

La Corte di giustizia e l'origine dei prodotti alimentari: un'irrisolta incertezza

Ferdinando Albisinni

1.- Una risalente incertezza

Alcune recenti decisioni della Corte di giustizia hanno riportato l'attenzione sui temi legati all'indicazione di origine dei prodotti alimentari.

Il tema è di rilevante¹ e risalente interesse², ed ha visto più volte negli ultimi decenni interventi legislativi, amministrativi e giurisdizionali, in sede europea e nazionale.

Interventi al cui interno non è agevole individuare una linea condivisa, e che talvolta sono stati caratterizzati dall'insorgere di espliciti conflitti tra le istituzioni europee.

Va detto che nel corso dei decenni la Commissione Europea, pur con il mutare della composizione geografica dell'Unione e degli stessi orientamenti politico-istituzionali in esito all'adesione di numerosi nuovi Stati membri, ha sempre seguito una linea intesa a privilegiare la c.d.

“*qualità materiale*”, ed ha più volte espresso nei propri documenti la tesi secondo la quale l'origine dei prodotti avrebbe rilievo solo se accompagnata da elementi materiali specificamente legati a quella certa zona di origine, dovendosi intendere – in mancanza di tali elementi materiali e documentabili – ogni indicazione di origine come suscettibile di indurre in errore il consumatore, attribuendo al prodotto qualità che non sono peculiari ed esclusive di quel certo luogo.

Tale tesi, espressa nell'*Annual Report* del 1999, è stata confermata anche nei successivi rapporti annuali, nei quali la Commissione ha costantemente insistito sul riconoscimento esclusivo della c.d. “*qualità materiale o qualità intrinseca*” dei prodotti agricoli ed alimentari, con conseguente valutazione di illegittimità di sistemi nazionali di segni distintivi, che si limitino in ipotesi a segnalare al consumatore il legame con un dato territorio di *origine*³.

Ad avviso della Commissione, l'eventuale riconoscimento di una *denominazione nazionale di qualità legata all'origine* sarebbe incompatibile con il diritto comunitario, perché configurerebbe «una violazione delle norme in tema di concorrenza, in quanto il marchio ed il segno di cui trattasi possono favorire i prodotti nazionali a scapito dei prodotti provenienti da altri Stati membri»⁴.

La Commissione, insomma, a chiare lettere ha

(¹) Come ha sottolineato ancora di recente in q. Riv. L. Costato, *L'origine conta: nell'alimentare e in agricoltura*, www.rivistadirittoalimentare.it n. 1-2020, 1.

(²) Sulle risalenti controversie in tema di indicazione di origine sull'etichetta dei prodotti alimentari, sia consentito rinviare a F. Albisinni, *L'origine dei prodotti alimentari nell'etichetta*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, dir. da L. Costato, III ed., Cedam, 2003, p. 639 ss.; Id., *I prodotti alimentari: la costruzione dell'origine*, in “Etichette, origine e informazioni al consumatore” a cura dell'Accademia dei Georgofili, Firenze, 2011, p. 87-117; e da ultimo Id., *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Wolters Kluwer – Utet, 4^a ed., 2020, Cap. XII, p. 343 ss., “L'origine dei prodotti agricoli e alimentari”. Per un'ampia rilettura critica della vicenda disciplinare v. di recente in q. Riv. R. Franco, *L'etichettatura dei prodotti alimentari: il 'luogo di provenienza', il 'paese d'origine', la 'sede dello stabilimento di produzione', la 'sede dello stabilimento di confezionamento'*. *L'anagramma di un problema senza fine?*, in www.rivistadirittoalimentare.it n. 4-2019, p. 27 ss.

(³) Commissione europea, *XVII Annual Report on monitoring the application of Community law*, Bruxelles, COM (1999) 301 final, al doc. 2.13, *Agriculture*, 2.13.1, *Free movement of agricultural products*, ove si legge: «A quality description or quality label should not be reserved for products from a particular geographical entity but should be based exclusively on the intrinsic characteristics of the products. That being the case, any national quality label or description should, pursuant to articles 12 and 34 of the EC Treaty, as of right be accessible to any potential Community producer or user whose products meet the objective and verifiable criteria mentioned.». La Commissione ha espresso posizioni analoghe nei rapporti annuali, sia precedenti che successivi. In argomento Cfr. S. Ventura, *I limiti giuridici delle denominazioni di qualità*, intervento al Convegno di “I prodotti tipici”, Bologna, 10 settembre 1999; Id., *Principi di diritto dell'alimentazione*, Franco Angeli ed., Milano, 2001.

(⁴) Così si è espressa la Commissione nella comunicazione inviata nel settembre 1998 al governo italiano, nella quale formulava osservazioni e censure sull'art. 7 del D.Lgs. 30 aprile 1998, n. 173, che prevedeva l'istituzione di un «marchio identificativo della produzione nazionale».

più volte negato all'origine territoriale dei prodotti in quanto tale una connotazione spendibile nel senso dell'indicazione di peculiari *qualità immateriali* dei prodotti agricoli ed alimentari⁵.

Per converso, già a partire dagli anni di fine e inizio secolo, fra il XX ed il XXI secolo, in non casuale sintonia con il crescere dei processi di globalizzazione nell'approvvigionamento dei prodotti agricoli ed alimentari, numerosi Stati membri hanno adottato con crescente frequenza normative nazionali per l'indicazione di origine dei prodotti nazionali (dal *made in Italy*⁶, al *made in France*, al *made in Poland*, per ricordare solo alcuni esempi).

Ne sono seguite ripetute contestazioni della Commissione Europea, che ha sempre espresso posizioni di contrasto a tali iniziative nazionali, in ciò sostenuta dalle analisi di chi ha parlato di tentativi di *Re-Nationalisation of Food Law*⁷.

All'interno di questo confronto di posizioni, la questione prevalentemente discussa è stata quella, soprarichiamata, della legittimità o meno di indicazioni nazionali di origine.

E' rimasto in qualche misura sullo sfondo il tema, ad esso logicamente e sistematicamente preordinato, dell'individuazione dei canoni in forza dei quali determinare l'origine dei prodotti alimentari, trasformati e non trasformati.

Il quadro disciplinare generale ha trovato un dichiarato assetto nel Regolamento (UE) n.

1169/2011⁸. Eppure, proprio in questo ultimo decennio, successivo all'adozione di tale regolamento, l'irrisolto conflitto sulle regole di comunicazione dell'origine, sugli elementi che impongono la dichiarazione di origine, sugli stessi contenuti e presupposti che individuano l'origine, si è accentuato ed appare lungi dal trovare una propria definizione, come posto in evidenza dal vivace confronto sulla legittimità o meno di una dichiarazione di origine "*UE – non UE*", prevista da alcuni regolamenti di esecuzione della Commissione Europea⁹.

Da ciò risalenti incertezze, perduranti pur dopo numerose pronunce della Corte di giustizia, dell'Autorità anti-trust e dei Giudici nazionali, più volte intervenuti su questi temi; e ripetuti episodi di conflitto fra istituzioni europee e nazionali¹⁰.

2.- Due regolamenti di esecuzione della Commissione Europea

Esemplari in proposito alcuni recenti regolamenti di esecuzione, che hanno visto l'emergere di conflitti fra Parlamento e Commissione, proprio sui criteri disciplinari ed applicativi idonei a consentire l'individuazione dell'origine dei prodotti alimentari. Come è noto, il Regolamento (UE) n. 1169/2011, innovando rispetto alle precedenti direttive sull'etichettatura dei prodotti alimentari, ha introdotto

⁽⁵⁾ In argomento v. *La qualità e le qualità dei prodotti alimentari tra regole e mercato*, a cura di R. Saija – P. Fabbio, Wolters Kluwer – Cedam, 2020, ove sono pubblicate le relazioni discusse durante il Convegno dell'AIDA tenutosi presso l'Università di Reggio Calabria nel 2017. Si v. in particolare in tale volume, per analisi secondo differenziate prospettive delle questioni discusse in queste note: M. Giuffrida, *Declinazioni della qualità alimentare nelle regole europee*, 13; P. Borghi, *Qualità alimentare e controlli*, 84; R. Saija, *Informazione alimentare e qualità*, 133; F. Aversano, *Sulla disciplina dei materiali e degli oggetti destinati al contatto alimentare*, 162; S. Masini, *La filiera agroalimentare e il Made in Italy*, 191; F. Albisinni, *Le declinazioni della qualità agroalimentare. Regole e prospettive*, 207.

⁽⁶⁾ In argomento v., per tutti, S. Masini, *La filiera agroalimentare*, cit.

⁽⁷⁾ Cfr. M. Holle, *Globalisation of Innovation – (Re-)localisation of Food Law?*, in Aida-Ifla (ed.), *Innovation in Agri-Food Law between Technology and Comparison*, Wolters Kluwer – Cedam, 2019, ove sono pubblicate le relazioni discusse durante il Convegno dell'AIDA tenutosi presso l'Università di Trento nel 2018.

⁽⁸⁾ E' il notissimo Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori; in argomento v. le relazioni presentate nel Convegno EFLA-AIDA di Milano del 2011, pubblicate in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it* n. 2-2011, con contributi di A. Artom, S. Ferrari, D. Rossi, M. Abis, F. Albisinni, D. Gorny, L. Di Via, V. Rodriguez Fuentes, P. Borghi.

⁽⁹⁾ V. *infra* par. 2.

⁽¹⁰⁾ Sicché, come ha ben sottolineato S. Masini, *La filiera agroalimentare*, cit., a p. 204: "nella materia resta, ancora, da dipanare un'attività di invenzione, da parte dell'interprete, destinata a mettere a fuoco i risultati di un lavoro consistente nel cercare e trovare soluzioni adeguate ad uno dei temi più complessi posti dalla dimensione globale degli scambi".

espresse definizioni di *Paese di origine*¹¹ e *Luogo di provenienza*¹².

Si tratta peraltro di definizioni generali, che non esauriscono le possibili casistiche concrete.

Da ciò l'esigenza di affiancare, al regolamento generale sulle informazioni sugli alimenti ai consumatori, specifici regolamenti relativi ad alcune filiere produttive o ad alcune tipologie di prodotti. Esigenza a cui il regolamento generale ha inteso dare risposta delegando la Commissione ad adottare regolamenti delegati o di esecuzione¹³.

Tali atti della Commissione, adottati negli anni successivi (talvolta con grande ritardo, rispetto ai termini previsti dal Regolamento (UE) n. 1169/2011, a conferma del perdurante vivace confronto fra le diverse posizioni in argomento), hanno spesso contribuito a rendere – se possibile – più incerto il quadro disciplinare.

Due esempi sono in proposito illuminanti.

2.a) Il Regolamento (UE) n. 1337/2013 sull'etichettatura delle carni diverse dalle carni bovine

Il Regolamento (UE) n. 1169/2011 stabilisce, fra l'altro, l'obbligatorietà dell'indicazione del paese di origine o del luogo di provenienza per le carni fresche, refrigerate o congelate di animali della specie suina, ovina, caprina e di volatili, ed affida alla Commissione il compito di adottare Regolamenti di esecuzione a tal fine¹⁴. Nel dicembre del 2013 la Commissione ha adottato un Regolamento di esecuzione in materia, n. 1337/2013¹⁵, ma non ha esteso a tali carni le rigorose prescrizioni in tema di origine dettate da tempo per la carne bovina (sicché ad esempio per

la carne suina il nuovo regolamento prevede in etichetta l'indicazione del solo paese in cui l'animale è stato allevato negli ultimi quattro mesi, senza che debba essere indicato il paese di nascita od i paesi ove si sono svolte precedenti fasi di allevamento; e per i volatili l'indicazione del solo paese in cui si è svolto l'ultimo mese di allevamento)¹⁶, ed in particolare per le carni macinate od in pezzi ha ammesso l'utilizzazione in etichetta della generale (e generica) indicazione: «*Origine: UE*» oppure «*Origine: non UE*» o «*Origine: UE e non UE*»¹⁷.

Tali disposizioni sono state criticate da alcuni commentatori, i quali hanno sottolineato che la mancata indicazione del paese di nascita e di tutti i paesi di allevamento, nonché la generica indicazione di origine «*UE*» per la carne macinata, apparivano non coerenti con le finalità di trasparenza nella comunicazione perseguite dal Regolamento n. 1169/2011, e che l'indicazione dell'intera UE come origine della carne macinata appariva inadeguata a prevenire l'insorgere di nuove crisi di mercato, quale quella conseguente al rinvenimento di carne di cavallo nei prodotti contenenti carne macinata; crisi che aveva avuto origine appunto dall'utilizzazione di carne macinata proveniente da taluni Stati membri.

Il Parlamento europeo, facendo proprie tali osservazioni critiche, nel gennaio 2014 ha adottato una severa risoluzione, richiamando espressamente «i recenti scandali alimentari, ivi inclusa la fraudolenta sostituzione di carne di manzo con carne di cavallo»; ha dichiarato che il Regolamento di esecuzione adottato dalla Commissione non rispettava i vincoli imposti dal Regolamento n. 1169/2011; ed ha quindi concluso: «1. ritiene che il regolamento di esecuzione della Commissione

(¹¹) V. l'art. 2.3. del Reg. n. 1169/2011, che rinvia al Reg. (CE) n. 2913/82, *Codice doganale comunitario*, oggi sostituito dal *Codice doganale dell'Unione Europea*, Reg. (UE) 9 ottobre 2013, n. 952/2013.

(¹²) V. l'art. 2.2. lett. g) del reg. n. 1169/2011.

(¹³) V. artt. 9 e 26 del Reg. n. 1169/2011.

(¹⁴) Art. 26.2. del Reg. n. 1169/2011.

(¹⁵) Regolamento di esecuzione della Commissione (EU), n. 1337/2013, 13 dicembre 2013, che fissa le modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'indicazione del paese di origine o del luogo di provenienza delle carni fresche, refrigerate o congelate di animali della specie suina, ovina, caprina e di volatili.

(¹⁶) Art. 5 del Reg. n. 1337/2013.

(¹⁷) Art. 7 del Reg. n. 1337/2013.

ecceda le competenze di esecuzione conferite alla medesima a norma del regolamento (UE) n. 1169/2011;

2. invita la Commissione a ritirare il regolamento di esecuzione;

3. chiede alla Commissione di redigere una versione riveduta del regolamento di esecuzione, che preveda l'indicazione obbligatoria sull'etichetta del luogo di nascita nonché dei luoghi di allevamento e di macellazione dell'animale per le carni non trasformate di animali della specie suina, ovina, caprina e di volatili, in conformità della legislazione vigente in materia di etichettatura di origine delle carni bovine;

4. invita la Commissione a sopprimere le deroghe al regolamento di esecuzione previste per le carni macinate e le rifilature;»¹⁸.

La Commissione ha totalmente respinto la risoluzione del Parlamento, osservando: «*The option advocated by the Parliament resolution (i.e. the mandatory indication of place of birth) would necessitate strengthening the animal labelling system for swine, sheep, goats and poultry. This would incur disproportionate costs for animal reared and national administrations. ... The exemption for minced meat provided for in the adopted Implementing Regulation is justified by the nature of the product and the associated production system, which uses meat from a variety of origins much more frequently than other types of meat.*»; ed ha aggiunto, quale considerazione finale e conclusiva, che la proposta della Commissione era stata approvata dal Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali¹⁹ con

il voto favorevole di una maggioranza composta dai rappresentanti di 23 Stati membri su 28, peraltro senza specificare quali fossero gli Stati favorevoli e quelli contrari²⁰.

Il Regolamento esecutivo della Commissione sull'etichettatura di origine di carni diverse dalla carne bovina è dunque entrato in applicazione dal 1 aprile 2015²¹, nonostante il parere contrario espresso dal Parlamento.

Ne è risultata l'adozione di regole di origine per le carni di pollame, di maiali, ovine e caprine, diverse da tutte quelle sino all'epoca vigenti, siccome diverse non solo da quelle di cui alla carne bovina ma anche da quelle previste in generale per le carni dalla precedente disciplina orizzontale, nella misura in cui il Reg. n. 1337/2013 dichiara originaria di un solo paese la carne di un animale che sia stato allevato in più paesi e che abbia trascorso nel paese indicato soltanto l'ultimo periodo di allevamento, laddove il *Codice doganale comunitario* definiva come originaria di un solo paese la carne di animali interamente allevati in quel paese²².

Insomma: le nuove regole introdotte da questo regolamento di esecuzione, ispirate ad una logica di eccezione per singoli prodotti, non hanno certo facilitato la costruzione di una categoria uniforme e sistematicamente orientata di origine.

2.b) Il Regolamento (UE) 2018/775 sull'indicazione di origine degli ingredienti

Analoghe criticità sono emerse in prosieguo con un altro regolamento di esecuzione della

⁽¹⁸⁾ Risoluzione del Parlamento Europeo del 6 febbraio 2014, P7_TA(2014)0096.

⁽¹⁹⁾ Di cui all'art. 58.1. del Reg. n. 178/2002.

⁽²⁰⁾ Replica della Commissione Europea del 15 aprile 2014, B7-0087/2014 / P7_TA-PROV(2014)0096.

⁽²¹⁾ Atteso il parere favorevole espresso dalla maggioranza degli Stati membri, ex Reg. (UE) n. 182/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio.

⁽²²⁾ Il Reg. n. 2913/1992, *Codice Doganale Comunitario*, all'art. 23 disponeva: "1. Sono originarie di un paese le merci interamente ottenute in tale paese. 2. Per merci interamente ottenute in un paese si intendono: a) i prodotti minerali estratti in tale paese; b) i prodotti del regno vegetale ivi raccolti; c) gli animali vivi, ivi nati ed allevati; d) i prodotti che provengono da animali vivi, ivi allevati;" sicché ai sensi di questo Regolamento, non si poteva certo considerare come originaria di un solo paese la carne di maiali allevati in quel paese solo per gli ultimi quattro mesi, o di volatili allegati in quel paese solo per l'ultimo mese. Anche il vigente *Codice Doganale dell'Unione Europea*, Regolamento (UE) del Parlamento e del Consiglio, 9 ottobre 2013, n. 952/2013, che ha sostituito il testo del 1992, all'art. 60 dispone: "1. Le merci interamente ottenute in un unico paese o territorio sono considerate originarie di tale paese o territorio.", adottando un criterio che privilegia come canone di origine del prodotto quello di essere interamente ottenuto in un unico paese; criterio ben diverso da quello di cui al Reg. n. 1337/2013.

Commissione: quello relativo all'indicazione in etichetta del paese di origine o del luogo di provenienza dell'ingrediente primario di un alimento.

L'art. 26 del Regolamento (UE) n. 1169/2011 prevede al par. 3:

«3. Quando il paese d'origine o il luogo di provenienza di un alimento è indicato e non è lo stesso di quello del suo ingrediente primario:

a) è indicato anche il paese d'origine o il luogo di provenienza di tale ingrediente primario; oppure
b) il paese d'origine o il luogo di provenienza dell'ingrediente primario è indicato come diverso da quello dell'alimento.»

ed affida l'attuazione di tale disposizione ad atti di esecuzione, che la Commissione era chiamata ad adottare entro il 31 dicembre 2013²³.

Tale termine del 31 dicembre 2013 è inutilmente decorso, senza che la Commissione abbia adottato il previsto regolamento di esecuzione.

Il Parlamento Europeo, preso atto dell'inutile decorso dei termini fissati, con una risoluzione del 12 maggio 2016²⁴, ha richiamato la Commissione a dare applicazione a tutte le disposizioni del Regolamento n. 1169/2011, ivi incluse quelle relative alla «indicazione obbligatoria del paese d'origine o del luogo di provenienza di taluni alimenti», concludendo: «rinnova l'invito alla Commissione ad adempiere all'obbligo giuridico di adottare, entro il 13 dicembre 2013, gli atti di esecuzione necessari alla corretta applicazione dell'articolo 26, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1169/2011 affinché le autorità nazionali possano comminare le corrispondenti sanzioni;»²⁵.

Sollecitata dal Parlamento, la Commissione il 4 gennaio 2018 (oltre quattro anni dopo la scadenza del termine fissato dal Regolamento n.

1169/2011) ha presentato una proposta di regolamento sull'indicazione dell'origine dell'ingrediente primario²⁶.

Il 28 maggio 2018 è stato infine adottato il Regolamento 2018/775 della Commissione, avente ad oggetto appunto l'indicazione dell'origine dell'ingrediente primario²⁷, in applicazione dal 1 aprile 2020²⁸.

Si tratta di un provvedimento, che dovrebbe limitarsi a dare esecuzione a quanto disposto dal Regolamento del Parlamento e del Consiglio n. 1169/2011, ma che sotto molti profili opera scelte ed introduce disposizioni, che appaiono in contrasto con il regolamento generale (che pure costituisce la fonte del potere di regolazione attribuito alla Commissione, e che come tale doveva, e deve, essere rigorosamente rispettato).

Come già ricordato, l'art. 26.3. del Regolamento n. 1169/2011 prevede l'indicazione in etichetta del paese di origine o luogo di provenienza dell'ingrediente primario quando è diverso dal paese di origine o luogo di provenienza dichiarato per l'alimento finale.

L'art. 2 del medesimo Regolamento n. 1169/2011, rubricato "Definizioni", recita: «1. Ai fini del presente regolamento si applicano le definizioni seguenti». Sembra dunque pacifico che, anche ai fini di cui all'art. 26 del regolamento debbano essere applicate le definizioni di cui all'art. 2 del regolamento, e così fra le altre le definizioni in tema di luogo di provenienza e paese di origine.

Il Regolamento della Commissione 2018/775, invece, all'art. 2, pur utilizzando in rubrica la formula "Indicazione del paese di origine o luogo di provenienza dell'ingrediente primario", alla lettera a) del medesimo articolo fa riferimento ad «una

⁽²³⁾ V. par. 8 dell'art. 16 del citato Reg. n. 1169/2011.

⁽²⁴⁾ Risoluzione del Parlamento europeo del 12 maggio 2016 sull'indicazione obbligatoria del paese d'origine o del luogo di provenienza di taluni alimenti (2016/2583(RSP)).

⁽²⁵⁾ Così il punto 32 della citata Risoluzione del Parlamento Europeo del 2016.

⁽²⁶⁾ Brussels, SANTE/11425/2016 (POOL/E1/2016/11425/11425-EN.doc).

⁽²⁷⁾ Regolamento di Esecuzione (UE) 2018/775 della Commissione del 28 maggio 2018, recante modalità di applicazione dell'articolo 26, paragrafo 3, del Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, per quanto riguarda le norme sull'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza dell'ingrediente primario di un alimento.

⁽²⁸⁾ Art. 4 del Reg. 2018/775.

delle seguenti *zone geografiche*», e dunque ad un criterio e ad una definizione diversi da quelli specificamente indicati dal Regolamento n. 1169/2011.

L'art. 2 introduce poi una serie di riferimenti per questa nuova definizione di *zona geografica*²⁹ (assente – giova ripeterlo – nel Regolamento n. 1169/2011, che ha conferito la delega alla Commissione); riferimenti diversi da quelli di *luogo di provenienza* e *paese di origine* definiti nel regolamento generale del Parlamento e del Consiglio

Così, ai sensi dell'art. 2.a.i) del regolamento di esecuzione, la *zona geografica* che va indicata per l'ingrediente primario, viene identificata anzitutto in «UE», «non UE» o «UE e non UE», vale a dire con un criterio che non corrisponde né al *Paese di origine* (*country* nella versione inglese, termine che identifica uno Stato membro) né al *Luogo di provenienza* (*place* nella versione inglese, che sta a designare un luogo specificato).

A questa scelta di un criterio generale (quello della *zona geografica*), che appare del tutto diverso da quelli fissati dal Regolamento n. 1169/2011, seguono ulteriori scelte disciplinari, che appaiono

incoerenti, oltre che con il regolamento orizzontale n. 1169/2011, anche con i regolamenti verticali di settore.

Il Regolamento n. 2018/775 della Commissione prevede infatti la possibile scelta alternativa (oppure – or nel testo inglese) fra criteri che l'ordinamento non considera alternativi. Le normative verticali di settore impongono per certi prodotti un *preciso canone di origine*, non sostituibile con altri: così per frutta e vegetali il paese di raccolta, e per il pesce l'area di pesca.

Sulla base di quanto previsto dal regolamento di esecuzione, invece, risulterebbe lecito semplicemente indicare come origine dell'ingrediente «UE» o «non-UE» oppure ancora «UE e non-UE», senza rispettare le specifiche regole di origine del pesce, della frutta e verdura³⁰, o di altri prodotti che costituiscano ingredienti di prodotti composti³¹.

Entrambi questi due recenti regolamenti di esecuzione (sull'etichettatura di carni diverse da quella bovina, e sull'indicazione dell'ingrediente primario) hanno dunque confermato la perdurante irrisolta incertezza sui canoni di individuazione e di comunicazione dell'origine dei prodotti alimentari.

(²⁹) Recita l'art. 2 del Reg. 2018/775: «L'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza di un ingrediente primario, che non è lo stesso paese d'origine o luogo di provenienza indicato per l'alimento, viene fornita:

a) con riferimento a una delle seguenti zone geografiche:

i) «UE», «non UE» o «UE e non UE»; o

ii) una regione o qualsiasi altra zona geografica all'interno di diversi Stati membri o di paesi terzi, se definita tale in forza del diritto internazionale pubblico o ben chiara per il consumatore medio normalmente informato; o

iii) la zona di pesca FAO, o il mare o il corpo idrico di acqua dolce se definiti tali in forza del diritto internazionale o ben chiari per il consumatore medio normalmente informato; o

iv) uno o più Stati membri o paesi terzi; o

v) una regione o qualsiasi altra zona geografica all'interno di uno Stato membro o di un paese terzo, ben chiara per il consumatore medio normalmente informato; o

vi) il paese d'origine o il luogo di provenienza, conformemente alle specifiche disposizioni dell'Unione applicabili agli ingredienti primari in quanto tali;

b) oppure attraverso una dicitura del seguente tenore: «(nome dell'ingrediente primario) non proviene/non provengono da (paese d'origine o luogo di provenienza dell'alimento)» o una formulazione che possa avere lo stesso significato per il consumatore.».

(³⁰) V. l'art. 113-bis del Regolamento (CE) del Consiglio, n. 1234/2007, del 22 ottobre 2007, recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM); ed attualmente l'art. 76 del vigente Regolamento (UE) del Parlamento Europeo e del Consiglio, n. 1308/2013, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio. Per un commento al citato art. 113-bis v. F. Albisinni, *Commento agli artt. 113-121 del reg. (CE) 1234/2007*, in "Commentario al regolamento (CE) n.1234/2007", a cura di L. Costato, in *Riv. dir. agr.*, 2008, 1.

(³¹) Si v. l'art. 2 sopracitato del Reg. 2018/775, che alla lettera a) punto VI) assegna alle "specifiche disposizioni dell'Unione applicabili agli ingredienti primari in quanto tali" il valore di uno soltanto fra i possibili diversi criteri di origine utilizzabili, al quale può essere preferito uno qualunque degli altri criteri introdotti, fra cui appunto "UE e non-UE".

3.- Tre decisioni della Corte di giustizia

In questo risalente confronto, la Corte di giustizia e gli stessi giudici nazionali sono più volte intervenuti, sin dagli anni '70 del secolo passato, ed in prosieguo, con una serie di pronunce, collocate al crocevia fra le indicazioni del Codice doganale comunitario e le regole di mercato sulla libera circolazione delle merci e sul divieto delle misure di effetto equivalente³².

Si tratta di una giurisprudenza, che – come già anticipato³³ – in larga misura ha avuto riferimento alla legittimità o meno di norme nazionali, che a vario titolo hanno introdotto obblighi di indicazione di origine sugli alimenti, mentre il tema dell'esatta individuazione dei canoni di origine dei prodotti alimentari, trasformati e non trasformati, pur discusso già in alcune risalenti pronunce degli anni '70 ed '80 del secolo scorso³⁴, è rimasto complessivamente in secondo piano.

Di recente, tuttavia, nel quadro regolatorio ed applicativo così determinatosi, sono intervenute nell'arco di pochi mesi, a breve distanza l'una dall'altra, ben tre decisioni della Corte di giustizia³⁵, che hanno discusso nel merito proprio sui contenuti da assegnare alla definizione di *origine* dei prodotti alimentari.

Decisioni che, se non hanno risolto dubbi ed

incertezze, consentono però di guardare con maggiore consapevolezza ai contenuti assegnati all'origine dei prodotti alimentari ed alle varianti in gioco in quest'area disciplinare.

3.a) La Corte di giustizia e l'origine dei funghi

Il primo dei tre casi qui richiamati, è quello deciso dalla Corte di Giustizia con sentenza del 4 settembre 2019³⁶, che ha dichiarato che per origine dei funghi deve intendersi il Paese ove sono raccolti (in questo caso la Germania), anche se i funghi erano stati coltivati in altri Paesi, esportati in cassette con una base di torba e calcare, e raccolti appena tre giorni dopo l'ingresso nel Paese di importazione.

Il caso è nato nell'ambito di un giudizio promosso nel 2013 da un'Associazione tedesca per la lotta alla concorrenza sleale contro una società che vendeva in Germania dei funghi coltivati, indicando in etichetta "*Origine: Germania*".

Secondo quanto riferito in motivazione, si trattava di funghi coltivati in cassette contenenti torba e calcare. Le diverse fasi di lavorazione, avviate in Belgio e proseguite nei Paesi Bassi, comprendevano la preparazione della materia prima, seguita dalla pastorizzazione, dalla preparazione del

⁽³²⁾ Per ulteriori indicazioni in argomento, v. M. Holle, *Globalisation of Innovation – (Re-)localisation of Food Law?*, cit.; F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., Capp. III e XII.

⁽³³⁾ V. *supra* par.1.

⁽³⁴⁾ Si possono qui ricordare, esemplificativamente, fra le risalenti decisioni che hanno espressamente investito il tema dell'individuazione dei canoni di origine: Corte di giustizia, 26 gennaio 1977, C-49/76, *Gesellschaft für Übersseehandel mbH c/ Handelskammer Hamburg*, secondo cui: "la pulitura e la macinatura di un prodotto base, quale la caseina grezza importata in uno Stato membro da paesi terzi, come pure la cernita e l'imballaggio del prodotto ottenuto, non costituiscono trasformazione o lavorazione sostanziale ai sensi dell'art. 5 del regolamento n. 802/68 nè conferiscono al suddetto prodotto l'origine comunitaria a norma dello stesso regolamento."; in prosieguo Corte di giustizia, 28 marzo 1985, C-100/84, *Commissione c/ Regno Unito*, che in riferimento all'origine del pescato in acque internazionali: "l'origine del pesce dev'essere determinata tenendo conto, non già della bandiera del battello che procede unicamente a sollevare le reti, bensì della bandiera della nave che procede alla parte essenziale della cattura, cioè in particolare la localizzazione del pesce e la presa nelle reti, di guisa che il pesce non si sposti più liberamente nel mezzo marino."; in Italia in questo secolo v. fra le altre: Cass., sez. I civ., 4 maggio 2001 n. 6267, che ha individuato il luogo di origine del latte a lunga conservazione nel luogo in cui tale latte viene trattato termicamente e non in quello di allevamento degli animali e di mungitura; Cass., sez. III pen., 12 luglio 2007 n. 27250, che, sulla base di quanto disposto dall'art. 24 del Codice doganale comunitario in riferimento all'origine dei prodotti trasformati, ha individuato come origine di una macedonia di frutta in scatola il luogo di confezionamento della macedonia e non quello di origine della frutta.

⁽³⁵⁾ Due delle quali non casualmente chiamate a decidere controversie insorte in Francia, paese che, come l'Italia, è da sempre molto attento ai temi legati all'origine dei prodotti alimentari.

⁽³⁶⁾ Corte di giustizia, 4 settembre 2019, C-686/17, *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main eV c/ Prime Champ Deutschland Pilzkulturen GmbH*.

compost, dall'inserimento del micelio nel compost, dalla formazione del carpoforo, e dalla crescita dei funghi, per un periodo complessivo compreso fra i 52 ed i 62 giorni. Le cassette venivano quindi trasportate in Germania, ove in un periodo da uno a cinque giorni aveva luogo la prima raccolta dei funghi e dopo dieci-quindici giorni la seconda³⁷.

L'Associazione ricorrente assumeva che l'indicazione di origine *Germania* era tale da indurre in errore il consumatore, inducendolo a ritenere che non solo la raccolta ma l'intero processo di produzione aveva avuto luogo in Germania³⁸.

La Corte federale tedesca, investita della questione, ha posto alla Corte di giustizia, fra le questioni pregiudiziali: «1) *Se, ai fini della determinazione della nozione di "paese di origine" ai sensi dell'articolo 113 bis, paragrafo 1, del regolamento n. 1234/2007 e dell'articolo 76, paragrafo 1, del regolamento n. 1308/2013 debbano essere prese in considerazione le definizioni di cui agli articoli 23 e segg. del codice doganale [comunitario] e all'articolo 60 del codice doganale dell'Unione.*

2) *Se i funghi di coltivazione, raccolti nel territorio nazionale, abbiano un'origine nazionale ai sensi dell'articolo 23 del [codice doganale comunitario] e dell'articolo 60, paragrafo 1, del [codice doganale dell'Unione], anche nel caso in cui fasi sostanziali della produzione abbiano luogo in altri Stati membri dell'Unione europea e i funghi medesimi siano stati trasportati nel territorio nazionale solo nei tre giorni precedenti la prima raccolta.»³⁹.*

La Corte di giustizia ha risposto positivamente ad entrambi i quesiti.

In ordine al primo quesito, la Corte ha osservato che sia la prima che la seconda OCM unica imponevano di indicare il *paese d'origine* per la com-

mercializzazione dei prodotti ortofrutticoli, ivi inclusi i funghi⁴⁰. pur senza precisare i canoni alla cui stregua individuare tale origine.

Accertato l'obbligo di dichiarare l'origine, la sentenza prende atto che *ratione temporis* alla controversia non era applicabile il Regolamento (CE) n. 1169/2011⁴¹, ma la precedente direttiva sull'etichettatura dei prodotti alimentari del 2000⁴² che non conteneva norme specifiche sull'individuazione dell'origine.

Tuttavia – conclude la Corte – anche prima del Regolamento (CE) n. 1169/2011, “*per definire la nozione di «paese d'origine», di cui a tali disposizioni in materia agricola [ndr: le richiamate norme della OCM unica], occorre fare riferimento ai regolamenti in materia doganale per la determinazione dell'origine non preferenziale delle merci, ovvero gli articoli 23 e seguenti del regolamento (CEE) n. 2913/92, del Consiglio, del 12 ottobre 1992, che istituisce un codice doganale comunitario e l'articolo 60 del regolamento (UE) n. 952/2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione.*”⁴³.

La Corte riconosce pertanto portata generale ai canoni di origine fissati dal *Codice doganale comunitario* (e poi dal *Codice doganale dell'Unione Europea*), non solo a fini doganali, ma anche a fini di comunicazione nel mercato, assegnando alle successive scelte in tal senso del Reg. (UE) n. 1169/2011 portata confermativa di principi da intendersi già presenti nell'ordinamento.

In ordine al secondo quesito, relativo ai contenuti da assegnare ai canoni di origine fissati dai codici doganali quanto ai prodotti vegetali, la Corte dichiara che la formula utilizzata dalla normativa doganale che recita:

“1. Sono originarie di un paese le merci intera-

⁽³⁷⁾ Punto 36 della sentenza.

⁽³⁸⁾ Punto 39 della sentenza.

⁽³⁹⁾ Punto 51 della sentenza.

⁽⁴⁰⁾ V. l'art. 113-*bis* del Reg. (CE) n. 1234/2007, e l'art. 76.1. del Reg. (UE) n. 1308/2013.

⁽⁴¹⁾ La controversia era insorta nel 2013, mentre il Reg. 1169/2011 è entrato in applicazione solo dal 13 dicembre 2014, ex art. 55.

⁽⁴²⁾ Direttiva 2000/13/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 marzo 2000, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità.

⁽⁴³⁾ Punto 39 della sentenza.

mente ottenute in tale paese. 2. Per merci interamente ottenute in un paese s'intendono: ... b) i prodotti del regno vegetale ivi raccolti;⁴⁴, deve essere intesa nel senso che i prodotti vegetali sono *originari del paese* in cui sono stati raccolti, "a prescindere dal fatto che fasi sostanziali della produzione abbiano luogo in altri Stati membri dell'Unione e che i funghi di coltivazione siano stati trasportati nel territorio di raccolta soltanto nei tre giorni precedenti la prima raccolta."⁴⁵

Così argomentando, la decisione privilegia l'aggettivo "raccolti" rispetto al sostantivo "prodotti", operando un'interpretazione che assegna all'aggettivo un significato che lo isola dalla connessione con il sostantivo cui accede e con l'intero enunciato precettivo, omettendo qualsivoglia indagine sulla finalità perseguite dalla disciplina. La scelta di un'interpretazione testuale, che si ferma alla singola parola e che prescinde da contesto e finalità, appare singolare non solo per chi sia formato ai canoni interpretativi di cui all'art. 12 disp. prel. cod. civ.⁴⁶, ove si consideri che è principio risalente, da tempo affermato dalla stessa Corte di giustizia, quello secondo cui:

«ogni disposizione di diritto comunitario va ricollocata nel proprio contesto e interpretata alla luce dell'insieme delle disposizioni del suddetto diritto, delle sue finalità, nonché del suo stadio di evoluzione al momento in cui va data applicazione alla disposizione di cui trattasi.»⁴⁷

Un'interpretazione sistematicamente orientata della disposizione in esame ben avrebbe potuto (e potrebbe) valorizzare un approccio del legislatore che, per assegnare l'origine ai prodotti vegetali, muove dall'attività di *produzione* e dunque di

coltivazione (i *prodotti* del regno vegetale) e richiede che questa attività si concluda con il raccolto.

Nel disegno del *Codice doganale comunitario* e poi del *Codice doganale dell'Unione Europea*, il raccolto non è elemento menzionato in sé solo, ma è considerato dal legislatore a conclusione di un ciclo produttivo interamente svolto in un Paese, coerentemente con la matrice doganale della disciplina, intesa a valorizzare la circostanza dell'essere le "merci interamente ottenute in un paese" quale criterio per individuare la corretta tassazione.

La sentenza nulla dice quanto alla coerenza (o incoerenza) dell'interpretazione da essa accolta con la formula "merci interamente ottenute in un paese" e con le finalità sistematiche della normativa in applicazione.

In ogni caso, a prescindere dalla persuasività o meno dell'interpretazione accolta dalla Corte di giustizia e dalla possibilità che questa interpretazione venga in futuro rivista dalla stessa Corte (come già accaduto in passato proprio nell'ambito del diritto alimentare, ad esempio sulla cruciale questione dell'imbottigliamento in zona di origine dei vini di qualità, con le due contrapposte decisioni del 1992 e del 2000 sul vino Rioja⁴⁸), si deve prendere atto che allo stato il canone di origine dei prodotti vegetali – quale interpretato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia – ha riferimento esclusivamente al momento del raccolto, restando irrilevante la fase di coltivazione.

Ne emerge un modello giurisprudenziale di origine che per i vegetali privilegia una logica attenta al momento finale della commercializzazione sva-

(⁴⁴) Così recita l'art. 23 del Reg. (CEE) n. 2913/92, *Codice doganale comunitario*; analoga formula è contenuta nell'art. 31 lett.b) del Regolamento delegato (UE) 2015/2446 della Commissione, del 28 luglio 2015, che integra il regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio in relazione alle modalità che specificano alcune disposizioni del codice doganale dell'Unione.

(⁴⁵) Punto 58 della decisione.

(⁴⁶) Sul valore di tale disposizione non può non rinviarsi all'insegnamento di G. Gorla, *I precedenti storici dell'art. 12 disposizioni preliminari del codice civile del 1942 (un problema di diritto costituzionale?)*, in *Il Foro Italiano*, 1969, V, 111.

(⁴⁷) Corte di giustizia, 6 ottobre 1982, causa 283/81, *Srl CILFIT in liq. e altri c/ Min.Sanità, Lanificio di Gavardo SpA c/ Min. Sanità*; punto 20 della decisione; in argomento v. G. Strozzi, *Il sistema normativo*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, dir. da M. P. Chiti e G. Greco, Giuffrè ed., 1997, Parte generale, 15, a p. 48.

(⁴⁸) Sono le due note sentenze della Corte di giustizia sul caso del vino *Rioja*, 9 giugno 1992, causa C-47/90, e 16 maggio 2000, causa C-388/95.

lutando la fase agricola di produzione e coltivazione; modello giurisprudenziale che in qualche modo si pone in sintonia con le scelte operate pochi anni prima dalla Commissione Europea con il Regolamento n. 1337/2013 sull'etichettatura di origine delle carni diverse da quella bovina⁴⁹, che aveva individuato come rilevante ai fini dell'origine il solo periodo finale antecedente alla commercializzazione negando rilievo alle fasi precedenti. Si tratta di un canone di origine che potrà avere in un prossimo futuro ambiti applicativi ben più ampi di quelli relativi ai funghi, nella misura in cui le tecniche dell'oggi vanno estendendo ad una numerosa serie di prodotti vegetali le tecniche di lavorazione senza terra, con conseguente possibilità di esportare i prodotti vegetali unitamente alle piante nei contenitori in cui sono state coltivate, così da far acquisire al prodotto finale un'indicazione di origine apprezzata nel mercato.

Quali che siano le opinioni sulla coerenza o meno di tale modello rispetto alle dichiarate finalità della PAC, al ripetuto insistere in sede europea su tracciabilità, disciplina di filiera e trasparenza⁵⁰, ed alla riscoperta della *sicurezza europea degli approvvigionamenti* nei documenti adottati in tempo di Covid⁵¹, resta la circostanza che interpreti, ed operatori economici, devono oggi tenere conto di un canone di origine dei prodotti vegetali, che di fatto svaluta il legame dell'attività agricola con la terra.

3.b) La Corte di giustizia, l'origine ed il diritto internazionale

Dopo appena due mesi, nel novembre 2019, la

Corte di giustizia, con una sentenza pronunciata dalla Grande Sezione⁵², è nuovamente intervenuta sul tema dei contenuti da assegnare alla dichiarazione di origine dei prodotti alimentari.

La Corte è stata chiamata a giudicare il caso dell'indicazione di origine sui prodotti alimentari originari dei territori palestinesi occupati dallo Stato di Israele dal giugno 1967.

Un avviso pubblicato dal ministro francese dell'Economia e delle finanze del 24 novembre 2016, aveva specificato:

«Secondo il diritto internazionale le alture del Golan e la Cisgiordania, compresa Gerusalemme est, non fanno parte di Israele. Di conseguenza, per non trarre in inganno il consumatore, l'etichettatura dei prodotti alimentari deve indicare accuratamente l'origine esatta dei prodotti, sia che la loro indicazione sia obbligatoria ai sensi della normativa comunitaria o apposta volontariamente dall'operatore.

Per i prodotti della Cisgiordania o delle alture del Golan che hanno origine negli insediamenti, *un'indicazione limitata a "prodotto originario delle alture del Golan" o "prodotto originario della Cisgiordania" non è accettabile*. Sebbene questi termini si riferiscano all'area più ampia o territorio di origine del prodotto, l'omissione delle informazioni geografiche aggiuntive che indicano che il prodotto proviene da insediamenti israeliani rischia di fuorviare il consumatore sulla vera origine del prodotto. In tali casi, è necessario aggiungere, tra parentesi, il termine "insediamento israeliano" o termini equivalenti. Pertanto, possono essere utilizzati termini come "prodotto originario delle alture del Golan (insediamento israeliano)" o "prodotto originario della Cisgiordania (insedia-

⁽⁴⁹⁾ V. *supra* par. 2.a).

⁽⁵⁰⁾ Sugli ultimi provvedimenti europei in tema di trasparenza nella disciplina dei prodotti alimentari, v. le relazioni presentate nel corso del Convegno dell'AIDA e dell'Università Federico II di Napoli, Portici, 11-12 ottobre 2019, pubbl. in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2019 e 4-2019.

⁽⁵¹⁾ Cfr. il documento della Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni - Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 - Ripartire la natura nella nostra vita*, Bruxelles, 20.5.2020, COM(2020) 380 final.

⁽⁵²⁾ Corte di giustizia, 12 Novembre 2019, C-363/18, *Organisation juive européenne, Vignoble Psagot Ltd v. Ministère de l'Économie et des Finances*.

mento israeliano)».»⁵³

In due giudizi promossi innanzi al Consiglio di Stato dall'Organizzazione Juive Européenne e dalla società Vignoble Psagot Ltd contro il Ministero francese, la legalità di tale avviso è stata contestata. Il Consiglio di Stato ha sospeso il giudizio ed ha sottoposto alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se il diritto dell'Unione europea, ed in particolare il regolamento n. 1169/2011 (...), quando l'indicazione dell'origine di un prodotto che rientra nel campo di applicazione di tale regolamento è obbligatoria, imponga per un prodotto proveniente da un territorio occupato dallo Stato d'Israele dal 1967 l'indicazione di tale territorio nonché un'indicazione che precisi che il prodotto proviene da un insediamento israeliano, qualora ricorra tale ipotesi.

2) In caso di risposta negativa, se le disposizioni del [regolamento n. 1169/2011], in particolare quelle del capo VI, consentano ad uno Stato membro di esigere tale indicazione»⁵⁴.

La Corte di giustizia ha risposto positivamente sul primo quesito, dichiarando assorbito il secondo, ed ha così deciso:

«L'Articolo 9 (1) (i) del regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, sulla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, ... letto in combinato disposto con l'articolo 26, paragrafo 2 (a) di tale regolamento, deve essere interpretato nel senso che i prodotti alimentari originari di

un territorio occupato dallo Stato di Israele devono recare non solo l'indicazione di tale territorio, ma anche, se tali prodotti alimentari provengono da una località o da un gruppo di località che costituiscono un insediamento in quel territorio, l'indicazione di quella provenienza»⁵⁵.

La decisione si articola attraverso alcuni passaggi, che intervengono su profili centrali della disciplina dell'etichettatura di origine dei prodotti alimentari: l'individuazione dei presupposti per l'obbligatorietà dell'indicazione dell'origine; l'assegnazione di contenuti alle formule *paese d'origine*, *luogo di provenienza*, e *territorio*; il riconoscimento di meccanismi di diretta applicazione del diritto internazionale all'interno dell'ordinamento UE; la valorizzazione del diritto dei consumatori di operare *scelte consapevoli* con riferimento ad una serie aperta di elementi capaci di incidere su tali scelte.

Quanto ai presupposti per l'obbligatorietà dell'indicazione di origine, la Corte richiama gli artt. 9 e 26 del Reg. (UE) n. 1169/2011, secondo cui l'indicazione di origine è necessaria tutte le volte in cui l'omissione di tale indicazione possa indurre in errore i consumatori sull'effettiva origine del prodotto alimentare⁵⁶. Si tratta di una disposizione risalente⁵⁷, ma la circostanza che la Corte insista su di essa, senza menzionare alcuna possibile limitazione di tale canone generale (a differenza di quanto avvenuto pochi mesi dopo nella sentenza sull'etichettatura di origine del latte francese⁵⁸) – ma anzi ribadendo che comunque, quando l'in-

⁽⁵³⁾ Punto 17 della sentenza; corsivo agg.

⁽⁵⁴⁾ Punto 20 della sentenza. Il Giudice del rinvio ha fatto riferimento in particolare all'art. 9, par. 1 lett. i) che rende obbligatoria l'indicazione del paese di origine o del luogo di provenienza, ove previsto dall'art. 26, ed all'art. 26, che al par. 2 precisa:

“2. L'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza è obbligatoria:

a) nel caso in cui l'omissione di tale indicazione possa indurre in errore il consumatore in merito al paese d'origine o al luogo di provenienza reali dell'alimento, in particolare se le informazioni che accompagnano l'alimento o contenute nell'etichetta nel loro insieme potrebbero altrimenti far pensare che l'alimento abbia un differente paese d'origine o luogo di provenienza;”.

⁽⁵⁵⁾ Così il dispositivo.

⁽⁵⁶⁾ Punti 22-25 sentenza.

⁽⁵⁷⁾ V. già l'art. 3.1. punto 7) della Direttiva 18 dicembre 1978, n. 79/112/CEE, del Consiglio, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità; e in prosieguo l'art. 3.1. punto 8) della successiva Direttiva di codificazione in materia di etichettatura, 20 marzo 2000, n. 2000/13/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio.

⁽⁵⁸⁾ Corte di Giustizia, 1 ottobre 2020, C-485/18; v. *infra* par. 3.c).

dicazione di origine o provenienza è specificata sull'alimento, essa non deve essere ingannevole⁵⁹ – vale a conferire a tale criterio rilievo centrale nell'edificazione dell'intero quadro disciplinare in tema di etichettatura.

La regola generale così enunciata assume specifica declinazione nel capo della pronuncia che assegna precisi contenuti alle formule *paese d'origine, luogo di provenienza, e territorio*, richiamate nella vigente legislazione ma sin qui non definite nei loro esatti contenuti, al punto che la Commissione Europea nei suoi regolamenti di esecuzione aveva potuto assegnare a tali formule contenuti mutevoli⁶⁰.

In particolare, quanto al significato da assegnare all'espressione *paese d'origine* di cui al Regolamento n. 1169/2011 ed al *Codice doganale comunitario*, la Corte con rigore precisa:

“28. Per quanto riguarda il termine «paese», occorre rilevare, da un lato, che esso è utilizzato più volte dal Trattato UE e dal Trattato FUE quale sinonimo del termine «Stato». Occorre pertanto, al fine di fornire un'interpretazione coerente del diritto dell'Unione, conferire il medesimo significato a tale termine nel codice doganale dell'Unione e nel regolamento n. 1169/2011.

29. D'altro lato, la nozione di «Stato» deve a sua volta essere intesa nel senso che designa un'entità sovrana che esercita, all'interno dei suoi confini geografici, la pienezza delle competenze riconosciute dal diritto internazionale”⁶¹.

Resta dunque escluso che con il termine *paese d'origine* possa farsi riferimento alla “UE” unitariamente intesa, o ancora ad un indistinto spazio “non UE”, dovendosi fare riferimento ad uno Stato.

Quanto al significato del termine *territorio*, la

Corte osserva:

“30 Per quanto riguarda il termine «territorio», dall'alternativa stessa contenuta nell'articolo 60 del codice doganale dell'Unione risulta che esso designa entità diverse dai «paesi» e, di conseguenza, diverse dagli «Stati».

31 Come già rilevato dalla Corte, simili entità comprendono, in particolare, spazi geografici che, pur trovandosi sotto la giurisdizione o sotto la responsabilità internazionale di uno Stato, dispongono tuttavia, sotto il profilo del diritto internazionale, di uno statuto proprio e distinto da quello di tale Stato.”,

richiamando a tal fine proprie precedenti pronunce in cui si dava conto di *territori* dotati di uno status internazionale diverso da quello dello Stato che li occupa⁶².

In questa prospettiva, *territorio* identifica uno spazio soggetto alla sovranità di uno Stato e collocato all'interno dei confini di questo, ma che sotto il profilo del diritto internazionale gode di un proprio specifico statuto.

Infine, quanto al luogo di provenienza, la Corte chiarisce:

“la nozione di «luogo di provenienza» deve essere intesa come un rinvio a qualsiasi spazio geografico determinato situato all'interno del paese o del territorio di origine di un alimento, ad esclusione dell'indirizzo del produttore.”⁶³.

La formula *luogo di provenienza*, secondo la Corte, identifica pertanto *uno spazio geografico interno ad uno Stato o ad un territorio a sua volta interno ad uno Stato*, e così identifica una dimensione per sua stessa natura più piccola di quella degli Stati.

La sentenza elabora così precise formulazioni interpretative e ricostruttive, fortemente innovati-

⁽⁵⁹⁾ Punto 25 sentenza

⁽⁶⁰⁾ V. *supra* par. 2.

⁽⁶¹⁾ Punti 28-29 sentenza.

⁽⁶²⁾ Punti 30-38 sentenza. Le precedenti decisioni della Corte, richiamate in sentenza, sono 21 dicembre 2016, *Consiglio/Front Polisario*, C-104/16, e nonché del 27 febbraio 2018, *Western Sahara Campaign UK*, C-266/16; entrambe relative al territorio del Sahara spagnolo, occupato dallo Stato del Marocco, ma ove opera il movimento Polisario per l'indipendenza, movimento riconosciuto a livello internazionale.

⁽⁶³⁾ Punto 41 sentenza.

ve rispetto a quelle prevalenti negli atti della Commissione Europea.

Come già ricordato:

- la Commissione Europea, nel 2013, aveva adottato il Regolamento di esecuzione (UE) n. 1337/2013, nel quale, chiamata ad individuare il *paese di origine o luogo di provenienza* della carne macinata⁶⁴, aveva indicato come equivalente all'indicazione del *paese di origine* l'indicazione «*Origine: UE*» oppure «*Origine: non UE*» o «*Origine: UE e non UE*»⁶⁵, vale a dire dimensioni geografiche ben più ampie degli Stati e non caratterizzate come *entità sovrane*;

- appena un anno prima della sentenza qui in esame, la medesima Commissione Europea, con il proprio Regolamento di esecuzione (UE) 2018/775 sull'indicazione di origine degli ingredienti⁶⁶, aveva tradotto i termini *paese d'origine e luogo di provenienza* in una nuova categoria, quella di “*zona geografica*”, assente sia nel Reg. (UE) n. 1169/2011 che nel *codice doganale comunitario*, dilatando tale nuova categoria di “*zona geografica*” fino a comprendere una dimensione genericamente individuata quale “*UE o non-UE*”⁶⁷.

Sicché la sentenza, pronunciandosi sui territori occupati da Israele, enuncia un'interpretazione autentica di portata generale (con pronuncia tanto più autorevole perché emessa dalla Grande Sezione) di termini a lungo indefiniti e controversi; interpretazione che sul piano sistematico e definitorio suona come smentita delle scelte espresse dalla Commissione nei regolamenti di esecuzione soprarichiamati, e ben potrebbe essere invocata in eventuali futuri giudizi in cui vengano, in ipotesi,

censurati tali regolamenti di esecuzione.

Un ulteriore rilevante passaggio nella motivazione attiene al rilievo assegnato al diritto internazionale all'interno dell'ordinamento UE.

La Corte richiama la Convenzione di Ginevra del 12 agosto 1949 sulla protezione delle persone civili in tempo di guerra, il parere consultivo 9 luglio 2004 della Corte internazionale di giustizia sui territori palestinesi occupati, alcune risoluzioni del Consiglio di sicurezza della Nazioni Unite, e conclude:

*“In tale contesto, occorre sottolineare che, conformemente all'articolo 3, paragrafo 5, TUE, l'Unione contribuisce alla rigorosa osservanza del diritto internazionale, in particolare dei principi della Carta delle Nazioni Unite.”*⁶⁸.

Muovendo da tale considerazione sulla necessaria osservanza del diritto internazionale nell'ambito della quotidiana applicazione del diritto dell'Unione Europea, la Corte conclude che l'etichettatura dei prodotti alimentari provenienti dai territori palestinesi o siriani occupati da Israele deve fare espressa menzione di tale circostanza, poiché *“l'omissione dell'indicazione che un alimento proviene da un «insediamento israeliano» situato in uno dei territori di cui al punto 33 della presente sentenza può indurre in errore i consumatori, facendo pensare loro che tale alimento abbia un luogo di provenienza diverso dal suo luogo di provenienza reale.”*⁶⁹.

La sentenza prosegue richiamando il diritto internazionale umanitario ed il già citato parere consultivo della Corte internazionale di giustizia sul diritto all'autodeterminazione del popolo palestinese⁷⁰, riconosciuti dalla Corte di giustizia come

⁽⁶⁴⁾ Art. 26.2. lett. b) del Reg. n. 1169/2011; v. supra par. 2.a)

⁽⁶⁵⁾ Art. 7 del Reg. n. 1337/2013.

⁽⁶⁶⁾ V. supra par. 2.b).

⁽⁶⁷⁾ Art. 2 del Reg. (UE) della Commissione 2018/775 sull'indicazione di origine degli ingredienti.

⁽⁶⁸⁾ Punto 48 sentenza. Giova qui ricordare che l'art. 3 par. 5 del TUE dispone: “5. Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite.”

⁽⁶⁹⁾ Punti 49, 50, 51 sentenza.

⁽⁷⁰⁾ Punto 56 sentenza.

elementi aventi diretto rilievo all'interno dell'ordinamento dell'Unione Europea, in una prospettiva che conferma la crescente apertura del *Diritto agro-alimentare europeo* verso una dimensione globale della regolazione⁷¹, rispetto a precedenti orientamenti della medesima Corte di giustizia, che avevano rivendicato l'autonomia della Corte europea in sede di applicazione e interpretazione degli accordi internazionali⁷².

Il rilievo assegnato al diritto internazionale ai fini della interpretazione, costruzione, ed applicazione del diritto della UE, giova poi – nelle argomentazioni della Corte – a sostenere conclusioni di largo respiro quanto alla valorizzazione degli elementi di scelta da parte del consumatore.

La Corte osserva che gli obiettivi fissati dall'art. 1 par. 1 del Regolamento n. 1169/2011, intesi a “garantire un elevato livello di protezione dei consumatori in materia di informazioni sugli alimenti, tenendo conto delle differenze di percezione dei consumatori stessi”⁷³, assumono contenuti precisi ai sensi del successivo art. 3 par. 3, dal quale “risulta che le informazioni fornite ai consumatori devono consentire a questi ultimi di effettuare scelte consapevoli nonché rispettose, in particolare, di considerazioni sanitarie, economiche, ambientali, sociali o etiche”⁷⁴, e prosegue osservando che “tenuto conto del fatto che tale elenco non è tassativo, occorre sottolineare che anche altri tipi di considerazioni, come quelle attinenti al rispetto del diritto internazionale, possono essere pertinenti in tale contesto.”⁷⁵.

Sicché la Corte, rilevato che “la circostanza che un alimento provenga da un insediamento stabilito in violazione delle norme del diritto internazionale umanitario può essere oggetto di valutazioni di ordine etico che possono influenzare le decisioni di acquisto dei consumatori.”⁷⁶, conclude:

“Pertanto, benché l'articolo 9, paragrafo 1, lettera i), e l'articolo 26, paragrafo 2, lettera a), del regolamento n. 1169/2011 si riferiscano all'indicazione del paese d'origine «o» del luogo di provenienza, tali disposizioni impongono, in una situazione come quella di cui al procedimento principale, tanto l'indicazione che un alimento è originario di uno dei territori di cui al punto 33 della presente sentenza quanto quella che tale alimento proviene da un «insediamento israeliano», qualora detto alimento provenga da un insediamento situato all'interno di uno di questi territori, poiché l'omissione di tale seconda indicazione può indurre in errore i consumatori quanto al luogo di provenienza dello stesso.”⁷⁷.

Alla risalente riconosciuta tutela delle considerazioni sanitarie, economiche, ed ambientali, si aggiunge – nelle considerazioni della Corte – la tutela di “considerazioni ... sociali od etiche”, sottolineando altresì che “tale elenco non è tassativo”.

La sentenza conclude enunciando un criterio di valorizzazione delle scelte del consumatore, come categoria aperta, che deve tenere “conto delle differenze di percezione dei consumatori stessi”⁷⁸ e che dichiaratamente deve comprende-

(71) In argomento v. F. Albisinni, *The Path to the European and Global Food Law System*, in L. Costato – F. Albisinni (eds.), *European and Global Food Law*, Wolters Kluwer – Cedam, 2^a ed., 2016, p. 15.

(72) Cfr. la sentenza della Corte di giustizia, 9 ottobre 2001, C-377/98, *Regno dei Paesi Bassi c/ Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, che ha respinto il ricorso dell'Olanda contro la Direttiva 6 luglio 1998, n. 98/44/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, sulla protezione giuridica delle invenzioni biotecnologiche; ricorso che era stato proposto allegando la violazione di Convenzioni internazionali, fra le quali la convenzione di Monaco di Baviera del 5 ottobre 1973 sulla concessione di brevetti europei, e la convenzione di Rio de Janeiro del 5 giugno 1992 sulla diversità biologica. Sulla Direttiva n. 98/44/CE e sulla richiamata sentenza, per ulteriori indicazioni v. F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, 4^a ed., cit., Cap. XIII.

(73) Punto 52 della sentenza.

(74) Punto 53 della sentenza.

(75) Punto 54 della sentenza.

(76) Punto 56 della sentenza.

(77) Punto 57 della sentenza.

(78) Punto 52 della sentenza.

(79) Punto 53 della sentenza.

re anche qualità dei prodotti alimentari per loro stessa natura immateriali, quali quelle risultanti da “considerazioni ... sociali o etiche”⁷⁹.

La decisione della Grande Sezione si propone così come generale *restatement*, espressione di un consapevole ruolo di *law maker*, che ben potrebbe valere a superare molte delle incertezze quanto ai contenuti della disciplina dell’etichettatura di origine dei prodotti alimentari.

Le perduranti incertezze si manifestano però nuovamente dopo pochi mesi, con la sentenza del 1 ottobre 2020 sulle normative nazionali in tema di etichettatura di origine; sentenza pronunciata dalla Corte con il medesimo relatore del caso relativo ai territori palestinesi occupati da Israele, ma caratterizzata da un approccio ben diverso quanto al rilievo assegnato alle *considerazioni dei consumatori*.

3.c) La Corte di giustizia e le norme nazionali di origine

Nel terzo caso qui discusso⁸⁰ la Corte è stata chiamata a decidere nell’ambito di una controversia sulla legittimità di un decreto francese, entrato in vigore nel gennaio 2017, che prevede che l’etichettatura del latte e dei prodotti a base di latte indichi il paese di raccolta ed il paese di confezionamento o di trasformazione, con facoltà di indicare come origine un *unico paese* ove in tale paese siano avvenuti sia la raccolta che il confezionamento o la trasformazione, oppure di indicare come “*Origine: UE*” oppure “*Origine: extra UE*”, quando raccolta, confezionamento o trasformazione siano avvenuti rispettivamente in più *Stati membri della UE* ovvero in più *Stati non appartenenti all’Unione Europea*⁸¹. Il decreto in ogni caso

esclude da tale disciplina i prodotti legalmente fabbricati o commercializzati in altro Stato membro⁸².

Il Consiglio di Stato francese – innanzi al quale un grande gruppo alimentare multinazionale di matrice francese aveva contestato la legittimità del decreto – ha posto alla Corte di giustizia alcune questioni pregiudiziali:

- quanto all’armonizzazione o meno della vigente disciplina UE in tema di etichettatura del latte e dei prodotti a base di latte;

- quanto ai presupposti necessari per giustificare disposizioni nazionali ai sensi dell’art. 39 par. 1 e 2 del Reg. (UE) n. 1169/2011, con riferimento a “il nesso comprovato tra talune qualità dell’alimento e la sua origine o provenienza ... e, in particolare, se il giudizio sul nesso comprovato possa essere fondato su elementi soltanto soggettivi concernenti l’importanza dell’associazione che la maggior parte dei consumatori può compiere tra le qualità dell’alimento e la sua origine o provenienza.”⁸³;

- quanto alla rilevanza o meno della capacità dell’alimento di resistere al trasporto, nell’ambito di una valutazione sulla qualità dell’alimento;

- quanto alla valutazione delle condizioni fissate dall’art. 39 del Reg. (UE) n. 1169/2011, in particolare se tale disposizione «presupponga di considerare le qualità di un alimento come uniche a causa della sua origine o della sua provenienza o come garantite da detta origine o provenienza e, in quest’ultimo caso, se, malgrado l’armonizzazione delle norme sanitarie e ambientali applicabili in seno all’Unione europea, la menzione dell’origine o della provenienza possa essere più precisa di una menzione sotto forma di “UE” o “extra UE”»⁸⁴.

La sentenza della Corte di giustizia preliminar-

⁽⁸⁰⁾ Corte di giustizia, 1 ottobre 2020, C-485/18, *Groupe Lactalis c/ Premier ministre, Garde des Sceaux, ministre de la Justice, Ministre de l’Agriculture e de l’Alimentation, Ministre de l’Économie et des Finances*.

⁽⁸¹⁾ Punto 15 della sentenza.

⁽⁸²⁾ Così da rispettare i principi di mutuo riconoscimento e libera circolazione delle merci. Disposizioni analoghe sono presenti nei Decreti italiani sull’etichettatura di origine del latte e dei prodotti lattiero-caseari, della pasta, del riso, delle conserve ed estratti di pomodoro.

⁽⁸³⁾ Punto 20, 2) della sentenza; cors. agg.

⁽⁸⁴⁾ Punto 20, 4) della sentenza; cors. agg.

mente ricorda che il giudizio sul decreto francese relativo all'etichettatura del latte e dei prodotti lattiero-caseari era stato sospeso in attesa della decisione del giudizio sui prodotti provenienti da territori palestinesi occupati da Israele, ed era stato ripreso dopo la decisione di tale procedimento⁸⁵, con ciò riconoscendo l'esistenza di elementi di obiettiva connessione fra le questioni decise nei due giudizi. Va detto però che, nonostante questo espresso richiamo alla decisione della Grande Sezione, degli innovativi principi e criteri lì affermati non si trova traccia nell'ultima sentenza qui in commento.

Sul primo quesito la Corte sottolinea che la questione sull'obbligatorietà dell'indicazione di origine o provenienza degli alimenti, nei casi in cui l'assenza di tale indicazione potrebbe indurre in errore il consumatore, deve ritenersi già oggetto di *disciplina armonizzata* ex art. 26, par. 2 a) del Reg. (UE) n. 1169/2011, nella misura in cui tale disposizione prevede: "2. *L'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza è obbligatoria: a) nel caso in cui l'omissione di tale indicazione possa indurre in errore il consumatore in merito al paese d'origine o al luogo di provenienza reali dell'alimento,*".

Sicché – precisa la Corte – gli Stati membri possono adottare disposizioni ulteriori solo nella misura in cui risultino compatibili con l'armonizzazione già operante a livello UE, e dunque per casi diversi da quelli relativi alla tutela del consumatore da errori sull'origine⁸⁶.

La sentenza, pur richiamando nell'esposizione preliminare la disposizione contenuta nell'art. 26 del Reg. (UE) n. 1169/2011 che prevede che "Entro il 13 dicembre 2014, la Commissione pre-

senta al Parlamento europeo e al Consiglio relazioni sull'indicazione obbligatoria del paese d'origine o del luogo di provenienza per i seguenti alimenti: (...) b) il latte; c) il latte usato quale ingrediente di prodotti lattiero-caseari;⁸⁷, nulla dice in argomento nella parte motiva; e soprattutto nulla dice sulla circostanza che al momento della sentenza (ottobre 2020) erano già decorsi inutilmente molti anni dalla scadenza dei termini previsti dal Regolamento (UE) n. 1169/2011 per l'adozione di regolamenti di esecuzione in materia di origine di diversi prodotti, quali il latte ed i prodotti lattiero caseari, nonostante il Parlamento sin dal 2016 avesse espressamente sollecitato la Commissione (senza esito) ad adottare, fra le altre, specifiche misure per l'indicazione di origine di tali prodotti⁸⁸.

La sentenza si limita dunque ad un richiamo generale alla dichiarata *armonizzazione* della fattispecie per l'obbligatorietà delle indicazioni di origine, senza entrare nel merito dei presupposti, in presenza dei quali l'armonizzazione è chiamata ad operare per evitare di indurre in errore il consumatore.

La Corte in particolare non considera:

- quanto al latte, che l'art.23.2. lett. d) del *Codice Doganale Comunitario*⁸⁹ prevede che il latte e gli altri prodotti di origine animale costituiscono merci *originarie di un paese* in quanto *interamente ottenute in tale paese*, e specificamente in quanto si tratti di "d) prodotti che provengono da animali vivi, ivi allevati", laddove il latte venduto con il nome ed il marchio di una grande azienda francese, e con l'indicazione di uno stabilimento di trattamento e confezionamento collocato in Francia (come nel caso del latte della società

⁽⁸⁵⁾ Punto 21 della sentenza.

⁽⁸⁶⁾ Punti 28-31 della sentenza.

⁽⁸⁷⁾ Punto 20, 4) della sentenza.

⁽⁸⁸⁾ V. la Risoluzione del Parlamento Europeo, del 12 maggio 2016 sull'indicazione obbligatoria del paese d'origine o del luogo di provenienza di taluni alimenti (2016/2583(RSP)) - P8_TA(2016)0225, che sottolineava: "28. ritiene che l'indicazione del paese d'origine per il latte destinato al consumo diretto e i prodotti lattiero-caseari leggermente trasformati (ad esempio formaggi e panna), come anche per i prodotti a base di carne e leggermente trasformati (ad esempio il bacon e gli insaccati) abbia costi associati fortemente ridotti, e che tale etichettatura vada esplorata in via prioritaria;". La Risoluzione è rimasta sostanzialmente inascoltata dalla Commissione.

⁽⁸⁹⁾ I cui canoni erano stati dichiarati di generale applicazione dalla sentenza sui funghi tedeschi, anche per casi antecedenti all'applicazione del Reg. (UE) n. 1161/2011; v. supra par. 3.a).

ricorrente nell'originario giudizio innanzi al Consiglio di Stato francese), ben può indurre in errore il consumatore, apparendo come originario della Francia, ove sull'etichetta nulla sia precisato in proposito;

- quanto ai prodotti a base di latte, che l'indicazione dell'origine del latte utilizzato come ingrediente è già disciplinata dal Regolamento di esecuzione del 2018 sull'indicazione di origine degli ingredienti⁹⁰, che tuttavia fa riferimento ad una definizione, quella di "zona geografica", non prevista dal Codice doganale comunitario e dal Reg. (UE) n. 1169/2011; sicché, quanto all'origine degli ingredienti, l'armonizzazione esiste ma può risultare solo apparente, non garantendo al consumatore compiute informazioni sul paese di origine o sul *luogo di provenienza*, quali definiti dalla Grande Sezione nella sentenza del 12 novembre 2019⁹¹.

La Corte non si occupa di tali questioni, di decisivo rilievo decisorio, limitandosi a ribadire che l'avvenuta armonizzazione disciplinare (nei limiti già richiamati) consentirebbe l'intervento degli Stati membri solo ove si tratti di misure "«ulteriori» rispetto a quelle previste dallo stesso regolamento n. 1169/2011, tra le quali figura, come enunciato al punto 27 della presente sentenza, l'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza degli alimenti, nel caso in cui l'omissione di tale indicazione possa indurre in errore il consumatore."⁹².

Questi argomenti introducono al secondo capo della pronuncia, che investe la questione cruciale dei requisiti per l'adozione di misure nazionali in tema di indicazione di origine.

La Corte sottolinea: "35. A tal riguardo, occorre sottolineare che l'articolo 39, paragrafo 2, del regolamento n. 1169/2011 è caratterizzato da una

struttura e da una formulazione precise. Infatti, esso stabilisce, *nella sua prima frase*, che gli Stati membri possono introdurre ulteriori disposizioni concernenti l'indicazione obbligatoria del paese d'origine o del luogo di provenienza degli alimenti *solo ove esista un nesso comprovato tra talune qualità di detti alimenti e la loro origine o provenienza*, prima di aggiungere, *nella sua seconda frase*, che, al momento di notificare tali disposizioni alla Commissione europea, gli Stati membri *forniscono elementi a prova del fatto che la maggior parte dei consumatori attribuisce un valore significativo alla fornitura di tali informazioni*. ... Questo secondo requisito interviene quindi a valle e in modo accessorio e complementare rispetto al primo."⁹³,

precisando: "39. Di conseguenza, occorre esaminare tali due requisiti in successione, verificando, *in un primo tempo e in ogni caso, se esista o meno un nesso comprovato tra talune qualità dei prodotti alimentari di cui trattasi in una determinata fattispecie e la loro origine o provenienza, poi, in un secondo tempo, e solo nell'ipotesi in cui sia dimostrata l'esistenza di un tale nesso, se siano stati forniti elementi a prova del fatto che la maggior parte dei consumatori attribuisce un valore significativo alla fornitura di tali informazioni*."⁹⁴,

La sentenza insiste più volte sulla necessità di una *dimostrazione oggettiva* di un nesso comprovato tra origine o provenienza e qualità degli alimenti, e conclude: "*l'esistenza di tale nesso comprovato non può essere valutata solo sulla base di elementi soggettivi, attinenti al valore dell'associazione che la maggior parte dei consumatori può stabilire tra talune qualità dell'alimento di cui trattasi e la sua origine o provenienza*."⁹⁵.

La sentenza menziona la precedente decisione sui prodotti provenienti dai territori palestinesi

⁽⁹⁰⁾ Reg. di Esecuzione (UE) 2018/775; v. *supra* par. 2.b).

⁽⁹¹⁾ V. *supra* par. 3.b).

⁽⁹²⁾ Punto 31 della sentenza.

⁽⁹³⁾ Punti 35-38 della sentenza; cors. agg.

⁽⁹⁴⁾ Punto 39 della sentenza; cors. agg.

⁽⁹⁵⁾ Punto 46 della sentenza.

⁽⁹⁶⁾ Sentenza 12 novembre 2019, C-363/18; v. *supra* par. 3.b).

occupati da Israele⁹⁶ e ricorda che tale sentenza aveva rilevato che occorre assicurare una tutela dei consumatori che tenga conto “*delle differenze di percezione dei consumatori stessi*”⁹⁷, ma omette di considerare che in quella sentenza nessun rilievo era stato assegnato all’individuazione di un legame fra l’*origine* e le *qualità materiali* dei prodotti oggettivamente accertate, mentre era stata valorizzata e riconosciuta meritevole di tutela l’esigenza di fornire al consumatore informazioni compiute e corrette, che consentano di compiere “*scelte consapevoli nonché rispettose, in particolare, di considerazioni sanitarie, economiche, ambientali, sociali o etiche*”⁹⁸, dunque in riferimento a profili prescindenti dalle qualità materiali dei prodotti in quanto tali⁹⁹.

Discostandosi nei fatti, pur senza dichiararlo esplicitamente, dall’insegnamento enunciato pochi mesi prima dalla Grande Sezione, la sentenza sul latte francese assegna agli orientamenti dei consumatori valore solo integrativo e subordinato rispetto al *prerequisito* dell’accertata esistenza di *differenze materiali obiettivamente esistenti nella qualità degli alimenti*, prerequisito sovraordinato rispetto a quello soggettivo delle preferenze del consumatore. Sicché, le eventuali disposizioni nazionali integrative, che impongano la dichiarazione di origine di un alimento, possono essere adottate soltanto ove giustificate da documentate e provate caratteristiche materiali del prodotto, accertate prima di qualsivoglia indagine sugli orientamenti dei consumatori, che rileva solo subordinatamente all’avvenuto accertamento di qualità dell’alimento “*oggettivamente documentate*”.

E’ vero che per l’Italia la vecchia legge italiana n. 138 del 1974¹⁰⁰, che vieta di utilizzare latte in polvere per preparare latte o prodotti caseari destinati al consumo umano, tuttora in vigore, consentirebbe di sostenere che l’origine italiana del latte utilizzato segnala una specifica qualità (assenza di latte in polvere) non sussistente per latte e prodotti caseari provenienti da altri Paesi europei. Ma questo argomento non sarebbe utilizzabile per altri prodotti, per i quali l’Italia ha adottato disposizioni nazionali in tema di dichiarazione obbligatoria dell’origine.

Ed in ogni caso si resterebbe all’interno di un modello di *qualità materiale*, che la sentenza sui territori palestinesi sembrava aver superato, e che la sentenza sul latte francese riporta al centro della gerarchia disciplinare in tema di informazione ai consumatori dei prodotti alimentari.

Tale conclusione è rafforzata da una singolare omissione nella pronuncia della Corte, lì ove tratta congiuntamente le questioni terza e quarta sollevate dal Consiglio di Stato¹⁰¹, ma di fatto si pronuncia solo sulla terza questione dichiarando che l’eventuale capacità di un alimento di resistere al trasporto non può rilevare ai fini dell’esistenza del “*nesso comprovato tra tale qualità dell’alimento e la sua origine*”, mentre omette di trattare la quarta questione posta dal Consiglio di Stato, lì ove questo aveva richiesto se, in sede di applicazione dell’art. 39 sulle indicazioni previste da disposizioni nazionali, “*la menzione dell’origine o della provenienza possa essere più precisa di una menzione sotto forma di «UE» o «extra UE»*”¹⁰².

La coerente applicazione dei principi enunciati nella sentenza della Grande Sezione quanto al

(⁹⁷) Cfr. il punto 43 della sentenza sul latte francese, ed il punto 52 della sentenza sui territori palestinesi.

(⁹⁸) Punto 53 della sentenza C-363/18.

(⁹⁹) V. i punti 37-38 della sentenza C-363/18, che così individuano il presupposto per l’indicazione di origine: “37. Inoltre, al fine di evitare che i consumatori possano essere indotti in errore in merito al fatto che lo Stato di Israele è presente in tali territori in quanto potenza occupante e non in quanto entità sovrana nel senso descritto al punto 29 della presente sentenza, appare necessario indicare loro che i suddetti alimenti non sono originari di tale Stato. 38 Pertanto, l’indicazione del territorio di origine di alimenti come quelli di cui al procedimento principale non può essere omessa e si deve quindi ritenere che abbia carattere obbligatorio in forza degli articoli 9 e 26 del regolamento n. 1169/2011.”

(¹⁰⁰) Legge 11 aprile 1974, n. 138, Nuove norme concernenti il divieto di ricostituzione del latte in polvere per l’alimentazione umana.

(¹⁰¹) Punti 47-52 della sentenza.

(¹⁰²) Punto 20, 4) della sentenza.

significato da assegnare a *paese di origine, luogo di provenienza, territorio*, avrebbe consentito di guardare in modo originale alla quarta questione sollevata dal Consiglio di Stato francese, ma la Corte di giustizia ha ritenuto di non pronunciarsi in argomento.

4. L'incertezza permane

L'ultima decisione della Corte di giustizia si colloca così all'interno del risalente modello di qualità materiale da sempre sostenuto dalla Commissione Europea¹⁰³, trascurando quanto di innovativo la stessa Corte aveva affermato pochi mesi fa nella sentenza sui prodotti provenienti da territori palestinesi occupati.

L'incertezza che sembrava superata dalla sentenza della Grande Sezione torna a dominare la scena, e se possibile si accresce, ove si consideri che la successiva sentenza sul latte francese omette qualunque considerazione sulla dichiarazione di origine degli ingredienti.

Restano aperti numerosi interrogativi.

Le regole di origine dei prodotti vegetali vanno interpretate privilegiando la sola fase del raccolto, e svalutando quella agricola di coltivazione?

Nell'indicazione di origine degli ingredienti si dovranno utilizzare le definizioni chiaramente ed innovativamente formulate dalla Grande Sezione su *paese di origine, luogo di provenienza, territorio*, o si dovrà fare riferimento alla formula liquida di zona geografica introdotta dalla Commissione Europea nel regolamento di esecuzione sull'indicazione di origine degli ingredienti?

Le regole che impongono di *“non indurre in errore il consumatore in merito al paese di origine o al luogo di provenienza dell'alimento”* valgono per le caratteristiche immateriali dell'alimento solo per le questioni *“attinenti al rispetto del diritto internazionale”*, o effettivamente *“tengono conto delle differenze di percezione dei consumatori stessi”* anche con riferimento ad elementi immateriali

non riducibili ad una dimensione immediatamente politica?

Le disposizioni nazionali concernenti l'indicazione obbligatoria del paese di origine potranno essere in ipotesi adottate sulla base di sole considerazioni ambientali, sociali od etiche, ad esempio legate al minor inquinamento derivante dalla minore distanza?

In attesa che nuove pronunce (o nuovi interventi del legislatore europeo) possano dare risposte complessive e coerenti a questi interrogativi, l'incertezza permane.

ABSTRACT

Il lavoro muove da alcuni regolamenti di esecuzione della Commissione Europea e da alcune recenti decisioni della Corte di giustizia sui temi legati all'indicazione di origine dei prodotti alimentari, per tentare di individuare presupposti e snodi operativi della disciplina.

Nel confronto di posizioni fra i protagonisti, istituzionali e di mercato, la questione prevalentemente discussa è stata quella della legittimità o meno di indicazioni nazionali di origine.

E' rimasto in qualche misura sullo sfondo il tema, ad esso logicamente e sistematicamente preordinato, dell'individuazione dei canoni in forza dei quali determinare l'origine dei prodotti alimentari, trasformati e non trasformati.

Si tratta di questione risalente che, pur dopo l'emaneazione del Regolamento (UE) n. 1169/2011 sulla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, non ha ancora trovato un assetto definito, e che propone irrisolti quesiti, in un quadro di perdurante incertezza.

Il lavoro analizza il Regolamento (UE) di esecuzione della Commissione Europea n. 1337/2013 sull'etichettatura delle carni diverse dalle carni bovine, ed il Regolamento (UE) di esecuzione della Commissione Europea 2018/775 sull'indica-

⁽¹⁰³⁾ V. supra par. 1.

zione di origine degli ingredienti, ponendone in luce gli elementi caratterizzanti e talune contraddizioni fra le scelte disciplinari operate ed il quadro generale di riferimento definito dal Regolamento (UE) n. 1169/2011 e dal Codice doganale comunitario.

Vengono poi analizzate tre decisioni della Corte di giustizia: del settembre 2019 sull'origine di funghi coltivati in cassette in un paese, esportati in altro paese all'interno delle cassette di coltivazione e raccolti in tale ultimo paese; del novembre 2019, sull'origine di prodotti agricoli ottenuti in territori palestinesi occupati da Israele a far tempo dalla guerra del 1967; ed infine dell'ottobre 2020, sulla legittimità o meno di norme nazionali sull'indicazione di origine dei prodotti alimentari.

La conclusione di tale analisi è che l'incertezza in argomento permane, e se possibile si accresce, in ragione della non omogeneità dei criteri assunti in tali decisioni.

The comment moves from the analysis of some implementing regulations of the European Commission and of some recent decisions of the Court of Justice on issues related to the indication of the origin of food products, to try to identify conditions and operational junctions of the discipline. In the long-lasting debate between the institutional and market actors, the question mainly discussed has been that of the legitimacy of national indications of origin.

The theme, logically and systematically preordained to it, of identifying the rules to establish the

origin of food products, processed or unprocessed, remained to some extent in the background. This is a dating question which, even after the issue of Regulation (EU) no. 1169/2011 on the provision of information on food to consumers, has not yet found a defined structure, and which proposes unresolved questions, in a framework of persistent uncertainty.

The work analyzes the (EU) Implementing Regulation of the European Commission No. 1337/2013 on the labeling of meat other than beef, and the (EU) Implementing Regulation of the European Commission 2018/775 on the indication of origin of the ingredients, highlighting the characterizing elements and some contradictions between the disciplinary choices made and the general reference framework defined by Regulation (EU) No. 1169/2011 and the Community Customs Code.

Three decisions of the Court of Justice are then analyzed: of September 2019 on the origin of mushrooms grown in boxes in one country, exported to another country within the cultivation boxes and harvested in the latter country; of November 2019, on the origin of agricultural products obtained in Palestinian territories occupied by Israel since the 1967 war; and finally of October 2020, on the legitimacy or not of national rules on the indication of origin of food products.

The conclusion of the analysis is that the uncertainty in the matter persists, and if possible increases, due to the non-homogeneity of the criteria adopted in these decisions.