e, se del caso, i metodi locali, leali e costanti, nonché gli elementi relativi al condizionamento, quando l'associazione richiedente, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, stabilisce e motiva che il condizionamento deve aver luogo nella zona geografica delimitata per salvaguardare la qualità o garantire l'origine o assicurare il controllo;

f) gli elementi che giustificano: i) il legame fra la qualità o

le caratteristiche del prodotto agricolo o alimentare e l'ambiente geografico di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera a) o, a seconda dei casi, ii) il legame fra una determinata qualità, la reputazione o un'altra caratteristica del prodotto agricolo o alimentare e l'origine geografica di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera b)".

Nell'ambito della disciplina riservata alla domanda di registrazione (art. 5), merita di essere segnalata – in quanto direttamente afferente alla controversia all'esame – la previsione dettata dal paragrafo 6, che prevede che: "A decorrere dalla data della presentazione della domanda alla Commissione, [lo] Stato membro può accordare solo in via transitoria alla denominazione una protezione ai sensi del presente regolamento a livello nazionale, nonché, se del caso, un periodo di adattamento.

Il periodo di adattamento di cui al primo comma può essere previsto solo a condizione che le imprese interessate abbiano legalmente commercializzato i prodotti in questione utilizzando in modo continuativo tali denominazioni almeno per i cinque anni precedenti e abbiano sollevato questo problema nel corso della procedura nazionale di opposizione di cui al paragrafo 5, primo comma.

La protezione nazionale transitoria cessa a decorrere dalla data in cui è adottata una decisione sulla registrazione in virtù del presente regolamento".

Rilevano, in sede di rassegna dei salienti contenuti nella regolamentazione comunitaria di che trattasi, le disposizioni relative alla individuazione del conseguente procedimento dinanzi alla Commissione (art. 6), le modalità di eventuale proposizione di opposizioni e la conclusiva decisione sulla registrazione (art. 7), nonché la procedura preordinata alle modificazioni del Disciplinare (art. 9). Particolare interesse rivela, poi, il contenuto dell'art. 13, che detta i contenuti della disciplina di protezione che assiste i prodotti che abbiano beneficiato della registrazione DOP (denominazione di origine protetta) e IGP (indicazione geografica protetta); mentre il paragrafo 2 del successivo art. 14 stabilisce che "nel rispetto del diritto comunitario, l'uso di un marchio corrispondente ad una delle situazioni di cui all'articolo 13, depositato, registrato o, nei casi in cui ciò sia previsto dalla normativa pertinente, acquisito con l'uso in buona fede sul territorio comunitario, anteriormente alla data di protezione della denominazione d'origine o dell'indicazione geografica nel paese d'origine, ... può proseguire, nonostante la registrazione di una denominazione d'origine o di un'indicazione geografica, qualora il marchio non incorra nella nullità o decadenza per i motivi previsti dalla prima direttiva 89/104/CEE del Consiglio, del 21 dicembre 1988, sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di marchi d'impresa o dal regolamento (CE) n. 40/94 del Consiglio, del 20 dicembre 1993, sul

marchio comunitario".

4. A seguito della esplicitazione, limitatamente ai profili rilevanti ai fini del decidere, della portata contenutistica promanante dalla disciplina comunitaria di riferimento, non può omettere il Collegio di rammentare come la normativa nazionale rilevante sia rappresentata dal D.M. 21 maggio 2007 (recante "Procedura a livello nazionale per la registrazione delle DOP e IGP, ai sensi del regolamento (CE) n. 510/2006"), ora abrogato dal comma 1 dell'art. 32 del D.M. 14 ottobre 2013, (con decorrenza dal 26 ottobre 2013, ai sensi di quanto disposto dal comma 1 dell'art. 33 del medesimo decreto), ma *ratione temporis* operante quanto alla presente controversia.

In particolare, l'art. 4, comma 3, prevede che la richiesta di riconoscimento debba essere corredata, fra l'altro, dai seguenti documenti:

(*Omissis*)

c) Disciplinare di produzione;

d) relazione tecnica dalla quale si evinca in maniera chiara il legame con il territorio, inteso come nesso di causalità tra la zona geografica e la qualità o le caratteristiche del prodotto (nell'ipotesi di DOP) o una qualità specifica, la reputazione o altra caratteristica del prodotto (nell'ipotesi di IGP). Dalla relazione tecnica deve altresì risultare che il prodotto per il quale si richiede il riconoscimento presenta almeno una caratteristica qualitativa che lo differenzia dallo standard qualitativo di prodotti della stessa tipologia ottenuti fuori dalla zona di produzione;

e) relazione storica, corredata di riferimenti bibliografici, atta a comprovare la produzione per almeno venticinque anni anche se non continuativi del prodotto in questione, nonché l'uso consolidato, nel commercio o nel linguaggio comune, della denominazione della quale si richiede la registrazione;

f) relazione socio-economica contenente le seguenti informazioni: 1. prodotto e struttura produttiva: quantità prodotta attuale; potenzialità produttiva del territorio; numero aziende coinvolte distinte per singolo segmento della filiera (attuali e potenziali); destinazione geografica e commerciale del prodotto (attuale e potenziale); 2. domanda attuale relativa al prodotto e previsione di medio termine;

g) cartografia in scala adeguata a consentire l'individuazione precisa della zona di produzione e dei suoi confini".

Se il Collegio riserva di condurre successivamente, anche alla luce delle risultanze della disposta consulenza tecnica d'ufficio, le considerazioni riguardanti la presenza di un legame del prodotto con il territorio (almeno, giusta quanto sostenuto dalla parte ricorrente, per la Piadina non prodotta artigianalmente), anche sotto il profilo reputazionale, fin d'ora la disamina del testo norma-

tivo all'esame impone di rilevare che: - la procedura è articolata in due distinte fasi (artt. 6 e 7), preordinate all'attivazione delle interlocuzioni con i soggetti interessati; - è prevista la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, al fine di consentire al proposizione di eventuali osservazioni e la predisposizione di controdeduzioni (art. 8); - il Disciplinare di produzione viene trasmesso alla Commissione Europea; - la modificazione del Disciplinare impone di seguire la procedura dettata dagli indicati artt. 6, 7 e 8; - la protezione transitoria (concedibile a domanda dell'associazione richiedente), ove accordata, decade qualora entro sei mesi dalla data di pubblicazione del decreto non sia approvato il piano dei controlli (art. 10).

5. Il decreto ministeriale in data 27 dicembre 2012, impugnato con l'atto introduttivo del giudizio, sul presupposto: - della domanda presentata dal Consorzio di promozione della Piadina Romagnola – CO.P.ROM., intesa ad ottenere la registrazione della denominazione "Piadina Romagnola/Piada Romagnola", ai sensi dell'art. 5 del Reg. CE 510/2006; - della trasmissione all'organismo comunitario competente della predetta domanda di registrazione, ad opera del Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali; - dell'istanza con la quale CO.P.ROM. ha chiesto la protezione a titolo transitorio, ai sensi del riportato art. 5, comma 6 del Regolamento CE 510/2006; ed in relazione alla ravvisata esigenza di "assicurare certezza alle situazioni giuridiche degli interessati all'utilizzazione della denominazione «Piadina Romagnola/Piada Romagnola», in attesa che l'organismo comunitario decida sulla domanda di riconoscimento della indicazione geografica protetta", ha accordato (art. 1) la protezione a titolo transitorio a livello nazionale, ai sensi dell'art. 5, comma 6, del predetto Regolamento alla denominazione sopra indicata, riservata (art. 2) "al prodotto ottenuto in conformità al Disciplinare di produzione consultabile nel sito istituzionale di questo Ministero all'indirizzo [www.politicheagricole.gov.it](http://www.politicheagricole.gov.it)"; ed ha ulteriormente precisato (art. 4) che:

- "la protezione transitoria di cui all'art. 1 cesserà a decorrere dalla data in cui sarà adottata una decisione sulla domanda stessa da parte dell'organismo comunitario"; - "la protezione transitoria decadrà qualora entro sei mesi dalla data di pubblicazione del presente decreto, non sarà approvato il relativo piano dei controlli, così come previsto dal comma 2" dell'art. 10 del decreto 21 maggio 2007".

6. Con successivo decreto in data 8 luglio 2013 (dalla parte ricorrente gravato con motivi aggiunti), il Ministero intimato: - vista la nota del 3 luglio 2013, con la quale era stata trasmessa la documentazione relativa alla domanda di registrazione della denominazione «Piadina Romagnola/Piada Romagnola» modificata in accogli-

mento delle richieste della Commissione UE; - e ritenuta la necessità di riferire la protezione transitoria a livello nazionale al Disciplinare di produzione modificato in accoglimento delle richieste della Commissione UE; ha disposto che la protezione a titolo transitorio a livello nazionale, già accordata con decreto 27 dicembre 2012 alla denominazione di che trattasi, "è riservata al prodotto ottenuto in conformità al Disciplinare di produzione consultabile nel sito istituzionale di questo Ministero all'indirizzo [www.politicheagricole.gov.it](http://www.politicheagricole.gov.it)".

7. Le modificazioni all'originario decreto del 27 dicembre 2012 – che hanno imposto l'adozione di un nuovo provvedimento ministeriale (come detto, impugnato con motivi aggiunti) e, con esso, l'applicazione della (contestata) protezione a titolo transitorio – concernono il Disciplinare di produzione della Piadina.

Nel rilevare come gli interventi manipolativi sul testo del Disciplinare sono stati indotti dalla richiesta della Commissione Europea, per come dalla stessa Autorità ministeriale evidenziato nel decreto dell'8 luglio 2013, si osserva che l'art. 6 (Elementi che comprovano il legame con l'ambiente) reca, nella rinnovata formulazione, una più dettagliata ed analitica illustrazione, di carattere storico-sociale, in ordine alle tipologie e caratteristiche di produzione e consumo del prodotto di che trattasi, riguardate all'interno di un ampio excursus (documentato anche da citazioni a carattere bibliografico), che comprova la risalente tradizione che caratterizza tale alimento nell'ambito del territorio della Romagna.

Tale implementato dettaglio rivela, come condivisibilmente osservato dalla parte ricorrente, chiaro intento di accrescere la valenza "reputazionale" della Piadina: avvalorando pertanto quell'elemento (in primo luogo considerato dalla normativa europea di riferimento; quindi, ripreso anche dalla applicativa decretazione nazionale) suscettibile di asseverare la considerazione del prodotto non con carattere di assolutezza, ma in quanto correlata alla tradizionale produzione ed al consolidato consumo dello stesso nel quadro del radicamento territoriale che ne integra il proprium (all'interno, quindi, della stretta correlazione tra qualità/caratteristiche della "Piadina" o "Piada" romagnola e zona geografica di produzione della stessa).

Lo stesso Disciplinare di produzione, nella rimodulata versione anzidetta, ribadisce i contenuti dell'originario testo, quanto alle peculiari caratteristiche integranti il vincolo geografico di produzione della Piadina (che parte ricorrente aveva già contestato con l'atto introduttivo del giudizio): ribadendo, sotto tale profilo, che "al fine di garantire un uniforme contenuto di umidità caratteristico dell'area a salvaguardia della fragranza del prodotto, il confezionamento dovrà avvenire nella zona di produzione indicata all'articolo 3, immediatamente a seguito del

raffreddamento post-cottura, anche nel caso del prodotto congelato, al fine di garantire la qualità, la freschezza e le tipiche caratteristiche organolettiche” (art. 5).

8. Proprio il profilo di interesse da ultimo segnalato, alla stregua della direzione contenutistica appalesata dalle doglianze dedotte dalla parte ricorrente con il ricorso introduttivo, ha indotto la Sezione a disporre compiuti approfondimenti, avvalendosi dello strumento di cui all’art. 19 c.p.a.

I quesiti rivolti all’attenzione del consulente tecnico d’ufficio, nominato nella persona della prof.ssa Maria Ambrogina Pagani, (Professore Ordinario di Tecnologie Alimentari e responsabile dell’insegnamento di “Tecnologia dei Cereali” presso il Dipartimento di Scienze per gli Alimenti, la Nutrizione e l’Ambiente della Facoltà di Scienze Agrarie e Alimentari dell’Università degli Studi di Milano), giusta quanto dalla Sezione stabilito con ordinanza n. 5956 del 13 giugno 2013, sono i seguenti: 1) *quali sono gli elementi che influiscono sulla fragranza di un prodotto da forno; 2) se la fragranza di un prodotto privo di una fase di lievitazione possa essere influenzata dal microclima (in particolare, per interazione di microrganismi, loro selezione, moltiplicazione); 3) se le diverse condizioni micro-ambientali (quali, ad esempio, il livello di ventilazione, l’umidità e la temperatura), nell’ambito della zona di produzione di cui al Disciplinare impugnato con il ricorso in trattazione, eventualmente varianti tra mare, pianura, collina, possono incidere sulle caratteristiche della Piadina romagnola; 4) in caso di riscontrata influenza del microclima, se essa possa essere riconosciuta anche per le lavorazioni di tipo industriale (confezionate ed a lunga conservazione), nelle quali la fase di riposo avviene in celle precondizionate; 5) se la diversità in termini reologici ed organolettici generata dall’impiego, in rilevanti proporzioni, di sostanze grasse con proprietà differenziate (strutto e/o olio di oliva e/o olio di oliva extravergine e/o altri grassi vegetali), possa essere compatibile con la definizione di un alimento, avente caratteristiche tali da non poter essere prodotto al di fuori dell’area geografica definita dal Disciplinare di cui sopra; 6) se il microclima può avere una influenza oggettivamente significativa sulle caratteristiche organolettiche del prodotto superiore o pari a quella derivante dalla variabilità compositiva, soprattutto in sostanze grasse, prevista dal Disciplinare; 7) se nel documento unico sul quale è chiamata ad esprimersi la Commissione Europea in sede di decisione in ordine alla registrazione del prodotto quale IGP, sia richiamata l’influenza del microclima sulla fragranza del prodotto quale elemento che giustifichi il legame con il territorio, e, più in generale, sulla preparazione della Piadina romagnola; 8) se, sulla base della documentazione di cui al precedente punto 7), il microclima della zona di origine e la*

*sua influenza sulla fragranza del prodotto siano caratteristiche che contribuiscono alla classificazione del prodotto stesso come idoneo all’apposizione del marchio IGP.*

9. Con relazione depositata in atti del giudizio alla data del 27 novembre 2013, il CTU (previo svolgimento delle demandate operazioni di accertamento e verifica, nel necessario contraddittorio con le parti costituite) ha fornito le risposte, di seguito riportate, ai quesiti come sopra al medesimo rivolti:

- Quesito n. 1: “... il contributo più importante alla fragranza dei prodotti da forno deriva dai complessi fenomeni che hanno luogo durante la cottura in forno, operazione chiave per questo gruppo di alimenti ...”.

- Quesito n. 2: “... all’interno dell’unità produttiva, devono essere monitorati numerosi parametri, quali la temperatura, l’umidità, la carica batterica/micotica dell’aria nei locali e la carica batterica delle superfici a contatto diretto con il prodotto, nonché le caratteristiche dell’acqua usata per l’impastamento. Il rispetto di tali procedure porta ad escludere che il microclima dell’ambiente esterno, soprattutto in un prodotto ottenuto senza un intervento diretto di microrganismi (fase di lievitazione) possa avere un effetto sull’andamento del processo produttivo e, di conseguenza, sulla fragranza del prodotto stesso. L’unico elemento che ... può ragionevolmente contribuire a conferire particolari e desiderate caratteristiche aromatiche del prodotto finito ottenuto in un’azienda ... è la tipologia delle materie prime, la formulazione utilizzata e il processo produttivo, in particolare le condizioni di cottura”.

- Quesito n. 3: “... il microclima esterno non può influenzare l’andamento dei fenomeni che possono manifestarsi nell’impasto ... La bassa carica microbica della farina, le condizioni di tempo/temperatura/umidità applicate durante la fase di riposo/puntatura del processo produttivo in celle condizionate (sia in lavorazioni artigianali che industriali) non sembrano poter consentire una crescita microbica tale da influenzare, sia positivamente, che negativamente, le caratteristiche del prodotto”. Viene, poi, ulteriormente soggiunto che “... anche nel caso in cui la Piadina sia prodotta in chioschi, ambienti dove l’isolamento dall’esterno non è assicurato e non può essere escluso a priori, la fase di riposo (le cui condizioni di tempo e temperatura sono definite nel Disciplinare di produzione) potrebbe far registrare una crescita di microrganismi (e potenzialmente una lievitazione biologica) solo in condizioni che contrastino con le indicazioni di corretta prassi igienica”.

- Quesito n. 4: “... il microclima dell’area geografica identificata per la produzione di Piadina IGP in lavorazioni di tipo industriale non può influenzare le caratteristiche del prodotto, in quanto le fasi associate alla potenziale for-

mazione di sostanze aromatiche vengono condotte in ambienti confinati e controllati per condizioni di temperatura e umidità (celle pre-condizionate) ... I due metodi strumentali utilizzati per determinare l'aroma della Piadina (dunque la fragranza) sono concordi nell'indicare che le proprietà sensoriali dei campioni non sono influenzate dalla condizioni del microclima della zona di produzione, ma sembrano fortemente correlate ad alcune scelte tecnologiche adottate nel processo produttivo ...".

- Quesito n. 5: "... il contenuto della materia grassa della formulazione [è] l'elemento determinante che condiziona le caratteristiche reologiche dei prodotti analizzati, indipendentemente dalla zona di produzione o dalla natura artigianale o industriale del produttore" ... "Data la variabilità della componente grassa ammessa dal Disciplinare, sia in termini qualitativi che quantitativi, eventuali caratteristiche impartite al prodotto dalla "territorialità" (ad esempio, umidità ambientale, composizione dell'acqua), anche se presenti, passerebbero in secondo piano e sarebbero surclassate dagli effetti macroscopici attribuibili alla componente grassa nell'impasto".

- Quesito n. 6: "... il metodo sensoriale ha messo in luce, tra i sei campioni di Piadina analizzati, differenze per le caratteristiche sensoriali non riconducibili alla zona di produzione e, di conseguenza, al microclima presente ... ma ascrivibili alle condizioni adottate in alcune fasi del processo tecnologico e/o alla formulazione. Sebbene indirettamente ma significativamente, i risultati sensoriali indicano che la produzione di Piadina all'interno della zona per cui si richiede l'IGP non garantisce la formazione di aroma e gusto le cui intensità siano tali da superare le diversità strutturali associate alla formulazione ed imputabili ... soprattutto alla componente grassa".

- Quesito n. 7: "Nel documento Unico ... su cui la Commissione Europea in sede di decisione si deve esprimere in ordine alla registrazione del prodotto quale IGP, non viene richiamata l'influenza del territorio e del suo microclima sulla fragranza quale elemento che giustifichi il legame con il territorio".

- Quesito n. 8: "la denominazione IGP deve identificare un prodotto alla cui origine geografica sono essenzialmente attribuibili una data qualità o la reputazione o altre caratteristiche", sì che "si deve intendere che l'IGP può essere diretta, come accade nel caso in questione, a basarsi sulla "popolarità" e sulla reputazione della denominazione per tutelarne e garantirne la produzione" "... il solo fatto che il prodotto Piadina si possa ottenere tramite un processo tecnologico realizzabile anche al di fuori del territorio IGP non può essere considerato un elemento che ne impedisca la registrazione".

10. Le risposte come sopra fornite dal CTU ai quesiti al medesimo rivolti, hanno consentito alle parti, in vista del-

l'odierna pubblica udienza di trattazione della controversia, di precisare le proprie conclusioni con scritti difensivi essenzialmente incentrati su una polarità di prospettazioni.

Se, da un lato, parte ricorrente ha inteso valorizzare le indicazioni contenute nella Relazione, circa l'assenza di alcun "legame" della Piadina con il territorio indicato ai fini della registrazione IGP, in ragione della ravvisata ininfluenza di fattori ambientali e/o microclimatici sul processo produttivo (e, conseguentemente, sulla conclusiva realizzazione del prodotto alimentare di che trattasi), diversamente le difese delle parti resistenti (Consorzio di Produzione della Piadina Romagnola – CO.P.ROM e Regione Emilia Romagna) hanno soffermato l'attenzione sul c.d. "elemento reputazionale" (e, con esso, sulla risalente tradizione produttiva nell'ambito dell'area geografica romagnola e sul carattere di notorietà assunto dalla riconducibilità/associabilità dello stesso prodotto alla zona di origine), che sarebbe confermato dalla analitica ricostruzione storico-sociale contenuta nel Disciplinare e troverebbe, altresì, profili di ribadito convincimento nella stessa relazione peritale (si confronti, in proposito, il punto 8).

In altri termini, ed in estrema sintesi, se l'esclusa rilevanza del fattore microclimatico (secondo quanto sostenuto da CRM) attenuerebbe il legame del prodotto in questione con la zona geografica di provenienza, secondo quanto ex adverso argomentato il fattore reputazionale ex se consentirebbe la registrazione quale prodotto ad "indicazione geografica protetta", atteso che (si confronti, in proposito, la memoria di CO.P.ROM. depositata il 5 febbraio 2014), "la reputazione di un prodotto non deriva tanto dalle qualità intrinseche del medesimo, quanto dall'immagine con la quale viene percepito dal consumatore, che vi associa, in virtù dell'area geografica di origine, determinate caratteristiche e qualità a prescindere dalla loro effettiva sussistenza".

11. La tesi che assevera, quale elemento discriminante ai fini del riconoscimento della IGP, la sussistenza di elementi reputazionali suscettibili di avvalorare il legame di un particolare prodotto alimentare con la zona di tradizionale produzione, dimostra, ad avviso del Collegio, elementi di persuasività con esclusivo riferimento alla produzione "artigianale" della piadina; ma non rivela, al contrario, omogeneo carattere di condivisibilità con riferimento alla produzione "industriale" dell'alimento di che trattasi.

11.1 Va, innanzi tutto, dato atto della presenza di pronunzie giurisprudenziali che hanno ripetutamente accentuato la centrale rilevanza che deve annettersi, nel quadro delle valutazioni preordinate al riconoscimento della indicazione geografica protetta, alla "reputazione" vantata dal prodotto con riferimento ad una particolare circoscri-

zione geografica. È stato, in tal senso, affermato che, se per ottenere l'attribuzione di una IGP ad un prodotto è necessario che la sua qualità, reputazione o un'altra caratteristica dipenda da una determinata origine geografica, in cui avvenga la produzione, trasformazione e/o elaborazione, con riguardo ad almeno una fase del processo produttivo, è irrilevante che tale bene, in assenza di attribuzione di IGP, sia in precedenza stato prodotto con diverse modalità e che la decisione non sia giustificata da caratteristiche compositive o da esigenze produttive o di commercializzazione (cfr. T.A.R. Lazio, sez. II-ter, 13 dicembre 2007 n. 13229). Sia il previgente Regolamento CEE 14 luglio 1992 n. 2081/92, sia il successivo Regolamento 20 marzo 2006 n. 510/2006 (applicabile alla vicenda contenziosa all'esame), hanno, infatti, definito l'«indicazione geografica» come il nome di una regione, di un luogo determinato o, in casi eccezionali, di un paese che serve a designare un prodotto agricolo o alimentare: - come originario di tale regione, di tale luogo determinato o di tale paese e - del quale una determinata qualità, la reputazione o altre caratteristiche possono essere attribuite a tale origine geografica e - la cui produzione e/o trasformazione e/o elaborazione avvengono nella zona geografica delimitata.

11.2 Se è vero che il mero fatto che il prodotto si ottenga tramite una tecnica realizzabile ovunque e in concreto utilizzata (anche) 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, è altrettanto vero che la protezione da accordare mediante il riconoscimento della IGP, laddove appunto veicolata dalla preminente pregnanza assunta dal criterio reputazionale, non può che essere limitata alla metodologia tradizionale di produzione.

L'irrelevanza assunta, quanto alla produzione industriale dell'alimento, dalla localizzazione dell'impianto all'interno del quale avvengano le lavorazioni, induce infatti ad escludere che il nesso fra elemento reputazionale ed area di originaria produzione riveli la medesima intensità invece riscontrabile laddove si sia in presenza di modalità artigianali di elaborazione delle materie prime e di realizzazione del prodotto; le quali, tradizionalmente caratterizzano la risalente e socialmente radicata diffusione della "piadina" prodotta nei "chioschi" tipici della regione romagnola. La circostanza che in concreto, attualmente, la produzione industriale possa essere delocalizzata rispetto all'area geografica da ultimo indicata integra, pertanto, elemento di necessaria valutazione, tenendo 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'utiliz-

zo del nome ai produttori in possesso di determinate caratteristiche ed escludere, o costringere ad adeguarsi, chi non le possiede (Cons. Stato, sez. VI, 4 agosto 2008 n. 3890 e 29 settembre 2009 n. 5881).

11.3 Considerazioni riconducibili alla valorizzazione reputazionale del prodotto, quale matrice fondante del riconoscimento della qualificazione IGP, sono peraltro state esplicitate anche in ambito comunitario.

In tal senso, è stato affermato che la registrazione di una IGP ha come scopo, tra gli altri, quello di evitare l'uso abusivo di una denominazione da parte di terzi che desiderino trarre profitto dalla reputazione acquisita da quest'ultima e, del resto, ad evitare la scomparsa della medesima derivante dalla sua volgarizzazione dovuta a un suo uso generale al di fuori o della sua origine geografica, o della determinata qualità, della reputazione o di un'altra caratteristica attribuibile a tale origine e giustificante la registrazione; con la conseguenza che una denominazione diventa generica solo se il nesso diretto tra, da un lato, l'origine geografica del prodotto e, dall'altro, una qualità determinata dello stesso, la sua reputazione o un'altra caratteristica del medesimo, attribuibile a detta origine, sia scomparsa e la denominazione descriva ormai soltanto un genere o un tipo di prodotti (Corte di Giustizia CE, IV Sezione, 2 luglio 2009, procedimento C-343/07, Bavaria NV, Bavaria Italia Srl contro Bayerischer Brauerbund eV).

Tali considerazioni si rivelano, ad avviso del Collegio, particolarmente coerenti con il percorso interpretativo che, sulla base delle indicazioni emerse a seguito dell'accertamento peritale disposto, consente di pervenire ad una esaustiva delibazione della sottoposta controversia: segnatamente laddove si consideri che l'elemento reputazionale:

- laddove suscettibile di connotare, all'interno del tradizionale e (spesso) risalente legame tra la produzione di un alimento e le abitudini alimentari della popolazione insediata all'interno di un determinato ambito territoriale
- viene evidentemente a rivestire depotenziata rilevanza in presenza di (pur consentite) modalità di produzione industriale del medesimo alimento: le quali, esclusa ogni rilevanza a tal fine ricongiungibile a fattori microclimatici o ai particolari componenti del prodotto (ove peculiarmente connotati in ambito locale), non rivelano carattere di preclusa compatibilità con una realizzazione posta in essere anche al di fuori dell'originario territorio caratterizzante l'alimento.

12. Le indicazioni analiticamente illustrate nel Disciplinare quanto alla risalente riconducibilità della produzione e del consumo della "Piadina" nell'ambito geografico della Romagna, unitamente alla tradizionale composizione di tale prodotto alimentare, univocamente depongono per la correttezza dell'indicazione geografica



di tale alimento, limitatamente, peraltro, alla sola produzione artigianale dello stesso.

Se è infatti vero che il “legame”, ovvero il “condizionamento geografico” del prodotto con l’ambiente di origine non può essere individuato – secondo quanto osservato nella relazione del CTU precedentemente riportata – nell’influenza del “particolare” microclima suscettibile di assistere talune delle fasi della produzione, è allora altrettanto vero che gli ampi – ed ampiamente illustrati – riferimenti reputazionali univocamente militano per la piena registrabilità del prodotto con caratteristica di indicazione geografica protetta con esclusivo riferimento alla produzione tradizionale – e, quindi, non industriale – della “piadina”.

I presupposti suscettibili di giustificare tale valutazione, infatti, vengono enucleati dalla normativa comunitaria (e da quella nazionale, di essa applicativa) con carattere di necessaria compresenza e/o di obbligatoria cumulabilità, laddove (si confronti, in proposito, l’art. 4, comma 3, lett. d), del D.M. 21 maggio 2007), è rimessa alla relazione tecnica, da allegare alla domanda di riconoscimento, l’indicazione:

- del legame con il territorio, inteso come nesso di causalità tra la zona geografica
- e della qualità o le caratteristiche del prodotto (nell’ipotesi di DOP) o di una qualità specifica
- nonché della reputazione o altra caratteristica del prodotto (nell’ipotesi di IGP);

dalla medesima relazione dovendo “altresì risultare che il prodotto per il quale si richiede il riconoscimento presenta almeno una caratteristica qualitativa che lo differenzia dallo standard qualitativo di prodotti della stessa tipologia ottenuti fuori dalla zona di produzione”.

Proprio tale “caratteristica qualitativa”, alla stregua delle dettagliate indicazioni rassegnate dal CTU, non emerge con riferimento alla produzione industriale eseguita (anche) al di fuori dell’originaria zona di origine della “piadina”, in ragione della ravvisata assenza di elementi suscettibili di refluire sulla realizzazione dell’alimento con carattere di differenzialità in ragione della collocazione geografica dell’impianto di realizzazione.

Deve, quindi, escludersi che quanto indicato nel Disciplinare di produzione allegato al decreto ministeriale impugnato (segnatamente per quanto concerne l’esigenza che, “al fine di garantire un uniforme contenuto di umidità caratteristico dell’area a salvaguardia della fragranza del prodotto, il confezionamento [deve] avvenire nella zona di produzione indicata all’articolo 3, immediatamente a seguito del raffreddamento post-cottura, anche nel caso del prodotto congelato, al fine di garantire la qualità, la freschezza e le tipiche caratteristiche organolettiche” (art. 5), riveli condivisibile conclusione con riferimento alla produzione industriale dell’alimento

in discorso.

L’irrelevanza assunta dalle condizioni microclimatiche sulla produzione e sul confezionamento dell’alimento – per come dettagliatamente illustrate nell’acquisita relazione peritale – inducono, infatti, ad escludere che anche la produzione industriale sia legata alla zona di tradizionale produzione della “piadina” da un nesso di indissolubile rilevanza: piuttosto dovendosi osservare come l’alimento – si ribadisce, limitatamente alla produzione non artigianale – ben possa essere realizzato anche in insediamenti collocati (come nel caso dell’odierna ricorrente) al di fuori dell’area geografica romagnola.

Diversamente, il dimostrato vincolo reputazionale, si dimostra idoneo a radicare la riferibilità del prodotto ad un ambito geografico con riferimento alla sola tradizionale produzione artigianale della piadina: la quale, per come dettagliatamente riportato nella relazione illustrativa allegata al decreto ministeriale, trova risalenti e consolidati elementi consuetudinari nella realizzazione, distribuzione e consumazione dell’alimento artigianalmente effettuata nei “chioschi” a ciò adibiti nell’area di riferimento, rappresentando un indiscutibile elemento di collegamento – che caratterizza la “tipicità” della “piadina” – fra una particolare modalità di preparazione/offerta di quest’ultima e le consolidate abitudini di consumo nella zona interessata.

13. Le considerazioni che precedono impongono di accogliere le doglianze articolate con il ricorso introdotto, limitatamente alla sola produzione industriale della “piadina”: la quale, come precedentemente esposto, non trova collegamenti, di carattere compositivo, microclimatico e/o reputazionale, con l’area indicata nel provvedimento gravato.

I risalenti riferimenti offerti dall’Autorità ministeriale con riguardo alla tradizionale produzione ed alla diffusione nelle abitudini alimentari della popolazione insediata nel territorio di riferimento del prodotto alimentare di che trattasi (la cui classificabilità, alla stregua di una terminologia recentemente invalsa, ben potrebbe avvenire nel novero dei c.d. “street foods”), militano infatti per la tutelabilità del solo prodotto artigianalmente realizzato: per il quale, alla stregua delle stesse indicazioni contenute nella ripetuta relazione, effettivamente è dato evincere la presenza di un nesso di carattere reputazionale con l’area geografica interessata.

Deve, allora, ritenersi che:

- se l’accertata riconducibilità del prodotto alimentare “Piadina” o “Piada” al territorio della Romagna, univocamente connota con carattere geografico la sola realizzazione artigianale dell’alimento
- deve, conseguentemente inferirsi che, fuori dal contesto territoriale di che trattasi, l’impiego della locuzione anzidetta ben possa essere consentito in presenza di

lavorazioni industriali per le quali – nel rispetto delle indicazioni (“metodo di ottenimento del prodotto”) – la constatata irrilevanza dei fattori produttivi e/o microclimatici ben consente la collocazione di insediamenti industriali anche al di fuori dell’area, per come delimitata all’art. 3 del Disciplinare impugnato.

14. Quanto alla mancata concessione, relativamente alle aziende poste fuori dalla zona di produzione, di un periodo di “adattamento”, giusta la previsione di cui all’art. 5, comma 6, del Reg. 510/2006/CE, va in primo luogo esclusa la fondatezza dell’argomentazione, sollevata dalla difesa di CO.P.ROM., secondo cui troverebbe applicazione alla fattispecie la disciplina di cui al Reg. (UE) n. 1151/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari: per effetto della quale (avente portata abrogativa in ordine al precedente Reg. 510/2006/CE, ex art. 58), non è più prevista (art. 9) la possibilità, per lo Stato membro, di accordare un “periodo di adattamento”, giusta quanto disposto dal previgente testo regolamentare.

Al riguardo, osserva il Collegio che il Regolamento del 2012, entrato in vigore il 3 gennaio 2013 (ventesimo giorno successivo alla pubblicazione in G.U.C.E., avvenuta il 20 dicembre 2012) non è, *ratione temporis*, operante relativamente alla vicenda procedimentale conclusasi con l’adozione del decreto ministeriale avverso, intervenuta alla (anteriore) data del 27 dicembre 2012.

Piuttosto, merita condivisione l’ulteriore argomentazione, parimenti esplicitata dalla difesa della suddetta parte controinteressata, secondo cui l’omessa partecipazione di CRM al procedimento (e, segnatamente, alla procedura di opposizione prevista e disciplinata dall’art. 5, comma 5, del Reg. 510) ha assunto valenza concretamente preclusiva ai fini della pur consentita concessione del periodo di “adattamento” di che trattasi.

Intende, sul punto, il Collegio precisare che siffatta presenza procedimentale (la cui mancanza, nel caso di specie, non è stata occasionata dalla mancata pubblicazione della relativa attività amministrativa, come comprovato, anche, dalla presentazione di opposizioni da parte di altri soggetti, quali Confesercenti Cesena e Ravenna e Slowfood Emilia-Romagna) integra un presupposto legittimante ai fini della richiesta delle misure di che trattasi, come reso palese dal comma 2 del paragrafo 6 dell’art. 5 del Regolamento 501 del 2006, laddove viene espressamente stabilito che “il periodo di adattamento ... può essere previsto solo a condizione che le imprese interessate ... abbiano sollevato questo problema nel corso della procedura nazionale di opposizione di cui al paragrafo 5, primo comma”.

Quest’ultima, infatti, è preordinata ad addurre all’attenzione dell’Amministrazione procedente quegli interessi,

astrattamente meritevoli di interinale tutela, alla cui transitoria protezione è, appunto, coordinata l’ammissione al periodo di “adattamento” di che trattasi.

In altri termini, fermo il carattere evidentemente discrezionale che assiste la determinazione in proposito rimessa allo Stato membro dal comma 1 dell’art. 6 del Reg. 510/2006/CE (“A decorrere dalla data della presentazione della domanda alla Commissione il medesimo Stato membro può accordare solo in via transitoria alla denominazione una protezione ai sensi del presente regolamento a livello nazionale, nonché, se del caso, un periodo di adattamento”), in difetto della rappresentazione di particolari esigenze di tutela da parte dell’operatore interessato (nella sede a ciò elettivamente deputata, ovvero quella per la presentazione di opposizioni), viene a difettare, in capo all’Autorità procedente, la cognizione stessa di siffatte (eventuali) ragioni, sì da rendere concretamente impossibile l’adozione della misura di che trattasi.

15. Se, alla stregua delle considerazioni precedentemente esposte, le doglianze articolate con l’atto introduttivo vanno parzialmente accolte, omogenee considerazioni vanno rassegnate con riferimento ai motivi di ricorso dedotti con i motivi aggiunti successivamente proposti, giusta quanto infra precisato.

15.1 Se è suscettibile di accoglimento il primo di tali profili di censura (invalidità derivata del decreto ministeriale 28 giugno 2013), parimenti condivisibile si dimostra la doglianza (in narrativa rubricata sub B) riferita alla carenza dell’elemento reputazionale (in ordine al quale, nel richiamare quanto in precedenza diffusamente esposto, va ribadito come le relative considerazioni possano trovare fondata consistenza esclusivamente per la Piadina artigianale e non anche per i prodotti alimentari a lunga conservazione e/o confezionati per il consumo differito).

15.2 Con riferimento, invece, al terzo motivo dedotto con il mezzo di tutela all’esame, va escluso che, in presenza di modificazioni al Disciplinare esclusivamente riferite al profilo storico-tradizionale suscettibile di caratterizzare la considerazione reputazionale del prodotto alimentare di che trattasi (veicolate, peraltro, da una precisa richiesta in tal senso rivolta all’Autorità nazionale da parte della Commissione Europea), fosse necessario procedere ad un rinnovato avvio dell’iter procedimentale, mediante applicazione delle disposizioni di cui agli artt. 6, 7, 8 e 9 del D.M. 21 maggio 2007.

Per effetto della riformulazione dell’art. Art. 6 del Disciplinare (Elementi che comprovano il legame con l’ambiente) è stato, infatti, meramente ampliato (e maggiormente dettagliato) il complesso dei riferimenti storici e letterari con i quali è stata analiticamente illustrata la reputazione del prodotto, “attestata dagli inizi del XIV secolo e che deriva da particolari ed unici fattori territoriali, culturali, sociali ed economici”.

Tale elemento di valutazione, per quanto oggetto di più accurata e documentata esplicitazione, era invero già contemplato (e motivatamente esposto) nell'ambito dell'originaria formulazione del Disciplinare di che trattasi: con la conseguenza che, segnatamente per quanto concerne il profilo reputazionale di che trattasi, le parti interessate ben erano state poste in grado di proporre eventuali osservazioni e/o opposizioni, senza che la maggiormente diffusa evocazione dei relativi elementi asseverativi possa aver vulnerato l'integrità ed effettività della partecipazione e dell'interlocazione in ambito endoprocedimentale.

16. Le considerazioni precedentemente esposte impongono, in ragione della riscontrata fondatezza – nei limiti precedentemente indicati – degli argomenti di censura da CRM dedotti con l'atto introduttivo del giudizio e con i motivi aggiunti successivamente proposti, di accogliere, in tali limiti l'impugnativa all'esame.

Il conseguente annullamento, in parte qua, degli atti gravati (con particolare riferimento al Disciplinare di produzione), imporrà alla competente Autorità ministeriale, nell'alveo della valenza conformativa propria della presente pronuncia, di procedere ad una rimeditata formulazione del predetto documento, nell'ambito della quale la pur acclarata rilevanza dell'elemento reputazionale sia suscettibile di valorizzazione con riferimento alla sola produzione artigianale della "Piadina/Piada romagnola", ferma la realizzazione industriale dell'alimento (in ragio-

ne della dimostrata irrilevanza assunta da fattori comunque riconducibili alla zona geografica dallo stesso delimitata) anche in aree poste al di fuori di quest'ultima.

17. La complessità della controversia, unitamente alla (parziale) novità delle problematiche dedotte in giudizio, integra la presenza di giusti motivi per compensare le spese di lite fra le parti costituite.

Quanto, da ultimo, agli oneri rivenienti dall'espletamento della consulenza tecnica d'ufficio disposta dalla Sezione con ordinanza n. 13 giugno 2013 n. 5956), differisce il Collegio la relativa liquidazione, da disporsi con separato provvedimento, all'intervenuta presentazione, ad opera del consulente tecnico incaricato, di dettagliata e documentata evidenza in ordine alle spese dal medesimo sostenute nell'espletamento dell'incarico, nonché al compenso al medesimo spettante.

A tale riguardo, manda all'Ufficio di Segreteria la comunicazione della presente pronuncia anche nei confronti del suindicato C.T.U., affinché quest'ultimo provveda alla sollecita esplicitazione degli elementi sopra indicati.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Seconda Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, così dispone:

- dichiara inammissibile l'intervento ad adiuvandum dispiegato da STER S.p.A.;
- accoglie, nei limiti indicati in motivazione, l'impugnativa; (Omissis)

□

## Recensioni

### Vicente Rodríguez Fuentes (ed.)

*From agricultural to food Law. The new scenario*  
Wageningen Academic Publ. , 2014, ISBN 978-90-8686-251-1

Food is mainly produced by agriculture and agriculture is mainly devoted to the production of food. Food production and agriculture are interconnected and cannot be understood without taking into account that they are both part one of integrated economic and cultural activity of human beings: the production, commerce and consumption of food. Inevitably, food law permeates agricultural law and vice versa.

Historically, since the creation of the , the regulation of agricultural activities has been one of the main areas of European Legislation. In parallel, harmonisation of food law has been essential in achieving a unified European market.

While agricultural law was already a well-developed legal discipline, regulated both by the legal traditions of the Member States and by the several treaties that have formed the European Union, food law is a newer field whose limits are not as well defined and whose structure and content are not yet complete. Food law is, in part, consumer law and in part, market regulation. Sometimes it resembles pharmaceutical law and sometimes it is agricultural law.

The book, edited by Vicente Rodríguez Fuentes, contains some of the papers discussed during the Congress of the European Food Law Association held in in 2012, and devoted to the study of Food Law and its agricultural dimension, on how food and agricultural law relate to one another and how the boundaries between them are becoming increasingly overlapping.

The Congress was divided into four different sessions, each with its respective speakers. Similarly, the book is structured into four sections, divided into chapters written by some of those speakers.

In the first chapter Ferdinando Albisinni describes the evolution from agricultural law to food law, from the EEC Treaty to the judicial decisions that have created a corpus of European food law and how these decisions have shaped the current legal system of the European Union. Kai Purnhagen, Cerkia Bramley, Bernd van der Meulen and Harry Bremmers discuss, in the subsequent chapter, a new dimension of food law - private food law - a concept established during the previous EFLA Con-

gress in Amsterdam, in 2010.

The second part is devoted to the regulation of food quality, which has traditionally been the subject of agricultural law, as applied to designations of origin and geographical indications. This part of the book, by way of continuation to the previous session, begins with a chapter written by Donald Rennie, President of the European Council for Rural Law, on the new Common Agricultural Policy. This is followed by a chapter written by Mariano López on the importance of the regulation of quality as the origin of food law. The regulation of food quality finds its more classic expression in designations of origin and geographical indications. In the following chapter, Giorgio Bocedi sets out how one of the oldest and better-known protected designations of origin, *Parmigiano Reggiano*, defends itself against those attempting to take advantage of the reputation and name of the product. Then Angel Martínez Gutierrez analyses some similarities and differences between the protection of geographical indications and trade marks, in an insightful and critical chapter.

The third part of the book is devoted to the control of food-safety and the workings of the food-alert system. Three lawyers from different jurisdictions analyse the situation in their countries, Nicolas Conte-Salina in Germany, Vicente Rodríguez Fuentes in Europe and Spain and Ricardo Carvajal in the USA. Finally, since the main impact of a food alert affects product reputation, a communications expert, Jorge Cachinero, Group Senior Director at Llorente & Cuenca, addresses in his chapter the importance of managing reputation when affected by a food alert.

The fourth and last session of this book is devoted to food trade, to how prices are formed in the market. Nicole Coutrelis contributes to this study with a chapter on the application of competition law to Agricultural Law, both historically and after the reformed CAP. Finally, Alessandro Artom discusses the regulation of food transactions within the Italian legal system.

The content of the chapters of this book is heterogeneous. Some authors are academics, others are practising lawyers and one them a communication expert. They came from different countries and professional backgrounds.

This gives the book a unique comparative practical/legal perspective and varied professional points of view, which are very well suited to the hybrid nature of food and agricultural law.