

Sommario

Editoriale

Luigi Costato

Cambiamento climatico e autosufficienza alimentare: una sfida per l'Unione Europea 1

Il Convegno di Firenze del 10 dicembre 2021
"La tutela internazionale delle indicazioni geografiche dei prodotti agroalimentari"

Ferdinando Albisinni

Indicazioni geografiche e tutela internazionale transfrontaliera: nuovi scenari, tra condivisione e contaminazione 7

Alessandra Di Lauro

Gli effetti dei cambiamenti climatici sulla disciplina delle indicazioni geografiche: criticità e prospettive 22

Stephen Stern

Australian EU free trade agreement 40

Leonardo Fabio Pastorino

Gli accordi bilaterali in materia di IG e il loro legame con il WTO come chiave di lettura 47

Giulia Torre

L'accordo di partenariato UE-Giappone: L'impatto sull'agricoltura e sulla filiera alimentare 55

Ricerche

Paolo Borghi

"Senza glutine": un claim per tutte le stagioni? 78

Luca Petrelli

Criticità nell'attuazione del Regolamento (CE) n. 1924/2006: profili nutrizionali e pending claims 92

Commenti e Note

Domenico Monci

L'indirizzo interpretativo dell'AGCM sulle regole di etichettatura della pasta 107

Recensioni

Diamante Barbarossa

Il Libro bianco dell'*International Law Association* su Agricoltura e Alimentazione 133

Editoriale

Cambiamento climatico e autosufficienza alimentare: una sfida per l'Unione Europea

Il cambiamento climatico si sta avverando, e a una velocità che non era prevista, stando almeno a quanto accade in questo ottobre infuocato, con piogge scarse al nord e quasi inesistenti al sud, dove prosegue la stagione balneare.

Questa situazione ripropone il problema della rigidità delle norme sottoscritte dall'UE e dagli stati membri nel trattato di Marrakech, ed in particolare dell'Accordo agricolo; è possibile continuare a non incentivare (in Europa si è scelto, addirittura, di disincentivare la coltivazione) a fronte di possibili crisi negli approvvigionamenti? D'altra parte, la WTO appare incapace di far rispettare le sue regole, anche per lo scarso interesse che i più grandi stati del mondo sembrano riservarle, preferendo ormai accordi bilaterali o multilaterali riguardanti anche il settore agroalimentare.

E così si ripropone la *food security*, per raggiungere la quale molti stati vorrebbero orientarsi verso la *food sovereignty*, operazione irrealizzabile per quelli membri dell'UE, data la competenza esclusiva che quest'ultima ha, ad esempio, in materia di dazi doganali; la stessa PAC è pilotata, anche se con minore intensità di un tempo, dall'UE e in queste condizioni appare difficile rivendicare una sovranità alimentare nazionale, mentre possibile sarebbe l'esercizio di questo potere da parte proprio dell'Unione Europea.

Un tale orientamento dovrebbe essere assunto dalle istituzioni europee, visto che costanti violazioni degli Accordi di Marrakech si sono verificate, negli ultimi tempi, cominciando da quanto è accaduto con l'esplosione, in Cina, dell'epidemia del virus Covid 19, per proseguire con blocchi, sanzioni, ecc., accompagnati dai cambiamenti climatici.

La globalizzazione aveva illuso che il commercio potesse funzionare senza intoppi grazie alle regole dettate nel 1994, e ciò si è verificato per un periodo abbastanza lungo, ma nel secondo decennio del XXI secolo il sistema ha cominciato a scricchiolare sempre di più ed oggi appare, per molti versi, in crisi. A fronte di ciò, una Unione, che comprende quasi 500 milioni di persone, non può restare inattiva e già iniziano, a Bruxelles, a circolare voci di critica nei confronti della riforma che entrerà in vigore nel 2023 e che si spinge oltre gli obblighi dell'Accordo agricolo del 1994. Forse siamo in ritardo ma, volendo, qualche correzione alla nuova PAC si sarebbe in tempo ad introdurre al fine di riportare l'Unione all'autosufficienza di materie prime alimentari, come si sta tentando di fare, con colpevole ritardo, con l'energia elettrica ed il gas metano.

rivista di diritto alimentare

Direttore

Luigi Costato

Vice direttori

Ferdinando Albisinni - Paolo Borghi

Comitato scientifico

Francesco Adornato - Sandro Amoroso -
Alberto Germano - Marianna Giuffrida
Marco Goldoni - Antonio Jannarelli - Emanuele Marconi -
Pietro Masi - Lorenza Paoloni

Editore

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

Redazione

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

Sede legale

Via Ciro Menotti, 4 - 00195 Roma
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

FERDINANDO ALBISINNI, straordinario
Universitas *Mercatorum*

DIAMANTE BARBAROSSA, dottoranda di ricer-
ca Università di Macerata

PAOLO BORGHI, ordinario Università di
Ferrara

LUIGI COSTATO, emerito Università di
Ferrara

ALESSANDRA DI LAURO, ordinario Università
di Pisa

DOMENICO MONCI, docente a contratto
Università del Molise

LEONARDO FABIO PASTORINO, ordinario
Università di Verona

STEPHEN STERN, avvocato in Melbourne

GIULIA TORRE, dottore di ricerca

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.

Il presente fascicolo è stato chiuso in Redazione il 31 ottobre 2022, e successivamente composto in tipografia.

Occorre acquistare coscienza che è sicuramente importante poter esportare autovetture, treni, vestiti ecc., e importare carburanti, ma che il primo problema per l'uomo, da quando esiste, è quello di soddisfare le sue esigenze alimentari al fine di sopravvivere; per questo la civiltà ha subito una forte accelerazione quando si è scoperta l'agricoltura ed è quanto meno stravagante che, migliaia di anni dopo, ci si sia accordati per comprimere la produzione agricola dei paesi sviluppati per facilitare la vendita di prodotti del settore secondario e terziario. Al proposito varrebbe la pena di ricordare che il colpo di grazia all'Impero romano d'Occidente fu dato dalla perdita dell'Egitto, fondamentale fornitore di grano che alimentava la plebe dell'Urbe e le legioni che sempre più faticosamente cercavano di contenere le invasioni barbariche.

Malauguratamente è cosa nota che l'uomo, autodefinitosi *sapiens* con una forte dose di autostima, spesso mal riposta, dimentica i guai che ha cagionato e ricade nei medesimi errori poco tempo dopo; ormai, però, i cambiamenti climatici, da un lato, la presenza sul nostro pianeta di una enorme quantità di armi capaci di por fine alla intera razza umana, dall'altro, dovrebbero farci capire le tante lezioni che la storia ci ha impartite e indurci a operare per rimediare ai danni che abbiamo causato alla Terra e per mettere l'accento sulla produzione di cibo, sia pure in modo decorosamente sostenibile ed anche senza violare patentemente l'Accordo agricolo, dato che, pur con i suoi difetti, la WTO rappresenta, comunque, una conquista di convivenza commerciale che varrebbe la pena di conservare, magari cercando di migliorarla.

Luigi Costato

L'editoriale che apre il fascicolo si sofferma sugli effetti dei cambiamenti climatici, la cui eccessiva rapidità entra in conflitto con l'altrettanta eccessiva rigidità delle norme contenute nell'Accordo Agricolo allegato al Trattato di Marrakech. Sicché occorre chiedersi quanto sia opportuno mantenere i limiti agli incentivi a fronte di una crescente insicurezza degli approvvigionamenti. Va emergendo in diverse sedi la linea di fare ricorso alla *food sovereignty* come strumento per raggiungere la *food security*. In questa logica, l'unica spinta che si può dare alla sovranità alimentare proviene dall'UE, e più propriamente dalle sue istituzioni che dovrebbero orientarsi verso l'autosufficienza delle materie prime, sia a livello alimentare che energetico. L'Editoriale sottolinea come una compressione della produzione agricola non sia più percorribile, come dimostra la storia, mentre gli errori commessi in passato non sembrano costituire un monito sufficiente.

In questo fascicolo sono pubblicate alcune delle relazioni e interventi presentati al Convegno di Firenze del 10 dicembre 2021, su "*La tutela inter-*

nazionale delle indicazioni geografiche dei prodotti agroalimentari” organizzato dall’AIDA insieme all’Università degli Studi di Firenze. Altre relazioni e interventi saranno pubblicati nel prossimo fascicolo. Ferdinando Albisinni analizza i plurimi strumenti di intervento emersi nel corso degli anni, nell’ambito della tutela delle IG, ed il ruolo della giurisprudenza, internazionale, ma anche europea e dei giudici nazionali. L’A. mette in luce come il quadro normativo in materia di indicazioni geografiche e di segni di qualità sia del tutto peculiare e si vada progressivamente caratterizzando per principi, prima che per regole. Anche in questo caso la disciplina è necessariamente multilivello e si caratterizza per la molteplicità di fonti e di finalità, oltre che di strumenti e di competenze, pubbliche e private. L’A. sottolinea nel contempo le perduranti incertezze e difficoltà che tuttora caratterizzano questo processo, rese evidenti dai vivaci conflitti insorti fra le istituzioni europee in occasione dell’adesione dell’Unione Europea all’Atto di Ginevra; conflitti che hanno dato luogo a due decisioni della Corte di giustizia, l’una del 2017 e l’altra del 2022. In entrambi i casi la Corte ha accolto i ricorsi proposti dalla Commissione UE avverso le decisioni del Consiglio che avevano consentito agli Stati membri di continuare ad aderire autonomamente all’Atto di Lisbona, ed ha dichiarato che la tutela internazionale delle IGs rientra nell’esclusiva competenza dell’Unione e pertanto esclude autonome iniziative dei singoli Stati. Ne risulta, secondo l’A., un’irrisolta contraddizione, atteso che, fronte dei principii solennemente dichiarati dalla Corte, il Regolamento (UE) 2019/1753, adottato in esito all’adesione all’Atto di Ginevra, ha di fatto posto in capo ai singoli Stati membri responsabilità ed oneri per l’attivazione della protezione internazionale delle singole denominazioni.

Alessandra Di Lauro analizza gli effetti dei cambiamenti climatici sulla disciplina delle indicazioni geografiche e pone l’interrogativo se le DOP e le IGP siano pronte ad affrontare una tale situazione e se la strada che si sta percorrendo sia quella giusta. Si tratta di questioni strettamente interconnesse, che richiedono una verifica sulla tenuta del sistema europeo in materia di segni di qualità di fronte all’impatto del fenomeno. L’A. si pone il problema se tali segni possano in qualche misura attutire l’impatto che i cambiamenti climatici possono produrre. Per rispondere a queste domande, la base da cui partire rimane, per un verso, la nuova PAC 23-27 e, per altro, la proposta della Commissione del marzo 2022 di riforma della disciplina dei segni di qualità. Le proposte dell’A. a fronte degli interrogativi sollevati sono contenute nel paragrafo conclusivo. In particolare, una delle soluzioni sta nel rendere più duttili alcune regole, tra cui quelle sul riconoscimento dei segni e sulla determinazione delle zone geografiche. La direzione, in buona sostanza, è quella della semplificazione e della sostenibilità. In estrema sintesi, il sistema delle produzioni di qualità deve essere quanto più possibile sostenibile anche per garantire una sopravvivenza dei segni quanto più possibile duratura.

Stephen Stern ricorda che già da qualche anno sono in corso i negoziati che dovrebbero condurre ad un Accordo di libero scambio tra UE ed Australia. Uno dei punti critici per la conclusione di questo accordo investe la protezione delle IG fuori dal territorio UE. L’Australia ha sinora respinto questa richiesta in quanto alcuni dei nomi (in realtà pochi) non sono ritenuti meritevoli di protezione da tale Paese. Ciò si spiega in ragione del fatto che l’Australia ha tradizionalmente avuto verso le indicazioni geografiche un approccio ben diverso da quello dei Paesi europei.

Leonardo Fabio Pastorino evidenzia il singolare rapporto tra accordo TRIPs ed accordi bilaterali o inter-regionali con riguardo alle IG. Posto che la WTO non è una organizzazione internazionale, l’A. individua le condizioni necessarie per costituire unioni doganali e zone di libero scambio. Quanto alle IG, mette in risalto taluni aspetti dell’Accordo TRIPs, facendo riferimento anche a questioni demandate a futuri negoziati, e formula alcune ipotesi intese a potenziare la tutela delle IG negli accordi regionali. Tra essi si sofferma sull’Accordo UE – Mercosur ed evidenzia come, dopo aver raggiunto un’intesa, i ritardi nell’approvazione vadano a discapito della protezione delle IG, nonché degli interessi commerciali europei. Giulia Torre analizza l’Accordo tra UE e Giappone e le implicazioni che possono derivarne sul commer-

cio dei prodotti agroalimentari. Tale accordo, definito come la zona di libero scambio più estesa al mondo, va ben oltre le questioni tariffarie ed ha favorito un ravvicinamento degli standard produttivi e rafforzato il sistema di protezione delle IG. L'accordo ha una indubbia rilevanza politica, ma appare carente dal punto di vista regolatorio ed è stato ritenuto poco innovativo, specie se lo si mette a raffronto con il CETA. L'A. individua gli elementi salienti dell'Accordo e, nel far ciò, ricostruisce le tappe dei negoziati che hanno condotto alla sua sottoscrizione. Si sofferma, quindi, sull'impatto che ha avuto sull'agricoltura e sulla filiera alimentare. Il par. 4 si occupa della protezione delle IG. In questa logica, l'A. parte dal fallimento dell'Accordo TRIPs e degli accordi multilaterali in genere, che ha indotto l'UE a percorrere la strada degli accordi bilaterali, come quello in esame che si occupa delle IG nella sottosezione 3 del Cap. 14 dedicato alla "proprietà intellettuale". Dal punto di vista definitorio, le IG richiamano l'art. 22 dell'Accordo TRIPs, anche se il campo di applicazione risulta circoscritto. La tutela è indistinta e comprende gli alimenti, i vini e le bevande spiritose. La protezione delle IG consiste nella previsione di mezzi legali atti a consentire alle parti di prevenire nel proprio territorio l'uso di qualsiasi indicazione nella designazione del prodotto che indichi o suggerisca che il bene sia originario di un luogo diverso dal vero luogo di origine. Le distanze culturali e le profonde differenze tra i due sistemi giuridici, quello UE da una parte e quello giapponese dall'altra, hanno reso oltremodo difficoltoso trovare delle soluzioni di compromesso. Ciò emerge con chiarezza dal fatto che alcuni nomi composti sono rimasti di fatto privi di protezione, come anche privi di tutela rimangono alcuni nomi oggetto di pratiche evocative.

Nella sezione *Ricerche*, Paolo Borghi affronta il delicato problema dei prodotti "senza glutine" il cui mercato è in continua espansione. Tali prodotti hanno rivelato un crescente *appeal* nei confronti del consumatore, anche di quello non celiaco. Ciò dimostra che i consumatori europei attribuiscono ai prodotti senza glutine proprietà salutistiche, cui si accompagna la tendenza degli operatori ad utilizzare questo claim con finalità di marketing su alimenti comuni anche se naturalmente privi di glutine. Questa prassi rischia di violare le regole e i principi in materia di pratiche leali di informazione. L'A. si interroga sulle modalità di un legittimo utilizzo di questo claim anche su prodotti "comuni", quando la eventuale presenza del glutine potrebbe essere determinata da ingredienti non essenziali, per cui il claim in questione starebbe a significare che tali ingredienti non sono stati utilizzati, oppure la presenza del glutine potrebbe derivare a seguito delle c.d. contaminazioni incrociate che spesso sfuggono nelle procedure HACCP.

Luca Petrelli esamina le criticità riscontrate nei quindici anni trascorsi da quando è stato applicato il Regolamento (CE) 1924/2006 sui claims nutrizionali e salutistici, la cui attuazione, nonostante il tempo decorso, è ancora incompleta con conseguente mancato raggiungimento di alcuni obiettivi. Tali aspetti sono stati esaminati dall'A. sulla base delle valutazioni effettuate dai Servizi della Commissione europea nell'ambito del programma REFIT nonché della più recente giurisprudenza della Corte di Giustizia UE.

Nella sezione *Commenti e note*, Domenico Monci si sofferma su alcune decisioni dell'AGCM, che ha censurato la mancanza di trasparenza delle informazioni offerte al consumatore medio. Ad essere oggetto di contestazione da parte dell'Autorità sono state alcune parole e immagini che avrebbero dato eccessiva enfasi all'italianità di alcune confezioni di pasta creando una suggestione nel consumatore, che potrebbe essere indotto a pensare che l'intera filiera produttiva di tali prodotti sia italiana, quando invece è utilizzato anche grano che italiano non è. La questione è in realtà ben più complessa, in quanto corre lungo la delicata relazione tra origine del grano come ingrediente primario e origine del prodotto finito (nel caso di specie la pasta).

Nella sezione dedicata alle *Recensioni*, Diamante Barbarossa presenta il Libro bianco dell'*International Law Association* su Agricoltura e alimentazione, in occasione dei 150 anni dell'ILA. Dei 24 libri bianchi, quello in esame è il primo, a testimonianza del centrale interesse verso queste materie.

Il Convegno di Firenze del 10 dicembre 2021 “La tutela internazionale delle indicazioni geografiche dei prodotti agroalimentari”

La globalizzazione dell'economia ha reso evidente in misura crescente l'esigenza di una condivisa regolamentazione degli scambi a livello internazionale, attraverso strumenti ed intese non occasionali, ma idonei a proporre un tessuto disciplinare stabile e condiviso.

Nel settore agroalimentare, in particolare, la tutela delle indicazioni geografiche a livello internazionale rappresenta un tema di costante attualità, imposto, da un lato, dal crescente volume dell'export dei prodotti agroalimentari, e dall'altro dalla necessità di assicurare il riconoscimento e la tutela nei Paesi terzi delle indicazioni geografiche europee.

Si tratta di un tema complesso che investe una molteplicità di questioni, che coinvolgono i negoziati in sede WTO, e, in particolare, la valenza attuale dell'Accordo TRIPs, oltre alla disciplina sulla proprietà intellettuale in sede WIPO, cui si collega la recente adesione dell'Unione Europea all'Atto di Ginevra dell'Accordo di Lisbona, che offre un sistema di protezione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche attraverso l'iscrizione nei registri internazionali tenuti presso la WIPO.

D'altronde, il passaggio dal multilateralismo al bilateralismo attraverso la definizione di accordi di libero scambio tra l'Unione Europea e gli Stati terzi, alcuni dei quali già conclusi ed altri in corso di definizione, ha aperto una nuova fase della politica commerciale europea, sempre più protesa ad introdurre originali strumenti di protezione e garanzia in un mercato globale che coinvolge inevitabilmente anche le produzioni di qualità.

Muovendo da tali premesse, l'AIDA e l'Università degli Studi di Firenze hanno organizzato una giornata di studi, dal titolo “La tutela internazionale delle indicazioni geografiche dei prodotti agroalimentari”, tenuta il 10 dicembre 2021 e coordinata

dal prof. Nicola Lucifero dell'Ateneo fiorentino, che ha riunito giuristi di varie discipline, studiosi ed esperti nazionali e stranieri, per discutere questi temi secondo una pluralità di profili.

Alcune delle relazioni presentate nel corso della giornata di studi sono pubblicate in questo fascicolo della Rivista; altre saranno pubblicate nel prossimo fascicolo.

* * * * *

International protection of agri-food products IGs

Globalization of markets has shown clearly the need for a shared regulation of trade at an international level, through tools and agreements that are not occasional, but suitable for moving toward a stable and shared disciplinary framework.

In the agri-food sector, in particular, the protection of geographical indications at the international level represents a constantly topical issue, imposed, on the one hand, by the growing volume of exports of agri-food products, and on the other by the need to ensure recognition and protection of European geographical indications in third countries.

It is a complex topic, that involves a multiplicity of issues, moving from the negotiations within the WTO and from the current value of the TRIPs Agreement, and involving the regulation on intellectual property within the WIPO, taking into account the recent accession of the European Union to the Geneva Act of the Lisbon Agreement which establishes a system of protection of designations of origin and geographical indications through registration in the international registers held at the WIPO.



On the other hand, the transition from multilateralism to bilateralism through the definition of free trade agreements between the European Union and third countries, some of which have already been concluded and others are in the process of being defined, has opened a new phase in European trade policy, increasingly striving to guarantee original protection tools in a global market, that by its nature involves quality productions.

Starting from these premises, AIDA and the University of Florence organized a research day, entitled "*The international protection of geogra-*

phical indications of agri-food products", held on 10 December 2021 and coordinated by prof. Nicola Lucifero of the Florence University, which brought together law scholars of different areas, national and foreign experts, to discuss these issues according to a plurality of profiles.

Some of the papers presented during the research day are published in this issue of the *Journal*; others will be published in the next issue.

AIDA-IFLA

Indicazioni geografiche e tutela internazionale e transfrontaliera: nuovi scenari, tra condivisione e contaminazione

Ferdinando Albisinni

1.- Tra condivisione e contaminazione

Solo alcune considerazioni, per indicare le ragioni del titolo assegnato, tra condivisione e contaminazione.

La tutela internazionale e transfrontaliera delle IGs del settore agroalimentare utilizza una pluralità di strumenti: certamente gli accordi internazionali, bilaterali e multilaterali¹, ma anche la circolazione e la condivisione di modelli, i *legal transplants*, nonché la declinazione e l'applicazione secondo linee nuove ed originali di risalenti istituti di diritto interno, europei e nazionali.

A Roma nel maggio 2018, nell'incontro promosso dall'AIDA sul nuovo Regolamento europeo sui controlli ufficiali², è stato messo in rilievo come il diritto agroalimentare europeo, muovendo da esigenze di garanzia e tutela dei consumatori e degli

stessi produttori, vada assumendo in misura crescente al proprio interno la dimensione globale quale elemento necessario della regolazione³.

Queste considerazioni appaiono certamente riproponibili in tema di *tutela a livello internazionale delle indicazioni geografiche*.

Ma, a fianco degli strumenti propri del diritto internazionale, operano numerosi altri istituti, anch'essi rilevanti. Ed opera, soprattutto, a definire il campo oltre che le regole del gioco nel commercio transfrontaliero, la giurisprudenza⁴ che, sia negli scambi fra i diversi Stati europei già sul finire degli anni '90⁵, con grande anticipo rispetto alla protezione *ex officio* introdotta soltanto nel 2012 dal Regolamento (UE) n. 1151/2012, sia in riferimento al commercio con Paesi extraeuropei ancora di recente⁶, ha confermato alla tutela delle IGs una dimensione, che va ben oltre i Paesi produttori e gli stessi confini europei.

Un elemento comune caratterizza questo percorso: il riaffermato radicamento territoriale delle produzioni come elemento portante di un diritto che nasce dalla *natura delle cose*⁷, dal fondo muove verso una dimensione globale, dal *diritto della terra* apre al *diritto della globalizzazione*, ed in misura crescente accompagna alla *fattualità giuridica* "una accesa fattualità economica che, grazie alla fruizione delle tecniche digitali, si è affran-

(¹) V. le relazioni presentate nell'Incontro di Firenze e pubblicate in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2022, e n. 4-2022, che hanno analizzato alcuni di questi accordi secondo una pluralità di prospettive.

(²) Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari.

(³) Le relazioni presentate nell'Incontro di Roma sul Reg. (UE) 2017/625 sono pubblicate in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2018.

(⁴) Per l'analisi di alcune recenti decisioni della giurisprudenza europea ed italiana in tema di segni dei prodotti agroalimentari, v. A. Germanò, *Pratiche commerciali relative a segni di prodotti agroalimentari*, in *Diritto agroalimentare*, 2018, n. 1, 215.

(⁵) V. l'esemplare ordinanza del Tribunale di Bolzano del 28 aprile 1998, *Consorzio per la tutela dello speck dell'Alto Adige c/ Christianell GmbH, Handle Tyrol GmbH, Lidl Italia*, che ha adottato una misura cautelare inibitoria nei confronti di produttori operanti in Austria ed in Germania che vendevano un prodotto etichettandolo come Speck dell'Alto Adige IGP, pur trattandosi di prodotti non conformi al disciplinare e non soggetti ai relativi controlli, in *Il diritto industriale*, n. 3-1999, p. 242.

(⁶) V. la recente decisione della Corte di giustizia del 14 luglio 2022, causa C-159/20, *Commissione Europea sostenuta da Repubblica Ellenica e Repubblica di Cipro c/ Regno di Danimarca*, che ha dichiarato il Regno di Danimarca inadempiente agli obblighi di tutela *ex officio* di cui all'art. 13 Reg. (UE) n. 1151/2012 per aver tollerato l'uso del nome FETA da parte di produttori danesi, anche se limitato a formaggi esclusivamente destinati all'esportazione al di fuori della UE.

(⁷) Il tema è risalente, ed è presente già nella riflessione della metà del secolo passato, pur in un contesto storico, economico, e sociale, assai diverso, che tuttavia valorizza la natura delle cose. In argomento v. la densa lettura proposta da G. Cazzetta, *Natura delle cose e superbia del legislatore. Giuseppe Capograssi e il diritto agrario italiano di metà Novecento*, in *Riv.dir.agr.*, 2003, I, 3.

*cata dalla prigione della materialità e dai controlli della geo-politica*⁸.

In questa prospettiva, *le finalità dell'agricoltura, la politica agricola come base giuridica*, contano non solo in termini formali, quale canone di attribuzione di competenze fra le istituzioni, ma in termini sostanziali, nel merito della regolazione.

Sicché, *l'agricoltura*, e le sue *finalità*, concorrono a conformare i contenuti della disciplina.

2.- Il pluralismo delle fonti

Sul piano delle fonti, alle peculiarità dell'oggetto e degli interessi tutelati dal diritto agrario e alimentare, si accompagna la peculiarità di una disciplina, che in misura crescente si va organizzando per principi oltre che per regole, superando i paradigmi tradizionali del legislatore nazionale, ordinario e costituzionale.

In questa generale attrazione verso nuovi modelli, *il diritto agrario ed alimentare* si colloca all'interno del processo di costruzione di un *ordinamento multilivello*, che assegna un centrale ruolo ordinante al diritto di fonte comunitaria ed unionale, ed insieme propone un luogo di integrazione di

una molteplicità di fonti regolatrici, di fini, di strumenti di intervento, di soggettività e competenze pubbliche e private.

Si dà spazio ad un ampio tessuto di regolazione, all'interno del quale opera una pluralità di fonti, non riducibili a partizioni e gerarchie tradizionali, ma congiuntamente e coevamente operanti in ragione di oggetto e competenze.

Alla crescente complessità della regolazione di fonte legislativa (od a questa equiparata), si accompagna il ruolo esplicito di *rule making* finalisticamente orientato, assegnato alla giurisdizione.

È sufficiente in proposito richiamare la ben nota giurisprudenza della Corte di giustizia e della nostra Corte costituzionale sui marchi nazionali e regionali di origine⁹, le decisioni del Panel in sede WTO¹⁰, e le decisioni degli stessi giudici nazionali ordinari e amministrativi sui temi del mercato¹¹, sempre più chiamati ad un ruolo di *law makers*¹².

La dimensione giurisdizionale, non soltanto per *l'imperium* che si accompagna alla *iurisdictio*, ma anche e soprattutto per la *fattualità*¹³ che è propria del contenzioso e che rende le decisioni giudiziali insieme prodotto e produttore di dati di realtà, ha segnato, in più occasioni, attraverso decisioni e

⁽⁸⁾ Come ha sottolineato P. Grossi, *Sulla odierna fattualità del diritto*, in *Due lezioni magistrali – 2013-2014* a cura dell'Università della Tuscia, Dip. Distu, 2014, Viterbo, p. 20.

⁽⁹⁾ In argomento, per ulteriori riferimenti, sia consentito rinviare a F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Utet – Wolters Kluwer, 4^a ed., 2020, p. 277 ss.

⁽¹⁰⁾ V., fra le tante: 9 settembre 1997, Organo di appello della WTO, DS27, Ecuador, Guatemala, Honduras, Messico, USA c/ CE (regime di importazione in Europa delle banane); 16 gennaio 1998, Organo di appello della WTO, USA e Canada c/ UE, DS26 (carne bovina agli ormoni); 15 marzo 2005, Panel della WTO, USA e Australia c/ UE, DS 174 (indicazioni geografiche e marchi); 21 novembre 2006, Panel della WTO, USA, Argentina e Canada c/ UE, DS291 292, 293 (sementi geneticamente modificate, m oratoria, principio di precauzione); 13 giugno 2012, Organo di appello della WTO, Stati Uniti, DS381 (Misure concernenti l'importazione, il commercio e la vendita di tonno e prodotti a base di tonno); 23 luglio 2012, Organo di appello della WTO, USA- Certain Country of Origin Labelling (COOL), DS386 (illegittimità delle norme USA sull'indicazione di origine); 21 dicembre 2015; 18 giugno 2014, Organo di appello della WTO, Canada e Norvegia c/ UE DS400, 401, (misure che proibiscono l'importazione di prodotti a base di foca); 21 marzo 2017, Report dell'Organo di appello della WTO, DS475, UE c/Russian Federation (Misure sull'importazione di maiali vivi, carne di maiale e altri prodotti a base di carne di maiale). Per un'ampia analisi v. P. Borghi, *L'agricoltura nel Trattato di Marrakech, Prodotti agricoli e alimentari nel commercio internazionale*, Milano, 2004.

⁽¹¹⁾ V., fra le tante. Cass. civ., 19 gennaio 2008, n. 355, sulla non esenzione dell'applicazione della disciplina antitrust nel caso di Consorzi di tutela di denominazioni d'origine protette (caso del Grana Padano); Cass. civ., 9 maggio 2016, n. 9325, sulla definizione di mercato rilevante; TAR Lazio. sez. II Ter, 17 luglio 2013. n. 7195, sull'ambito di applicabilità dell'art. 62 del D.L. n. 1 del 24 gennaio 2012; Cons. Stato, sez. VI, 8 aprile 2014, n. 1673, sulla definizione di mercato rilevante.

⁽¹²⁾ Per ulteriori indicazioni sul ruolo svolto dalla giurisprudenza nel definire le regole del mercato si rinvia a 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*, n. 3-2013, p.33; e più in generale, in riferimento ad una giurisprudenza caratterizzata da una lettura sistematicamente orientata dei principi costituzionali, Id., *Strumentario*, 2020, cit., p. 13 ss.

⁽¹³⁾ Si v. in argomento le analisi di P. Grossi, *op.cit.*

ricostruzioni innovative, momenti di passaggio verso assetti originali.

Ed anche nelle più recenti vicende della costruzione di nuovi strumenti di tutela internazionale delle IGs, e così in riferimento all'Atto di Ginevra del 2015, la giurisprudenza ha svolto un ruolo centrale nel definire presupposti e contenuti delle scelte istituzionali¹⁴.

3.- L'Accordo di Lisbona e l'Atto di Ginevra

Quando si parla di Trattati internazionali in tema di tutela delle Denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari, punto di riferimento obbligato è l'Accordo di Lisbona per la protezione e la registrazione internazionale delle denominazioni di origine, sottoscritto il 31 ottobre 1958¹⁵; che assicura protezione all'interno degli Stati contraenti alle denominazioni di origine riconosciute in uno di questi Stati e registrate presso l'Unione Mondiale della Proprietà Industriale¹⁶.

L'Accordo di Lisbona, inizialmente comprendente solo 9 Stati contraenti¹⁷, è stato progressivamente sottoscritto da numerosi altri Stati, sino a raccogliere 38 adesioni¹⁸.

Giova qui sottolineare la portata fortemente anticipatrice dell'Accordo di Lisbona, che già negli anni '50 del secolo passato, collocandosi nel percorso di tutela internazionale della proprietà industriale anticipato dalla Convenzione di Parigi del 20 marzo 1883¹⁹, e dall'Accordo di Madrid del 14 aprile 1891 sulla repressione delle false o ingannevoli indicazioni di origine, ha riconosciuto alle Denominazioni di Origine un proprio specifico ambito disciplinare ed una peculiarità di impianto, introducendo a livello internazionale un disegno unificato di tutela, in un'epoca in cui nella stragrande maggioranza dei Paesi le DO non erano specificamente considerate o al più godevano di una tutela di eccezione ma non di una tutela di sistema²⁰.

Va detto che la Francia, uno dei 9 Stati contraenti dell'Accordo di Lisbona, aveva adottato sin dal 1919 una Legge generale sulla protezione delle *Appellations d'origine*²¹, il cui impianto e le cui definizioni hanno largamente ispirato le scelte espresse con l'Accordo di Lisbona.

Altri Paesi, e fra questi l'Italia, all'epoca ed in prosieguo, pur vantando numerose e risalenti Denominazioni di Origine²², non avevano un testo legislativo unitario per le denominazioni dei pro-

(¹⁴) V. *infra* par. 4.

(¹⁵) Successivamente integrato e modificato con l'Accordo di Stoccolma del 14 luglio 1967, e con l'Accordo del 28 settembre 1979; e da ultimo con l'Atto di Ginevra del 20 maggio 2015. Per aggiornate indicazioni sull'applicazione del Trattato e per il testo oggi vigente, v. WIPO-World Intellectual Property Organisation, Lisbon – *The international System of Appellations of Origin and Geographical Indication*, in www.wipo.int/lisbon/en.

(¹⁶) Art. 1 dell'Accordo di Lisbona.

(¹⁷) Cuba, Spagna, Francia, Rep. Pop. di Ungheria, Israele, Italia, Portogallo, Rep. Pop. di Romania, Rep. Cecoslovacca. Questi Stati hanno in prosieguo ratificato il Trattato, con l'eccezione di Spagna e Romania, ma la mancata ratifica da parte di questi due Stati (nonché la mancata ratifica dell'Accordo da parte della Grecia, che pure aveva firmato l'Accordo) ha perso rilevanza con l'adesione dell'Unione Europea all'Atto di Ginevra, e la conseguente applicazione dell'Accordo di Lisbona e dell'Atto di Ginevra nell'intero territorio della UE (v. *infra*).

(¹⁸) V. l'elenco aggiornato sul sito www.wipo.it. Le 38 adesioni sono il dato risultante alla data del 2 giugno 2022. Il testo aggiornato dell'Accordo di Lisbona è pubblicato dalla WIPO al link https://www.wipo.int/lisbon/en/legal_texts/lisbon_agreement.html.

(¹⁹) Che all'art. 1.2. precisa: "2. La protezione della proprietà industriale ha per oggetto i brevetti d'invenzione, i modelli d'utilità, i disegni o modelli industriali, i marchi di fabbrica o di commercio, i marchi di servizio, il nome commerciale e le indicazioni di provenienza o denominazioni d'origine, nonché la repressione della concorrenza sleale.", pur non dettando norme specifiche a tutela delle indicazioni di provenienza e delle denominazioni d'origine.

(²⁰) V. le analisi di M. Giuffrida, *Sistemi di qualità DOP, IGP e STG*, in *Diritto alimentare. Mercato e sicurezza*, BD on line dir. da F. Albisinni, Leggi d'Italia – Wolters Kluwer, 2014; e di S. Masini, *PDO, PGI, and TSG*, in L. Costato – F. Albisinni (eds), *European and Global Food Law*, 2^a ed., Cedam- Wolters Kluwer, 2016, 441; e di recente le relazioni pubblicate in *La qualità e le qualità dei prodotti alimentari tra regole e mercato*, a cura di R. Saija e P. Fabio, Wolters Kluwer, 2020; G. Ambrosio – L. Carrara – R. Saija, *Prodotti alimentari di qualità*, Wolters Kluwer, 2022.

(²¹) È la Loi du 6 mai 1919, sulla *Protection des appellations d'origine*.

(²²) V., ad esempio, il Grana Padano, il Pecorino Romano, la Fontina, il Gorgonzola, il Parmigiano Reggiano, tutti riconosciuti con D.P.R. 30 ottobre 1955, n. 1269, adottato ai sensi della L. 10 aprile 1954, n. 125.

dotti agricoli e alimentari, ma soltanto per singoli prodotti, o per specifiche categorie di prodotti, quali i formaggi²³ od i vini di qualità²⁴.

Del resto, la sottovalutazione dell'esigenza di apprestare idonee tutele alle Denominazioni di origine è confermata dalla circostanza che l'Italia, pur essendo uno dei firmatari originari, ha ratificato l'Accordo di Lisbona soltanto dopo quasi dieci anni, nel 1967²⁵. In esito alla ratifica, peraltro, numerose denominazioni di origine italiane sono state registrate presso la WIPO²⁶, con ciò riconoscendo (pur tardivamente) l'importanza di questo strumento per la tutela delle DO italiane nei mercati internazionali.

L'Accordo di Lisbona, nel suo testo originale, assi-

curava protezione alle sole denominazioni di origine, per tali intendendo: *“la dénomination géographique d'un pays, d'une région ou d'une localité servant à désigner un produit qui en est originaire et dont la qualité ou les caractères sont dus exclusivement ou essentiellement au milieu géographique, comprenant les facteurs naturels et les facteurs humains.”*²⁷, con formula che riprende quasi alla lettera quella introdotta dalla richiamata legge francese del 1919, con l'aggiunta dei due decisivi avverbi *“exclusivement ou essentiellement”*, in prosieguo ripresi nella definizione in sede europea²⁸. La protezione prevista dall'Accordo di Lisbona è molto ampia²⁹, e tutti gli Stati contraenti *“s'impegnano a proteggere, sui loro territori, secondo i*

⁽²³⁾ V. la L. 10 aprile 1954, n. 125, Tutela delle denominazioni di origine e tipiche dei formaggi.

⁽²⁴⁾ A partire dalle disposizioni per la tutela dei vini tipici, introdotte con il R.D.L. 7 marzo 1924, n. 497, più volte modificate negli anni successivi, anche in ragione delle sollecitazioni che venivano dall'esperienza francese. Per un'attenta lettura in chiave storica e comparativa della disciplina italiana dell'ultimo secolo v. P. Castelletti – F. E. Benatti, *Dai vini tipici al Testo Unico*, UIV, Milano, 2022.

⁽²⁵⁾ Con la legge 4 luglio 1967 n. 676, che con unico atto ha ratificato tre distinti trattati firmati a Lisbona il 31 ottobre 1958, tutti interni all'area della proprietà industriale: a) Convenzione di Parigi per la protezione della proprietà industriale del 20 marzo 1883, riveduta successivamente a Bruxelles, a Washington, a l'Aja, a Londra e a Lisbona; b) Accordo di Madrid per la repressione delle indicazioni di provenienza false o fallaci del 14 aprile 1891, riveduto successivamente a Washington, a l'Aja, a Londra e a Lisbona; c) Accordo di Lisbona per la protezione e la registrazione internazionale delle denominazioni di origine.

⁽²⁶⁾ Da una verifica effettuata nel 2020 sul sito della WIPO risultavano a tale epoca iscritte nel Registro previsto dall'Accordo di Lisbona 175 denominazioni di origine italiane. Va detto, peraltro, che le Denominazioni d'origine francesi presenti in tale Registro erano all'epoca 585 a conferma di una ben maggiore sensibilità francese al tema della tutela internazionale, tanto più ove si tenga conto che le DO e IG francesi registrate nell'Unione Europea nei vari settori erano 782, mentre quelle italiane erano 910.

⁽²⁷⁾ Art. 2 dell'Accordo di Lisbona.

⁽²⁸⁾ Cfr. l'art. 2 del Reg. (CEE) n. 2081/92, nel testo originale del 14 luglio 1992.

Giova sottolineare che le definizioni presenti nella legge francese del 1919 e nell'Accordo di Lisbona del 1958, riprese nel Regolamento (CEE) n. 2081/92 e poi nel Regolamento (CE) n. 510/2006, valorizzavano il *nome geografico* quale elemento identitario sul piano della comunicazione nel mercato, definendo come DOP *“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”* (così l'art. 2.2. del Reg. (CE) n. 2081/92), mentre le definizioni oggi vigenti nell'Unione Europea, introdotte dall'ultimo regolamento in materia, il Regolamento (UE) n. 1151/2012 del 21 novembre 2012, non fanno più riferimento ad un *nome geografico*, ma per le DOP ad *«un nome che identifica un prodotto a) originario di un luogo, regione o, in casi eccezionali, di un paese determinati;»*, e per le IGP ad: *«un nome che identifica un prodotto a) originario di un determinato luogo, regione o paese;»*. Dunque, nella più recente legislazione europea si è riconosciuto che il *nome di un prodotto agricolo o alimentare* può essere per sé solo un *Segno del territorio*, nella misura in cui esso identifica e rappresenta un territorio agli occhi dei consumatori e delle imprese, senza necessità che nel nome così riconosciuto compaia un riferimento geografico esplicito. Siamo in presenza di una formulazione legislativa riscritta non occasionalmente dal regolamento europeo del 2012, che adegua la definizione normativa all'insegnamento della Corte di giustizia, che con la ben nota decisione del 2005 relativa alla denominazione *«Feta»* aveva dichiarato che, pur in assenza dell'uso del nome geografico *«Grecia»* all'interno della denominazione, *«i consumatori in tali Stati membri percepiscono la feta come un formaggio associato alla Repubblica ellenica»*, così riconoscendo la possibilità che il nome di un prodotto possa collocarsi per sé fra i *Segni del territorio* senza necessità di menzione esplicita del nome geografico; v. Corte di giustizia, 25 ottobre 2005, C-465/02 e 466/02, *Germania e Danimarca / Commissione*, punti 87 e 88 sent. cit. In argomento per ulteriori indicazioni sia consentito rinviare a F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Utet-Wolters Kluwer, 4^a ed., 2020, cap. XI; e più in generale quanto ai *Segni del territorio*, Id., *Il territorio come regola? Segni del territorio e mercato*, in *Diritto dell'agr.*, 1999, 153.

⁽²⁹⁾ V. l'art. 3 dell'Accordo di Lisbona, che assegna una protezione assoluta, disponendo: *“La protezione sarà garantita contro qualsiasi usurpazione o imitazione, ancorché l'origine vera del prodotto sia indicata o la denominazione sia tradotta o accompagnata da espressioni come «genere, «tipo», «modo», «imitazione» o simili.”*, con ampia formula, che molti anni dopo sarà ripresa dal TRIPs solo per i vini e le bevande spiritose (v. art. 23 TRIPs), ma non per la generalità dei prodotti (v. art. 22 TRIPs).

termini del presente Accordo, le denominazioni d'origine dei prodotti degli altri Paesi dell'Unione particolare, riconosciuti e protetti a tal titolo nel Paese d'origine e registrati presso l'Ufficio dell'Unione per la protezione della proprietà intellettuale³⁰, con una clausola di portata generale, che anticipa quella protezione *ex officio* anche nei Paesi di semplice commercializzazione, che la normativa europea introdurrà soltanto nel 2012³¹. Non era invece prevista la protezione delle indicazioni geografiche³².

Pur con queste limitazioni, l'Accordo di Lisbona del 1958 ha anticipato di decenni i successivi interventi di impianto sistemico, della Comunità Economica Europea con il già richiamato regolamento del 1992³³, e della WTO con il Trattato TRIPs del 1994³⁴.

Negli anni successivi sono intervenute diverse significative revisioni dell'Accordo di Lisbona, da ultimo con l'Atto di Ginevra del 20 maggio 2015³⁵,

che ha introdotto importanti innovazioni, estendendo la sua applicazione alle IG oltre che alle DO³⁶, ampliando la protezione assegnata³⁷, ed ammettendo fra le parti contraenti anche le organizzazioni intergovernative³⁸.

In esito a tali novità, è stata ammessa ad aderire a pieno titolo l'Unione Europea, con effetto rispetto a tutti i suoi 27 Stati membri³⁹. Ciò ha quasi raddoppiato i Paesi in cui opera l'Atto, consentendo di raggiungere il numero minimo di adesioni richieste per la sua efficacia⁴⁰, ed ha offerto ai prodotti DOP e IGP europei l'opportunità di un'ampia tutela in numerosi Paesi esterni alla UE pur in assenza di specifici accordi bilaterali, legittimando l'Unione Europea a far valere la protezione per tutte le DO ed IG registrate in Europa, anche se di fatto l'UE in sede di attuazione di tale decisione ha seguito un approccio di momento singolo e non di sistema, in qualche misura contraddittorio con le più generali scelte europee⁴¹.

⁽³⁰⁾ Art. 1.2. dell'Accordo di Lisbona.

⁽³¹⁾ Con l'art. 13.3. del Reg. (UE) n. 1151/2012; protezione *ex officio*, peraltro, tuttora prevista dalla normativa europea soltanto per i prodotti agricoli ed alimentari DOP e IGP, e non per i vini DOP e IGP, ai quali tale protezione dovrebbe essere estesa in futuro quando (e se) verrà approvata la proposta di nuovo Regolamento sui prodotti di qualità attualmente in discussione innanzi al Parlamento europeo (Commissione Europea, Bruxelles, 31.3.2022, COM(2022) 134 final).

⁽³²⁾ Tant'è che, non casualmente, fra le 175 denominazioni di origine italiane iscritte nei Registri dell'Accordo di Lisbona sino al 2020 (v. www.wipo.int) risultano presenti numerose IG, presentate tuttavia in sede di registrazione alla WIPO come DO (v. ad es. le registrazioni dello Speck dell'Alto Adige, e della Bresaola della Valtellina, entrambi IG e non DO), evidentemente perché altrimenti non avrebbero potuto essere registrate in tale registro.

⁽³³⁾ E' il ben noto, e già citato, Regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio, del 14 luglio 1992, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari. Per i vini di qualità la Comunità ha a lungo seguito un percorso distinto ed autonomo incentrato sui V.Q.P.R.D., la cui implementazione era in larga misura lasciata ai singoli Stati membri (a far tempo dal Reg. (CEE) n. 817/70 del 28 aprile 1970, e poi con le successive modifiche), sino al Reg. (UE) 29 aprile 2008, n. 479/2008, che ha adottato anche nel settore dei vini il modello delle DOP e IGP, pur se con alcune significative peculiarità.

⁽³⁴⁾ Il riferimento è all' *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights – TRIPs* del 1994, ed in particolare all'art. 22 "Protection of Geographical Indications", ed all'art. 23 "Additional Protection for Geographical Indications for Wines and Spirits".

⁽³⁵⁾ Il testo completo dell'Atto di Ginevra è pubblicato nella GUUE L 271 del 24 ottobre 2019, in calce alla decisione del Consiglio del 7 ottobre 2019 di adesione dell'Unione all'Atto di Ginevra; su cui v. *infra*.

⁽³⁶⁾ L'art. 2 dell'Atto di Ginevra ne prevede l'applicazione sia a *Denominazioni di origine* che ad *Indicazioni geografiche*, così definendo le seconde: "qualsiasi indicazione protetta nella parte contraente di origine costituita dal nome di una zona geografica o contenente questo nome, o un'altra indicazione notoriamente riferita a tale zona, che identifica un prodotto come originario di quella zona geografica, nel caso in cui una data qualità, reputazione o altri caratteri specifici del prodotto sono essenzialmente attribuibili all'origine geografica.", con formulazione assai vicina a quella attualmente contenuta nell'art. 5 del Reg. (UE) n. 1151/2011, salvo per quanto concerne la zona di lavorazione.

⁽³⁷⁾ V. artt. 11 e 12 dell'Atto di Ginevra.

⁽³⁸⁾ V. l'art. 28, co. (1) (iii), che precisa che occorre che almeno uno degli Stati membri dell'organizzazione intergovernativa interessata sia firmatario della Convenzione, requisito largamente rispettato nel caso dell'Unione Europea.

⁽³⁹⁾ L'adesione della UE è stata perfezionata il 26 novembre 2019.

⁽⁴⁰⁾ L'Atto di Ginevra è entrato in applicazione dal 26 febbraio 2020, tre mesi dopo l'adesione della UE.

⁽⁴¹⁾ V. *infra* par. 5.

4.- L'Atto di Ginevra e la Corte di giustizia

L'adesione dell'Unione Europea all'Atto di Ginevra si è realizzata non senza serie difficoltà e vivaci conflitti fra le istituzioni, ed ha lasciato aperti numerosi quesiti.

Sin dalla primavera del 2015, in previsione della convocazione a Ginevra di una conferenza internazionale per discutere un progetto di revisione dell'Accordo di Lisbona, la Commissione Europea aveva indirizzato al Consiglio una raccomandazione intesa ad ottenere dal Consiglio l'autorizzazione a condurre negoziati partecipando a tale conferenza internazionale, sulla base di quanto previsto dall'art. 218 TFUE punti 3 e 4.

Il Consiglio aveva adottato il 7 maggio 2015 una decisione⁴², che autorizzava la Commissione "a partecipare, insieme ai sette Stati membri parti dell'Accordo di Lisbona, alla conferenza diplomatica per l'adozione [del progetto di accordo riveduto], per quanto riguarda le materie di competenza dell'Unione", precisando che "Nell'interesse dell'Unione, i sette Stati membri parte dell'Accordo di Lisbona esercitano i loro diritti di voto, sulla base di una posizione comune, per quanto riguarda le materie di competenza dell'Unione"⁴³.

La decisione così adottata dal Consiglio era però fondata sull'art. 114 TFUE relativo al ravvicinamento delle disposizioni relative al mercato interno, anziché sull'art. 218 TFUE.

La Commissione ha impugnato la decisione del Consiglio, assumendo la violazione della competenza esclusiva che l'art. 3 TFUE attribuisce all'Unione in materia di politica commerciale e di

scambi internazionali; competenza esclusiva da intendersi riferita anche agli aspetti commerciali della proprietà intellettuale ex art. 207 TFUE, con conseguente violazione da parte del Consiglio delle disposizioni procedurali previste dall'art. 207 par. 3 TFUE, ed in specie di quelle relative alla conduzione dei negoziati da parte della Commissione.

Nel giudizio è intervenuto il Parlamento europeo a sostegno delle posizioni della Commissione, e sono intervenuti ben 12 Stati membri a sostegno della posizione del Consiglio⁴⁴.

Il caso ricorda quello, notissimo, deciso dalla Corte di giustizia nel 2000⁴⁵ in sede di impugnazione da parte della Commissione e del Parlamento Europeo del Regolamento (CE) n. 820/97⁴⁶, adottato dal Consiglio in riferimento alla crisi della BSE.

In entrambi i casi le controversie non hanno investito il merito delle questioni – sussistendo un ampio consenso, nel 1997 sulle misure di lotta alla BSE, e nel 2015 sull'opportunità di aderire all'Atto di Ginevra nella prospettiva di una più ampia protezione internazionale di DO ed IG – ma hanno posto l'attenzione su ruolo e competenze delle istituzioni europee, e dunque su profili che, presentati in giudizio come procedurali, sono essenzialmente istituzionali.

Gli esiti dei due giudizi sono stati però opposti. Nel caso della decisione del 2000 sul regolamento del 1997 relativo alla tracciabilità ed etichettatura della carne bovina, la Corte ha respinto il ricorso della Commissione e del Parlamento europeo, affermando la competenza del Consiglio a dettare regole di mercato, oltre che di produzio-

(⁴²) Decisione 8512/15 del 7 maggio 2015.

(⁴³) Così gli artt. 1 e 2 della decisione del Consiglio del 7 maggio 2015, *cit.*; v. i punti 26 e 27 della sentenza della Corte giust., causa C-389/15, *cit. infra*.

(⁴⁴) Repubblica ceca, Repubblica federale di Germania, Repubblica ellenica, Regno di Spagna, Repubblica francese, Repubblica italiana, Ungheria, Regno dei Paesi Bassi, Repubblica d'Austria, Repubblica portoghese, Repubblica slovacca, Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord.

(⁴⁵) Corte giust. 4 aprile 2000, causa C-269/97, *Commissione delle Comunità Europee e Parlamento europeo c/ Consiglio*. Su questa vicenda, che segna un passaggio decisivo nell'affermazione di una dimensione sistemica del diritto alimentare europeo, fortemente radicato nella sua base agricola, v. per ulteriori indicazioni F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, 4^a ed., Utet – Wolters Kluwer, p. 96 ss.

(⁴⁶) Regolamento (CE) del Consiglio, 21 aprile 1997, n. 820/97, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini, e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine.

ne, nell'ambito della PAC, siccome politica che per sua stessa natura comprende tanto la produzione che il mercato dei prodotti agricoli⁴⁷.

Nel caso della decisione del 2017⁴⁸ sul Trattato di Ginevra, la Corte ha invece accolto il ricorso, ed ha dichiarato illegittima la decisione del Consiglio che aveva autorizzato l'avvio di negoziati sulla revisione dell'accordo di Lisbona basandosi sull'art. 114 TFUE anziché sull'art. 207 in combinato con l'art. 218, così motivando:

"70. Tenuto conto di questo meccanismo di registrazione unica, occorre considerare che l'accordo internazionale prefigurato dal progetto di accordo riveduto avrà come effetto diretto e immediato di modificare le condizioni nelle quali sono organizzati gli scambi commerciali tra l'Unione e le altre parti di tale accordo internazionale, dispensando i fabbricanti che partecipano a tali scambi dall'obbligo in cui essi versano attualmente, per far fronte ai rischi giuridici ed economici correlati a tali scambi, di dover depositare una domanda di registrazione delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche da essi utilizzate presso le autorità competenti di ciascuna delle parti contraenti. ...

74. Risulta dunque dall'esame di tale progetto, da un lato, che quest'ultimo è essenzialmente destinato a facilitare e a disciplinare gli scambi commerciali tra l'Unione e tali Stati terzi, e, dall'altro, che esso è idoneo ad avere effetti diretti e immediati su tali scambi, sicché la sua negoziazione rientra nella competenza esclusiva che l'articolo 3, paragrafo 1, TFUE attribuisce all'Unione nel settore della politica commerciale comune contemplata dall'articolo 207, paragrafo 1, TFUE.

75. Pertanto, il Consiglio ha errato là dove ha ritenuto che la decisione impugnata fosse riconducibile al ravvicinamento delle legislazioni nel setto-

re del mercato interno e rientrasse dunque in una competenza concorrente dell'Unione e dei suoi Stati membri. e là dove ha fondato tale decisione sull'articolo 114 TFUE nonché sull'articolo 218, paragrafi 3 e 4, TFUE.

76. Tale errore non può essere considerato come un semplice vizio di forma, contrariamente a quanto sostiene il Consiglio. Infatti, esso ha in particolare portato tale istituzione a violare le disposizioni procedurali specialmente previste dall'articolo 207, paragrafo 3, TFUE per la negoziazione di accordi internazionali rientranti nel settore della politica commerciale comune, e al primo posto quelle relative alla conduzione dei negoziati da parte della Commissione, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 86 e 89 delle sue conclusioni.

77. Ne consegue che il ricorso deve essere accolto e che la decisione impugnata va annullata, ...". Preso atto della pronuncia della Corte di giustizia, il Consiglio dell'Unione Europea ha adottato una nuova decisione nell'ottobre 2019⁴⁹, approvando nuovamente l'adesione dell'Unione europea all'Atto di Ginevra dell'Accordo di Lisbona, ma questa volta sulla base dell'art. 207 TFUE, in combinato disposto con l'art. 218, par. 6, lett. a). La decisione del Consiglio del 2019 prevede che l'Unione e gli Stati membri che ratificano o aderiscono all'atto di Ginevra sono rappresentati dalla Commissione "in conformità dell'art. 17, par. 1, TUE"⁵⁰, e che il diritto di voto in sede di Atto di Ginevra venga esercitato dalla sola Unione, e non dagli Stati membri che hanno individualmente aderito a tale Atto o lo hanno ratificato⁵¹.

Viene con ciò confermato un approccio unitario ai temi della tutela internazionale di DOP e IGP europee; approccio che deve tuttavia fare i conti con alcune scelte espresse nel successivo rego-

⁽⁴⁷⁾ V. Corte giust., causa C-269/97, cit.

⁽⁴⁸⁾ Corte giust. 25 ottobre 2017, causa C-389/15, *Commissione Europea e Parlamento Europeo c/ Consiglio UE*.

⁽⁴⁹⁾ Decisione (UE) 2019/1754 del Consiglio del 7 ottobre 2019, relativa all'adesione dell'Unione europea all'atto di Ginevra dell'accordo di Lisbona sulle denominazioni di origine e le indicazioni geografiche.

⁽⁵⁰⁾ Così collocando la tutela internazionale delle IGS nell'ambito della cura dell'interesse generale dell'Unione e della rappresentanza esterna dell'Unione, affidata alla Commissione dal citato art. 17.1. TFUE.

⁽⁵¹⁾ Art. 4 della Dec. (UE) 2019/1754, cit.

lamento inteso a disciplinare l'azione dell'Unione europea a seguito dell'adesione all'Atto di Ginevra; scelte che appaiono contraddittorie con la motivazione della richiamata decisione della Corte di giustizia e con lo stesso generale impianto della disciplina europea in tema di DOP e IGP⁵².

Anche la decisione del Consiglio dell'ottobre 2019 è stata impugnata dalla Commissione, sia pure solo parzialmente, con riferimento agli artt. 3 e 4, che autorizzano gli Stati membri a ratificare od aderire in proprio all'Atto di Ginevra. Nel ricorso la Commissione, oltre ad alcune censure relative al procedimento seguito, ha dedotto che tale generalizzata autorizzazione agli Stati membri sarebbe in contrasto con i generali principi in tema di politica commerciale comune e di accordi internazionali dell'Unione Europea⁵³. L'Avvocato generale ha concluso per l'accoglimento del ricorso e la Corte di Giustizia si è pronunciata in senso conforme⁵⁴, disponendo l'annullamento degli artt. 3 e 4 della decisione (UE) del Consiglio 2019/1754 perchè tali disposizioni consentirebbero agli Stati membri di operare - con l'autonoma adesione all'Atto di Ginevra - quali "autonomi soggetti di diritto internazionale a fianco dell'Unione", così esercitando "una competenza esclusiva di quest'ultima, impedendo all'Unione di esercitare da sola tale competenza"⁵⁵.

5.- Il Regolamento conseguente all'adesione

La disciplina operativa oggi vigente è contenuta nel Regolamento (UE) 2019/1753⁵⁶, approvato pochi giorni dopo la richiamata decisione di adesione del 2019, che detta una serie di disposizioni, applicabili sia a DOP e IGP dei prodotti agricoli e alimentari e dei vini, sia alle indicazioni geografiche dei vini aromatizzati e delle bevande spiritose.

Giova ricordare che le DOP e IGP per i prodotti agricoli e alimentari, sin dalla loro istituzione con il Regolamento (CEE) n. 2081/92, sono riconosciute a livello europeo e registrate in un unico elenco⁵⁷ tenuto dalla Commissione Europea, alla quale spetta il riconoscimento di nuove DO od IG, la cancellazione di quelle esistenti, la modifica dei disciplinari di quelle già riconosciute⁵⁸. Si tratta dunque di istituti europei, soggetti ad un regime unico e ad un'unica amministrazione, senza distinzione tra di loro⁵⁹.

Analoga disciplina è stata introdotta per i vini DOP e IGP dalla riforma del 2008⁶⁰, che ha profondamente innovato rispetto al precedente regime dei v.q.p.r.d. che lasciava le competenze di amministrazione e governo del settore agli Stati membri: a far tempo dal 2008-2009 la responsabilità per il riconoscimento dei vini di qualità come DO ed IG è stata assegnata alla Commissione

⁽⁵²⁾ V. *infra* par. 5.

⁽⁵³⁾ Ricorso proposto il 17 gennaio 2020, *Commissione c/ Consiglio*, C-24/20.

⁽⁵⁴⁾ Conclusioni presentate il 19 maggio 2022. La sentenza che ha deciso sul ricorso che è stata pronunciata dalla Grande Sez., e depositata il 22 novembre 2022, nelle more della pubblicazione del presente lavoro.

⁽⁵⁵⁾ Punto 110 della sentenza ult. cit.

⁽⁵⁶⁾ Regolamento (UE) 2019/1753 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2019, relativo all'azione dell'Unione a seguito della sua adesione all'atto di Ginevra dell'accordo di Lisbona sulle denominazioni di origine e le indicazioni geografiche, adottato assumendo quale base giuridica l'art. 207 TFUE. Per un primo commento di questo regolamento, v. G. Miribung, *Changes Happen Slowly – Some Comments on Geographical Indications Between the Geneva Act and Regulation 2019/753*, in *EFFL*, n. 1-2020, 1.

⁽⁵⁷⁾ Tale registro comprendeva originariamente le sole DOP e IGP dei prodotti agricoli ed alimentari, ed era denominato DOOR; ed esisteva un separato registro denominato *eBacchus* per le DOP e IGP dei vini. Attualmente i registri di tutte le DOP e IGP, dei prodotti agricoli ed alimentari, dei vini, e delle bevande spiritose, sono stati unificati in un unico registro tenuto dalla Commissione Europea, denominato *eAmbrosia*, accessibile al link <https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/food-safety-and-quality/certification/quality-labels/geographical-indications-register/>.

⁽⁵⁸⁾ V. oggi le disposizioni contenute nel Reg. (UE) n. 1151/2012.

⁽⁵⁹⁾ In argomento v., secondo una pluralità di prospettive, le analisi di M. Giuffrida, *op. cit.*, e di S. Masini, *op. cit.*

⁽⁶⁰⁾ Con il Regolamento (CE) del Consiglio, 29 aprile 2008, n. 479/2008, relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, che ha radicalmente modificato la disciplina di settore.

europea sul modello dei prodotti agricoli ed alimentari.

Altrettanto è previsto dalla vigente disciplina per i vini aromatizzati⁶¹ e per le bevande alcoliche⁶².

Tenuto conto di questo quadro disciplinare ed istituzionale, fortemente accentrato a livello unionale, e tenuto conto delle competenze vivacemente rivendicate dalla Commissione in sede di adesione all'Atto di Ginevra, e confermate ancora recentemente dalla richiamata decisione del 2022 della Corte di giustizia, e considerato altresì il forte depotenziamento del ruolo dei singoli Stati membri rispetto a quello disegnato nella prima decisione del Consiglio⁶³, sembrava conseguenziale prevedere l'attiva responsabilità della Commissione europea per la generalizzata tutela nell'ambito dell'Accordo di Lisbona e dell'Atto di Ginevra di tutte le indicazioni geografiche riconosciute a livello europeo, e l'automatica registrazione, a cura e spese della UE, di tutte le indicazioni geografiche registrate in sede europea.

Il Regolamento (UE) 2019/1753 ha invece operato diversamente, assegnando responsabilità ed oneri ai singoli Stati membri, pur centralizzando in capo alla Commissione Europea l'esercizio concreto delle competenze in sede applicativa dell'Atto di Ginevra.

Così, secondo quanto previsto da tale regolamento:

A) Non tutte le DOP e IGP riconosciute in sede UE sono iscritte d'ufficio a cura dell'Unione Europea nel "Registro internazionale delle

Indicazioni geografiche" tenuto dall'Ufficio internazionale dell'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale⁶⁴, ma soltanto quelle per le quali è presentata apposita richiesta alla Commissione dagli Stati membri, di propria iniziativa o su istanza di una persona fisica o giuridica interessata, o di un beneficiario della DOP o IGP⁶⁵.

Sarà poi la Commissione a presentare la domanda di registrazione internazionale all'Ufficio dell'Organizzazione mondiale per la proprietà industriale.

Ciò determina un'evidente disuguaglianza di trattamento fra indicazioni geografiche, che a livello europeo formalmente godono tutte di un'identica disciplina e di un'uguale protezione, ma che a livello extraeuropeo godranno di protezioni e tutele ben diverse in ragione della registrazione o meno presso la WIPO, e ciò in esito a scelte nazionali e non unionali, come confermato da questi primi due anni di applicazione, che ha visto ben 91 richieste di registrazione presso la WIPO per DOP e IGP spagnole, a fronte di 15 greche, 12 francesi, ed appena 6 italiane⁶⁶.

Siamo dunque in presenza di una sostanziale rinazionalizzazione delle tutele internazionali, che risulta ancor più paradossale ove si consideri che – come sottolineato dalla Corte di giustizia nella richiamata decisione del 2017 sulla prima decisione del Consiglio per l'adesione all'Atto di Ginevra – "l'accordo internazionale prefigurato dal progetto di accordo riveduto avrà come effetto diretto e

⁽⁶¹⁾ V. il Regolamento (UE) n. 251/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati.

⁽⁶²⁾ V. il Regolamento (UE) 2019/787 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, relativo alla definizione, alla designazione, alla presentazione e all'etichettatura delle bevande spiritose, all'uso delle denominazioni di bevande spiritose nella presentazione e nell'etichettatura di altri prodotti alimentari, nonché alla protezione delle indicazioni geografiche delle bevande spiritose e all'uso dell'alcol etilico e di distillati di origine agricola nelle bevande alcoliche.

⁽⁶³⁾ V. *supra* par. 4.

⁽⁶⁴⁾ E' questa la denominazione utilizzata dall'art. 2 del Reg. (UE) 2019/1753.

⁽⁶⁵⁾ V. i par. 2 e 3 dell'art. 2 del Reg. (UE) 2019/1753, ed il procedimento ivi regolato. Il primo par. di tale articolo prevede che la richiesta di registrazione in sede WIPO possa intervenire anche su iniziativa autonoma della Commissione, ma si tratta di disposizione destinata di fatto a non operare, tenuto anche conto che le tasse di registrazione sono a carico degli Stati membri.

⁽⁶⁶⁾ Dati verificati il 10 aprile 2022 sul sito www.eur-lex, ove a tale data risultano pubblicate le decisioni di esecuzione della Commissione, contenenti l'elenco delle indicazioni geografiche da presentare per la registrazione al WIPO del 2 giugno 2021 C-215 I/04, 3 giugno 2021 C-215 I/02, 3 giugno 2021 C-219 I/02, 8 giugno 2021 C-291 I/04, 1 aprile 2022 C(2022)1957, 1 aprile 2022 2022/540, 1 aprile 2022 2022/541. Per inciso risulta da tali documenti che la Francia ha richiesto in questi mesi il doppio di registrazioni in sede WIPO rispetto all'Italia, pur muovendo da una base di DO già registrate ben maggiore di quella dell'Italia (v. *supra* nota 26).

*immediato di modificare le condizioni nelle quali sono organizzati gli scambi commerciali tra l'Unione e le altre parti di tale accordo internazionale*⁶⁷.

La richiamata previsione del Regolamento (UE) 2019/1753 riporta, invece, ad una dimensione nella quale la tutela internazionale dei prodotti DOP e IGP è questione affidata anzitutto all'iniziativa dei singoli Stati di produzione anziché all'Unione, restando di fatto assegnata alla Commissione Europea una posizione che ne privilegia un ruolo formale di rappresentanza, ma non la sollecita a porsi come protagonista attivo della tutela.

B) Le tasse per la registrazione internazionale in sede WIPO delle DOP e IGP UE non sono sostenute dall'Unione, ma dagli Stati membri da cui traggono origine tali IGs, che a loro volta possono rivalersi su persone fisiche o giuridiche o beneficiari delle IGs in esame⁶⁸.

L'Atto di Ginevra prevede delle tasse di iscrizione, ma lascia alle parti contraenti la facoltà di rivalersi o meno di tali tasse sui beneficiari.

Il regolamento UE ha spostato in linea generale e preventiva tali tasse sui singoli Stati membri. Si tratta anche in questo caso di una scelta, che appare in conflitto con la natura unionale e non nazionale delle DOP e IGP, e con la stessa natura giuridica delle IGs nel diritto UE, che consente l'uso di tali nomi a tutti i soggetti che rispettano il disciplinare senza porre a loro carico alcun onere per licenze o simili. La stessa evoluzione del meccanismo delle tutele all'interno dei singoli Stati europei, con l'introduzione della tutela *ex officio* ai sensi dell'art. 13 del Regolamento (UE) n. 1151/2012, suona conferma della natura pubblica di tale tutela, che va attivata d'ufficio dagli Stati membri anche con riferimento ai prodotti semplicemente commercializzati nel loro Paese pur se prodotti altrove.

In esito al Regolamento (UE) 2019/1753, invece, l'onere per la protezione internazionale viene posto a carico del Paese produttore, quasi che la questione non fosse di immediato e diretto interesse dell'Unione Europea in quanto tale con riferimento a diritti, le DOP e IGP, che essa riconosce e che dovrebbe quindi tutelare in prima persona. Si aggiunga che, ai sensi dell'art. 13 del Reg. (UE) 2019/1753, spetta agli Stati membri decidere se porre tali tasse a carico dei beneficiari o meno. Tenuto conto delle numerose piccole DOP e IGP italiane, i cui Consorzi sono spesso dotati di risorse economiche assai scarse, una disposizione siffatta finisce di fatto per rendere difficile la registrazione in sede internazionale delle piccole IGs.

C) L'Atto di Lisbona consente che una parte contraente rifiuti gli effetti di una registrazione internazionale nel proprio territorio. Il Regolamento (UE) 2019/1753 riserva alla Commissione la presentazione della dichiarazione di rifiuto di una registrazione in sede WIPO, assegnando ai singoli Stati membri ed alle persone fisiche o giuridiche aventi un interesse legittimo soltanto la facoltà di presentare un'opposizione alla Commissione avverso tale registrazione entro un termine molto breve (quattro mesi dalla pubblicazione della registrazione internazionale)⁶⁹.

Spetta poi alla sola Commissione valutare la ricevibilità di tale opposizione e decidere se consentire gli effetti della registrazione di tale indicazione geografica anche nel territorio dell'Unione Europea o se rifiutare tali effetti.

Anche in questo caso, appare paradossale che il Regolamento (UE) 2019/1753 escluda la generalizzata registrazione in sede internazionale di tutte le DOP e IGP europee, ponendo a carico dei singoli Stati membri le singole richieste di registrazione e gli oneri relativi, ma poi accenti nella sola Commissione europea ogni decisione quan-

⁽⁶⁷⁾ Punto 70 della sentenza della Corte giust., 25 ottobre 2017, C-389/15, cit.

⁽⁶⁸⁾ V. art. 13 del Reg. (UE) 2019/1753.

⁽⁶⁹⁾ Art. 6 Reg. (UE) 2019/1753.

to all'opposizione in sede WIPO alla registrazione di nomi, che in ipotesi si pongano in conflitto con IGs europee.

6.- Accordi internazionali, legal transplants, e prospettive europee

La globalizzazione nel commercio di alimenti si accompagna dunque in misura crescente ad un processo di innovazione regolatrice ed istituzionale, che per un verso esprime «*la complessa interazione*» fra diritto comunitario e unionale e diritti nazionali⁷⁰, e per altro verso manifesta un'apertura alle fonti internazionali inconsueta sino a pochi anni fa.

In questo senso la *globalizzazione* si caratterizza quale decisivo motore di innovazione, legato al «diffondersi di sistemi globali di regolazione di settore come risposta funzionale alle mutevoli esigenze della comunità mondiale»⁷¹.

Ne risulta una *dimensione globale delle regole in materia agricola ed alimentare*, che per un verso si traduce nell'elaborazione e adozione di *accordi internazionali* specificamente dedicati alla tutela dei prodotti di qualità legati ad un certo territorio (quali, appunto, l'Accordo di Lisbona e l'Atto di Ginevra), e per altro verso opera attraverso la comunicazione e contaminazione fra gli ordinamenti, con il meccanismo dei *legal transplants* da tempo individuato dai comparatisti⁷².

Quanto agli *accordi internazionali*, va emergendo

un percorso alternativo che, preso atto della perdurante situazione di stallo dei Trattati multilaterali – con la richiamata recente eccezione dell'Atto di Ginevra – tende a privilegiare Accordi bilaterali di Libero Scambio (ALS), secondo una pluralità di modelli e contenuti:

- a) accordi che riproducono la disciplina europea in riferimento alla generalità delle IG per i prodotti alimentari⁷³;
- b) accordi che riproducono la disciplina europea di protezione delle IG soltanto in relazione ai vini⁷⁴;
- c) accordi che investono l'area di espansione del Sud Est Asiatico e che assicurano protezione alle IG⁷⁵;
- d) accordi che disciplinano il rapporto fra protezione dei marchi e delle IG⁷⁶;
- e) altri accordi sui vini e le bevande spiritose⁷⁷;
- f) accordi che prevedono una speciale protezione per un'ampia lista di prodotti a indicazione di origine, vitivinicoli e non, specificamente individuati e menzionati⁷⁸;
- g) accordi bilaterali aventi portata generale, contenenti ampie e dettagliate previsioni in ordine al commercio dei prodotti alimentari, destinati a sostituire i precedenti accordi relativi a singoli settori⁷⁹.

Accanto al diffondersi di questi accordi internazionali, sempre più di frequente si assiste alla trasmissione di modelli di regolazione unilateralmente adottati in ragione della loro riconosciuta efficacia operativa (i *legal transplants*, appunto),

⁽⁷⁰⁾ L. Torchia, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Bologna, 2006.

⁽⁷¹⁾ E. Chiti – B. G. Mattarella (eds), *Global Administrative Law and EU Administrative Law*, Berlin, 2011.

⁽⁷²⁾ V. *infra*, note 86 e 87.

⁽⁷³⁾ V. gli accordi dell'Unione Europea con il Montenegro 2007-2010, la Bosnia-Erzegovina 2008-2015, la Serbia 2008-2013, la Corea del Sud 2011, il Perù 2012, la Moldavia 2012-2013, la Colombia 2013, l'Ucraina 2014 approv. provv. 2015, la Georgia 2014-2016, l'Ecuador 2016.

⁽⁷⁴⁾ V. gli accordi UE con Macedonia 2001, Albania 2006-2009, Australia 1994 e 2011.

⁽⁷⁵⁾ V. l'Accordo di libero scambio UE-Corea del Sud del 2011; ed in particolare l'art. 10.18 sulla protezione delle IG dei prodotti alimentari e vini, e l'art.10,19 sulla protezione delle IG specifiche dei vini, disposizioni che in larga misura riprendono il Regolamento (UE) n. 1151/2012 quanto alla protezione ed alla relazione con i marchi.

⁽⁷⁶⁾ Accordi con la Comunità Andina: Perù, Colombia, Ecuador, Comprehensive Trade Agreement: v. in particolare la Section II - Geographical indication, che riprende il Regolamento (UE) n. 1151/2012.

⁽⁷⁷⁾ Accordi fra UE e Cile 2002, Canada 2003, Usa 2006, Australia 2008-2010, Sud Africa 2016.

⁽⁷⁸⁾ V. l'Accordo UE-Cina per la protezione di 100 indicazioni geografiche europee e 100 cinesi, reso noto il 2 giugno 2017.

⁽⁷⁹⁾ V. l'Accordo CETA, UE-Canada, 2016.

oltre che in ragione dell'evidente spinta degli operatori verso una condivisione di regole, che accompagni ed agevoli la globalizzazione del commercio.

Dopo l'adozione del Regolamento (CE) n. 692/2003⁸⁰, e poi del Regolamento (CE) n. 510/2006⁸¹, che hanno consentito la registrazione in sede europea di DOP e IGP extraeuropee anche in assenza di accordi di reciprocità, molte denominazioni geografiche dei prodotti ottenuti in paesi extra UE (dal caffè Columbia, al tè proveniente da alcune regioni dell'India, a numerosi prodotti cinesi) hanno ottenuto diretta protezione giuridica all'interno dell'Unione europea, e sono state registrate nel Registro unico europeo delle DOP e IGP⁸².

D'altro canto, regole ed istituzioni che emergono dall'esperienza europea e che sono finalizzati a garantire sicurezza e qualità dei prodotti alimentari, acquistano una dimensione ultra nazionale e propongono il proprio originale modello ad altri sistemi giuridici. Sicché, ad esempio, il disegno europeo delle DOP e IGP è stato adottato volontariamente, in questi anni, da molti paesi terzi e introdotto nei sistemi giuridici nazionali.

In questa prospettiva possiamo ricordare, a titolo esemplificativo:

in Cina l'art. 16 della «China Trademark Law» del 2014, che così definisce le IG: «*Geographic Indications refer to the signs that signify the place of origin of the goods in respect of which the signs are used, their specific quality, reputation or other features as mainly decided by the natural or cultural factors of the regions*», e prevede che le IG

possono essere registrate e protette, oltre che come marchi, in sede AQSIQ quando la qualità, reputazione o altre caratteristiche siano sostanzialmente attribuibili ai fattori naturali o umani della regione;

in Turchia il Decreto n. 555 del 1995 sulla Protezione delle GI, che ha introdotto un sistema simile a quello Europeo che protegge DOP e IGP, peraltro estendendolo anche ai prodotti non alimentari⁸³;

in Indonesia la Legge n. 511/2007 sulla protezione delle IGs;

nel Laos la Legge del 20 dicembre 2001 sulla protezione delle IP;

in Malaysia il «Geographical Indications (amendment) Regulations» del 2013;

a Singapore il «Geographical Indications Act» del 1998;

in Vietnam il riconoscimento delle IG sin dalla Legge sulla Proprietà intellettuale del 2005, modificata nel 2009.

In breve, nel settore del diritto agrario ed alimentare, l'Unione europea agisce come soggetto che introduce regole ed istituti innovativi nel proprio territorio, e nel contempo offre garanzie, anche per i prodotti ottenuti oltre i propri confini, promuovendo un modello per sua natura connotato da elementi transnazionali, quale fonte di regole che hanno effetto ben oltre i confini dell'Unione Europea⁸⁴, con un percorso che porta la legislazione europea in materia a proporsi come «*la legge nazionale di un altro Paese*»⁸⁵.

Tutto ciò pone problemi di compatibilità ed integrazione fra istituti e modelli, secondo le linee

⁽⁸⁰⁾ Sul percorso che ha portato all'apertura anche a prodotti extraeuropei del sistema europeo di registrazione e protezione delle IGs, in esito alle decisioni del panel WTO ed al Reg. (CE) n. 692/2003 che ha modificato l'originario Reg. (CE) n. 2081/92, v. F. Albinini, *Strumentario di Diritto Alimentare Europeo*, Utet - Wolters Kluwer, 4^a ed., 2020.

⁽⁸¹⁾ 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, che ha sostituito il Reg. (CE) n. 2081/92, integrando in un testo unificato ed organico le modifiche parziali introdotte dal Reg. (CE) n. 692/2003.

⁽⁸²⁾ Per valutare la dimensione del sistema, è sufficiente considerare che nella primavera del 2022 risultano registrate nel registro europeo *eAmbrosia* (v. *supra* nota 57) ben 110 DOP e IGP cinesi.

⁽⁸³⁾ Sulla nuova legislazione turca v. A. Şule Songül – E. Selin Cila, *Geographical Indications for Traditional Food Products in Turkey*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 1-2014, 15.

⁽⁸⁴⁾ V. in argomento M. Ferrari – U. Izzo, *Diritto alimentare comparato*, Il Mulino, Bologna, 2012.

⁽⁸⁵⁾ Secondo la nota formula elaborata con riferimento al diritto dei mercanti da F. Galgano, *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Il Mulino, Bologna, 2005.

anticipate oltre quaranta anni fa da un autorevole studioso di diritto comparato, formatosi in un paese di *civil law* e poi trasferitosi in Gran Bretagna, il quale, ben prima della globalizzazione quale la conosciamo oggi, ma ben consapevole dell'emergere già all'epoca di elementi di crescente globalizzazione nella regolazione oltre che nel commercio, nel suo scritto "*On Uses and Misuses of Comparative Law*"⁸⁶, mise in guardia contro i pericoli dei "*Legal Transplants*"⁸⁷.

D'altro canto; nell'esperienza dell'oggi, dobbiamo riconoscere che non può esistere un diritto agroalimentare, che non sia per sua natura aperto ai venti della globalizzazione.

Non casualmente, nei primi anni di questo secolo tre grandi sistemi disciplinari, Unione Europea, Stati Uniti d'America⁸⁸, e Cina⁸⁹, muovendo da precedenti esperienze domestiche tra loro assai diverse, hanno operato incisive riforme in quest'area di regolazione, introducendo disposizioni di merito ed istituzionali, che in più punti condividono approcci innovativi, fra l'altro con la progressiva unificazione dei sistemi di controllo e di garanzia della *food safety* e della *food quality*.

Analogamente si è mossa la recente legislazione alimentare di alcuni paesi dell'America Latina⁹⁰.

All'interno di questo percorso, negli ultimi anni sono emersi ulteriori elementi originali e caratterizzanti.

Per un verso, anche le fonti sono ampiamente coinvolte in questo processo: il confine tradizionale tra fonti di diritto pubblico e di diritto privato sta diventando difficile da tracciare, ed in molte aree va emergendo una sorta di *primato del contratto*, pur se si tratta di contratti per i quali non vi è stata, né può esservi, alcuna negoziazione significativa⁹¹. Il diritto generato attraverso questi percorsi diventa ultra-nazionale e introduce a quello che è stato chiamato "*potere globale*"⁹², al cui interno le norme e le regole tecniche sono spesso transnazionali, e le discipline di fonte privata hanno un impatto notevole e rilevante sulla *governance* del settore, dando luogo a ciò che è stato efficacemente qualificato come "*Hybridization of Food Governance*"⁹³.

La giurisprudenza, che una visione tradizionale vincolava all'interno dei confini della sovranità, sempre più di frequente è chiamata a decidere su questioni i cui esiti si proiettano al di fuori di tali confini. Esempio in proposito la già richiamata recente decisione della Corte di giustizia⁹⁴ che, accogliendo il ricorso della Commissione europea contro il regno di Danimarca, ha dichiarato quest'ultima inadempiente agli obblighi di tutela della DOP FETA per aver tollerato l'uso del nome FETA da parte di produttori danesi per formaggi destinati all'esportazione al di fuori della UE, sottolineando che proprio le norme in tema di con-

⁽⁸⁶⁾ Così, già negli anni 70 del secolo passato, O. Kahn-Freund, *On Uses and Misuses of Comparative Law*, in *Modern Law Review*, n. 37, 1974.

⁽⁸⁷⁾ Cfr., in una prospettiva parzialmente diversa, l'analisi, anch'essa pubblicata nel 1974, di A. Watson, *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, 1974, Edinburgh. Più recente v. M. Zongling Shen, *Legal Transplant and Comparative Law*, in *Revue internationale de droit comparé*, 1999, vol. 41, n. 4, 853.

⁽⁸⁸⁾ Da ultimo con il Food Safety Modernization Act U.S.A. del 2011; su cui v. M. T. Roberts, *Food Law in the United States*, Cambridge University Press, 2016; F. Bruno, *Il diritto alimentare nel contesto globale: USA e UE a confronto*, Cedam - Wolters Kluwer, 2017.

⁽⁸⁹⁾ V. la nuova legge cinese sulla Food Safety del 2009, riformata nel 2015; su cui v. J. Lepeintre - J. Sun, (eds.), *Building Food Safety Governance in China*, Luxembourg Publications Office of the European Union, 2018.

⁽⁹⁰⁾ V. L. G. Vaqué - H. A. Muñoz Urefia, *Trends in Food Legislation in Latin America*, in L. Costato - F. Albinini (eds.), *European and Global Food Law*, Cedam - Wolters Kluwer, 2^a ed., 2016, 107.

⁽⁹¹⁾ V. in argomento i contributi pubblicati in B. Van der Meulen (ed.), *Private Food Law*, Wageningen Academic Publishers, The Netherlands, 2011; P. Verbruggen, *Enforcing Transnational Private Regulation - A Comparative Analysis of Advertising and Food Safety*, Edward Elgar, 2014.

⁽⁹²⁾ Cfr. S. Cassese, *Lo spazio giuridico globale*, Roma - Bari, 2003; L. Casini, *Potere globale. Regole e decisioni oltre gli Stati*, Il Mulino, 2018.

⁽⁹³⁾ P. Verbruggen - T. Havinga (eds.), *Hybridization of Food Governance. Trends Types and Results*, Edward Elgar, 2017.

⁽⁹⁴⁾ Corte di giustizia del 14 luglio 2022, causa C-159/20, *Commissione Europea sostenuta da Repubblica Ellenica e Repubblica di Cipro c/ Regno di Danimarca*; cit. *supra* nota 6.

correnza invocate dalla difesa del governo danese imponevano di assicurare tutela nei mercati globali ai produttori della autentica FETA DOP rispettosi del disciplinare europeo. La sentenza ha così confermato in modo esplicito quella dimensione transfrontaliera del diritto UE, che costituisce elemento fondante e identitario del diritto alimentare dell'oggi, in un mercato sempre più globalizzato.

Un'analoga dichiarata attenzione verso i mercati globali emerge nella più recente legislazione europea anche in ambiti più ampi rispetto a quelli specifici delle DOP e IGP: in tema di controlli ufficiali ai sensi del Regolamento (UE) 2017/625⁹⁵, con l'introduzione di un *rating* dei singoli operatori assegnato sulla base di informazioni provenienti da autorità sia dei Paesi membri dell'Unione che di Paesi esterni all'Unione; ed in tema di pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare ai sensi della Direttiva (UE) 2019/633⁹⁶, applicabile a tutti i contratti per i prodotti agricoli e alimentari, ovunque abbia la propria sede l'acquirente o il fornitore.

Abbiamo assistito per anni ad una globalizzazione legata "all'affermarsi del liberalismo" quale "caratteristica essenziale degli Accordi di Marrakech" del 1994⁹⁷, connotata dalla fiducia nella capacità del mercato di autoregolarsi.

Oggi la risposta viene ricercata in scelte dichiarate, intese ad assicurare ai produttori europei idonee tutele nello spazio dei mercati.

Sembra di dover concludere che un'analisi, pur sommaria, delle esperienze di questi anni nella legislazione europea, domestica ed internazionale in tema di tutela delle indicazioni geografiche,

consente di individuare l'emergere, con evidenza crescente, di un *corpus giuridico*, che si traduce in regole destinate ad operare in una dimensione internazionale e transfrontaliera, in parte attraverso il meccanismo pattizio degli accordi internazionali, bilaterali e multilaterali, ed in parte attraverso un processo di condivisione di istituti e regole e di contaminazione fra ordinamenti.

Come è stato sottolineato dagli studiosi di diritto comparato, la crescente globalizzazione, con la "*continuous coexistence of non-national legal systems with traditional systems and the interplay between them*" sta portando a cambiamenti radicali nel tradizionale processo legislativo: "*Systems can no longer be considered on a two-dimensional scale; it is necessary to take into account the supranational dimension which often acts as an umbrella.*"⁹⁸.

ABSTRACT

Gli strumenti tradizionali di intervento nell'ambito della tutela internazionale delle Indicazioni geografiche sono gli accordi internazionali (da ultimo l'Atto di Ginevra), ma a fianco di questi accordi opera una pluralità di altri strumenti.

Ed opera, soprattutto, a definire lo stesso campo di gioco, oltre che le regole del gioco, la giurisprudenza, internazionale, ma anche unionale e nazionale.

Sul piano delle fonti, alle peculiarità dell'oggetto e degli interessi tutelati con riferimento alle indicazioni geografiche ed ai segni di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, si accompagna la peculiarità

⁽⁹⁵⁾ Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari. Sulle novità transfrontaliere introdotte da tale regolamento, v. F. Albisinni, *Regulation (EU) 2017/625: Official Controls, Life, Responsibilities, and Globalization*, in *European Food and Feed Law Review*, 2019, p. 118.

⁽⁹⁶⁾ Direttiva (UE) 2019/633 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, in materia di pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare. Sulle novità transfrontaliere introdotte da tale direttiva, v. M. Ferrari, *Pratiche commerciali sleali e globalizzazione*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2022, p. 18; F. Albisinni, *La Direttiva (UE) 2019/633 tra PAC e mercati*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2021, p. 7.

⁽⁹⁷⁾ Come sottolinea L. Costato, *Globalizzazione, Covid-19, e sopravvivenza*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2021, 7.

⁽⁹⁸⁾ V. Zeno-Zencovich, *Comparative Legal Systems. A short and illustrated introduction*, Roma-Tre Press, 2019, p. 105:

di una disciplina, che in misura crescente si va organizzando per principi oltre che per regole.

In questo percorso di elaborazione di nuovi modelli, il diritto agrario ed alimentare si rivela esemplare del processo di costruzione di un ordinamento multilivello, che assegna un ruolo centrale al diritto di fonte comunitaria ed unionale, ma si propone insieme come luogo di integrazione di una molteplicità di fonti regolatrici, di fini, di strumenti di intervento, di soggettività e competenze pubbliche e private.

Nel medesimo tempo emergono perduranti incertezze e difficoltà, rese manifeste dai ripetuti contenziosi insorti tra le istituzioni UE in riferimento all'adesione all'Atto di Ginevra, e confermate dal successivo Regolamento (UE) 2019/1753, che ha di fatto deresponsabilizzato le istituzioni europee, riportando in capo ai singoli Stati membri (ed all'interno di questi ai singoli gruppi di produttori) responsabilità ed oneri procedurali e sostanziali per l'attivazione delle procedure di registrazione internazionale ai fini della protezione.

The traditional tools of regulation in the area of international protection of GIs are international agreements (recently the Geneva Act), but alongside these agreements there are a plurality of other tools.

Above all, to define the same playing field, as well

as the rules of the game, a crucial role is played by judicial decisions, adopted at international, national, and EU level.

In terms of sources of law, due to the peculiarities of the object and the interests protected with reference to geographical indications and to the signs of quality of agricultural and food products, there is a regulatory framework, which is increasingly organized by principles as well as by rules.

In this process of elaboration of new models, agricultural and food law proves to be an example of the process of building a multilevel legal system, which assigns a central role to Community and Union Law, but proposes itself together as a place of integration of a multiplicity of regulatory sources, of purposes, of intervention tools, of subjectivity and public and private competences.

At the same time, persistent uncertainties and difficulties are emerging, made manifest by the repeated disputes arisen between the EU institutions in reference to the accession to the Geneva Act, and confirmed by the subsequent Regulation (EU) 2019/1753 which in fact relieved the European institutions of responsibility, placing on individual Member States (and within these on individual producer groups) procedural and substantive responsibilities and burdens for the activation of international registration for the purposes of protection.

Gli effetti dei cambiamenti climatici sulla disciplina delle indicazioni geografiche: criticità e prospettive

Alessandra Di Lauro

1.- Introduzione

La ricerca sui cambiamenti climatici¹ richiede di immaginare un panorama i cui confini risultano eterogenei, instabili, non ben delineati e a tratti imprevedibili. Esige di vedere ciò che non siamo ancora in grado di vedere o ciò che non vogliamo vedere e di misurarci con approcci di *governance* che dovrebbero essere globali in un momento in cui, anche a causa della crisi pandemica alla quale si è aggiunta anche quella derivante dai recenti conflitti bellici europei², si riscontrano nuovi movimenti protezionistici (significativo può essere l'esame delle modalità di distribuzione dei vaccini o delle mascherine), si evidenziano brecce e cesure nei sistemi mondializzati e si assiste ad una moltiplicazione di modelli possibili, politici, economici, giuridici destinati a far fronte alle necessità di un'umanità che ha "la forza di minacciare il proprio avvenire creando una "comunità di destino"³.

In questo orizzonte lo studio dell'impatto del cambiamento climatico sulle DOP e sulle IGP⁴ può essere svolto seguendo diverse direzioni che ci riportano inequivocabilmente ad interrogare la disciplina di questi segni ponendosi, fra le tante domande, alcune che possono essere oggi considerate cruciali. Le DOP e le IGP sono pronte ad affrontare il cambiamento climatico? Stiamo guardando, costruendo e procedendo nella direzione giusta?

Nel sollevare queste questioni non si può dimenticare che gli interrogativi proposti sono fortemente interconnessi e presuppongono verifiche almeno in una duplice direzione. Da un lato, infatti, dovremmo domandarci se il sistema delle DOP e delle IGP può sopravvivere all'impatto del cambiamento climatico. Dall'altro lato, poi, dovremmo considerare in che misura questi segni possano concorrere a mitigare gli effetti del cambiamento climatico e alla messa in atto di una politica agroalimentare più sostenibile. La nuova PAC e la proposta di riforma della disciplina europea delle DOP e delle IGP costituiscono il naturale punto di partenza di questa ricerca volta a verificare se, e in che misura, la sostenibilità e il cambiamento climatico entrino nel panorama delle nuove proposte normative (*infra*, par. 2). Occorrerà, poi, chiedersi se esiste una tassonomia che possa fornire indicazioni adeguate alla valutazione della sostenibilità di queste produzioni (*infra* par. 3). Interessante è, inoltre, l'esame delle filiere all'interno delle quali stanno emergendo in modo più

(¹) Si veda il sesto Rapporto del Gruppo Intergovernativo sul Cambiamento Climatico (The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)), febbraio 2022, <https://www.unep.org/resources/report/www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-ii> ma anche recente Rapporto Francese *Haut Conseil pour le Climat, Dépasser les constats, mettre en œuvre les solutions*, giugno 2022, <https://www.hautconseilclimat.fr/publications/rapport-annuel-2022-depasser-les-constats-mettre-en-oeuvre-les-solutions/>.

(²) Per una prima ricognizione sull'impatto del COVID -19 sui mercati, si veda J.S. Marcus et Al., *The impact of COVID-19 on the Internal Market*, pubblicazione a cura della Commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori, Parlamento europeo, Lussemburgo, 2021. Cfr., L. Bodiguel, C. Darrot, Y. Chiffolleau, G. Akermann, G. Maréchal, *Les systèmes alimentaires de proximité à l'épreuve de la Covid-19 : retours d'expérience en France*, in *Systèmes Alimentaires/Food Systems*, 2020, n. 5, 89-110; Y. Chiffolleau, C. Darrot, G. Marechal, (dir.), *Manger au temps ducoronavirus. Enquête sur les systèmes alimentaires*, Apogée Edition, 2020; L. Russo, *Emergenza Covid-19 e Politica Agricola Comune*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 1-2021, p. 4. Sulla crisi alimentare dovuta a conflitti bellici e/o economici e/o a fenomeni meteorologici si veda il Rapporto globale sulle crisi alimentari 2022 (GRFC 2022) della FAO, *Global Report on Food Crises. Joint Analysis for Better Decisions*, 2022.

(³) Così E. Morin, in collaborazione con S. Abouessalam, *Changeons de voie : Les leçons du coronavirus*, Éditions Denoël, Parigi, 2020.

(⁴) Reg. (UE) 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari.

strutturato le preoccupazioni legate all'impatto del cambiamento climatico sulle produzioni DOP e IGP e si sta riflettendo sugli approcci ipotizzabili (*infra* par. 4) per poi verificare gli ambiti in cui la disciplina delle DOP e delle IGP, anche quella più di recente proposta, risulta ancora carente (par. 5).

2.- Il quadro attuale. La nuova PAC e la riforma della disciplina delle DOP e delle IGP

Abbiamo assistito negli ultimi tempi al nascere di studi e di riflessioni intorno al legame fra le DOP, le IGP e la sostenibilità. Un legame da incentivare e a volte considerato scontato. Tuttavia, la sostenibilità delle produzioni non rientra nel panorama delle DOP e delle IGP visto che il settore non è stato pensato e strutturato per essere necessariamente sostenibile e dato che le preoccupazioni legate alla sostenibilità non sono rientrate nella riflessione giuridica nel momento in cui la protezione delle DOP e delle IGP è stata costruita a livello europeo. Le ragioni dell'assenza nell'ambito esaminato di una riflessione sulla sostenibilità sono molteplici fra le quali non si può dimenticare il fatto che nel periodo storico in cui le DOP e le

IGP sono state disciplinate in ambito europeo gli aspetti legati alla sostenibilità non erano al centro del dibattito⁵. Molte altre sono le motivazioni che - come vedremo - ancora adesso ostacolano l'affermarsi generalizzato della sostenibilità di queste produzioni come, ad esempio, affermare a torto che sono già sostenibili dato che questa convinzione può impedire un vero processo di cambiamento volto a rendere effettivamente e sistematicamente sostenibili tali produzioni. La relazione fra DOP, IGP, la sostenibilità e il cambiamento climatico deve essere pensata, da un lato introducendo quelle modifiche all'architettura giuridica dei segni atte a limitare l'impatto delle produzioni e a condurle, attraverso il rispetto dei diversi parametri della sostenibilità, a contribuire alla mitigazione del cambiamento climatico e, dall'altro lato, inducendo ad una riflessione più profonda sull'impatto che il cambiamento climatico avrà su queste produzioni minacciandone anche l'esistenza.

Ma in che modo i temi della sostenibilità e del cambiamento climatico entrano nella definizione della nuova disciplina delle produzioni DOP e IGP e cioè all'interno della nuova Politica Agricola Comune (PAC) e della riforma della disciplina

(⁵) La letteratura sulle DOP e IGP è molto ampia. Cfr., in particolare, L. Costato, *La protezione delle denominazioni geografiche e delle denominazioni d'origine e le attestazioni di specificità*, in *Riv. dir. agr.*, 1995, p. 488; A. Germanò, *Situazioni giuridiche protette con riguardo alla localizzazione geografica della produzione: marchio geografico e il marchio regionale di qualità*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 1996, p. 662; F. Albisinni, *Nomi geografici e marchi commerciali: regole del mercato e sistemi locali*, in *Economia e diritto agroalimentare*, 2007, XII, 23, 44; A. Di Lauro, *Comunicazione pubblicitaria ed informazione nel settore agro-alimentare*, Milano, 2005; V. Rubino, *Le denominazioni d'origine dei prodotti alimentari*, Alessandria, 2007; N. Lucifero, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare: marchi e segni del territorio*, in L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (diretto da), *Trattato di diritto agrario. 3. Il diritto agroalimentare*, Torino, 2011, 321, 374; A. I. Trapé, *I segni del territorio. Profili giuridici delle indicazioni di origine dei prodotti agroalimentari tra competitività, interessi dei consumatori e sviluppo rurale*; Milano, 2012; L. Costato, *Il regolamento n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari*, *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 648; V. Rubino, *La protezione delle denominazioni geografiche dei prodotti alimentari nell'Unione europea dopo il regolamento 1151/2012 UE*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 4-2013, p. 4; A. Di Lauro, *Les atouts et les incertitudes du Règlement 1151/2012 relatif aux systèmes de qualité applicable aux produits agricoles et aux denrées alimentaires*, in *Revue européenne de droit de la consommation*, 2014, p. 255; P. Borghi, *Sovrapposizioni fra ordinamenti e «fantasia» del legislatore in tema di segni di qualità dei prodotti alimentari: entropia e storytelling*, in *www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 4-2015, p. 4; M. Ferrari, *La dimensione proprietaria delle indicazioni geografiche. Uno studio di diritto comparato*, Napoli, 2015; A. Di Lauro, *La tutela dell'origine degli alimenti o la composizione (im)possibile del tempo e dello spazio*, in A. Germanò - V. Rubino (a cura di), *La tutela dell'origine dei prodotti alimentari in Italia, nell'Unione europea e nel commercio internazionale*, Milano, 2015, p. 34; M. Ferrari, *Proprietà agraria, territorio e inclusione*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2016, 1 53; V. Rubino, *La Corte di giustizia chiarisce i criteri per l'uso legittimo di una DOP – IGP come ingrediente caratterizzante nell'etichettatura degli alimenti trasformati o composti*, in *Alimenta* n. 9/2018, pp. 189; A. Di Lauro, *Le Denominazioni d'origine protette (DOP) e le Indicazioni geografiche protette (IGP)*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro e L. Russo, Milano, 2021, p. 431.

delle DOP e delle IGP in discussione?

2.1- La nuova PAC e le DOP e IGP

La nuova PAC sta muovendo i primi passi. I regolamenti che l'hanno introdotta risalgono solo al dicembre del 2021⁶, ma già molti sono i dubbi rispetto alla struttura delineata e alla sua messa in opera, interrogativi accentuati in ragione dell'impatto che l'epidemia COVID19 continua ad avere sui sistemi agroalimentari mondiali scossi attualmente anche dalle conseguenze del conflitto presente sul fronte dell'Ucraina⁷.

Tuttavia, è indubbio che i modelli proposti dalla nuova PAC e le modalità della sua attuazione saranno determinanti per comprendere quale futuro potrà essere riservato alle DOP e alle IGP e soprattutto per verificare se, e in quale modo, questi segni potranno contribuire alla mitigazione degli effetti del cambiamento climatico e se

saranno anche sopravvivere a tale crisi.

Occorre, infatti, una PAC sostenibile per poter arrivare ad avere prodotti agroalimentari sostenibili e DOP e IGP sostenibili. Già in tanti ritengono che la riforma attuale sia stata più "tiepida" rispetto a quanto annunciato e anche difficilmente applicabile anche a causa degli spazi lasciati agli Stati membri⁸. Senza una PAC sostenibile e senza una riforma radicale della disciplina di questi segni, ben lontana da quella finora prevista (v. *infra*, par. 2.2)⁹ difficilmente le produzioni DOP e IGP potranno essere considerate sistematicamente sostenibili.

Tuttavia, al di là delle indicazioni generali sulla sostenibilità delle produzioni riscontrabili nella nuova PAC, il Reg. (UE) 2021/2117 si occupa proprio di alcune modifiche che, in attesa della riforma delle DOP e delle IGP, vengono apportate al Reg. (UE) 1151/2011 e al Reg. (UE) 1308/2013 con particolare riferimento alla sostenibilità di queste produzioni (art. 1 e art. 2).

(⁶) Si tratta del Reg. (UE) 2021/2115, del Parlamento Europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021, «recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013»; del Reg. (UE) 2021/2116 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 «sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune e che abroga il regolamento (UE) n. 1306/2013»; del Reg. (UE) 2021/2117 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 «che modifica i regolamenti UE n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione».

(⁷) Si consideri la decisione della Commissione europea relativa all'utilizzazione a scopo produttivo dei terreni lasciati a riposo Decisione di Esecuzione (UE) 2022/484 della Commissione del 23 marzo 2022, «che prevede deroghe al regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e al regolamento delegato (UE) n. 639/2014 della Commissione per quanto concerne l'attuazione di talune condizioni relative al pagamento di inverdimento per l'anno di domanda 2022» rispetto alla quale è già stata presentata una richiesta di proroga alla Commissione <https://www.consilium.europa.eu/it/meetings/agrifish/2022/06/13>.

(⁸) Sulla nuova architettura giuridica della PAC la letteratura è già vasta. Cfr., fra tutti, F. Albinini, *La nuova PAC e le competenze degli stati membri tra riforme annunciate e scelte praticate*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, p. 61; A. Jannarelli, *Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive*, in *Riv. dir. agr.*, 2020; F. Albinini, *Diritto al cibo e istituzioni europee e nazionali*, in *I Georgofili. In occasione del vertice dei Ministri dell'agricoltura del G20*, Supplemento a «I Georgofili». Atti della Accademia dei Georgofili, Firenze, 2021, p. 139; L. Costato, *L'ennesima riforma della PAC: alla ricerca di modelli tuttora incerti, tra piani strategici, competenze concorrenti, e mercato*. Editoriale, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 3-2021, p. 1; M. Goldoni, *Introduzione al Convegno "La politica agricola comune tra attesa per una riforma e attuali profili applicativi"*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, p. 5; P. Lattanzi, *Il "New Green Deal", la PAC 2021-27 e la sostenibilità nelle produzioni alimentari*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro e L. Russo, Milano, 2021, p. 705; L. Russo, *Il nuovo sistema di aiuti all'agricoltura*, in *I Georgofili. In occasione del vertice dei Ministri dell'agricoltura del G20*, Supplemento a «I Georgofili». Atti della Accademia dei Georgofili, Firenze, 2021, p. 153; L. Bodiguel, *La place de l'agroécologie dans la PAC 2023-2027*, in *Dossier spécial, Nouvelle politique agricole commune et agroécologie*, in *Revue de l'Union européenne*, in corso di pubblicazione, dicembre 2022; D. Gadbin, *Réforme de la PAC – Le projet de programme stratégique national aux prises avec les objectifs issus du Pacte vert*, in *Droit rural* n° 504, Juin 2022, étude 23.

(⁹) A. Di Lauro, *Le Denominazioni di Origine Protette e le Indicazioni Geografiche Protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2018, p. 361.

In particolare vengono stabilite delle modifiche dell'art. 7 del Reg. (UE) 1151/2012 che portano a prevedere che, "per quanto riguarda una denominazione d'origine protetta", si debba tenere conto del "legame fra la qualità o le caratteristiche del prodotto e l'ambiente geografico di cui all'articolo 5, paragrafo 1;" nonché dei "dettagli riguardanti i fattori umani dell'ambiente geografico che possono, se del caso, limitarsi a una descrizione del suolo e della gestione del paesaggio, delle pratiche di coltivazione o di qualunque altro contributo umano volto al mantenimento dei fattori naturali dell'ambiente geografico di cui a tale paragrafo". Inoltre, viene stabilito che "Il disciplinare può contenere una descrizione del contributo della denominazione d'origine o dell'indicazione geografica allo sviluppo sostenibile".

Una serie di modifiche riguarda anche il Reg. (UE) 1308/2013 relativo al settore vitivinicolo e prevedono un allineamento delle definizioni di «denominazione d'origine» e di «indicazione geografica» contenute nel Reg. (UE) n. 1308/2013 e nel Reg. (UE) n. 1151/2012 alle definizioni contenute nell'Accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio («accordo TRIPs»). Anche in questo caso, poi, è prevista la possibilità che il disciplinare contenga una descrizione del contributo della denominazione d'origine o dell'indicazione geografica allo sviluppo sostenibile (modifica art. 94 del Reg. UE 1308/2013).

Queste prime indicazioni presenti nella nuova PAC avrebbero potuto essere accompagnate da una revisione del sistema delle DOP e delle IGP più ardito e non sono mancati momenti, nel corso

della preparazione della proposta di riforma di questi segni, durante i quali è stato ipotizzato un intervento più decisivo in ordine alla sostenibilità. Tuttavia, nella proposta che la Commissione europea ha pubblicato lo scorso 31 marzo per la revisione del Sistema delle indicazioni geografiche dell'UE per i prodotti agricoli, alimentari, i vini e le bevande spiritose¹⁰ gli orientamenti volti ad un'applicazione generalizzata della sostenibilità sono andati appiattendosi verso posizioni molto più moderate.

2.2.- Sostenibilità e cambiamento climatico nella riforma della disciplina delle DOP e delle IGP

La revisione della disciplina era già prevista nel quadro del *Green Deal*¹¹ e delle iniziative per l'adeguatezza e l'efficacia della regolamentazione (REFIT) e anticipata nel documento relativo alla strategia *Farm to Fork*¹². La proposta di revisione della disciplina delle DOP e delle IGP mira a "contribuire agli obiettivi perseguiti dalla Politica agricola comune (PAC), in particolare per migliorare la risposta dell'agricoltura dell'Unione alle esigenze della società rivolte ai risultati in termini di sostenibilità economica, sociale e ambientale della produzione agricola".

Anche se la struttura della disciplina delle DOP e delle IGP resta sostanzialmente invariata, molte sono le aree di intervento del testo in preparazione volte raggiungere l'obiettivo di rafforzare il quadro legislativo di questi segni consentendo interventi nell'ambito della regolazione dell'offerta, un potenziamento della tutela anche sui nomi

(¹⁰) Proposta di riforma del Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alle indicazioni geografiche dell'Unione europea di vini, bevande spiritose e prodotti agricoli e ai regimi di qualità dei prodotti agricoli, che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013, (UE) 2017/1001 e (UE) 2019/787 e che abroga il regolamento (UE) n. 1151/2012, COM (2022) 134 final.

(¹¹) Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo, ed al Comitato delle Regioni, *Il Green Deal europeo*, COM/2019/640 final.

(¹²) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni *Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, COM (2020) 381 final, Bruxelles, 20 maggio 2020. Si tenga conto anche della 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*, COM (2020) 380 def., Bruxelles, 20 maggio 2020.

di dominio e sulla protezione dalle frodi, maggiori poteri e responsabilità ai produttori, un miglioramento dell'efficacia dei controlli e della tracciabilità, una semplificazione delle procedure di registrazione, una maggiore diffusione e conoscenza dei sistemi di qualità nelle diverse regioni dell'Europa nel tentativo di promuovere le Indicazioni Geografiche (IG) in particolare nei Paesi membri in cui sono state sottoutilizzate. Si legge, infatti, che "vi sono squilibri geografici che rispecchiano esperienze e punti di partenza diversi nella conservazione del patrimonio gastronomico e culturale degli Stati membri".

La proposta contiene anche delle modifiche delle Specialità tradizionali garantite (STG) mentre non modifica le norme relative alle indicazioni facoltative di qualità che sono state introdotte solo nel 2012 e le cui potenzialità, come si legge, devono "prima essere esplorate a fondo dagli Stati membri". Inoltre, la proposta non riguarda le indicazioni geografiche dei prodotti non agricoli per le quali la Commissione intende proporre un atto legislativo distinto e mantiene la specificità delle IG nel settore dei vini e delle bevande spiritose.

La revisione della disciplina in esame è articolata intorno a due obiettivi generali: garantire una tutela efficace dei diritti di proprietà intellettuale (DPI) e aumentare l'adozione delle IG in tutta l'Unione a beneficio dell'economia rurale. I due obiettivi generali si articolano in sei obiettivi specifici all'interno dei quali si ritrova il riferimento alla necessità di "contribuire a rendere il sistema alimentare dell'Unione più sostenibile, integrando criteri specifici di sostenibilità"¹³.

Come è noto la riforma della disciplina delle DOP e IGP vuole proporre un quadro giuridico coerente

con il quadro giuridico generale proposto dalla PAC che nel regolamento 2021/2115 si vorrebbe volta a: "Migliorare la risposta dell'agricoltura dell'Unione alle esigenze della società in materia di alimentazione e salute, compresi alimenti di alta qualità, sani e nutrienti prodotti in modo sostenibile, riduzione degli sprechi alimentari nonché miglioramento del benessere degli animali e il contrasto alle resistenze antimicrobiche"; "(...) promuovere un settore agricolo moderno, competitivo, resiliente e diversificato che tragga beneficio da una produzione di alta qualità e da un uso efficiente delle risorse e che garantisca la sicurezza alimentare a lungo termine nell'ambito di un settore agroalimentare competitivo e produttivo, salvaguardando nel contempo il modello di azienda agricola a conduzione familiare." (*considerando* 24); "(...) sostenere un reddito agricolo sufficiente e la resilienza del settore agricolo in tutta l'Unione per rafforzare la sicurezza alimentare a lungo termine"; "(...) migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore, in particolare incoraggiando forme di cooperazione che coinvolgano e apportino benefici agli agricoltori, nonché promuovendo le filiere corte e aumentando la trasparenza del mercato" (*considerando* 25; "(...) migliorare la risposta alle esigenze della società in materia di alimentazione e salute, compresi alimenti di alta qualità, sani e nutrienti prodotti in modo sostenibile. (...) (*considerando* 26).

Nella valutazione *ex post* della disciplina già vigente che viene effettuata dalla proposta di riforma del sistema si legge chiaramente che, pur se gli obiettivi della legislazione sono stati raggiunti in modo efficace, coerente e pertinente, "nella produzione di IG e STG non si tiene conto, almeno non sistematicamente, dei problemi di sostenibilità

⁽¹³⁾ Nella proposta si legge: "Questi due obiettivi generali si articolano in modo dettagliato in sei obiettivi specifici: 1. migliorare l'applicazione delle norme in materia di IG per tutelare meglio i DPI e proteggere meglio le IG su Internet, anche contro le registrazioni in mala fede e le pratiche fraudolente e ingannevoli, gli usi nel sistema dei nomi di dominio e per lottare contro la contraffazione; 2. razionalizzare e chiarire il quadro giuridico per semplificare e armonizzare le procedure per la domanda di registrazione di nuovi nomi e di modifiche di disciplinare; 3. contribuire a rendere il sistema alimentare dell'Unione più sostenibile, integrando criteri specifici di sostenibilità; 4. rafforzare la posizione dei produttori e delle associazioni di produttori al fine di gestire meglio il loro patrimonio di IG e incoraggiare lo sviluppo di strutture e partenariati all'interno della filiera alimentare; 5. migliorare la corretta percezione del mercato e la conoscenza da parte dei consumatori della politica in materia di IG e dei simboli dell'Unione per consentire loro di compiere scelte di acquisto informate; 6. salvaguardare la protezione delle denominazioni alimentari tradizionali per valorizzare e preservare meglio i prodotti e i metodi di produzione tradizionali." (p. 2).

che si sono accentuati negli ultimi anni”. Questa riflessione non può che confermare quanto era stato segnalato da tempo in merito alla necessità di procedere con cautela ad un accostamento fra produzioni DOP, IGP e la sostenibilità onde evitare una generalizzazione che risulta infondata¹⁴.

Nel corso dei diversi momenti che compongono la tabella di marcia della revisione del sistema DOP e IGP proposto, la questione della sostenibilità è emersa a più riprese e in qualche modo è presente nelle tre diverse ipotesi di intervento che sono state elaborate che sono state così intitolate: miglioramento e sostegno; migliore definizione e rafforzamento; armonizzazione e aggiornamento. Come si può leggere nel testo della proposta, fra le tre ipotesi previste è stata scelta la seconda che prevede, per quanto qui interessa in maniera più diretta, l’inserimento solo a titolo volontario dei criteri di sostenibilità nei disciplinari da parte delle associazioni dei produttori, i cui costi potrebbero essere compensati da misure di sostegno nel quadro della politica di sviluppo rurale¹⁵.

Al momento della preparazione della proposta, infatti, è andato emergendo che la sostenibilità “non doveva essere imposta ai produttori, bensì incoraggiata e accompagnata” di modo da procedere ad una integrazione “graduale dei requisiti della sostenibilità”, con azioni di sostegno alle certificazioni e agli investimenti, incentivi e informazioni e promozioni (p. 9).

Ecco, quindi, che i riferimenti alla sostenibilità si ritrovano con modalità più blande rispetto a quelle annunciate e si risolvono in un incoraggiamento alle associazioni di produttori di IG a inserire su base volontaria nel disciplinare requisiti relativi a migliori risultati in termini di sostenibilità economica, sociale e ambientale¹⁶, ad un monitoraggio del “contributo delle IG allo sviluppo sostenibile” sostenuto dall’inserimento nella Giview¹⁷ di “una sezione per ciascuna indicazione geografica registrata in cui le autorità degli Stati membri inseriranno la dichiarazione di sostenibilità.”; alla proposta di “definire una presentazione armonizzata degli impegni di sostenibilità”¹⁸.

Quanto indicato nella relazione e nei considerando della proposta di regolamento trova riferimento più puntuale nell’art. 12 nel quale si prevede che le associazioni possano “concordare impegni di sostenibilità da rispettare nella produzione del prodotto designato da un’indicazione geografica. Tali impegni hanno lo scopo di applicare una norma di sostenibilità più rigorosa di quella prescritta dal diritto dell’Unione o nazionale e, per molti aspetti, di andare oltre le buone pratiche in termini di impegni sociali, ambientali o economici; sono specifici; tengono conto delle pratiche sostenibili esistenti utilizzate per i prodotti designati da indicazioni geografiche e possono fare riferimento ai sistemi di sostenibilità esistenti”¹⁹. Proseguendo nell’esame della proposta si segna-

(¹⁴) Per un’analisi critica della sostenibilità nelle DOP e IGP mi sia consentito rinviare a: A. Di Lauro, *Le denominazioni d’origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, cit., p. 361; Ead, *Le Denominazioni d’origine protette e le Indicazioni geografiche protette: strumenti per lo sviluppo sostenibile dell’impresa agricola?*, in *Rivista di diritto agrario*, n. 2, 2019, p. 239-258; Ead, *L’insoutenable soutenabilité des AOP et IGP : quel avenir pour ces signes de qualité*, in *Revue de droit de la consommation*, n. 1, 2020, p. 119-145; Ead, *Il “cibo della memoria” e lo sviluppo sostenibile: analisi critica della “sostenibilità” delle Denominazioni d’origine protette (Dop) e delle Indicazioni geografiche protette (Igp), anche alla luce dell’evoluzione dei segni del territorio*, in *Revista Iberoamericana de Derecho Agrario*, n. 12, agosto 2020.

(¹⁵) Si vedano, in argomento, in particolare pp. 9-14 della proposta.

(¹⁶) Nel considerando 12 si legge “Per contribuire alla transizione verso un sistema alimentare sostenibile e rispondere alle esigenze della società rivolte a metodi di produzione sostenibili, rispettosi dell’ambiente e del clima, che garantiscano il benessere degli animali, efficienti sotto il profilo delle risorse, socialmente ed eticamente responsabili, è opportuno incoraggiare i produttori di indicazioni geografiche a rispettare norme di sostenibilità che sono più rigorose di quelle obbligatorie e ad andare oltre le buone pratiche. Tali requisiti specifici potrebbero essere definiti nel disciplinare.”

(¹⁷) Giview è un portale risultato della cooperazione tra la Commissione europea (direzione generale dell’Agricoltura e dello sviluppo rurale) e l’EUIPO per la realizzazione di un portale d’interfaccia utente contenente informazioni complete su tutte le indicazioni geografiche protette all’interno dell’UE (comprese quelle di Paesi terzi protette a livello di UE attraverso accordi bilaterali e multilaterali) e sulle indicazioni geografiche dell’UE protette in Paesi terzi; <https://www.tmdn.org/giview/>.

(¹⁸) Si vedano i considerando 56 e 57 della proposta.

la che nell'art. 32 relativo alle associazioni di produttori è previsto che le associazioni possano concordare impegni di sostenibilità²⁰ e questa previsione viene ripresa nell'art. 51 e nell'art. 81 dove si legge che "Il disciplinare può includere anche impegni di sostenibilità."

In definitiva, nella riforma del sistema delle DOP e delle IGP la sostenibilità è un possibile orientamento delle produzioni e non si configura come una vera svolta per questo settore che pure, per diverse ragioni, e pur nella difficoltà applicative innegabili per le produzioni che si siano sviluppate senza che il tema della sostenibilità abbia fatto parte delle riflessioni, avrebbe interesse a distinguere anche sotto questo profilo la propria produzione da quelle dei prodotti alimentari più convenzionali. Anche il tema del cambiamento climatico non è particolarmente presente e, in ogni caso, non ha dato origine a quel ripensamento giuridico dei segni che, come vedremo nel proseguo, potrebbe essere necessario.

3.- DOP, IGP e Indicatori di sostenibilità

Se nella PAC e nella riforma della disciplina del

settore l'orientamento verso la sostenibilità delle produzioni DOP e IGP resta non particolarmente significativo, è da segnalare la maggiore attenzione con la quale il settore appare affrontare il tema degli indicatori della sostenibilità, tema intorno al quale, come è noto, la discussione è aperta. Se ancora si discute sull'individuazione di indicatori della sostenibilità stabili e efficaci²¹ proprio nel settore delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche si è fatto strada un documento che potrebbe avere un impatto rilevante nell'ottica di un incremento del riconoscimento e della verifica della sostenibilità delle produzioni DOP e IGP. Infatti, la FAO e OriGin hanno commissionato uno studio terminato con l'elaborazione di un testo *The Geographical Indication Pathway to Sustainability: A Framework to Assess and Monitor the Contributions of Geographical Indications to Sustainability through a Participatory Process*²² che prevede la costruzione di un quadro per la selezione e l'utilizzo di indicatori di sostenibilità rilevanti per le IG. Ne è risultato un database di 372 indicatori di sostenibilità rilevanti per le IG che dovrà essere implementato e sul quale occorrerà ancora lavorare per facilitarne

(¹⁹) Più precisamente l'art. 12 della proposta intitolato *Impegni di sostenibilità* così recita: "1. Un'associazione di produttori può concordare impegni di sostenibilità da rispettare nella produzione del prodotto designato da un'indicazione geografica. Tali impegni hanno lo scopo di applicare una norma di sostenibilità più rigorosa di quella prescritta dal diritto dell'Unione o nazionale e, per molti aspetti, di andare oltre le buone pratiche in termini di impegni sociali, ambientali o economici. Tali impegni sono specifici, tengono conto delle pratiche sostenibili esistenti utilizzate per i prodotti designati da indicazioni geografiche e possono fare riferimento ai sistemi di sostenibilità esistenti. 2. Gli impegni di sostenibilità di cui al paragrafo 1 figurano nel disciplinare. 3. Gli impegni di sostenibilità di cui al paragrafo 1 lasciano impregiudicato l'obbligo di rispettare le norme in materia di igiene, sicurezza e concorrenza. 4. Alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati, in conformità dell'articolo 84, che definiscono le norme di sostenibilità in diversi settori e i criteri per il riconoscimento delle norme di sostenibilità esistenti a cui i produttori di prodotti designati da indicazioni geografiche possono aderire. 5. La Commissione può adottare atti di esecuzione che definiscono una presentazione armonizzata degli impegni di sostenibilità. Tali atti di esecuzione sono adottati secondo la procedura d'esame di cui all'articolo 53, paragrafo 2."

(²⁰) L'art. 32 della proposta prevede che le associazioni di produttori possono esercitare il potere di "c) concordare iniziative di sostenibilità, comprese nel disciplinare o separate da quest'ultimo, anche con disposizioni per verificare la conformità con tali iniziative e garantire ad esse un'adeguata pubblicità, in particolare in un sistema di informazione fornito dalla Commissione;" di intraprendere "d) intraprendere azioni per migliorare le prestazioni dell'indicazione geografica, tra cui: (...) iii) svolgimento di analisi concernenti la prestazione economica, la sostenibilità della produzione, il profilo nutrizionale e organolettico del prodotto designato dall'indicazione geografica;"

(²¹) Sul punto il lavoro diventato un punto di riferimento determinante di G. Mitchell, A. May, A. Mc Donald, *PICABUE: A methodological framework for the development of indicators of sustainable development*, in *International Journal of Sustainable Development and World Ecology*, 2, p. 104. In argomento, con riferimento ai sistemi alimentari urbani: C. Darrot, M. Marie, L. Bodiguel, C. Hochedez, C. Margetic, B. Pequeur, *Approcher les systèmes alimentaires urbains par les indicateurs : décrire, comparer, prioriser*, *Innovations Agronomiques*, 86, 2022, p. 91.

(²²) E. Vandecandelaere, L. F. Samper, A. Rey; A. Daza, P. Mejía, F. Tartanac, M. Vittori, *The Geographical Indication Pathway to Sustainability: A Framework to Assess and Monitor the Contributions of Geographical Indications to Sustainability through a Participatory Process*, in *Sustainability*, 2021, 13(14), 7535.

l'uso da parte degli operatori anche di prodotti artigianali non agricoli. Si tratta di uno studio ampio sul tema ed è significativo che in esso venga sottolineata l'importanza di considerare, all'interno degli indicatori e delle pratiche da incrementare, il ruolo che le IG potrebbero avere per la preservazione della biodiversità, per l'adozione di sistemi alimentari più salutistici, nonché per l'implementazione di processi partecipativi, e per la realizzazione di una comunicazione adeguata.

Per quanto riguarda la biodiversità, viene sottolineato come la crescente attenzione per la realizzazione della resilienza dei processi produttivi nel contesto del cambiamento climatico possa attribuire alle IG un ruolo determinante in quanto sistemi agroalimentari che potrebbero concorrere alla conservazione della biodiversità. Nello studio si legge che i disciplinari dei prodotti, proprio perché costruiti sulla base di produzioni che hanno una storia anche molto risalente nel tempo, potrebbero rappresentare un potente strumento per preservare e persino arricchire la biodiversità locale²³.

Occorre sottolineare, però, che la reputazione raggiunta da alcuni prodotti ad IG potrebbe a sua volta provocare una perdita della biodiversità, come può accadere nel caso in cui proprio l'aumentata reputazione dei prodotti consenta l'apertura di mercati più ampi, circostanza questa che conduce spesso ad incrementi produttivi che si

risolvono in una trasformazione profonda dei territori anche dal punto di vista ambientale, paesaggistico e della perdita della biodiversità²⁴.

Senza considerare che altri studi evidenziano che diverse esigenze produttive possono indurre i produttori a richiedere la modifica dei disciplinari anche con riferimento alle varietà utilizzate, in questo modo mettendo in gioco proprio la preservazione della varietà che all'origine aveva concorso al riconoscimento (si veda, *infra* par. 4).

Lo studio sugli indicatori nel settore dei prodotti a IG individua, poi, alcune potenzialità dei sistemi di produzione legati all'origine nel contesto delle ricerche di regimi alimentari che siano in grado di coniugare nutrizione e salute. In effetti in questo ambito recenti studi vanno sottolineando l'importanza delle diete tradizionali e diversificate²⁵ all'interno delle quali può essere attribuito un valore positivo ai prodotti DOP e IGP.

Non bisogna dimenticare, però, come riconosce lo stesso studio, che alcune DOP e IGP appartengono a categorie di prodotti che non sempre possono essere consigliate, come accade per i prodotti a base di alcool o ancora per i prodotti che contengono una grande quantità di grassi o che sono molto salati. D'altra parte queste circostanze non devono fare dimenticare il ruolo che questi alimenti possono avere nel contrasto alla cattiva alimentazione proprio perché si tratta di prodotti che spesso hanno subito poche trasformazioni e la cui introduzione nelle diete potrebbe limitare il

(²³) Su questo punto la letteratura comincia ad essere vasta. Per una prima ricognizione si veda il documento FAO, *The Sustainability Strategy for Geographical Indication*, Roma, 2017 la cui lettura, però, non può essere esente da note critiche visto gli effetti anche negativi sulle biodiversità che le c.d. produzioni di qualità possono avere in alcune aree geografiche. Si veda anche FAO, *Strengthening sustainable food systems through geographical indications. An analysis of economic impacts*, Roma, 2018, <http://www.fao.org/3/i8737EN/i8737en.pdf>, e per una lettura critica A. Di Lauro, *Le Denominazioni di Origine Protette e le Indicazioni Geografiche Protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, cit. p. 361. Cfr. anche: S. Bowen, A. Valenzuela Zapata, *Geographical Indications, Terroir, and Socioeconomic and Ecological Sustainability: The Case of Tequila*, in *Journal of Rural Studies*, 2009, 25, p. 108; L. F. Samper, X. F. Quiñones-Ruiz, *Towards a Balanced Sustainability Vision for the Coffee Industry*, in *Resources*, 2017, 6, p. 17; F. Arfini, V. Bellassen, *Sustainability of European Food Quality Schemes Multi-Performance, Structure, and Governance of PDO, PGI, and Organic Agri-Food Systems*, Springer, 2019; L. Bérard, P. Marchenay, *Local Products and Geographical Indications: Taking Account of Local Knowledge and Biodiversity*, *International Social Science Journal*, 2006, 187, p. 109.

(²⁴) In argomento A. Di Lauro, *Segni e territorio: quale co-design per quali modelli giuridici*, in *Diritto agroalimentare*, 1, 2020, p. 51; Ead, *Il divenire del paesaggio nei segni del territorio*, in (a cura di) N. Ferrucci, *Ruolo e dimensioni del paesaggio nel territorio rurale della Toscana*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, p. 240.

(²⁵) Tra i documenti citati dallo studio: FAO-WHO, *Declaration on Nutrition*, Second International Conference on Nutrition, 2014, <https://www.fao.org/3/ml542e/ML542E.pdf>; FAO-WHO, *Sustainable Healthy Diets-Guiding Principles*, FAO, 2019.

consumo di prodotti ultra-trasformati, spesso con una lunga durata di conservazione e di facile consumo anche per le modalità di confezionamento ma ad alta densità energetica, ricchi di grassi non salutari, amidi raffinati, zuccheri liberi e sale, e poveri di proteine, fibre alimentari e micronutrienti. A questo proposito lo studio condotto fa espressamente riferimento al metodo di valutazione NOVA²⁶, agli studi sull'impatto su diverse malattie non trasmissibili legate all'alimentazione e agli obiettivi dello sviluppo sostenibile legati alla nutrizione che richiedono che i prodotti ultra-lavorati vengano sostituiti da alimenti meno lavorati e da piatti e pasti preparati al momento.

Come è noto il metodo di valutazione degli alimenti NOVA è stato elaborato da un gruppo di ricerca dell'Università di San Paolo ed è basato sulla valutazione dei processi chimici, fisici e biologici ai quali sono sottoposti gli alimenti dopo che sono stati separati dalla natura e fino al momento del consumo. Questo metodo distingue gli alimenti in quattro categorie: cibi non trasformati o minimamente lavorati (semi, acqua, funghi, alghe, uova, latte); ingredienti per la cucina domestica (oli, aceti, sale, zucchero, spezie); alimenti trasformati (pane, pasta, formaggi, conserve vegetali, carne e pesce dopo le preparazioni in cucina); alimenti ultra-processati (merendine, bevande zuccherate, prodotti industriali).

Un altro aspetto da valutare nel contesto delle DOP e delle IGP al fine di individuare la capacità di impatto di questi segni rispetto alla sostenibilità e al cambiamento climatico è quello della *governance* dei segni che il documento analizzato

ricorda articolarsi in questo ambito in almeno due modi: come ricerca del migliore assetto possibile per garantire l'accesso a questo mercato da parte degli operatori e un'equa redistribuzione dei valori aggiunti che l'utilizzo dell'indicazione geografica comporta; e come *governance* cosiddetta territoriale cioè una *governance* che potrebbe veder coinvolti diversi attori pubblici e privati anche esterni alla produzione²⁷. Le modalità di *governance* costituiscono un aspetto particolarmente rilevante nella valutazione della sostenibilità di questi prodotti che dovrebbe essere ripensata non solo all'interno delle associazioni di produttori ma proprio con un riferimento più ampio alle diverse istanze del territorio (v. *infra*, par. 5).

4.- L'impatto del cambiamento climatico sulle DOP e sulle IGP

L'impatto che il cambiamento climatico impone alle DOP e IGP non è particolarmente studiato. Molte sono le questioni che possono porsi quali la ricerca di nuove varietà e/o l'adattamento di quelle esistenti; l'individuazione di nuove zone geografiche e l'allargamento di quelle già individuate: nuovi criteri per la gestione dei rischi anche a fini assicurativi; nuove strategie anche a livello locale per la *governance* di questi segni; nuovi sistemi di controllo e di gestione e l'apertura più ampia alla digitalizzazione.

In un documento del marzo 2019 CREA ha elencato²⁸ i lavori in corso nei diversi Centri di Ricerca per prevenire, mitigare e contrastare gli effetti del

⁽²⁶⁾ C. A. Monteiro, G. Cannon, J. C. Moubarac, R. B. Levy, M. L. C. Louzada, P. C. Jaime, *The UN Decade of Nutrition, the NOVA Food Classification and the Trouble with Ultra-Processing*, in *Public Health Nutrition*, 2018, 21, p. 5. Sempre sulla classificazione NOVA cfr. C.A Monteiro, G. Cannon, R. B. Levy et al., *NOVA, the star shines bright – Food classification*. *Public health* World Nutrition, Volume 7, Number 1-3, January-March, 2016. <https://worldnutritionjournal.org/index.php/wn/article/view/5/4>

⁽²⁷⁾ Sul punto si rinvia all'ampia letteratura citata nello studio qui commentato.

⁽²⁸⁾ Vengono presi in considerazione: per l'Agricoltura e l'Ambiente il Progetto AGRIDIGIT; per gli Alimenti e la Nutrizione il Progetto FOODCONS e il Progetto SUSFANS; per la Cerealicoltura e le Colture Industriali i Progetti COMETA, UNIHEMP, Horizon SOLACE; per la Difesa e Certificazione il Progetto DIOL; per il settore Foreste e Legno il Progetto LIFE VEG-GAP; per la Genomica e la Bioinformatica il progetto GENDIBAR; nel settore Ingegneria e Trasformazioni Agroalimentari il Progetto AGROENER; nell'ambito delle Politiche e della Bioeconomia la Rete Rurale Nazionale; nei settori Olivicoltura, Frutticoltura, Agrumicoltura: i progetti europei WASA e IRIDA e INNOVA-BIO (Mipaaf); nell'ambito dell'Orticoltura e del Florovivaismo il progetto Life+ "CarbOnFarm"; nel settore Viticoltura ed Enologia il progetto QuaSAR Qualità e sostenibilità dei vini tipici dell'aretino; nel settore Zootecnia e Acquacoltura il Progetto AGROENER. <https://www.crea.gov.it/-/global-climate-strike-l-impegno-dei-12-centri-crea-contro-il-cambiamento-climatico>.

cambiamento climatico in generale in agricoltura, nell'alimentazione e nell'ambiente. Dai progetti menzionati si evince che i problemi delle alte temperature, della siccità, della presenza di parassiti, dell'irraggiamento solare, del riciclo dei rifiuti sono presenti in filiere diverse e richiedono l'elaborazione di nuovi quadri concettuali nelle diverse politiche che possono essere intraprese. Nel settore della viticoltura, ad esempio, viene sottolineata la necessità di gestire le maturazioni anticipate del contenuto in zuccheri e lo sviluppo delle malattie fungine anche attraverso l'apporto di sistemi di supporto alla decisione²⁹.

Riflessioni sul cambiamento climatico che interesserà il mondo dell'agricoltura e delle produzioni vitivinicole si ritrovano in altri documenti. Significativi sono i lavori di ricerca condotti soprattutto nel settore vitivinicolo, in quello dei derivati del latte, in quello dei prodotti ortofrutticoli ma essi finiscono per testimoniare quanto ancora debole sia una riflessione generale del settore su questi aspetti e quanto essa proceda in modo discontinuo e per filiere produttive.

Uno dei settori più attenti al tema del cambiamento climatico è quello del vino. Nel 2010 è stato pubblicato un lavoro³⁰ sugli indici bioclimatici che delineano l'idoneità di una zona alla produzione di uva da vino, indici che descrivono e caratterizzano diverse regioni produttive europee. Ebbene le proiezioni di questo studio hanno delineato i possibili spostamenti geografici delle produzioni in base alle condizioni climatiche future attraverso la simulazione dei modelli climatici regionali. La previsione è quella di impatti negativi sulla viticoltura dell'Europa meridionale, soprattutto a causa dell'aumento della siccità, che rende indispensabile, a detta dei ricercatori, l'individuazione di strategie di adattamento, come il cambiamento delle varietà o l'introduzione dell'apporto di acqua tramite l'irrigazione. Al contrario, nell'Europa occi-

dentale e centrale, i cambiamenti previsti potrebbero portare ad individuare nuove aree potenziali per la viticoltura.

Queste proiezioni, ancora una volta, lasciano pensare alla necessità di modifiche dei disciplinari con interventi che non potranno essere minori. Un altro lavoro significativo è quello presentato dall'*Institut Français de la Vigne et du Vin*³¹ che, con il contributo significativo di oltre seicento attori della filiera vitivinicola, ha preso in considerazione e identificato, "tenendo conto delle diverse espressioni geografiche del cambiamento climatico", gli adattamenti regionali che saranno necessari in vista degli scenari futuri. Questo lavoro di consultazione ha portato all'elaborazione di 40 azioni, distinte in 7 temi e all'elaborazione di una tabella di 793 azioni per il settore vitivinicolo che costituiscono il quadro della tabella di marcia della produzione vitivinicola di fronte al cambiamento climatico.

Naturalmente fra le azioni da intraprendere un posto di rilievo è assegnato alle pratiche da adottare per contrastare il cambiamento climatico oltre che per modificare i sistemi attuali anche attraverso un miglioramento delle conoscenze attualmente a disposizione sulle diverse zone viticole, l'innovazione nelle varietà vegetali, un adattamento delle condizioni di produzione e delle pratiche enologiche.

Anche il settore della produzione lattiera è profondamente scosso e si sta interrogando sul cambiamento climatico. A questo proposito è ampiamente esemplificativo il caso della produzione del formaggio *Epoisse*. È stato riscontrato, infatti, che fra il 2011 e il 2019 sono state richieste tre modifiche al disciplinare determinate da forti siccità che hanno avuto un grave impatto sulla produzione del foraggio che in base alle regole della denominazione d'origine deve provenire in larga parte dalla zona di produzione. Ma anche altre regole a

(²⁹) Si veda il progetto QuaSAR sopra citato.

(³⁰) A. C. Malheiro, J. A. Santos, H. Fraga, J. G. Pinto, *Climate change scenarios applied to viticultural zoning in Europe*, in *Climate Research*, Vol. 43.

(³¹) Institut Français de la Vigne et du Vin, *Stratégie de la filière viticole face au changement climatique*, 15 décembre 2021.

detta dei produttori sono sempre più difficili da rispettare. Una delle regole considerate più critiche è quella che obbliga a fornire agli animali una certa percentuale di erba fresca fino al 15 giugno alla quale si aggiungono le difficoltà riscontrate nella gestione del pascolo che nei periodi estivi diventa più difficoltoso in quanto gli animali, a causa delle alte temperature, rifiutano di uscire al pascolo o non trovano quanto necessario per cibarsi³².

Sempre nell'ambito delle DOP e IGP legate al mondo della produzione lattiera occorre tenere conto dei risultati ottenuti dal progetto chiamato CLIMALAIT (2018/2019) portato avanti dal CNIEL (*Centre National Interprofessionnel Economie Laitière*) che è un centro creato nel 1973³³. Il progetto divide la Francia in 20 zone geografiche con diversi valori pedoclimatici e porta avanti una modellizzazione climatica che tiene conto delle previsioni climatiche fino al 2050 nell'intento di coinvolgere e preparare i produttori al cambiamento. Questo studio ha evidenziato la debolezza di un sistema basato quasi essenzialmente sulla produzione di mais per il foraggio, la necessità di modalità di modifica dei disciplinari più accessibili e ha portato ad interrogarsi sulla necessità di adattare in modo più profondo i disciplinari introducendo modifiche più sostanziali (ad esempio consentendo la realizzazione di formaggi con latte proveniente da specie diverse rispetto a quelle tradizionalmente indicate nel disciplinare)³⁴.

Lo studio menzionato ha portato la filiera della DOP *Epoisse* a creare un *Groupement d'intérêt économique et environnemental* (GIEE)³⁵ e a riaprire la discussione interna su modifiche del disciplinare che comportino un ripensamento della dipendenza della filiera dalla produzione di mais, l'assegnazione di uno spazio più ampio alle praterie naturali, un'attenzione al benessere animale e all'ambiente³⁶. Ma un altro risultato dello studio è stato quello di lanciare nel 2022 il progetto ADAOPT, *Accompagner les filières laitières en AOP et IGP dans l'adaptation au changement climatique*³⁷, portato avanti dal CNAOL (*Conseil national des appellations d'origine laitières*)³⁸ e dall'*Institut de l'Élevage*, destinato a portare avanti la riflessione sul tema del cambiamento climatico e del suo impatto sulle diverse filiere e all'individuazione di strategie di intervento e di cambiamento.

Purtroppo, non sono molti gli studi che affrontano in modo sistematico le modifiche dei disciplinari di produzione dei prodotti DOP e IGP³⁹ eppure proprio da tali studi potrebbero emergere con maggiore forza le debolezze e gli orientamenti del settore. Significativo, proprio in questo senso, è un recente lavoro che analizza 81 modifiche di disciplinari richieste nel settore della produzione ortofrutticola⁴⁰ esaminando le modifiche non minori che hanno riguardato principalmente prodotti realizzati in Italia, Francia, Spagna, Grecia e Portogallo.

La ricerca condotta ha riscontrato che le modifi-

(³²) A titolo di esempio si veda la modifica del disciplinare introdotta con *Arrêté du 24 octobre 2019 relatif à la modification temporaire du cahier des charges de l'appellation d'origine protégée (AOP) «Epoisses»*.

(³³) <https://www.filiere-laitiere.fr/fr/les-organisations/cniel>.

(³⁴) <https://idele.fr/climalait/publications>.

(³⁵) *Code rural et de la pêche maritime, Chapitre V : Groupement d'intérêt économique environnemental* (Articles L315-1 à L315-6).

(³⁶) <https://www.fromage-epoisses.com/developpement-durable>.

(³⁷) <https://www.rmtfromagesdeterroirs.com/projets-de-r-et-d/adaopt/>.

(³⁸) <https://www.professionfromager.com/salon-virtuel/france/ile-de-france/article/cnaol>.

(³⁹) X.F Quiñones Ruiz, H. Forster, M. Penker, G. Belletti, A. Marescotti, S. Scaramuzzi, K. Broscha, M. Braitto, . and C. Altenbuchner, *How are food Geographical Indications evolving? – An analysis of EU GI amendments*, *British Food Journal*, 2018, Vol. 120, 8, p. 1876; F. Arfani, V. Bellassen, Eds, *Sustainability of European Food Quality Schemes, Multi-Performance, Structure, and Governance of PDO, PGI, and Organic Agri-Food Systems*, Springer Nature, Basilea, Svizzera, 2019.

(⁴⁰) A. Marescotti, X. F. Quiñones-Ruiz, G. Belletti, K. Broscha, C. Altenbuchner, M. Penker, S. Scaramuzzi, *Are Protected Geographical Indications Evolving Due to Environmentally Related Justifications? An Analysis of Amendments in the Fruit and Vegetable Sector in the European Union*, in *Sustainability*, 2020, 12, 3571.

che sono state determinate o giustificate da esigenze legate al mercato, alla disponibilità di nuove tecnologie, al rafforzamento della qualità del prodotto e molto meno rilevanti sono, invece, le modifiche richieste per adattare le produzioni a preoccupazioni ambientali o per far fronte al cambiamento climatico.

Il cambiamento climatico, come fattore che la ricerca qui esaminata indica alla base di modifiche “reattive”⁴¹, cioè dovute alle mutate condizioni ambientali, finisce per essere citato poche volte nella richiesta di modifica del disciplinare. In particolare, lo studio riferisce che solo in dodici domande di modifica sui disciplinari di DOP e IGP si ritrova un riferimento al cambiamento climatico come fattore alla base della richiesta, ad esempio, di un’anticipazione della data di immissione al consumo (Marrone del Mugello) o della modifica dei periodi di insaccamento (*Melocotçon* del Canada). Nelle richieste di modifica riguardanti l’area geografica, poi, prevalgono le giustificazioni legate ad una riduzione della zona produttiva o a modifiche amministrative nei nomi dei luoghi e solo per un prodotto, il *Citricos Valencianos*, viene citato il cambiamento climatico che rende la zona di produzione prevista nel disciplinare inadatta alla coltivazione. Nelle modifiche riguardanti la richiesta di introduzione di nuove varietà, solo per la *Cerezas de la montaña de Alicante* la richiesta viene giustificata alla luce del fatto che le precedenti varietà non erano più produttive a causa del cambiamento climatico. Infine, per le *Lentilles Vertes de Berry* viene modificata la quantità massima di crepe che possono essere presenti sul prodotto sempre a causa del cambiamento climatico.

Le modifiche giustificate da “ragioni ambientali”, intendendosi per tali quelle riconducibili alla sostenibilità delle produzioni, sono apparse, poi, molto caute e non particolarmente rigorose al

punto da indurre a concludere che la preoccupazione ambientale è legata ad esigenze di riduzione dei costi e a strategie di mercato che alla messa in atto di pratiche agricole riduttive dell’inquinamento e rispettose dell’ambiente. Sulla base dei dati esaminati, la ricerca condotta ha riscontrato che le esigenze ambientali sono state spesso utilizzate per introdurre modifiche che potessero essere anche solo indirettamente utilizzate per catturare nuovi segmenti di mercato o per ridurre i costi di produzione.

Nelle conclusioni lo studio ipotizza che, essendo i segni DOP e IGP percepiti più come strumento di *marketing* che di “ecologizzazione” delle pratiche, i decisori politici, piuttosto che introdurre regole ambientali obbligatorie, dovrebbero seguire l’approccio di favorire l’incontro fra il mercato dei consumatori e dei produttori più sensibili alle qualità del processo produttivo consentendo a queste produzioni di perseguire un vantaggio competitivo.

È un po’ l’ottica nella quale sta lavorando la Francia inasprendo le regole delle produzioni DOP e IGP ma concedendo allo stesso tempo una comunicazione efficace sul tema.

L’*Institut national de l’origine et de la qualité* (INAO)⁴², infatti, ha previsto che le produzioni DOP e IGP debbano adottare una delle seguenti opzioni: 1) introdurre nel disciplinare delle disposizioni agro-ambientali ambiziose (DAE) che riguardano la protezione delle risorse naturali, il mantenimento della biodiversità, la riduzione dell’uso dei prodotti chimici di sintesi e il benessere animale; 2) chiedere l’accompagnamento verso una certificazione collettiva al di fuori del disciplinare; 3) introdurre nel disciplinare l’obbligo di disporre di un livello di certificazione *Haute Valeur Environnementale* (HVE) o di una certificazione da Agricoltura Biologica⁴³.

La certificazione HVE, introdotta in Francia nel

(⁴¹) Lo studio considera, invece, modifiche proattive quelle giustificate per favorire direttamente o indirettamente pratiche rispettose dell’ambiente.

(⁴²) <https://www.inao.gouv.fr/>.

(⁴³) [file:///C:/Users/user/Downloads/INAO_Plaquette%20certif.%20environnement%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/user/Downloads/INAO_Plaquette%20certif.%20environnement%20(2).pdf).

2010⁴⁴, e sulla quale l'INAO punta molto, sta facendo grandi passi. Si pensi che il numero delle imprese agricole che hanno raggiunto la certificazione a livello 3 è aumentato del 29% nel secondo semestre del 2021 e che nel gennaio del 2022 le imprese certificate HVE rappresentano il 6,4% delle imprese agricole francesi⁴⁵.

Tuttavia, negli ultimi tempi l'obbligo di far rientrare produzioni DOP e IGP nelle alternative previste dall'INAO sta sollevando alcune contestazioni che evidenziano tutte le difficoltà della *governance* dei segni (v. *infra*, par. 5).

5.- Ripensare la disciplina delle DOP e delle IGP

Molti sono gli ambiti nei quali intervenire ripensando i sistemi delle DOP e delle IGP per adattarli al cambiamento climatico e anche per mitigare l'impatto di queste produzioni sul clima. Mi limiterò a citare alcune modifiche dei disciplinari che dovrebbero essere rese possibili e comunque più agevoli e che riguardano: la rilocalizzazione delle produzioni (per migliorare le altitudini e le esposizioni in funzione delle modifiche del clima); l'introduzione di nuove pratiche (dal taglio, all'altezza delle piante, alla densità delle foglie, all'uso dell'acqua); la dealcolizzazione; le nuove modalità di gestione dei rischi anche a fini assicurativi; l'introduzione di misure di accompagnamento relative all'eventuale perdita di valore dei terreni; l'introduzione di nuove varietà e lo sviluppo e l'innovazione di quelle esistenti; la messa in atto di sistemi di protezione dal consumo suolo e di tratti di costa;

la tutela della biodiversità; la tutela del paesaggio. Si tratta di modifiche che prevedono una dinamicità e plasticità delle regole relative al riconoscimento dei segni laddove, invece, la protezione finora accordata resta basata sulla tradizione⁴⁶. Queste esigenze spingono a considerare che anche la determinazione delle zone geografiche diventi mobile in una sorta di "nomadismo" dei segni e dei requisiti richiesti per la concessione del loro uso e richiedono che anche i riscontri organolettici possano essere soggetti all'individuazione di nuove capacità e possano cessare di essere costanti.

Emerge la necessità di una lettura di questi segni che intacchi profondamente l'architettura giuridica finora conosciuta e che richiede un superamento dell'approccio alla sostenibilità finora condotto secondo una visione un po' riduttiva e in qualche modo appiattita e concentrata sull'impatto ambientale delle produzioni. Una visione che risulta slegata dalla considerazione di altre responsabilità che le produzioni possono trovarsi a dover affrontare come quelle legate non solo all'utilizzazione delle risorse del territorio ma anche alle modalità di gestione delle stesse che difficilmente possono essere costruite su vincoli proprietari.

Quando, ad esempio, nella proposta di riforma si ritrova un riferimento ai diritti fondamentali, la citazione viene seguita immediatamente dalla precisazione che fra questi diritti, quelli che vengono in rilievo sono quelli relativi alla protezione della proprietà intellettuale⁴⁷. Il terzo considerando della proposta fa esplicitamente riferimento a quest'ot-

⁽⁴⁴⁾ La certificazione HVE è stata introdotta in Francia con la loi n° 2010-788 del 22 luglio 2010 sull'impegno nazionale per l'ambiente («*engagement national pour l'environnement*») e rientra nell'elenco delle *mentions valorisantes* che possono essere apposte sui prodotti alimentari per segnalare la qualità e l'origine degli stessi (art. L640-2 del *Code rural et de la pêche maritime*) ed è entrata nell'articolo L. 611-6 del *Code rural et de la pêche maritime*. Sulla certificazione HVE cfr., A. Di Lauro, *Segni e territorio: quale co-design per quali modelli giuridici*, in *Diritto agroalimentare*, 1, 2020, p. 51

⁽⁴⁵⁾ <https://agriculture.gouv.fr/les-chiffres-cles-de-la-haute-valeur-environnementale-hve>

⁽⁴⁶⁾ A. Di Lauro, *La tutela dell'origine degli alimenti o la composizione (im)possibile del tempo e dello spazio*, cit. p. 3.

⁽⁴⁷⁾ A pag. 3 della proposta si legge a proposito della necessaria coerenza della disciplina con le altre normative dell'Unione "La proposta è coerente con il quadro giuridico generale definito per la PAC. La proposta integra altre misure volte a garantire la qualità e la varietà della produzione agricola, di vini e bevande spiritose dell'Unione, ricompensando in modo equo i produttori per il loro impegno, tutelandone i diritti fondamentali in materia di proprietà e informando i cittadini e i consumatori in merito alle caratteristiche specifiche identificabili dei prodotti dei suddetti settori, in particolare quelle aventi un legame con la loro origine geografica." A pag. 12 della proposta, questa volta proprio con riferimento ai "Diritti fondamentali" si legge: "Ai sensi della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

tica laddove si legge: «*Nella comunicazione del 25 novembre 2020 dal titolo "Sfruttare al meglio il potenziale innovativo dell'UE - Piano d'azione sulla proprietà intellettuale per sostenere la ripresa e la resilienza dell'UE" la Commissione si è impegnata a esaminare modalità per rafforzare, modernizzare, razionalizzare e applicare meglio le indicazioni geografiche di prodotti agricoli, vini e bevande spiritose.*»

È evidente, allora, che manca ancora una considerazione complessiva di questi segni alla luce di un approccio più generale al rispetto dei diritti fondamentali la cui protezione ed espressione potrebbero richiedere maggiore attenzione per le generazioni future, per l'ambiente, per l'accesso alle risorse, per la conservazione della biodiversità e del paesaggio⁴⁸.

Nell'ottica di realizzare questi livelli di tutela diventa necessario rivedere anche le regole di *governance*, non solo quelle interne alla gestione dei segni ma anche quelle ascrivibili a spazi di partecipazione più ampia che risultino allargati, ad esempio, a soggetti esterni al mondo della produzione. Come già accennato (v. *retro*, parr. 3 e 4), considerato l'impatto che la produzione ha sul territorio e sull'uso di risorse, si dovrebbe arrivare a ipotizzare una partecipazione alle decisioni che sia aperta quanto meno alla comunità stanziata sul territorio interessato alla produzione DOP o IGP. Questa visione potrebbe apparire a sua volta riduttiva in un contesto in cui la gestione e le pratiche di questi segni possono sollevare questioni riferite, ad esempio, ai diritti e al benessere degli

animali⁴⁹, ai diritti delle generazioni future e ai diritti della stessa natura⁵⁰ che richiedono spazi di partecipazione ancora più vasti.

Ma per restare a quanto dovrebbe essere più facilmente percepibile, la riforma delle DOP e delle IGP si sta orientando, anche per consentire una gestione agile delle DOP e le IGP, verso una concentrazione di poteri in mano ai produttori (basti scorrere le modifiche alla disciplina proposte in relazione ai poteri delle associazioni) e il delinearsi di posizioni di comando all'interno del gruppo basate sul peso della produzione. Sul tema del rafforzamento della posizione dei gruppi di produttori si è soffermato più recentemente anche il Relatore Paolo De Castro in un documento di lavoro da presentare alla Commissione giudicando che la proposta di riforma del sistema delle DOP e delle IGP è buona ma può essere migliorata in relazione alla sostenibilità, alla protezione dei segni, alla semplificazione e al rafforzamento del ruolo dei gruppi di produttori⁵¹. Il richiamo costante al ruolo e ai poteri dei gruppi non deve a mio avviso far dimenticare gli interrogativi relativi alla democraticità delle modalità di gestione dei segni praticate all'interno dei gruppi e il ruolo dei più ampi soggetti esterni portatori di diverse istanze, fra le quali quelle legate alla sostenibilità.

Le recenti vicende legate al Codice di autoregolamentazione che i tre Consorzi del Prosecco stanno portando avanti, che prevede la cancellazione del termine "Superiore" per la Docg rispetto alla quale ci sono all'interno della produzione molti

(articolo 17, paragrafo 2)¹⁹ l'Unione è tenuta a proteggere la proprietà intellettuale. Le misure previste creeranno condizioni migliori per la protezione delle IG e ridurranno il rischio di usurpazione, imitazione ed evocazione dei nomi delle IG, contribuendo in tal modo a salvaguardare il reddito dei produttori. Un approccio più armonizzato alle norme procedurali dovrebbe tradursi in un iter di registrazione più efficiente, con tempi di registrazione più brevi, minori oneri per i produttori e una maggiore qualità delle procedure di registrazione, rispettando in tal modo l'obbligo della Commissione di trattare le domande di IG in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole."

⁽⁴⁸⁾ A. Di Lauro, *La sostenibilità nella Dichiarazione dei diritti dei contadini. Diritti bioculturali e sovranità alimentare*, in (a cura di) A. Di Lauro - G. Strambi, *Le funzioni dell'agricoltura*, in collana *NutriDialogo. Il Diritto incontra le altre Scienze su Agricoltura, Alimentazione e Ambiente*, Pisa, 2020, p. 61; Ead., *Il divenire del paesaggio nei segni del territorio*, cit., p. 240

⁽⁴⁹⁾ Sul benessere animale si vedano, anche per l'ampia letteratura citata, gli Atti dell'*Incontro del 16 aprile 2021 - Benessere animale, scienza e giurisdizione. Dall'Animal Welfare alla Global Animal Law*, pubblicati in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2021, passim.

⁽⁵⁰⁾ A. Di Lauro, *La sostenibilità nella Dichiarazione dei diritti dei contadini*, op. cit., p. 61; Ead., *Quelles architectures juridiques pour les AOP et les IGP à la lumière des Science and Technology Studies (STS), du développement durable et des droits bioculturels*, in corso di pubblicazione.

⁽⁵¹⁾ https://www.qualivita.it/wp-content/uploads/2022/09/20220921_DOCUMENTILAVORO-PAOLODECASTRO.pdf.

dissensi⁵² sono ampiamente significative a riguardo. Ma ugualmente rilevante è la vicenda di alcuni viticoltori francesi che rifiutano per la denominazione *Côtes de Bourg* il logo HVE (si veda *infra*, par. 4) desiderando mantenere quello della produzione biologica⁵³.

Inoltre, il disegno di nuove regole per questi segni potrebbe portare a ripensare anche le pratiche relative al condizionamento nei luoghi di produzione in quanto anche tali pratiche possono, a seconda delle situazioni, incidere negativamente sulla sostenibilità della filiera del prodotto. Da segnalare che la richiesta del condizionamento nei luoghi di produzione determinati nasce il più delle volte da esigenze di controllo della qualità e di preservazione della tradizione. Intervenire sul condizionamento comporterebbe una vera inversione di tendenza rispetto a modalità produttive che sono state sotto l'esame anche dalla Corte di giustizia in contenziosi come quelli sul condizionamento del Prosciutto di Parma, del Grana Padano e ancora prima del vino Rioja e più di recente del Prosciutto proveniente dalla regione della Foresta Nera, tanto per citare i più conosciuti, che hanno comportato anche una previsione puntuale di queste pratiche nelle disposizioni

relative all'individuazione dei requisiti del disciplinare⁵⁴.

Un altro ambito da sottoporre ad osservazione è, poi, quello dell'apposizione delle dichiarazioni nutrizionali semplificate sui prodotti DOP e IGP. Come è noto tali dichiarazioni sono oggetto in questo momento di un grande dibattito che è stato alimentato anche dall'emanazione della Comunicazione della Commissione sull'uso di forme di espressione e presentazione supplementari che era attesa da tempo e che ha evidenziato non solo la presenza sul mercato di un gran numero di espressioni ma anche la profonda diversità dei criteri seguiti nella loro elaborazione⁵⁵.

L'introduzione dell'obbligatorietà della dichiarazione nutrizionale in etichetta⁵⁶, e la ricerca di una ulteriore semplificazione dei profili nutrizionali dei prodotti, rientra in una strategia che l'Unione europea considera da tempo una priorità dell'azione politica anche per mitigare alcuni dei problemi legati al dilagare di malattie non trasmissibili collegate all'alimentazione⁵⁷.

Come è noto in tema di dichiarazioni semplificate la Francia ha elaborato, in seguito alla domanda del *Ministère des Solidarités et de la Santé publi-*

(⁵²) https://www.repubblica.it/il-gusto/2022/07/18/news/guerra_del_prosecco_il_rischio_e_finire_in_tribunale_358250447/.

(⁵³) <https://www.vitisphere.com/actualite-95679-des-vignerons-bios-refusent-lobligation-hve-en-cotes-de-bourg.html>.

(⁵⁴) Si veda quanto disposto dal Reg. (Ce). 692/2003 del Consiglio dell'8 aprile 2003 che modifica il regolamento (CEE) n. 2081/92 relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari e in particolare l'art. 4 prevedendo che fra gli elementi del disciplinare possa essere presente un riferimento alle modalità di condizionamento. Sulle vicende relative al condizionamento/confezionamento dei prodotti Dop e Igp si vedano: A. Di Lauro, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agroalimentare*, Milano, 2005, p. 226; P. Borghi, *La giurisprudenza della Corte di Giustizia sul condizionamento dei prodotti ad indicazione geografica e il Reg. UE 1151/2012*, in *Compendio di diritto alimentare*, 2019, p. 304; A. Di Lauro, *Le Denominazioni d'origine protette (DOP) e le Indicazioni geografiche protette (IGP)*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., 2021, p. 431.

(⁵⁵) Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sull'uso di forme di espressione e presentazione supplementari della dichiarazione nutrizionale, COM/2020/207 final.

(⁵⁶) Sul punto: L. Petrelli, *Le nuove regole comunitarie per l'utilizzo di indicazioni sulla salute fornite sui prodotti alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, I, p. 50; Id., *I prodotti alimentari della salute*, in www.rivistadirittoalimentare.it, n.3-2011, p. 5; A. Di Lauro, *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi. La costruzione di una "responsabilità del consumatore"*, in www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2012; A. Forti, *La nuova disciplina in materia di determinazioni nutrizionali*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, p. 94; S. Rizzioli, *L'etichetta nutrizionale*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro e L. Russo, Milano, 2021, p. 343.

(⁵⁷) A. Garde, *EU Law and Obesity Prevention*, *Common Market Law Review*, 5, 2012, p. 1822; A. Garde - M. Friant Perrot, *L'impact du marketing sur les préférences alimentaires des enfants*, Rapport pour l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (Inpes), <file:///C:/Users/user/Downloads/marketing-alimentaire-des-enfants.pdf>; S. BOLOGNINI, *Informazioni alimentari e lotta all'obesità. Il contributo delle normative europee relative alla fornitura di informazioni alimentari alla strategia europea per la prevenzione dell'obesità*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. II, Napoli, 2014, 51 ss.

que, il logo il *Nutri-score*⁵⁸ poi adottato in Belgio, Svizzera, Germania, Spagna, Olanda e Lussemburgo. Il sistema è stato realizzato da un gruppo di lavoro coordinato dal Pr. Serge Hercberg (Président del «*programme national nutrition santé* (PNNS)») che ha visto coinvolti l'*Agence nationale de sécurité sanitaire* (ANSES) et anche l'*Haut Conseil de la Santé Publique* (HCSP) ed è basato su un algoritmo che delinea l'attribuzione di cinque colori e delle lettere (dalla A alla D) sulla base della presenza in 100 gr o 100 ml di prodotto di nutrimenti da favorire e di nutrienti da limitare.

L'Italia, in aperta polemica con il sistema *Nutri-score*, ha scelto un'altra modalità di espressione semplificata per la dichiarazione nutrizionale che è la *NutrInform Battery*⁵⁹, prevedendo subito di escludere dall'apposizione di tale dichiarazione i prodotti DOP e IGP "in ragione del rischio che l'apposizione di ulteriori loghi impedisca al consumatore di riconoscere il marchio di qualità".

Una discussione in questo senso si sta svolgendo anche in Francia dove è stata presentata all'Assemblea nazionale la proposta di legge 4901 nella quale si chiede che vengano esclusi i prodotti DOP e IGP dall'applicazione del *Nutri-score* sulla base della convinzione che questa dichiarazione "nuocerebbe" ai prodotti alimentari tradizionali, risulterebbe penalizzante e inadatta a tali prodotti.

Viene sostenuto, infatti, che il sistema *Nutri-score* è criticabile perché basato su una misura di riferimento, 100 gr o 100 ml, superiore a quella che si riscontra nel consumo medio giornaliero di certi

prodotti, non contiene informazioni sul livello di trasformazione dei prodotti e sull'uso di conservanti o additivi e sull'impatto ambientale. È stato evidenziato, poi, che i prodotti DOP e IGP sono legati ad un disciplinare e a una composizione tradizionale che non può essere modificata, come ad esempio può accadere per i prodotti anche ultra-trasformati che sarebbero avvantaggiati in quanto possono trovare un adattamento nella composizione per poter raggiungere una valutazione meno negativa o addirittura positiva. Inoltre, *Nutri-score* non terrebbe conto di micronutrienti, minerali e oligoelementi, finendo per penalizzare prodotti, come il formaggio, che sono utili nella dieta. Altre perplessità sono legate alle limitazioni che potrebbero incontrare prodotti, come i formaggi, spesso classificati con la lettera D e con il colore arancione o con la lettera E e il colore rosso dal momento che l'*Agence française de santé publique* ha raccomandato di non fare pubblicità sui prodotti che ricadono in questa classificazione⁶⁰.

I ricercatori che hanno lavorato sul logo *Nutri-score* si sono espressi in argomento e hanno evidenziato che non esiste al momento sul mercato un logo che possa esprimere tutte le richieste che sono state avanzate e che segnali se i prodotti sono ultra-trasformati, se sono sostenibili, se sono nutrienti, ecc. I ricercatori ritengono che il logo *Nutri-score*, pur concentrandosi solo su alcuni aspetti dell'informazione al consumatore, cioè quelli relativi alla composizione nutrizionale degli alimenti, abbia un impatto positivo sulla salute pubblica come evidenziano una serie di studi con-

(⁵⁸) Sull'impatto del logo *Nutri-score* si veda: M. Egnell, P. Crosetto, T. d'Almeida, E. Kesse-Guyot, M. Touvier, B. Ruffieux, S. Hercberg, L. Muller, C. Julia, *Modelling the impact of different front-of-package nutrition labels on mortality from non-communicable chronic disease*, in *Int. J. Behav. Nutr. Phys. Act.*, 2019, p. 16 et p. 56. In argomento anche P. Borghi, *Rosso, giallo o verde?, L'ennesima etichetta alimentare "a semaforo", l'ennesimo segno di disgregazione*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2017, p. 79 ss.; M. Friant Perrot, *Le Nutriscore français : breves réflexions 123 sur ce système d'information nutritionnelle complémentaire et sa conformité au droit de l'Union européenne*, in A. Di Lauro (a cura di), *Les Métamorphoses de l'aliment. Les frontières entre les aliments, les médicaments et les cosmétiques*, Pisa, 2019, p. 123.

(⁵⁹) L'Italia ha approvato il c.d. *NutrInform Battery* con Decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 19 novembre 2020, recante "Forma di presentazione e condizioni di utilizzo del logo nutrizionale facoltativo complementare alla dichiarazione nutrizionale in applicazione dell'articolo 35 del regolamento UE 1169/2011". Si veda: V. Pullini, *L'etichettatura nutrizionale front-pack: la "nutrinform battery" italiana e la "nutri-score" francese*, in *Alimenta*, n. 1/2021, 35 ss.

(⁶⁰) *Agence française de santé publique, Recommandations sur l'alimentation, l'activité physique & la sédentarité pour les adultes*, 2019.

dotti⁶¹:

Tuttavia alle perplessità, che hanno riguardato e che continuano a riguardare anche la procedura seguita per la notifica in sede europea del segno *Nutri-score*, si aggiunge, più di recente, in Italia la pronuncia dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM)⁶² che ha valutato l'idoneità del logo *Nutri-score* sotto il profilo della scorrettezza della pratica "per verificare se la condotta dei professionisti possa configurare una violazione degli artt. 20, 21, lettera *b*), e 22 del Codice del Consumo, in quanto contraria alla diligenza professionale e idonea a indurre in errore il consumatore medio con riguardo alla natura e al funzionamento dei parametri su cui si basa la valutazione espressa con il bollino *NutriScore*, ai vantaggi derivanti dal consumo dei prodotti su cui lo stesso è presente, nonché ai risultati salutistici connessi a questa tipologia di etichettatura". Il procedimento si è concluso con la presentazione da parte dei professionisti coinvolti di impegni giudicati dall'AGCM idonei a rimuovere i possibili profili di scorrettezza della pratica commerciale.

Il tema è veramente complesso sia che si tratti di prodotti generici sia che si tratti di prodotti DOP e IGP. Nell'ottica della informazione del consumatore, ad esempio, l'esclusione di tutti i prodotti DOP e IGP dall'etichetta nutrizionale semplificata che venisse a diffondersi in ambito nazionale o unionale potrebbe essere dissonante se non accompagnata da una adeguata comunicazione relativa alle ragioni dell'assenza di questa indicazione, senza contare che tale eccezione potrebbe rive-

larsi controproducente sul piano degli scambi internazionali. Non si dovrebbe dimenticare, inoltre, che come rivelato dal lavoro sugli indicatori (vedi, *retro*, par. 3), l'aspetto nutrizionale dei prodotti DOP e IGP è stato considerato rilevante ai fini della valutazione della sostenibilità delle produzioni, che il rilievo di questa indicazione comincia ad far discutere e emerge anche nel settore vitivinicolo finora poco incline a prevedere queste indicazioni⁶³ ed è sempre più osservato anche in altri contesti come emerge nel Rapporto FAO *The nutrition and health potential of geographical indication foods*⁶⁴.

Gli ambiti di intervento segnalati devono essere rivisti anche per migliorare la comunicazione sulla sostenibilità delle pratiche eventualmente introdotte nei disciplinari considerando che proprio in ordine all'appropriazione indebita di virtù ambientali, c.d. *greenwashing*⁶⁵ la Commissione è intervenuta recentemente individuando più puntualmente i profili che dovranno essere seguiti per una comunicazione in materia di dichiarazioni ecologiche veritiere, non false, non ingannevoli nell'ambito di nuove proposte legislative volte a dotare i consumatori dei mezzi per una transizione verde anche attraverso dichiarazioni affidabili comparabili e verificabili in tutta l'Unione europea⁶⁶.

Come evidenziato nel Rapporto FAO *Transforming agri-food systems: Legislative interventions for improved nutrition and sustainability*⁶⁷ è urgente un ripensamento profondo delle regole per trasformare e rendere possibile la rea-

⁽⁶¹⁾ Si veda per questo dibattito, in particolare, il blog sul *Nutri-score*: <https://nutriscor.blog/2022/07/16/nutri-score-la-science-pour-demy-stifier-les-fake-news/>.

⁽⁶²⁾ Si tratta del *Provvedimento n. 30240, PS12131 - NUTRISCORE-CARREFOUR*.

⁽⁶³⁾ Per l'inclusione della dichiarazione nutrizionale in questo settore si vedano le modifiche apportate al Reg. (UE) 1308/2013 dal Reg. (UE) 2117/2021.

⁽⁶⁴⁾ FAO, *The nutrition and health potential of geographical indication foods*, 2021, Roma.

⁽⁶⁵⁾ Comunicazione della Commissione, *Orientamenti sull'interpretazione e sull'applicazione della direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato interno*, 29 dicembre 2021 ((2021/C 526/01). Si veda, in particolare quanto si legge nel par. 4.1 della Comunicazione in relazione alla definizione ed individuazione delle pratiche di c.d. *greenwashing*.

⁽⁶⁶⁾ Si ricordi che in una precedente valutazione dei siti che facevano riferimento ad affermazioni ecologiche era stato constatato che nella maggior parte dei casi tali affermazioni risultavano false o non verificabili. Si veda: <http://europa.formez.it/content/greenwashing-screening-siti-web-rivela-che-meta-affermazioni-ecologiche-e-privato-fondamento>

lizzazione di sistemi alimentari sostenibili⁶⁸. Questa riflessione deve coinvolgere anche le regole relative alle produzioni DOP e IGP, perché possano contribuire a delineare un sistema di produzione di qualità sostenibile e anche per consentire la sopravvivenza di questi segni la cui presenza risulterebbe rafforzata sui mercati. In un momento in cui, attraverso l'adozione della Risoluzione 76/300, l'Assemblea generale delle Nazioni Unite ha riconosciuto il 28 luglio 2022 il diritto ad un ambiente "propre, sain et durable" all'interno dei diritti umani appoggiandosi sulla Risoluzione 48/13 del Consiglio dei diritti dell'uomo⁶⁹, l'evoluzione della disciplina delle DOP e delle IGP potrebbe richiedere la costruzione di una dimensione decisoria che porti alla individuazione di livelli partecipativi delineati sulla base di orizzonti di problemi e di un futuro condivisi e che appaia accompagnata dalla co-costruzione delle regole.

ABSTRACT

Le DOP e le IGP sono di fronte alla sfida della sostenibilità delle produzioni e del cambiamento climatico. La riforma del settore non sembra destinata a incidere profondamente sulla sostenibilità di queste produzioni nonostante questa

svolta appaia decisiva anche per la protezione internazionale di questi segni. Al fine di integrare la sostenibilità nei requisiti della protezione e di tenere conto dell'impatto del cambiamento climatico su queste produzioni, potrebbe essere opportuno ripensare l'architettura giuridica di questi segni non solo incidendo sulle modalità di modifica dei disciplinari e sui contenuti degli stessi, sulla determinazione delle zone geografiche, sui profili organolettici e su quelli nutrizionali ma anche sulla governance delle DOP e delle IGP.

PDOs and PGIs are facing the challenges of sustainability of production and climate change. The reform of the sector does not seem capable to have a relevant impact on the sustainability of these productions, despite the circumstance that this turning point appears decisive also for IGs international protection. In order to integrate sustainability into the protection requirements and to take into account the impact of climate change on these productions, it might be appropriate to reshape the legal architecture of these signs not only affecting the modalities of modification of the specifications and their contents, on the determination of geographical areas, on the organoleptic and nutritional profiles but also on the governance of PDOs and PGIs.

□

⁽⁶⁷⁾ Si tratta della versione preliminare dello studio Parent, G. & L. Collette, «*Transforming agri-food systems: Legislative interventions for improved nutrition and sustainability*», Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome, 2021 realizzato dalla *Chaire de recherche en droit sur la diversité alimentaire et la sécurité alimentaire* (DDSA) dell'Università di Laval (Quebec-Canada), di concerto con la FAO, al quale hanno collaborato L. Bodiguel, A. Di Lauro, M. Friant-Perrot, M. León Guzmán, H. Muñoz Ureña. <https://www.fao.org/family-farming/detail/en/c/1443336>.

⁽⁶⁸⁾ Si veda anche il Rapporto *Diritto al cibo. Lo sviluppo sostenibile a partire dai sistemi alimentari*, Rapporto di monitoraggio sull'attuazione degli obiettivi di sviluppo sostenibile in Italia del 2019, che delinea una serie di aree di intervento all'interno delle quali ritroviamo la partecipazione ai processi, il rapporto tra alimenti, diritto al cibo e salute, le migrazioni. https://gcap.global/wp-content/uploads/2018/07/Rapporto-GCAP-2019_Diritto-al-cibo_ps.pdf.

⁽⁶⁹⁾ Résolution 76/300, A/RES/76/300, 2022 e Résolution 48/13, A/HRC/48/L.23/Rev.1, 2021.

Australian EU Free Trade Agreement. Australia potentially broadening its horizons in the geographical indication field

Stephen Stern

1.- Background to “Geographical Indications” as a legal concept in Australia

When the author studied intellectual property at university in the late 1970s, the legal concepts of geographical indications or appellations of origin were virtually unknown in Australia. The concept certainly was not referred to in any text books on property law nor in any text books dealing with intellectual property. Even though the English House of Lords case in *J. Bollinger & Ors v. The Costa Brava Wine Company Limited*¹, in which the concept of joint property in the name “Champagne” was recognised by the English House of Lords was taught in some faculties to law students in Australia, there was still no commentary on the fact that the name “Champagne” was in fact an article of intellectual property, that is, a geographical indication or an appellation of origin.

Australia’s first litigation in which there were attempts to protect a European geographical indication was in 1981 when the French Institut National des Appellations d’Origine (the INAO) took action in the Federal Court of Australia to try to stop the importation into Australia of Spanish

sparkling wine under the name “Spanish Champagne”². That action was run on the basis that the use of the name “Champagne” for a Spanish sparkling wine was misleading or deceptive conduct. There was no reference in that litigation, at least that one can discern in the court judgment, that there was any reference to the name “Champagne” being a geographical indication or appellation of origin. The case was not run to a full trial as the INAO’s application for an interlocutory injunction (a temporary injunction that would last from the date of the application for such an injunction until the final trial) was rejected by the court on the basis that the INAO could not establish that the name “Champagne” distinctively indicated to Australian consumers the French sparkling wine from the region of that name.

The first time that the concept of appellations of origin appears to have been referred to in an Australia legal context was in the litigation commenced by the INAO, together with the Beaujolais interprofessional Union (the UIVB) and 19 Beaujolais vigneron, producers and negociants, in 1988 in the Federal Court of Australia³. That action (the Beaujolais litigation) was launched against Australia’s seven largest wine companies which were each misusing the name “Beaujolais” for Australian wines. In that litigation, the term “geographical indication” was not used but certainly the concept of a geographical indication and, in particular, the concept of French controlled appellations of origin, featured in the court pleadings and in the affidavit evidence filed in court and served on the Respondents. The litigation continued for about four years without coming to trial. It was (unfortunately for the lawyers acting for the INAO) settled amicably with each of the seven Australian respondent wine companies

(¹) [1961] R.P.C. 116

(²) *Re Comité Interprofessionnel Du Vin De Champagne and Charles Barker Australia Pty Limited v N L Burton Pty Limited T/As Freixenet Spanish Champagne Distributors and Garland Farwagi & Partners Pty Limited*, [1981] FCA 196 - <http://www.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/cases/cth/FCA/1981/196.html>

(³) *Union Interprofessionnelle des Vins du Beaujolais & Ors v Seaview Winery Pty Limited & Ors* – No VG 258 of 1988

agreeing to cease misusing the name “Beaujolais”.

2.- Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights Treaty

Thus by the late 1980's and early 1990's, a very small handful of Australian lawyers had begun to grapple with the concepts of European geographical indications. That was a useful entree into the world of geographical indications, as in the early 1990's, the Australian government commenced its consideration of the World Trade Organisation suite of agreements that included, of course, the agreement that was eventually signed in Marakesh in 1994 as the Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights Treaty (the TRIPS Treaty).

The early drafts of the TRIPS Treaty were shared by the Australian government with the Law Council of Australia Intellectual Property Committee (the IP Committee) which was asked to comment on the various intellectual property issues arising from the drafts. One of the chapters in the TRIPS agreement was, of course, that dealing with geographical indications (although the early drafts of the TRIPS agreement referred to those rights as “appellations of origin”). The IP Committee had amongst its members at least six senior intellectual property lawyers who were involved in the Beaujolais litigation and who were all thus, at least to some extent, necessarily familiar with the concept of geographical indications.

3.- Agreement between Australia and the European Community on Trade in Wine, and Protocol

At the same time as Australia was participating in the WTO negotiations, it was separately involved

in negotiating an agreement on trade in wine with the European Union. The goal of the negotiations from Australia's perspective was to seek to reduce non-tariff barriers to entry of Australian wines into the European Union. From the perspective of the European Union, its principal goal was to obtain the protection in Australia of European Union wine geographical indications. The negotiations for this Agreement concluded in 1993 when a draft treaty was initialled and the Treaty (the Wine Treaty) was eventually signed in 1994.⁴ Australia actually enacted its own legislation putting into place the obligations in the Treaty during the course of 1993 even though the Wine Treaty was not finally signed until 1994. Key provisions of such legislative amendments were the creation of a Register of Geographical Indications and a process by which European geographical indications for wines would be registered in Australia and Australian wine geographical indications could be created and equally protected.

4.- Current Australian position with Geographical Indications

Thus, by the end of 1993, Australia had its own system of geographical indications but this was strictly limited to wines. Spirits were not covered by the Treaty and thus spirit geographical indications such as Cognac, Calvados and Armagnac received no protection from Australia's new system for geographical indications.

Certainly agricultural products of any nature (other than wines) were not included amongst the provisions that gave protection to geographical indications.

It should be understood clearly that in the early 1990's, Australia allied its international negotiating position on the concept of geographical indications very closely with that of the United States of America. Without going into detail, it is general-

⁽⁴⁾ Agreement between Australia and the European Community on Trade in Wine, and Protocol (Brussels-Canberra, 26-31 January 1994).

ly known, of course, that the United States of America has never been a supporter of geographical indications in general although, of course, it is a signatory to the TRIPS agreement. The USA does not have its own system of geographical indications although the system of American Viticultural Areas is commonly unofficially referred to as an American appellation system.

Thus, Australia took and maintained the USA position in international discussions about the protection of (non-wine) geographical indications⁵ and Australia itself was not in any way supportive of extending its local national protection for wine geographical indications, whether Australian or foreign, to other products.

Thus, as at the start of the negotiations of the potential new Free Trade Agreement between Australia and the European Union about 3 or so years ago, Australia had in place a system for protecting wine geographical indications which has been widely used. A large number of Australian wine regions have been registered as geographical indications⁶ and several thousand European wine geographical indications have been registered in Australia pursuant to the Wine Treaty.

There have been quite a large number of cases in Australia whereby European Union geographical indications for wine have been defended against misuse in Australia, including by way of Federal Court litigation. However, for any other non-wine product where there might be a foreign (such as European) geographical indication which is being misused in Australia, there is no specific legislation that can be relied on to prevent the misuse. Any actions taken to try to prevent the misuse must be based on the Australian Consumer Law which prohibits misleading or deceptive conduct. This is similar to the law of passing-off, but is more narrow than the general concept of unfair competition. Court proceedings will only succeed if, as the first step, the organisation seeking to

protect the foreign geographical indication can show that that name is distinctive in Australia of the foreign region and its products. If that name has fallen into the public domain and become truly generic, then it will not be possible to use the Australian Consumer Law or the law of passing-off to protect that name against misuse.

5.- Negotiations with the European Union on the Free Trade Agreement

When negotiations started between Australia and the European Union on the potential new Free Trade Agreement, the Australian government consulted very widely including both amongst a wide range of agricultural sectors and amongst the legal profession, seeking input. Whilst there have been mixed reactions from the Australian food sector, there have been various traders and associations who have been quite loudly protesting to the Australian Government that prohibitions on the use of names that they would like to continue to use constitute an attack on the local food sector. There have been assertions that the prohibition on the use of particular names would even mean that the Australian producers cannot continue to manufacture the products in question, clearly an illogical non-sequitur - however, there is significant emotion involved.

The negotiations have seen submissions or representations made on behalf of the Australian negotiators to the European Union negotiators asserting that a number of the European agri-food geographical indications that the European Union would like to have protected are, in fact, within the public domain. However, a critical review of a lot of those claims demonstrates quite readily that they are entirely fictional, probably put forward in order satisfy the local Australian industry sectors but unable to be substantiated in fact.

The full list of European Union food geographical

⁽⁵⁾ The subject of Article 22 of TRIPS.

⁽⁶⁾ About 120 Australian wine geographical indications are registered and protected.

indications for which the European Union is seeking protection is not readily accessible and, indeed, the negotiations are currently being carried out in confidence. However, from the public consultations that Australia has had, it is clear that amongst the geographical indications for which protection is sought which raise concerns amongst Australian producers, are the geographical indications Feta, Gruyere and Parmesan (the latter of which is not, of course a geographical indication but which is the well-accepted name for Parmigiano-Reggiano). There are a number of other European Union geographical indications that are also apparently disputed by the Australian agricultural sector, principally in the dairy industry.

6.- Australian Government Public Consultation

The Australian government has sought in its public objections procedure, indications from interested parties who have been invited to object to the protection of proposed European Union geographical indications where, for example, the European Union geographical indication:

- is used in Australia as a common name for the relevant good or
- is used in Australia as a name of a plant variety or animal breed or
- is identical to or likely to cause confusion with a trade mark or geographical indication that is registered or the subject of a pending application in Australia or
- is identical or likely to cause confusion with an unregistered trade mark or geographical indication that has acquired rights through use in Australia.

Most interestingly, the Australian government has also widely consulted about what type of geographical indication system should be implemented if Australia does indeed introduce its own system of geographical indications for agri-food products. One proposal is to amend the Australian Trade Marks legislation to introduce a new Part of that legislation that deals with such

geographical indications. The second alternative is to introduce *sui generis* legislation, which will create a new form of protected rights, namely agri-food geographical indications.

It also seems clear from the manner in which the consultation process has proceeded that, irrespective of the precise legislative scheme that might be implemented, Intellectual Property Australia (the Patents Office, Trade Marks Office and Designs Office) will have the responsibility for the administration of such a new scheme, irrespective of where any such legislative provisions are placed.

7.- Submissions to IP Australia

There have been quite several public submissions made to the Australian government. The material set out below has been taken from a submission which the author helped to write, and which was lodged by the IP Committee and ITS Geographical Indications Sub-committee. The submission is a public document open for review by anyone.

The Law Council submission is that it supports the introduction of an agri-food geographical indication system for Australia. It further recommends strongly that any such a system introduced comply with the TRIPS definition of geographical indications. When Australia introduced wine geographical indications in 1993 because of the Wine Treaty, the definition that was used for such geographical indications arguably did not comply with the TRIPS definition or with the definition contained in the Wine Treaty. The definition that was used for Australian wine geographical indications, until the law was amended in 2010, allowed for the use of an Australian geographical indication for wine provided that 85% of the grapes used to make the wine in question emanated from the geographically defined region. There was no other obligation or control on the characteristics or qualities of the wine, of the grapes, of the manner of viticulture or the manner of vinification. The IP Committee does not support introduction of

agri-food geographical indications that uses a similar type of system. What type of geographical indications would be created in a new agri-food geographical indication system is unknown but given that Australia's definition of wine geographical indications was amended in 2010⁷ to follow the TRIPS definition of geographical indications, that is hopefully a good sign that the same definition would be used.

8.- Open Questions about any Australian agri-food geographical indication system

There are several open questions which are being considered by the policy makers.

1. Which Government authority will be given the power to regulate or administer any new system of agri-food geographical indications?
2. Which will be the body/authority/committee to which applications for Australian agri-food geographical indications will be made?
3. What will the qualifications be of the persons who are decision makers of any such a body/authority/committee? The IP Committee has urged that any such a body include a lawyer who well understands the principles of administrative law that must be applied by any such a body as well as at least one expert in the relevant agri-food industry/sector.
4. Will appeals from any decision of such a body/authority/committee be possible and to which body should any appeals be made? Will the system used for wine geographical indications, namely that appeals from decisions of that industry's geographical indication committee can be made to the Commonwealth Administrative Appeals Tribunal?⁸
5. Who can apply to register agri-food Australian geographical indication? Can any producer in the region make an application or can only represen-

tative bodies acting for multiple producers have such a right?

6. Who can enforce/protect Australian registered agri-food geographical indications? Rather than limit the rights to protect a geographical indication to the professional organisation (which may or may not exist but) which has responsibility for administration of an agri-food geographical indication, suggestions have been made that (like the Australian Consumer Law which entitles any person to take litigation to prevent, for example, misleading or deceptive conduct) any person should be entitled to take action to enforce and protect a registered agri-food geographical indication. Yet again this is an open question, and it is not known what the outcome will be of the ongoing considerations by the IP Australia policy team.

7. Should breaches of any laws protecting Australian or indeed EU or other country agri-food geographical indications be punishable by criminal penalties. There is no unanimity of opinion as to whether criminal penalties should be available, but it has been noted to IP Australia that the current legislative scheme in place for the registration and protection of wine geographical indications does include the availability of criminal penalties for breaches.

It has been clear from a number of decisions of the Australian Trade Marks Office, which is the office that has been mooted as potentially having responsibility for any new agri-food geographical indications, that its officers have been applying pure trade mark concepts to geographical indications and do not appreciate the crucial distinctions between geographical indications and trade marks. Whilst Australia has not implemented the TRIPS agreement by way of introducing non-wine geographical indications, the Australian government asserts that it does indeed protect non-wine geographical indications through the trade mark

(⁷) See Australian Wine and Brandy Corporation Amendment Act 2010 (NO. 98, 2010)

(⁸) The popularity of appeals being able to be made to the Commonwealth Administrative Appeals Tribunal waned dramatically after a very lengthy and extremely costly appeal in the Coonawarra wine region matter resulted in a decision which was overturned by the Full Federal Court of Australia on virtually every relevant basis.

certifications mark system. Having said that, it is clear that some senior officers of the Trade Marks Office have been unaware of the fundamental differences between trade marks that they have been dealing with daily, and geographical indications which are simply different types of intellectual property albeit with some common elements. A prime example is the IP Australia website which, throughout 2021, raised questions for public comment and referred to the concept of a “geographical indication owner”. Clearly geographical indications do not have owners but do have commonly professional organisations who might be responsible for the administration of the laws protecting or administering other aspects of the geographical indication in question. Another question put forward by IP Australia for public consultation was whether there should be “multi-class” geographical indications in the same way that there are multi-class trade marks. Such a question shows a worrying level of misunderstanding as to what geographical indications actually are.

Thus, the IP Committee, amongst others, has made submissions to IP Australia that if there is to be a new system of agri-food geographical indications, that it should be administered by a specialised group that is not comprised of representatives of the Trade Marks Office.

Another open question is whether there will be changes made to the existing legal system protecting wine geographical indications or whether that legislation will be merged with the prospective new Australian agri-food geographical indications. There is no answer to that question at the moment, but that it is a matter of interest that needs to be watched.

A further question is whether those European Union agri-food geographical indications that are not on the current list that the European Union has put to Australia, can be protected by any new Australian agri-food geographical indication system. The answer is likely to be that once any system is put in place, further applications can be lodged and will need to comply with the administrative requirements of whatever system is implemented.

As you have read, there are a large number of open questions about any possible new Australian agri-food geographical indications. If the negotiations with the European Union do not reach a successful conclusion, is it axiomatic that Australia will not introduce its own agri-food geographical indications system?

There are doubtlessly a number of other open questions that need to be considered and which will finally see the light of day should Australia decide whether with or without a concluded treaty with the European Union, to implement an agri-food geographical indications system. However, of interest is the fact that whether Australia proceeds to implement such a system would appear now be entirely de-linked from any considerations of comity with the United States of America. Australia is making its own path and negotiating its own free trade agreement without concern for whether we are marching along the same path as some of other “new world” countries.

Although the concept of geographical indications is still not widely understood in Australia, our country has come a long way since the 1980s. However, the number of lawyers and government officers with any true understanding of the relevant concepts of geographical indications is still a double-digit number, and probably a low one at that.

ABSTRACT

Da circa tre anni l'Australia e l'Unione Europea stanno negoziando un accordo di libero scambio. Uno dei punti chiave di tale negoziato, che è stato al centro di un acceso dibattito, è la richiesta da parte dell'Unione che l'Australia protegga le indicazioni geografiche alimentari e agroalimentari UE.

L'Australia ha respinto pesantemente tale richiesta anche se, come spiegato nel lavoro, ciò sembrerebbe dovuto a un numero relativamente piccolo di nomi inclusi nell'elenco delle indicazioni geografiche alimentari dell'UE che l'Australia non desidera riconoscere né proteggere come indica-

zioni geografiche. Per comprendere questo dibattito, è necessario considerare la storia australiana delle indicazioni geografiche in modo da comprendere l'approccio del governo australiano.

Australia and the European Union have been negotiating a free trade agreement for three or so years. One of the key issues in those negotiations that has been the centre of quite vigorous debate, is the request by the European Union that Australia protect European Union food and agri-

food geographical indications.

Australia has been pushing back heavily on this request although, as explained in this paper, this would seem to apparently be because of a relatively small number of names which are included amongst the list of European Union food geographical indications which Australia does not wish to recognise nor protect as geographical indications. To understand this debate, one needs to consider the Australian history of geographical indications so as to understand the Australian Government mindset.

□

Gli accordi bilaterali in materia di IG e il loro legame con il WTO come chiave di lettura

Leonardo Fabio Pastorino

1.- Premesse

Un aspetto centrale nella valutazione degli accordi commerciali bilaterali in materia di indicazioni geografiche (IG) è il riferimento al WTO e all'Accordo TRIPS per due ragioni fondamentali. In primo luogo, va sottolineato come gli Stati partecipanti, ormai 164, siano liberi di realizzare accordi bilaterali, regionali o intra-regionali, seppur nel rispetto delle regole di detto organismo, sotto pena di dover applicare le concessioni degli eventuali accordi speciali al resto degli Stati membri in ragione del principio della nazione più favorita. La seconda è che in mancanza di accordo bilaterale, nell'eventualità in cui le parti in con-

flitto non siano legate da altro accordo specifico in materia, valgono le regole del TRIPS in quanto Accordo multilaterale ampiamente accettato, il quale, d'altra parte, è quello con un sistema di risoluzione di controversie più stringente¹.

Il principio della nazione più favorita, vecchia clausola di uso negli accordi commerciali tra Stati, è previsto nello stesso art. 1 del GATT 1947. A quei tempi il principio faceva riferimento ai diritti doganali e ad ogni tassa sull'importazione o sull'esportazione dei beni, unico ambito del GATT iniziale². Nell'Accordo TRIPS, il principio è recepito nell'art. 4³. Per la natura della materia trattata in questo accordo risulta più naturale che i vantaggi, favori, immunità o privilegi siano concessi non già necessariamente tramite diritti doganali ma anche tramite norme, ivi compresi gli accordi. Nell'art. 5 una deroga particolare ai principi di nazione più favorita e di trattamento nazionale è riferita alle procedure previste negli accordi multilaterali conclusi sotto gli auspici dell'OMPI (Organizzazione Mondiale della Proprietà Intellettuale) in materia di acquisizione o mantenimento dei diritti di proprietà intellettuale.

Il WTO non è una organizzazione sovranazionale⁴

(¹) Altri accordi possono essere raggiunti fuori dell'ambito del WTO, al primo posto in ambito della OMPI. A proposito vale la pena ricordare l'Atto di Ginevra dell'Accordo di Lisbona, a cui ha aderito l'UE con Decisione 2019/1754. dandovi applicazione tramite le disposizioni del Regolamento 2019/1753. Tale Atto, derivato dalla Convenzione di Lisbona, rende possibile registrare le indicazioni geografiche protette degli Stati parte, concedendo ad esse così protezione a partire da tale registrazione negli altri Stati parte (art. 6 comma 5). V., G. Miribung, *Changes happen slowly. Some comments on geographical indications between the Geneva Act and Regulation 2019/1753*, EFFL, 1/2020, p. 25.

(²) Tale principio veniva esplicitato nei seguenti termini: "qualsiasi vantaggio, favore, privilegio o immunità concesso da una parte contraente a un prodotto originario o destinato ad un altro Paese è concesso immediatamente e incondizionatamente a qualsiasi prodotto simile originario o destinato ai territori di tutte le altre parti contraenti". Nell'Accordo TRIPS, il principio è recepito nell'art. 4 in questi termini: Per la natura della materia trattata in questo accordo risulta più naturale che i vantaggi, favori, immunità o privilegi siano concessi non già necessariamente tramite diritti doganali ma anche tramite norme, ivi compresi accordi. Nell'art. 5 una deroga particolare ai principi di nazione più favorita e di trattamento nazionale è riferita alle procedure previste negli accordi multilaterali conclusi sotto gli auspici dell'OMPI (Organizzazione Mondiale della Proprietà Intellettuale) in materia di acquisizione o mantenimento dei diritti di proprietà intellettuale.

(³) "Per quanto riguarda la protezione della proprietà intellettuale, qualsiasi vantaggio, favore, privilegio o immunità concesso da un Membro ai cittadini di qualsiasi altro Paese è concesso immediatamente e incondizionatamente ai cittadini di tutti gli altri Membri"; seguono alcune deroghe.

(⁴) Il comma 1 dell'art. VIII determina la natura giuridica dell'Organizzazione: la OMC avrà personalità giuridica e ogni Membro le conferirà la capacità giuridica e immunità necessari al fine di poter realizzare i propri scopi. Questi conferimenti, tuttavia, non comportano il riconoscimento in capo all'Organizzazione di poteri legislativi. Lo scopo generale della WTO è quello di offrire un ambito istituzionale comune per lo sviluppo dei rapporti commerciali tra i Membri negli aspetti trattati o legati agli accordi raggiunti tra i Membri stessi e inclusi nei diversi Allegati dell'Accordo attraverso il quale è stata creata la WTO (art. II comma 1). In tale ambito si potranno anche adottare decisioni, ma queste dovranno essere conformi ai contenuti degli Accordi (art. IX). È inoltre fine della WTO raggiungere nuovi accordi per favorire il libero scambio (cfr. i considerando del GATT, 1947), ma anche riguardo tali nuovi accordi il WTO funziona come ambito di negoziazione e facilitazione, restando la decisione, firma e ratifica nel potere dei Membri.

ma intergovernativa⁵, o semplicemente internazionale, anche se con una struttura istituzionale notevolmente articolata e piramidale⁶. Gli Stati membri non le hanno conferito il potere di emanare regole applicabili sul loro territorio né di applicare ai membri sanzioni o all'interno del loro territorio. Tutto il sistema regolativo che oggi fa parte del WTO è stato concordato tra gli Stati membri e può cambiare solo tramite la stessa procedura pattizia.

Si possono raggiungere, sotto certe condizioni, alcuni accordi che non hanno necessità dell'approvazione di tutti i Membri ma che possono avere valore solo per gli Stati firmatari⁷. L'insieme degli accordi raggiunti a Marrakech sono stati accettati sotto la clausola dell'"accordo unico", "unico pacchetto negoziale" o *single undertaking* e sulla stessa logica si conducono i "Round". Questo è il frutto del difficile cammino che ha condotto all'Accordo di Marrakech e spiega l'insuccesso degli ulteriori *Round*. Tale clausola rende chiaro anche il perché, malgrado le insoddisfazioni che si possano nutrire per ogni singola disposizione o per qualche disciplina particolare, occorra accettare l'insieme di quanto pattuito quale risultato di una consapevole adesione volontaria (*factum proprium*), basato su una valutazione comprensiva di più aspetti in gioco riuniti sul tavolo complesso e multilaterale dei negoziati.

Nel momento di valutare la convenienza di un

accordo bilaterale di libero scambio che riguarda le IG, come ad esempio l'Accordo tra la UE ed il Mercosur, l'Accordo TRIPS funziona, allora, come cornice. Si tratta di un insieme flessibile di regole "minime" di protezione dei diritti considerati di proprietà intellettuale⁸ che non possono essere derogati dai suddetti accordi bilaterali, seppur sia possibile completare ed ampliare il livello di tutela che accordano.

Nell'Accordo tra l'UE ed il Mercosur, ad esempio, si sono rilevati almeno nove punti di interesse economico e giuridico che modificano il TRIPS e possono considerarsi TRIPS *plus*⁹. In tale Accordo, l'UE avanza concedendo una protezione superiore a 350 IG; per quel numero di casi raggiunge il suo obiettivo di dare ai prodotti alimentari una protezione uguale a vini e liquori; ottiene l'impegno di fare cessare l'uso da parte dei produttori del Mercosur di 30 IG già utilizzate; ottiene, tra gli altri progressi, che le IG possano coesistere con marchi già registrati, nonché la protezione per le traduzioni delle loro indicazioni geografiche. I paesi del Mercosur ottengono, invece, la protezione per 220 denominazioni; garantiscono il diritto acquisito degli utenti di 9 IG; conseguono uguale risultato, seppur per un tempo abbastanza limitato, per altre 30 IG; risolvono per sempre il problema di poter utilizzare una serie di nomi comuni e altri divenuti già generici; limitano la tutela e l'uso di concetti come l'e-

⁽⁵⁾ R. Basaldua, *La organización mundial del comercio y la regulación del comercio internacional*, LexisNexis Argentina, Buenos Aires, 2007, p. 24. Per G. Adinolfi; *L'Organizzazione Mondiale del Commercio. Profili istituzionali e normativa*, CEDAM, Milano, 2002, p. 168, la categorizzazione (classificazione) come istituzione intergovernativa deriva del principio di uguaglianza sovrana. In base a tale principio anche gli Stati, in quanto soggetti eguali dell'ordinamento giuridico internazionale, non sono sottoposti ad alcuna autorità in grado di determinare la loro condotta (p. 256).

⁽⁶⁾ G. Adinolfi, *op. cit.*, p. 125.

⁽⁷⁾ Si tratta degli Accordi previsti inizialmente nell'Allegato 4, chiamati "Accordi Commerciali Plurilaterali" in opposizione ai restanti chiamati "Accordi Commerciali Multilaterali" (art. II comma 2 e 3 dell'Accordo che crea il WTO). Questa soluzione, non ideale, ha consentito la possibilità di includere anche alcuni accordi sui quali al momento dell'Atto finale di Marrakech non si era raggiunto un accordo con tutti gli attori; v. P. Picone, A. Ligustro, *Diritto dell'OMC*, Cedam, Milano, 2002, p. 28.

⁽⁸⁾ Contra l'inclusione all'interno della categoria della proprietà intellettuale, si veda L. Pastorino, *Nomi geografici e proprietà intellettuale*, in Atti del Convegno "L'agricoltura dell'area mediterranea: qualità e tradizione tra mercato e nuove regole dei prodotti alimentari", a cura di A. Germanò, Milano, 2004, p.241.

⁽⁹⁾ Una presentazione più generale sul contenuto dell'Accordo in materia di IG è contenuta in *Gli accordi commerciali bilaterali e plurilaterali*, in P. Borghi – I. Canfora – A. Di Lauro – L. Russo (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, Milano, 2021, p.82; in spagnolo in *Algunas claves de lectura para interpretar el Acuerdo UE – Mercosur en materia de indicaciones geográficas*, SAIJ (Sistema Argentino de Informática Jurídica) disponibile online, 4/3/21 Id SAIJ: DACF210039, e ancora in corso di pubblicazione nella Collana del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Verona, *Indicazioni geografiche tra UE e Mercosur*.

vocazione a prodotti comparabili.

Il tempo che passa senza approvare l'accordo gioca contro la protezione delle indicazioni geografiche europee, molto di più che contro le poche indicazioni geografiche riconosciute ufficialmente negli Stati del Mercosur. Per spiegare meglio questa ipotesi, vale la pena di rinforzare i concetti prima accennati, di riprendere e ribadire il rapporto di genere e specie tra sistema WTO e Accordi bilaterali che disciplinano le materie considerate da quel sistema e di rinfrescare le disposizioni dell'Accordo TRIPS, per averle come riferimento nella comparazione delle disposizioni di ogni accordo bilaterale.

Questo contributo avrà una trattazione generale, utile per l'analisi di ogni Accordo bilaterale, la cui portata potrà essere arricchita con esempi tratti in particolare dall'Accordo tra l'UE e Mercosur¹⁰.

2.- Gli accordi bilaterali o regionali previsti

Già dal GATT 1947 si è prevista la possibilità di andare oltre le disposizioni multilaterali tramite accordi bilaterali e regionali ai fini di aumentare la libertà di commercio e promuovere una integrazione maggiore delle economie degli Stati firmatari di detti accordi. Si sono consentite a quello scopo due possibilità: le unioni doganali, tra le quali viene ricordato il caso della CEE, e le aree di libero scambio. Il legame esistente tra questi diversi istituti è riconosciuto nello stesso articolo XXIV, il quale contempla queste due possibilità,

condizionandole al fatto che esse non debbano comportare ostacoli commerciali ad altri Stati contraenti (comma 4). A queste due soluzioni occorre aggiungere, perché così è stabilito dal comma 5 dell'art. XXIV, gli accordi provvisori necessari per arrivare alla realizzazione di tali aree. Sono zone di libero scambio l'insieme di due o più territori doganali, tra i quali si sono ridotti o eliminati i dazi ed altre restrizioni doganali, mentre, in poche parole, l'unione doganale aggiunge a questa caratteristica l'assunzione di un sistema uniforme di dazi per i paesi terzi¹¹.

Tra gli accordi raggiunti a Marrakech è compresa l'Intesa relativa all'interpretazione dell'art. XXIV, la quale ratifica la possibilità di realizzare unioni doganali e zone di libero scambio, a condizione del necessario adempimento dei requisiti già previsti nel 1947 nei co. 5, 6, 7 e 8 del suddetto articolo. In queste disposizioni si prevede anche un sistema di notifiche al resto degli Stati contraenti e con l'Intesa si stabilisce che tali notificazioni siano esaminate da un gruppo speciale in seno al WTO, il quale deve presentare un report al Council for Trade in Goods. Ancora, le unioni doganali e le componenti della zona di libero scambio riferiscono periodicamente al *Council for Trade in Goods*, come con il GATT 1947 già veniva relazionato agli altri contraenti ed al Consiglio GATT, in merito al funzionamento di tali accordi e comunicano ogni modifica e/o evento importante che possano influire su di essi¹².

Questi accordi possono, anche, condurre a controversie tra Stati membri della WTO ma terzi

⁽¹⁰⁾ Il testo dell'Accordo, ancora non in vigore né tradotto ad altre lingue, può leggersi in inglese in: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2048>.

⁽¹¹⁾ Ci sono molte altre caratteristiche proprie delle unioni doganali che si possono trarre dall'ampia definizione accordata in sede del GATT/WTO: tra le più importanti è inclusa la libera circolazione all'interno di esse. Libera circolazione che non si limita soltanto alla soppressione di restrizioni doganali o di effetto equiparabile ma anche all'eliminazione di restrizioni tecniche, economiche, amministrative, ecc. Dal punto di vista del commercio estero, le unioni doganali costituiscono una organizzazione con personalità nel commercio internazionale; un regime doganale comune; un regime regolamentare per l'importazione di beni comuni e una politica commerciale comune. V. R. Basaldua, *cit.*, p. 152 che, tra l'altro, include le due eccezioni nel concetto di integrazione economica e spiega le motivazioni anche di indole politica considerate nel momento in cui queste eccezioni siano state ammesse, oltre ad indicare gli strumenti perché le stesse non distorcano troppo il principio di nazione più favorita nella tensione tra multilateralismo e regionalismo (v. L'intero trattamento degli "acuerdos de integración económica").

⁽¹²⁾ Per R. Basaldua, *cit.* p. 150, queste presentazioni al *Council* sono manifestazioni di una volontà di restringere il più possibile le distorsioni che per questa via possano aversi delle regole generali multilaterali. Lo stesso A. è anche dell'opinione che si tratta di una procedura di controllo del WTO.

rispetto alla unione doganale o all'area di libero scambio da essi create. Per queste ipotesi è previsto di poter fare ricorso al *Dispute Settlement Understanding*.

3.- Le discussioni intorno alle IG

Le principali definizioni sulle IG nell'Accordo TRIPS che hanno avuto un certo riflesso nelle discussioni dei diversi accordi internazionali conclusi dall'UE riguardano: 1) la differente tutela per vini e alcolici rispetto agli altri prodotti che si pregiano di una IG e i diversi aspetti che fanno parte di quelle differenze; 2) il modo in cui viene accertata ogni IG da parte del paese che deve garantire la sua tutela; 3) il rapporto tra marchio e IG e infine 4) i diritti acquisiti sul nome geografico da parte di utenti nei paesi stranieri.

3.1. Differenti livelli di tutela per vini e alcolici e per altri prodotti (agricoli o non)

Esiste una ferma distinzione tra il sistema che prevede una più alta protezione per vini e alcolici (art. 23) ed una minore tutela per il resto dei prodotti, agricoli o non (art. 22). Nella fattispecie di cui all'art. 23 si impedisce l'uso di una IG per vini o alcolici non provenienti dal luogo indicato dalla IG in questione ed anche la registrazione di un marchio contenente l'IG in uguali condizioni. Invece, nel caso delle IG di altro tipo o genere di prodotto (art. 22), l'uso deve "ingannare" il pubblico sull'origine geografica del prodotto, esigendosi un risultato concreto e verificato. Allo stesso tempo anche la registrazione deve essere "tale da ingannare" il pubblico sull'effettivo luogo d'origine, esigendo, quindi, un rischio. Per tale motivo si può parlare di una tutela oggettiva nel primo caso e soggettiva nel secondo¹³.

La dimostrazione dell'inganno è una questione di prova da accertarsi cercando *in loco* indizi oppure vere dimostrazioni di tale errore, attraverso il finanziamento di sondaggi a riguardo. Si tratta, dunque, di una importante questione rimessa alla discrezionalità delle autorità amministrative e giudiziali dello Stato straniero, le quali devono giudicare la possibilità o rischio di ingannare.

Ci sono, inoltre, altre importanti differenze.

In primo luogo, vale la pena ricordare che per i vini è espressamente vietato l'utilizzo della IG fuori del suo territorio anche se è tradotta o è accompagnata da espressioni quali "genere", "tipo", "stile", "imitazione" o simili, il che non vale per gli altri prodotti i quali, allora, possono chiamarsi "parmigiano" (traduzione) o "queso tipo sardo", tra le tante ipotesi.

La seconda differenza, che probabilmente non interessa le IG dell'UE ma quelle dei paesi del "nuovo mondo", riguarda la possibilità per i vini e alcolici di utilizzare una IG omonima per i diversi Stati in cui il toponimo omonimo esista. Ciò è possibile se ciascun Stato membro determina "le condizioni pratiche alle quali le indicazioni omonime in questione saranno distinte l'una dall'altra, tenendo conto della necessità di fare in modo che i produttori interessati ricevano un trattamento equo e che i consumatori non siano tratti in inganno" (art. 23 comma 3).

La terza differenza che si ricava dalla lettura del TRIPS è che unicamente per i prodotti dell'art. 23 i Membri convengono di avviare negoziati al fine di aumentare la protezione di singole indicazioni geografiche (art. 24, comma 1) mentre solo per i vini¹⁴ è prevista la continuità dei negoziati riguardo alla creazione di un sistema multilaterale di notifica e registrazione delle indicazioni geografiche per i vini ammissibili alla protezione nei Membri partecipanti al sistema (art. 23. Comma 4). Può risultare un eccesso di formalismo la lettura così

⁽¹³⁾ L. Pastorino, *Las indicaciones geográficas en el acuerdo ADPIC y las negociaciones en curso*, L. Pastorino, *La agricultura en el ámbito internacional*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP y Ediciones Cooperativas, Buenos Aires, 2007, p.215.

⁽¹⁴⁾ Il comma 4 dell'art. 23 menziona solo i vini mentre il resto dell'articolo si riferisce sempre a vini ed anche ad alcolici. Per tale motivo in sede del Consiglio del TRIPS si è equiparata questa possibilità anche agli alcolici.

letterale di questi enunciati, ma questi ultimi sono il frutto di un aspro dibattito, avvenuto al tempo della loro stesura, tra chi pretendeva l'inclusione e una maggior tutela per il sistema di nomi protetti e chi rifiutava o voleva contenere questo tentativo. D'altra parte, anche all'interno del Consiglio TRIPS si può verificare il continuo utilizzo di tale criterio letterale. In uguale senso, si può constatare come nell'Accordo UE – Canada quest'ultimo faccia ricorso ad una logica di *cosa giudicata* riguardo agli accordi siglati e così, l'elenco di IG già incluse può solo essere ampliato con nuove IG non riconosciute dall'UE prima dell'Accordo nella consapevolezza che se non si sono incluse quelle preesistenti lo si è fatto perché c'è stata la cosciente decisione di non accettarle.

Una quarta differenza può, infine, passare più inosservata in quanto riguarda solo i vini e alcolici per i quali vale il periodo stipulato nel comma 4 dell'art. 24 che mira a limitare qualsiasi consolidamento per l'uso continuo nel tempo di diritti su qualsiasi IG di un altro Membro¹⁵.

Detto ciò, risulta più facile valutare l'importanza che può avere, tramite una nuova manifestazione di volontà, anche se ristretta a singoli Stati o ad un ridotto gruppo di Stati, ampliare per certe IG, diverse da vini od alcolici, la protezione goduta da questi ultimi. A ciò si aggiunga che dal 1994, cioè dopo 28 anni da Marrakech, non si verificano in sede multilaterali progressi in alcun aspetto dell'Accordo.

3.2.- Riconoscimento delle IG straniere

Come si è già notato la WTO non è una organizzazione sovranazionale che possa imporre ai Membri regole sul come adempiere gli accordi da loro negoziati e approvati ed i Membri, invece, sono sovrani ed applicano i loro impegni sulla

base delle proprie normative ed istituzioni. Ciò premesso, deve anche dirsi che l'Accordo ci offre parametri definitivi di cosa debba intendere per IG. I Membri, tuttavia, non sono obbligati a riconoscere le IG straniere senza un proprio accertamento di tali requisiti definitivi.

Si è già detto che la definizione di IG è così ampia da consentire l'inclusione di alcune indicazioni che nel territorio di certi Membri possono essere riconosciute come indicazioni di provenienza o marchi collettivi. È anche possibile che sia riconosciuta una IG la quale viene protetta benché questa non indichi un prodotto agricolo o alimentare (includendo i vini e alcolici in questa seconda categoria).

L'art. 22 obbliga i Membri ad offrire mezzi legali per tutelare le IG che sono definite quali "indicazioni che identificano un prodotto come originario del territorio di un Membro, o di una regione o località di detto territorio, quando una determinata qualità, la notorietà o altre caratteristiche del prodotto siano essenzialmente attribuibili alla sua origine geografica". Come si è detto sopra, nei negoziati si è avuta la consapevolezza della difficoltà del riconoscimento di quando, in concreto, si possa stare di fronte ad una IG che risponda alla definizione offerta. Così, l'articolo 24 comma 1 ha previsto la continuità dei negoziati riguardo alla creazione di un sistema multilaterale di notifica e registrazione delle indicazioni geografiche. Oltre il criterio interpretativo restrittivo che cerca di limitare solo ai vini questa negoziazione e non ai prodotti agroalimentari ed altri che non sono vini e alcolici, si è discussa la portata che tale iscrizione possa avere. Si è sostenuta l'idea di massima, che questo registro possa essere costitutivo del diritto che ogni Membro, in base alla propria legislazione, può avere di riconoscere la IG per poi registrarla dando, così, valenza multilaterale alla propria dichiarazione di riconoscimento della esi-

(¹⁵) Secondo l'art. 24 "nessuna disposizione della presente sezione obbliga un Membro ad impedire l'uso continuato e simile di una particolare indicazione geografica di un altro Membro che identifichi vini o alcolici, in relazione a prodotti o servizi, da parte di suoi cittadini o di residenti nel suo territorio che abbiano utilizzato tale indicazione geografica in modo continuato per gli stessi prodotti o servizi o per prodotti o servizi ad essi affini nel territorio di detto Membro (a) per almeno 10 anni prima del 15 aprile 1994 o (b) in buona fede prima di tale data".

stenza nel suo territorio di tale IG. Per altri Stati il registro multilaterale dovrebbe avere un effetto informativo e avrebbe l'utilità di costituire una base nel momento di dover registrare un marchio o una IG in quanto costituisce una prima notizia sulla preesistenza di una IG simile oltre i suoi confini¹⁶.

È nota la discussione provocata dal Regolamento 2081/92 in quanto ha proposto una revisione delle decisioni degli Stati terzi riguardo i loro riconoscimento alle loro IG per ammettere la tutela all'interno della UE¹⁷. Forse sono meno conosciute le reazioni contrarie provocate nel resto degli Stati in base al principio della reciprocità e le diverse esigenze imposte per riconoscere le IG europee oltre i confini del territorio unionale. Questo aspetto ha un significativo impatto pratico perché fin tanto che le IG europee non sono accertate o registrate nei registri degli Stati terzi, qualsiasi persona o impresa può utilizzare dette IG o approfittare della loro rinomanza.

Anche sul registro multilaterale in sede WTO si continua a discutere ma intanto non si arriva a nessun risultato globale. La questione rimane aperta e, per questo motivo, acquistano importanza gli accordi bilaterali che provocano il riconoscimento automatico delle IG ivi incluse.

Si aggiunga che, sia per vini e alcolici sia per gli altri prodotti, le IG che sono incluse nelle liste di un accordo bilaterale sono automaticamente riconosciute dalle controparti, anche se queste

potrebbero avere il diritto di far valere la regola del comma 6 dell'art. 24 del TRIPS riguardante i nomi comuni o divenuti generici.

3.3.- I rapporti tra IG e marchi

Nessuna disposizione del TRIPs considera la possibilità di coesistenza tra IG e marchi, né le limitazioni all'utilizzo di marchi riconosciuti con preesistenza alle IG o ai tempi stabiliti nel comma 4 dell'articolo 24 di cui si dirà dopo.

Al contrario il TRIPs si basa sull'idea di esclusività dei diritti riconosciuti sia a IG sia ai marchi nell'ambito del principio consolidato di *prior in tempore, potior in iure*. Concordemente, l'art. 16, comma 1, del TRIPs, situato nella Sezione 2 riguardante i marchi, concede al titolare di un marchio registrato il diritto "esclusivo" di vietare l'uso nel commercio di segni identici o simili per prodotti o servizi identici o simili qualora tale uso possa comportare un rischio di confusione¹⁸. Lo stesso comma presume che vi sia un rischio di confusione se il segno è identico e dispone che tale diritto non pregiudica eventuali diritti "anteriori".

Da parte sua, il comma 5 del art. 24 dispone che il diritto di un marchio e la sua registrazione non sono compromessi in relazione a una IG se il marchio è stato chiesto o registrato in buona fede o se i diritti al marchio sono stati acquistati con

(¹⁶) Sullo stato attuale del dibattito v. https://www.wto.org/spanish/tratop_s/trips_s/ta_docssec5_s.htm.

(¹⁷) M. Woyce, *The Empire Strikes Back: Australian Trade with the European Union and the conflict over Geographical indications*, in *Agricoltura -Istituzioni- Mercati*, 2004, p. 83, S. Stern, *European regulation 2081/92: an Australian perspective*, in *Agricoltura -Istituzioni- Mercati*, 2004, p. 103; A. Germanò, *Il panel WTO sulla compatibilità del regolamento comunitario sulle indicazioni geografiche con l'accordo Trip's*, in *Agricoltura - Istituzioni - Mercati*, 2005, p.279 e P. Borghi, *Le regole del mercato internazionale*, in L. Costato, A. Germanò e E. Rook Basile, *Trattato di diritto agrario*, Milano, III, pp. 692 e ss.

(¹⁸) Da questa norma e da questa condizione finale ("qualora tale uso possa comportare un rischio di confusione") si trae la conclusione che valga la regola generale secondo la quale in caso di conflitto tra indicazioni geografiche e marchio, vale la precedente registrazione. Si può, inoltre, ritenere sulla scorta della suddetta norma e dalla citata condizione finale che il TRIPs consenta la registrazione successiva delle IG se ciò non comporta rischio di confusione (A. Germanò - M. Ragionieri - E. Rook Basile, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, Torino, II edizione, 2019, p. 237). Ciò nonostante, questa possibilità non si presenta in modo automatico e dipende in via esclusiva della legislazione interna di ogni Stato, il quale può ritenere che lo stesso nome geografico o le altre diverse indicazioni associate al toponimo possano presumersi capaci di provocare tale confusione. Va detto pure che l'Accordo Trips negli art. 22 e 23 concede mezzi legali per proteggere una IG da certi usi vietati ma non per esercitare il diritto ad una eccezione alla regola dell'art. 16, il quale protegge un'altra tipologia di diritto che viene considerato di proprietà. Davanti a questo scenario, deve valorizzarsi la disposizione degli accordi bilaterali che autorizza la coesistenza di una IG ove un marchio simile o uguale sia stato registrato o riconosciuto in precedenza.

l'uso in buona fede (per il trascorso del tempo) prima della data di applicazione delle disposizioni in oggetto nel Membro in questione, per il quale occorre ricorrere all'art. 65 del TRIPs, il quale dispone date diverse a seconda delle categorie di paesi; oppure prima che l'IG fosse protetta nel suo paese d'origine.

L'Accordo UE – Mercosur, invece, concede la possibilità di coesistenza di una IG con un marchio preesistente. Dispone, tuttavia, di tempi più vicini ed anche molto posteriori all'entrata in vigore dell'Accordo TRIPs per riconoscere diritti di uso e di marchi che potrebbero pregiudicare le IG europee. Questo secondo aspetto potrebbe vedersi come un favore ai paesi del Mercosur ma è anche la dimostrazione di una insufficiente efficacia delle disposizioni del TRIPs prima commentate, inefficacia che consente il consolidarsi di diritti acquisiti. In tale ordine di ragionamento, niente può fare supporre che nel caso che l'Accordo bi-regionale non entri in vigore, una nuova negoziazione posteriore anziché tentare di fare valere le disposizioni del TRIPs originali riguardo al consolidamento di diritti acquisiti conceda tempi ancora più lunghi, come questo negoziato ha dimostrato che possa essere fattibile.

Nel caso dell'Accordo UE-Mercosur i tempi supplementari si concedono per certe IG della lista inclusa nel negoziato. Di sicuro, questa lista è stata dettagliatamente costruita in base a dati concreti che determinano le priorità di ogni parte dell'Accordo. L'UE, certamente, vorrà includere quelle IG di cui sa che sono già utilizzate o che, comunque lo saranno a breve. Le controparti, che ben conoscono le loro realtà, cercheranno di assicurarsi il margine di manovra più ampio per evitare domande o richiami interni.

Così, ad esempio, per il caso del parmigiano reggiano si accettano gli usi in buona fede anche dei termini “parmigiano”, “parmigiano” o “Reggiano” se utilizzati in modo continuativo prima della pubblicazione per opposizione dell'indicazione geografica “parmigiano reggiano”. Il termine “grana”

si autorizza a utenti brasiliani che lo abbiano usato in buona fede e in modo continuativo per almeno 5 anni prima della pubblicazione per opposizione dell'indicazione geografica “grana padano”.

3.4.- Altre considerazioni o vantaggi raggiunti con gli accordi

Nell'Accordo UE-Mercosur, come accade anche in altri accordi con risultati ancora più vantaggiosi per l'UE¹⁹, si stabiliscono per 30 IG europee i tempi entro i quali i firmatari si impegnano nei confronti dell'Unione Europea a fare cessare l'utilizzo di IG anche nei casi in cui già esista un diritto acquisito secondo il diritto interno di quei paesi. Pur essendo un impegno assai delicato e di difficile applicabilità, si tratta di una disposizione correttiva che vale la pena mettere in evidenza. È vero che gli Stati possono impegnarsi politicamente per far cessare i diritti acquisiti tramite questo tipo d'accordo, ma d'altra parte, per i singoli, si verificherà una lesione al diritto di proprietà privata che ciascuno potrà far valere in conseguenza di tale decisione davanti ai tribunali nazionali. In molti paesi, per l'esempio dell'Argentina, è abbastanza difficile riconoscere la responsabilità dello Stato in generale, ancor di più quando si tratta di responsabilità da atti leciti, soprattutto quando il provvedimento non è adottato tenendo conto di interessi collettivi come la salute o l'ambiente. Diventa ancor più difficile, come accade in questo caso, individuare in capo allo Stato una responsabilità nei confronti dei titolari di diritti agli IG stranieri. Ciò nonostante, deve considerarsi che se uno Stato firma un impegno simile è perché ha considerato la fattibilità del suo adempimento e perché ha valutato non solo l'applicazione al suo interno di una regola di diritto ma anche la possibilità di misure di stimolo ed altre atte a condurre gli utenti coinvolti a smettere di usare queste indicazioni nei tempi previsti, non neces-

⁽¹⁹⁾ Cfr. ad esempio l'Accordo con il Cile.

sariamente brevi²⁰.

Nell'Accordo con il Mercosur si estende la protezione delle IG elencate anche quando sono utilizzate per indicare prodotti "comparabili", mentre nell'Accordo con Canada la protezione si limita ad una stessa "classe" di prodotti. In questo Accordo, come in tanti altri, si disciplinano anche situazioni controverse o che possano suggerire possibili conflitti in tempi prossimi, come le questioni relative a nomi divenuti generici o alle IG composte con nomi generici, varietà vegetali o razze animali.

4.- Considerazioni finali

Come giuristi analizziamo le norme. In questo senso si intende indirizzare l'attenzione, nel momento di valutare la convenienza o meno di un Accordo che tratta aspetti regolati dal sistema della WTO, al rapporto tra le regole multilaterali e l'accordo in questione. Dal confronto tra Accordo e quadro multilaterale si può ottenere un primo orientamento per detta valutazione.

Come agraristi, siamo consapevoli che gli accordi commerciali si scrivono con parole di diritto ma trattano questioni economiche. È necessario, per questo motivo, fare pure i conti con il significato economico di ogni questione trattata e applicare un criterio di costi e benefici.

ABSTRACT

Il lavoro descrive, nell'ambito delle relazioni internazionali, il rapporto tra accordo TRIPs ed accordi bilaterali o interregionali con particolare riguardo alle indicazioni geografiche. Dopo aver chiarito che il WTO non è una organizzazione internazionale, vengono individuate le condizioni necessa-

rie per costituire unioni doganali e zone di libero scambio.

Riguardo alle indicazioni d'origine, si trattano gli aspetti fondamentali del TRIPs, facendo riferimento anche alle peculiari questioni rimandate a futuri negoziati, offrendo alcuni spunti per potenziare la tutela delle indicazioni geografiche negli accordi regionali, ferma restando l'efficacia territoriale limitata ai paesi firmatari. Vengono, inoltre, presi in considerazione alcuni esempi di accordi regionali, tra cui principalmente l'Accordo UE – Mercosur evidenziando, tra l'altro, come una volta raggiunto l'accordo, i ritardi nell'approvazione dello stesso vadano a discapito della protezione delle indicazioni geografiche e degli interessi commerciali europei.

The work describes, in the context of international relations, the relationship between the TRIPs Agreement and bilateral or interregional agreements with regard to geographical indications. After clarifying that the WTO is not an international organization, the necessary conditions are identified to establish customs unions and free trade areas.

About indications of origin, the fundamental aspects of TRIPs are dealt with, also referring to the specific issues referred to future negotiations, offering some ideas to enhance the protection of geographical indications in regional agreements, without prejudice to the territorial effectiveness limited to the signatory countries. In addition, some examples of regional agreements are taken into consideration, including mainly the EU – Mercosur Agreement, highlighting, among other things, how once the agreement has been reached, the delays in approving it are detrimental to the protection of European geographical indications and EU commercial interest..

□

⁽²⁰⁾ Nel caso dell'Accordo con il Mercosur i tempi sono, a seconda di quale IG, di 5, 7 o 10 anni.

L'accordo di partenariato UE-Giappone: L'impatto sull'agricoltura e sulla filiera alimentare

Giulia Torre

1.- Considerazioni introduttive

L'Accordo di Partenariato UE-Giappone, entrato in vigore il 1° febbraio 2019, con i suoi 23 capitoli e numerosi allegati ha creato quella che è stata definita la zona di libero scambio più estesa del

mondo¹. La conclusione dell'*agreement* – il più ampio che l'Unione europea e il Giappone abbiano concluso fino ad oggi² - mira a dimostrare, nelle parole dell'allora presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker, che «il commercio non è solo una questione di quote e tariffe, o milioni e miliardi, bensì una questione di valori, principi ed equità³».

Invero, nonostante le importanti differenze culturali che caratterizzano le parti, l'Accordo mira ad andare oltre le questioni tariffarie definendo regole condivise e avvicinando i rispettivi standard produttivi. Con l'ulteriore obiettivo, nella prospettiva europea, di realizzare compiutamente la *policy* lanciata con l'iniziativa «Global Europe: competing in the world» del 2006 e confermata con la strategia «*Trade for All*» del 2015⁴, così contri-

(¹) Così Commissione europea, *Comunicato stampa. EU-Japan trade agreement enters into force*, 31 gennaio 2019. Per l'analisi degli accordi di partenariato si rimanda a L. Costato, *Protezionismo e accordi bilaterali: l'emergere di nuovi modelli di regolazione nel commercio internazionale dei prodotti alimentari*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2017; I. Trapè, *Le indicazioni geografiche tra territorio e mercato internazionale*, in Aa. Vv., *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza*, a cura di S. Carmignani e N. Lucifero, Napoli, 2020, p. 469; L. Pastorino, *Gli accordi commerciali bilaterali e plurilaterali*, in Aa.Vv., *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, Milano, 2021, p. 84. Per quanto attiene alla protezione delle indicazioni geografiche nell'Accordo TTIP, si veda L. G. Vaqué, *La protección de las indicaciones geográficas de origen en el marco de las negociaciones del TTIP*, in Aa. Vv., *La tutela dell'origine dei prodotti alimentari in Italia, nell'Unione europea e nel commercio internazionale*, Atti del Convegno di Alessandria del 21-22 maggio 2015, a cura di A. Germanò e V. Rubino, Milano, 2015 p. 159; B. O'Connor, *The legal protection of GIs in TTIP: is there an alternative to the CETA Outcome*, presentato al 145^{esimo} seminario EAAE Seminar, Parma, 2015; M. Alabrese, *TTIP e agroalimentare. Prime riflessioni a margine delle proposte dell'Unione europea nella negoziazione della trans-atlantic trade and investment partnership*, in Riv.dir.agr., 2016, p. 234. Sul CETA si veda B. O'Connor, *Geographical Indications in CETA, the Comprehensive Economic and Trade Agreement between Canada and the EU*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2015, p. 61; B. Awad, M. S. Cadogan, *CETA and the Future of Geographical Indications Protection in Canada*, CIGI Papers, 131, 2017; G. Miribung, *Inquadramento delle indicazioni geografiche tra TRIPS e CETA: qualche osservazione*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2019, p. 23. Sulla protezione delle indicazioni geografiche relative ai vini e alle bevande spiritose, nell'Accordo CETA, si veda B. La Porta, *Wines and spirits in the comprehensive and economic trade agreement (CETA): an analys*, in Riv. dir. econom. trasp. amb., 2021, vol XIX, p. 15. In merito al mercato internazionale dei prodotti alimentari, e in particolare alle regole tecniche e alle regole sanitarie e fitosanitarie, si rimanda a A. Germanò, *Il cibo nel diritto internazionale del mercato dei prodotti agricoli: disciplina e controversie*, in Agr. Ist. Merc., 2009, 1-2. p. 85.

(²) Il Giappone, dopo la Cina, è il secondo partner commerciale dell'Unione europea in Asia, ed è il sesto partner commerciale europeo a livello mondiale, mentre l'Europa è il terzo più importante per il Giappone. Insieme, l'Unione europea e il Giappone rappresentano circa un terzo del PIL mondiale. Per un'analisi economica, si veda, B. Stiftung, *EU-Japan: Free trade agreement a sign of commitment to economic cooperation*, in *Future Social Market Economy, Policy Brief*, 2017, 1, p. 1.

(³) V. il Comunicato stampa della Commissione europea cit. *supra* a nota 1. La dichiarazione così prosegue: «L'accordo garantisce che i nostri principi in settori quali il lavoro, la sicurezza, il clima e la protezione dei consumatori rappresentino lo standard di eccellenza globale. Tutto ciò è possibile solo quando la collaborazione è con un partner ideale, da cui ci separano migliaia di chilometri, ma al quale siamo uniti nell'amicizia e nei valori».

(⁴) Si veda Commissione europea, *Comunicazione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Europa globale: competere nel mondo. Un contributo alla strategia per la crescita e l'occupazione dell'UE*, COM(2006)567 final, Bruxelles, 4 dicembre 2006. Il documento oltre a confermare l'impegno europeo nelle negoziazioni multilaterali, apre la strada a nuove proposte per una nuova generazione di accordi di partenariato. L'Europa ha di conseguenza avviato una serie di negoziazioni con vari partner asiatici. Il documento di *policy* è stato ulteriormente modificato e aggiornato nel 2015, con il report Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Commercio per tutti. Verso una politica commerciale e di investimento più responsabile*, COM(2015)497/4,

buendo a stabilire le regole del commercio globale⁵.

Dal 1959, quando il primo ministro giapponese inaugurò l'inizio ufficiale delle relazioni bilaterali con le allora Comunità Europee, il rapporto Unione europea-Giappone⁶ si è evoluto notevol-

mente⁷, passando da un'iniziale diffidenza dei contraenti al riconoscimento del ruolo degli stessi quali partner strategici, forieri di valori condivisi. L'inversione di tendenza è stata possibile grazie alla sottoscrizione dell'Accordo di Partenariato Economico (APE)⁸ e dell'Accordo di Partenariato

Bruxelles, 15 ottobre 2015. Tale Comunicazione, oltre a sottolineare l'esigenza di sviluppare accordi di partenariato di ultima generazione definisce l'Accordo UE-Giappone come una priorità strategica. La Commissione europea ha ulteriormente rivisto la propria politica commerciale con Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Riesame della politica commerciale – una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva* (COM(2021)66 final, Bruxelles, 18 febbraio 2021). In esso si evidenzia nuovamente, tra l'altro, la necessità di aggiornare urgentemente le regole commerciali globali, di sfruttare i vantaggi degli accordi commerciali dell'UE e di aumentare la capacità dell'Unione di perseguire i propri interessi e far valere i propri diritti, anche autonomamente, attraverso la negoziazione di accordi commerciali di nuova generazione rafforzando l'applicazione degli accordi esistenti. Gli accordi cd. di *prima generazione*, ossia gli accordi che sono stati conclusi prima del 2006, hanno una portata più limitata e, in genere, riguardano solo il commercio di beni. Ad esempio, sono accordi di prima generazione quelli conclusi in passato con la Svizzera, i paesi del Mediterraneo, il Sud Africa o il Cile, che si concentravano sull'espansione delle esportazioni dell'UE tramite la soppressione dei dazi doganali. Sono accordi commerciali cd. di *nuova generazione*, oltre al CETA con il Canada (*Comprehensive Economic and Trade Agreement*), quelli conclusi con la Corea del Sud, Costa Rica, Colombia e Perù, accordi che interessano nuovi settori e comprendono norme che assicurano che gli scambi vadano di pari passo con lo sviluppo sostenibile. Sugli elementi comuni degli accordi commerciali di ultima generazione si veda G. M. Ruotolo, *Gli accordi commerciali di ultima generazione dell'Unione europea e i loro rapporti col sistema multilaterale degli scambi*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2016, 2, p. 329. Le negoziazioni del TTIP con l'America (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*), iniziate nel 2013, sono terminate alla fine del 2016 senza risultati. Si veda Commissione europea, *Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'attuazione degli accordi di libero scambio 1° gennaio 2016 – 31 dicembre 2016* (COM(2017)654 final, Bruxelles, 9 novembre 2017).

(⁵) Per un approfondimento in merito alla prospettiva giapponese, v. H. Suzuki, *The new politics of trade: EU-Japan*, in *Journal of European Integration*, 2017, p. 879.

(⁶) Per quanto attiene invece al rapporto Italia-Giappone, si ricorda che il 25 agosto 1866 Italia e Giappone firmarono il «Trattato di amicizia e commercio», segnando l'instaurazione di relazioni diplomatiche bilaterali tra i due Paesi. Grazie alla conclusione di questo accordo, l'Italia iniziò il commercio di *sanranshi* (scatole di uova di baco da seta) e diede un *input* positivo alla produzione bachicola italiana che stava vivendo un periodo di crisi.

(⁷) Nei rapporti UE-Giappone sono state evidenziate tre fasi principali. La prima e la seconda fase delle relazioni UE-Giappone sono descritte in C. De Prado, *Prospects for the EU-Japan Strategic Partnership, a Global Multi-Level and Swot Analysis*, in *EU-Japan Centre for Industrial Cooperation*, 2014, p. 12. La prima fase, dagli anni '60 agli anni '80, è stata caratterizzata da freddezza nelle relazioni diplomatiche e da pesanti dispute commerciali (si veda sul punto anche O. Frattolillo, *Theoretical Divides in Japan-EU Diplomatic Dialogue, The path from the Cold War Era to the New Millennium*, in *Processi storici e politiche di pace*, 2012, vol. 11-12., p. 57). Solo durante gli anni '80, il Giappone e l'Europa hanno iniziato un dialogo politico bilaterale e, nel 1984, hanno tenuto la loro prima riunione ministeriale. Si apriva così la seconda fase, dagli anni 1990 al 2010, caratterizzata da un dialogo politico sviluppato attraverso incontri annuali aventi ad oggetto non solo aspetti economici, ma anche temi politici e culturali. Una prima interessante convergenza venne trovata nella Dichiarazione dell'Aia del luglio 1991, sottoscritta durante la prima riunione annuale dall'allora primo ministro giapponese Toshiki Kaifu e il presidente della Commissione europea, con la quale venivano individuati valori di base condivisi e si indicano una lista di obiettivi congiunti in campo politico ed economico. Si veda sul punto Commissione europea, *Comunicato stampa, EC/Japan relations*, memo 93/1, 14 gennaio 1993. Iniziava così la *decade della cooperazione Europa-Giappone*, volta al rafforzamento del partenariato economico e commerciale tra le parti. Durante tale fase la Commissione europea presentava il primo documento contenente una strategia globale nei confronti del Giappone (v. Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Consiglio. Europa e Giappone, le prossime mosse*. COM (95) 73 final, Bruxelles, 8 marzo 1995) e le parti adottavano un Piano d'azione per la cooperazione UE-Giappone (*An Action Plan for EU-Japan Cooperation, European Union – Japan Summit, Brussels*, 2001) col dichiarato intento di utilizzare il dinamismo della globalizzazione a beneficio di tutti. Nonostante l'evidente rafforzamento dei rapporti tra le parti, sia la dichiarazione dell'Aia che il piano d'azione sono stati considerati privi di focalizzazione strategica e capacità. In C. De Prado, *Towards a Substantial EU-Japan Partnership*, in *European Foreign Affairs Review*, 22, 2017, p. 435, l'autore evidenzia come il Giappone sia sembrato trascurare il significato della relazione con l'Unione europea per privilegiare la propria alleanza con gli Stati Uniti. Sul punto v. inoltre Y. Hosoya, *The evolution of the EU-Japan relationship: towards a 'normative partnership'?*, in *Japan Forum*, 2012, p. 318. Nel testo da ultimo è ricostruita dettagliatamente dal punto di vista giapponese l'evoluzione delle relazioni tra Europa e Giappone, e si evidenzia come sia la cooperazione volta a consolidare norme essenziali – ossia la condivisione di norme - a rendere la relazione tra Europa e Giappone maggiormente significativa. Attraverso tale condivisione il Giappone e l'Unione europea stavano iniziando a diventare partner strategici globali.

(⁸) V. Decisione (UE) 2018/966 del Consiglio, del 6 luglio 2018, relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, dell'Accordo di partenariato economico tra l'Unione europea e il Giappone.

Strategico (APS)⁹ che, nel promuovere valori e principi democratici comuni, hanno consentito di pervenire a una più stretta cooperazione politica ed economica su un ampio raggio di aspetti, inclusa la produzione alimentare.

L'Accordo di Partenariato Economico, oggetto della presente analisi, si connota per un'indubbia rilevanza politica, determinata dal particolare contesto nel quale esso è stato raggiunto, oltre che per i rilevanti benefici economici a favore delle aziende e delle economie nazionali delle parti¹⁰. Sotto il profilo regolatorio, invece, l'*agreement* è stato generalmente ritenuto privo di innovazione ed ambizione rispetto ad altri accordi, tra i quali il *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) e il *Comprehensive Economic and Trade Agreement* (CETA), principalmente a causa della centralità data a questioni tradizionali – *in primis*, la riduzione delle tariffe doganali nel settore degli autoveicoli, dell'elettronica e dei prodotti agricoli – tipicamente oggetto degli accordi di prima generazione¹¹. Non si può non rilevare, al contempo, come l'Accordo *de quo* rappresenti la più compiuta realizzazione della volontà europea di aggior-

nare le regole commerciali globali attraverso la negoziazione di accordi commerciali bilaterali¹². Di particolare interesse appaiono, quindi, le implicazioni che ne derivano per il commercio internazionale e, nello specifico, per il mercato dei prodotti agroalimentari, in ragione della volontà in capo all'Unione europea di raggiungere una globalizzazione «più sostenibile ed equa»¹³ anche attraverso la promozione ed esportazione dei propri valori e modelli giuridici.

A fronte di un siffatto panorama, il presente contributo si propone di delineare brevemente il contesto nel quale l'Accordo di Partenariato Economico è stato modellato, così da tratteggiarne gli elementi precipui ed essenziali, per poi analizzare gli effetti dell'*agreement* tanto sulle regole di produzione e circolazione degli alimenti, quanto sulle previsioni che incidono sulla tutela e sulla promozione della qualità dei prodotti agricoli e alimentari, dedicando particolare attenzione alla protezione comunemente accordata alle indicazioni geografiche quale esempio di condivisione di modelli giuridici in paesi, l'Unione europea e il Giappone, aventi tradizioni giuridiche significati-

(⁹) Con la decisione (UE) 2018/1197 del Consiglio, del 26 giugno 2018, viene autorizzata la firma a nome dell'Unione dell'APS, con riserva della conclusione dell'Accordo, e se ne dichiara la parziale applicazione provvisoria. Tra le clausole che trovano applicazione provvisoria vi sono gli articoli 27 e 28, con i quali l'Unione europea e il Giappone si impegnano a intensificare la cooperazione sulle politiche relative all'agricoltura, lo sviluppo rurale, la gestione delle foreste, l'agricoltura sostenibile, la sicurezza alimentare, l'integrazione dei requisiti ambientali nella politica agricola, nelle politiche di promozione e di qualità dei prodotti agroalimentari, comprese le indicazioni geografiche, la produzione biologica, le prospettive sull'agricoltura a livello internazionale, la gestione sostenibile delle foreste e i collegamenti tra le politiche in materia di agricoltura sostenibile, sviluppo rurale e silvicoltura, nonché su quelle relative all'ambiente e ai cambiamenti climatici, su ricerca e innovazione relative all'agricoltura e alla gestione delle foreste, e sulle politiche della pesca.

(¹⁰) Un'analisi eseguita dalla Direzione Generale della Commissione per il Commercio ha stimato che i guadagni dell'UE derivanti dall'Accordo ammontano a 33 miliardi di euro (lo 0,14% del PIL aggiuntivo), accompagnati da un aumento delle esportazioni verso il Giappone di 13 miliardi di euro. L'impatto macroeconomico per il Giappone è stato stimato in 29 miliardi di euro in termini assoluti, ma quattro volte più alto (0,6%) in termini relativi. Questi effetti dovrebbero concretizzarsi entro l'anno 2035, quando l'Accordo sarà completamente attuato. V. Commissione europea, *The economic impact of the EU-Japan Economic Partnership Agreement (EPA)*, 2018. È stato stimato che la Brexit riduce il guadagno reale derivante dall'Accordo per il Giappone, in termini di PIL, del 14%. D'altra parte, l'Accordo commerciale costituisce anche un sostegno per le imprese giapponesi che ora operano nel Regno Unito ma che hanno perso l'accesso al mercato unico dopo l'uscita del Regno Unito dall'UE. V. M. Frenkel, B. Walter, *The EU-Japan Economic Partnership Agreement: Relevance, Content and Policy Implications*, in *Intereconomics: Review of European Economic Policy*, 52, 2017, p. 361. Si veda inoltre S. Mutsvangwa, C. R. Parsons, N. Shrestha, *Japan's trade agreements aren't "window dressing" after all*, in *The International Trade Journal*, 2019, p. 176.

(¹¹) V. nota 4.

(¹²) Ciò a causa del fallimento delle negoziazioni dell'Accordo TTIP con gli USA e l'applicazione solo provvisoria dell'Accordo CETA con il Canada. Per le policy europee in materia; v. nota 5.

(¹³) Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Riesame della politica commerciale – una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva*, COM(2021)66 final, Bruxelles, 18 febbraio 2021, p.10.

vamente diverse¹⁴.

2.- L'Accordo di Partenariato UE-Giappone: elementi salienti.

Il primo ciclo di negoziati sull'Accordo di Partenariato Economico UE-Giappone si è tenuto nell'aprile 2013 a Bruxelles. Benché durante il vertice dell'anno successivo il primo ministro giapponese Abe e l'allora presidente della Commissione europea Jean-Claude Juncker confermassero l'obiettivo di raggiungere un accordo di principio entro il 2015, l'anno seguente la scadenza veniva posticipata all'inizio del 2016 e poi ulteriormente rinviata. Ad ostacolare il raggiungimento dell'Accordo era la difficoltà di raggiungere un compromesso in merito alla riduzione delle tariffe doganali: alla richiesta, avanzata dai negoziatori giapponesi di eliminare i dazi sulle auto, sui ricambi auto e sui prodotti elettronici, si contrapponeva infatti l'esigenza dei negoziatori europei di eliminare le tariffe sui prodotti agricoli e di alleg-

gerire i regolamenti sulla partecipazione delle imprese europee agli appalti pubblici¹⁵. Dopo quattro anni di negoziati, il 6 luglio 2017 l'Unione europea e il Giappone annunciavano di aver raggiunto un accordo sui principali elementi del testo, per arrivare alla sua finalizzazione, in tempi particolarmente brevi, l'8 dicembre dello stesso anno¹⁶.

Due eventi principali sono risultati determinanti per il raggiungimento dell'Accordo: la politica commerciale avviata a seguito delle elezioni presidenziali americane del novembre 2016, con il conseguente ritiro da parte dell'amministrazione statunitense dal *Trans-Pacific Partnership* (TPP)¹⁷ e il congelamento dei negoziati del *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP), e la decisione del Regno Unito di lasciare l'Unione europea in seguito alla volontà espressa dai cittadini nel referendum del giugno dello stesso anno¹⁸. Questi accadimenti hanno avuto un impatto significativo sulla percezione dell'economia globale e della politica mondiale da parte dei leader europei e giapponesi e sulle loro preferenze

(¹⁴) Non sarà qui possibile analizzare le questioni relative alla costituzionalità e democraticità dell'accordo. Considerazioni critiche in tal senso sono state sollevate in relazione all'Accordo TTIP e del CETA, in particolare in merito al capitolo sugli investimenti, alla clausola ISDS (*Investor state dispute settlement*) e della sua declinazione come ICS (*International Court System*) – non presente nell'Accordo UE-Giappone ma attualmente oggetto di separata negoziazione. Tali aspetti sono stati analizzati anche dalle Corti costituzionali di alcuni Stati membri nonché, in relazione alla compatibilità con i Trattati UE, dalla Corte di Giustizia. Il tema interessa, sebbene in misura minore, anche l'Accordo con il Giappone, in particolare in relazione alla carenza di trasparenza dei negoziati e al ruolo assunto dal Parlamento europeo, il quale durante i negoziati ha svolto un ruolo di mero osservatore, senza la possibilità di esprimere un'opinione sulle decisioni che vengono prese dai Comitati. Non essendo inoltre previsto alcun meccanismo di responsabilità parlamentare o pubblico dei Comitati per le loro decisioni, potrebbe essere presente un deficit democratico in grado, potenzialmente, di minare l'equilibrio di poteri tra le istituzioni europee. Si veda sul punto il ricorso promosso dall'organizzazione no profit Foodwatch al Mediatore europeo, in relazione al CETA, del 20 novembre 2021. Sull'opacità della fase di formazione degli accordi e le conseguenti distorsioni istituzionali si veda G. Micciarelli, *CETA, TTIP e altri fratelli. Il contratto sociale della post-democrazia*, in *Politica del diritto*, 2017, 2, p. 233. Per approfondimenti si veda inoltre A. Algostino, *Transatlantic Trade and Investment Partnership: quando l'impero colpisce ancora?*, in *Costituzionalismo.it*, 2014, 1; M. C. Cadilhac, C. Rapoport, *In Between Seats*... *The Conseil constitutionnel and the CETA*, in *European papers*, 2018, vol. 3, 2, p. 811.; e A. Algostino, *ISDS (Investor-State Dispute Settlement), il cuore di tenebra della global economic governance e il costituzionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, 1, p. 157. In merito agli accordi di partenariato che contengono la clausola ISDS e di espropriazione indiretta, si veda C. Salvi, *Trattato transatlantico, espropriazione indiretta e costo dei diritti*, in *Democrazie e diritto*, 2015, 2, p. 41.

(¹⁵) V. H. Yoshimatsu, *The EU-Japan free trade agreement in evolving global trade politics*, in *Asia Eur J.*, 2020, 18, p. 432. Per approfondire l'evoluzione delle negoziazioni relative all'Accordo UE-Giappone, si rimanda a M. F. Larsén, *Parliamentary Influence Ten Years after Lisbon: EU Trade Negotiations with Japan*, in *Journal of Common Market Studies*, 2020, 58(6), p. 1540.

(¹⁶) V. Commissione europea, *Comunicato stampa. EU and Japan finalise Economic Partnership Agreement*, 8 dicembre 2017.

(¹⁷) I restanti undici paesi hanno deciso di rinvigorire i negoziati su un TPP rinnovato, il *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* (CPTPP), sotto la leadership del Giappone.

(¹⁸) Il Giappone e il Regno Unito hanno iniziato ufficialmente le negoziazioni per un accordo di libero commercio nel giugno 2020, da costruirsi sul fondamento dell'Accordo UE-Giappone. L'accordo è stato sottoscritto il 23 ottobre 2020.

per gli affari diplomatici¹⁹, dando un rinnovato impulso agli sforzi compiuti dall'Unione europea e dal Giappone per il raggiungimento di un partenariato commerciale bilaterale. L'Accordo UE-Giappone ha così assunto una valenza simbolica avverso i movimenti protezionistici in crescita in tutto il mondo ed è divenuto uno strumento politico per segnalare l'impegno verso il libero commercio e la cooperazione internazionale²⁰, dimostrando la capacità dei contraenti di resistere al protezionismo e promuovere un sistema internazionale basato sulle regole²¹.

Dal punto di vista tariffario, le parti hanno concordato di eliminare gradualmente la quasi totalità dei dazi con la previsione di periodi di transizione piuttosto lunghi. Sin dall'entrata in vigore dell'Accordo, il Giappone ha eliminato l'86% delle tariffe, per arrivare a eliminarne il 97% entro i quindici anni successivi. L'Unione europea ha liberalizzato il 96% delle linee tariffarie per le merci giapponesi, per arrivare al 99% entro quin-

dici anni²². L'Accordo ha così determinato, nel primo anno di applicazione, un aumento del commercio di merci con il Giappone del 5,8% nel 2019 rispetto all'anno precedente, parimenti sia per le esportazioni che per le importazioni dell'Unione europea²³.

L'*agreement*, tuttavia, non si limita a intervenire sulle questioni tariffarie, ma interviene su numerosi settori politici supplementari²⁴ quali appalti pubblici, scambi di servizi (servizi postali, telecomunicazioni, trasporto marittimo internazionale, servizi finanziari, circolazione del personale delle società), governo societario, tutela delle piccole imprese, concorrenza, una clausola antifrode, misure in materia di proprietà intellettuale, diritti umani e standard lavorativi²⁵, rimozione di ostacoli tecnici al commercio, regole di origine²⁶, protezione dei dati e *privacy*. Viene inoltre riconosciuta l'importanza della trasparenza nel commercio internazionale e negli investimenti, con molteplici previsioni di attuazione a beneficio dei contraenti,

(¹⁹) Sul punto si veda J. Grübler, O. Reiter, R. Stehrer, *On the new gold standard in EU trade integration: reviewing the EU-Japan EPA*, in *Empirica*, 2021, vol. 48(3), p. 611. Per una analisi della interconnessione tra gli accordi, e l'impatto di questi fattori sull'Accordo UE-Giappone, si veda H. Yoshimatsu, *The EU-Japan free trade agreement in evolving global trade politics*, in *Asia Eur. J.*, 2020, 18, p. 429.

(²⁰) La conclusione di altri accordi di libero scambio globali sembra essere divenuta particolarmente importante sia per il Giappone – e per la politica economica del primo ministro Abe, la cd “*Abenomics*” – sia per l'Unione europea, la quale mira a limitare il crescente scetticismo nei confronti del libero scambio. V. R. Korteweg, *The end of the transatlantic trade consensus?* in *Centre for European Reform insight*, 2017; S. Urata, *The rise of protectionism and Japan's trade policy*, in *AJISS-Commentary*, 2017, 243; V. M. Frenkel, B. Walter, *The EU-Japan Economic Partnership Agreement: Relevance, Content and Policy Implications*, in *Intereconomics: Review of European Economic Policy*, 2017, vol. 52(6), p. 361.

(²¹) Commissione europea, *EU-Japan economic partnership agreement, infographic on why it matters*, 2018.

(²²) V. articolo 2.8 e allegato 2-A dell'Accordo UE-Giappone.

(²³) V. Commissione europea, *EU-Japan EPA Progress Report, 1° febbraio 2019- 31 gennaio 2020*, 2020, p.8. Durante il secondo anno di applicazione dell'Accordo, invece, si è riscontrata una temporanea riduzione del commercio a causa della pandemia da Covid-19. V. Commissione europea, *EU-Japan EPA Progress Report, 1 February 2020 – 31 January 2021*, 2021, p.7.

(²⁴) In merito, è stato evidenziato un forte parallelismo tra l'Accordo di partenariato UE-Giappone e l'Accordo di libero scambio UE-Corea: entrambi gli accordi hanno una struttura comune e le disposizioni sono spesso simili, se non identiche, entrambi gli accordi rientrano tra gli accordi di libero scambio di ultima generazione, in quanto coprono settori politici supplementari e gli accordi affrontano le barriere non tariffarie in modi simili. V. G. Felbermayr, F. Kimura, T. Okubo, M. Steininger, *Quantifying the EU-Japan Economic Partnership Agreement*, in *Journal of the Japanese and International Economies*, 2019, 51, p. 110.

(²⁵) Il capitolo 16, dedicato al commercio e allo sviluppo sostenibile, sottolinea che gli standard ambientali e lavorativi non dovrebbero essere implementati in modo discriminatorio e non dovrebbero mai essere abbassati per aumentare la competitività, e riafferma l'importanza degli standard proposti dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) e l'impegno per gli accordi ambientali multilaterali come la Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici (1992) e – per la prima volta in un accordo commerciale dell'UE – l'Accordo di Parigi. V. J. Grübler, O. Reiter, R. Stehrer, *The EU-Japan EPA: A Case for Non-tariff Measures*, in *CESifo Forum, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München*, 2019, vol. 20(02), p. 17.

(²⁶) Le regole e le procedure di origine sono contenute nel capo 3 dell'Accordo, corredato degli Allegati da 3-A a 3-F. Per la descrizione delle disposizioni relative all'origine delle merci, si rimanda ad Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, *Circolare n. 1/D, Accordo di Partenariato Economico fra Unione Europea e Giappone. Indicazioni e modalità applicative*, protocollo 7622/R.U., 22 gennaio 2019.

degli *stakeholders*, e del pubblico²⁷, così come il dichiarato impegno delle parti a cooperare sulla sua promozione in ambito bilaterale, regionale e multilaterale²⁸.

Proprio la carenza di trasparenza e democraticità delle procedure di negoziazione ha suscitato alcune critiche da parte della società civile²⁹. Nonostante il Trattato di Lisbona abbia potenziato il ruolo del Parlamento europeo nel processo decisionale di approvazione degli strumenti patti-

zi³⁰, e l'*European Ombudsman* nel 2015 abbia delimitato la legittimità delle *policy* di *non disclosure*³¹, i primi *draft* di alcune parti dell'accordo sono stati diffusi dall'associazione ambientalista Greenpeace nel giugno 2017 e le posizioni negoziali dell'Unione europea sono rimaste in larga misura riservate. In Giappone non si è avuta alcuna consultazione pubblica e solo dopo il raggiungimento dell'accordo di principio, nel luglio 2017, è stato rilasciato un documento informativo di

(²⁷) Il Capitolo 17 dell'Accordo è dedicato alla previsione di un contesto normativo trasparente, nel quale l'introduzione o la modifica di misure di generale applicazione è prontamente pubblicata insieme con la spiegazione degli obiettivi e della logica, quando possibile su strumenti elettronici e in inglese, con previsione di un intervallo ragionevole tra la pubblicazione e l'entrata in vigore delle disposizioni. Inoltre, è previsto che su richiesta si risponda in un periodo ragionevole a domande presentate dall'altra parte, o si forniscano informazioni in merito a misure di generale applicazione; si rendano pubblici i nomi e gli indirizzi delle autorità competenti e si predispongono meccanismi adeguati a rispondere alle richieste. Sulla trasparenza della legislazione doganale e delle leggi e regolamenti in materia commerciale v. art. 4.1 lettera b) e art. 4.3 dell'Accordo. La trasparenza è inoltre richiesta nelle inchieste *antidumping* e sui dazi compensativi (art. 5.12), sulle misure SPS (art. 6.11) e TBT (art. 7.7 e 7.9.2), sull'applicazione e procedure di approvazione degli additivi alimentari (allegato 6). Particolari misure sono inoltre previste in caso di sviluppo di disposizioni tecniche o procedure di valutazione di conformità che possono avere un effetto significativo sul commercio (art. 7.9.1): in tal caso si richiede alle parti di svolgere procedure di consultazione disponibili al pubblico e renderne i risultati pubblici, consentire alle parti di partecipare alle procedure di consultazione e, durante tali procedure, tenerne in considerazione l'opinione, rendere pubblici i risultati della valutazione d'impatto e fornire un resoconto in inglese. Ulteriori norme in materia di trasparenza riguardano l'ingresso e il soggiorno temporaneo di persone fisiche per motivi professionali (art. 8.20), le procedure in materia di licenze (art. 8.30 e seguenti), l'uso di reti e servizi pubblici di trasporto e telecomunicazioni (art. 8.53), il roaming mobile internazionale (art. 8.57), il diritto della concorrenza (art. 11.7), la proprietà intellettuale (art. 14.2 e 14.6), la corporate governance (capitolo 15), il commercio e lo sviluppo sostenibile (capitolo 16 e in particolare art. 16.10).

(²⁸) V. art. 17.7 dell'Accordo.

(²⁹) Seppure, come rilevato da M. Alabrese, *TTIP e agroalimentare. Prime riflessioni a margine*, op. cit., p. 211, la società civile non si sia opposta all'Accordo UE-Giappone con la stessa intensità riservata all'Accordo TTIP (*Trans-atlantic trade and investment partnership*), in Italia il movimento STOP TTIP ha lanciato una campagna anche contro l'accordo UE-Giappone (JEFTA). La petizione su charge.org, intitolata *Stop JEFTA and its cohorts at the International Court of Justice*, ha raccolto 86.000 firme, e il movimento internazionale Via Campesina e il Coordinamento europeo Via Campesina hanno richiesto, insieme con il Movimento degli agricoltori familiari del Giappone, nel maggio 2017, la fine immediata dei negoziati. Inoltre, diverse organizzazioni, tra cui Foodwatch, Vrijschrift, AITEC, PowerShift, Corporate Europe Observatory, LobbyControl, The Mainichi, Greenpeace, Nikkei, hanno pubblicato report critici sull'Accordo, sottolineando peraltro la carenza di trasparenza dei negoziati.

(³⁰) Il Trattato di Lisbona ha stabilito che il Parlamento sia immediatamente e pienamente informato in tutte le fasi della procedura (art. 188N del Trattato di Lisbona, oggi art. 218 TFUE) e ha aperto la strada alla prassi per la quale la Commissione informa ed espone al Parlamento le ragioni in base alle quali intenda proporre al Consiglio l'applicazione provvisoria di un accordo. Per un approfondimento sulle prerogative del Parlamento europeo a seguito del Trattato di Lisbona si veda E. Baroncini, *L'Unione Europea e la procedura di conclusione degli accordi internazionali dopo il Trattato di Lisbona*, in *Cuadernos de derecho transnacional*, 2013, p. 21. Sul caso specifico dell'Accordo UE-Giappone, v. M. F. Larsén, *Parliamentary Influence Ten Years after Lisbon*, op. cit.

(³¹) Decisione nel caso OI/10/2014/RA, *Trasparenza dei negoziati relativi al partenariato trans-atlantico su commercio e investimenti* (TTIP) avviato il 29 luglio 2014, con decisione del 6 gennaio 2015. Il Mediatore europeo è stato chiamato il 30 novembre 2021 ad esprimersi anche sulla trasparenza relativa ai negoziati concernenti l'Accordo CETA. Nel decidere il caso OI/10/2014/RA, il Mediatore europeo ha affermato come siano profondamente sbagliate le argomentazioni secondo cui, data la complessità delle questioni coinvolte, una maggiore trasparenza potrebbe portare a confusione e malintesi tra i cittadini. L'unico modo efficace per evitare la confusione e l'incomprensione del pubblico è allora considerato quello di applicare una maggiore trasparenza e un maggiore sforzo proattivo per informare il dibattito pubblico. Qualsiasi *policy* di *non-disclosure* deve venire adeguatamente giustificata dalla Commissione europea, con argomenti specifici, basati sul contenuto dei documenti e sul contesto dei negoziati, e ogni eccezione al diritto fondamentale di accesso pubblico ai documenti deve venire interpretata restrittivamente, con particolare attenzione al periodo temporale durante il quale l'accesso è negato. Il Mediatore, inoltre, riconosce la speciale responsabilità democratica degli parlamentari europei nel controllare i negoziati per conto dei loro elettori e individua una lista di condotte a cui la Commissione dovrebbe conformarsi, inclusa la pubblicazione proattiva degli ordini del giorno delle riunioni, i resoconti degli incontri con organizzazioni commerciali, gruppi di pressione o ONG e di qualsiasi documento a cui non si applichi una restrizione eccezionale, e, se il documento non può essere pubblico, è dovuta la pubblicazione del riferimento al documento e una spiegazione del perché questo non possa essere reso disponibile.

diciotto pagine. I parlamentari giapponesi, cui non è stato permesso di conoscere quanto oggetto di negoziazione, hanno potuto accedere alle sole informazioni contenute nel sito web della Commissione europea³².

I servizi e gli investimenti sono stati incorporati in un unico capitolo senza includere meccanismi di protezione sostanziale: in mancanza di un'intesa tra le parti in merito ai meccanismi di risoluzione delle controversie – e in particolare sull'applicazione della controversa clausola ISDS, *Investor*

*State Dispute Settlement*³³ – le negoziazioni sulla protezione degli investimenti sono proseguite separatamente. L'assenza di una previsione in materia ha determinato la competenza esclusiva³⁴ dell'Unione europea sull'approvazione dell'Accordo e, pertanto, la ratifica dell'*agreement* non ha richiesto il voto dei parlamenti nazionali.

Ulteriori aspetti centrali dell'Accordo attengono all'allineamento degli standard giapponesi alle norme internazionali e all'eliminazione di alcune misure non tariffarie³⁵. Quest'ultimo aspetto è

(³²) Sul sito della Commissione europea è possibile consultare la maggior parte del testo a partire dal dicembre 2017, ossia a seguito della conclusione dei negoziati. La mancanza di trasparenza dei negoziati in Giappone è stata descritta da S. Uchida, co-rappresentante di Pacific Asia Resource Center (PARC) durante la conferenza tenuta al Parlamento europeo il 7 novembre 2017 e intitolata *The Japan - EU trade agreement (JEFTA), Risks & alternatives*. Si veda a riguardo il report GUE/NGL, *Making sense of Jefta, an analysis of the draft text of the Japan-European Union free trade agreement and its impact on financial services, environmental and regulatory issues, and on data protection*, 2017.

(³³) Le parti hanno posizioni nettamente contrapposte in materia: se il Giappone continua a perseguire l'inserimento della clausola ISDS negli accordi bilaterali, per l'Unione europea «la clausola ISDS è morta». Il Giappone ha respinto gli sforzi della Commissione europea di stabilire un meccanismo di controversie sugli investimenti modellato sul ICS (*Investment Court System*, ossia il nuovo sistema di tribunale degli investimenti, incluso per la prima volta nel CETA e adesso perseguito dall'Unione europea in tutti gli accordi commerciali). Attraverso l'ICS, ispirato all'*Appellate Body* dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC), si mantiene il quadro di risoluzione delle controversie del diritto internazionale degli investimenti, ma gli investitori non hanno voce in capitolo nella selezione dei membri del tribunale: sono selezionati a rotazione da un gruppo di giudici, nominati per un periodo predefinito dal Comitato Congiunto e non, come nel procedimento arbitrale tradizionale, dalle parti in causa. Si rimanda per approfondimenti a L. Puccio, R., Harte, *From arbitration to the investment court system (ICS): the evolution of CETA rules: in-depth analysis*, European Parliament, 2018; per un'analisi critica v. A. Henke, *La crisi del sistema ISDS e il progetto, non convincente, di una nuova corte arbitrale permanente in Diritto del commercio internazionale*, 2016, 3-4, p. 157. La società civile ha sollevato diverse preoccupazioni riguardo all'ISDS, ma anche l'ICS non sembra riuscire ad affrontare alcune delle questioni più critiche. Esempi di aspetti controversi sono: il ruolo dei tribunali dell'UE; la (in)capacità del tribunale di proteggere il diritto di regolamentare e rispettare la richiesta dei cittadini di protezione delle politiche pubbliche dagli attacchi degli investitori. Si veda, ad esempio, il report N. Cingolotti et al., *Investment Court System put to the test: new EU proposal will perpetuate investors' attacks on health and environment*, Canadian Centre for Policy Alternatives, Corporate Europe Observatory, Friends of the Earth Europe, Forum Umwelt, und Entwicklung (German Forum on Environment and Development), Transnational Institute, 2016. Si veda inoltre L. Auffret, *BEUC'S key concerns about the Investment Court System proposal*, Bureau Européen des Unions de Consommateurs, 2015. Un ulteriore aspetto critico è quello relativo alla la compatibilità del tribunale degli investimenti con il principio di autonomia dell'ordinamento giuridico dell'UE: la Corte di Giustizia il 30 aprile 2019, con il parere 1/17, il 30 aprile 2019 ha dichiarato la compatibilità della procedura di risoluzione delle controversie tra investitori e Stati (ICS) prevista dal CETA con il diritto dell'Unione, e in particolare con l'autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione, con il principio generale di parità di trattamento e con il principio di effettività, e con il diritto di accesso ad un giudice indipendente. Per approfondimenti si veda S. Grigonis, *Investment Court System of CETA: adverse effects on the autonomy of EU law and possible solutions*, in *International Comparative Jurisprudence*, 2019, 5(2), p. 127; J. M. Alaverz, *How innovative is the EU's proposal for an Investment Court System: a comparison between ICS and traditional Investor-State dispute settlement*, in *European Union Law Working papers*, 2020, 43; M. Fanou, *The independence and impartiality of the hybrid CETA Investment Court System: Reflections in the aftermath of Opinion 1/17*, in *Europe and the World: a law review*, 2020.

(³⁴) Si veda il parere della Corte di Giustizia n.2/15 del 16 maggio 2017 – di grande rilevanza per tutta la nuova generazione di accordi di libero scambio europei – richiesto dalla Commissione ai sensi dell'art. 218 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) in merito all'Accordo UE-Singapore e, nello specifico, alla ripartizione delle competenze tra UE e Stati membri. La Corte di Giustizia sul punto afferma che le disposizioni dell'accordo relative agli investimenti esteri non diretti e quelle relative alla risoluzione delle controversie tra investitori e Stati non rientrano nella competenza esclusiva dell'UE. Sulla compatibilità dei tribunali degli investimenti con i Trattati europei, si veda H. Lenk, *Prior Judicial Involvement in Investor-State Dispute Settlement: Lessons from the Court's Rhetoric in Opinion 2/15*, in *Global Trade and Customs Journal*, 2018, vol. 13(1), p. 19. Per affrontare gli svantaggi della formula dell'accordo misto, l'Unione europea ha già sviluppato la pratica di far entrare in vigore tali accordi in via provvisoria. Per esempio, nel CETA l'applicazione provvisoria dell'accordo per le materie di competenza dell'UE è prevista nell'articolo 30.7. Per un approfondimento, v. N. Neuwahl, *CETA as a Potential Model for (Post-Brexit) UK-EU Relations*, in *European Foreign Affairs Review*, 2017, 22/3, p. 279.

(³⁵) Sulle misure previste dall'Accordo SPS al fine di armonizzare le misure non tariffarie, si veda M. Alabrese, *Gli accordi commerciali "Mega-regionali" e l'elaborazione del diritto agro-alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, p. 147.

stato affrontato prevalentemente incentivando la cooperazione attraverso la previsione di un capitolo sulle buone pratiche regolatorie e l'istituzione di un Comitato di Cooperazione Regolatoria (*Regulatory Cooperation Committee*, art. 18.14), composto da rappresentanti di entrambe le parti, con l'obiettivo sia di facilitare lo scambio di buone pratiche e la condivisione di esperienze e informazioni, sia di aiutare a identificare possibili aree di cooperazione e rilanciare l'avvicinamento degli standard internazionali. Si prevede, inoltre, che dopo dieci anni dall'entrata in vigore dell'Accordo e su richiesta di una parte sia valutata la possibilità di estendere l'ambito di applicazione delle misure non tariffarie, previste dagli Allegati 2-C (autoveicoli e loro parti) e 2-D (agevolazione dell'esportazione del distillato *shochu*³⁶).

3.- L'impatto dell'Accordo sull'agricoltura e sulla filiera alimentare

Il ridotto tasso di autosufficienza alimentare del Giappone rende questo paese particolarmente interessante dal punto di vista commerciale per i paesi maggiori produttori di alimenti. Per questa ragione la semplificazione dell'accesso al mercato giapponese di numerosi prodotti alimentari

europei – attraverso l'eliminazione dei dazi doganali – ha rappresentato per l'Europa una delle sfide più importanti e, al contempo, uno dei principali ostacoli alla conclusione dei negoziati finali, raffigurandosi, il settore agro-alimentare, quale aspetto centrale e determinante dell'Accordo.

Il Giappone ha accettato di eliminare o ridurre fortemente i dazi su un numero importante di prodotti agricoli, ma questa liberalizzazione sconta velocità diverse (a seconda dei prodotti) e tempi lunghi³⁷. I maggiori vantaggi per l'Europa sono previsti con riferimento alle esportazioni di carne suina³⁸, bovina³⁹, vinicola⁴⁰, prodotti caseari⁴¹ e alcuni prodotti trasformati (pasta, cioccolatini, cacao in polvere, caramelle, dolciumi, biscotti, derivati dell'amido, pomodori preparati e salsa di pomodoro). Occorre sottolineare, tuttavia, come pure a fronte di queste misure e della previsione di quote significative per le esportazioni europee di alcuni prodotti⁴², l'Accordo sia stato talora ritenuto non abbastanza ambizioso dal punto di vista commerciale⁴³. Il tema merita alcune riflessioni.

Il settore agricolo, quale fonte primaria dell'alimentazione umana, caratterizzato dalla scarsa mobilità dei fattori produttivi impiegati e dall'estrema incidenza degli elementi climatici e naturali, è storicamente soggetto alla previsione di misure protezionistiche – nell'Unione europea⁴⁴ come a

(³⁶) Il Giappone ha chiesto e ottenuto un'esenzione sul tradizionale liquore giapponese *Shochu* dalle regole UE sul packaging perché questo è tradizionalmente venduto in bottiglie da 720 ml. V. G. Felbermayr *et al.*, *On the Economics of an EU-Japan Free Trade Agreement*, Ifo Institute, 2017.

(³⁷) Anche se i maggiori effetti si hanno già dopo cinque anni dalla entrata in vigore dell'Accordo, il potenziale completo si materializzerà dopo due decenni e non toccherà gli alimenti simbolo del Giappone, ovvero il riso e le alghe.

(³⁸) L'Accordo garantisce un commercio esente da dazi per la carne di maiale lavorata e quasi esente da dazi per le esportazioni di carne di maiale fresca.

(³⁹) Le tariffe sulla carne di manzo sono ridotte dal 38,5% al 9% in 15 anni per un volume significativo di prodotti di carne bovina.

(⁴⁰) Il settore vitivinicolo, che rappresenta la seconda esportazione agricola dell'UE in Giappone per valore, è stato immediatamente aperto: con l'entrata in vigore dell'Accordo, le tariffe sul vino – come per altre bevande alcoliche – sono state eliminate immediatamente per gli esportatori europei.

(⁴¹) In un settore chiave quale quello delle esportazioni di formaggi, dove l'UE è già il principale attore sul mercato giapponese, l'Europa è riuscita a eliminare gli alti dazi su molti formaggi duri come Gouda e Cheddar e una quota esente da dazi per i formaggi freschi come la Mozzarella.

(⁴²) Sono previste quote significative per le esportazioni UE (senza dazi o con dazi ridotti) di malto, fecola di patate, latte scremato in polvere, burro e siero di latte.

(⁴³) I. Dreyer, *EU Japan EPA text analysis- Easy on the ambition?*, in *Borderlex*, 2018.

(⁴⁴) L'Europa non è estranea alla previsione di tali misure: dopo la riforma Mac Sherry degli anni '90 e il graduale abbandono della forma di protezione basata sui sussidi nel settore agroalimentare, l'inadeguatezza del mercato ad autoregolarsi in questo settore ha giustificato la previsione nel Trattato di Roma di una politica economica di intervento pubblico comunitario e deroghe alle disposizioni dell'Unione Europea in materia di concorrenza, basate sulla specialità della produzione e del commercio nel settore agroalimentare. Si rimanda, sul punto a A.

livello internazionale⁴⁵ – e destinatario di misure speciali rispetto alla generalità delle merci⁴⁶. Nei mercati agricoli strutturalmente frammentati, come quello giapponese⁴⁷, emerge con particolare vigore la necessità di prevedere misure che derogano alla rigida applicazione del principio di libera circolazione delle merci alle derrate alimentari.

La produzione agricola giapponese è stata sostenuta con alte tariffe, contingenti tariffari, misure di sostegno al reddito e controlli sulla produzione ma, dopo l'*Uruguay Round* – l'ottavo ciclo di negoziati commerciali multilaterali, nell'ambito del GATT, entrato in vigore nel 1995 – i sussidi agricoli interni sono stati ridotti più volte e la maggior parte delle forme di sostegno alla regolazione dei prezzi di mercato è stata eliminata⁴⁸. A causa della situazione critica del settore agricolo – in particolare dovuta al calo del numero di agricoltori, all'incremento della loro età media, al ridotto

tasso di autosufficienza dei prodotti agricoli⁴⁹ e alla netta dipendenza dalle importazioni – l'abolizione delle tariffe e la conseguente importazione di prodotti agricoli a basso costo rischiano di comportare una ulteriore pressione sul settore⁵⁰ ed eventualmente «un declino del settore alimentare giapponese a causa dell'eliminazione delle barriere tariffarie bilaterali» che potrebbe alla fine portare a una diminuzione della produzione agricola⁵¹. In questo contesto, gli agricoltori regionali hanno manifestato, in relazione all'Accordo, preoccupazioni riguardanti il declino della qualità del cibo, la perdita del patrimonio culinario, la potenziale perdita di posti di lavoro nelle zone rurali, l'abbandono dei terreni agricoli e l'ulteriore declino dell'autosufficienza alimentare del paese⁵².

L'esportazione di prodotti alimentari dal Giappone verso l'Unione è peraltro limitata – a prescindere dalla sussistenza di dazi doganali – dai minori

Jannarelli, *La concorrenza e l'agricoltura nell'attuale esperienza europea: una relazione «speciale»*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, 4, p. 515. In tema di divieto degli aiuti di stato si veda inoltre a *Id.*, *Aiuti comunitari e aiuti di Stato*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2009, p. 375; F. Gencarelli, *Gli aiuti di Stato in agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, I, p. 23; A. Germanò, *Gli imprenditori agroalimentari e gli aiuti di Stato*, in *Trattato di Diritto Agrario*, Basile, Costato e Germanò (a cura di), Torino, 2011, vol. IV cap. I, p. 249.

⁽⁴⁵⁾ L'Accordo GATT del 1947 e i successivi interventi nei vari *rounds* si erano interessati all'agricoltura al solo fine di escluderla dal divieto di sovvenzioni. Ancora oggi, nel sistema internazionale del commercio vi è un particolare regime sulle sovvenzioni all'esportazione quando si tratta di prodotti agricoli, che sono esenti dalle azioni previste all'art. XVI del GATT 1994 o agli artt. 3, 4, e 6 dell'Accordo sulle sovvenzioni. Per un approfondimento su questo aspetto si rimanda a A. Germanò, E. R. Basile, *Il diritto dei mercati dei prodotti agricoli nell'ordinamento internazionale*, Torino, 2010, p. 46.

⁽⁴⁶⁾ V. A. Jannarelli, *La concorrenza e l'agricoltura nell'attuale esperienza europea: una relazione «speciale»*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, p. 515.; *Id.*, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, 4, p. 513.

⁽⁴⁷⁾ In Giappone, l'80% degli agricoltori gestisce un terreno agricolo delle dimensioni di due ettari o meno e la forza lavoro è composta da piccole famiglie e agricoltori anziani, con una età media salita a 66,3 anni. Il settore agricolo è in declino dagli anni '60 e il terremoto del Grande Giappone orientale, lo *tsunami* e il disastro nucleare di *Daiichi Fukushima* del marzo 2011 hanno peggiorato una situazione già difficile. Secondo il MAFF (il Ministero giapponese dell'agricoltura, delle foreste e della pesca), nel 1960 si contavano 14,54 milioni di agricoltori; nel febbraio 2015, solo 2,27 milioni di persone lavoravano nel settore agricolo e solo 1,68 milioni come occupazione a tempo pieno; nel 2017 erano il 25% in meno rispetto al 2010. V. S. Assmann, *Agriculture in Japan: free trade and the need for reform*, in *Sustainability in Contemporary Rural Japan: Challenges and Opportunities*, Assmann (a cura di), Routledge Studies in Asia and the Environment, 2015, p. 49.

⁽⁴⁸⁾ V. G. Felbermayr *et al.*, *op. cit.*, p. 32.

⁽⁴⁹⁾ Su base calorica l'autosufficienza dei prodotti agricoli giapponesi è decresciuta dal 73% nel 1965 al 38% nel 2017. Si veda S. Assmann, *op. cit.*, p. 49.

⁽⁵⁰⁾ In questi termini si è espressa Shoko Uchida, co-rappresentante della organizzazione no-profit Pacific Asia Resource Center (PARC) ed esperta di commercio internazionale, durante la discussione pubblica sull'Accordo UE-Giappone tenutasi il 7 novembre 2017 al Parlamento europeo, organizzata dal gruppo parlamentare GUE/NGL, e intitolata *The Japan - EU trade agreement (JEFTA), Risks & alternatives*.

⁽⁵¹⁾ Tale previsione è contenuta nel documento Commissione europea, *Impact assessment report on EU-Japan trade relations*, SWD(2012)209 final, Bruxelles, 2012, e confermata nel successivo documento Commissione europea, *Trade Sustainability Impact Assessment of the Free Trade Agreement between the European Union and Japan. Final report*, 2016. Tale ultimo studio, a p. 229 conferma che questo ambito rimane una preoccupazione per il futuro.

⁽⁵²⁾ S. Assmann, *op. cit.*, p. 49.

standard produttivi giapponesi. Sussistono preoccupazioni per quanto riguarda il livello di sicurezza alimentare e di benessere animale raggiunto, le norme ambientali, la variabilità del livello massimo di residui di pesticidi (MLR)⁵³, nonché in merito alle differenze di regolazione in materia di organismi geneticamente modificati⁵⁴.

La possibilità del Giappone di esportare i propri prodotti alimentari nell'Unione europea dipende quindi anzitutto dalla sua capacità di conformarsi agli standard internazionali. Da questo punto di vista, particolarmente rilevanti sono i molteplici emendamenti alla legge sull'igiene alimentare giapponese («Food Sanitation Act») approvati il 13 giugno 2018 e in vigore a partire dal 1° giugno 2020, i cui punti principali includono l'istituzionalizzazione delle regole di controllo dell'igiene alimentare in conformità all'HACCP (*Hazard Analysis and Critical Control Points*), il miglioramento delle norme igieniche per le apparecchia-

ture, i contenitori e gli imballaggi alimentari, in conformità alle norme internazionali, e l'istituzione di nuove norme relative ai certificati sanitari richiesti per i prodotti alimentari⁵⁵. Significativa è anche l'emanazione, avvenuta l'11 dicembre 2020 in applicazione dell'art. 16.8.2 dell'*agreement*⁵⁶, della legge giapponese «*Domestic Trade of Specific Marine Animals and Plants Act*», introdotta nell'ottica di accelerare il processo per il raggiungimento dell'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile (SDG) 14 «*Life Below Water*», adottato dalle Nazioni Unite nell'ambito dell'Agenda 2030⁵⁷. La legge mira ad allineare il Giappone ai controlli e ai requisiti di tracciabilità già previsti in questo settore dagli Stati Uniti e dall'Unione europea, così da contrastare la pesca illegale⁵⁸.

L'Accordo, oltre a favorire un avvicinamento degli standard produttivi e prevedere, per quanto attiene ai prodotti vitivinicoli, il graduale reciproco riconoscimento delle pratiche enologiche⁵⁹, nel

⁽⁵³⁾ Tali preoccupazioni sono confermate dal rapporto finale della valutazione dell'impatto sulla sostenibilità commerciale dell'Accordo di libero scambio tra l'Unione europea e il Giappone del 2016 - di cui a nota 51 - nel quale si afferma che l'uso in Giappone di fertilizzanti e pesticidi per chilometro quadrato di terreno agricolo rimane ben al di sopra delle medie OCSE.

⁽⁵⁴⁾ La disciplina europea in materia di OGM è notevolmente diversa da quella giapponese: secondo la legge giapponese, solo otto colture (soia, mais, patate, colza, semi di cotone, erba medica, barbabietole da zucchero, papaia) e 33 prodotti indicati in una lista ristretta di alimenti trasformati sono soggetti ai requisiti di etichettatura del *Japanese Agricultural Standards* (JAS). In Giappone, l'ingrediente GM deve essere indicato in etichetta come tale solo se è tra i primi tre ingredienti dell'alimento (in base al peso) e supera il 5% del prodotto totale. Una legge del 2019 ha invece escluso la possibilità di indicare come "non-GE" prodotti che abbiano meno del 5% di contenuto geneticamente modificato richiedendo, per tale indicazione, che il contenuto geneticamente modificato non sia rilevabile. Per la revisione della normativa giapponese, si veda il report *USDA Foreign Agricultural Service, GAIN Report Number JA9055* del 24 maggio 2019. Per un approfondimento si veda inoltre V. Y. Godo, *The Japanese Policy for Genetically Modified Foods*, in *FFTC Agricultural Policy Platform*, 2017. In Europa, invece, la presenza tecnicamente inevitabile di materiale geneticamente modificata tollerata negli alimenti o nei mangimi - per non applicarsi l'obbligo di indicazione obbligatoria in etichetta - è dello 0,9%. Per la disciplina relativa agli organismi geneticamente modificati nell'Unione Europea si richiama E. Sirsi, *OGM e Agricoltura*. Napoli, 2017.

⁽⁵⁵⁾ V. Commissione europea, *EU-Japan EPA Progress Report 1 February 2020 – 31 January 2021*, 2021, p.6.

⁽⁵⁶⁾ La norma è applicazione dell'art. 16.8.2 lettera c), laddove richiede alle parti quanto segue: «adopt and implement their respective effective tools for combating illegal, unreported and unregulated (hereinafter referred to as "IUU") fishing, including through legal instruments, and, where appropriate, control, monitoring and enforcement, and capacity management measures, recognising that voluntary sharing of information on IUU fishing will enhance the effectiveness of these tools in the fight against IUU fishing, and underlining the crucial role of the members of RFMOs with major fisheries markets to leverage a sustainable use of fisheries resources».

⁽⁵⁷⁾ Risoluzione adottata dall'Assemblea generale il 25 settembre 2015, A/RES/70/1 del 21 ottobre 2015, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*.

⁽⁵⁸⁾ Fino al 30% dei frutti di mare importati in Giappone proviene probabilmente dalla pesca IUU, e sono stati individuati numerosi problemi relativi alla pesca illegale anche nelle acque giapponesi. La legge richiede quindi che le registrazioni sulle catture e sui trasferimenti sui frutti di mare siano raccolte e presentate al governo per stabilire la tracciabilità, ed è stata accolta con favore da the Anti-IUU Forum Japan (WWF-Japan, Seafood Legacy Co., Ltd., Sailors for the Sea Japan, The Nature Conservancy, EDF Japan e GR Japan K.K), seppure con la precisazione che l'applicazione della legge dovrebbe venire estesa a tutto il pescato.

⁽⁵⁹⁾ Il Capitolo 2 «Trade in goods» prevede nella sezione C l'agevolazione dell'esportazione dei prodotti vitivinicoli attraverso il reciproco riconoscimento - in tre fasi distinte - delle pratiche enologiche di cui all'allegato 2-E, (v. artt. 2.25, 2.26 e 2.27). Il gruppo di lavoro sul vino ha effettivamente attuato tali previsioni durante i tre incontri che si sono tenuti a febbraio 2019, a dicembre 2020 e a novembre 2021, con l'approvazione di tutti gli additivi. Sulla regolamentazione internazionale del commercio del vino, si veda C. Dordi, *Le regole*

Capitolo 19 incoraggia la cooperazione in ambito agroalimentare e in materia di agricoltura sostenibile, compreso lo sviluppo rurale, e promuove lo scambio di informazioni tecniche e di migliori pratiche per fornire alimenti sicuri e di alta qualità ai consumatori dell'Unione europea e del Giappone. Nell'ambito del Comitato di cooperazione nel settore agricolo («*Committee on Cooperation in the Field of Agriculture*»), appositamente istituito, e in particolare durante la seconda riunione dello stesso, svoltasi il 9 febbraio 2021, l'Unione europea ha presentato il *Green Deal* europeo e la Strategia *Farm to Fork*⁶⁰, mentre il Giappone ha esposto la Strategia per l'attuazione di sistemi alimentari sostenibili – dal titolo «*Measures for achievement of Decarbonisation and Resilience with Innovation*» – emanata nell'ottobre 2020. Questa iniziativa, nell'ottica di affrontare il cambiamento climatico, raggiungere gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) delle Nazioni Unite e promuovere la sostenibilità alimentare, oltre che

affrontare le citate peculiari criticità del settore agricolo giapponese, tocca molti aspetti della produzione alimentare: dall'approvvigionamento di materiali ed energia, alla produzione e alla lavorazione, dai sistemi di distribuzione al consumo⁶¹. Lo sviluppo sostenibile è favorito, nell'ambito del Capitolo 16 «*Trade and sustainable development*», attraverso il rafforzamento delle relazioni commerciali e la cooperazione fra le parti, con la precisazione che le disposizioni non mirano all'armonizzazione dei reciproci standard su lavoro e ambiente (art. 16.1.2). Ciascuna parte si riserva il diritto di determinare le proprie politiche di sviluppo sostenibile e di individuare i livelli di protezione domestica in ambito sociale e riafferma i propri obblighi derivanti dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL)⁶², dall'Accordo di Parigi e dagli accordi ambientali multilaterali di cui essi sono parte⁶³, così come la necessità di promuovere lo sviluppo del commercio internazionale in modo da contribuire allo sviluppo sostenibile, per

del vino. *Disciplina internazionale, comunitaria, nazionale, atti del convegno di Roma, 23-24 novembre 2007*, Milano, 2008, p. 137. In merito alle misure relative alle pratiche enologiche contenute nell'Accordo tra la Comunità europea e gli Stati Uniti d'America sul commercio del vino, e in altri accordi commerciali, si veda E. M. Appiano, *Le pratiche enologiche e la tutela delle indicazioni di qualità nell'Accordo UE/USA sul commercio del vino ed in altri trattati stipulati dalla Comunità*, in B. Ubertazzi, E. M. Espada (a cura di), *Le indicazioni di qualità degli alimenti. Diritto internazionale ed europeo*, Milano, 2009, p. 348.

⁽⁶⁰⁾ Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*. COM(2020) 381 final, Bruxelles, 20 maggio 2020. Le misure previste nella Strategia, nell'ambito del *Green Deal* Europeo, mirano a contribuire all'attuazione dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite, ivi compresi i relativi obiettivi di sviluppo sostenibile, dell'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici e degli obiettivi fissati nella Convenzione sulla diversità biologica.

⁽⁶¹⁾ Gli obiettivi chiave da raggiungere includono l'emissione zero di anidride carbonica dall'agricoltura, dalla silvicoltura e dalla pesca, una riduzione del 50% della quantità di pesticidi chimici utilizzati (in base al rischio), una riduzione del 30% della quantità di fertilizzanti chimici utilizzati che derivano da materiali importati e combustibili fossili, l'espansione dell'area dedicata all'agricoltura biologica al 25% dell'intera area agricola, entro il 2050.

⁽⁶²⁾ Si veda, di particolare interesse, A. Riccobono, S. Bologna, *Commercio globale e diritto del lavoro: l'Accordo di libero scambio UE-Giappone*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2019, 162, p. 355. All'art. 16.3, par. 5 ciascuna parte riafferma il proprio impegno ad attuare efficacemente nelle proprie leggi, regolamenti e le convenzioni dell'OIL ratificate dal Giappone e dagli Stati membri dell'Unione europea rispettivamente. La precisazione che l'impegno di coerenza con gli standard del lavoro internazionalmente riconosciuti dovrà avvenire in base agli accordi che sono stati ratificati dalle parti, è particolarmente rilevante, secondo gli autori, perché il Giappone, a differenza di tutti gli Stati appartenenti all'Unione europea, è formalmente vincolato solo a sei delle otto convenzioni fondamentali OIL, mentre non ha ratificato la n. 105 sull'abolizione del divieto di lavoro forzato e la n.111 in tema di discriminazione su impiego e occupazione. Inoltre, si rileva come la violazione dei principi internazionalmente riconosciuti riguardanti i diritti fondamentali del lavoro non possano «essere invocati o altrimenti utilizzati come un legittimo vantaggio comparativo», e che, nell'Accordo, è specificato che «le norme del lavoro non dovrebbero essere utilizzate a fini protezionistici» (art. 16.6).

⁽⁶³⁾ È stato eliminato, nel testo definitivo, l'impegno dei contraenti a supportarsi a vicenda per la partecipazione o adesione ai *multilateral environmental agreement*. Lo stralcio «*si traduce soprattutto in un segnale di debolezza dell'Unione, avuto riguardo al sostanziale arretramento concesso sul versante dei più stringenti impegni inizialmente richiesti alla controparte per preservare la salute dell'ecosistema*» (v. *supra*).

il benessere delle generazioni presenti e future.⁶⁴ L'approccio sulle previsioni in materia di lavoro e sviluppo sostenibile risulta, però, «meramente esortativo», perché basato su meccanismi di dialogo o cooperazione, «remissivo» in quanto privo di tecniche di *enforcement* e di vincoli di condizionalità sociale a garanzia degli impegni presi, e «simbolico», poiché non incisivo sul fronte dell'effettivo rispetto dei diritti fondamentali e della tutela dei lavoratori⁶⁵. In assenza di un apparato sanzionatorio, responsabile dell'effettiva applicazione delle misure predisposte è la Commissione per il commercio e lo sviluppo sostenibile («*Committee on Trade and Sustainable Development*»), la quale ha il compito di interfacciarsi con la società civile, ricercare soluzioni alle differenze esistenti tra le parti nell'interpretazione e applicazione delle previsioni e, eventualmente, predisporre raccomandazioni da sottoporre al Comitato con-

giunto («*Joint Committee*») per l'eventuale modifica dell'Accordo.

In materia di ambiente e sicurezza alimentare persistono, in effetti, profonde differenze nell'applicazione di principi cardine: basti notare che, nonostante la proposta dell'Unione europea sulla cooperazione normativa contenesse un riferimento espresso al principio di precauzione⁶⁶, il testo finale dell'Accordo accenna solo debolmente all'attuazione di un «approccio precauzionale», privo del carattere delle vincolatività. Tale riferimento è contenuto all'articolo 16.9, rubricato «informazioni scientifiche»⁶⁷, laddove l'applicazione dell'approccio precauzionale è riferita esclusivamente alle misure necessarie a proteggere l'ambiente o le condizioni di lavoro, mentre non sussiste alcuna previsione che riguardi le misure da intraprendere qualora sussista la possibilità che si verifichino effetti dannosi per la salute⁶⁸.

⁽⁶⁴⁾ È incoraggiata la conservazione e la gestione sostenibile delle foreste e il contrasto al disboscamento illegale anche con i paesi terzi, prevedendo, a questi fini, la condivisione di informazioni ed esperienze a livello bilaterale e multilaterale (art. 16.7). Viene altresì riconosciuta l'importanza e il ruolo del commercio e degli investimenti nel garantire la conservazione, l'uso e la gestione sostenibili delle risorse ittiche, la salvaguardia degli ecosistemi marini e nella promozione di un'acquacoltura responsabile e sostenibile, con l'impegno di rispettare gli impegni internazionali e promuovere l'uso sostenibile delle risorse marine attraverso le organizzazioni internazionali e l'adozione di strumenti effettivi per combattere la pesca illegale, inclusa la previsione di strumenti legali e misure di controllo, monitoraggio e applicazione e la condivisione volontaria di informazioni (art. 16.8). La questione relativa alla caccia alle balene non è inclusa né in qualche modo citata nell'Accordo.

⁽⁶⁵⁾ Il Giappone e l'Unione europea hanno tradizioni giuridiche e culturali diverse anche dal punto di vista giuslavorista: si veda sul punto A. Riccobono, S. Bologna, *op. cit.* In Giappone permangono forti restrizioni alla libertà sindacale nel pubblico impiego, la legislazione ordinaria proibisce lo sciopero dei dipendenti pubblici, che in caso di adesione sono anche passibili di licenziamento, mentre incorrono in sanzioni penali nel caso di organizzazione dello sciopero stesso.

⁽⁶⁶⁾ Le origini del principio di precauzione possono rinvenirsi nella legislazione federale tedesca in materia di immissioni, ma anche nell'ambito del diritto internazionale dell'ambiente (Principio n. 15 della Dichiarazione di Rio del 1992 sull'ambiente e lo sviluppo, e art. 1 del Protocollo di Cartagena del 2000 sulla prevenzione dei rischi biotecnologici). Per approfondimenti si rimanda in via esemplificativa a M. Sollini, *Il principio di precauzione nella disciplina comunitaria della sicurezza alimentare*, Milano, 2006, p. 37 e, per il principio di precauzione nei trattati internazionali a F. Bruno, *Il principio di precauzione tra diritto dell'Unione Europea e WTO*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2000, p. 569; P. Borghi, *L'agricoltura nel trattato di Marrakech Prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale*, Milano, Giuffrè 2004, p. 170; C. Noiville, *Principe de précaution et Organisation mondiale du commerce. Le cas du commerce alimentaire*, in *Journal du droit international*, 2000, p. 263.

⁽⁶⁷⁾ Tale previsione prevede che, nell'elaborare e attuare misure volte a proteggere l'ambiente o le condizioni di lavoro che possono incidere sugli scambi o sugli investimenti, le parti debbano tenere conto delle informazioni scientifiche e tecniche disponibili e, se del caso, delle pertinenti norme internazionali, linee guida o raccomandazioni, e dell'approccio precauzionale.

⁽⁶⁸⁾ Nel diritto europeo, il principio di precauzione è solo richiamato ma non esplicitato nel TFUE, all'art. 191.2 in materia di protezione ambientale. Tuttavia, secondo una giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia europea, è un principio generale di diritto comunitario che estende la sua efficacia in ogni ambito dell'ordinamento, permettendo di operare con conseguenze giuridiche quando effetti potenzialmente pericolosi siano individuati su base scientifica obiettiva ma il livello del rischio non sia determinabile con sufficiente certezza. In tal modo, il principio interessa le relazioni commerciali internazionali trovandosi talora in contrasto con il rispetto degli impegni internazionali dell'Unione europea e degli Stati membri nell'ambito della WTO, anche in ragione del diverso approccio con cui gli Stati Uniti hanno scelto di gestire le situazioni di rischio e incertezza scientifica. Per la giurisprudenza, si veda A. Barone, *Il diritto del rischio*, Milano, 2006, p. 74, nt. 82. Nell'ambito del diritto alimentare, il Reg. (CE) 178/2002 ha introdotto una propria regola sul principio di precauzione all'art.7, ove sono indicati i requisiti per una corretta applicazione delle misure precauzionali. Per un approfondimento si rimanda

4.- La protezione delle Indicazioni Geografiche

L'Accordo TRIPs (*The Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*)

sui principi fondamentali di protezione delle indicazioni geografiche⁶⁹ predispone un sistema di tutela delle indicazioni come diritti di proprietà intellettuale⁷⁰. Nell'ambito dei negoziati del *Doha*

a M. Mazzo, *Il principio di precauzione tra scienza e diritto*, in *Prodotti agricoli e sicurezza alimentare, atti del VII° Congresso mondiale di diritto agrario dell'UMAUI in memoria di Louis Lorvellec, Pisa-Siena, 5-9 novembre 2002*, Milano, 2004, p. 385; L. Gradoni, *La sicurezza alimentare nell'Unione Europea – Reg. CE 178/02 del Parlamento europeo e del Consiglio*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2003, p. 204. L'applicazione del principio di precauzione in materia agro-alimentare non è comunque del tutto estranea al diritto giapponese: nella disputa nell'ambito del WTO n. DS76 avviata nel 1997, gli Stati Uniti hanno lamentato la violazione delle norme internazionali, e in particolare dell'Accordo SPS, da parte delle Giappone laddove ha vietato l'importazione di alcuni prodotti agroalimentari (mele, ciliegie, nectarine e noci) a causa della potenzialità che divenissero ospiti di capocapsa. Il principio di precauzione è stato utilizzato dal Giappone per tentare di giustificare – peraltro senza successo – l'obbligo di test varietali ai sensi della legge giapponese sulla protezione delle piante. Si veda *Japan-Measures affecting agricultural products, report of the panel, WT/DS76/R*, del 27 ottobre 1998. Si veda inoltre S. Boutillon, *The Precautionary Principle: Development of an International Standard*, in *Michigan Journal of International Law*, 2002, v.23(2), p. 430., e D. Prévost, *What role for the Precautionary Principle in WTO Law after Japan-apples?* in *Ecologic Policy and Law*, 2005, v.2(4).

⁽⁶⁹⁾ Con la conclusione dell'Accordo TRIPs – uno degli accordi multilaterali allegati all'atto istitutivo dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC) – la protezione delle indicazioni geografiche ha conquistato ufficialmente un proprio spazio nel sistema multilaterale degli scambi e nella relativa prassi negoziale. L'Accordo sui diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (TRIPs) rappresenta uno dei maggiori risultati del negoziato che ha formalizzato l'istituzione dell'OMC e ha esteso, integrandolo e perfezionandone i meccanismi, alla materia dei servizi e alla proprietà intellettuale il sistema del GATT che dal 1947 operava per le merci. La sezione terza dell'Accordo TRIPs è intitolata «Indicazioni geografiche» e contiene tre articoli (22-24). Il primo collega le qualità, la notorietà o le altre caratteristiche all'origine geografica di un prodotto; il secondo dispone solo per i vini e per gli alcolici l'obbligo di introdurre gli strumenti giuridici atti ad impedire l'uso improprio delle indicazioni geografiche, il terzo rinvia a futuri negoziati anche bilaterali l'estensione della protezione di singole indicazioni geografiche. In materia si rimanda a A. M. G. Lupone, *Il dibattito sulle indicazioni geografiche nel sistema multilaterale degli scambi: dal Doha round dell'Organizzazione mondiale del Commercio alla protezione TRIPs plus*, in B. Ubertazzi, E. M. Espada (a cura di), *Le indicazioni di qualità degli alimenti*, op. cit., p. 39. Per indicazioni geografiche nell'Accordo TRIPs si intendono le indicazioni che identificano un prodotto come originario del territorio di uno Stato membro, o di una regione o località di detto territorio, quando una determinata qualità, la notorietà o altre caratteristiche del prodotto siano essenzialmente attribuibili alla sua origine geografica (art. 22.1). La definizione, più generica rispetto a quella di DOP e IGP prevista dalla normativa dell'Unione europea, comprende anche le nozioni di cui al Reg. (UE) 1151/2012, art. 4. Sul punto si veda M. Alabrese, *L'Accordo sugli aspetti della proprietà intellettuale relativi al commercio (TRIPs)*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, op. cit., p. 79. L'Unione europea ha peraltro recentemente modificato le definizioni di «denominazione d'origine» e di «indicazione geografica» per i vini contenute nel Reg. (UE) n. 1308/2013, e per i prodotti agricoli ed alimentari nel Reg. (UE) n.1151/2012, al fine di allineare tali definizioni a quanto previsto dall'Accordo TRIPs, esplicitamente comprendendo in tali definizioni i nomi usati tradizionalmente. Si veda il Regolamento (UE) 2021/2117 del 2 dicembre 2021, considerando 29, e gli artt. 1 punto 20 e 2 punto 3. Sulla protezione delle indicazioni geografiche (IG) in Europa si veda L. Costato, *Il Regolamento n. 1151/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 648; S. Masini, *PDO, PGI and TSG*, in *European Food Law*, L. Costato, F. Albisinni (a cura di), Milano, 2012, p. 352; A. Neri, *I prodotti agroalimentari UE nel reg. 1151/2013, introduzione all'incontro del 10 giugno 2013*, in *Alimenta*, 2013, 4, p. 73; V. Rubino, *La protezione delle denominazioni geografiche dei prodotti alimentari nell'Unione europea dopo il regolamento 1151/2012 UE*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2013, 4, p. 4; F. Capelli, *Luci ed ombre del nuovo Regolamento UE 1151/2012 sulla qualità dei prodotti agro-alimentari*, in *Riv. dir. alim.*, 2014, 1, p. 52; F. Albisinni, *Marchi e indicazioni geografiche, una coesistenza difficile*, in *La tutela dell'origine dei prodotti alimentari*, op. cit., p. 189; A. Di Lauro, *La tutela dell'origine degli alimenti o la composizione im(possibile) del tempo e dello spazio*, in *La tutela dell'origine dei prodotti alimentari*, op. cit., p. 34; Y. V. Couter, F. d'Ath, *Protecting the Origin of Foodstuffs in the European Union Indications of origin and trademarks as intellectual property tools*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n-2-2016, p. 47. Per la disciplina delle IG in relazione al commercio internazionale, si veda inoltre: P. Borghi, *L'agricoltura nel Trattato di Marrakech*, Milano, 2004, p. 101; N. Lucchi, *Il dibattito transatlantico sulla tutela delle indicazioni geografiche delle denominazioni di origine*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, 1, p. 49; G. Coscia, *I rapporti fra sistemi internazionali e comunitari sulla protezione delle indicazioni di qualità* in B. Ubertazzi, E. M. Espada (a cura di), *Le indicazioni di qualità degli alimenti*, op. cit., p. 44.; E. W. Ibele, *The nature and function of geographical indications in law*, in *Estey Journal of International Law and Trade Policy*, 2009, p. 36; G. Morgese, *L'accordo sugli aspetti dei diritti di proprietà intellettuale attinenti al commercio (TRIPs)*, Bari, 2009, p. 307; J. Simon, *Geographical indications (GIs), trademarks and international standards (e.g. Codex Alimentarius)*, in B. Ubertazzi, E. M. Espada (a cura di), *Le indicazioni di qualità degli alimenti*, op. cit., p. 312; A. Sciaudone, *Le regole dell'UE in tema di qualità dei prodotti agroalimentari e il commercio con i paesi terzi*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 4-2010, p. 4; I. Kreeva, B. O'Connor, *Geographical Indications and the TRIPs Agreement: What protection is provided to Geographical Indications in WTO members*, in *The Journal of World Intellectual Property*, 2010, vol. 13, p. 275.; M. Vittori, *The International Debate on Geographical Indications (GIs): The Point of View of the Global Coalition of GI Producers oriGIn*, in *The Journal of World Intellectual Property*, 2010, 10, p. 304.; P. Borghi, *International rules and their impact on EU food Law*, in L. Costato – F. Albisinni (eds), *European and Global Food Law*, cit. p. 144.

⁽⁷⁰⁾ Per una interessante panoramica sui problemi che la proprietà intellettuale pone nell'ambito del sistema agro-alimentare, v. A. Jannarelli,

Round, e dunque a livello multilaterale, non è stato tuttavia possibile giungere a un consenso, tra i diversi Stati, in merito alle proposte dell'Unione europea di estendere ulteriormente la protezione delle indicazioni geografiche a livello internazionale e introdurre un sistema multilaterale

di notifica e registrazione di tali indicazioni⁷¹. Gli sforzi dell'Unione europea si sono quindi concentrati sugli accordi bilaterali⁷², anche con paesi, come il Giappone, che nell'ambito dei negoziati relativi all'Accordo TRIPs⁷³ si sono opposti alle richieste dell'Unione⁷⁴.

La tutela dell'origine dei prodotti alimentari, op. cit., p. 1. Sulla compatibilità delle norme europee in materia di DOP e IGP con le disposizioni dell'Accordo TRIPs, v. A. Sciaudone, *Le Regole dell'UE in tema di qualità*, op. cit., p. 13. In merito alla più estesa tutela delle indicazioni geografiche, nel diritto europeo, rispetto alla tutela prevista per i marchi, e sulle diverse posizioni esistenti in dottrina sul rapporto tra denominazioni e marchi si veda G. E. Sironi, *Conflitti tra marchi e indicazioni comunitarie di qualità (DOP, IGP, STG)*, in E. Ubertazzi, E. M. Espada (a cura di), *Le indicazioni di qualità degli alimenti*, op. cit., p. 208; e M. Mauro, *La provenienza geografica dei prodotti agroalimentari, tra marchi di certificazione collettivi e denominazioni di origine. Prime riflessioni a margine dell'art. 11 bis del codice della proprietà industriale*, in S. Carmignani, N. Lucifero (a cura di) *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza*, op. cit., p. 581., il quale rimanda a N. Lucifero, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare: marchi e segni del territorio*, in L. Costato, A. Germanò, E. Basile (a cura di), *Trattato di diritto agrario, III. Diritto agroalimentare*, Torino, 2011, p. 336.

(⁷¹) Nel giugno 2005, la Commissione europea ha presentato una proposta di modifica della sezione 3 dell'Accordo TRIPs al fine di estendere il regime di protezione attualmente disponibile per le indicazioni geografiche sui vini e le bevande spiritose alle indicazioni geografiche su tutti i prodotti e, inoltre, di includere un allegato all'Accordo TRIPs che istituisca un sistema multilaterale di notifica e registrazione delle indicazioni geografiche (*Communication from the European Communities, Geographical Indications*, WT/GC/W/547, TN/C/W/26, TN/IP/W/11, 14 giugno 2005). Sul punto si veda G. E. Evans, M. Blakeney, *The Protection of Geographical Indications after DOHA*, in *Journal of International Economic Law*, 2006, p. 3. Il Giappone -- insieme tra gli altri a Stati Uniti, Canada e Australia -- ha avuto un approccio minimalista alla protezione delle IG e si è opposto all'estensione della loro protezione nell'Accordo TRIPs, durante i negoziati, supportando la previsione di un sistema volontario che non avrebbe richiesto la protezione delle IG da parte degli altri Paesi. Si veda *Communication from Japan and the United States*, 11 marzo 1999, IP/C/W/133 (Doc. #99-0978), e la sua revisione *Communication from Canada, Chile, Japan and the United States, Proposal for a multilateral system for notification and registration of geographical indications based on article 23.4 of the TRIPS agreement*, 26 luglio 1999, IP/C/W/133/Rev.1; nonché la *Joint Proposal, Communication from Argentina, Australia, Canada, Chile, Colombia, Costa Rica, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Japan, Namibia, New Zealand, Philippines, Chinese Taipei, and the United States. Proposal for a multilateral system for notification and registration of geographical indications for wines and spirits based on article 23.4 of the TRIPS agreement*, TN/IP/W/5 (Doc. #02-5799), più volte rivisitata (da ultimo *Submission by Argentina, Australia, Canada, Chile, Costa Rica, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Israel, Japan, Korea, Mexico, New Zealand, Nicaragua, Paraguay, the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu, South Africa and the United States. Proposed draft TRIPs Council decision on the establishment of a multilateral system of notification and registration of geographical indications for wines and spirits*, 31 Marzo 2011, TN/IP/W/10/Rev.4, doc. 11-1605. Al contrario, l'Unione europea, la Svizzera, ex paesi del blocco orientale e alcuni paesi in via di sviluppo hanno appoggiato un approccio massimalista, sostenendo un sistema obbligatorio in cui una IG avrebbe beneficiato di una protezione incondizionata sui mercati di tutti i membri al momento della sua iscrizione nel registro. Si veda a riguardo I. Calboli, N. Wee Loon, *Geographical Indications at the Crossroads of Trade, Development, and Culture, focus on Asia-Pacific*, Cambridge, 2017, p. 441 e J. M. Cortés Martin, *The world trade organization and the negotiations to establish a multilateral register for geographical indications*, in *La tutela dell'origine dei prodotti alimentari*, op. cit., p. 90. Sulla protezione delle indicazioni geografiche nell'Accordo TRIPs e gli sviluppi dei negoziati nell'ambito dell'Agenda Doha, si veda B. O' Connor, *The law of Geographical indications*, Cameron May Ltd., 2004, p. 55 e p. 389. Per un approccio comparato del modello europeo, quello statunitense e canadese, si veda M. Ferrari, *La dimensione proprietaria delle indicazioni geografiche. Uno studio di diritto comparato*, Napoli, 2015.

(⁷²) Si veda nota 1 e DG AGRI *working document on international protection of EU Geographical Indications: objectives, outcomes and challenges*, Ref. Ares(2012)669394 – 06/06/2012, nel quale l'*Advisory Group International Aspect of Agriculture*, muovendo dal presupposto che l'Accordo TRIPs, pur avendo introdotto una certa stabilità e coerenza in relazione alle definizioni, non offra un livello soddisfacente di protezione per le IG europee, riteneva cruciale rafforzare la protezione delle IG attraverso gli accordi bilaterali, rappresentando, «a satisfactory GI Chapter» un «must have» per l'Unione europea, da perseguire attraverso la negoziazione di una lista di nomi europei da proteggere direttamente e indefinitamente nei paesi terzi. Sul punto si veda I. Trapé, op. cit., p. 478 ss. L'Unione europea, oltre a negoziare accordi di libero scambio bilaterali di ultima generazione, come il CETA, il TTIP e l'Accordo con il Mercosur, ha intrapreso numerose misure negoziali a livello internazionale finalizzate a raggiungere una protezione ulteriore delle indicazioni geografiche: si veda, sul punto, B. O' Connor, L. Richardson, *The legal protection of Geographical Indications in the EU's Bilateral Trade Agreements: moving beyond TRIPs*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2012, p. 2.

(⁷³) Con l'adozione dell'Accordo TRIPs, nel 1994, è stato richiesto a tutti i paesi firmatari di stabilire un livello minimo di protezione delle Indicazioni Geografiche attraverso le proprie disposizioni nazionali. In aggiunta, l'Accordo richiede una protezione aggiuntiva per le IG che identificano vini e spiriti. Inoltre, ai sensi dell'art. 24.1 i Paesi membri hanno accettato di prendere parte ai futuri negoziati per espandere la protezione garantita dall'art. 23 per i vini e le bevande spiritose. Gli Stati si sono però divisi sulla possibilità di interpretare tale norma come un generale mandato a estendere la protezione delle IG in generale per tutti i prodotti agroalimentari. V. M. A. Echols, *Geographical Indications for Foods, Trips and the Doha Development Agenda*, in *Journal of African Law*, 2003, vol. 47, n. 2, p. 199.; I. Calboli, *Expanding the protection of Geographical indications of origin under TRIPs: "Old" debate or "new" opportunity?* In *Marquette Intellectual Property Law Review*, 2006, 4, p. 181.

L'Accordo di partenariato UE-Giappone dedica la sottosezione 3 del Capitolo 14 (rubricato «*Proprietà intellettuale*») alle indicazioni geografiche. La definizione di queste riprende la forma di quella stabilita dall'art. 22 dell'Accordo TRIPs, pur restringendone il campo di applicazione, attraverso due modifiche peraltro già contenute nell'analogo disposizione prevista dall'Accordo CETA⁷⁵. Le indicazioni geografiche vengono definite come indicazioni che identificano un bene come originario del territorio di una Parte, o di una regione o località di tale territorio, quando una determinata qualità, reputazione – non più «*notorietà*» – o altre caratteristiche del bene è essenzialmente – e non, come nell'Accordo TRIPs, «*fondamentalmente*» – attribuibile alla sua origine geografica" (art. 14.22). Inoltre, a differenza di quanto previsto dall'Accordo

TRIPs, non si prevede una tutela differenziata a seconda che il prodotto sul quale l'indicazione geografica è apposta sia un alimento oppure un vino o una bevanda alcolica: il riconoscimento e la protezione delle indicazioni geografiche si applica indistintamente a tali categorie di alimenti.

Per i prodotti agricoli giapponesi⁷⁶, il campo di applicazione della tutela garantita dall'Accordo comprende i prodotti dell'agricoltura, della selvicoltura e della pesca, così come i prodotti alimentari in genere. Viene così esclusa – a differenza di quanto previsto dall'Unione europea⁷⁷ – la registrazione di nomi relativi a prodotti che derivano dalla produzione agricola primaria, ma che non rientrano nella categoria dei prodotti alimentari, come il fieno, le piume, i fiori ornamentali, il cuoio⁷⁸.

(⁷⁴) Sulla molteplicità di ragioni che hanno determinato il rapido incremento, soprattutto a partire dal ventunesimo secolo, dei negoziati bilaterali si veda M. Alabrese, *op. cit.*, p. 137. Sul declino del multilateralismo, si veda P. Borghi, *I trattati sul commercio internazionale, il declino dell'utopia multilaterale e le prospettive per lo sviluppo*, in P. Borghi, A. Bruzzo (a cura di), *Nutrire il pianeta? Il ruolo dell'Europa nello sviluppo economico e alimentare mondiale*, Napoli, 2016, p. 94.

(⁷⁵) Sul punto v. L. Pastorino, *op. cit.*, p. 90; A. Germanò, E. Rook Basile, *La disciplina comunitaria ed internazionale del mercato dei prodotti agricoli*, Torino, 2000, p. 267.

(⁷⁶) Mentre il campo di applicazione della tutela, per i prodotti alcolici giapponesi, comprende tutte le bevande che contengano almeno l'uno per cento di alcool.

(⁷⁷) I riferimenti normativi relativi alla disciplina europea in materia di protezione delle indicazioni geografiche, richiamata nell'Accordo UE-Giappone, allegato 14-A («Laws and regulations of the parties related to geographical indications») parte 1, sono i seguenti: Regolamento (UE) n. 251/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e che abroga il regolamento (CEE) n. 1601/91 del Consiglio; Regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2012, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli; Regolamento (CE) n. 110/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 gennaio 2008, relativo alla definizione, alla designazione, alla presentazione, all'etichettatura e alla protezione delle indicazioni geografiche delle bevande spiritose. Non è invece richiamato il regolamento (UE) 2019/787 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 relativo alla definizione, alla designazione, alla presentazione e all'etichettatura delle bevande spiritose, all'uso delle denominazioni di bevande spiritose nella presentazione e nell'etichettatura di altri prodotti alimentari (si applica a decorrere dal 25 maggio 2021). Sulla protezione delle denominazioni di origine in Europa si rinvia a L. Costato, *La protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine e le attestazioni di specificità*, in *Riv. dir. agr.*, 1995, p. 489; E. Rook Basile, *Segni distintivi dell'impresa e dei prodotti agricoli*, in Costato (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, Padova, 2003, III ed., p. 1232; A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2016, p. 224; F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 2020, 4^a ed., p. 275; A. Di Lauro, *Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, p. 381; L. Costato et al., *Compendio di diritto alimentare*, Milano, 2019, p. 281; S. Masini, *Le indicazioni geografiche*, in *Dir. agroalimentare*, 2019, p. 448; L. Costato, L. Russo, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2019, p. 229. Giova sottolineare come la Commissione europea abbia recentemente presentato una proposta di nuovo regolamento, la quale prevede l'unificazione in un singolo testo delle disposizioni relative a tutte le indicazioni geografiche, qualunque sia il prodotto considerato, comportando peraltro l'abrogazione del Reg. (UE) 1151/2012. Sul punto si veda Commissione europea, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on European Union geographical indications for wine, spirit drinks and agricultural products, and quality schemes for agricultural products, amending Regulations (EU) No 1308/2013, (EU) 2017/1001 and (EU) 2019/787 and repealing Regulation (EU) No 1151/2012*, COM(2022)134 final, Bruxelles, 31 marzo 2022.

(⁷⁸) In merito a quanto previsto dall'Accordo UE-Giappone si veda I. Trapé, *op. cit.*, p. 483, nota 34. Il reg. (UE) n. 1151/2012 si applica ai prodotti agricoli destinati al consumo umano elencati nell'allegato I del trattato e agli altri prodotti agricoli e alimentari elencati nell'allegato I del regolamento stesso. Tale allegato I, da ultimo citato, comprende, tra gli altri prodotti, oltre alla birra, i vini aromatizzati e altre bevande alcoliche – escluse le bevande spiritose, protette da ultimo dal reg. (UE) 2019/787, e i prodotti vitivinicoli di cui al reg. (UE) n. 1308/2013, allegato VII parte II – il fieno, oli essenziali, il sughero, la cocciniglia, i fiori e le piante ornamentali, il cotone, la lana, il vimine, il lino stigliato, il cuoio, il pelame e le piume. Per analogo limitazione del campo di applicazione dell'Accordo CETA, si veda G. Miribung, *op. cit.*, p. 29, nota 56.

Rispetto a quanto previsto dall'Accordo TRIPs, risulta rafforzata la protezione garantita alle indicazioni geografiche protette: non solo tali nomi ricevono indistintamente una tutela estesa, paragonabile a quella che l'Accordo TRIPs prescrive per i vini e gli alcolici – sebbene con alcune limitazioni per quanto attiene al conflitto con i marchi registrati – ma si prevede altresì la necessità di instaurare, a livello nazionale, procedure amministrative per la registrazione e tutela delle indicazioni, e, sulla base del modello europeo, la predisposizione di misure di tutela appropriate anche *ex officio*⁷⁹.

Più nel dettaglio, la protezione delle indicazioni geografiche consiste nella previsione, da parte di entrambi gli Stati, di mezzi legali atti a consentire alle parti interessate di prevenire nel proprio territorio – come già previsto nell'Accordo TRIPs, art. 22.2 – l'uso di qualsiasi indicazione nella designazione o presentazione del prodotto che indichi o suggerisca che il bene in questione sia originario

di un'area geografica diversa dal vero luogo d'origine, così inducendo il pubblico in errore circa l'origine geografica o la natura del bene e ogni altro uso che costituisce un atto di concorrenza sleale ai sensi dell'art. 10 *bis* della Convenzione di Parigi⁸⁰. Inoltre, si intende prevenire l'uso di un'indicazione geografica che identifica un bene per uno simile⁸¹, senza soddisfare i requisiti applicabili alla indicazione protetta, anche se (i) la vera origine del bene è indicata, (ii) l'indicazione geografica è tradotta o traslitterata; (iii) è accompagnata da espressioni quali «tipo», «stile», «imitazione» o simili⁸². In caso di indicazione per la quale sia rinvenibile un uso precedente all'entrata in vigore dell'Accordo, si prevede un periodo transitorio di sette anni, per gli alimenti, e di cinque anni, per i vini, le bevande spiritose o le altre bevande alcoliche, durante il quale è possibile mantenere l'uso dell'indicazione geografica, purché sia chiaramente indicata e visibile la vera origine del prodotto (art. 14.29)⁸³.

Sulla possibilità di tutelare, nell'Unione europea, le indicazioni geografiche industriali e artigianali, si veda il recente parere del Comitato Europeo delle Regioni «Proteggere le indicazioni geografiche industriali e artigianali nell'Unione europea» (2022/C 61/06). La Commissione aveva in passato pubblicato il libro verde *Sfruttare al meglio il know-how tradizionale dell'Europa: una possibile estensione della protezione delle indicazioni geografiche dell'Unione europea ai prodotti non agricoli*. COM(2014)469 final, Bruxelles, 2014. Sul punto si veda N. Coppola, *La tutela dei toponimi in ambito nazionale fra Indicazioni Geografiche agroalimentari e non: si profila un cambio di approccio su DOP e IGP*, in *La tutela dell'origine dei prodotti alimentari*, op. cit., p. 81, dove peraltro si rileva che «I motivi della spinta verso questa estensione vanno ricercati innanzitutto in ragioni di politica commerciale: a seguito dello stallo del sistema multilaterale delle IG, La Ue si trova infatti a negoziare accordi bilaterali con Paesi terzi al fine di vedere riconosciuti i propri prodotti ad indicazione geografica. Naturalmente, come in ogni trattativa, la contropartita è il riconoscimento di prodotti dei Paesi con i quali si va a negoziare; ciò appare difficile in riferimento ai prodotti dell'artigianato, proprio a causa dell'assenza a livello Ue di una disciplina ad hoc».

(⁷⁹) Sulla tutela *ex officio* prevista nell'ordinamento europeo si veda F. Albisinni, *Marchi e indicazioni geografiche: una coesistenza difficile*, op. cit., p. 215; V. Rubino, *La protezione delle denominazioni geografiche dei prodotti alimentari nell'Unione europea dopo il regolamento 1151/2012 UE*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2013, p. 4; G. Castelli, *La protezione ex officio delle DOP e IGP dei prodotti agricoli ed alimentari*, in *Riv. Dir. Agr.*, 2013, I, p. 191. Sulla riforma dei controlli nell'Unione europea, si veda inoltre F. Albisinni, *Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa e globalizzazione*, in q. Riv. www.rivistadiritto-alimentare.it, n. 1-2018, p. 11.

(⁸⁰) Tale previsione è ritenuta particolarmente ampia, e si riferisce a pratiche sleali che sono contrarie agli interessi dei concorrenti, dei consumatori e agli interessi pubblici in generale, soprattutto in quanto generano confusione sulla natura o sulle caratteristiche dei prodotti. V. M. Alabrese, *L'Accordo sugli aspetti della proprietà intellettuale relativi al commercio (TRIPS)*, op. cit., p. 80.

(⁸¹) «Merce simile» in questo contesto significa un bene che rientra nella stessa categoria di beni di quello per il quale l'indicazione geografica è stata registrata. Ne consegue che la protezione garantita dall'Accordo è più ristretta rispetto a quella prevista dall'Unione europea, applicandosi solo ai prodotti che possono classificarsi come simili, mentre il sistema europeo garantisce una protezione relativa a tutti gli usi, anche indiretti.

(⁸²) Si applica comunque un periodo transitorio di sette anni dalla data di entrata in vigore dell'Accordo durante il quale non è preclusa, per i beni identificati con una indicazione geografica, la possibilità che le operazioni comprendenti la grattugia, l'affettatura e l'imballaggio, compreso il taglio in porzioni e l'imballaggio interno, possano essere effettuate all'interno del territorio del Giappone, a condizione che tale bene sia destinato al mercato giapponese e non a fini di riesportazione (art. 14.25 par. 5).

(⁸³) È il caso del formaggio «Asiago», della «Fontina», del «Gorgonzola», di «Calvados», del «Cognac», di «Sauternes», di «Münchener Bier», «Grappa», «Porto», «Scotch Whisky».

La relazione tra indicazioni geografiche e marchi⁸⁴ è disciplinata dall'art. 14.27, il quale dispone che il marchio sia dichiarato invalido, o la sua domanda di registrazione sia negata, qualora la richiesta di registrazione sia stata posta in essere in un momento successivo al riconoscimento della protezione dell'indicazione geografica nel Paese (successivamente alla data di entrata in vigore dell'Accordo oppure alla data di entrata in vigore di un suo successivo emendamento). La prevalenza dell'indicazione geografica sul marchio successivo è tuttavia prevista qualora il marchio risulti decettivo, ossia se il suo uso può indurre in errore quanto alla qualità delle merci⁸⁵.

Per quanto concerne, invece, il conflitto tra indicazioni geografiche e marchi precedenti, non è del tutto preclusa la protezione della successiva indicazione geografica: le autorità competenti potrebbero richiedere, in tal caso, condizioni specifiche per la protezione della indicazione geografica. Non è comunque escluso l'uso né l'ammissibilità o la validità della registrazione del marchio, che sia identico o simile all'indicazione geografica, qualora tale marchio sia stato richiesto o registra-

to in buona fede, o se i relativi diritti siano stati acquisiti attraverso l'uso in buona fede prima che l'indicazione geografica risultasse protetta dall'Accordo⁸⁶.

Con la sottoscrizione dell'*agreement*, ciascuna parte si impegna a istituire o a mantenere un sistema per la registrazione e la protezione delle indicazioni geografiche sul proprio territorio, includendo strumenti ufficiali attraverso i quali mettere a disposizione del pubblico la lista delle indicazioni registrate, una procedura amministrativa atta a verificare che l'indicazione geografica da registrare soddisfi i requisiti previsti, una procedura di opposizione alla registrazione e una procedura di cancellazione della protezione delle indicazioni geografiche. Ciascuna parte è tenuta ad autorizzare le rispettive autorità competenti a intraprendere le misure appropriate *ex officio*, o su richiesta di una parte interessata, conformemente alle proprie leggi e regolamenti, per proteggere le indicazioni geografiche tutelate (articolo 14.28)⁸⁷.

Tra le oltre duecento indicazioni geografiche contenute nell'Allegato 14-B e dunque protette⁸⁸, rientrano le denominazioni «Roquefort», «Jambon

⁽⁸⁴⁾ In relazione alla protezione dei marchi nella disciplina europea, e in particolare per quanto attiene al settore vitivinicolo, si consideri che il Reg. (UE) 2021/2117 del 2 dicembre 2021 ha modificato il Regolamento (UE) n. 1308/2013, e in particolare l'art. 102 «Relazione con i marchi commerciali» al fine di chiarire il rapporto tra marchi commerciali e indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli in relazione ai criteri di rigetto, dichiarazione di nullità e coesistenza (v. considerando 36 del regolamento da ultimo citato). In merito alla coesistenza tra marchi e indicazioni geografiche, v. F. Albinini, *Marchi e indicazioni geografiche: una coesistenza difficile*, op. cit., p. 189. Si veda inoltre Id., *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 2020, IV ed., p. 463, laddove si riferisce alla «perdurante conflittualità fra sistemi dei marchi (espressione di un modello individuale) e sistemi delle denominazioni geografiche (espressione di un modello collettivo)». In relazione a quanto previsto dall'Accordo TRIPs in caso di conflitto tra indicazioni geografiche e marchi precedenti, si veda G. Contaldi, *Il conflitto tra Stati Uniti e Unione europea sulla protezione delle indicazioni geografiche*, in B. Ubertaini, E. M. Espada (a cura di), *Le indicazioni di qualità degli alimenti*, op. cit., p. 27.

⁽⁸⁵⁾ L'Accordo TRIPs a sua volta subordina la prevalenza delle indicazioni geografiche di prodotti alimentari alla sussistenza di una capacità decettiva del marchio rispetto all'effettivo luogo di origine (art. 22.3). Tuttavia, tale subordinazione nell'Accordo TRIPs non è richiesta nel caso dei vini (art. 23.2). Paradossalmente, quindi, nell'ambito vitivinicolo, l'Accordo UE-Giappone sembra richiedere – perché l'indicazione geografica prevalga sul marchio successivo – un requisito ulteriore, ossia la decettività, rispetto a quanto previsto dall'Accordo TRIPs.

⁽⁸⁶⁾ Per quanto attiene all'ipotesi di omonimia di indicazioni per prodotti rientranti nella medesima classe, l'art. 14.25 paragrafo 2 rinvia la soluzione del problema, prevedendo che ciascuna parte potrà determinare le condizioni pratiche in cui le indicazioni geografiche omonime saranno differenziate nel proprio territorio, tenendo conto della necessità di garantire un trattamento equo dei produttori interessati e di non indurre in errore i consumatori. Da ciò può conseguire, come è stato notato (I. Trapé, op. cit., p. 485), un possibile spazio per possibili interventi discrezionali.

⁽⁸⁷⁾ L'Art. 13.3 del Regolamento (UE) 1151/2012 prevede: «Gli Stati membri adottano le misure amministrative e giudiziarie adeguate a prevenire o far cessare l'uso illecito delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette ai sensi del paragrafo 1, prodotte o commercializzate in tale Stato membro. A tal fine gli Stati membri designano le autorità incaricate di adottare tali misure secondo le procedure definite da ogni singolo Stato membro».

⁽⁸⁸⁾ Sulla presenza, negli accordi bilaterali, di liste di indicazioni geografiche protette «più ristrette proprio per non dare l'impressione di voler proteggere 3000 indicazioni che (...) non hanno in gran parte alcuna rilevanza economica al di fuori della sagra paesana locale» v. D. Bianchi, *La politica europea di qualità dei prodotti agroalimentari o della sofisticazione regolamentare. Riflessioni sull'origine dei prodotti e sulla semplificazione dei regimi di qualità*, in *La tutela dell'origine dei prodotti alimentari*, op. cit., p. 68.

d'Ardenne», «Tiroler Speck», «Polska Wódka», «Queso Manchego», «Lübecker Marzipan», «Irish Whiskey»⁸⁹. Durante la prima riunione del Comitato per la proprietà intellettuale («Committee on Intellectual Property»), l'Unione europea e il Giappone hanno inoltre concordato che ogni anno, a partire dal 2020 e fino al 2022, fosse considerata la possibilità di emendare, di comune accordo, la lista delle indicazioni geografiche protette (come previsto dall'art. 14.30), valutando ciascun anno fino a 28 nomi rispettivamente dell'Unione europea e del Giappone, eventualmente da proteggere come indicazioni geografiche da aggiungere all'allegato 14-B. Le parti si sono altresì impegnate, a decorrere dal 2023, ad adoperarsi per aggiungere ulteriori indicazioni geografiche all'elenco. Nelle successive due modifiche dell'allegato⁹⁰ sono state quindi aggiunte 56 indicazioni geografiche – per l'Unione europea, 21 relative a prodotti agroalimentari e 7 a bevande alcoliche⁹¹, e, per il Giappone, 25 concernenti prodotti agroalimentari e 3 per le bevande alcoliche – mentre è stata eliminata l'indicazione geografica giapponese «Nishio Matcha», uno dei tradizionali thè giapponesi, in quanto tale indi-

cazione ha cessato di essere protetta in Giappone.

La denominazione italiana «Prosciutto di Parma» merita un'annotazione particolare: in questo caso le previsioni dell'Accordo in merito alle indicazioni geografiche non si applicano in quanto tale indicazione è stata registrata dal Giappone in conformità al «Geographical Indication Act», entrato in vigore nel giugno 2015⁹². Attualmente la legge giapponese sulle indicazioni geografiche tutela 116 denominazioni⁹³, ma il «Prosciutto di Parma/Parma Ham» è l'unico prodotto agricolo straniero registrato attraverso il Geographical Indication Act come indicazione geografica⁹⁴. Tale legge – nel cui ambito di applicazione non rientrano le bevande alcoliche⁹⁵ – definisce «indicazione geografica», senza differenziare tra DOP e IGP, una denominazione di prodotto agricolo il cui nome viene registrato da un gruppo di produttori, che identifichi un'origine geografica specifica e caratteristiche stabilite, quali la qualità collegata a tale origine.

Le indicazioni geografiche vengono quindi contraddistinte rispetto ai marchi collettivi⁹⁶, prevedendo eventualmente la possibilità – qualora ai

⁽⁸⁹⁾ Tra i prodotti di origine italiana, diciannove sono alimenti, venticinque vini e una bevanda spiritosa.

⁽⁹⁰⁾ V. decisione 1/2021 del 25 gennaio 2021 del Comitato misto istituito a norma dell'Accordo tra l'Unione europea e il Giappone per un partenariato economico, del 25 gennaio 2021, relativa alla modifica degli allegati 14-A e 14-B sulle indicazioni geografiche [2021/109]; e decisione 1/2022 del Comitato misto istituito a norma dell'Accordo tra l'Unione europea e il Giappone per un partenariato economico, del 21 gennaio 2022, relativa alla modifica dell'allegato 14-B sulle indicazioni geografiche [2022/138].

⁽⁹¹⁾ Tra le indicazioni geografiche italiane sono state incluse, tra le altre, le seguenti denominazioni: «Culatello di Zibello», «Pecorino Sardo», «Prosciutto di Modena», «Speck Alto Adige» e, nella categoria oli e grassi, «Toscano».

⁽⁹²⁾ Si tratta della Legge n. 84/2014, «Act on Protection of the Names of Specific Agricultural, Forestry and Fishery Products and Foodstuffs» anche detta «Tokutei Norin Suisan Butsu to no Meisho no Hogo ni Kansuru Horitsu». Si veda S. Van Uytsel, *When Geographical Indications Meet Intangible Cultural Heritage: The New Japanese Act on Geographical Indications*, in I. Calboli, N. Wee Loon, *Geographical Indications at the Crossroads*, op. cit., p. 508. Per un focus sulla disciplina delle indicazioni geografiche in Giappone, si veda J. Kimura, *Dawn of Geographical Indications in Japan: Strategic Marketing Management of GI Products Candidates*, document preparato per il 145esimo dal titolo *Intellectual Property Rights for Geographical Indications: What is at Stake in the TTIP?*, 2015, Parma. Si veda inoltre N. Togawa, *Report on the new Japanese Law on protection of geographical indications*, AIPPI (International Association for the Protection of Intellectual Property), 2014.

⁽⁹³⁾ L'ultima verifica del relativo registro è del 08 marzo 2022.

⁽⁹⁴⁾ La registrazione del Prosciutto di Parma risale al 15 settembre 2017 ed è stata effettuata dal Consorzio Prosciutto di Parma.

⁽⁹⁵⁾ Per i liquori, si applica «The Act on Securing of Liquor Tax and on Liquor Business Associations» (legge n.7 del 1953) e la conseguente nota relativa alla fissazione di norme di indicazione relative alle indicazioni geografiche per i liquori (National Tax Agency Notice n. 19 del 2015).

⁽⁹⁶⁾ I marchi collettivi in Giappone sono protetti dal Trademark Act n. 127/1959 art. 7-2, inserito dall'atto n. 56 del 2005. Nel caso delle indicazioni geografiche, e a differenza di quanto previsto per i marchi collettivi, l'associazione di produttori che richiede la tutela è obbligata a indicare i criteri qualitativi che il prodotto deve raggiungere, e ottenuta la registrazione il relativo uso non è limitato all'associazione che ne ha richiesto la registrazione ma è aperta a tutti.

sensi della legge giapponese un'indicazione geografica sia già tutelata come marchio – che la medesima denominazione sia riconosciuta al contempo anche come indicazione geografica, e dunque con questa coesista⁹⁷, se la richiesta di registrazione provenga dal proprietario del marchio o avvenga col suo consenso.

Per assicurare una reciproca protezione delle indicazioni geografiche basata sull'Accordo, il Giappone ha, peraltro, ulteriormente modificato la propria legge⁹⁸ riducendo a sette anni dalla data di registrazione il periodo nel quale è possibile l'uso delle indicazioni per prodotti agricoli, identici o simili ai nomi registrati, se usati senza scopi illeciti prima della data di registrazione dell'indicazione geografica, e ampliando il campo di applicazione per l'uso delle indicazioni geografiche al materiale pubblicitario, ai listini dei prezzi o documenti di transazione di prodotti agricoli.

Particolari eccezioni alla tutela ivi brevemente descritta sono applicate ad alcune indicazioni geografiche, come quelle di cui ai prodotti italiani «Asiago», «Fontina», «Grana Padano», «Mozzarella di Bufala Campana», «Parmigiano Reg-

giano», «Pecorino Toscano» e «Taleggio»⁹⁹. In questi casi è previsto che, per un periodo di sette anni a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'Accordo, le operazioni di grattugiatura, affettatura e confezionamento (compreso il taglio in porzioni e l'imballaggio interno) possano essere effettuate sul territorio del Giappone, purché il bene sia destinato al mercato giapponese e non a fini di riesportazione (art. 14.25 par. 5). La revisione della norma, prevista entro tre anni dalla data di entrata in vigore dell'Accordo al fine di trovare una soluzione mutualmente accettabile prima della fine del periodo transitorio, è stata valutata, ad oggi senza esiti, durante la seconda riunione del Comitato sulla proprietà intellettuale tenutasi il 13 dicembre 2021¹⁰⁰.

Se queste eccezioni sono applicabili solo per un periodo temporaneo, altre previsioni sembrano intaccare maggiormente la protezione garantita alle indicazioni geografiche. Per alcuni dei nomi protetti non è riconosciuta una tutela in relazione ai singoli termini – in quanto, si desume, questi sono ritenuti generici¹⁰¹ – ma è tutelato il solo nome composto¹⁰²: è il caso, ad esempio¹⁰³, del

(⁹⁷) V. S. Van Uytsel, *The New Japanese Act on Geographical Indications: An Intangible Cultural Heritage Perspective*, in *Journal of Japanese Law*, 2016, p. 193, e MAFF (Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries), *Geographical Indication Protection System Guidelines for the Use of Geographical Indications*, 2015, p. 22. Sulla coesistenza tra marchi e indicazioni geografiche, in Europa e in USA, si veda E. Tiberti, *Geographical Indications and Trademarks: space for coexistence as an equitable solution*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2013, p. 65. L'Accordo TRIPs all'art. 16.1 disciplina la relazione tra marchio geografico registrato anteriormente e la successiva indicazione geografica stabilendo che «Il titolare di un marchio registrato ha il diritto esclusivo di vietare ai terzi, salvo il proprio consenso, di usare nel commercio segni identici o simili per prodotti o servizi identici o simili a quelli per i quali il marchio è stato registrato, qualora tale uso possa comportare un rischio di confusione». In merito si veda A. Germanò, *Il panel WTO sulla compatibilità del regolamento comunitario sulle indicazioni geografiche con l'Accordo TRIPs*, in *Agr. ist. mercati*, 2005, p. 279; Id., *Il cibo nel diritto internazionale del mercato dei prodotti agricoli*, op. cit., p. 107- 108.

(⁹⁸) Atto n. 88 del 7 dicembre 2018, notificato al Comitato degli ostacoli tecnici al commercio dell'Organizzazione mondiale del commercio e ai suoi partner commerciali il 29 agosto 2018 (Doc # 18-5424).

(⁹⁹) La medesima deroga di cui all'art. 14.25 paragrafo 5 si applica alle seguenti indicazioni: «Comté», «Roquefort», «Edam Holland», «Gouda Holland», «Queso Manchego».

(¹⁰⁰) L'argomento era infatti al punto 7 lettera b) dell'ordine del giorno. Non sono però disponibili le minute dell'incontro.

(¹⁰¹) Un marchio o una denominazione sono da ritenersi generici quando il nome, anche se collegato al nome del luogo in cui il prodotto è stato inizialmente ottenuto, è divenuto, nel linguaggio corrente, il nome comune di quel genere di prodotto. Nell'ambito dell'Accordo TRIPs, l'art. 24.6 esclude la tutela delle indicazioni geografiche quando l'indicazione geografica «sia identica al termine correntemente usato [nello Stato] come denominazione comune per tali prodotti». In merito si rimanda a A. Germanò, *Le denominazioni di origine tre la pretesa che nella denominazione ricorra il nome geografico del luogo di produzione e la ricorrenza dei fattori che le rendono generiche: il caso "Grana Padano"*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2008, 3, p. 179. Nell'Accordo UE-Giappone non vi sono previsioni atte a definire i requisiti per l'identificazione dei nomi generici: il testo si limita ad annotare, nell'Allegato 14-B, in taluni casi, che non è stata richiesta la protezione del singolo nome bensì del nome composto. Inoltre, l'art. 14.25 al paragrafo 4 prevede che nell'ambito del procedimento di opposizione all'introduzione di un nome nella lista dei nomi protetti di cui all'allegato 14-B, ciascuna parte possa richiedere che tale richiesta venga rigettata in quanto «that name is the term customary in common language as the common name for the good concerned».

termine «Grana», liberamente utilizzabile nonostante il riconoscimento della indicazione geografica «Grana Padano»¹⁰⁴. Inoltre, un'apposita nota legittima espressamente l'utilizzo e la registrazione in relazione ai formaggi duri della denominazione «parmesan», termine il cui uso, com'è noto, per il diritto europeo è lesivo della tutela riconosciuta all'indicazione geografica «Parmigiano Reggiano»¹⁰⁵. La denominazione «parmesan», nell'ambito di quest'Accordo, non è ritenuta di per sé ingannevole e, di conseguenza, la sua apposi-

zione non è considerata in violazione dell'articolo 14.25, laddove prevede che le parti debbano impedire sul proprio territorio l'uso di qualsiasi mezzo che induca in errore il pubblico sull'origine geografica o sulla natura del bene.

La possibilità di utilizzare termini come «Grana» e «Parmesan», su prodotti che non rispettino il disciplinare di produzione delle rispettive denominazioni protette, induce a riflettere sull'assenza, nel testo dell'Accordo, di previsioni che consentano di identificare i nomi generici¹⁰⁶ e di tutelare le

(¹⁰²) In alcuni casi, la disciplina europea non prevede la protezione dei nomi singoli: è il caso di «Cheddar», «Brie», «Mozzarella», «Provolone», «Pecorino», «Emmental», «Camembert», la cui tutela non è richiesta ai sensi del regolamento (CE) n. 1107/96 della Commissione del 12 giugno 1996 relativo alla registrazione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine nel quadro della procedura di cui all'articolo 17 del regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio. Ai sensi dell'art. 13 del Reg. (UE) n. 1151/2012 del 21 novembre 2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, se una denominazione di origine protetta o un'indicazione geografica protetta contiene il nome di un prodotto considerato generico, l'uso di tale nome generico non è considerato contrario al primo comma, lettera a) o b), dove è vietato qualsiasi impiego commerciale diretto o indiretto, usurpazione, imitazione o evocazione. L'art. 41 del medesimo regolamento, rubricato «termini generici», ribadisce tale previsione e aggiunge che, per stabilire se un termine sia diventato generico, si tiene conto di tutti i fattori pertinenti, in particolare: a) della situazione esistente nelle zone di consumo; b) dei pertinenti atti giuridici nazionali o dell'Unione.

(¹⁰³) Ulteriori casi nel quale è riconosciuta la protezione al solo nome composto – oltre a quelli di cui alla nota precedente – attengono a «Nürnberger Bratwürste/Nürnberger Rostbratwürste» «Elia Kalamatas» (in questo caso è concesso l'utilizzo di nomi contenenti o che consistono nel termine «Kalamata», purché il consumatore non sia ingannato sulla natura del termine o l'origine del prodotto), nel caso della denominazione portoghese «Pêra Rocha do Oeste», il nome Rocha può continuare a essere usato su nomi simili, purché il consumatore non sia ingannato sulla natura del termine o l'origine del prodotto, con la medesima precisazione può continuare ad essere usato il termine «Valencia», nonostante l'indicazione geografica protetta «Cítricos Valencianos / Cítrics Valencians».

(¹⁰⁴) *Ibidem*. La giurisdizione europea, con la sentenza del Tribunale del 12 settembre 2007, causa T-291/03, ha statuito che è errato ritenere che la denominazione «grana» sia generica e che l'esistenza della DOP «Grana Padano» non ostava alla registrazione del marchio «GRANA BIRAGHI» ai sensi dell'art. 14 del regolamento n. 2081/92 (punto 89). Sulla genericità dei termini che costituiscono una indicazione geografica composta, si ha una copiosa giurisprudenza della Corte di Giustizia, la quale ha chiarito che la valutazione in merito al presunto carattere generico dei singoli termini di una denominazione composta spetta esclusivamente ai giudici nazionali, i quali dovranno tener conto di molteplici fattori, inclusi i luoghi di produzione del prodotto, sia all'interno sia al di fuori dello Stato membro che ha ottenuto la registrazione della denominazione; il consumo di tale prodotto e il modo in cui viene percepita dai consumatori la sua denominazione all'interno e al di fuori dello Stato membro che ha ottenuto la registrazione; l'esistenza di una normativa nazionale specifica relativa al prodotto nonché il modo in cui la denominazione viene utilizzata nella legislazione europea (Corte di giustizia UE, 26 febbraio 2008, in causa C-132/05, *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica federale di Germania*, punto 53; Corte di Giustizia CE, 25 ottobre 2005, cause riunite C-465/02 e C-466/02, *Repubblica federale di Germania (C-465/02) e Regno di Danimarca (C-466/02)*, p.to 76 ss). Per approfondire il tema, si veda S. Bolognini, *La IGP «Aceto Balsamico di Modena» e le denominazioni «Balsamico» e «Aceto Balsamico»: un legame indissolubile (anche in Germania)*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, II, p. 267; F. Cazzini, *Corte di giustizia e denominazioni composte: il caso «Aceto Balsamico di Modena» (IGP)*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, n. 3, 2020, nota a sentenza Corte di giustizia UE, Sez. V, 4 dicembre 2019, in causa C-432/18.

(¹⁰⁵) Si veda la sentenza della Corte, 25 giugno 2002, causa C-66/00; sulla sentenza Corte di Giustizia, 26 febbraio 2008, causa C-132/05, cit. la nota di I. Canfora, *Il caso «Parmigiano Reggiano»: denominazioni di origine composte e strumenti di tutela tra competenze nazionali e diritto comunitario*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, II, p. 16; si veda inoltre M. Borraccetti, *Parmesan e Parmigiano: la Corte di giustizia interviene ancora una volta*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2008, fasc. 1, p. 1009; F. Capelli, *La sentenza Parmesan della Corte di giustizia: una decisione sbagliata* in *Dir. comun. e scambi int.*, 2008, p. 329; N. Lucifero, *Denominazioni composte, denominazioni generiche e la tutela delle denominazioni di origine protette. Il caso «parmesan»*, in *Giur. it.*, 2009, p. 579; G. Sgarbanti, *La cooperazione tra Stati UE (il caso Parmesan, il Regolamento 2006/2004)* in B. Ubertazzi, E. M. Espada (a cura di), *Le indicazioni di qualità degli alimenti, op.cit.*, p. 56.

(¹⁰⁶) V. nota 99.

indicazioni geografiche avverso l'evocazione di nomi protetti¹⁰⁷. Sembrano permanere, così, indefiniti spazi per lo sfruttamento indebito delle indicazioni geografiche, anche qualora queste rientrino nell'elenco di nomi protetti contenuto nell'allegato 14-B.

5.- Riflessioni conclusive

L'Accordo UE-Giappone è stato definito dalle istituzioni europee come «il più importante accordo commerciale bilaterale mai concluso dall'UE»¹⁰⁸ e tuttavia ha ricevuto meno attenzione, da parte del pubblico e degli studiosi del settore, rispetto agli altri accordi bilaterali negoziati a livello globale. A parere di chi scrive, l'*agreement* – oltre a facilitare gli scambi internazionali di merci – consente di mettere in luce una serie di questioni sociali, economiche, politiche, ambientali e, non da ultimo, giuridiche, che meritano di essere tenute in debita considerazione.

Gli accadimenti di questo periodo storico rendono

difficile, se non impossibile, immaginare la fine del protezionismo a livello globale¹⁰⁹, e lasciano, invece, trasparire le criticità e i limiti dell'approccio neoliberista applicato alle derrate alimentari, costringendo il giurista ad affrontare con urgenza i temi legati alla specialità del settore agricolo, all'autosufficienza alimentare e alla *food security*. In questo contesto, risulta particolarmente attuale quanto annunciato dalla Commissione europea nella Comunicazione «Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura»¹¹⁰, laddove è riconosciuto che «non si può ignorare che determinati settori agricoli non possono sopportare la piena liberalizzazione del commercio e la concorrenza sfrenata con le importazioni. Dobbiamo quindi continuare a riconoscere e riflettere debitamente la sensibilità dei prodotti in questione nei negoziati commerciali ed esplorare modi per affrontare gli squilibri geografici di vantaggi e svantaggi che colpiscono il settore agricolo all'interno dell'Unione come risultato degli accordi commerciali dell'UE». È doveroso, dunque, nell'analisi degli accordi di partenariato in generale, e dell'Accordo tra

(¹⁰⁷) Tale protezione è prevista dalla disciplina europea all'art. 13 del regolamento (UE) n. 1151/2012. Sulla nozione di evocazione si rimanda a M. Mauro, *op. cit.*, p. 586. Si veda inoltre: F. Gualtieri, S. Vaccari, B. Catizzone, *La protezione delle indicazioni geografiche: La nozione di evocazione*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2017, p. 15. L'ambito di tutela definito dall'art. 13 del regolamento (CE) 1151/2012 è stato interpretato estensivamente dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea, la quale ricomprende, nel concetto di evocazione del segno, anche elementi figurativi o assonanze fonetiche, che riconducano l'attenzione del consumatore alle denominazioni protette. Si segnalano alcune significative sentenze: CGUE 17 dicembre 2020, C- 490/19, *Morbier*; CGUE 2 maggio 2019, C-614/17, *Queso Machego*; CGUE 7 giugno 2018, C-44/17, *Scotch Whiskey Association*; CGUE 2 febbraio 2017, T-510/15 *Mengozzi c. EUIPO*; CGUE 21 gennaio 2016, C-75/15, *Viiniverla*; CGUE 14 luglio 2011, C-4/10 e C-27/10, *Cognac*; CGUE 26 febbraio 2008, C-132/05 *Commissione c. Germania*; CGCE 4 marzo 1999, C-87/97, *Gorgonzola*. Quali riferimenti dottrinali si veda A. Germanò, "Evocazione": l'approffittamento della fama altrui nel commercio dei prodotti agricoli, in Riv. dir. agr., 2016, p. 177; F. Prete, Evocazione di indicazione geografica di bevande spiritose: la nozione eurocomunaria di consumatore e il ruolo della Corte di giustizia nel processo di uniformazione dei principi del settore alimentare, in Riv. dir. agr., 2016, p. 180; V. Rubino, L'evocazione di una denominazione geografica protetta ed il "consumatore medio dell'Unione europea", in Dir. econ., 2016, II, p. 489; I. Canfora, La politica della qualità dei prodotti agroalimentari dell'UE, in Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea, *op. cit.*, p. 429. Si veda inoltre, più risalente, V. Paganizza, L'estensione della tutela delle DOP e IGP e il concetto di 'evocazione', in La tutela dell'origine dei prodotti alimentari, *op. cit.*, p. 171. Si veda altresì la sentenza, descritta nell'opera da ultimo citata, della Corte di giustizia del 4 marzo 1999, causa C-87/97, *Consorzio per la tutela del formaggio Gorgonzola v Kaserei Champignon Hofmeister and Bracharz* (punto 25).

(¹⁰⁸) Commissione europea, *Comunicato stampa. EU and Japan reach agreement in principle on Economic Partnership Agreement*, 6 luglio 2017.

(¹⁰⁹) Sulla adesione della Federazione Russa al WTO e sulle misure ritorsive adottate solo due anni dopo, nel 2014, in reazione alle sanzioni internazionali applicate alla Federazione Russa per il ruolo dalla stessa giocato nel conflitto interno ucraino, si veda P. Borghi, *Nutrire il Pianeta? Il ruolo dell'Europa nello sviluppo economico e alimentare mondiale*, *op. cit.*, p. 97. Si veda inoltre la Comunicazione della Commissione Quadro temporaneo di crisi per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina 2022/C (GU C 1311 del 24 marzo 2022).

(¹¹⁰) Commissione europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura* (COM/2017/0713 final), Bruxelles, 29 novembre 2017.

Unione europea e Giappone in particolare, tener conto dei caratteri strutturali dei diversi mercati agricoli, così come del «nesso profondo» sussistente tra i concreti singoli territori e l'agricoltura, quale fonte primaria di sostentamento. Si tratta, in breve, di avere contezza della *questione agraria*, anche oltre i confini europei, riconoscendo il cd. *eccezionalismo agricolo*¹¹¹.

Nell'attuale periodo di incertezza politica – che si traduce anche in una precarietà dei processi di globalizzazione – non sembra possibile prevedere gli sviluppi che riguarderanno gli accordi commerciali internazionali. L'Accordo Unione europea-Giappone consente comunque di apprezzare la dimensione globale dell'*European Food Law*, quale traspare nella vicendevole contaminazione dei diversi sistemi giuridici¹¹². I negoziati bilaterali internazionali non solo rilevano per la loro capacità di individuare alcuni principi condivisi che contribuiscono a ridurre, oltre le barriere tariffarie, alcune delle misure non tariffarie al commercio, ma anche laddove incentivano la cooperazione e la condivisione di esperienze e *best practices* stimolando, attraverso una «*integrazione profonda*»¹¹³, la convergenza delle regole.

Il costante confronto instaurato tra le parti sembra in effetti sollecitare una fruttuosa evoluzione delle rispettive normative nazionali: il consolidamento dei principi già affermatosi a livello internazionale – esemplificativa è l'istituzionalizzazione, in Giappone, delle regole di controllo dell'igiene alimentare in conformità con l'HACCP – e, al contempo, l'individuazione di strumenti giuridici innovativi che rispondano alle nuove sfide globali, come le regole in materia di tracciabilità per il contrasto alla pesca illegale e la discussione avviata sui temi della sostenibilità delle produzioni agricole per il raggiungimento degli Obiettivi

di Sviluppo Sostenibile di cui all'Agenda 2030.

Le disposizioni relative alle indicazioni geografiche, contenute nel Capitolo 14 e nei relativi allegati, testimoniano la difficoltà di trovare un compromesso soddisfacente tra diverse visioni e sistemi giuridici. In merito alla valorizzazione delle produzioni di qualità – e sebbene il Giappone si sia dotato di un sistema di protezione delle indicazioni geografiche che ricorda quello europeo, in particolare laddove prevede una tutela *ex officio* dei nomi protetti – le distanze culturali, e conseguentemente giuridiche, riemergono nell'omesso riconoscimento di alcuni nomi composti e nella carenza di tutela avverso le evocazioni dei nomi protetti. Ancora una volta, l'innovazione giuridica sembra emergere con particolare vigore nelle disposizioni introdotte a livello nazionale: il modello europeo di protezione delle indicazioni geografiche sembra aver oltrepassato i propri confini per emergere, in Giappone, attraverso il «*Geographical Indication Act*», con il quale – seppure permangano importanti differenze rispetto alla disciplina europea – sembra tendenzialmente superata l'impostazione essenzialmente privatistica propria dell'Accordo TRIPs in materia di proprietà intellettuale, per avvicinarsi alla visione pubblicistica che caratterizza la disciplina agroalimentare europea in materia di segni distintivi.

ABSTRACT

Il contributo ha ad oggetto l'Accordo tra l'Unione europea e il Giappone per un Partenariato Economico e le implicazioni che derivano dalla sua entrata in vigore per il commercio dei prodotti agroalimentari. Dopo aver tratteggiato gli elemen-

⁽¹¹¹⁾ Si veda A. Jannarelli, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, op. cit., p. 539.

⁽¹¹²⁾ V. F. Albisinni, *The path to the European and Global Food Law System*, in *European and Global food law*, in L. Costato – F. Albisinni (eds.), cit., p. 46; Id. *Agri-food law: innovation and globalisation in comparative perspective*, in *Innovation in agri-food law between technology and comparison*, AIDA-IFLA (a cura di), Milano, 2019, p. 82; Id., *Agri-food Law and Comparative Tools in global market, in the Cardozo Electronic Law bulletin*, 2020, 2, p. 11.

⁽¹¹³⁾ Sulla definizione di integrazione profonda si veda M. Alabrese, *Gli accordi commerciali "mega-regionali" e l'elaborazione del diritto agroalimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, 1, p. 138. Si veda, inoltre, G. P. Sampson, *Introduction*, in Woolcock, Sampson (a cura di), *Regionalism, Multilateralism and Economic Integration: The Recent Experience*, The United Nations University, 2003.

ti salienti dell'Agreement, si analizzano gli effetti sulle regole di produzione e circolazione degli alimenti, con particolare attenzione alle disposizioni che attengono alle indicazioni geografiche. L'analisi consente di evidenziare come l'Accordo, oltre a eliminare o ridurre in misura significativa i dazi sui prodotti agricoli, abbia favorito un parziale ravvicinamento degli standard produttivi e rafforzato il sistema di protezione delle indicazioni geografiche, seppure con significative eccezioni. I sistemi giuridici non risultano scevri da contaminazioni che, stimolate dai prolungati negoziati bilaterali, hanno comportato l'evoluzione delle normative nazionali.

This contribution deals with the Agreement

between the European Union and Japan for an Economic Partnership and the implications of its entry into force for trade of agri-food products. After outlining the salient elements of the Agreement, the effects on the rules of food production and movement are analysed, with particular attention to the provisions concerning geographical indications. The analysis shows how the Agreement, besides eliminating or significantly reducing duties on agricultural products, has favoured a partial approximation of production standards, and strengthened the system of protection of geographical indications, albeit with significant exceptions. The legal systems are not free of contaminations that, stimulated by prolonged bilateral negotiations, have led to the evolution of national regulations.

Ricerche

“Senza glutine”: un claim per tutte le stagioni?

Paolo Borghi

1.- Il fenomeno

Il mercato del “gluten free” è notoriamente in continua espansione. A fronte di un incremento pressoché costante dei casi diagnosticati di celiachia negli ultimi anni¹, i *media* registrano un aumento più che proporzionale nella domanda di prodotti senza glutine, non senza preoccupazioni, da più parti sollevate, per i possibili effetti negativi che un eccesso di consumo di detti prodotti (per via delle loro caratteristiche nutrizionali intrinseche, tra cui il ridotto apporto di fibre) potrebbe generare², specie nelle persone che non necessitano realmente di tali alimenti, in quanto prive di intolleranze al glutine. Per esse, gli svantaggi non sono compensati dai benefici sanitari.

Come sovente accade, i fenomeni di mercato a volte si autoalimentano, altre volte si alimentano a vicenda: il fatto che la domanda di prodotti glu-

ten-free “debordi” ormai ampiamente dallo stretto ambito epidemiologico della celiachia rende il claim commercialmente sempre più interessante per gli operatori. Ne nasce una tendenza ad utilizzarlo con frequenza sempre maggiore – anche, ad esempio, su un alimento che contiene soltanto frutta (in sé priva di glutine), zucchero e acqua – all’inseguimento di quell’attrattiva che le ricerche di mercato attestano.

Si aggiunga – a proposito di questa forza attrattiva – che negli ultimi due decenni il mercato agroalimentare ha visto una prepotente affermazione di claims cosiddetti “free-from”, alcuni regolamentati (es. senza grassi, senza sale, senza zuccheri, ecc., riconducibili all’allegato del reg. (CE) n. 1924/2006), altri privi di disciplina armonizzata ma non meno diffusi (senza OGM, senza coloranti, senza conservanti, senza nichel, senza solfiti, senza lattosio, ecc.): gli uni e gli altri, a prescindere dall’avere o meno una disciplina, accomunati da una fortissima connotazione negativa per le sostanze di cui rivendicano l’assenza. Ne deriva un meccanismo di percezione automatica di tali componenti come “possibilmente da evitare”. Il consumatore “atecnico” è immancabilmente portato a rifuggire da questi ultimi, spinto dal marketing a privilegiare nelle scelte di consumo il prodotto che è “senza” qualcosa³.

(¹) Fonte: <https://www.epicentro.iss.it/celiachia/epidemiologia-italia>.

(²) Il fenomeno è stato studiato maggiormente negli USA, da alcuni anni: cfr. A. Topper, *Non-celiacs drive gluten-free market growth*, Mintel [online], <http://www.mintel.com/blog/food-market-news/gluten-free-consumption-trends>; H. Kim, K.G. Patel, E. Orosz et al., *Time Trends in the Prevalence of Celiac Disease and Gluten-Free Diet in the US Population - Results From the National Health and Nutrition Examination Surveys 2009-2014*, in *JAMA Internal Medicine*, November 2016, Volume 176, No 11 - <https://jamanetwork.com/journals/jamainternalmedicine/fullarticle/2547202>. Ma anche in Europa gli studi non sono mancati: B. Lebowitz et al, *Long term gluten consumption in adults without celiac disease and risk of coronary heart disease: prospective cohort study*, in *British Medical Journal*, BMJ 2017, 357 (articolo pubblicato in Regno Unito, ma da studiosi operanti negli USA); S. Martínez-Barona, J. Calvo Lerma et al., *Comprehensive analysis of the nutritional profile of gluten-free products as compared to their gluten-containing counterparts*, Presented at the Annual Meeting of the European Society for Paediatric Gastroenterology, Hepatology and Nutrition. Prague, Czech Republic, 11 May, 2017.

(³) Poco importa se l’acquisto di un prodotto, ad esempio, “senza zucchero” equivale molto spesso ad optare per un cibo contenente edulcoranti: il messaggio veicolato da un *claim free-from* ha una capacità prevalente di richiamo per l’attenzione, e il consumatore che pure, più o meno inconsciamente, vorrebbe evitare (oltre allo zucchero) anche gli additivi di sintesi, finisce per consumare quell’alimento ritenendolo più “salutistico”, magari contemporaneamente inserendo nel carrello della spesa anche diversi alimenti “senza additivi”, “senza conservanti”, ecc. Sul tema – sia in termini generali, sia con uno sguardo più specifico al riscontro di mercato dei claims “senza glutine” – v. M. Priven et al, *The Influence of a Factitious Free-From Food Product Label on Consumer Perceptions of Healthfulness*, in

L'infittirsi della presenza sugli scaffali del claim "senza glutine" comporta, perciò, un effetto autopromozionale, con la tendenza anche di qualche consumatore medio non celiaco (ma neppure sufficientemente informato da conoscere le conseguenze dell'abuso, talvolta addirittura convinto per errore che i prodotti gluten-free siano intrinsecamente più salutari degli altri) a considerare l'assenza di glutine come un pregio e a sentirsi, pertanto, attratto dal claim, alimentando l'incremento di domanda. Il quale, ovviamente, induce un incremento dell'offerta, e così via.

2.- La questione

Il fenomeno che si è appena tentato (molto sommariamente, e forse anche rozzamente) di descrivere pone questioni giuridiche di non poco conto, dato che – da un lato – "senza glutine" è uno dei pochi claims (fuori dalla categoria dei claims nutrizionali e salutistici di cui al citato reg. CE n. 1924/2006) ad essere provvisto di una specifica regolamentazione, ma che – dall'altro – l'esistenza di una disciplina apposita non esclude, anzi a maggior ragione richiede, che si tracci possibilmente una linea di demarcazione fra l'uso e l'abuso, come spesso occorre fare davanti ai fenomeni in espansione.

Il dato normativo di partenza è noto, al punto che non merita gli si dedichi più di tanto spazio:

- l'art. 3 del reg. (UE) n. 828/2014 esordisce affermando che «Ove i consumatori siano informati sull'assenza di glutine o sulla sua presenza in misura ridotta negli alimenti attraverso diciture, le informazioni sono fornite *esclusivamente attraverso le diciture e alle condizioni di cui all'allegato*» (corsivo nostro, n.d.r.)⁴;
- l'Allegato a sua volta stabilisce che «la dicitura "senza glutine" è consentita solo laddove il conte-

nuto di glutine dell'alimento venduto al consumatore finale non sia superiore a 20 mg/kg»⁵; e che, per converso, «la dicitura "con contenuto di glutine molto basso" è consentita solo laddove il contenuto di glutine dell'alimento venduto al consumatore finale, consistente di uno o più ingredienti ricavati da frumento, segale, orzo, avena o da loro varietà incrociate, specialmente lavorati per ridurre il contenuto di glutine, o contenente uno o più di tali ingredienti, non sia superiore a 100 mg/kg».

Lo schema regolatorio appare chiaro e, in sé, semplice: (i) le diciture relative all'assenza (o al basso contenuto) di glutine sono soltanto quelle stabilite in modo testuale dal regolamento e (ii) esse sono legittime solo ove i parametri indicati siano rispettati dal prodotto cui il claim si riferisce. Tutto talmente semplice da ingenerare il più che legittimo dubbio se le diciture in questione possano essere utilizzate su qualsiasi prodotto, per il solo ed unico fatto che esso rispetti il reg. (UE) 828/2014, o non siano invece riservate ai prodotti per i quali l'assenza di glutine è un elemento differenziale rispetto ai prodotti analoghi per effetto di un processo produttivo *ad hoc*. Se, cioè – per dirla con un esempio – il claim sia legittimamente impiegabile anche nell'etichetta di un succo di frutta o di una confettura (categorie di prodotti normalmente privi di glutine, poiché composti da ingredienti che ne sono a loro volta privi), o non piuttosto soltanto su pane, pasta, biscotti, panetteria fine, ecc., laddove siano stati fabbricati appositamente con ingredienti e con tecniche che consentano di eliminare o evitare l'allergene e così di differenziarli dal resto della loro categoria di prodotti, normalmente contenenti glutine).

Il dato normativo testuale sembrerebbe volersi porre come esaustivo dei requisiti e presupposti per l'impiego del claim: sol che il prodotto presenti valori di glutine conformi, è etichettabile come

Journal of the Academy of Nutrition and Dietetics, Volume 115, Issue 11, November 2015, p. 1808-1814; C. Hartmann et al, *European consumer healthiness evaluation of 'Free-from' labelled food products*, in *Food Quality and Preference*, Volume 68, September 2018, p. 377-388.

⁽⁴⁾ Salve ulteriori informazioni opzionali, quali ad esempio «adatto alle persone intolleranti al glutine» o «adatto ai celiaci».

⁽⁵⁾ Limite armonizzato sulla base del Codex Alimentarius Standard 118-1979 (revised 2008).

gluten free. Ma è davvero così?

La risposta è essenziale per valutare sul piano giuridico il fenomeno espansivo sopra evidenziato: la trasformazione di un claim, nato per tutelare una categoria “fragile” di consumatori, in uno strumento di marketing. Per tentare di fornirla, occorrono alcune riflessioni che vadano oltre il mero dato testuale strettamente inteso, volgendo lo sguardo alla *ratio* della disciplina e alla sua collocazione formale sul piano delle fonti.

3.- La ratio della disciplina

Le ragioni che hanno ispirato il legislatore nel dettare la disciplina armonizzata del claim sui prodotti *gluten free* sono fondamentali per offrire “orientamenti” di interpretazione, ma non aiutano in modo decisivo, da sole, a risolvere il problema poiché, ancora una volta (come spesso accade in tema di allergeni), il legislatore europeo ha confezionato una disciplina incompleta, o quanto meno non interamente chiara, così da non consentire di dar voce a tutte le esigenze sottostanti questo specifico settore della legislazione.

Il *considerando* n. 9 del regolamento sembrerebbe spiegare l'intervento legislativo nella logica di rendere riconoscibili gli alimenti senza glutine solo quando siano il frutto di una tecnologia alimentare appositamente studiata e realizzata, e dunque solo quando detti alimenti presentino caratteristiche differenziali: «un alimento che è stato *espressamente prodotto, preparato e/o lavorato per ridurre il tenore di glutine di uno o più ingredienti contenenti glutine o per sostituire gli ingredienti contenenti glutine con altri che ne siano naturalmente privi* dovrebbe poter recare un'etichettatura indicante l'assenza di glutine (“senza glutine”) o la sua presenza in misura ridotta (“con contenuto di glutine molto basso”) conformemente alle disposizioni di cui al presente regolamento» (corsivo nostro, n.d.r.).

Di riflesso, però, il *considerando* n. 10 “risponde” affermando che «un alimento contenente ingredienti naturalmente privi di glutine dovrebbe *inoltre* [dunque anch'esso, al pari dei prodotti men-

zionati dal *considerando* n. 9] poter recare un'etichettatura indicante l'assenza di glutine, in conformità delle disposizioni di cui al presente regolamento, *purché siano rispettate le condizioni generali sulle pratiche leali di informazione di cui al regolamento (UE) n. 1169/2011*. In particolare, le informazioni sugli alimenti non dovrebbero indurre in errore suggerendo che l'alimento possiede caratteristiche particolari, quando in realtà tutti gli alimenti analoghi possiedono le stesse caratteristiche» (i corsivi hanno lo scopo qui di evidenziare la principale differenza rispetto al *considerando* precedente). In altre parole, gli alimenti che non contengono glutine (alimenti “semplici” che non lo contengono di per sé, oppure che non incorporano ingredienti contenenti glutine) andrebbero etichettati «*in conformità delle disposizioni di cui al presente regolamento*» (e dunque con le stesse diciture previste in esso per i prodotti espressamente formulati per non contenere l'allergene in questione) purché non si violi l'art. 7, par. 1, lett. c), del reg. (UE) n. 1169/2011 (condizione quest'ultima che non è esplicitata per gli alimenti appositamente preparati per essere *gluten-free*).

L'art. 7, reg. (UE) n. 1169/2011, a sua volta, oltre ad utilizzare le parole poi ripetute nel reg. (UE) n. 828/2014 (ovvero il divieto di «indurre in errore suggerendo che l'alimento possiede caratteristiche particolari, quando in realtà tutti gli alimenti analoghi possiedono le stesse caratteristiche»), precisa che tale violazione è vietata, ove essa avvenga «in particolare evidenziando in modo esplicito la presenza o l'assenza di determinati ingredienti e/o sostanze nutritive». Ora, è vero che il glutine in quanto tale non può di norma considerarsi un ingrediente (è semmai l'ingrediente a contenerlo), e forse neppure una “sostanza nutritiva” in senso stretto (anche se si tratta in effetti di una componente di natura proteica, che in qualche modo va a costituire il complesso di proteine di cui l'alimento finito è apportatore). In tutti i casi, anche considerando che l'indicazione dell'art. 7, reg. (UE) n. 1169/2011, è evidentemente esemplificativa («... in particolare ...»), appare chiaro come, in generale, quella di evidenziare l'assenza

di un particolare costituente dal prodotto finito sia una delle modalità più focalizzate dal legislatore, tra quelle che possono integrare violazione di questa specifica “pratica leale di informazione”.

4.- *Il dato sistematico e quello formale*

D'altra parte, che dall'art. 7 del reg. (UE) n. 1169/2011 non si possa in alcun modo prescindere sembra evidente, non soltanto per i ripetuti riferimenti contenuti nei considerando introduttivi del regolamento sul gluten-free (i quali in fin dei conti, per quanto molto significativi sul piano interpretativo, rimangono pur sempre privi di forza vincolante), quanto piuttosto per ragioni di ordine sistematico e di ordine formale.

Il reg. (UE) n. 828/2014 – come noto – ha rimpiazzato il reg. (CE) n. 41/2009 della Commissione del 20 gennaio 2009, «relativo alla composizione e all'etichettatura dei prodotti alimentari adatti alle persone intolleranti al glutine». Si è trattato (anche questo è noto) di una sostituzione di carattere prettamente formale, dato che sul piano della sostanza non vi sono state modifiche di sorta (le diciture disciplinate e i parametri di legittimità delle stesse non sono mutati nel passaggio dalla vecchia all'attuale disciplina). A cambiare, oltre alla mera fonte (un nuovo regolamento della Commissione in luogo di quello abrogato), è stata piuttosto la funzione dell'atto nel sistema, con una conseguente diversa collocazione, sistematica appunto, della regolazione di questa categoria di prodotti.

Il reg. (CE) n. 41/2009 costituiva, a tutti gli effetti (benché nell'intitolazione dell'atto non se ne vedessero tracce), un regolamento di esecuzione, in specie della dir. 89/398/CEE⁶. Esso aveva pertanto lo scopo di armonizzare le condizioni dell'immissione in commercio di una tipologia specifica (quelli etichettati come “senza glutine”, appunto) all'interno della più ampia categoria di

prodotti destinati ad un regime alimentare particolare (o “ADAP”), nel contesto normativo di allora. Nel titolo dell'atto si faceva riferimento testuale anche alla «composizione» di tali prodotti; tuttavia, ciò non deve fuorviare: la composizione aveva già – esattamente come oggi – la mera funzione di criterio per stabilire quando l'etichettatura “senza glutine” fosse legittima, e quando no. Dunque, già il regolamento del 2009 si occupava, nella sostanza, soltanto di disciplinare il profilo informativo, per l'evidente preoccupazione di prevenire condotte ingannevoli, o anche solo confuse per il consumatore (nonché foriere di distorsioni della concorrenza), inevitabili in assenza di parametri univoci, chiari e armonizzati.

La categoria degli ADAP – e anche questo è ormai ben noto – si apprestava però ad essere completamente rivoluzionata, anzi cancellata, dall'adozione del reg. (UE) n. 609/2013, e ad essere soppiantata da tre nuove (e assai più delimitate) tipologie distinte di alimenti con destinazione particolare (che solo per comodità nella prassi si continuano a chiamare “prodotti dietetici”, con un'espressione che non ha più significato tecnico-giuridico, essendo ormai utilizzata solo a scopo descrittivo).

Nel nuovo schema, uscito dalla penna del legislatore del 2013, gli alimenti senza glutine non avevano più una collocazione: essi, con tutta evidenza, non sono né alimenti destinati ai lattanti e ai bambini nella prima infanzia, né alimenti a fini medici speciali, né tantomeno “sostituti dell'intera razione alimentare giornaliera per il controllo del peso”. Nel nuovo quadro disciplinare, molti dei “vecchi” ADAP sono divenuti commercializzabili semplicemente come alimenti caratterizzati da benefici nutrizionali o per la salute, contraddistinti perciò sul mercato dalle indicazioni oggetto del reg. (CE) n. 1924/2006. Il claim “senza glutine” non appare, però, riconducibile ad alcuna delle definizioni di indicazioni nutrizionali, o sulla salute, disciplinate da quest'ultimo regolamento (pur

⁶ Direttiva 89/398/CEE del Consiglio, del 3 maggio 1989, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti i prodotti alimentari destinati ad un'alimentazione particolare.

trattandosi di un claim che ha un'evidente attinenza alla salute dei consumatori celiaci)⁷. Il legislatore dell'UE ha quindi optato per farne un tipo autonomo di claim, configurandolo – quale esso pure è – alla stregua di una semplice informazione volontaria, soggetta al rispetto dei principi dell'art. 7 e a quelli dell'art. 36, reg. (UE) n. 1169/2011 (quest'ultimo, appunto, dedicato alle informazioni volontarie, per alcune delle quali esso prevede l'adozione di specifici regolamenti esecutivi della Commissione europea, con lo scopo di assicurare la conformità ai suddetti principi).

La “vecchia” regolazione del “senza glutine”, essendo già tutta costruita attorno a norme di etichettatura volontaria specifica, si prestava benissimo – pur non mutando affatto nei contenuti – ad essere considerata non più come disciplina di un tipo particolare di alimenti dietetici, ma come una mera disciplina di dettaglio relativa ad un tipo di informazioni volontarie. Ecco la ragione per cui, dei quattro atti esecutivi previsti dall'art. 36, par. 3, reg. (UE) n. 1169/2011, quello sulle indicazioni *gluten free* fu quasi subito adottato (si trattava semplicemente di trasfondere la disciplina già esistente, tal quale, in un nuovo atto formale)⁸. Tra parentesi, esso rimane, a undici anni dall'adozione del regolamento generale del 2011, l'unico effettivamente adottato dei quattro regolamenti ivi previsti.

Peraltro, il fatto che il reg. (UE) n. 828/2014 rappresenti oggi non più la legge di circolazione di un tipo specifico di “prodotti dietetici”, ma una disciplina di etichettatura, col preciso scopo di assicurare «l'applicazione dei requisiti di cui al paragrafo 2» dello stesso art. 36 (paragrafo che, a sua volta, oltre a prescrivere informazioni chiare, non fuorvianti e non ambigue, rinvia anche all'art. 7 e al divieto di presentare come peculiare una caratteristica che sia posseduta anche dagli alimenti analoghi) impedisce ormai di ragionare in termini di specialità. Il fatto, cioè, che non si tratti più di una norma volta a regolare in modo speciale un tipo particolare di alimenti impedisce, in sostanza, di ritenere che la mera ricorrenza delle condizioni fissate dal reg. n. 828 ai fini dell'utilizzo del claim “senza glutine” (il mero fatto che un alimento sia privo dell'allergene, o non ne contenga più di 20 mg/kg) possa, in ragione della specialità dell'oggetto (gli alimenti senza glutine, destinati ai celiaci), considerarsi da sé sola sufficiente a legittimare il claim, anche in deroga ai principi generali della materia.

Ritenere che il mero fatto della conformità di un prodotto ai parametri sempre consenta all'operatore di utilizzare la dicitura “senza glutine” (o le altre previste dal regolamento del 2014) equivarrebbe a negare l'applicazione dell'art. 36 e dell'art. 7 del reg. UE n. 1169/2011, in nome di una specialità dell'oggetto della disciplina. Ma il ricor-

(⁷) Invero, le espressioni «adatto alle persone intolleranti al glutine» e «adatto ai celiaci» potrebbero essere in sé considerate come “indicazioni sulla salute” ai sensi del reg. (CE) n. 1924/2006 (il cui art. 2, par. 2, n. 5, definisce queste ultime in termini assai ampi, come «qualunque indicazione che affermi, suggerisca o sottintenda l'esistenza di un rapporto tra un categoria di alimenti, un alimento o uno dei suoi componenti e la salute»). Tuttavia, dette espressioni sono – secondo il reg. n. 1924 – puramente opzionali e aggiuntive (dunque non utilizzabili autonomamente) rispetto al claim principale “senza glutine”. Quest'ultimo non è di per sé riferito in *modo espresso* alla salute dei consumatori: è piuttosto un claim di tipo “free-from”, che evidenzia l'assenza di un componente particolare. La sua struttura è molto vicina, pertanto, a diversi dei claims nutrizionali autorizzati dal regolamento del 2006. Quest'ultimo però, mentre configura diverse indicazioni nutrizionali come figure “aperte” (suscettibili cioè di essere completate liberamente dall'operatore col nome della sostanza di cui l'alimento è «a tasso ridotto ...», «a tasso accresciuto ...», «ad alto contenuto ...», «fonte ...», «contiene ...», ecc.), con riguardo ai claims “free-from” ha optato per il numero chiuso: una scorsa all'allegato del regolamento evidenzia che le indicazioni nutrizionali consentite sull'assenza di una sostanza o componente dell'alimento sono solo quelle tassativamente elencate: «senza calorie», «senza grassi», «senza grassi saturi», «senza zuccheri», «senza zuccheri aggiunti», «senza sodio» e «senza sale». Il “senza glutine” non compare. E d'altra parte il glutine va evitato non per ragioni nutrizionali ma di salute, sicché “senza glutine”, pur non rientrando nella definizione legale di “indicazione sulla salute”, è di fatto un claim salutistico dissimulato (o, se si preferisce, implicito), categoria non contemplata dall'ordinamento.

(⁸) Peraltro, la lettera d) dell'art. 36, par. 3 (quella, appunto, che prevede l'adozione del regolamento esecutivo in questione) non era presente nel testo originario del reg. (UE) n. 1169/2011, ma fu inserita a posteriori dal reg. delegato (UE) n. 1155/2013, proprio a scopo di coordinamento con la complessiva ristrutturazione normativa del settore dei prodotti “dietetici”, avvenuta nello stesso anno.

so al criterio di specialità è in questo caso impedito – come visto poc’anzi – dal rapporto formale oggi sussistente fra le due fonti in questione: poiché il reg. (UE) n. 828/2014 dà esecuzione al reg. n. 1169, si tratta di fonte formalmente subordinata, cui non è consentito dettare norme incompatibili con l’atto di base. E non è solo una questione formale: essendo il regolamento del 2014 adottato per implementare la previsione dell’art. 36, par. 3, lett. d) del reg. (UE) n. 1169/2011, la sua legittimità anche sul piano sostanziale è condizionata al fatto che esso persegua le finalità per le quali la sua adozione è stata prevista: garantire una corretta e armonizzata applicazione del par. 2 dell’art. 36 (e, per tramite di questo, dell’art. 7 dello stesso regolamento). L’esatto contrario di una deroga ai principi posti da queste norme.

5.- Indicatori verso altre direzioni

Così ragionando, la questione parrebbe quasi risolta:

- quando l’assenza di glutine è frutto di una specifica ed apposita applicazione tecnologica (l’eliminazione dello stesso, o l’eliminazione dalla ricetta del prodotto di un ingrediente contenente glutine, o più spesso la sua sostituzione), ci troveremo di fronte alla “variante gluten free” di un alimento normalmente contenente glutine (pane senza glutine, pasta senza glutine, ecc.), e il rispetto dei parametri quantitativi indicati nell’allegato al regolamento del 2014 è da solo sufficiente;
- quando l’assenza dell’allergene è, invece, mero frutto della “normale” ricetta del prodotto (che di per sé non contempla l’uso di ingredienti contenenti glutine: es. un succo di frutta, un’insalata pronta, ecc.), l’uso del claim non è vietato in linea di principio (anzi, il prodotto – afferma il regola-

mento – «dovrebbe poter recare un’etichettatura indicante l’assenza»), ma devono rispettarsi le pratiche leali, a cominciare da quella espressamente citata che impone di chiedersi preventivamente se gli alimenti analoghi abbiano la stessa caratteristica. Il che equivarrebbe, di fatto, a non consentire mai l’uso del claim⁹. Sarebbe quella che i giuristi chiamano una *interpretatio abrogans*. Qualcosa dunque non torna, poiché le interpretazioni abrogatrici vanno sempre evitate, ove possibile.

Che gli alimenti resi “artificialmente” e appositamente gluten-free vadano in qualche modo esenti dall’onere di dimostrare il rispetto dell’art. 7 del reg. (UE) n. 1169/2011, non sembra dubbio (o forse, più probabilmente, si deve parlare di una presunzione assoluta che essi lo rispettino a priori, trattandosi di “varianti” senza glutine di alimenti che normalmente lo contengono: pasta senza glutine, pane senza glutine, biscotti senza glutine, ecc.): l’elemento differenziale voluto dall’art. 7 rispetto ai “prodotti analoghi” è intrinseco al fatto che vi è stata una espressa lavorazione a tal fine e che il risultato è stato volutamente ottenuto.

Per il legislatore europeo, tuttavia, non si può non tener conto che nel complessivo mondo del “senza glutine” «alcuni alimenti sono stati espressamente prodotti, preparati e/o lavorati per ridurre il tenore di glutine di uno o più ingredienti contenenti glutine o per sostituire gli ingredienti contenenti glutine con altri ingredienti che ne sono naturalmente privi», mentre «altri alimenti sono costituiti esclusivamente da ingredienti di quest’ultimo tipo» (cioè, appunto, naturalmente privi: *considerando* n. 5). Dunque, una lettura delle norme che, al di là di una possibilità solo astratta di impiegarlo, finisse per escludere sempre questi ultimi prodotti, *in concreto*, dall’utilizzo del claim non sembra accettabile.

Assodato che mai l’uso del claim disciplinato dal

⁽⁹⁾ A meno di sminuirne in qualche modo l’incisività commerciale, inserendo precisazioni in effetti mai sondate nella prassi (anche perché in effetti solitamente non presenti sulle etichette), tese ad escludere in modo esplicito, chiaro e non equivoco qualsiasi rivendicazione di peculiarità (e dunque ogni rischio anche astratto di violazione dell’art. 7): ad esempio, dopo il claim «senza glutine» aggiungere «come di norma gli altri ...» (indicando la categoria di appartenenza del prodotto etichettato: es. gli altri succhi di frutta, le altre zuppe di legumi, ecc.).

reg. (UE) n. 828/2014 può andare disgiunto dal rispetto dell'art. 7 del reg. (UE) n. 1169/2011, non resta dunque che sondare fino a che punto detto rispetto possa essere esteso senza snaturarne la portata.

Indici di una tale possibilità (e fors'anche della sua necessità) ve ne sono. Per esempio, «le informazioni sull'assenza di glutine o sulla sua presenza in misura ridotta negli alimenti *dovrebbero aiutare le persone intolleranti al glutine a individuare e a scegliere una dieta variata sia in casa che fuori*» (corsivo nostro, n.d.r.): se tale è la funzione di questo claim (così da «consentire a chiunque di reperire sul mercato una varietà di prodotti alimentari adatti alle proprie esigenze e al proprio livello di sensibilità al glutine», secondo il *considerando* n. 8), e se il legislatore con il reg. (UE) n. 828/2014 ha voluto apprestare un sistema di regole in grado di garantirla, questa funzione, occorre prendere atto che un'applicazione troppo rigida dell'art. 7, par. 1, lett. c), reg. (UE) n. 1169/2011, rischia di non assicurare più detta garanzia. Perché è vero che occorre evitare di indurre l'acquirente in errore (come avverrebbe se gli si facesse credere che l'alimento possieda caratteristiche peculiari, che peculiari non sono, poiché in realtà tutti gli alimenti analoghi possiedono le stesse caratteristiche), ma occorre tenere in adeguata considerazione anche altri fattori.

In primis, la presenza del glutine non caratterizza solo alimenti la cui produzione richiede per forza ingredienti notoriamente contenenti tale sostanza: solo in questo caso, evidenziare l'assenza equivale ad evidenziare sempre una peculiarità, ottenuta attraverso un processo di fabbricazione affatto particolare che implica la rinuncia a tali ingredienti, la loro eliminazione o la loro sostituzione. Al contrario, quantità minime ma pur significative di glutine potrebbero nascondersi anche all'interno di ingredienti che di per sé normalmente non lo contengono, e non è detto che le procedure aziendali HACCP, pur corrette rispetto al reg. (CE) n. 852/2004 e alle disposizioni collegate, possano sempre condurre alla loro individuazione (potrebbero, ad esempio, essere necessarie a tal fine costose analisi sistematiche su tutte

le merci in entrata, che non vengono previste dal manuale HACCP in un'azienda che produce alimenti non specificamente destinati ai celiaci, rispetto ai quali l'onere economico di tali verifiche analitiche sarebbe totalmente antieconomico e non giustificato da un rischio reale).

Infine, quale ipotesi intermedia fra il prodotto tipicamente contenente glutine (es. pane, pasta) e quello che lo può contenere soltanto accidentalmente per "contaminazione incrociata" di qualche suo ingrediente, non rientrante nel focus del piano di autocontrollo aziendale, esiste anche un *tertium genus* di alimenti nei quali la presenza del glutine può essere legata ad un ingrediente non essenziale ai fini dell'identità merceologica del prodotto finito, ma pur sempre utile e funzionale a qualità del processo o del prodotto finito: una presenza collegata, ad esempio, all'uso di un aroma o di un additivo (derivato da cereali contenenti glutine, o preparato con un supporto – es. fibre – derivato da analoghi cereali); o all'uso durante il processo di fabbricazione di un coadiuvante costituito, o derivante, dagli stessi cereali.

Anche in questi ultimi prodotti, l'assenza di glutine potrebbe essere considerata una peculiarità reale. Di fronte alla normale, legittima possibilità dell'operatore di ricorrere a detti additivi, aromi o coadiuvanti (ovviamente del tutto "opzionali", con l'unico vincolo di farli risultare in etichetta secondo le regole generali del reg. UE n. 1169/2011), la rinuncia dell'operatore ad avvalersene potrebbe reputarsi sufficiente ad affermare che i suoi prodotti presentano caratteristiche le quali (per quanto assai diffuse anche presso molti altri prodotti analoghi) non appartengono alla totalità degli alimenti di quella tipologia merceologica. E dunque, che i prodotti di quell'operatore presentano in effetti un tratto distintivo – seppure non esclusivo e non "raro" – rispetto ad altri prodotti analoghi.

Si apre, a questo punto, una serie di ulteriori problemi interpretativi. Ad esempio: è sufficiente fare riferimento, come parametro di comparazione, all'intera categoria merceologica (es. insaccati, o ancor più ampiamente i prodotti della salumeria in genere), oppure il concetto di "prodotti analoghi" va limitato al solo tipo specifico di alimento (es. le

salsicce di altri produttori, le mortadelle di altri operatori)? La questione assume connotati “di lana caprina”, eppure non è priva di rilievo, essendo del tutto evidente che allargare o restringere il termine di comparazione può condurre a variazioni notevolissime nei risultati. Allo stesso tempo, in assenza di linee guida e di una giurisprudenza consolidata sul significato di “prodotto analogo”, il tema finisce per rimanere irrisolto, *rectius* lasciato all’ambito della discrezionalità valutativa delle Autorità di controllo¹⁰.

D’altra parte, non si può completamente trascurare neppure il fatto che, benché di norma il consumatore intollerante al glutine sia assai sensibile alle tematiche che lo coinvolgono (e di solito alquanto informato), non vi è affatto certezza che tutti i celiaci possiedano cognizioni tecniche tanto approfondite del mercato alimentare, da consentire loro di riconoscere “a colpo d’occhio”, senza alcun ausilio dall’etichetta e dal corredo informativo (a parte il normale elenco degli ingredienti), i prodotti naturalmente privi di glutine: tanto più che, essendo talvolta possibili contaminazioni da glutine anche con il rispetto delle procedure HACCP, non esistono in realtà sul mercato prodotti che – solo in quanto “naturalmente privi” – possano ritenersi a priori anche “sicuramente privi” di glutine.

Una tale relativa certezza potrà aversi solo per quegli alimenti che vengono controllati accurata-

mente al termine del processo di produzione, subito prima dell’immissione in commercio, con frequenze di campionamento idonee ad assicurare rappresentatività rispetto all’intera produzione. Se un alimento “naturalmente privo di glutine” può talora presentare tracce derivanti da *cross contamination* accidentale, anche in assenza di “falle” e di errori applicativi del sistema HACCP, perché non immaginare etichettabile come “senza glutine” quel prodotto finito che – a valle del processo produttivo, al momento del confezionamento – venga sottoposto a controlli, sistematici e non “routinari”, sufficienti a garantire che ogni lotto sia esente anche da contaminazioni accidentali (magari anche accompagnati da controlli sulle materie prime in entrata)? Non ha forse, quell’alimento, una caratteristica (un regime specifico di verifiche interne al processo produttivo) che lo rende più controllato, e per ciò solo “peculiare”, rispetto alla generalità dei prodotti potenzialmente soggetti a contaminazione? Il fatto che l’operatore si sia posto in condizioni di assicurare espressamente sul mercato una destinazione specifica del prodotto ai celiaci, garantendo su base tecnico-scientifica l’assenza di glutine, o quanto meno il rispetto dei parametri previsti dal regolamento (UE) n. 828/2014, e assumendosi così una responsabilità altrettanto specifica per eventuali effetti nocivi in caso di contaminazione, non sembra privo di rilevanza giuridica¹¹.

⁽¹⁰⁾ La giurisprudenza in effetti non aiuta: sia quella riferita alla previsione (analoga all’attuale art. 7, reg. (UE) n. 1169/2011) prima contenuta nell’art. 2 della dir. 2000/13/CE (e ancor prima nell’art. 2, dir. 79/112/CEE) e all’art. 2, d.lgs. n. 109/92 (che di suddette direttive costituiva attuazione in Italia), sia quella riferita a fattispecie di pubblicità ingannevole o di frode in commercio, utilizza in modo tratteggiato le espressioni “prodotti analoghi” e “prodotti simili” per definire la categoria di comparazione, senza definirne il contenuto o l’estensione. Una riflessione sulla ratio del divieto, tuttavia, può essere di qualche utilità: trattandosi di una prescrizione che mira a proteggere il consumatore da un acquisto deciso in base a informazioni fuorvianti (oltre che, in via mediata, a proteggere gli altri operatori da uno sviamento di clientela sostanzialmente fraudolento, grazie a una rivendicazione di “false peculiarità”), è logico supporre che i “prodotti analoghi” che si devono assumere quale termine di comparazione siano tutti gli alimenti che – appartengano o meno alla stessa categoria merceologica specifica – potrebbero indurre l’acquirente, sulla base delle conoscenze di un consumatore medio, a ipotizzare o temere una presenza di glutine nell’alimento che sta acquistando, e che dunque valorizzano il claim come indicativo di una peculiare, e nient’affatto scontata, assenza di esso.

⁽¹¹⁾ In un ambito diverso da quello alimentare (commercializzazione di cosmetici) giova osservare che l’Autorità garante per la concorrenza e il mercato, nel ritenere non scorretta la reclamizzazione di una linea di prodotti “senza glutine” per una serie di ragioni inerenti alla non-ingannevolezza del messaggio pubblicitario, ha attribuito rilievo al fatto che l’impresa aveva sostanzialmente eliminato il rischio di presenza di glutine nell’ambito del processo produttivo mediante:

- eliminazione dai prodotti in questione di ogni traccia di glutine e derivati proteici del grano, riformulando quelli che le potevano contenere come ingredienti;
- adottando cautele volte a prevenire il contatto con altri prodotti che avrebbero potuto essere fabbricati sulle medesime linee produttive;

Oltre all'esigenza di «aiutare le persone intolleranti al glutine a individuare e a scegliere una dieta variata sia in casa che fuori», espressamente richiamata dai considerando introduttivi del regolamento in questione, è forse il caso di tener conto inoltre, quale spunto interpretativo, anche di un più generale orientamento del legislatore unionale in materia di claims collegati alla salute, che lo porta da un lato a «prende[re] come parametro il consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto, e tenuti presenti i fattori sociali, culturali e linguistici, secondo l'interpretazione della Corte di giustizia», ma anche – dall'altro lato – a derogare a tale parametro troppo astratto (nella misura in cui esso rischi di risolversi in una nozione puramente “statistica” di “consumatore medio”, il c.d. “consumatore tipico virtuale”), assicurando una tutela aumentata a quei «consumatori che per le loro caratteristiche risultano particolarmente vulnerabili alle indicazioni fuorvianti» (reg. (CE) n. 1924/2006, *considerando* n. 15).

In questa precisazione – che il reg. (CE) n. 1924/2006 fa in nome del principio giuridico di proporzionalità, immanente al Trattato secondo l'insegnamento della Corte di giustizia¹² e ora

anche codificato nell'art. 5, par. 4, TUE, il cui rispetto è vigilato dagli Stati membri secondo il protocollo n. 2 allegato al TFUE, adottato con il Trattato di Lisbona – sembra potersi leggere un chiaro riconoscimento di rilievo giuridico ad una tale “tutela rafforzata” dei consumatori maggiormente sensibili alle indicazioni di carattere salutistico, laddove queste possano orientare comportamenti di acquisto in funzione di esigenze (o anche soltanto di scelte alimentari, nel caso dei claims oggetto del reg. n. 1924) correlate alla salute. Per dirla tutta, vi si intravede forse anche un riflesso della preminenza più generale delle esigenze connesse alla salute rispetto agli interessi – pure essenziali e di rilievo primario nel sistema dei principi dell'UE, ma pur sempre economici – sottesi ai principi della corretta informazione¹³.

6.- I prodotti “naturalmente” senza glutine

D'altro canto, che anche i prodotti c.d. “naturalmente senza glutine” debbano poter aspirare ad una etichettatura di tipo gluten-free sembra confermato, oltre che dai veduti indici interpretativi

- selezione dei fornitori delle materie prime, esigendo da loro impegno scritto a svolgere controlli sulle materie fornite, così da escludere contaminazioni o presenze non dichiarate;
- adeguata gestione di tale documentazione;
- sostituzione dei fornitori non in grado di rispondere a detti standard;
- analisi dirette sulle materie prime dubbie o particolarmente a rischio;
- eliminazione totale dei derivati proteici del grano anche da tutti gli altri prodotti fabbricati nello stabilimento (cfr. AGCM, provv. n. 25149, 15 ottobre 2014, procedimento PS9152, *Bionike-Claim*, in *Boll.* anno XXIV, n. 43, p. 20 ss.).

⁽¹²⁾ Fra le tante v. Corte giust. CE, 10 dicembre 2002 in causa C-491/01, *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco*, punto 122; Corte giust. UE, 8 aprile 2014 in cause riunite C-293/12 e C-594/12, *Digital Rights Ireland Ltd c. Minister for Communications, Marine and Natural Resources e a. e Kärntner Landesregierung e a.*, punto 46; Corte giust. UE, 23 settembre 2013 in causa C-508/13, *Repubblica di Estonia c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*, punto 28.

⁽¹³⁾ È noto infatti che, a fronte di un art. 36 TFUE che considera la salute come un bene da tutelare, apparentemente sullo stesso piano di altri interessi di natura economica (es. la tutela della proprietà industriale e commerciale), e di una giurisprudenza comunitaria che da sempre (a partire dal *leading case* noto come *Cassis de Dijon*, Corte giust. CE 20 febbraio 1979 in causa 120/78, *Rewe Zentrale*) pone la lealtà degli scambi commerciali alla pari della tutela sanitaria, quali motivazioni che giustificano restrizioni alla circolazione delle merci, le misure relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che hanno per oggetto l'instaurazione ed il funzionamento del mercato interno (quali sono i regolamenti in discorso) devono ispirarsi ad un livello elevato di protezione in tema di sanità, sicurezza, protezione dell'ambiente e tutela dei consumatori (art. 114, par. 3, TFUE), mentre «nella definizione e nell'attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione della salute umana» (art. 168, par. 1, TFUE); il che configura uno statuto preminente del bene giuridico salute rispetto alla protezione e promozione di altre “esigenze imperative”, pur fondamentali per il Trattato. Questa impostazione era già ben visibile nell'assetto dell'UE ante-2008 (benché la protezione della salute restasse una competenza nazionale, con un ruolo dell'UE limitato al coordinamento delle politiche nazionali). A maggior ragione, essa si consolida dopo il Trattato di Lisbona, con la revisione dell'art. 168 TFUE e la “costituzionalizzazione” della Carta

sparsi nel breve reg. UE n. 828/2014 (specie nei suoi considerando iniziali), anche da una sua previsione pressoché esplicita. Vale la pena riportare stralci del testo dell'art. 3, par. 3 del regolamento: esso prevede che i claims *gluten-free*, per così dire, "di base" («senza glutine» oppure «con contenuto di glutine molto basso», secondo i casi) possano essere corredati dalle diciture supplementari volontarie («specificamente formulato per persone intolleranti al glutine» o «specificamente formulato per celiaci»). Una tale possibilità è però riconosciuta all'operatore solo «qualora l'alimento sia stato espressamente prodotto, preparato e/o lavorato al fine di:

a) ridurre il tenore di glutine di uno o più ingredienti contenenti glutine; oppure

b) sostituire gli ingredienti contenenti glutine con altri ingredienti che ne sono naturalmente privi».

La prima osservazione spontanea, davanti al testo normativo che precede, conduce a ipotizzare che anche una scelta produttiva la quale, semplicemente, rinunci all'utilizzo tecnicamente possibile, e giuridicamente consentito, di un additivo, o aroma, o coadiuvante contenente glutine, possa considerarsi come una «espressa produ-

zione, preparazione e/o lavorazione al fine di» ottenere un prodotto *gluten free*¹⁴.

Ma al di là di questa considerazione, ve n'è un'altra che incide sulla possibilità di etichettare "senza glutine" anche gli alimenti naturalmente privi di esso, per il solo fatto di non contenerne (o di contenerne in conformità ai parametri indicati nell'allegato del reg. (UE) n. 828/2014). Quando il legislatore riserva le due diciture aggiuntive opzionali «specificamente formulato per persone intolleranti al glutine» e «specificamente formulato per celiaci» ai soli alimenti «espressamente prodotti, preparati e/o lavorati» per ottenere un prodotto senza glutine, implicitamente – ma chiaramente – ammette che, pur senza potersi fregiare di tali menzioni aggiuntive, il claim di base "senza glutine" può essere impiegato nella commercializzazione di prodotti diversi. Di prodotti, cioè, che «espressamente preparati e/o lavorati» al suddetto fine non sono. Di prodotti, insomma, nei quali l'assenza di glutine non è effetto di una «espressa produzione/preparazione/lavorazione per» ottenere tale caratteristica. Negare l'uso del claim di base a un prodotto, solo perché l'assenza di glutine è "naturale", conseguenza di caratteri-

dei diritti fondamentali dell'UE, che riconosce ad ognuno (e non soltanto ai cittadini dell'Unione) il diritto di ricevere protezione sanitaria e cure mediche alle condizioni stabilite dalle legislazioni e dalle prassi nazionali. Sul tema cfr. F. Bestagno, *La tutela della salute tra competenze dell'Unione europea e degli Stati membri, in Studi sull'integrazione europea*, n. 2/2017, p. 317 ss. Sulla preminenza della tutela della salute come limite all'esercizio degli altri diritti riconosciuti dall'Unione, a cominciare da quelli di contenuto economico, v. fra le altre Corte giust. UE, 10 dicembre 2002 in causa C-491/01, *British American Tobacco (Investments) Ltd*; Corte giust. UE, 9 marzo 2010 in cause riunite C-379/08 e C-380/08, *ERG s.p.a. e altri*; Corte giust. UE, 4 maggio 2016 in causa C-477/14, *Pillbox 38 (UK) Ltd*. La valutazione in termini di preminenza rispetto agli altri diritti è comunque soggetta a una verifica di proporzionalità, da eseguirsi comparando la rilevanza del bene salute nel caso concreto con le altre situazioni giuridiche meritevoli di tutela (Corte giust. UE, 28 novembre 1989 in causa C-379/87, *Groener*).

(¹⁴) Su questa ipotesi di lettura, un interessante caso in Germania non ha potuto, purtroppo, fornire un contributo giurisprudenziale utile. Il Verwaltungsgerichts Osnabrück aveva liquidato in primo grado come violazione dell'art. 7, par. 1, lett. c del reg. (UE) n. 1169/2011 la presentazione di insaccati crudi come "senza glutine", ritenendo che le salsicce crude siano tutte "fondamentalmente" prive di glutine; che il glutine potenzialmente presente nella produzione del condimento si disintegri durante il processo di produzione; che il ricorrente non avesse fornito prove della presenza sul mercato di prodotti analoghi contenenti glutine; che, infine, i consumatori celiaci, avendo particolare familiarità con il problema, «sanno fin dall'inizio che le salsicce crude di solito non contengono glutine» o possono in ogni caso informarsi dall'elenco degli ingredienti. Gli argomenti alla base dell'impugnazione davanti al Niedersächsisches OVG, sent. 1 luglio 2019 (13 LA 11/19), erano essenzialmente (i) che il regolamento (UE) n. 828/2014 consente una tale etichettatura, (ii) che sul mercato vi sono sia insaccati crudi contenenti glutine che senza glutine, ma soprattutto – profilo certamente ancor più interessante dal punto di vista giuridico – (iii) che nel valutare l'uso del claim come ingannevole, o meno, non devono considerarsi tanto i consumatori che non soffrono di celiachia (poiché l'informazione è praticamente priva di significato per loro), quanto piuttosto i consumatori intolleranti al glutine, per i quali una «informazione facilmente riconoscibile che un prodotto è senza glutine è importante e può semplificare le decisioni di acquisto» (corsivo nostro, n.d.r.), avendo essa un'efficacia informativa ulteriore rispetto al mero elenco degli ingredienti. Purtroppo, il ricorso è stato rigettato per ragioni strettamente processuali, senza decisione sul merito, il che ha impedito un pronunciamento specifico sugli argomenti di impugnativa.

stiche originarie e “naturali” dei suoi ingredienti e della sua lavorazione, sarebbe contrario al dettato testuale del regolamento¹⁵.

Allo stesso tempo, però, non sembra esservi dubbio neppure sul fatto che la prassi, sempre più diffusa purtroppo, di utilizzare da parte di taluni operatori del settore alimentare il claim “senza glutine” con estrema leggerezza, con una funzione pratica di puro e semplice sinonimo di “naturalmente privo di glutine”, possa sovente presentare profili di violazione del più volte citato art. 7, par. 1, lett. c), del reg. (UE) n. 1169/2011. *Quid iuris?* O meglio, come se ne esce?

Partiamo, ancora una volta, dal dato normativo: l’art. 3, par. 1, del reg. (UE) n. 828/2014 stabilisce che, «ove i consumatori siano informati sull’assenza di glutine o sulla sua presenza in misura ridotta negli alimenti attraverso diciture» (cioè, quando l’operatore responsabile delle informazioni decide di mettere commercialmente in evidenza tale caratteristica dei prodotti tramite l’etichetta o altri strumenti informativi), ciò debba di necessità avvenire «*esclusivamente* attraverso le diciture e alle condizioni di cui all’allegato». Il regolamento non consente diciture “equivalenti” per contenuto e per significato. Dunque, espressioni quali «naturalmente privo di glutine» non sono utilizzabili, dato che il regolamento non le prevede, per la semplice ragione dell’appena evidenziata tassatività dei claims “gluten-free”.

Sui motivi di questa scelta del legislatore si potrebbe riflettere a lungo, e probabilmente senza costrutto, o senza giungere a conclusioni esaustive. Sta di fatto che la “naturalità” dell’assenza di

glutine è un dato che non appare suscettibile di comunicazione diretta al pubblico dei consumatori, allo stato attuale della normativa, forse per l’ambiguità intrinseca del concetto stesso di “naturale”; forse perché anche alimenti “naturalmente privi” (o realizzati impiegando solo ingredienti a loro volta “naturalmente privi”) potrebbero in realtà contenerne per ragioni ben poco “naturali” legate al processo produttivo o alla logistica; forse perché una tale eventualità rischierebbe di rendere ambigua e fuorviante detta informazione volontaria (con conseguente violazione dei principi dell’art. 36, par. 2, reg. (UE) n. 1169/2011); forse – da ultimo – perché una tale ambiguità rischierebbe di risolversi non soltanto in una violazione di principi giuridici vincolanti di correttezza e univocità delle informazioni relative agli alimenti, ma anche in un consumo “sbagliato” da parte di soggetti sensibili che, rassicurati dal claim, potrebbero entrare inopinatamente a contatto con l’allergene.

Per le stesse ragioni, anzi a maggior ragione ancora, l’impiego dell’espressione “senza glutine” quando è motivato *unicamente ed esclusivamente* dalla consapevolezza che l’alimento, o i suoi ingredienti, in natura non ne contengono e che dunque non ne dovrebbero contenere neppure una volta portati all’interno del prodotto (ove, cioè, l’assenza non rappresenti una certezza motivata da un regime rafforzato e specifico di controllo sulle materie prime e/o sul prodotto finito) appare ambiguo e fuorviante, contrario sia al reg. (UE) n. 828/2014, sia al reg. (UE) n. 1169/2011, in specie al suo art. 7, par. 1, lett. c), e al suo art. 36, par.

⁽¹⁵⁾ Queste considerazioni si riferiscono unicamente alla legittimità dell’etichettatura specifica “senza glutine” e delle altre diciture di cui al reg. (UE) n. 828/2014. Totalmente differente è il discorso se si ragiona sui presupposti per l’inclusione di un alimento nel registro italiano degli alimenti senza glutine di cui all’art. 7, d.m. 8 giugno 2001, il quale, nell’ambito dell’assistenza sanitaria integrativa relativa ai prodotti destinati ad un’alimentazione particolare, istituisce un elenco ufficiale (in cui sono inclusi appunto i prodotti senza glutine) al fine di indicare i prodotti ammessi ad “erogazione” da parte delle Regioni, a carico del Servizio Sanitario Nazionale. A questo (ben diverso) fine, comportante rilevanti implicazioni di redistribuzione di risorse pubbliche, è ben comprensibile un atteggiamento più restrittivo, essendo del tutto evidente che un’ammissione al beneficio dell’erogazione pubblica per tutti gli alimenti comunque privi di glutine risulterebbe finanziariamente insostenibile per il sistema. Si comprende, quindi, la *ratio* di pronunce come TAR Lazio (Roma), sez. III, 3 agosto 2021, n. 9182, le quali reputano insufficiente che l’alimento sia (naturalmente) privo di glutine, esigendo che esso sia confezionato con materie prime succedanee dei cereali contenenti glutine; o come TAR Lazio (Roma), sez. III, 19 febbraio 2019, n. 1153, che “salva” l’art. 2, d.m. 10 agosto 2018 (“Limiti massimi di spesa per l’erogazione dei prodotti senza glutine di cui all’art. 4 commi 1 e 2 l. 4 luglio 2005, n. 123, “Norme per la protezione dei soggetti malati di celiachia”), con il quale il Ministero della salute aveva limitato l’erogabilità ai soli alimenti destinati a sostituire quelli tradizionalmente caratterizzati dalla presenza di cereali fonte di glutine.

2. Il claim sarebbe di fatto utilizzato in funzione puramente sostitutiva di un altro claim (il “naturalmente privo”) che – come ripetutamente ricordato – l’ordinamento UE non consente¹⁶.

Interessante, in questa logica, è la posizione assunta dalla Food Standards Agency del Regno Unito nelle sue «Linee Guida sulla composizione e l’etichettatura degli alimenti adatti alle persone intolleranti al glutine»¹⁷. La FSA, innanzitutto, fa propria l’interpretazione letterale del reg. (UE) n. 828/2014, secondo cui esso contiene «*a provision allowing manufacturers of foods not specially prepared for people intolerant to gluten (“normal foods”) to choose to describe them as “gluten-free”*»; e non consente, su tali “normal foods”, alcuna altra dicitura né, in particolare, alcun claim del tipo “*naturally gluten free*”, e neppure “*very low gluten*” (quest’ultimo in quanto riservato agli alimenti che contengono ingredienti con livello di glutine appositamente abbassato) (punti 42-45).

In secondo luogo – ma si resta ancora nell’alveo della lettura testuale delle norme del regolamento – la FSA evidenzia che «*When the claim “gluten-free” is used on “normal foods” (...) this must not mislead the consumer by suggesting that the particular food is special in having that property, when all other foods of that type are also “gluten-free”*». A proposito di tale rischio di «*misleading the consumer*», ne deduce però – tramite un’semplificazione – che il claim può essere legittimo se utilizzato su uno specifico “normal food” («*not specially prepared for people intolerant to gluten*») trasformato, allo scopo di informare il consumatore celiaco che esso non contiene glutine, mentre sarebbe «*misleading*», ad esempio, su frutta e verdura «*unprocessed*», o su latte o

acqua minerale in bottiglia (punto 49).

La FSA non fornisce altri elementi per approfondire e meglio comprendere la *ratio* di questi esempi. Ragionando sul loro significato, sembra potersene ricavare, tuttavia, che nella sua visione sia dirimente il carattere sostanzialmente trasformato o meno di un alimento: l’esistenza di un processo produttivo di trasformazione in senso proprio (non di mero confezionamento) può di *per sé sola* essere fonte di contaminazioni, sicché il claim – ove vi sia anche il rispetto dei parametri del regolamento, ovviamente – non è ingannevole, o almeno non può essere considerato tale *a priori*, poiché se il prodotto ha affrontato un processo industriale di trasformazione, l’assenza di glutine, ovviamente verificata, sembra essere *di per sé stessa* un tratto potenzialmente distintivo all’interno di quella tipologia di alimenti. Viceversa, l’assenza di un processo trasformativo fa sì che il prodotto in sé originariamente privo di glutine lo rimanga anche in fase di commercializzazione (in quanto l’assenza di trasformazioni lo rende immune anche da *cross-contaminations*), sicché diviene fuorviante l’impiego del claim.

7.- Conclusioni (o almeno un tentativo)

In quest’ottica, non sembra così immediato dedurre in via automatica (e soprattutto generalizzata) anche l’illegittimità di un uso più appropriato, su prodotti di cui pure non esista la variante “con glutine”, ove la dicitura “senza glutine” possa essere associata comunque ad un elemento differenziale nell’ambito della categoria, ad una vera e propria garanzia di qualità specifiche del prodot-

(¹⁶) Per questo motivo appare forse eccessivamente “aperta” la lettura offerta, ad esempio, da Autocontrol (omologo spagnolo del Giuri di autodisciplina pubblicitaria italiano), il quale, su un reclamo presentato da un privato nel 2016 contro l’etichettatura gluten free di una linea di latte (intero, scremato e parzialmente scremato) a marchio “Puleva Calcio”, ha ritenuto la piena legittimità del claim “senza glutine” anche in relazione all’art. 7, par. 1, reg. UE n. 1169/2011, pur trattandosi di prodotti naturalmente privi di glutine. Autocontrol argomentò che detto claim “semplicemente informava il consumatore che i prodotti non contenevano tale allergene”, senza alcun elemento ulteriore che potesse indurre l’acquirente a pensare che quella fosse una caratteristica esclusiva della linea di alimenti in questione. Così ragionando, però, una nuova *interpretatio abrogans* andrebbe a privare di qualsiasi applicabilità concreta in tema di gluten free il citato art. 7, salvo i casi in cui l’operatore dichiara *espressamente* trattarsi di una qualità esclusiva del proprio prodotto, in tal modo contravvenendo al dettato del reg. (UE) n. 828/2014 (nonché alle ragioni sistematiche sopra evidenziate) che esige tenersi conto dell’art. 7.

(¹⁷) FSA, *Guidance on the Composition and Labelling of Foodstuffs Suitable for People Intolerant to Gluten*, January 2012.

to, ottenute con il rispetto documentato di un protocollo codificato di selezione dei fornitori, di gestione, analisi e manipolazione delle materie prime e degli ingredienti, e di controllo sistematico sui lotti di prodotto finito in uscita dallo stabilimento.

Questa conclusione appare sostanzialmente in linea anche con le indicazioni ricavabili dal considerando n. 10 del reg. (UE) n. 828/2014. Esso riconosce, sì, il “diritto” degli alimenti contenenti ingredienti naturalmente privi di glutine di «poter recare un’etichettatura indicante l’assenza di glutine, in conformità delle disposizioni di cui al presente regolamento» (corsivo nostro, n.d.r.; conformità che sembra voler significare che anche tali alimenti dovrebbero poter aspirare all’unico claim regolamentato “senza glutine”, senza l’avverbio “naturalmente”); tuttavia il considerando subordina tale possibilità a che «siano rispettate le condizioni generali sulle pratiche leali di informazione di cui al regolamento (UE) n. 1169/2011», specialmente evitando di violare la lett. c) del par. 1 dell’art. 7.

È del tutto consequenziale evincerne che l’unico modo per legittimare l’apposizione del claim “senza glutine” ai prodotti che ne sono naturalmente privi, senza prospettare come peculiare una caratteristica che in realtà li accomuna tutti, è quello di assicurare che alla “naturale assenza” all’interno degli ingredienti corrisponda anche una assenza reale e verificata nel prodotto finito¹⁸. La dichiarazione “senza glutine” – giova ripeterlo – comporta una specifica promessa di qualità e una specifica assunzione di responsabilità da parte dell’operatore (anche in ordine al regime della *product liability*, determinando una qualificazione dell’alimento come “prodotto difettoso” ai sensi del Codice del consumo e della dir. 85/374/CEE per il solo fatto che esso contenga più di 20 mg/kg

di glutine). Il prodotto il cui fabbricante garantisce – ad esito dell’applicazione di un protocollo specifico – la caratteristica “gluten-free” non è come tutti gli altri della sua categoria: non sembra, in definitiva, potersi parlare con troppa leggerezza di una violazione dell’art. 7, reg. (UE) n. 1169/2011.

ABSTRACT

Il mercato del “senza glutine” è un segmento in continua espansione. I prodotti gluten free si stanno rivelando attrattivi anche per un pubblico non celiaco, che (spesso impropriamente) attribuisce a tali alimenti proprietà salutistiche generali. La conseguenza è la tendenza di sempre più operatori a fare largo uso della dicitura “senza glutine”, a scopo di marketing, anche su prodotti non specificamente formulati (sostituendo tradizionali ingredienti che contengono glutine) per prevenirlo, eliminarlo o ridurlo. L’uso del claim su alimenti “comuni”, quando essi sono “naturalmente privi” di glutine, rischia tuttavia di violare le “pratiche leali di informazione” (specialmente l’art. 7, par. 1, lett. c, del reg. (UE) n. 1169/2011) o altri principi in tema di informazioni volontarie: per evitare ciò, la previsione del reg. (UE) n. 828/2014 secondo cui anche questi ultimi alimenti (non specificamente preparati per i celiaci) dovrebbero poter essere etichettati come “senza glutine”, rischia di restare inapplicabile in concreto.

L’articolo tenta, perciò, di sondare quali siano le residue possibilità di legittimo utilizzo del claim “senza glutine” anche sui prodotti “comuni”, siano essi alimenti in cui la presenza di glutine potrebbe derivare dall’uso opzionale di ingredienti non essenziali, ma diffusi nello specifico settore produttivo in quanto legittimi (es. additivi o aromi

⁽¹⁸⁾ Per una soluzione di questo tipo si v. FDA, *Food Labeling; Gluten-Free Labeling of Foods*, 78 Fed. Reg. 47,154 (5 Aug. 2013), codified at 21 Code of Federal Regulations [CFR] § 101.91: una norma elaborata dalla Food and Drug Administration degli USA, che include nel significato legale del claim “gluten free” (ma anche di quelli equiparati “no gluten”, “free of gluten” e “without gluten”) anche gli alimenti che naturalmente non contengono glutine, a condizione che eventuali presenze inevitabili da contaminazione incrociata, in campo o in fase industriale, siano comunque inferiori a 20 parti per milione. Sul tema v. M.R. Grossman, *FDA: Labels for Gluten-Free Food*, in *European Food and Feed Law Review*, n. 5/2014, p. 332 ss.

apportatori di glutine), sicché “senza glutine” implica la garanzia di non avere utilizzato tali ingredienti; siano essi alimenti naturalmente privi, in cui il glutine potrebbe astrattamente entrare a causa di “contaminazioni incrociate”, non facilmente intercettabili da corrette procedure HACCP di routine (cosicché un eventuale claim “senza glutine” potrebbe avere un senso conforme alle pratiche leali di informazione, solo ove fosse collegato all’adozione di specifici protocolli di controllo e di gestione dell’alimento, del processo produttivo e delle materie prime).

The “gluten-free” market is a booming business. Gluten free products are proving very attractive also for an audience of non-celiac consumers, who (often improperly) attach general health properties to them. Consequentially, many and many FBOs follow the trend of making extensive use of such a claim, for marketing purposes, even on foods not specifically prepared and/or processed (by replacing gluten-containing ingredients) with the aim of preventing, eliminating or reducing the presence of it. The application of the concerned claims on s.c. “normal foods”, particularly when they are “naturally” or “inherently” gluten free, is at risk of breaching the “fair information practices” (especially Article 7, para. 3, letter c, of Reg. (EU)

No 1169/2011) or other legal principles concerning voluntary labelling: to avoid this risk, the rule in Reg. (EU) No 828/2014, establishing that also the s.c. “normal foods” (i.e. not specifically prepared for celiac people) should have the possibility to bear terms indicating the absence of gluten, could in turn be de facto unenforceable.

This brief essay is therefore an attempt to explore what are the remaining chances of legal use of the gluten free claim also on “common foods”, both in case of products where the gluten could be only possibly present, as an effect of merely optional business decisions (such as the voluntary use of non-essential, but fully legal, ingredients – e.g. food additives, food flavorings, etc. – bringing gluten into them), so that “gluten free” means that none of those ingredients has been used; and in case of “naturally gluten free” products, into which gluten could accidentally enter because of s.c. “cross-contaminations”, when these events are not easily detectable even applying correct routine HACCP procedures (so that, in this case, a “gluten free” claim could nonetheless comply with the “fair information practices”, but only if strictly linked to the adoption of specific protocols concerning control and management of raw materials, of the manufacturing process and of the finished products).

Criticità nell'attuazione del Regolamento (CE) n. 1924/2006: profili nutrizionali e *pending claims*

Luca Petrelli

1.- La recente valutazione della Commissione europea

Il 20 maggio 2020 la Commissione europea ha

concluso il processo di valutazione del Regolamento (CE) n. 1924/2006 (di seguito anche regolamento *claims*) sviluppato nel contesto del programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione europea c.d. REFIT (*Regulatory Fitness And Performance programme*)¹.

All'esito di tale esame è emersa la sua incompleta attuazione: le principali criticità sono state individuate nella mancata elaborazione dei profili nutrizionali, nonché nelle conseguenze derivanti dalla disposta sospensione della procedura di autorizzazione (c.d. *pending evaluation*) degli *health claims* delle piante e delle loro preparazioni negli alimenti. Complessivamente considerati, i risultati

(¹) *Commission staff working document executive summary of the evaluation of the regulation (EC) no. 1924/2006 on the nutrition and health claims made on foods with regard to nutrient profiles and health claims made in plants and their preparations and of general regulatory framework for their use in food*, Bruxelles, 20.5.20 SWD (2020) 96 final. Il documento illustra i risultati di indagini esterne; esprime l'opinione dei servizi della Commissione senza alcun impegno da parte della stessa Istituzione.

La dottrina italiana ha sottoposto ad approfondita analisi il Regolamento (CE) n. 1924/2006. Oramai numerose sono le pubblicazioni in materia di indicazioni nutrizionali e sulla salute riferite agli alimenti tra le quali si segnalano: L. Costato, *Le indicazioni nutrizionali del reg. n. 1924/2006*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, p. 299 ss.; S. Bolognini, *Claims nutrizionali e sulla salute e pratiche commerciali scorrette: quando l'inganno da dolce diventa amaro*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, II, 4, p. 313 ss.; P. Borghi, *Claims nutrizionali e sulla salute*, in *Aa.Vv., Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, Giuffrè, 2021, p. 404 ss.; F. Capelli, B. Klaus, *Il Regolamento Ce n. 1924/2006 in materia di indicazioni nutrizionali e sulla salute che dovranno essere osservate a partire dal 1° luglio 2007 dagli operatori del settore alimentare*, in *Dir. com. scambi int.*, 2007, 4, p. 795 ss.; A. Di Lauro, *Indicazioni nutrizionali e healthy claims*, in *Banca dati di diritto alimentare*, Leggi d'Italia Professionale, 2012; M. Ferrari, *Tutela della salute, protezione dei consumatori, e libertà di espressione nella disciplina delle indicazioni nutrizionali e sulla salute*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 2-2016, p. 4 ss.; F. Gencarelli, *Il Regolamento (CE) n. 1924/2006 in materia di indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari: una difficile applicazione*, in *Dir. Un. Eur.*, III, 1, 2014, p. 11 ss.; Id., *Recenti sviluppi della giurisprudenza europea in materia di indicazioni sulla salute fornite sugli alimenti*, in *Dir. Unione Eur.*, 4, 2015, p. 881 ss.; P. Lattanzi, *I prodotti di frontiera Il caso degli «integratori alimentari botanici»*, Editoriale scientifica, 2019, spec. p. 193 ss.; E. Marconi, F. Bruno, *Claims salutistici, tutela del consumatore e sviluppo della scienza: il caso dei betaglucani*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 1-2012, p. 1 ss.; S. Masini, *Prime note sulla disciplina europea delle indicazioni nutrizionali e sulla salute*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2, 2007, p. 73 ss.; Id., *Indicazioni sulla salute e "prodotti salutistici". L'inganno degli Omega 3*, nota ad Autorità garante della concorrenza e del mercato, 18 ottobre 2007, provv. n. 17507, *ivi*, 3, 2008, p. 218 ss.; Id., *Informazioni sulla salute tra valutazioni etiche e dimensione normativa: il caso del vino*, *ivi*, 11, 2012, p. 679 ss.; L. Petrelli, *Le nuove regole comunitarie per l'utilizzo di indicazioni sulla salute fornite sui prodotti alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2009, p. 50 ss.; Id., *Il regime sanzionatorio applicabile alle indicazioni sulla salute non conformi alle disposizioni del Regolamento (CE) n. 1924/2006*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2009, p. 396 ss.; Id., *I prodotti alimentari della salute*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 3-2011, p. 1 ss.; ID., *Health food and health and nutritionally claims*, chapter XX, in L. Costato, F. Albisinni (eds), *European and global food law*, Wolter Kluwer, II ed., 2016, p. 387 ss.; V. Rubino, *Il claim "senza zuccheri aggiunti" nel nuovo Regolamento 1924/06: problematiche interpretative ed applicative*, in *Alimenta*, 2007, p. 99 ss.; Id., *Le indicazioni sulla salute nelle etichette dei prodotti alimentari dopo la pubblicazione del Regolamento U.E. 432/2012*, in *Alimenta*, 2012, XX, p. 147ss., I, p. 319 ss.; Id., *Le indicazioni sulla salute nell'etichettatura degli alimenti fra esigenze economiche e diritto dei consumatori ad una informazione completa e trasparente*, in *Aa. Vv., La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, a cura di C. Ricci, Milano, Giuffrè, 2013, p. 291 ss.; Id., *Le indicazioni sulla salute nell'etichettatura degli alimenti tra orientamenti della Corte di giustizia e prime disposizioni applicative: siamo ancora a metà del guado?*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2013, p. 319 ss.; Id., *Gli "health claims" e l'etichettatura degli alimenti*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 1-2014, p. 22 ss.; Id., *Facilmente digeribile, ... ma non per la Corte di Giustizia! Ovvero: della nozione di "informazioni sulla salute" nell'etichettatura delle bevande alcoliche secondo la normativa UE*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 4, 2012, p. 697 ss.; R. Saija, *La c.d. etichettatura nutrizionale e le indicazioni sulla salute. Dalla tutela della salute come diritto fondamentale dell'individuo (ed interesse della collettività) alla normativa comunitaria sulla sicurezza alimentare*, in R. Saija, A. Tommasini, *La disciplina giuridica dell'etichettatura degli alimenti*, in L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, Torino, 2011, p. 511 ss.

della valutazione dimostrano che gli obiettivi prefissati dal regolamento non sono stati pienamente raggiunti.

2.- I profili nutrizionali

«I profili nutrizionali sono basati sulle conoscenze scientifiche in materia di dieta, nutrizione e rapporto di queste ultime con la salute»².

La profilazione nutrizionale è la classificazione degli alimenti per uno o più scopi specifici in base alla loro composizione nutritiva: tale attività assume particolare importanza in relazione a prodotti che, proprio in quanto utilizzano indicazioni nutrizionali e sulla salute, possono essere percepiti dai consumatori come aventi un vantaggio nutrizionale, fisiologico o di altro tipo per la salute rispetto a tutti gli altri.

Ai sensi dell'articolo 4 del regolamento (CE) n. 1924/2006, entro il 19 gennaio 2009 la Commissione avrebbe dovuto stabilire i profili nutrizionali specifici (comprese le esenzioni), cui dovevano attenersi gli alimenti o talune categorie di essi per poter recare indicazioni nutrizionali o sulla salute, nonché le condizioni concernenti l'uso di tali indicazioni in relazione ai profili nutrizionali. La finalità è l'impedire un messaggio positivo per la salute in relazione ad alimenti con un contenuto elevato di grassi, zuccheri e/o sale, favorendo l'adozione di scelte alimentari sane. In ogni caso, condizionare l'uso delle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari a determinati profili nutri-

zionali ritenuti «virtuosi», evita o riduce significativamente la possibilità di fuorviare i consumatori sulla qualità nutrizionale complessiva dell'alimento qualora si proponessero di effettuare scelte sane nel contesto di una dieta equilibrata.

Nel rispetto di quanto statuito dal regolamento *claims*³, la Commissione aveva richiesto sull'argomento un parere scientifico all'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA), puntualmente adottato il 31 gennaio 2008⁴.

Tuttavia, anche a seguito della forte opposizione iniziale di alcuni Stati membri, nessuna profilazione nutrizionale degli alimenti è stata, a tutt'oggi, realizzata, nonostante il favore delle organizzazioni dei consumatori.

L'esame dei «*Commission services*» nell'ambito del processo di valutazione del regolamento (CE) n. 1924/2006 ha messo in evidenza come tale situazione, oltre ad inficiare la chiarezza del messaggio informativo garantita al consumatore dalla legislazione europea, abbia dato luogo a situazioni di concorrenza sleale tra quegli operatori del settore alimentare che hanno proceduto a riformulare le ricette dei loro prodotti sul presupposto della elaborazione dei profili nutrizionali da parte della Commissione, e coloro i quali sono rimasti inerti.

Secondo il gruppo di lavoro della Commissione il raggiungimento dell'obiettivo specifico di cui all'articolo 4 del regolamento *claims*, ovvero l'impostazione dei profili nutrizionali, è un risultato ancora attualmente rilevante, in quanto necessario per assicurare un alto livello di protezione dei consumatori, realizzabile nel prossimo futuro⁵.

Per ciò che concerne i manuali cfr. ad esempio: F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Utet - Wolters Kluwer, IV ed., 2020, spec. p. 114 e p. 253; L. Costato, P. Borghi, S. Rizzioli, V. Paganizza, L. Salvi, *Compendio di diritto alimentare*, Wolters Kluwer, X ed., 2022, p. 233 ss.; L. Costato, L. Russo, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Giuffrè, 5° ed., 2019, p. 189 ss.; S. Masini, *Corso di diritto alimentare*, Giuffrè, 6° edizione, 2022, p. 106 ss. e, più approfonditamente, p. 268 ss.

(²) Cfr. art. 4, paragrafo 1, secondo capoverso del Regolamento (CE) n. 1924/2006.

(³) Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, terzo capoverso del Regolamento (CE) 1924/2006, la Commissione, nel determinare i profili nutrizionali, deve richiedere un parere scientifico all'Autorità riguardante i seguenti punti: i) necessità di stabilire profili per gli alimenti in generale e/o per le loro categorie; ii) scelta e dosaggio delle sostanze nutritive da prendere in considerazione; iii) scelta di quantitativi/basi di riferimento per i profili; iv) metodo di calcolo dei profili e v) fattibilità e prova del sistema proposto.

(⁴) Cfr. EFSA, *The setting of nutrient profiles for foods bearing nutrition and health claims pursuant to Article 4 of the Regulation (EC) No 1924/2006 – Scientific Opinion of the Panel on Dietetic Products, Nutrition and Allergies*, published: 26 February 2008, adopted: 31 January 2008, available: <https://www.efsa.europa.eu/it/efsajournal/pub/644>.

(⁵) *Commission staff working document executive summary of the evaluation of the regulation (EC) no. 1924/2006 on the nutrition and health claims made on foods with regard to nutrient profiles and health claims made in plants and their preparations and of general regulatory framework for their use in food*, cit., p. 2.

Ciò anche alla luce dell'evoluzione normativa europea che ha imposto, a livello generale, l'apposizione di una tabella nutrizionale sugli alimenti, unitamente ad una maggiore sensibilità dimostrata dagli Stati membri nei confronti della sana alimentazione, manifestata anche da politiche nazionali che hanno fatto ricorso a modalità di comunicazione di informazioni salutistiche nutrizionali di alimenti attraverso l'apposizione di schemi visivi riportati sulla loro confezione.

Va evidenziato che recentemente la Commissione europea ha chiesto all'EFSA di fornire una consulenza scientifica in materia di profilazione nutrizionale su cui fondare sia l'elaborazione di un futuro sistema UE per l'etichettatura (nutrizionale), da riportare sulla parte anteriore delle confezioni alimentari, sia le condizioni per limitare le indicazioni nutrizionali e sulla salute apposte sui prodotti alimentari. Il parere, dopo ampia consultazione pubblica, è stato adottato il 24 marzo 2022⁶.

3.- *I pending claims*

Norme armonizzate a livello europeo disciplinano l'uso di indicazioni sulla salute negli alimenti. In particolare, ai sensi dell'articolo 10 del regolamento (CE) n. 1924/2006, le indicazioni sulla salute sono vietate, a meno che non siano conformi ai requisiti generali e specifici indicati dal regolamento, non siano autorizzate e incluse nell'elenco delle indicazioni autorizzate di cui agli articoli 13 e 14.

La *pending evaluation* della procedura di autorizzazione degli *health claims* delle piante e delle loro preparazioni si è determinata nell'ambito del procedimento previsto dall'art. 13, paragrafi 2 e 3 del regolamento *claims*, per l'inserimento nel regi-

stro comunitario delle «indicazioni sulla salute diverse da quelle che si riferiscono alla riduzione del rischio di malattia e alla salute dei bambini», corredate dalle relative condizioni applicabili e dai riferimenti alla fondatezza scientifica pertinente.

Tali indicazioni, altrimenti denominate indicazioni funzionali generiche o *functional claims*, sono definite dall'art. 13, paragrafo 1 come quelle «che descrivono o fanno riferimento ai seguenti elementi:

- a) il ruolo di una sostanza nutritiva o di altro tipo per la crescita, lo sviluppo e le funzioni dell'organismo o
- b) funzioni psicologiche e comportamentali, o
- c) fatta salva la direttiva 96/8/CE, il dimagrimento o al controllo del peso o alla riduzione dello stimolo della fame o a un maggior senso di sazietà o alla riduzione dell'energia apportata dal regime alimentare».

Il procedimento disciplinato dall'art. 13, paragrafi 2 e 3 del regolamento *claims*, prevede, più specificamente, una validazione cumulativa delle indicazioni funzionali generiche, fornite dagli Stati membri alla Commissione Europea entro il 31 gennaio 2008, che la stessa Commissione, previa consultazione dell'EFSA, avrebbe dovuto autorizzare - purchè basate su prove scientifiche generalmente accettate e ben comprese dal consumatore medio - adottando l'elenco di cui all'articolo 13, paragrafo 3, entro il 31 gennaio 2010.

Ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 5 dello stesso regolamento, l'elenco delle indicazioni funzionali generiche, così costituito, può essere integrato, su richiesta degli operatori interessati, con l'aggiunta di nuove indicazioni, previa autorizzazione europea⁷.

Dando seguito agli obblighi stabiliti per l'inizio della procedura di riconoscimento cumulativo, gli Stati membri hanno individuato inizialmente circa

⁽⁶⁾ Cfr. EFSA, *Scientific advice related to nutrient profiling for the development of harmonised mandatory front-of-pack nutrition labelling and the setting of nutrient profiles for restricting nutrition and health claims on foods*, adopted: 24 March 2022 doi: 10.2903/j.efsa.2022.7259

⁽⁷⁾ L'articolo 13, paragrafo 5, del Regolamento *claims* statuisce: «Qualsiasi inserimento di indicazioni nell'elenco di cui al paragrafo 3, basate su prove scientifiche recenti. e/o che includono una richiesta di protezione di dati riservati, è adottato secondo la procedura di cui all'articolo 18 [...omissis]».

44000 indicazioni funzionali generiche; tali indicazioni, confluite in un elenco consolidato ristretto a 4637 «indicazioni principali» dalla Commissione, sono state trasmesse dalla stessa Istituzione all'EFSA tra il 2008 ed il 2010 per l'acquisizione del necessario parere scientifico⁸.

Nel 2009 nessuna indicazione sulla salute relativa a sostanze vegetali utilizzate negli alimenti aveva ricevuto una valutazione favorevole da parte dell'EFSA.

Con comunicato stampa del 27 settembre 2010, la Commissione aveva annunciato la sua intenzione di procedere alla adozione della lista di indicazioni di cui all'articolo 13 del regolamento (CE) n. 1924/2006 in due fasi: in un primo momento avrebbe predisposto un elenco comunitario di *health claims* che non si riferivano all'azione di sostanze e/o di preparati vegetali (primo step); soltanto successivamente avrebbe provveduto ad integrare, nello stesso elenco, gli *health claims* che descrivevano l'azione degli ingredienti vegetali (secondo step)⁹. Conseguentemente la Commissione aveva invitato l'EFSA a sospendere provvisoriamente la valutazione delle indica-

zioni sulla salute concernenti le sostanze e/o i preparati vegetali ed a concentrarsi su quella di tutte le altre indicazioni ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1 del regolamento *claims*, sì da adottare i richiesti pareri entro la fine di giugno del 2011¹⁰.

Con il Regolamento (UE) n. 432/2012 della Commissione del 16 maggio 2012 è stato pubblicato l'elenco parziale delle indicazioni sulla salute, previsto dal paragrafo 3 del Regolamento (CE) n. 1924/2006. Tale elenco contiene 222 indicazioni funzionali generiche consentite sui prodotti alimentari, corredate di tutte le condizioni necessarie per il loro impiego, incluse eventuali restrizioni¹¹.

Contemporaneamente all'adozione del regolamento (UE) n. 432/2012, la Commissione aveva pubblicato sul suo sito internet una «*on - hold*» list di 2078 indicazioni sulla salute sulle quali non si era ancora espressa o relativamente alle quali l'EFSA non aveva terminato la sua valutazione¹². Tra queste, 1548 concernono principalmente gli effetti delle sostanze provenienti da piante o da erbe (ccdd. *botanicals health claims*)¹³.

⁽⁸⁾ Insieme alle indicazioni principali sono state individuate circa 10500 indicazioni sulla salute o relazioni con la salute di natura simile, le quali descrivevano gli effetti affini di una sostanza sull'organismo e comprendevano le condizioni d'uso e la letteratura di cui l'EFSA avrebbe dovuto tener conto per la valutazione scientifica.

⁽⁹⁾ Cfr. *Food: Commission reviews the progressive adoption of the list of permitted health claims*, Brussels, 27 September 2010, IP/10/1176, consultabile al sito: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_10_1176. La Commissione aveva dichiarato che la modifica del processo di adozione dell'elenco, strutturato su due step, era finalizzata a meglio affrontare le questioni evidenziate durante le discussioni con gli Stati membri e le parti interessate. Erano, infatti, state evocate potenziali distorsioni di mercato tra operatori cui era stata negata l'autorizzazione ad utilizzare *claims* ed altri operatori i cui *claims* erano ancora sotto valutazione; inoltre era stata evidenziata una incoerenza tra il trattamento degli ingredienti botanici ai sensi della legislazione che disciplina le indicazioni sulla salute e quella che regola i medicinali a base di erbe tradizionali (THMP). A parere della Commissione, la progressiva adozione dell'elenco dell'unione delle indicazioni sulla salute sarebbe stata vantaggiosa anche per i consumatori accelerando la procedura finalizzata all'elaborazione dell'elenco delle indicazioni consentite, confermate dalla scienza. Il rinvio della valutazione sui *botanicals health claims*, infine, avrebbe consentito alla Commissione di riflettere su un trattamento coerente delle indicazioni concernenti prodotti botanici; attraverso un documento consultivo, inviato dalla Commissione nel 2012, gli Stati membri sono stati interpellati sul punto.

⁽¹⁰⁾ Il Tribunale (UE) ha riconosciuto la legittimità dell'approccio «pragmatico» della Commissione improntato alla approvazione graduale (in più tappe) dell'elenco delle indicazioni sulla salute consentite, di cui all'articolo 13 del Regolamento *claims* (cc.dd indicazioni funzionali generiche); cfr. la sentenza del Tribunale (UE) del 12 giugno 2015, in C T-296/12, *The Health Food Manufacturers' Association e altri c. Commissione europea*, specialmente punto 68 della decisione.

⁽¹¹⁾ Il considerando 8 del Regolamento (UE) n. 432/2012 della Commissione recita: «Di conseguenza, l'elenco delle indicazioni consentite deve includere la formulazione dell'indicazione, le condizioni specifiche per l'impiego dell'indicazione e, all'occorrenza, le condizioni d'impiego o le restrizioni all'uso e/o una dicitura o un'avvertenza supplementare, conformemente a quanto disposto dal Regolamento (CE) n. 1924/2006 e in linea con i pareri dell'Autorità».

⁽¹²⁾ Cfr. http://ec.europa.eu/food/safety/labelling_nutrition/claims/register/resources/docs/claims_pending.pdf. Le indicazioni sospese sono state indicate soltanto con il codice di identificazione.

⁽¹³⁾ Per un approfondimento delle problematiche ricollegabili all'utilizzo dei *botanicals health claims* sugli alimenti cfr. P. Lattanzi, *I prodotti di frontiera, Il caso degli «integratori alimentari botanici»*, cit., 2019; cfr, da ultimo, A. Kusar, I. Pravst, *Exploitation of the traditional evidence for botanical health claims on foodstuffs in Europe*, in *Journal of functional food*, vol 89, 2022, 104936, p. 1 ss.

L'elenco comunitario delle indicazioni sulla salute consentite sui prodotti alimentari è aggiornato tramite regolamenti della Commissione che modificano il regolamento (UE) n. 432/2012¹⁴; tale procedura ha permesso di includere alcune indicazioni sospese che hanno, nel tempo, completato positivamente l'iter di valutazione da parte dell'Autorità o il relativo esame da parte della Commissione. Ad oggi è stato autorizzato soltanto un numero, pressoché trascurabile, di indicazioni sulla salute associate a sostanze vegetali: il riferimento è, tuttavia, all'ingrediente attivo o alla classe di appartenenza, derivante da una sostanza vegetale e non direttamente ad un ingrediente vegetale¹⁵.

I *botanicals health claims* ricompresi nella «*on-hold*» list sono da considerarsi ancora attualmente sospesi (*pending claims*).

4.- Le motivazioni alla base della *pending evaluation* dei *botanicals health claims*

Tra i *pending claims*, i *botanicals health claims* rappresentano una tipologia significativa non soltanto per uniformità di genere ma, come sopra indicato, anche numericamente.

Si è già accennato al fatto che nel 2009 nessuna indicazione sulla salute relativa a sostanze vege-

tali utilizzate negli alimenti aveva ricevuto una valutazione favorevole da parte dell'EFSA: tale esito è stato determinato principalmente dalla mancata presentazione di studi clinici sull'uomo a giustificazione degli effetti vantati¹⁶.

La *pending evaluation* dei *botanicals health claims* nell'ambito della procedura di autorizzazione delle indicazioni sulla salute funzionali generiche è conseguenza dell'«approccio alternativo» adottato dalla Commissione europea che ha deciso di suddividere tale procedura in due tappe e di rinviare la valutazione di alcune indicazioni al fine di meglio realizzare un equilibrio tra gli obiettivi del regolamento (CE) n. 1924/2006, tenendo conto anche di alcune difficoltà sopravvenute¹⁷. Tuttavia, questa vicenda fa emergere l'esistenza di un ragionevole dubbio relativamente alla correttezza dell'applicabilità del criterio del ricorso necessario a studi sull'uomo per asseverare gli effetti fisiologici positivi sull'organismo umano di sostanze e/o preparati vegetali negli alimenti anche quando essi risultano giustificati da un impiego tradizionale e da una storia di consumo significativo nei diversi Stati membri¹⁸.

La fondatezza scientifica delle informazioni è requisito generale che deve giustificare ogni indicazione sulla salute ai sensi del regolamento (CE) n. 1924/2006: in particolare, l'articolo 6, paragrafo 1, confermando quanto già statuito

⁽¹⁴⁾ Cfr, ad esempio, i Regolamenti: (UE) n. 536/2013 della Commissione dell'11 giugno 2013; (UE) n. 851/2013 della Commissione del 3 settembre 2013; (UE) n. 1018/2013 della Commissione del 23 ottobre 2013; (UE) n. 40/2014 della Commissione del 17 gennaio 2014; (UE) n. 274/2014 della Commissione del 14 marzo 2014; (UE) n. 2015/7 della Commissione del 6 gennaio 2015; (UE) 2015/539 della Commissione del 31 marzo 2015; (UE) 2015/2314 della Commissione del 7 dicembre 2015.

⁽¹⁵⁾ Sul punto cfr. P. Lattanzi, *I prodotti di frontiera. Il caso degli «integratori alimentari botanici»*, cit., pp. 209-210.

⁽¹⁶⁾ *Commission staff working document executive summary of the evaluation of the regulation (EC) no. 1924/2006 on the nutrition and health claims made on foods with regard to nutrient profiles and health claims made in plants and their preparations and of general regulatory framework for their use in food*, cit., p. 2.

⁽¹⁷⁾ Così la sentenza del Tribunale (UE) del 12 giugno 2015, in C T-296/12, cit., punto 14 del testo della decisione. Il Tribunale, al punto 75 della sentenza da ultimo citata, rileva «che varie circostanze, segnatamente il numero, superiore a 44 000, di indicazioni sulla salute figuranti negli elenchi nazionali trasmessi dagli Stati membri in forza dell'articolo 13, paragrafo 2, del Regolamento n. 1924/2006, la mancanza di informazioni precise da parte di taluni di detti Stati in occasione di tale trasmissione e la necessità di redigere un elenco consolidato e un sistema di codificazione al fine di garantire l'identificazione delle indicazioni da esaminare, hanno costretto la Commissione ad adottare un approccio alternativo, destinato a preservare, in particolare, l'equilibrio fra gli obiettivi di portare chiarezza sul mercato e di tutela del consumatore. A tal riguardo occorre osservare, al pari della Commissione, che una decisione che consiste nell'attendere il completamento della valutazione di tutte le indicazioni sulla salute fornite dagli Stati membri prima di procedere all'adozione dell'elenco delle indicazioni consentite avrebbe ritardato ulteriormente la realizzazione degli obiettivi del Regolamento n. 1924/2006».

⁽¹⁸⁾ Come già evidenziato, a parere della Commissione, il rinvio della valutazione sui *botanicals health claims* avrebbe consentito di meglio riflettere sulla opportunità di disciplinare con maggiore coerenza il trattamento degli ingredienti vegetali quando utilizzati negli alimenti e nei medicinali a base di erbe (THMP).

nell'articolo 5, paragrafo 1, ribadisce che le indicazioni sulla salute fornite sugli alimenti sono basate su «prove scientifiche generalmente accettate». La Corte di Giustizia ritiene che, così disponendo, «il legislatore dell'Unione ha determinato il livello di prova richiesto al riguardo»¹⁹. Sempre secondo la Corte il ricorso all'espressione «prove scientifiche generalmente accettate» «implica che le indicazioni sulla salute siano basate su elementi obiettivi e scientifici e che, in particolare, i vantaggi delle sostanze a cui tali indicazioni sulla salute si riferiscono godano, come indicato al *considerando* 14 del regolamento (CE) n. 1924/2006, di un consenso scientifico sufficiente. Inoltre, come richiesto dal *considerando* 17 di tale regolamento, le indicazioni sulla salute devono essere «scientificamente corroborate, tenendo conto del complesso dei dati scientifici disponibili e valutando gli elementi di prova»²⁰.

La procedura di valutazione cumulativa prevista dall'articolo 13, paragrafi 2 e 3, del regolamento *claims* ha applicato gli stessi criteri di evidenza scientifica disposti dal regolamento (CE) n. 353/2008 della Commissione, del 18 aprile 2008, per la giustificazione degli effetti funzionali delle altre due tipologie di *health claims* statuite dall'articolo 14 del regolamento (CE) n. 1924/2006 nell'ambito della procedura, basata su una domanda individuale, disciplinata dagli articoli 15, 16, 17, 19 del regolamento *claims*: le indicazioni

che si riferiscono alla riduzione del rischio di malattia (*risk reduction claims*); le indicazioni che si riferiscono allo sviluppo e alla salute dei bambini (*claims referring to children's development*). D'altra parte, già nel 2007, era stato autorevolmente sostenuto che la classificazione delle indicazioni sulla salute nelle diverse tipologie indicate dagli articoli 13 e 14 del regolamento (CE) n. 1924/2006 non avesse impatto sul livello di fondatezza necessario per l'autorizzazione. La presentazione e il contenuto del fascicolo scientifico sono, dunque, gli stessi per ogni tipologia di indicazione²¹. Conseguentemente tutte le indicazioni sulla salute sono attualmente validate alla luce di comuni rigorosi criteri quanto a tipo di prove e a modalità di loro assunzione che si ricavano dalle norme di attuazione per le domande di autorizzazione presentate ai sensi degli articoli 15 e 18 del regolamento (CE) n. 1924/2006, specificate nel regolamento (CE) n. 353/2008. La fondatezza scientifica delle indicazioni sulla salute nell'ambito di quei procedimenti autorizzativi è validata alla luce di ben individuati principi generali ed è giustificata dai dati desunti da studi scientifici, e da altro materiale. Il riferimento, nell'articolo 5 del regolamento da ultimo citato, è soprattutto a studi sull'uomo ed a studi pediatrici (nel caso di indicazioni che si riferiscono allo sviluppo e alla salute dei bambini), presentati in piani gerarchicamente organizzati per riflettere la forza relativa delle prove che possono risultare dai diversi tipi di studio²².

⁽¹⁹⁾ Cfr. Sent. Corte Giust. 10 settembre 2020, in C-363/19, *Konsumentombudsmannen c/ Mezina AB*, punto n. 45.

⁽²⁰⁾ Cfr. Sent. Corte Giust. 10 settembre 2020, in C-363/19, cit. punto n. 47.

⁽²¹⁾ *Guidance on the implementation of regulation n. 1924/2006 on nutrition and health claim made on food, approved by the Standing Committee on the Food Chain and Animal Health*, 14 December 2007, pp. 4-5.

⁽²²⁾ L'allegato del Regolamento n. 353/2008. della Commissione al punto «Organizzazione dei dati scientifici» dispone:

«1. I dati scientifici identificati vanno organizzati nel seguente ordine: dati sull'uomo, seguiti eventualmente da dati non desunti dall'uomo. 2. I dati sull'uomo vanno classificati secondo una gerarchia di piani di studio nel seguente ordine:

a) studi di interventi sull'uomo, studi randomizzati controllati, altri studi randomizzati (non controllati), controllati (non randomizzati), altri studi di interventi;

b) studi di osservazione sull'uomo, studi di coorte, studi di controllo su casi, studi trasversali, altri studi di osservazione (relazioni su casi);

c) altri studi sull'uomo che trattino i meccanismi grazie ai quali l'alimento può essere responsabile dell'effetto sostenuto, compresi gli studi di biodisponibilità.

3. I dati non desunti dall'uomo consisteranno in:

a) dati desunti da animali, compresi quelli riguardanti assorbimento, distribuzione, metabolismo, escrezione dei prodotti alimentari, studi sui meccanismi e d'altro tipo;

b) dati *ex vivo* o *in vitro*, basati su campioni biologici umani o animali, riguardanti i meccanismi d'azione con cui l'alimento può essere responsabile dell'effetto sostenuto e altri studi non effettuati sull'uomo».

L'esistenza di criteri comuni, ispirati a principi generali condivisi, incentrati sui principi di gerarchia degli studi e di ponderazione delle prove, è confermata in una recente guida scientifica pubblicata dall'EFSA²³. Tali criteri sono applicati dal gruppo di esperti scientifici sulla nutrizione, i nuovi alimenti e gli allergeni alimentari (NDA) per valutare, nell'ambito del necessario parere dell'EFSA, l'esistenza di una relazione causale tra consumo di un alimento/componente e l'effetto dichiarato o, comunque, tra una modificazione benefica dei fattori di rischio ed una riduzione del rischio di contrarre una malattia. Il documento dell'EFSA da ultimo citato conferma che gli studi pertinenti sull'uomo sono riconosciuti quale requisito di valore fondamentale per la dimostrazione della fondatezza scientifica delle indicazioni sulla salute e sono collocati in cima alla gerarchia che informa le decisioni, anche se ribadisce che non è rinvenibile una regola generale prestabilita su quantità o tipologia di studi necessari a tal fine. La guida ritiene, inoltre, necessario considerare la riproducibilità dell'effetto dell'alimento/componente, come indicato dalla coerenza dei risultati (all'interno e tra gli studi), e la plausibilità biologica dell'effetto²⁴.

La rigidità dell'applicazione dei summenzionati criteri per l'asseverazione degli effetti funzionali delle indicazioni sulla salute contrasta con ragioni economiche, nonché scientifiche²⁵, che sembrano

giustificare il ricorso a verifiche semplificate nel caso delle indicazioni funzionali generiche di cui all'art. 13, paragrafo 1 del regolamento *claims*, non incompatibili, secondo parte della dottrina, con l'architettura normativa del regolamento²⁶. Tale interpretazione del regolamento (CE), legittimata dal suo considerando n. 26, è stata, tuttavia, disattesa dal Tribunale (UE) in una sentenza del 2015 ove, a proposito della procedura di autorizzazione prevista dall'articolo 13, paragrafi da 1 a 3, del regolamento *claims*, si precisa che la Commissione «non può chiedere all'EFSA una valutazione scientifica meno esigente rispetto alle indicazioni che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 13, paragrafo 5, di tale regolamento o del suo articolo 14», e si conclude che «nessuna delle summenzionate disposizioni introduce condizioni diverse, quanto alla valutazione scientifica da effettuare, fra le indicazioni sulla salute a seconda della disposizione loro applicabile»²⁷.

Il ricorso senza eccezioni agli studi sull'uomo per validare indicazioni sulla salute fornite sui prodotti alimentari, anche quando fanno riferimento a blandi effetti nutrizionali e/o fisiologici, manifesta, in ogni caso, incoerenza e debolezza di giustificazione nel raffronto con i criteri di prova richiesti a livello europeo per dimostrare la sicurezza d'uso ed efficacia dei *botanicals* e delle *botanicals preparation* nei processi autorizzativi dei medicinali che obbligatoriamente debbono essere esperiti

(²³) Cfr. *General scientific guidance for stakeholders on health claim applications (Revision 1)*, EFSA Panel on Dietetic Products, Nutrition and Allergies (NDA), *Endorsement date*, 21 January 2021, consultabile al link: <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.2903/j.efsa.2021.6553>

(²⁴) Cfr. *General scientific guidance for stakeholders on health claim applications (Revision 1)*, EFSA Panel on Dietetic Products, Nutrition and Allergies (NDA), cit., specialmente p. 18.

(²⁵) Quanto alle ragioni economiche, gli operatori del settore alimentare sostengono che i costi per provare la fondatezza scientifica delle indicazioni funzionali generiche sarebbero troppo elevati rispetto ai vantaggi attesi; per ciò che concerne le ragioni scientifiche, è stato da più parti evidenziato che la scelta di *biomarker* rigorosamente validati sotto il profilo della sensibilità, specificità e riproducibilità, può essere particolarmente complicata quanto ad effetti misurabili secondo modalità fisiologicamente e statisticamente significative.

(²⁶) Il considerando n. 26 del Regolamento (CE) n. 1924/2006 recita: «Le indicazioni sulla salute diverse da quelle che si riferiscono alla riduzione del rischio di malattia nonché allo sviluppo e alla salute dei bambini, sulla base di prove scientifiche generalmente accettate, dovrebbero essere soggette a un tipo diverso di valutazione e di approvazione. È pertanto necessario adottare un elenco comunitario di tali indicazioni consentite previa consultazione dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare. Inoltre, al fine di favorire l'innovazione, le indicazioni sulla salute che sono basate su prove scientifiche recenti dovrebbero essere oggetto di una procedura di autorizzazione accelerata». In dottrina cfr. F. Gencarelli, *Il Regolamento (CE) n. 1924/2006 in materia di indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari: una difficile applicazione*, cit., in particolare pp. 122-125; V. Rubino, *Gli «health claims» e l'etichettatura degli alimenti*, cit., spec. pp. 24-25.

(²⁷) Sentenza del Tribunale (UE) del 12 giugno 2015, in C T-296/12, cit., punto 129 del testo della decisione.

con successo prima della loro immissione sul mercato U.E. I rigidi protocolli che richiedono l'effettuazione di prove di sicurezza e di sperimentazioni cliniche in tali processi prevedono, infatti, una deroga a favore delle sostanze e/o preparati vegetali²⁸ utilizzate come principi attivi in medicinali vegetali tradizionali (THMP), così come definiti dall'articolo 16 bis, paragrafo 1, della direttiva 2001/83/CE, deroga non prevista nelle procedure per l'autorizzazione dei *botanicals health claims* forniti su alimenti del pari garantiti dall'uso tradizionale. L'articolo da ultimo citato, alla lettera e), introduce una procedura di registrazione semplificata per i THMP che solleva il richiedente dall'obbligo di presentare dati clinici concernenti gli ingredienti vegetali allorché, tra le altre condizioni²⁹, si tratti di un medicinale vegetale³⁰ per il quale «i dati relativi all'impiego tradizionale sono sufficienti: in particolare, il prodotto ha dimostrato di non essere nocivo nelle condizioni d'uso indicate e i suoi effetti farmacologici o la sua efficacia risultino verosimili in base all'esperienza e all'impiego di lunga data» (30 anni, di cui almeno 15 nell'Unione europea).

La discrepanza sull'utilizzo dei dati riguardo l'«uso tradizionale» delle piante, riconosciuto e

validato a livello europeo per gli effetti riconducibili ai medicinali vegetali tradizionali ma non per gli alimenti/integratori alimentari, appare ingiustificabile sotto il profilo della ragionevolezza scientifica. Tale profilo dovrebbe costituire uno dei necessari parametri posti a fondamento della discrezionalità legislativa che legittima il ricorso ad una forma di registrazione semplificata del prodotto sulla base di valutazioni concernenti (tra le altre) l'acquisizione della prova della sua sicurezza d'uso nonché della sua efficacia rispetto agli effetti benefici attesi. E' infatti in *re ipsa* la maggiore (o comunque la non minore) significatività dell'impatto (almeno nel breve periodo) sulle funzioni fisiologiche umane del fitoterapico rispetto agli alimenti che impiegano *botanicals* o *botanicals preparations* per i loro effetti benefici sulla salute umana.

Questa situazione ha suscitato notevoli rimostranze e forti tensioni, soprattutto tra imprenditori del settore alimentare e produttori di medicinali vegetali, che hanno avuto modo di manifestarsi nel corso del procedimento di autorizzazione delle cc.dd. indicazioni funzionali generiche, ai sensi dell'articolo 13, paragrafi 2 e 3 del regolamento (CE) n. 1924/2006.

(²⁸) L'art. 1, punto 31, della direttiva 2001/83/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 novembre 2001 recante un codice comunitario relativo ai medicinali per uso umano, introdotto dalla direttiva 2004/24/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 definisce sostanze vegetali: «tutte le piante, le parti di piante, le alghe, i funghi e i licheni, interi, a pezzi o tagliati, in forma non trattata, di solito essiccata, ma talvolta anche allo stato fresco. Sono altresì considerati sostanze vegetali taluni essudati non sottoposti ad un trattamento specifico. Le sostanze vegetali sono definite in modo preciso in base alla parte di pianta utilizzata e alla denominazione botanica secondo la denominazione binomiale (genere, specie, varietà e autore)».

L'art. 1, punto 32, della direttiva sopra citata definisce preparati vegetali: «preparati ottenuti sottoponendo le sostanze vegetali a trattamenti quali estrazione, distillazione, spremitura, frazionamento, purificazione, concentrazione o fermentazione. In tale definizione rientrano anche sostanze vegetali triturate o polverizzate, tinture, estratti, oli essenziali, succhi ottenuti per spremitura ed essudati lavorati».

(²⁹) L'articolo 16 bis, paragrafo 1, della 2001/83/CE, ai fini dell'ammissione del medicinale vegetale tradizionale alla procedura speciale di registrazione richiede che i medicinali vegetali tradizionali soddisfino, oltre ai requisiti indicati nel testo, le seguenti condizioni: a) le indicazioni sono esclusivamente quelle approvate per i medicinali vegetali tradizionali che, in virtù della loro composizione e del loro scopo, sono destinati ad essere utilizzati senza controllo medico per necessità di diagnosi, di una prescrizione o per il controllo del trattamento; b) ne è prevista la somministrazione solo in una determinata concentrazione e posologia; c) si tratta di un preparato per uso orale, esterno e/o inalatorio». Ai sensi dell'articolo 16 bis, paragrafo 2, «la presenza nel medicinale vegetale di vitamine o minerali, per la sicurezza dei quali esistano prove ben documentate, non impedisce al prodotto di essere ammissibile alla registrazione ai sensi del paragrafo 1, a condizione che l'azione delle vitamine o dei minerali sia secondaria rispetto a quella dei principi attivi vegetali per quanto riguarda le indicazioni specifiche richieste». *Amplius*, sui prodotti vegetali tradizionali e sulla speciale procedura di registrazione del medicinale vegetale tradizionale, cfr. P. Lattanzi, *I prodotti di frontiera. Il caso degli «integratori alimentari botanici»*, cit., p. 163 ss.; cfr. altresì, M. Silano, V. Silano, *Prodotti di origine vegetale in medicina, alimentazione, erboristeria, e cosmetica*, Tecniche nuove, Milano, 2006.

(³⁰) L'art. 1, punto 31, della direttiva 2001/83/CE, introdotto dalla direttiva 2004/24/CE definisce medicinale vegetale: «ogni medicinale che contenga esclusivamente come principi attivi una o più sostanze vegetali o uno o più preparati vegetali, oppure una o più sostanze vegetali in associazione ad uno o più preparati vegetali».

Il contesto che si è venuto in tal modo a determinare è potenzialmente idoneo a falsare le regole della concorrenza nel mercato di prodotti (alimenti e medicinali) che, se pur diversi nella sostanza, possono apparire simili agli occhi del consumatore essendo finalizzati a «gestire» la sfera della salute umana identificata, nella concezione ampia adottata dall'OMS, quale «stato di totale benessere fisico mentale e sociale» e non semplicemente «assenza dello stato di malattia o infermità».

D'altra parte, come evidenziato da parte della dottrina³¹, la rigidità della metodologia scelta per la dimostrazione della fondatezza scientifica degli *health claims* forniti sugli alimenti, unitamente all'incertezza derivante dal regime di sospensione della valutazione delle indicazioni sulla salute concernenti le sostanze botaniche ha stimolato reazioni diverse degli operatori del settore alimentare che vanno dalla ricerca della legislazione più conveniente sotto il profilo dell'utilizzo di riferimenti a effetti benefici derivanti dal consumo di alimenti, alla presentazione di ricorsi agli organi giurisdizionali europei volti a scardinare il sistema di validazione delle indicazioni sulla salute strutturato sul regolamento (CE) n. 1924/2006.

La *pending evaluation* dei *botanicals health claims* lascia in ogni caso aperta la possibilità di proseguire la riflessione sulla opportunità di addivenire ad un trattamento coerente, sotto il profilo delle conseguenze giuridiche, dell'uso degli ingredienti vegetali negli alimenti e nei medicinali erboristici tradizionali.

5.- L'uso dei *pending claims* nell'ambito del regime transitorio di cui all'articolo 28 del Rego-

lamento (CE) n. 1924/2006

Il regolamento (CE) n. 1924/2006 colloca all'interno del suo capo V un articolato regime transitorio stabilendo misure finalizzate a consentire ai produttori di adeguarsi progressivamente alle nuove regole eliminando, o limitando il più possibile, i pregiudizi economici.

Il regolamento (UE) n. 432/2012 aiuta a definire l'ambito di applicazione di questo regime transitorio alle indicazioni sulla salute sospese. Il suo considerando n. 11, infatti, specifica che «le indicazioni la cui valutazione da parte dell'Autorità o il cui esame da parte della Commissione non sono stati ancora completati saranno pubblicate sul sito della Commissione e possono continuare a essere utilizzate a norma delle disposizioni di cui all'articolo 28, paragrafi 5 e 6, del regolamento (CE) n. 1924/2006».

In particolare, il paragrafo 5 dell'articolo 28 succitato fa riferimento alle cc.dd indicazioni funzionali generiche di cui all'articolo 13, lettera a) statuendo che «possono essere fornite dalla data di entrata in vigore del presente regolamento fino all'adozione dell'elenco di cui all'articolo 13, paragrafo 3, sotto la responsabilità degli operatori economici del settore alimentare, purché siano conformi al presente regolamento e alle vigenti disposizioni nazionali applicabili e fatta salva l'adozione delle misure di salvaguardia di cui all'articolo 24».

Quanto al paragrafo 6 dello stesso articolo 28, il richiamo è alle cc.dd indicazioni funzionali generiche di cui all'articolo 13, lettere b) e c) ed alle indicazioni di cui all'articolo 14, paragrafo 1, lettera b) (indicazioni inerenti allo sviluppo e alla salute dei

⁽³¹⁾ Cfr. P. Lattanzi, *I prodotti di frontiera Il caso degli «integratori alimentari botanici»*, cit., specialmente p. 224 ss.; L'A. ritiene che il fenomeno del *legislation shopping* in alcuni casi abbia stimolato riqualificazioni del prodotto sussunto in altre categorie merceologiche, quale ad esempio quella dei dispositivi medici appartenenti a classi di rischio più basse, così come confermato da determinate pratiche commerciali, registrate in alcuni paesi membri, consistenti nella vendita di uno stesso prodotto come alimento, segnatamente come integratore alimentare botanico, e poi come dispositivo medico. Sul punto cfr. altresì, P. Lattanzi, *Gli integratori alimentari botanici: un caso emblematico di "prodotto di frontiera"*, cit., p. 295 ss. In altri casi, sempre secondo l'A. sopra citato, la ricerca della legislazione più conveniente avrebbe motivato l'operatore del settore alimentare ad inquadrare il prodotto tra gli alimenti a fini medici speciali. Oltre a ciò, l'A. segnala tentativi di imprenditori o di associazioni attivi nel settore alimentare, condotti per via giurisprudenziale, volti ad ottenere l'annullamento del Regolamento (CE) n. 432/2012 o a contestare la stessa legittimità del sistema progressivo di adozione della lista di indicazioni di cui all'articolo 13 del Regolamento (CE) n. 1924/2006 in differenti fasi, ovvero la legittimità della *pending evaluation* dei *botanicals health claims*.

bambini): il regime transitorio ivi statuito, si differenzia a seconda del fatto che i *claims* sulla salute siano, o non, stati sottoposti a preventiva valutazione e autorizzazione in un paese membro³².

L'applicabilità del regime transitorio ai cc.dd. *pending claims* – riguardanti, come si è già detto, principalmente gli effetti delle sostanze derivate da piante o erbe - ha trovato primi riscontri giurisprudenziali in alcune sentenze ed ordinanze del Tribunale U.E. Secondo questo organo giurisdizionale dal testo dell'articolo 28, paragrafi 5 e 6 del regolamento n. 1924/2006, si evince «che l'applicazione delle misure transitorie è prevista, a partire dall'adozione di tale regolamento, per le indicazioni sulla salute in corso di validazione e per le quali non è stata adottata alcuna decisione da parte della Commissione»³³.

La Corte di Giustizia ha successivamente chiarito che le indicazioni sulla salute in sospeso utilizzate in regime transitorio e quelle definitivamente autorizzate dalla Commissione non sono in una situazione di equivalenza essendo soggette a requisiti differenti e non godendo delle medesime condizioni sottostando, le prime, alle disposizioni sancite dal regolamento ed a quelle nazionali ad esse applicabili³⁴.

Restringendo il ragionamento all'utilizzo dei *pending claims* nell'ambito del regime transitorio istituito dal paragrafo 5 dell'articolo 28, del regolamento (CE) n. 1924/2006, una più recente sentenza della Corte di Giustizia statuisce che: «l'onere della prova e il livello di prova richiesto relativamente alle indicazioni sulla salute di cui all'articolo 13, paragrafo 1, lettera a), di tale regolamento sono disciplinati dal regolamento stesso, il quale esige che l'operatore del settore alimentare interessato sia in grado di giustificare le indicazioni che fornisce sulla base di prove scientifiche generalmente accettate»³⁵. Tuttavia, non disciplinando il regolamento (CE) n. 1924/2006 i tipi di prova e nemmeno le loro modalità di assunzione, siffatte «questioni restano soggette al diritto nazionale, fatta salva l'applicazione dei principi di equivalenza e di effettività»³⁶.

6.- Le problematicità derivanti dall'applicazione del regime transitorio ai *pending claims*

L'utilizzo dei *pending claims* nell'ambito del regime transitorio di cui all'articolo 28 del Regolamento (CE) n. 1924/2006, soprattutto se lunga-

(³²) L'articolo 28, del Regolamento (CE) n. 1924/2006, paragrafo 6, lettera a) statuisce: «Le indicazioni sulla salute sottoposte a valutazione e autorizzazione in uno Stato membro sono autorizzate come segue: i) gli Stati membri comunicano alla Commissione, entro il 31 gennaio 2008, dette indicazioni unitamente alla relazione di valutazione dei dati scientifici a sostegno dell'indicazione; ii) previa consultazione dell'Autorità, la Commissione adotta, secondo la procedura di cui all'articolo 25, paragrafo 3, una decisione relativa alle indicazioni sulla salute così autorizzate e intesa a modificare elementi non essenziali del presente Regolamento, integrandolo. Le indicazioni sulla salute non autorizzate secondo questa procedura possono continuare ad essere impiegate per un periodo di sei mesi dall'adozione della decisione». L'articolo 28, del Regolamento (CE) n. 1924/2006, paragrafo 6, lettera b) recita: «indicazioni sulla salute non sottoposte a valutazione e autorizzazione in uno Stato membro: possono continuare ad essere impiegate purché sia presentata, anteriormente al 19 gennaio 2008, una domanda a norma del presente Regolamento; le indicazioni sulla salute non autorizzate secondo questa procedura possono continuare ad essere impiegate per un periodo di sei mesi dall'adozione della decisione di cui all'articolo 17, paragrafo 3».

(³³) Cfr. la Sentenza del Tribunale (UE) del 12 giugno 2015, in C T-296/12, cit., punto 83 del testo della decisione. Continuando, allo stesso punto, il tribunale statuisce: «In tali circostanze, a prescindere dalla loro classificazione all'interno delle tre categorie previste dall'articolo 13, paragrafo 1, di tale Regolamento, nulla osta a che le indicazioni rimaste in sospeso, in attesa della loro valutazione da parte dell'EFSA o del loro esame da parte della Commissione, possano beneficiare delle misure transitorie previste da detto Regolamento». Cfr., altresì, Tribunale (UE), Ordinanza del 16 settembre 2015, *Bionorica c/ Commissione* (T-619/14), punti 38, 42, 43; Tribunale (UE), Ordinanza del 16 settembre 2015, *Diapharm/Commissione* (T-620/14), punti 38, 41, 42.

(³⁴) Sentenza della Corte di giustizia del 23 novembre 2017, in C-596/15 P e C-597/15 P, *Bionorica SE e Diapharm GmbH & Co. KG c/ Commissione europea*, punti 87-88. La Corte, così statuendo, ha giudicato erronea la constatazione di equivalenza tra regime transitorio delle indicazioni sulla salute sospese e quello definitivo delle indicazioni sulla salute consentite, effettuata dal Tribunale (UE) nelle cause T619/14 e T620/14 (punto 92).

(³⁵) Cfr. Sent. Corte Giust. 10 settembre 2020, in C- 363/19, cit., dispositivo n. 1.

(³⁶) Cfr. Sent. Corte Giust. 10 settembre 2020, in C-363/19, cit., punto 53.

mente protratto, potrebbe incidere negativamente sul corretto funzionamento del mercato interno determinando ineguali condizioni della concorrenza tra operatori del settore alimentare ed, eventualmente, tra questi ed imprenditori dell'industria farmaceutica, nonché un rischio di confusione nel consumatore, così come ben evidenziato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea e dalla valutazione del regolamento (CE) n. 1924/2006, sviluppata dalla Commissione nel contesto del programma REFIT.

In primo luogo, l'applicazione delle disposizioni del diritto nazionale alle indicazioni sulla salute pendenti comporta il concreto rischio di addivenire a risultati divergenti in esito al processo di valutazione della fondatezza scientifica di tali indicazioni o della loro natura ambigua o fuorviante, non soltanto tra uno Stato membro e l'altro, ma anche all'interno dello stesso Stato membro³⁷. Non si può infatti escludere che, in assenza di una procedura valutativa armonizzata a livello europeo, l'asseverazione/corroboração scientifica delle indicazioni sulla salute nei diversi paesi europei possa comportare differenti esiti valutativi del complesso dei dati disponibili e degli elementi di prova adottati dall'operatore del settore alimentare interessato all'utilizzo transitorio dell'indicazione nell'ambito di nazionali procedimenti amministrativi e giurisdizionali autorizzatori; ciò nonostante che il livello di prova richiesto dal regolamento (CE) n. 1924/2006 preveda, come si è visto, che le indicazioni sulla salute siano basate su elementi obiettivi e scientifici. Inoltre, la possibile diversa valutazione scientifica, da parte delle competenti Autorità nazionali, degli effetti fisiologici causati dall'impiego di determinate sostanze nei prodotti destinati ad essere metabolizzati

dall'uomo aumenta la possibilità di addivenire a qualificazioni differenti dei prodotti che utilizzano *pending claims* che in alcuni paesi membri potrebbero essere ascritti alla categoria degli alimenti, in altri a quella dei medicinali, con conseguenze concernenti eventuali limitazioni al regime di circolazione.

In secondo luogo, il periodo di *stand-by* che consente agli imprenditori del settore alimentare di continuare ad utilizzare indicazioni sulla salute delle sostanze vegetali alle condizioni statuite dal regime transitorio di cui all'articolo 28 del regolamento *claims* può determinare una forte confusione nel consumatore³⁸; l'utilizzo di *pending claims* «non dimostrati» secondo procedure armonizzate a livello europeo potrebbe, infatti, indurre il consumatore a ritenere che l'alimento produca effetti benefici asseverati scientificamente e validati dall'EFSA quando in realtà così non è.

Infine, l'industria farmaceutica sostiene che il regime transitorio delle indicazioni sospese sugli integratori alimentari che utilizzano piante e loro derivati avvantaggerebbe tali prodotti rispetto ai medicinali vegetali che utilizzano le stesse sostanze e simili indicazioni sulla salute. I fitoterapici, infatti, sopporterebbero costi di produzione più elevati e vincoli normativi più onerosi³⁹ per la loro messa in commercio rispetto a quelli imposti sui prodotti alimentari che utilizzano indicazioni sulla salute *on hold*, tra l'altro non necessariamente dimostrate ricorrendo a costosi studi clinici o, comunque applicando in toto la complessa procedura autorizzatoria europea.

Va inoltre considerato che, sebbene normalmente siano caratterizzati da una lunga tradizione di consumo nell'Unione Europea, alcuni *botanicals* o *botanicals preparation* utilizzati negli integratori alimentari o negli alimenti considerati nel senso

⁽³⁷⁾ Cfr. Sent. Corte Giust. 23 novembre 2017, in C-596/15 P e C-597/15 P, cit., punto n. 89.

⁽³⁸⁾ *Commission staff working document executive summary of the evaluation of the regulation (EC) no. 1924/2006 on the nutrition and health claims made on foods with regard to nutrient profiles and health claims made in plants and their preparations and of general regulatory framework for their use in food*, cit, p. 2.

⁽³⁹⁾ Cfr., *Commission staff working document executive summary of the evaluation of the regulation (EC) no. 1924/2006 on the nutrition and health claims made on foods with regard to nutrient profiles and health claims made in plants and their preparations and of general regulatory framework for their use in food*, cit, pp.2 – 3 ove si fa riferimento, a titolo di esempio, a «*registration/renewal fees, authorization fees, pharmacovigilance, good manufacturing practice, and other requirements*».

tradizionale del termine, suscitano ancora perplessità e dubbi in termini di sicurezza e qualità (ad esempio rischi di contaminazione chimica o microbiologica e concentrazioni degli agenti bioattivi al di fuori dei limiti di sicurezza). La stessa Commissione europea ha recentemente avuto modo di specificare che sussistono divergenze tra le disposizioni nazionali degli Stati membri in merito alla questione della sicurezza d'uso di alcune sostanze botaniche destinate ad essere ingerite dall'uomo.⁴⁰ È opportuno ricordare che sin dal 2004 la problematica della sicurezza dell'uso dei *botanicals* è seguita sistematicamente dal Comitato scientifico dell'EFSA in stretta collaborazione con il foro consultivo che coinvolge i rappresentanti della sicurezza alimentare degli Stati membri. Nell'agosto 2005 l'Autorità europea per la sicurezza alimentare ha incaricato il proprio comitato scientifico di elaborare un pacchetto di strumenti (*toolkit*) per la valutazione del rischio da sostanze vegetali e preparati da essi derivati. Dal 2008 è operativo un gruppo di lavoro dell'EFSA - EFSA SCIENTIFIC COOPERATION (ESCO) - sui *botanicals* e sulle *botanicals preparations*. L'Autorità europea per la sicurezza alimentare ha altresì pubblicato, nel tempo, una serie di documenti destinati alle Autorità di sicurezza alimentare dei paesi membri ed ha organizzato alcuni incontri sulle modalità di valutazione della sicurezza di sostanze e preparati vegetali destinati all'impiego negli integratori alimentari. In particolare, nel 2009 è stata pubblicata una guida sulla valutazione di sicurezza delle parti e preparazioni botaniche destinate ad essere utilizzate nella produzione degli integratori alimentari⁴¹. La guida,

che fornisce una serie di criteri utili a fissare le priorità nella valutazione della sicurezza degli ingredienti vegetali attualmente in uso, è supportata da un report redatto da ESCO⁴² che dispensa esempi e spiegazioni su come applicare l'approccio proposto in varie circostanze, e da altri importanti documenti⁴³. Tra questi, un compendium che raccoglie in una banca dati, ampliata con specie botaniche non europee, informazioni disponibili su un gran numero di derivati vegetali contenenti sostanze per le quali sono stati segnalati effetti avversi sulla salute, se utilizzati in alimenti o in integratori alimentari⁴⁴.

Nonostante le problematiche concernenti la sicurezza d'uso di sostanze e preparati vegetali, l'Unione europea non ha regolamentato alcuna procedura centralizzata di autorizzazione per il loro uso negli alimenti che, in ogni caso, deve soddisfare i requisiti generali di cui al regolamento (CE) n. 178/2002, tra cui la sicurezza. Per contro, l'Agenzia europea dei medicinali (EMA) è responsabile della valutazione della sicurezza e dell'efficacia delle preparazioni erboristiche usate come farmaci⁴⁵. Va tuttavia evidenziato che le sostanze ed i preparati e gli estratti ottenuti dalle piante, privi di una storia di consumo significativo negli integratori alimentari commercializzati nell'Unione Europea fino al 15 maggio 1997, si configurano come *novel food* ai sensi del Regolamento (UE) 2015/2283. A questi prodotti e sostanze si applica una speciale procedura che prevede, prima dell'immissione nel mercato dell'U.E., il positivo esperimento di una richiesta di autorizzazione centralizzata presentata direttamente alla Commissione europea attraverso un

⁽⁴⁰⁾ Cfr. Sent. Corte Giust. 23 novembre 2017, in C-596/15 P e C-597/15 P, cit., punto 90.

⁽⁴¹⁾ *Guidance on Safety assessment of botanicals and botanical preparations intended for use as ingredients in food supplements*, in *EFSA Journal* 2009; 7(9):1249.

⁽⁴²⁾ *EFSA Scientific Cooperation (ESCO) Working Group on Botanicals and Botanical Preparations; Advice on the EFSA guidance document for the safety assessment of botanicals and botanical preparations intended for use as food supplements, based on real case studies on request of EFSA*, *EFSA Journal* 2009; 7(9):280. Available online: www.efsa.europa.eu.

⁽⁴³⁾ Cfr. *Scientific Opinion on a Qualified Presumption of Safety (QPS) approach for the safety assessment of botanicals and botanical preparations*, in *EFSA Journal* 2014;12(3):3593.

⁽⁴⁴⁾ Nel 2009 l'EFSA ha pubblicato un compendium di sostanze e preparati vegetali - aggiornato periodicamente (maggio 2012; dicembre-maggio 2016) - in cui è segnalata la presenza di sostanze che potrebbero costituire motivo di preoccupazione per la salute, se usate in alimenti o integratori alimentari.

⁽⁴⁵⁾ Non è compito di EFSA o di EMA classificare una sostanza o preparato vegetale come medicinale o integratore alimentare.

sistema *on-line*. Tale richiesta deve contenere i dati scientifici che giustificano la sicurezza della sostanza oggetto della domanda: la Commissione rilascia l'autorizzazione, previa valutazione della sicurezza effettuata dall'EFSA, attraverso l'inserimento del *novel food* nell'elenco dell'Unione insieme a tutte le specifiche previste. Il Regolamento (UE) 2015/2283 si applica anche agli alimenti privi di commercio in Unione europea ma già presenti in altri mercati. Merita di essere ricordato che gli «alimenti tradizionali da paesi terzi» hanno accesso ad una procedura agevolata che consente di utilizzare, quale prova della sicurezza del prodotto, dati che attestano la storia sicura e comprovata di consumo nel paese di provenienza.

L'uso di *botanicals* e/o di *botanicals preparations* negli alimenti è attualmente disciplinato da norme nazionali sia pure nel rispetto delle norme generali dell'Unione europea. Nel 2018 ben 19 Stati membri avevano adottato normative sull'uso di piante negli alimenti/integratori, normalmente attraverso elenchi di sostanze vegetali autorizzate/vietate, notificate, nel tempo, alla Commissione⁴⁶.

Per ciò che concerne l'ambito europeo va, infine, registrato il fallimento del proposito di elaborare elenchi positivi comuni di categorie di sostanze nutritive o di sostanze aventi un effetto nutritivo o fisiologico diverse dalle vitamine e dai sali minerali (tra cui rientrano i *botanicals* e le *botanicals preparations*) contemplato dalla direttiva (CE) 2002/46 recante norme sugli integratori alimenta-

ri. La Commissione, con la relazione al Consiglio e al Parlamento Europeo del 2008⁴⁷, esclude, infatti, questa possibilità⁴⁸. Parimenti alcun elenco armonizzato di *botanicals* e di *botanicals preparation* consentite è stato elaborato nell'ambito del regolamento CE n. 1925/2006 che disciplina l'aggiunta di vitamine e minerali e di talune altre sostanze agli alimenti. Lo stesso regolamento, tuttavia, all'articolo 8, prevede uno speciale procedimento per valutare la sicurezza di determinate sostanze aggiunte agli alimenti che potrebbero rappresentare un potenziale rischio per la salute dei consumatori.

7.- Conclusioni

La promozione di corrette regole alimentari, unite ad uno stile di vita sano, rientra nelle strategie che l'Unione Europea e gli Stati membri debbono porre in essere per un perseguimento attivo della salute, quale diritto fondamentale di ogni individuo⁴⁹.

La consulenza scientifica dell'EFSA in materia di profilazione nutrizionale, resa con il sopra citato parere del 24 marzo 2022, ha evidenziato che in Europa l'assunzione di energia, grassi saturi, sodio e zuccheri aggiunti/liberi è troppo elevata e che una riduzione di tali sostanze contribuirebbe a combattere le malattie croniche legate ad una cattiva alimentazione. Nel contempo, dato che nella maggior parte delle popolazioni adulte europee l'assunzione di potassio e di fibre alimentari è

(⁴⁶) Commission staff working document executive summary of the evaluation of the regulation (EC) no. 1924/2006 on the nutrition and health claims made on foods with regard to nutrient profiles and health claims made in plants and their preparations and of general regulatory framework for their use in food, cit.

(⁴⁷) Cfr. Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo Riguardante l'impiego di sostanze diverse dalle vitamine e dai sali minerali negli integratori alimentari SEC(2008)2976 SEC(2008)2977, COM/2008/0824 def.

(⁴⁸) Incisero su tale scelta indubbiamente l'elevato numero di sostanze, stimate in più di 400, appartenenti a 6 gruppi differenti, in uso in diversi Stati membri e, non ultime, le difficoltà di rinvenire univoci criteri condivisi per riconoscere la qualifica di integratore alimentare a fronte dell'uso concentrato di quelle sostanze, specialmente per ciò che concerne: gli studi epidemiologici; i *biomarker* degli effetti funzionali; la definizione dei range fisiologici di variabilità.

(⁴⁹) Per l'Unione Europea cfr. ad esempio, il libro bianco della Commissione: «Una strategia europea sugli aspetti sanitari connessi all'alimentazione, al sovrappeso e all'obesità», Bruxelles, 30.05.2007, COM (2007), 279, definitivo; Conclusioni del Consiglio sull'alimentazione e l'attività fisica 2014/C 213/01; Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni: «Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente», Bruxelles, 20.5. 2020, COM (2020) 381 Final.

insufficiente, un aumento del consumo di tali sostanze contribuirebbe a migliorare la situazione sanitaria.

Tali risultati evidenziano l'importanza di una completa attuazione del regolamento (CE) n. 1924/2006 anche per la sua indiretta funzione di favorire scelte dietetiche salutari.

L'aumento della consapevolezza del consumatore circa il fondamentale ruolo svolto da una dieta variata e bilanciata per il raggiungimento di un ottimale stato di salute e la tutela del legittimo affidamento ingenerato sulla correttezza e veridicità, scientificamente valutata, delle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari rendono non più procrastinabile il pieno raggiungimento dell'obiettivo della corretta profilazione nutrizionale degli alimenti rilevante, tra l'altro, anche al fine della tutela della leale concorrenza tra operatori del settore alimentare; ciò sia pure nella comprensione delle difficoltà e dei limiti, bene evidenziate dall'EFSA, che una tale operazione comporta⁵⁰.

Per ciò che concerne i *pending claims*, dalle considerazioni sopra effettuate risulta evidente l'importanza di una chiara ed esaustiva informazione del consumatore circa gli effetti delle sostanze e preparati vegetali negli alimenti non soltanto ai fini del corretto ed efficace funzionamento del mercato ma anche della tutela della salute dei cittadini. La necessità di giungere ad una rapida definizione della situazione determinatasi a seguito della *pending evaluation* dei *botanicals health claims* si desume da una recente sentenza della Corte di Giustizia. Secondo la Corte «una tale situazione transitoria, prolungata in maniera indefinita al di là del periodo che avrebbe dovuto concludersi, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 3, del regolamento n. 1924/2006, al più tardi il 31 gennaio 2010, non soddisfa i requisiti di quest'ultimo regolamen-

to, formulati al considerando 23 dello stesso, secondo cui, per garantire una valutazione scientifica delle indicazioni sulla salute armonizzata e del più alto livello possibile, occorrerebbe che tale valutazione sia effettuata dall'EFSA»⁵¹.

L'impasse determinata dai *pending claims* potrebbe trovare, in tempi ragionevoli, una soluzione applicabile ad un significativo numero di indicazioni nell'ipotesi in cui la Commissione fosse disposta a riconoscere l'idoneità del ricorso all'evidenza scientifica fornita dall'uso consolidato e tradizionale per ritenere provati i positivi effetti fisiologici sull'organismo umano di alcune sostanze e/o preparati, quali ad esempio quelli botanici, così come dichiarati nelle indicazioni sulla salute ccdd. funzionali generiche di cui all'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento *claims*.

Tale impostazione ha il vantaggio di rendere coerenti le procedure richieste per dimostrare efficacia e sicurezza d'uso degli ingredienti vegetali «tradizionali» quando utilizzati in alimenti e medicinali. D'altra parte, se il considerando n. 26 del regolamento (CE) n. 1924/2006 legittima il ricorso ad un tipo diverso di valutazione e di approvazione per le indicazioni di cui all'articolo 13, paragrafo 1, l'eventuale rinvio alle verifiche semplificate sulla falsariga del sistema statuito dall'articolo 16 bis, paragrafo 1, della direttiva 2001/83/CE per i medicinali vegetali tradizionali, attuato con i necessari adattamenti richiesti dal dover esser contestualizzato agli alimenti (nell'ipotesi di specie, ai *pending claims*), non sembra essere in contrasto con i principi generali introdotti dal regolamento succitato. È infatti evidente che, così operando, non si inciderebbe sul «livello di prova», disciplinato per tutte le indicazioni sulla salute dal legislatore dell'Unione, non essendo revocabile in dubbio che il sistema statuito dall'articolo 16 bis, paragrafo 1, della direttiva

⁽⁵⁰⁾ Ad esempio: difficoltà intrinseche nel cercare di applicare ai singoli prodotti alimentari raccomandazioni sull'assunzione di nutrienti che sono stabiliti per la dieta generale; impossibilità di considerare i cambiamenti nel contenuto dei nutrienti che si verifica durante la cottura o preparazione, l'assunzione abituale del cibo o il modello di consumo; così fr. EFSA, *The setting of nutrient profiles for foods bearing nutrition and health claims pursuant to Article 4 of the Regulation (EC) No 1924/2006 - Scientific. Opinion of the Panel on Dietetic. Products, Nutrition and Allergies*, cit.

⁽⁵¹⁾ Cfr. Sent. Corte Giust. 23 novembre 2017, in C-596/15 P e C-597/15 P, cit., punto 91.

2001/83/CE non ritenga idonee prove che si limitino a «credenze, dicerie tratte dalla saggezza popolare o, ancora, a osservazioni ed esperienze di persone estranee alla comunità scientifica»⁵², ma al contrario si basi su elementi oggettivi e scientifici e su un consenso scientifico sufficiente. La ritenuta idoneità del ricorso all'evidenza scientifica fornita dall'uso consolidato e tradizionale quale prova di efficacia dei *pending claims*, seppure adattata alle particolarità della procedura autorizzatoria prevista per le indicazioni sulla salute dal regolamento (CE) n. 1924/2006, sembra essere, piuttosto, una questione che incide sulla scelta dei tipi di prova e delle loro modalità di assunzione e, come tale, implica opzioni non disciplinate dal regolamento *claims*, tanto da poter essere soggette al diritto nazionale⁵³.

È tuttavia evidente che il buon funzionamento del mercato interno ed una più coerente e completa soluzione delle questioni generali di sicurezza sull'uso dei *botanicals* e delle *botanicals preparation* sono obiettivi che si raggiungeranno pienamente soltanto con una totale armonizzazione a livello europeo delle piante impiegabili negli ali-

menti, realizzata tramite elenchi positivi o negativi.

ABSTRACT

A quindici anni dalla entrata in vigore del Regolamento (CE) n. 1924/2006 relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari, il lavoro esamina le principali criticità riscontrate nella sua attuazione alla luce delle valutazioni effettuate dai Servizi della Commissione europea nell'ambito del programma REFIT e delle ultime sentenze della Corte di Giustizia europea.

Fifteen years after the entry into force of the Regulation (EC) No 1924/2006 on nutrition and health claims made on foods, this study highlights the main criticalities encountered in its implementation taking into account the analysis of the Commission Service within the REFIT programme (Regulatory Fitness and Performance Programme) and latest cases discussed before the Court of Justice of the European Union.

□

⁽⁵²⁾ Cfr. Sent. Corte Giust. queste tipologie di riscontri non rientrano tra le «prove scientifiche generalmente accettate» che debbono giustificare tutte le indicazioni sulla salute ai sensi del Regolamento *claims*; cfr. la sentenza della Corte di Giustizia del 10 settembre 2020, in C- 363/19, cit., punto 46.

⁽⁵³⁾ Cfr. Sent. Corte Giust. 10 settembre 2020, in C- 363/19, cit., punto 53.

Commenti e note

L'indirizzo interpretativo dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato sulle regole di etichettatura della pasta

Domenico Monci

1.- Introduzione

L'Autorità Garante per la Concorrenza e il Mercato (d'ora in avanti AGCM o «Autorità»), nel corso del 2019, ha avviato un'indagine finalizzata a valutare la trasparenza e la non ingannevolezza delle informazioni offerte su base volontaria, con riferimento al corretto trasferimento al consumatore medio delle indicazioni sulla filiera della pasta.

L'Autorità ha contestato in alcuni casi le complesse modalità di presentazione al consumatore della pasta di semola di grano duro per come proposta in etichetta, sia per la distribuzione nei punti vendita che sui rispettivi siti internet aziendali. Le contestazioni si fondano sull'assunto che tali modalità, attraverso il richiamo enfatico all'italianità del prodotto operato con parole, immagini,

strutturazione e posizionamento dei messaggi nella grafica del packaging, siano in grado di ingenerare nel consumatore l'idea ingannevole che l'intera filiera produttiva della pasta, a partire dalla materia prima, sia italiana mentre, di contro, per la relativa produzione veniva (e viene) impiegato anche grano di origine estera.

Alcuni operatori hanno optato per impegni a modificare l'etichetta. Per chi non lo ha fatto (uno, in realtà) l'AGCM ha precisato che si tratta di pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 21 e 22 del Codice del Consumo¹ e ne ha vietato la diffusione e continuazione, imponendo che sia modificata entro novanta giorni, nonché irrogando una sanzione amministrativa pecuniaria di un milione di euro.

2.- Il Regolamento 1169/2011 la presentazione dell'alimento al consumatore

L'informazione assume nel mercato alimentare un ruolo fondamentale. Esso è caratterizzato dalla radicale impersonalità con la quale si consuma l'anonimo rapporto negoziale tra gli attori, che favorisce a sua volta una sorta di intrinseca cautela relazionale. Sicché i riferimenti sulle «qualità» e le caratteristiche degli alimenti sono ritenuti² condizione per assicurare gli interessi dei consumatori e la lealtà nella concorrenza³.

(¹) Si fa riferimento al d. lgs. 6 settembre 2005, n. 206, Codice del consumo, a norma dell'art. 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229.

(²) F. Albisinni, *Il diritto agrario europeo dopo Lisbona fra intervento e regolazione: i codici europei dell'agricoltura*, in *Agr. ist. merc.*, 2011, II, pp. 29-53; Id., *La comunicazione al consumatore di alimenti, le disposizioni nazionali e l'origine dei prodotti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, pp. 66-78; E. Baroncini, *Il diritto di informazione del consumatore nel GATT 1994 e nell'Accordo TBT: l'approccio dell'Unione europea*, in G. Venturini, G. Coscia, M. Vellano (a cura di), *Le nuove sfide per l'Organizzazione mondiale del commercio a dieci anni dalla sua istituzione*, Milano, 2005, pp. 287-324. Parte della dottrina ritiene che il diritto all'informazione alimentare abbia copertura costituzionale: C. Losavio, *Il consumatore di alimenti nell'Unione europea e il suo diritto ad essere informato*, Milano, 2007, pp. 41-61. La natura fondamentale del diritto all'informazione alimentare potrebbe derivare, con riferimento ai soli consumatori, dall'orientamento dottrinale che intravede la possibilità di annoverare i diritti dei consumatori tra i diritti umani: su tutti v. I. Benöhr, H.-W. Micklitz, *Consumer Protection and Human Rights*, in G. Howells, I. Ramsay, T. Wilhelmsson (a cura di), *Handbook of Research on International Consumer Law*, Cheltenham, 2010, pp. 18-46.

(³) F. Albisinni, *Prodotti alimentari e tutela transfrontaliera*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, 2-2009, pp. 1-15, sp. p. 3. Tuttavia, il Reg. (UE) 1169/2011 non chiarisce come le norme, ivi contenute, sulle informazioni leali debbano essere coordinate con la Direttiva (CE) 2005/29 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2005 relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Tale importanza assume ancor più rilevanza, se si considera che con riferimento al campo della correttezza informativa sui prodotti alimentari, in materia di etichettatura, pubblicità e presentazione degli alimenti al consumatore si sono susseguite nel tempo molteplici discipline, pur dotate di differenti origini e finalità, tra loro strettamente connesse in quanto incidenti sulle regole di comunicazione sul mercato⁴.

La presentazione dell'alimento quale strumento necessario per consentire al consumatore di compiere un acquisto consapevole⁵, passa essenzialmente attraverso le informazioni riportate sull'etichetta che accompagna l'imballaggio di qualsiasi prodotto alimentare immesso sul mercato o fornite con qualsiasi altro mezzo⁶.

Il Regolamento (UE) n. 1169/2011⁷ in particolare, riferendosi espressamente alle «informazioni sugli alimenti ai consumatori» e non semplicemente, come nel caso della pregressa disciplina⁸, alla «etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari», ha mostrato sin dal suo esordio⁹, un diverso approccio del legislatore europeo, più proteso nel nuovo indirizzo, ad affiancare le scelte del consumatore per il quale delinea una

sorta di strumentario legale informativo «a vocazione formativa».

Imponendo infatti all'operatore «con il cui nome o con la cui ragione sociale è commercializzato il prodotto»¹⁰ un modello legale preconstituito di trasferimento delle informazioni che genera un sistema comunicativo uniforme, si vuole costruire nel consumatore una coscienza consapevole ad un acquisto che sia il più possibile epurato dagli espedienti delle politiche commerciali concorrenziali e si introduce una regola generale di neutralità comunicativa che, attraverso la fornitura di informazioni doverose, renda la negoziazione dell'ignaro consumatore libera da qualsiasi ostacolo distorsivo che possa incidere sulla conformità dell'alimento alle proprie aspettative¹¹.

Il sistema di etichettatura delineato nel Regolamento (UE) n. 1169/2011 si confronta con la realtà del processo economico globale, in cui la legittima vocazione competitiva esercitata dagli operatori anche attraverso l'uso di leciti meccanismi di accattivante informazione e le conoscenze specifiche del consumatore, ispirate spesso dalle esigenze sommarie (suo malgrado) di un'esistenza sociale frenetica, fanno sì che le pro-

(⁴) Cfr. in tal senso F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 2020, p. 229 ss. Tra le normative «orizzontali» di attuazione in materia si ricordano ad esempio il d.lgs. 109/1992, che ha costituito a lungo la disciplina interna di riferimento in materia di etichettatura degli alimenti, il d.lgs. 74/1992 in materia di pubblicità ingannevole, il d. lgs. 111/1992 in materia di alimentazione particolare e infine il d. lgs. 77/1992 in tema di etichettatura nutrizionale, in gran parte superati dal Reg (UE) 1169/2011 e del Reg (CE) 1924/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari (Regolamento *Claims*), su cui *infra*. A fini di completezza si richiamano anche la Direttiva (CE) 2000/13 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 marzo 2000 (oggi abrogata dal Reg. (UE) 1169/2011) in tema di etichettatura, presentazione e pubblicità di prodotti alimentari e la relativa normativa di recepimento, contenuta nel d. lgs. 23 giugno 2003, n. 181, attuazione della Direttiva (CE) 2000/13.

(⁵) In argomento si veda F. Bruno, *Il diritto alimentare nel contesto globale: USA e UE a confronto*, Milano, Wolters Kluwer, 2017, p. 131 ss.

(⁶) Art. 2, paragrafo 2, lett. a Reg. (UE) 1169/2011: «informazioni sugli alimenti»: «Le informazioni concernenti un alimento e messe a disposizione del consumatore finale mediante un'etichetta, altri materiali di accompagnamento o qualunque altro mezzo, compresi gli strumenti della tecnologia moderna o la comunicazione verbale».

(⁷) Regolamento (UE) 1169/2011 del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori.

(⁸) Direttiva (CE) 2000/13 che aveva a sua volta abrogato e sostituito la Direttiva (CEE) 79/112 del Consiglio del 18 dicembre 1978, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale, nonché la relativa pubblicità.

(⁹) Per un primissimo esame delle disposizioni introdotte dal Reg. (UE) 1169/2011 si rinvia alle relazioni di F. Albisinni, *The new EU Regulation on the provision of food information to consumers*, e di P. Borghi, *Risk-related Communication and Food-related Communication: What information to Consumers?*, al Workshop EFLA-AIDA, *Food products and information to consumers*, 2011.

(¹⁰) Art. 8, par. 1, Reg. (UE) 1169/2011. Sul tema, si veda specificamente I. Canfora, *La responsabilità degli operatori alimentari per le informazioni sugli alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 114 ss.

(¹¹) In argomento A. Germanò, *Sull'etichetta degli alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 64.

messe di trasparenza, oscillino incerte nella costante tensione tra gli interessi contrapposti della filiera: la naturale e, ancora una volta lecita attitudine degli operatori a valorizzare la natura e la composizione dei propri prodotti e l'altrettanto lecita istanza di accesso ad informazioni certe da parte del consumatore¹².

Tale tensione, diviene estremamente apprezzabile in quel segmento della filiera nel quale il momento comunicativo appare connotato di una particolare portata per il valore che ad esso attribuiscono entrambi gli attori della transazione commerciale, ossia quello relativo alla provenienza geografica, atteso che, siffatta connotazione dell'alimento può divenire elemento qualificante, quasi discriminante, sia per colui «con il cui nome è commercializzato il prodotto» sia per colui che si accinge a sceglierlo. La dinamica comunicativa in tale occasione, si sviluppa in una sorta di «diabolico» reticolo di doveri nel quale, il dovere di informare si scontra con il dovere di non enfatizzare oltre modo le informazioni indispensabili e non correre il rischio di superare il limite sottile che separa la trasparenza informativa dalla pressione impropria sulla determinazione del consumatore per il quale, a sua volta, al diritto ad essere informato, fa tuttavia inevitabilmente da contraltare il dovere di discernere correttamente le informazioni messe a sua disposizione.

Il tema, cruciale ai fini della nostra riflessione, passa attraverso la qualificazione che il sistema normativo europeo relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, attribuisce alla nozione giuridica di paese d'origine e luogo di provenienza dell'alimento, in relazione altresì alle norme di livello nazionale che, coerentemente

con il sistema multilivello di competenza in materia alimentare¹³, delineano le regole per l'esercizio delle pratiche commerciali e i criteri di tutela del consumatore.

3.- La nozione di paese d'origine e luogo di provenienza dell'alimento e ingrediente primario nel rapporto tra il Regolamento 1169/2011 e il codice doganale

La lettura combinata degli artt. 9, par. 1, lett. i), 16, parr. 1 e 2, e 26, del Regolamento (UE) n. 1169/2011¹⁴, stabilisce che i prodotti alimentari preimballati devono recare l'informazione relativa all'origine o alla provenienza geografica.

L'art. 9, par. 1 lett. i), sancisce in via generale l'obbligo di indicare l'origine o la provenienza nei casi stabiliti dall'art. 26 del Regolamento. Quest'ultimo a sua volta prevede, al secondo paragrafo, che tale obbligo sussiste nelle due ipotesi in cui: a) l'omissione di tale indicazione possa indurre in errore il consumatore in merito al paese d'origine o al luogo di provenienza reali dell'alimento, in particolare se le informazioni che accompagnano l'alimento o contenute nell'etichetta nel loro insieme potrebbero altrimenti far pensare che l'alimento abbia un differente paese d'origine o luogo di provenienza; b) per le carni dei codici della nomenclatura combinata (NC) elencati all'allegato XI.

Il successivo paragrafo terzo del medesimo articolo 26, a sua volta introduce alcune precisazioni di rilevante portata, a mente delle quali: quando il paese d'origine o il luogo di provenienza di un alimento pur essendo indicato (in etichetta), non è lo stesso di quello del suo ingrediente primario: a) o

⁽¹²⁾ Si veda al riguardo S. Masini, *Sulle fonti dell'obbligo di informazione degli alimenti: etichettatura, comunicazione e responsabilità*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2019, p. 55 ss.

⁽¹³⁾ Il Reg. (UE) 1169/2011, tra l'altro, lascia agli Stati membri ampi margini di intervento in tema di informazioni ai consumatori quanto agli alimenti non preimballati o imballati nel punto vendita; v. L. Russo, *La responsabilità del produttore e del distributore*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2014, I, pp. 34-42.

⁽¹⁴⁾ Insieme al Reg. (UE) 1337/2013 di esecuzione della Commissione del 13 dicembre 2013 che fissa le modalità di applicazione del Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, 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 e al Reg. delegato (UE) 1155/2013 della Commissione del 21 agosto 2013, che modifica il Reg.(UE) 1169/2011.

deve essere precisamente indicato anche il paese d'origine o il luogo di provenienza dell'ingrediente primario; b) o, quanto meno, più genericamente, e pur senza ulteriori precisazioni, deve essere data l'informazione che l'origine e la provenienza dell'ingrediente primario sono diverse da quelle dell'alimento finito (considerato nella sua interezza).

Dunque, la norma non prevede l'obbligo di indicare l'origine di tutti gli ingredienti che compongono l'alimento, ma solo l'origine dell'ingrediente primario e solo qualora l'ingrediente primario sia originario di un paese diverso da quello dell'alimento finito.

Le informazioni sull'origine e la provenienza subiscono delle eccezioni e possono dunque essere disattese nel caso in cui, secondo la previsione dell'art. 16 del regolamento in questione, non sono obbligatorie per gli imballaggi o contenitori la cui superficie maggiore misura meno di 10 cm² e per gli alimenti elencati all'allegato V¹⁵.

Ciò che è fondamentale, dunque, determinare nel composito quadro normativo di riferimento, è la modalità di corretta individuazione dell'origine di un alimento da un determinato paese o da una

determinata area¹⁶.

I requisiti per l'attribuzione dell'origine geografica, infatti, non sono specificati dal Regolamento (UE) n. 1169/2011, il quale richiama, a tal fine, il Regolamento (CEE) n. 2913/92¹⁷, istitutivo del «codice doganale comunitario» e le norme di applicazione contenute nel Regolamento (CEE) n. 2454/93¹⁸.

Il «codice doganale comunitario», peraltro, è stato abrogato e sostituito dal c.d. «Codice europeo dell'origine»¹⁹ ossia, dal Regolamento (CE) n. 450/2008 (codice doganale aggiornato), il quale, tuttavia, è stato a sua volta abrogato e sostituito dal Regolamento (UE) n. 952/2013, che istituisce il «codice doganale dell'Unione»²⁰, applicabile, in parte, a decorrere dal 30 ottobre 2013 e, per le disposizioni rimanenti, tra le quali è compreso l'art. 60 che riguarda proprio l'individuazione dell'origine non preferenziale, a decorrere dal 1° giugno 2016.

Ciò che sorprende scrutando nel rinvio operato, sino ad aver suscitato perplessità sull'adeguatezza della scelta rispetto al contesto del diritto alimentare europeo²¹, è che sulla base dei criteri fissati nei regolamenti richiamati, l'attribuzione del-

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

(¹⁶) Sul legame tra alimenti e territorio e la differenza tra origine geografica semplice e qualificata si veda: F. Bruno, *Il diritto alimentare - sviluppo sostenibile e tutela della salute*, Padova, Cedam, 2022, p. 37 ss.

(¹⁷) Reg. (CEE) 2913/92 del Consiglio del 12 ottobre 1992 che istituisce un codice doganale comunitario. Così l'art. 2, paragrafo 3, del Reg. (UE) 1169/2011: «Ai fini del presente regolamento, il paese di origine di un alimento si riferisce all'origine di tale prodotto, come definita conformemente agli articoli da 23 a 26 del regolamento (CEE) 2913/92».

(¹⁸) Reg. (CEE) 2454/93 che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) 2913/92.

(¹⁹) Così F. Albisinni, *La comunicazione al consumatore di alimenti, le disposizioni nazionali e l'origine dei prodotti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 73.

(²⁰) Reg. (UE) 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 ottobre 2013 che istituisce il codice doganale dell'Unione.

(²¹) P. Borghi, *L'origine dei prodotti agroalimentari nell'accordo TRIPs*, in AA.VV., *Tracciabilità ed etichettatura degli alimenti. Partecipazione e sicurezza, I Georgofili, Quaderni*, Firenze, 2012, pp. 31-53; L. Costato, *Le etichette alimentari nel nuovo regolamento (UE) n. 1169/2011*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, pp. 69-85. Perplessità sull'utilizzo delle regole d'origine a fini diversi da quelli doganali è stata manifestata con riferimento agli accordi internazionali del commercio da S. Inama, *Rules of Origin in International Trade*, 2009, Cambridge, pp. 125-126.

l'origine non dipende necessariamente da un forte legame con un determinato territorio geografico. Entrambe le formulazioni contenute nei due regolamenti, a ben vedere, ai fini dell'attribuzione dell'origine di un prodotto, richiamano i medesimi due criteri ossia, il criterio «dei prodotti interamente ottenuti in un paese» e il criterio «dell'ultima trasformazione sostanziale».

Così, attualmente, la nozione di «paese d'origine» è stabilita nell'art. 2, paragrafo 3, del Regolamento (UE) n. 1169/2011, attraverso il rinvio a quanto previsto dagli artt. 22 e 23 del Regolamento (CEE) n. 2913/92²² ovvero, a quanto previsto nelle disposizioni ora rinvenibili nell'art. 60 del «codice doganale dell'Unione» (Regolamento (UE) n. 952/2013), secondo il quale, ai sensi del primo paragrafo, «le merci interamente ottenute in un unico paese o territorio sono considerate originarie di tale paese o territorio». Il secondo paragrafo della stessa disposizione dispone altresì che «le merci alla cui produzione contribuiscono due o più paesi o territori sono considerate originarie del paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata, effettuata presso un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione».

Un'opportuna ricognizione sul significato di «ultima trasformazione sostanziale» diviene dunque fondamentale ai fini dell'individuazione dell'origi-

ne degli alimenti realizzati con il contributo di più Paesi, anche perché involge naturalmente i profili della massima tensione competitiva tra i produttori e interessa direttamente il rapporto dialettico impersonale intercorrente tra i doveri comunicativi degli stessi produttori e i diritti informativi dei consumatori.

Al riguardo, le norme non offrono chiarimenti tassativi su cosa debba intendersi per «ultima trasformazione sostanziale» e, per i prodotti alimentari, l'unico seppur relativo riferimento idoneo a venire parzialmente in soccorso all'interprete è rinvenibile nel Regolamento (CEE) n. 2454/93, comprendente, al suo allegato 11²³, un elenco delle lavorazioni e/o trasformazioni attributive dell'origine non preferenziale, solo per alcuni prodotti alimentari.

La Corte di Giustizia Europea, già in epoca antecedente la vigenza del «codice dogale», chiamata a pronunciarsi sul criterio delle merci «interamente ottenute in un unico paese», contenuto nel Regolamento (CEE) n. 802/68 e sostanzialmente riportato poi nel «codice dogale», con riferimento ai prodotti della pesca²⁴, li ha considerati originari dello Stato di nazionalità della nave che effettua la pesca, senza riguardo alle acque nelle quali la pesca è stata effettuata²⁵. Sullo stesso tema, più di recente invece, ha avuto occasione di pronunciarsi sull'origine dei prodotti vegetali, adottando un rigoroso criterio interpretativo, foriero di un successivo intervento legislativo della Commissione Europea²⁶.

(²²) Secondo l'opinione di taluni studiosi, il singolare rinvio dell'art. 2, paragrafo 3, del Reg. (UE) 1169/2011 al codice doganale, abrogato già da sedici anni e nel 2011 (anno di adozione del Regolamento) sostituito dal codice doganale del 2008, anch'esso in vigore già da tre anni (2008-2011), imporrebbe di ritenere che il contenuto delle norme richiamate (letteralmente artt. da 23 e 26 del Reg. (CEE) 2913/92), per effetto dello stesso rinvio, sia divenuto parte integrante del contenuto della norma richiamante. Così A. Germanò, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'unione europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, p. 334. Secondo l'autore il rinvio impone di ritenere che alle istituzioni comunitarie non poteva non essere noto che nel 2011 il codice doganale del 1992 era stato sostituito dal codice doganale del 2008.

(²³) L'allegato 11 del Regolamento citato è stato modificato da ultimo dal Reg. di esecuzione (UE) 1357/2013 della Commissione del 17 dicembre 2013 recante modifica del regolamento (CEE) n. 2454/93 che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce il codice doganale comunitario.

(²⁴) Corte Giust. CE, 28 marzo 1985, Causa C-100/84, Commissione delle Comunità europee c. Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord, in relazione al criterio delle merci interamente ottenute contenuto nel Reg. (CEE) 802/68 del Consiglio del 27 giugno 1968 relativo alla definizione comune della nozione di origine delle merci, sostanzialmente riportato nel «codice doganale comunitario».

(²⁵) Per una prospettiva completa sulla disciplina della pesca si veda F. Bruno, *L'impresa ittica*, Milano, Giuffrè, 2004.

(²⁶) V. *infra* par. 6.

Sempre in relazione alla normativa anteriore al «codice dogale», ma con riferimento questa volta alla definizione di «ultima trasformazione sostanziale», la Corte di Giustizia, con due sentenze riguardanti rispettivamente la caseina grezza²⁷ e la carne bovina²⁸, aveva avuto occasione di precisare che l'*ultima trasformazione* può considerarsi *sostanziale* solo qualora il prodotto trasformato abbia composizione e proprietà specifiche nuove (c.d. «criterio tecnico»).

A completare il quadro definitorio, nell'art. 2, paragrafo 2, lett. g) del Regolamento (UE) n. 1169/2011 rinveniamo la nozione di «luogo di provenienza» come il «luogo indicato come quello da cui proviene l'alimento, ma che non è il «paese d'origine», deducendone che 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.

Ancora, lo stesso art. 2, paragrafo 2, alla lett. q) fornisce la nozione di ingrediente primario, indicato come «l'ingrediente o gli ingredienti di un alimento che rappresentano più del 50 % di tale alimento o che sono associati abitualmente alla denominazione di tale alimento dal consumatore e per i quali, nella maggior parte dei casi, è richiesta un'indicazione quantitativa».

Con specifico riferimento all'ingrediente primario, il Regolamento (UE) n. 2018/775 che stabilisce le modalità di applicazione dell'articolo 26, paragrafo 3, del Regolamento (UE) n. 1169/2011, relativo all'obbligo di indicazione della diversa origine dell'ingrediente primario quando questa differisce da quella dell'alimento finito (come si dirà *infra* nel paragrafo 6) nel suo art. 2, prevede che 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 o con le indicazioni elencate nella lett. a) i) «UE», «non UE»

o «UE e non UE» o, secondo la successiva lett. b), 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».

Sicché, ne discende che l'operatore interessato ad immettere sul mercato un alimento è tenuto ad indicare non solamente l'origine e la provenienza di esso ogni qual volta la mancata indicazione potrebbe indurre in errore il consumatore riguardo all'origine del prodotto che sceglie, ma egli deve altresì compiere una valutazione quantitativa degli ingredienti che lo compongono, determinare la presenza di un eventuale ingrediente prevalente sugli altri in un misura pari almeno al 50% o, alternativamente valutare -in una sorta di esercizio di veggenza premonitrice- se tale ingrediente (pur presente in misura inferiore al 50%) sia «associato abitualmente alla denominazione di [quel dato] alimento dal consumatore» ed indicarne l'origine ove tale ingrediente provenisse da un territorio diverso dal luogo dell'alimento finito. Come se tale griglia di vincoli non bastasse, l'operatore per determinare se è obbligato a fornire o meno l'indicazione della diversa provenienza dell'ingrediente primario, dovrà determinare l'origine dell'alimento finito, valutando se nel luogo di produzione dell'alimento finito sia stata compiuta l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale idonea a conferire l'origine.

4.- La pasta: emblema della italianità nel mondo tra regole e metodi tradizionali di produzione, condotti anche con l'impiego di grano estero

«L'arte del pastaio italiano è miscelare grani italiani con quelli stranieri. L'Italia per tradizione non è stata mai autosufficiente tanto che importiamo

⁽²⁷⁾ CGCE, sent. 26 gennaio 1977, causa 49/76, *Gesellschaft für Überseehandel mbH c. Handelskammer Hamburg*.

⁽²⁸⁾ CGCE, sent. 23 febbraio 1984, causa 93/83, *Zentralgenossenschaft des Fleischergerwerbes e.G. (Zentrag) c. Hauptzollamt Bochum*.

grano straniero dal 1800»²⁹. Paradigmatica sul tema della produzione della pasta, è questa dichiarazione rilasciata da Paolo Barilla, vicepresidente dell'omonimo gruppo alimentare, che con esemplificativa efficacia svela come da sempre per ottenere una buona pasta italiana sia (quasi inevitabilmente) necessario fare ricorso all'impiego di grano estero.

Siffatta necessità, è correlata ad aspetti qualitativi e quantitativi.

Sotto il primo profilo, la condizione che ha reso la pasta simbolo del *made in Italy* nel mondo, poco ha a che fare con la provenienza del grano materia prima impiegata, risiedendo invece essenzialmente nel metodo di produzione tradizionalmente messo a punto dai mastri pastai nazionali, proprio soprattutto attraverso l'impiego di miscele di semole di grani italiani e grani esteri³⁰ questi ultimi, maggiormente vocati a dare al prodotto finito proprio quel tratto qualificante la sua italianità, ossia, il c.d. «nervo» elemento caratterizzante la «tenuta in cottura», grazie alla maggior presenza

di glutine e proteine. Fin dal diciannovesimo secolo è praticata in Italia la tradizione di miscelare semole ottenute da grani italiani con semole ottenute da grani duri esteri, per ottenere un prodotto dotato della qualità di cottura auspicata. La qualità di cottura della pasta di semola di grano duro dipende infatti dal contenuto proteico e dalla forza del glutine della semola di grano duro utilizzata³¹ e, quindi, dalle caratteristiche del grano duro. Le semole ottenute dal grano duro coltivato in Italia sono considerate dall'industria pastaria, nonostante i recenti progressi sul piano della selezione colturale³², non idonee da sole per ottenere il livello qualitativo desiderato³³, in particolare se si utilizzano le tecnologie tradizionali di lenta essiccazione³⁴.

Anche in riferimento al secondo profilo, quello quantitativo, i dati sembrerebbero indicare chiaramente che al fine di mantenere alto il buon nome del *made in Italy* della pasta, sia irrinunciabilmente necessario importare grano estero, atteso che le produzioni nazionali non sono in grado di sod-

⁽²⁹⁾ Rai 1, trasmissione televisiva «Petrolio», puntata dal titolo «Cosa si mangia» del 4 novembre 2017.

⁽³⁰⁾ In argomento si veda G. Tassinari, *Il manuale dell'agronomo*, Torino, 2018, VI.

⁽³¹⁾ La qualità «alla cottura» (in termini di aspetto, consistenza, tenuta alla cottura, collosità) della pasta di semola di grano duro essiccata a basse temperature dipende infatti fortemente dal contenuto di proteine e dalle caratteristiche del glutine della semola impiegata. Le caratteristiche del «glutine» – la matrice proteica che conferisce alla pasta la sua particolare struttura – sono determinate dalla quantità e dall'interazione di due proteine: la gliadina e la glutenina; esse dipendono in larga misura da fattori genetici, cioè dalla varietà di grano duro. Un glutine tenace assicura una buona tenuta alla cottura. Cfr. Cubadda R.E. *et al.*, *Influence of Gluten Proteins and Drying Temperature on the Cooking Quality of Durum Wheat Pasta*, *Cereal Chem.*, 2007, 84(1), pp. 48–55; A. Sicignano *et al.*, *From raw material to dish: pasta quality step by step*, *J Sci. Food Agric.* 2015, 95, pp. 2579–2587. In Italia, il contenuto minimo di proteine nella pasta di semola di grano duro è fissato al 10,5% dal DPR del 9 febbraio 2001, n. 187 Regolamento per la revisione della normativa sulla produzione e commercializzazione di sfarinati e paste alimentari, a norma dell'articolo 50 della legge 22 febbraio 1994, n. 146.

⁽³²⁾ Cfr. M.A. De Santis *et al.*, *Differences in gluten protein composition between old and modern durum wheat genotypes in relation to 20th century breeding in Italy*, in *Eur. J Agron.*, 2017, 89, pp. 19–29; J. Subira *et al.*, *Breeding progress in the pasta-making quality of durum wheat cultivars released in Italy and Spain during the 20th Century*, *Crop Pasture Sci.*, 2014, 65, pp. 16–26. Alcune rilevazioni del CREA sembrerebbero indicare che oltre il 50% della produzione italiana avrebbe un contenuto proteico superiore al 12,5% e quindi prossimo a quello del grano canadese, considerato possedere ottime qualità pastificatorie (cfr. Considerazioni CREA sulla qualità del grano italiano, con particolare riferimento contenuto proteico, Audizione del CREA del 02/08/2016 presso la XIII Commissione permanente (Agricoltura) della Camera dei Deputati). A giudizio del CREA, la qualità pastificatoria dei grani italiani sarebbe allo stato penalizzata soprattutto dalla difficoltà di immagazzinare e commercializzare partite qualitativamente omogenee. L'indagine Ismea che nel 2018 circa il 60% del campione di aziende intervistate dichiarava un contenuto proteico sulla sostanza secca del grano duro prodotto compreso tra il 13% e il 15% (cfr. *La competitività della filiera del frumento duro*, Ismea – Rete Rurale Nazionale, dicembre 2018, disponibile all'indirizzo www.reterurale.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/19079/UT/systemPrint).

⁽³³⁾ Cfr. Federalimentare, *Origine delle materie prime in etichetta?*, 2005. La prassi citata trova anche riscontro, ad esempio, nel disciplinare della Pasta di Gragnano IGP, che prescrive un certo tenore proteico della semola (13g per 100g di prodotto secco)

⁽³⁴⁾ La diffusione delle tecniche di essiccazione ad alta temperatura permette di ottenere pasta di buona qualità alla cottura anche da semole con minore tenore proteico, al prezzo di una riduzione del valore nutrizionale della pasta rispetto a quella ottenuta con l'essiccazione lenta. (Cfr. Cubadda R.E. *et al.*, 2007, *op. cit.* e Sicignano A. *et al.*, 2015, *op. cit.*).

disfare la domanda di grano dell'industria pastaria nazionale³⁵ e le importazioni rappresentano circa un terzo della disponibilità di grano duro in Italia. Fino al 2016, oltre la metà delle importazioni di grano proveniva dall'America settentrionale e in particolare dal Canada, il maggior esportatore mondiale di grano duro. Tra il 2017 e il 2018 vi è stata una significativa contrazione delle importazioni dal Canada, che sono crollate nel 2018 ad un quinto del livello del 2016³⁶ a causa delle evidenze investigative³⁷ relative alla presenza di residui di glifosato e micotossine fusariose nella pasta prodotta con l'impiego di grano canadese³⁸, condizione questa, che ha determinato la modifica delle politiche di approvvigionamento dell'industria molitoria e della trasformazione³⁹. Nei primi 5 mesi del 2019 tali importazioni hanno ricominciato a crescere, attestandosi al 24% circa del totale – metà del livello del 2016⁴⁰. Il grano duro canadese è stato rimpiazzato da quello importato da altri paesi UE (che rappresenta oggi il 49% delle importazioni italiane) e, in misura minore, dal Kazakistan⁴¹.

La capacità produttiva dei 147 pastifici operanti in Italia (di cui 127 specializzati nella produzione di

pasta secca e 31 nella produzione di pasta fresca) è di circa 4,9 milioni di tonnellate annue, con una produzione globale effettiva intorno a 3,2 milioni di tonnellate di cui circa il 48% destinato al consumo interno ed il resto all'esportazione. L'Italia è riconosciuta in tutto il mondo come la «patria» della pasta dal momento che oltre ad essere il maggior produttore è anche il paese con il maggior consumo pro-capite (circa 26 kg)⁴². Sotto il profilo tecnologico, il processo di pastificazione si sviluppa essenzialmente attraverso le fasi di: a) miscelazione degli ingredienti (semola ed acqua), b) formazione dell'impasto, c) compressione-estrusione, d) trafilazione-taglio, e) essiccazione⁴³ e si concreta dunque, in un articolato processo di trasformazione sostanziale delle materie prime impiegate ed in particolare dell'ingrediente primario grano.

Coerentemente con il processo tecnologico della pastificazione, la norma di regolamentazione per la produzione e commercializzazione di sfarinati e paste alimentari, in specie, il D.P.R. n. 187/2001⁴⁴ nel Capo II, art. 6, comma 1, definisce «pasta di semola di grano duro» il prodotto ottenuto dalla trafilazione, laminazione e conseguente essicca-

(³⁵) Secondo i dati ISTAT 2017, è la Puglia la prima produttrice di grano in Italia con circa 943.000 tonnellate. Seguono Sicilia con una produzione di 807.000 tonnellate, Emilia-Romagna Marche, rispettivamente con 461.000 e 455.000 tonnellate e a seguire Basilicata, Molise, Toscana e Campania con produzioni inferiori alle 300.000 tonnellate. I dati del 2019 hanno confermato che la coltivazione di grano duro in Italia è scesa sotto le 4 milioni di tonnellate, in riduzione del 5% rispetto al 2018.

(³⁶) Cfr. relazione di G. Muscolo alla Deliberazione Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato del 20 dicembre 2019.

(³⁷) Cfr. <https://granosalus.it/2017/02/26/lo-dicono-le-analisi-don-glifosate-e-cadmio-presenti-negli-spaghetti/> <https://granosalus.it/2018/09/27/spaghetti-al-glifosato-le-analisi-di-granosalus-confermano-residui>. I residui erano contenuti nei limiti di legge, tranne che per due campioni, che presentavano livelli di deossinivalenolo (c.d. DON, una micotossina cancerogena) superiori a quelli permessi per i bambini. Va ricordato che i limiti previsti dalla legislazione europea per i residui di pesticidi (tra cui il glifosato) sono particolarmente severi.

(³⁸) La necessità di un uso corretto del glifosato e la difesa dalla fusariosi (patologia che porta alla produzione di micotossine, tra cui il c.d. DON) sono problematiche molto sensibili per l'agricoltura canadese, al centro di varie iniziative per un uso corretto del glifosato in maniera corretta e per ridurre la formazione di micotossine (cfr. p.es. le pagine <https://keepingitclean.ca/glyphosate> e <https://keepingitclean.ca/cereal>). L'estensione della contaminazione da fusariosi nelle partite di grano duro canadese emerge dalle statistiche della Canadian Grain Commission (cfr. pagina *Frequency and severity of Fusarium damaged kernels (FDK) in Harvest Sample Program durum wheat samples* del sito della citata *Grain Commission*). La fusariosi è presente anche in Italia, anche se in misura limitata, essendo gran parte del grano duro coltivato nelle aree del Mezzogiorno.

(³⁹) Cfr. *Pasta spats: Canadian wheat exports to Italy slump*, *Professional Pasta*, aprile - giugno 2018, p. 8.

(⁴⁰) Così G. Muscolo, *op. cit.*

(⁴¹) Cfr. dati per anno/paese dell'import/export della merce «Frumento di grano duro», scaricabili pubblicamente dalla banca dati Coeweb dell'Istat.

(⁴²) Da G. Tassinari, *op. cit.*

(⁴³) Così G. Tassinari, *op. cit.*

(⁴⁴) DPR 9 febbraio 2001, n. 187.

mento di un impasto preparato con semola di grano duro e acqua. La semola di grano duro, secondo l'art. 2, comma 1 della medesima norma, è a sua volta ottenuta dalla macinazione e setacciatura dei chicchi di grano duro⁴⁵ e ancora, secondo l'art. 6, comma 3, la pasta di semola di grano duro destinata al commercio, deve essere dotata di specifiche caratteristiche in quanto ad umidità, acidità, contenuto proteico e ceneri⁴⁶.

La pasta di semola di grano duro prodotta dal settore pastario italiano è quindi, sia dal punto di vista tecnologico che dal punto di vista della disciplina normativa nazionale, un alimento ottenuto a partire dalla trasformazione meccanica della materia prima «grano duro» italiano ed estero, il quale, costituisce sicuramente l'ingrediente primario (unico oltre l'acqua) del prodotto finito. All'esito delle trasformazioni, le caratteristiche salienti tra la materia prima di partenza e il prodotto finito, sembrerebbero non essere particolarmente discostanti⁴⁷.

5.- *L'interpretazione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato sull'origine*

Ricostruito il quadro normativo di riferimento, veniamo ora alla posizione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. Nell'adunanza del 20 dicembre 2019, l'AGCM ha definito i proce-

dimenti avviati nei confronti di alcuni storici produttori di pasta e operatori della grande distribuzione. A tutti era stato contestato l'esercizio di una pratica commerciale scorretta ai sensi degli artt. 21 e 22 del d.lgs. n. 206/2005 (Codice del Consumo), ritenendo che l'enfaticizzazione della italianità di alcuni formati di pasta da essi prodotta o distribuita, proposta in etichetta, mediante una omessa o ambigua informazione sulla provenienza del grano duro anche estero (e non solo italiano) impiegato nella produzione, fosse stata idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico del consumatore medio in relazione alla caratteristica essenziale del prodotto, ingenerando l'idea che non solo la trasformazione ma l'intero prodotto finito avesse una origine tutta italiana.

In primo luogo, deve essere evidenziato che l'AGCM sembrerebbe individuare il «bene» tutelato sotteso alle regole sulla etichettatura nel mercato degli alimenti esclusivamente nella aspettativa del consumatore ad ottenere una «completa» informazione sull'origine del prodotto e sulla materia prima mentre, gli aspetti della regolazione dei vari e contrapposti interessi di mercato, quali concorrenza, competitività e lealtà commerciale sembrerebbero essere sacrificati, o quantomeno posti in secondo piano rispetto alla tutela del consumatore⁴⁸.

Dopo aver illustrato in ognuno dei provvedimenti

⁽⁴⁵⁾ Art. 2, comma 1, del DPR 187/2001: «Prodotto granulare a spigolo vivo ottenuto dalla macinazione e conseguente abburattamento del grano duro, liberato dalle sostanze estranee e dalle impurità». La norma stabilisce altresì le caratteristiche che deve avere la semola: umidità massima del 14,5%, contenuto massimo di ceneri dello 0,90% e contenuto minimo di proteine del 10,5% (in percentuale della sostanza secca).

⁽⁴⁶⁾ Umidità massima 12,5%, contenuto massimo di ceneri 0,9%, contenuto proteico minimo 10,5% (entrambi in percentuale della sostanza secca), acidità massima 4 gradi.

⁽⁴⁷⁾ La trasformazione meccanica del grano duro in semola non modifica sostanzialmente le caratteristiche della semola rispetto a quelle del grano duro di partenza: la semola avrà soltanto un minor contenuto di sostanze minerali (c.d. ceneri), lipidi e fibra (cellulosa) - componenti che rappresentano meno del 10% della composizione chimica del chicco di grano - a causa dell'eliminazione nel corso della macinazione e della successiva setacciatura della crusca e dell'embrione (cfr. in particolare *La pasta. Storia, tecnologia e segreti della tradizione italiana*, Barilla Alimentare S.p.A., 2000, pp. 81-83).

⁽⁴⁸⁾ Così l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nella Delibera del 20 dicembre 2019, Parte: Lidl Italia s.r.l., pp. 8-12: «[...] Anche l'indagine svolta per conto della Commissione Europea sull'applicazione delle regole sull'indicazione del paese di origine o del luogo di provenienza ad alcune categorie di alimenti ha evidenziato l'importanza attribuita dai consumatori italiani all'indicazione dell'origine, anche in questo caso ben superiore a quella della media dei consumatori europei. In particolare, il 62,5% dei consumatori italiani ha indicato che, al momento dell'acquisto, considera molto importante l'origine del prodotto alimentare e il 33,5% ha indicato tale elemento come abbastanza importante contro una media dei 15 paesi UE in cui è stato condotto lo studio rispettivamente pari al 41,6% e al 38,2%. L'origine del prodotto alimentare è il terzo aspetto considerato molto importante dai consumatori italiani, dopo il gusto (indicato

una serie di studi condotti sulle preferenze dei consumatori in ordine alle informazioni sull'origine dei prodotti⁴⁹, l'Autorità evidenzia come una corretta informazione sull'origine della materia prima sia un elemento fondamentale per permettere al consumatore di effettuare una scelta d'acquisto consapevole sul mercato della pasta secca: «al di là dell'imprescindibile riferimento agli obblighi informativi desumibili dalla normativa di settore considerata l'importanza attribuita dai consumatori all'indicazione dell'origine della materia prima e del luogo di trasformazione, appare necessario evitare che le modalità di presentazione della pasta di semola di grano duro confondano il luogo di produzione della pasta con il luogo di origine del grano impiegato»⁵⁰.

Tutti gli operatori interessati, hanno presentato impegni per modificare la comunicazione relativa ai prodotti oggetto di contestazione, ottenendo così che per loro l'*iter* si concludesse con l'adozione di una delibera che ha reso obbligatori gli impegni assunti e ha chiuso il procedimento senza accertare l'infrazione. Solo uno dei professionisti si è opposto alle contestazioni mosse, non ha inteso impegnarsi a modificare la propria

comunicazione commerciale ed è stato quindi destinatario del provvedimento con il quale l'Autorità ha dichiarato accertata la pratica commerciale scorretta e ha comminato la collegata sanzione pecuniaria amministrativa. A tale ultimo provvedimento occorre dunque riferirsi al fine di apprezzare la portata dell'approccio adottato sul caso dall'AGCM.

6.- *L'italianità della pasta: una questione di campi visivi e «punti di vista»*

Nelle argomentazioni decisionali del provvedimento di censura dell'Autorità adottato nei confronti dell'operatore «resistente», il presupposto dell'ingannevolezza del messaggio comunicativo relativo alle confezioni di pasta commercializzate nei punti vendita con i claims *Italianno* e *Combino* e promosse altresì sul sito internet dell'operatore⁵¹, è rinvenibile nella mancanza di proporzionalità tra i riferimenti altamente evocativi dell'italianità dell'alimento finale e l'informazione «defilata» sulla provenienza del grano. Entrambi i prodotti infatti, erano distribuiti nei punti vendita al detta-

dall'82% dei rispondenti italiani) e la data di scadenza (70,8%), e prima del prezzo (54%) 17. Nel caso specifico della pasta, il 56,3% dei consumatori italiani (media 15 paesi UE: 30,3%) ha dichiarato di considerare molto importante l'informazione sull'origine del prodotto, intesa come il luogo dove il prodotto alimentare è stato fabbricato o trasformato; il 34,6% ha indicato tale informazione come abbastanza importante. [...] I consumatori italiani attribuiscono molta importanza anche alla conoscenza dell'origine della materia prima. Già una indagine Indicod-Eurisko del 2003 aveva riscontrato come il 78% dei consumatori richiedesse più informazioni sulla provenienza delle materie prime. La recente indagine demoscopica dell'Ismea (Indagine sull'etichettatura di origine dei prodotti agro-alimentari, Gennaio 2019), ha riscontrato che almeno il 90% delle famiglie italiane considera importante conoscere se le materie prime sono di origine italiana e se l'ultima trasformazione sia avvenuta in Italia. In particolare, l'indicazione dell'origine della materia prima nel caso della pasta di semola di grano duro è importante per circa due terzi dei consumatori italiani».

⁽⁴⁹⁾ *Food safety in the EU, Special Eurobarometer Wave EB91.3, Giugno 2019. Study on the mandatory indication of country of origin or place of provenance of unprocessed foods, single ingredient products and ingredients that represent more than 50% of a food, prepared by Food Chain Evaluation Consortium for the Directorate General for Health and Food safety, Final Report, 10/9/2014.* Su tale studio è basata la *Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sull'indicazione obbligatoria del paese d'origine o del luogo di provenienza degli alimenti non trasformati, dei prodotti a base di un unico ingrediente e degli ingredienti che rappresentano più del 50% di un alimento del 20/5/2015, COM (2015), 204 final.* E ancora Ismea, *Indagine sull'etichettatura di origine dei prodotti agro-alimentari, Gennaio 2019.* Il 78% dei consumatori intervistati si sente rassicurato dall'origine 100% italiana del prodotto, che è percepita da oltre il 90% di essi come assicurazione di qualità e bontà del prodotto e di rispetto di standard di sicurezza alimentare.

⁽⁵⁰⁾ Cfr. Delibera Divella p. 7 e Delibera Lidl p. 23.

⁽⁵¹⁾ In particolare, con riferimento alla comunicazione adottata dall'operatore sul sito web, così il punto n. 21 della Delibera Lidl: «i formati di pasta a marchio "Italianno" sono promossi sulla pagina www.lidl.it/it/Assortimento-Italianno.La-selezione-Gambero-Rosso-htm mentre, la pasta "Combino" è promossa nelle pagine dedicate alle offerte settimanali. [...] La vendita online è effettuata attraverso il collegamento di un servizio offerto da terzi, denominato "Supermercato 24", attraverso il quale uno shopper acquisterà presso il negozio Lidl selezionato la merce scelta dal consumatore. Sul sito "Supermercato 24" sono mostrati sia il lato anteriore che quello posteriore delle confezioni di pasta a marchio "Italianno" e "Combino".

glio e promossi per la vendita online con un packaging nel quale, mentre il richiamo all'italianità (con parole, immagini, e loghi) veniva riportato con grande evidenza nella parte frontale delle confezioni, l'indicazione sulla provenienza del grano (UE e non UE) trovava -al contrario- una collocazione marginale: resa con caratteri piccoli, apposta solo nella parte laterale o posteriore delle confezioni e per uno dei due prodotti «incriminati», non sarebbe stata visibile al consumatore sul sito internet dell'azienda produttrice⁵².

La questione nodale della vicenda è dunque, inevitabilmente, una questione di «campo visivo», la cui nozione si rinviene nell'art. 2, comma 2, lett. k, del Regolamento (UE) n. 1169/2011: «tutte le superfici di un imballaggio che possono essere lette da un unico campo visuale». Il riferimento al campo visuale, in quanto nozione di carattere marcatamente anatomica, imporrebbe altresì, la necessità di individuare correttamente anche la nozione di «unico campo visuale» che, traslando in termini prosaici le definizioni fornite dalla scienza oculistica⁵³, dovrebbe all'incirca corrispondere alla superficie inquadrabile dallo sguardo umano in messa a fuoco bioculare di una superficie posta davanti agli occhi. In maniera estremamente semplice, il «campo visuale unico» è ciò che può essere visto all'unisono e immediatamente guardando a «colpo d'occhio» la superficie di un imballaggio.

Sul tema dell'apposizione nel campo visivo dell'etichetta delle indicazioni sull'origine del grano duro impiegato per la preparazione della pasta, alla luce della persistente inattività della Commissione Europea, il governo italiano è intervenuto con uno specifico Decreto Interministeriale, in specie il Decreto 26 luglio 2017⁵⁴, relativo all'indicazione in etichetta dell'origine del grano duro per pasta e semola, al momento prorogato sino al 31 dicembre 2022⁵⁵ il quale, nel suo art. 4, comma 2, prevede espressamente che le indicazioni sul paese di coltivazione del grano⁵⁶ e sul paese di molitura dello stesso⁵⁷ «sono apposte in etichetta in un punto evidente e nello stesso campo visivo in modo da essere facilmente visibili, chiaramente leggibili ed indelebili. Esse non sono in alcun modo nascoste, oscurate, limitate o separate da altre indicazioni scritte o grafiche o da altri elementi suscettibili di interferire». La norma in questione, richiamando altresì il Regolamento europeo sull'etichettatura, dettagliatamente, precisa ancora che «le medesime indicazioni sono stampate in caratteri la cui parte mediana (altezza della x), definita nell'allegato IV del regolamento (UE) n. 1169/2011 non è inferiore a 1,2 millimetri».

Tale Decreto che, sotto il profilo della predisposizione di regole nazionali relative alla indicazione d'origine degli ingredienti nell'etichetta dei prodotti alimentari, non rappresenta una novità nel

(⁵²) Il riferimento è alla sola confezione della pasta a marchio "Italiamo" per la quale, come precisato dall'Autorità ancora nel punto n. 21 della Delibera Lidl: «sul sito del professionista è riportata soltanto la foto del lato anteriore delle confezioni di pasta». Tuttavia, come precisato V. *supra* nota n. 51, la vendita e quindi la vicenda negoziale diretta con il consumatore, avveniva sul e per il tramite del sito "Supermercato 24", nel quale era visibile l'intero packaging dei prodotti dei quali al consumatore era visibile sia il lato anteriore che quello posteriore delle confezioni di pasta, sia a marchio "Italiamo" che "Combino".

(⁵³) I limiti esterni che circoscrivono la visione periferica corrispondono ai confini dell'intero campo visivo. Per un singolo occhio, l'estensione del campo visivo può essere definita in termini di quattro angoli, ognuno misurato dal punto di fissazione, i.e., il punto su cui è focalizzato lo sguardo. Questi angoli, che rappresentano le quattro direzioni cardinali, sono 60° il superiore (up), 60° nasale (verso il naso), 70-75° l'inferiore (down) e 100-110° temporale (lontano dal naso verso la tempia). Per entrambi gli occhi, il campo visivo combinato è 130-135° in verticale e 200-220° in orizzontale. *The Wills Eye Manual*, Gervasio e Peck, VIII, Milano.

(⁵⁴) Decreto del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali e del Ministero dello Sviluppo Economico 26 luglio 2017, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 191 del 17 agosto 2017, recante *Indicazioni dell'origine, in etichetta, del grano duro per paste di semola di grano duro*.

(⁵⁵) Decreto del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali 28 dicembre 2021, pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 32 del 8 Febbraio 2022, recante *Proroga della etichettatura di origine obbligatoria*.

(⁵⁶) Art. 2, lett. a) del Decreto del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali e del Ministero dello Sviluppo Economico 26 luglio 2007.

(⁵⁷) Art. 2, lett. b) Decreto del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali e del Ministero dello Sviluppo Economico 26 luglio 2007.

panorama italiano⁵⁸, unitamente agli altri analoghi interventi governativi⁵⁹, si caratterizza per aver tratto legittimazione direttamente dall'inerzia della Commissione Europea nell'adozione dei regolamenti di esecuzione previsti dall'art. 26, paragrafo 8, del Regolamento (UE) n. 1169/2011, da realizzarsi entro il 31 dicembre 2013. Inerzia tanto lungamente perdurante, da aver indotto il Parlamento Europeo all'adozione di una risoluzione con la quale ha invitato la Commissione a dare applicazione all'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza del latte, dei prodotti lattiero-caseari, di quelli a base di carne, nonché di elaborare proposte legislative relative all'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza di altri alimenti composti da un unico ingrediente o con un ingrediente prevalente⁶⁰. Ne è risultato, come osservato dai commentatori «una sorta di evocazione, pur solo implicita e non dichiarata, del principio di sussidiarietà, in forza del quale il Governo italiano, preso atto del mancato esercizio da parte dell'Istituzione europea dei poteri di regolazione esecutiva nei termini assegnati dalla normativa europea di delega, prende atto dell'esigenza legislativamente individuata e ad essa risponde in via di supplenza, pronto a ritirarsi nel momento in cui la Commissione eserciterà i poteri ad essa assegnati»⁶¹. Ed invero, l'espressa previsione conte-

nuta nell'art. 7 del decreto in questione, relativo alle disposizioni transitorie, prevedendo una sua applicazione fino al 31 dicembre 2020 e comunque sino al giorno dell'adozione da parte della Commissione di eventuali atti di esecuzione dell'art. 26 del Regolamento (UE) n. 1169/2011, dichiaratamente conferma l'esercizio di un potere regolatore nazionale suppletivo e limitato sino alla persistenza dell'inerzia della Commissione Europea.

L'atteso Regolamento (UE) di attuazione n. 775/2018, entrato in vigore il 1 aprile 2020, (quindi, comunque, in un momento successivo all'adozione del provvedimento dell'Autorità in esame) recante modalità di applicazione dell'articolo 26, paragrafo 3, del Regolamento (UE) n. 1169/2011 e destinato alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, per quanto riguarda l'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza proprio dell'ingrediente primario di un alimento, con un approccio «comparabile» con quello adottato dal legislatore nazionale nei decreti sopra citati, nel suo art. 2, (come si è detto v. supra paragrafo 3) prevede che 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 o con le indicazioni elencate nella lett. a) «UE», «non UE» o «UE e non UE»⁶² o, secondo

⁽⁵⁸⁾ Decreto Interministeriale 9 dicembre 2016 recante *indicazione dell'origine in etichetta della materia prima per il latte e i prodotti lattieri caseari*.

⁽⁵⁹⁾ Decreto del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali e del Ministero dello Sviluppo Economico 26 luglio 2017, pubblicato in G.U. n. 190 del 16 agosto 2017, recante *indicazione dell'origine in etichetta del riso*. Decreto del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali e del Ministero dello Sviluppo Economico 16 novembre 2017, pubblicato in G.U. n. 47 del 26 febbraio 2018, recante *indicazione dell'origine in etichetta del pomodoro*.

⁽⁶⁰⁾ Risoluzione del Parlamento Europeo P8_TA-PROV(2016)0225 del 2 maggio 2016. Richiamata quale presupposto nelle premesse dal Decreto Interministeriale recante *Indicazioni dell'origine, in etichetta, del grano duro per paste di semola di grano duro*.

⁽⁶¹⁾ Così F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., p. 376.

⁽⁶²⁾ Art. 2, lett. a), Reg. di esecuzione (UE) 775/2018 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: «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».

la successiva lett. b), 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».

Il successivo art. 3 stabilisce che le informazioni sul paese d'origine o sul luogo di provenienza dell'ingrediente primario devono essere scritte in caratteri aventi almeno determinate dimensioni minime e devono apparire nello stesso campo visivo dell'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza dell'alimento e, laddove quest'ultimo sia indicato in parole, le informazioni sull'ingrediente primario devono avere caratteri pari ad almeno il 75% della prima indicazione.

In tale contesto normativo multilivello, l'Autorità rinviene il fondamento giuridico della propria decisione e legittima la propria scelta di considerare la pratica dell'operatore scorretta.

Orbene, considerato che nelle confezioni delle due marche di pasta (delle stesso operatore) prese in esame, i riferimenti all'origine italiana e i segni di enfattizzazione di tale origine dell'alimento, erano poste in posizione frontale e con caratteri ben visibili mentre, di contro, l'origine «UE e non UE» del grano impiegato per la loro produzione era posta in una posizione non immediatamente visibile, in un caso, nella parte laterale e nell'altro, nella parte posteriore del *packaging* e con caratteri più piccoli, ove si focalizzi l'attenzione esclusivamente sulla loro necessaria, contestuale presenza nello stesso campo visivo, le modalità con le quali è stata fornita la comunicazione sulla diversa origine tra alimento e ingrediente primario, appare poco coerente con il

sistema normativo delineato.

Per avvalorare le sue scelte, l'Autorità, richiama il consolidato indirizzo della Corte di Giustizia Europea, secondo cui è fondamentale che il consumatore non sia indotto in errore sulle caratteristiche del prodotto alimentare e della materia prima con riferimento alla loro origine e provenienza⁶³, nonché sui quei precedenti delle Corti Amministrative nazionali⁶⁴, che parlano di dovere di completezza informativa, ancorato al principio di buona fede, fondamento della disciplina nazionale a tutela del consumatore.

Sebbene la prospettiva trasfusa dall'Autorità nelle motivazioni del proprio provvedimento sia salda, appare tuttavia legittimamente proponibile anche un punto di vista alternativo.

Nel caso in esame, l'Autorità ha avviato e concluso una procedura nel corso della quale, in concreto, si contesta che l'informazione relativa all'origine italiana dell'alimento finito pasta non sia veritiera, sull'assunto che l'ingrediente primario impiegato per la sua produzione, sia il grano duro con origine non solo italiana ma sia UE che non UE. In sostanza che l'origine della pasta non sia completamente italiana.

Se però, nel caso specifico, per valutare l'origine dell'alimento finito, piuttosto che porre l'attenzione sul rapporto di origine tra ingrediente primario e alimento finito, si parte dalla valutazione della natura dell'alimento finito pasta, che è quella di «prodotto trasformato» alla cui produzione hanno partecipato due o più paesi o territori, il percorso valutativo potrebbe anche assumere una differente direzione.

Proprio il Regolamento (UE) n. 1169/2011, all' art. 2, paragrafo 1, lett. b)⁶⁵, con riferimento ai «pro-

⁽⁶³⁾ Corte Giust. CE, 4 giugno 2015, Causa C- 195/14, Bundersverband der Verbraucherzentralen und Verbraucher-verbände – Verbraucherzentralen Bundersverband e V. c. Teekanne GmbH & Co KG.

⁽⁶⁴⁾ Cons. St., Sezione VI, 30 settembre 2016, n. 4048. Tar Lazio, 3 gennaio 2017, n. 62. Tar Lazio, 30 ottobre 2017, n. 10834 - PS5582 Perla Alimentare «L'Autorità può tenere conto della circostanza che le espressioni e i segni grafici complessivamente presenti nelle confezioni del prodotto, ivi compresi i marchi utilizzati dai professionisti, non veicolino una corretta informazione al consumatore sull'origine della materia prima del prodotto».

⁽⁶⁵⁾ Art. 2, paragrafo 1 del Reg. (UE) n. 1169/2011: «Ai fini del presente regolamento sia applicano le definizioni seguenti: lett. b) le definizioni di «trattamento», «prodotti non trasformati» e «prodotti trasformati» di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettere m), n) e o), del Regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, sull'igiene dei prodotti alimentari».

dotti trasformati», opera un rinvio diretto ed esplicito al Regolamento (CE) n. 852/2004⁶⁶ il quale, definisce «prodotti trasformati» i «prodotti alimentari ottenuti dalla trasformazione di prodotti non trasformati. Tali prodotti possono contenere ingredienti necessari alla loro lavorazione o per conferire loro caratteristiche specifiche»⁶⁷.

Sicché, nel caso della pasta, prodotto alimentare ottenuto a valle di una serie di processi di trasformazione, prima di diverse tipologie di grano duro «non trasformato» e dopo, della semola ottenuta da questa prima trasformazione, non vi sono dubbi che si tratti di un «prodotto trasformato», ottenuto con il contributo di diversi paesi o territori, al quale, secondo tale natura, occorre attribuire correttamente l'origine.

La nozione di «paese d'origine», si è detto sopra, è stabilita nell'art. 2, paragrafo 3, del Regolamento (UE) n. 1169/2011, il quale non definisce in modo diretto e specifico il luogo di origine di una merce e quindi di un alimento, ma solo indirettamente, mediante il rinvio all'art. 23 del Regolamento (CEE) n. 2913/92 ovvero, (oggi) all'art. 60, paragrafo 1, del Regolamento (UE) n. 952/2013⁶⁸ «codice doganale dell'Unione» e agli artt. 31-36 del Regolamento Delegato (UE) n. 2446/2015⁶⁹. Secondo questo articolato disposto, nella determinazione dell'origine non preferenziale⁷⁰ di un

prodotto possono verificarsi due situazioni: a) un solo paese è coinvolto nella fabbricazione del prodotto, b) due o più paesi sono coinvolti nella fabbricazione del prodotto.

Come anticipato nei paragrafi che precedono⁷¹, secondo la regola dell'art. 60, paragrafo 1, del codice doganale dell'Unione, le merci (e tra esse gli alimenti) interamente ottenute in un unico paese o territorio sono considerate originarie di tale paese o territorio. L'art. 31 del Regolamento Delegato (UE) n. 2446/2015, specifica poi nel dettaglio la nozione di «merci interamente ottenute», fornendo un elenco esaustivo di merci considerate normativamente e, quindi a priori, interamente ottenute in un unico paese o territorio. Elenco all'interno del quale figurano sostanzialmente ma non solo, i prodotti dell'agricoltura⁷².

Invero, con riferimento alla determinazione dell'origine non preferenziale dei prodotti del regno vegetale che devono essere considerati interamente ottenuti in un unico paese o territorio, si è assistito, abbastanza di recente, ad una interessante modifica normativa, certamente stimolata da un particolare pronunciamento della Corte di Giustizia, tanto rigorosamente testuale da aver messo in evidenza la necessità di un intervento chiarificatore del legislatore europeo.

Il 4 settembre 2019 la Corte⁷³ nell'ambito di un

⁶⁶ Reg. (CE) 852/2004.

⁶⁷ Art. 2, paragrafo 1; lett. o) del Reg. (CE) 852/2004.

⁶⁸ Reg. (UE) 952/2013.

⁶⁹ Reg. delegato (UE) n. 2015/2446 della Commissione del 28 luglio 2015 che integra il Reg. (UE) n. 952/2013.

⁷⁰ L'origine preferenziale invece, viene conferita alle merci provenienti da determinati paesi quando soddisfano le regole di origine di cui ai relativi accordi preferenziali. In questo caso, le merci possono beneficiare di un dazio doganale ridotto o dell'esenzione daziaria. Occorre notare che non tutti i prodotti hanno necessariamente un'origine preferenziale. L'origine è la nazionalità «economica» delle merci in commercio. Il trattamento doganale all'immissione in libera pratica delle merci è determinato da tre elementi: classificazione tariffaria, valore doganale e origine delle merci.

⁷¹ V. *supra*.

⁷² Tali prodotti sono: (a) i prodotti minerali estratti in tale paese o territorio; (b) i prodotti del regno vegetale ivi raccolti; (c) gli animali vivi, ivi nati e allevati; (d) i prodotti provenienti da animali vivi ivi allevati; (e) i prodotti della caccia e della pesca ivi praticate; (f) i prodotti della pesca marittima e altri prodotti estratti dal mare fuori delle acque territoriali di un paese da navi registrate nel paese o territorio interessato e battenti bandiera di tale paese o territorio; (g) le merci ottenute o prodotte a bordo di navi-officina utilizzando prodotti di cui alla lettera f), originari di tale paese o territorio, sempreché tali navi-officina siano immatricolate in detto paese e ne battano la bandiera; (h) i prodotti estratti dal suolo o dal sottosuolo marino situato al di fuori delle acque territoriali, sempreché tale paese o territorio eserciti diritti esclusivi per lo sfruttamento di tale suolo o sottosuolo; (i) i cascami e gli avanzi risultanti da operazioni manifatturiere e gli articoli fuori uso, sempreché siano stati ivi raccolti e possano servire unicamente al recupero di materie prime; (j) le merci ivi ottenute esclusivamente a partire dai prodotti di cui alle lettere da a) a i).

⁷³ Corte Giust., 4 settembre 2019, C-686/17 *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main eV c/ Prime Champ Deutschland Pilzkulturen GmbH*.

giudizio promosso nel 2013 da una associazione tedesca impegnata nella lotta alla concorrenza sleale, ha esaminato l'origine di funghi venduti da una società con l'indicazione «origine: Germania», nati in cassette contenenti un composto di torba e calcare preparato in Belgio, nel quale era stato successivamente iniettato in Olanda il micelio e raccolti poi in Germania, paese importatore delle cassette già preparate, solo tre giorni dopo l'ingresso in paese.

La Corte interpellata sulla questione se i funghi che vengono raccolti nel territorio nazionale, abbiano un'origine di quel territorio anche nel caso in cui fasi sostanziali della produzione siano state realizzate in altri Paesi, aveva risposto affermativamente rilevando che 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, e all'articolo 60 del Regolamento (UE) n. 952/2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione⁷⁴ secondo cui, per merci interamente ottenute in un paese si intendono «[...] b) i prodotti del regno vegetale ivi raccolti»⁷⁵.

La scelta operata dal giudice europeo, radicalizzata sull'inciso «ivi raccolti», «di un'interpretazione testuale, che si ferma alla singola parola e che prescinde da contesto e finalità» era apparsa sin da subito biasimevole e poco persuasiva alla let-

tura (risultata) lungimirante degli studiosi, che osservavano come da quella decisione emergesse «un modello giurisprudenziale di origine che per i vegetali privilegia una logica attenta al momento finale della commercializzazione svalutando la fase agricola di produzione e coltivazione [...] omettendo qualsivoglia indagine sulle finalità perseguite dalla disciplina», tanto da condurre a meditare sull'auspicio di una futura rivisitazione di tale approccio⁷⁶.

Rivisitazione che di fatto, proprio su sollecitazione perorata dallo Stato Germania in seno alla Commissione europea, si è concretizzata con l'adozione del Regolamento Delegato (UE) n. 1934/2021⁷⁷ che ha modificato il Regolamento Delegato (UE) n. 2446/2015.

Il nuovo Regolamento, dopo aver dato atto, con indicativa chiarezza nel suo considerando n. 1 che: «Al fine di chiarire come determinare l'origine non preferenziale dei prodotti del regno vegetale che devono essere considerati interamente ottenuti in un unico paese o territorio, è necessario modificare l'articolo 31, lettera b), del regolamento delegato (UE) 2446/2015 della Commissione per specificare che i prodotti del regno vegetale devono non solo essere stati raccolti, ma anche coltivati unicamente nel paese o territorio interessato», nel suo art. 1, statuisce che all'art. 31 del Regolamento Delegato n. 2446/2015,

(⁷⁴) Corte Giust., 4 settembre 2019, C-686/17 *Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs Frankfurt am Main eV c/ Prime Champ Deutschland Pilzkulturen GmbH*, punto 39.

(⁷⁵) Così recita l'art. 23 del Reg. (CEE) 2913/92. Analoga formula era contenuta nell'art. 31 lett.b) del Reg. delegato (UE) 2015/2446 che integra il Reg. (UE) 952/2013.

(⁷⁶) Così F. Albisinni, *La Corte di giustizia e l'origine dei prodotti alimentari: un'irrisolta incertezza*, in q. Riv., www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2020, p. 53 ss. Secondo l'autore «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 sulle finalità perseguite dalla disciplina. [...] 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 di 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». [...] 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, 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».

(⁷⁷) Reg. Delegato (UE) 2021/1934 della Commissione del 30 luglio 2021 che modifica il Reg. Delegato (UE) 2015/2446 per quanto riguarda talune disposizioni relative all'origine delle merci.

la lettera b), è sostituita dalla seguente: «b) i prodotti del regno vegetale coltivati e raccolti unicamente in tale paese o territorio».

L'attività di «raccolta» dei prodotti vegetali, dunque, viene definitivamente coniugata con la sostanziale attività di «coltivazione» del prodotto stesso, in una accezione inclusiva dell'intero ciclo vitale di produzione del quale, la raccolta, costituisce ai fini dell'attribuzione dell'origine, la fisiologica e interconnessa conclusione, priva di qualsivoglia autonoma rilevanza. I prodotti vegetali si intendono originari unicamente del Paese nel quale sono stati coltivati e raccolti o, se si preferisce, del Paese nel quale sono stati raccolti a condizione però che in quel Paese siano stati anche coltivati.

Nel caso invece in cui due o più paesi sono coinvolti nella fabbricazione del prodotto, come nel caso della pasta di semola di grano duro, la regola rimane desumibile dall'art. 60, paragrafo 2 del codice doganale, a tenore del quale, le merci alla cui produzione contribuiscono due o più paesi o territori sono considerate originarie del paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata, effettuata presso un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione.

La norma sostanzialmente individua quattro criteri oggettivi sulla scorta dei quali è possibile riconoscere la paternità di origine ad un prodotto finito trasformato, alla cui produzione hanno partecipato più paesi dai quali provengono i prodotti non trasformati impiegati per la sua produzione: a) l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale, b) la giustificazione economica, c) l'impianto di produzione, d) il risultato della trasformazione o,

alternativamente l'importanza della fase di trasformazione nel processo di produzione. Con riferimento «all'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale» le merci, i prodotti, gli alimenti e/o gli ingredienti⁷⁸ non originari del paese ma impiegati nell'ultimo paese di produzione, per poter conferire al prodotto finale l'origine dell'ultimo paese di produzione, devono essere stati sostanzialmente lavorati o trasformati.

In riferimento al criterio dell'«economicamente giustificato», il problema della sua applicazione si pone in particolare nei casi in cui sono in vigore misure *antidumping* e può essere necessariamente valutato caso per caso, tenendo conto soprattutto delle finalità delle operazioni di trasformazioni eseguite nell'ultimo paese di produzione tanto che l'art. 33 del citato Regolamento Delegato prevede espressamente che esso si considera automaticamente non rispettato se, sulla base degli elementi disponibili, risulta che lo scopo dell'operazione di trasformazione era quello di evitare le misure tariffarie previste dall'art. 59 del codice doganale.

La trasformazione o lavorazione deve essere effettuata presso «un'impresa attrezzata a tale scopo» e quindi, presso un impianto idoneo a quella trasformazione e che sia allocato nel territorio del paese finale, deve portare alla fabbricazione di un «prodotto nuovo» rispetto ai prodotti di partenza o rappresentare una fase importante della fabbricazione del prodotto.

A circoscrivere ancora più dettagliatamente l'ambito della portata della norma, interviene l'art. 34 del Regolamento Delegato, che fornisce un elenco di operazioni che non devono mai essere considerate trasformazioni o lavorazioni sostanziali che possano conferire l'origine⁷⁹.

⁽⁷⁸⁾ Non v'è dubbio che nella nozione di «merci» indicata dal Codice doganale dell'Unione, siano da ricomprendere sia gli alimenti che gli ingredienti e le materie prime che li compongono, visto che la nozione doganale di origine è la sola nota al diritto europeo, tanto che, alcuni Stati dell'Unione Europea avevano tentato di introdurre disposizioni derogatorie proprio sul tema dell'origine. A riguardo si veda P. Borghi in *Compendio di diritto alimentare*, VII, Padova, CEDAM, 2015, pp. 229-230.

⁽⁷⁹⁾ Tali operazioni sono: (a) le manipolazioni destinate ad assicurare la conservazione in buone condizioni dei prodotti durante il loro trasporto e magazzinaggio (ventilazione, spanditura, essiccazione, rimozione di parti avariate e operazioni analoghe) o operazioni volte a facilitare la spedizione o il trasporto; (b) le semplici operazioni di spolveratura, vagliatura o cernita, selezione, classificazione, assortimento, lavatura, riduzione in pezzi; (c) i cambiamenti d'imballaggio e le divisioni e riunioni di partite, le semplici operazioni di riempimento di bottiglie, lattine, boccette, borse, casse o scatole, o di fissaggio a supporti di cartone o tavolette e ogni altra semplice operazione di

È proprio in questa nozione doganale di «ultima trasformazione o lavorazione sostanziale» e nei criteri sussidiari esaminati per le merci alla cui produzione contribuiscono due o più paesi o territori, che potrebbe poggiare la proposta di una lettura più elastica della problematica affrontata, rispetto a quella rigorosa proposta dall'Autorità.

A tenore della norma, il criterio della verifica della sussistenza dell'ultima trasformazione sostanziale idonea a conferire l'origine ad un prodotto passa attraverso l'allegato 22-01 al Regolamento Delegato, a seconda che il prodotto in esame sia incluso o non incluso nell'allegato.

Secondo l'art. 32 del medesimo Regolamento Delegato, infatti, si considera che i prodotti compresi ed indicati nell'allegato 22-01 abbiano subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale nel territorio in cui le regole indicate in tale allegato siano soddisfatte o in quel territorio identificato da tali regole⁸⁰. L'allegato 22-01 si applica in pratica solo alle merci in esso specificamente elencate⁸¹.

La Corte di Giustizia Europea, chiamata a pronunciarsi su tali regole, ha più volte affermato che esse non hanno effetto giuridico vincolante e che non possono essere in ogni caso in contrasto con il principio fissato dall'art. 60, paragrafo 2, del codice doganale⁸². Il risultato è che l'applicazione di tali regole non può modificare l'art. 60, paragrafo 2, del codice doganale.

Per le merci invece non elencate nell'allegato 22-01, l'origine è determinata caso per caso valutando

qualsiasi processo o operazione in relazione al concetto dell'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale, come definito dall'art. 60 del codice doganale poiché non esistono norme giuridicamente vincolanti per i prodotti non elencati nell'allegato 22-01⁸³.

Ebbene, la pasta di semola di grano duro, non è un prodotto incluso nell'allegato 22-01 per cui per esso, sulla scorta sia dell'indirizzo fornito dalla Corte di Giustizia Europea, sia di quello fornito dalla Commissione⁸⁴ in quanto prodotto trasformato ottenuto con la partecipazione di due o più paesi (quelli dei produttori del grano impiegato e l'Italia, paese degli operatori che hanno fabbricato il prodotto finito) vale esclusivamente il concetto generale dell'ultima trasformazione sostanziale di cui all'art. 60, paragrafo 2, del codice Doganale, senza le ulteriori regole interpretative fornite dall'allegato in questione.

Fondamentali ed ulteriori elementi a supporto di tale impostazione, sono poi rinvenibili nel successivo art. 61 del codice doganale, destinato proprio alla prova dell'origine in caso di richiesta di esibizione da parte delle autorità doganali, per l'interpretazione applicativa del quale, il Regolamento Delegato ha fornito dettagliate note introduttive nel suo allegato 22-11 contenente: «elenco delle lavorazioni o trasformazioni a cui devono essere sottoposti i materiali non originari affinché il prodotto trasformato possa avere il carattere di prodotto originario».

La nota n. 1 dell'allegato precisa che: «l'elenco

condizionamento; (d) la presentazione delle merci in serie o insieme o la loro messa in vendita; (e) l'apposizione sui prodotti e sul loro imballaggio di marchi, etichette o altri segni distintivi; (f) la semplice riunione di parti di prodotti allo scopo di formare un prodotto completo; (g) lo smontaggio o il cambiamento di uso; (h) il cumulo di due o più operazioni tra quelle di cui alle lettere da a) a g). Inoltre, alcune attività, come ad esempio la progettazione di piani, l'ispezione e il collaudo, il controllo di qualità delle merci non devono mai essere considerate come operazioni di lavorazione o trasformazione.

⁽⁸⁰⁾ Tali regole sono indicate come regole primarie e regole residue e queste ultime, si applicano solo qualora la regola primaria non sia sufficiente per determinare l'origine del prodotto in questione. Tra le regole primarie che conferiscono l'origine dell'ultimo paese di produzione si indicano: a) il cambiamento di voce, sottovoce o sottovoce frazionata tariffaria, b) il criterio del trattamento specifico, c) il criterio del valore aggiunto.

⁽⁸¹⁾ Tra gli alimenti elencati in essi, quali carni, frattaglie, riso, miele, etc. non sono indicati né il grano duro né la pasta.

⁽⁸²⁾ Si veda Corte Giust. CE, 10 dicembre 2009, Causa C-260/08 HEKO Industrieerzeugnisse, punti 20-21,23; Corte Giust. CE, 11 febbraio 2010, Causa C-373/08 Hoesch Metals and Alloys, punti 39,41.

⁽⁸³⁾ Questa è la chiara posizione espressa nella *Guidance on non preferential rules of origin - Linee guida in materia di regole sull'origine non preferenziale* - adottate dalla Commissione Europea nel dicembre 2018, p. 15.

⁽⁸⁴⁾ *Guidance on non preferential rules of origin* European Commission 2018, op. cit.

stabilisce, per tutti i prodotti, le condizioni richieste affinché si possa considerare che detti prodotti sono stati oggetto di lavorazioni o trasformazioni sufficienti ai sensi dell'articolo 61», ossia sufficienti a fornire la prova dell'origine. Tra i vari prodotti indicati nell'allegato in questione, compare espressamente⁸⁵ nella voce «designazione del prodotto», il prodotto «paste alimentari, anche cotte o farcite (di carne o di altre sostanze) oppure altrimenti preparate, quali spaghetti, maccheroni, tagliatelle, lasagne, gnocchi, ravioli, cannelloni; cuscus, anche preparato» per il quale, alla corrispondente voce «lavorazione o trasformazione alla quale devono essere sottoposti i materiali non originari per ottenere il carattere di prodotti originari», ai fini della prova, si precisa, che per esse si intende la «fabbricazione in cui tutti i cereali e i loro derivati utilizzati (esclusi il frumento duro e i suoi derivati) sono interamente ottenuti»⁸⁶.

In sostanza, ai fini della prova dell'origine della pasta, per ultima trasformazione sostanziale si intende quella nella quale tutti i cereali e i loro derivati utilizzati per ottenere il prodotto finito, siano stati interamente ottenuti; quindi, l'origine sarà quella nel paese nel quale tutti i cereali impiegati sono stati prodotti ad esclusione però, si noti bene, «del frumento duro e dei suoi derivati», ivi inclusa tra essi, ovviamente la semola in quanto suo derivato. Sicché per fornire la prova dell'origine della pasta, non è necessario considerare l'origine del grano duro e dunque, l'origine del prodotto trasformato e finito pasta non è direttamente collegata a quella del grano.

Ne discende che la pasta prodotta in Italia grazie all'ultima trasformazione (decisamente) sostanziale, effettuata presso imprese attrezzate a tale scopo con le fasi tecnologiche di molitura del grano, miscelazione degli ingredienti (semola ed acqua), formazione dell'impasto, compressione-estrusione, trafilazione-taglio e essiccazione, sia un prodotto «nuovo» di origine pienamente italiana, anche ai fini della prova doganale della sua origine e indipendentemente dall'origine del grano impiegato per la sua preparazione. Grano duro prodotto da altri paesi che hanno partecipato alla fabbricazione di un prodotto trasformato che, sulla scorta del quadro normativo analizzato, legittimamente acquisisce la paternità di origine in Italia, territorio nel quale si è perfezionata l'ultima trasformazione sostanziale.

Se la pasta e, in particolare, quella di semola di grano duro oggetto del procedimento dell'Autorità è un prodotto di origine «normativamente», tecnologicamente e tradizionalmente italiano, enfatizzarne la sua italianità allora non dovrebbe, in alcun caso, costituire una pratica commerciale sleale, tanto più se, come nel caso in esame, l'informazione sull'origine sia UE che non UE del grano duro impiegato per la sua produzione, è stata comunque chiaramente fornita al consumatore e non con altri mezzi ma nella medesima confezione nella quale sono (lecitamente) riprodotti i richiami alla italianità del prodotto.

L'Autorità ha sanzionato l'unico operatore resistente, per violazione degli artt. 21⁸⁷ e 22⁸⁸ del Codice del Consumo dunque, sostanzialmente,

⁽⁸⁵⁾ Precisamente in pag. L 343/414.

⁽⁸⁶⁾ Indipendentemente dal fatto che il peso in delle carni o di frattaglie, pesce, molluschi e crostacei nelle eventuali paste ripiene sia inferiore o superiore al 20%.

⁽⁸⁷⁾ Art. 21, d.lgs. 206/2005 - Azioni Ingannevoli: «è considerata ingannevole una pratica commerciale che contiene informazioni non rispondenti al vero o, seppure di fatto corretta, in qualsiasi modo, anche nella sua presentazione complessiva, induce o è idonea ad indurre in errore il consumatore medio riguardo ad uno o più dei seguenti elementi e, in ogni caso, lo induce o è idonea a indurlo ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso [...] b) sulle caratteristiche principali del prodotto, quali la sua disponibilità, i vantaggi, i rischi, l'esecuzione, la composizione, gli accessori, l'assistenza post-vendita al consumatore e il trattamento dei reclami, il metodo e la data di fabbricazione o della prestazione, la consegna, l'idoneità allo scopo, gli usi, la quantità, la descrizione, l'origine geografica o commerciale o i risultati che si possono attendere dal suo uso, o i risultati e le caratteristiche fondamentali di prove e controlli effettuati sul prodotto».

⁽⁸⁸⁾ Art. 22, d.lgs. 206/2005 - Omissioni Ingannevoli: «è considerata ingannevole una pratica commerciale che nella fattispecie concreta, tenuto conto di tutte le caratteristiche e circostanze del caso, nonché dei limiti del mezzo di comunicazione impiegato, omette informazioni rilevanti di cui il consumatore medio ha bisogno in tale contesto per prendere una decisione consapevole di natura commerciale e induce o è idonea ad indurre in tal modo il consumatore medio ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso».

sul presupposto che esso, attraverso l'omissione ingannevole di informazioni rilevanti, abbia realizzato l'azione ingannevole di indurre in tal modo il consumatore, ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso, con riferimento alla origine geografica o commerciale del prodotto.

Si potrebbero però porre dei dubbi sul fatto che il consumatore interessato all'acquisto di quella confezione di pasta proprio perché italiana (come se poi fosse tanto agevole rinvenire sul mercato paste di semola di grano duro non italiane) e che, per le ragioni che si sono analizzate, è certamente italiana, non avrebbe scelto quella pasta prodotta in Italia da un pastificio italiano, solo se avesse rinvenuto sullo stesso campo visivo della confezione segnalante l'italianità del prodotto, l'informazione sul grano UE e non UE comunque presente sul lato o sul retro della stessa confezione.

La valutazione complessiva delle circostanze che hanno connotato la vicenda, il contesto nel quale essa si è sviluppata, ossia il mercato italiano, patria del prodotto pasta di semola di grano duro, la stima equilibrata degli interessi di cui il consumatore e l'operatore coinvolti sono portatori in quello specifico contesto, la natura del prodotto, da sempre italiano e da sempre prodotto, per ragioni qualitative, facendo ricorso all'impiego anche di grani esteri, avrebbero potuto suggerire una interpretazione differente del rapporto tra il prodotto pasta e il territorio. Non fondata solo sul «campo visivo» ma tesa a valorizzare la nozione legale di «ultima trasformazione sostanziale», in modo da tutelare il *made in Italy* e l'innovazione delle nostre imprese.

D'altra parte, «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 sta-*

dio di evoluzione al momento in cui va data applicazione alla disposizione di cui trattasi»⁸⁹.

7.- L'informazione sugli alimenti e il ruolo attivo del consumatore

Se si enfatizza l'importanza dell'informazione sull'ingrediente primario a discapito dell'informazione sull'origine sostanziale della preparazione dell'alimento nel suo aspetto finito identificativo, si potrebbe davvero correre il rischio di snaturare sia il valore in sé dell'informazione sull'origine, contravvenendo, tra l'altro, l'indirizzo di lettura rigoroso sull'art. 60 del codice doganale fornito dalla stessa Corte di Giustizia Europea⁹⁰ con riferimento alle regole per la determinazione «dell'origine», sia il valore identitario dell'alimento stesso.

La conseguenza di un'impostazione di lettura tanto inflessibile, ancorata alla prevalente rilevanza dell'informazione sull'ingrediente primario in un'accezione quasi autonoma, autosufficiente e svincolata dal quadro normativo generale relativo all'origine degli alimenti, se praticata, potrebbe generare nelle dinamiche concrete del mercato alimentare, delle anomalie comunicative anche proprio a discapito del consumatore il quale, per avere la garanzia di essere informato sull'ingrediente primario, o addirittura su quello che lui ritiene essere l'ingrediente primario, potrebbe restare traviato sull'origine identitaria dell'alimento finito che, ovviamente, nella realtà, come nella percezione soggettiva di ogni consumatore, è una cosa abbastanza differente dagli ingredienti che lo compongono.

Il grano duro, dopo la trasformazione in semola, costituisce naturalmente la quasi totalità dell'alimento pasta, sicuramente ben oltre il 50% voluto dalla norma per la definizione di ingrediente primario sicché, se si deve ritenere che l'informazio-

⁽⁸⁹⁾ Così F. Albisinni, *La Corte di giustizia e l'origine dei prodotti alimentari: un'irrisolta incertezza*, op. cit. L'autore richiama Corte di giustizia, 6 ottobre 1982, causa 283/81, punto 20 della decisione.

⁽⁹⁰⁾ Così Corte Giust. CE, 10 dicembre 2009, Causa C-260/08 HEKO *Industrieerzeugnisse*.

ne sull'origine dell'ingrediente primario debba imprescindibilmente equivalere nella sua «impostazione comunicativa» all'informazione sull'origine della fabbricazione, allora, alla maggior parte della pasta fabbricata in Italia dovrebbe disconoscersi l'origine italiana e riconoscersi l'origine dello Stato o degli Stati di produzione del grano duro, visto che a comporre l'alimento, di italiano rimane solo l'acqua o poco più. Lo stesso, dicasi per l'altro inciso della definizione, che vuole che l'ingrediente primario sia quello associato abitualmente alla denominazione dell'alimento finito dal consumatore, a prescindere dalla sua presenza percentuale nella composizione. Tradotto in elementi concreti, se il consumatore suppone, immagina soggettivamente che il dato alimento sia composto prevalentemente dal dato ingrediente, allora l'operatore sarebbe obbligato a fornirne l'informazione sulla sua origine se è diversa dal paese nel quale ha fabbricato quel prodotto.

Ci si interroga allora, e non si può non farlo, sul quale sarebbe il criterio oggettivo sulla base del quale, sarebbe possibile individuare l'associazione abituale che il consumatore fa di un dato ingrediente ad un dato prodotto: indagini demoscopiche di massa, pubbliche, private, chi ne certifica la veridicità e, vista la costante evoluzione delle preferenze di consumo, con quale frequenza temporale.

Secondo l'Autorità, l'ingrediente generalmente associato alla denominazione della pasta nella percezione dei consumatori è il grano duro, che ne rappresenta la componente fondamentale, perché secondo un'indagine svolta dalla Commissione Europea⁹¹ nel 2014, il 57,9% dei consumatori italiani considera «molto importante» l'indicazione in etichetta del luogo di coltivazione del grano duro utilizzato per produrre la pasta, mentre un ulteriore 33,8% la considera «importante».

Di per sé, già pare singolare che, per un provvedimento adottato negli ultimi giorni del 2019, si

richiami una indagine sulle preferenze dei consumatori datata di ben cinque anni ma ciò che più rileva è che, a ben vedere, quello studio indagava sull'importanza che gli italiani attribuiscono alla presenza dell'indicazione del luogo di coltivazione del grano duro in «etichetta» e non nello «stesso campo visivo» dell'origine del prodotto finito, ed è indubitabile che nel caso in esame, l'indicazione della provenienza UE/non UE del grano fosse presente in etichetta, dato che, secondo la definizione «onnicomprensiva» dell'art. 2, paragrafo 1, del Regolamento (UE) n. 1169/2011, l'etichetta è «qualunque menzione, indicazione, marchio di fabbrica o commerciale, immagine o simbolo che si riferisce a un alimento e che figura su qualunque imballaggio, documento, avviso, etichetta, nastro o fascetta che accompagna o si riferisce a tale alimento».

Le condizioni generate dagli andamenti produttivi del mercato reale, a volte, possono essere caratterizzate da tali peculiari singolarità da consigliare che il soggetto chiamato a verificare la correttezza dell'impostazione comunicativa dell'operatore sull'origine dell'ingrediente primario, in specie l'Autorità, valuti il caso specifico oggetto del suo accertamento con un approccio che tenga conto anche di eventuali specificità concrete che richiedano un certo grado di flessibilità interpretativa. Nella realtà, infatti, accade che in un alimento, prodotto in un dato paese con ingredienti originari di altri differenti Paesi, nessun ingrediente raggiunga una presenza percentuale pari o superiore al 50% tale da poter essere primario e, anche in tal caso, applicando asetticamente la previsione normativa, il consumatore dovrebbe essere informato sulla diversa origine tra prodotto finito e ingrediente primario. Se si scegliesse di fornire l'informazione generica «il paese d'origine dell'ingrediente primario di questo alimento è diverso dal luogo d'origine o provenienza dell'alimento stesso» il consumatore, di fatto, posto che non

⁽⁹¹⁾ Study on the mandatory indication of country of origin or place of provenance of unprocessed foods, single ingredient products and ingredients that represent more than 50% of a food, op. cit.

esiste un ingrediente primario, non avrebbe l'informazione sull'origine di ingredienti percentualmente molteplici e resterebbe disinformato sul dato reale che non esiste un ingrediente primario, se, invece, si preferisse considerare ingrediente primario una somma di ingredienti idonea a raggiungere la percentuale indicata e si decidesse conseguentemente, di indicare l'origine di tale ingrediente primario «convenzionale», la scelta dell'origine sarebbe compiuta arbitrariamente dal produttore e il consumatore ne resterebbe ancora una volta traviato, ignorando che non esiste un ingrediente primario e che la vera origine del «presunto» ingrediente primario non è univoca. Ancora più surreale, l'ipotesi nella quale, il consumatore per sua percezione personale, creda che l'ingrediente primario dell'alimento, sia differente da quello che invece è realmente l'ingrediente primario per presenza percentuale (superiore al 50%). È davvero difficile immaginare in tale ultimo caso, quale, in ossequio ai suoi obblighi, l'operatore dovrebbe indicare come ingrediente primario. La potenziale ambiguità del sistema sembrerebbe purtroppo, non aver trovato nessuna conciliazione apprezzabile nel procedimento in rassegna, all'esito del quale, è come se l'accertatore avesse di fatto sancito una sorta di diritto del consumatore ad essere esonerato dal ruotare la confezione del pro-

dotto e verificarne «qualunque menzione o indicazione» contenuta in etichetta, dalle quali, contestualmente all'indicazione sulla italianità della pasta, avrebbe potuto ricevere l'indicazione sull'origine UE/non UE del grano che la compone.

È chiaro che il consumatore, per compiere una scelta consapevole, abbia il diritto ad essere informato in modo veritiero e corretto, ma è altrettanto scontato che possano tuttavia verificarsi ipotesi in cui le informazioni, pur rese disponibili, non riescano a raggiungere lo scopo, non per la modalità con le quali sono offerte, ma piuttosto perché il consumatore non dispone delle conoscenze o del *background* necessari per esercitare l'opportuno discernimento nella scelta.

Il tema quindi, è anche quello dell'idoneità di un'etichettatura a indurre in errore l'acquirente in relazione alla «capacità di lettura» del consumatore, tema sul quale la Corte di Giustizia Europea⁹², fornendo una interpretazione delle regole di governo sulla stretta relazione sussistente tra la disciplina consumeristica e la realizzazione del mercato unico⁹³, ha sottolineato che la valutazione vada compiuta con riferimento all'aspettativa presunta di un consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto circa l'origine⁹⁴.

Lo stesso legislatore europeo⁹⁵ nel puntualizzare

(⁹²) Corte Giust. CE, sentenza del 10 settembre 2009, Causa C-446/07, Alberto Severi c. Regione Emilia Romagna, punto 61 e giurisprudenza ivi citata: «Ai fini della valutazione dell'idoneità di un'etichettatura a indurre in errore l'acquirente, il giudice nazionale deve basarsi essenzialmente sull'aspettativa presunta, in riferimento a detta etichettatura, di un consumatore medio normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto circa l'origine, la provenienza e la qualità del prodotto alimentare, essendo essenziale che il consumatore non sia indotto in errore e portato a considerare, erroneamente, che il prodotto abbia un'origine, una provenienza o una qualità diverse da quelle che ha realmente». Nello stesso senso, Corte Giust. CE, del 4 giugno 2015, Causa C-195/14, Teekanne, punto 36.

(⁹³) In argomento, C. Camardi, *Pratiche commerciali scorrette e invalidità*, in *Obbligazioni e Contratti*, 2010, p. 408, il quale chiarisce che: «Il diritto dei consumi tenderebbe ad allontanarsi dal modello di un diritto privato dei consumatori, per avvicinarsi ad un modello sempre di più di diritto delle imprese e del mercato».

(⁹⁴) Il profilo di un individuo mediamente avveduto non rappresenta una novità nello scenario europeo, originando dalla giurisprudenza relativa alla libera circolazione delle merci e dei servizi per trovare espresso riconoscimento nelle sentenze relative alla tutela dei marchi e delle denominazioni dei prodotti. Un consumatore attento ed informato che ha costituito l'elemento di base per valutare la compatibilità di una certa normativa nazionale con l'art. 28 TCE (ora art. 34 TFUE), affinché sia sempre salvaguardata l'integrazione del mercato. In argomento: Corte Giust. CE, del 20 febbraio 1979, Causa C-120/78, in *Racc.*, 1979, p. 649 ss.; Corte Giust. CE, del 2 febbraio 1994, Causa C-315/92, in *Racc.* 1, 1994, p. 317 ss.; Corte Giust. CE, del 18 maggio 1993, Causa C-126/91, in *Racc.* 1, 1993, p. 2361 ss.; Corte Giust. CE, del 6 luglio 1995, Causa C-470/93, in *Racc.* 1, 1995, p. 1923 ss.

(⁹⁵) Considerando n. 18 della Direttiva (CE) 2005/29. Nella Direttiva il legislatore ha fornito i parametri del rapporto impresa-consumatore, disciplinando l'atto di consumo nel suo aspetto dinamico, attraverso l'introduzione di un criterio di valutazione sostanziale dell'operato del professionista e l'estensione di tale criterio a tutta la vicenda negoziale a partire dalla sollecitazione commerciale che il professionista esercita quando entra in contatto con il consumatore cooptando il suo interesse per veicolarlo verso una data scelta economica.

che la «medietà» del consumatore vada valutata «tenendo conto dei fattori sociali, culturali e linguistici», ha precisato che «la nozione non è statica» e che dunque, gli organi giurisdizionali e le autorità nazionali dovranno esercitare la loro facoltà di giudizio, tenendo conto, nelle loro decisioni relative ai rapporti tra professionisti e consumatori, della giurisprudenza della Corte di Giustizia, per determinare la reazione tipica del consumatore medio nella fattispecie.

Com'è abbondantemente noto⁹⁶ con la «medietà» il legislatore ha compiuto una fondamentale scelta di politica legislativa, perché sceglie di non garantire una tutela a tutti i costi, bensì di richiedere, a fronte delle tutele fornite, un adeguato senso di responsabilità da parte dell'individuo che nel momento in cui si appresta a compiere le proprie scelte, cessa di essere persona fisica e diventa consumatore che ha il dovere di essere informato, attento ed avveduto. La conseguenza non può che essere l'implicita esclusione dalla sfera di protezione dei soggetti inescusabilmente distratti o disinformati, ovvero che inavvedutamente subiscono la persuasione comunicativa dell'operatore professionale⁹⁷.

Una prospettiva nella quale, il rischio della scelta, è trasferito sullo stesso consumatore chiamato a decodificare la comunicazione, che «sempre meno potrà giustificarsi di non aver letto, non

essere stato avveduto o poco informato»⁹⁸. Prospettiva fornita dalla stessa Corte di Giustizia nel noto caso relativo ad una etichetta riportante l'indicazione «*naturalmente pura*»⁹⁹.

8.- Conclusioni

Nel caso specifico della pasta, alimento tradizionalmente identitario di italianità a fronte di una comunque esistente «responsabilità anche del consumatore», se attraverso l'adozione di un provvedimento, si determina che a caratterizzare l'alimento nella percezione di chi lo acquista, sia l'origine dell'ingrediente primario piuttosto che l'origine del prodotto finito, attribuita invece dalla sua ultima trasformazione sostanziale realizzata con metodi, tecniche e conoscenze secolari tradizionalmente ritenute «patrimonio nazionale», si corre probabilmente il rischio di sbilanciare l'equilibrio, perseguito dal legislatore europeo, nella interazione tra le istanze di protezione degli interessi dei consumatori e l'esigenza di tutelare la concorrenzialità nel mercato interno, terreno di confronto di interessi differenti e valori confliggenti, che necessita della garanzia che la logica della solidarietà non si pieghi al servizio delle esclusive ragioni economiche e che ci sia il giusto temperamento tra garanzie e cooperazione, da un

⁽⁹⁶⁾ In dottrina, sulla definizione e l'impiego della nozione di consumatore medio: A. Antonini, *Marchi comunitari, similitudini e protezione del consumatore*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2005, p. 876 ss.; L. Biglia, *Il marchio di forma nella giurisprudenza della Corte di Giustizia CE*, in *Riv. Dir. Ind.*, 2004, p. 399 ss.; G. Bonelli, *Marchio recettivo e consumatore medio*, in *Dir. Ind.*, 2001, p. 259 ss.; G. Martiello, *Vendita di prodotti industriali con segni mendaci*, in *Studium iuris*, 2003, p. 1114 ss.; G. Parodi, *Tendenze attuali della comunità economica europea nel settore della tutela dei consumatori*, in *Giur. Merito*, 1980, p. 965 ss.; S. Perugini, *Pubblicità ingannevole e annullamento del contratto*, in *Giur.it.*, 2005, p. 837 ss. A. Saccomani, *Le nozioni di consumatore e di consumatore medio nella direttiva 2005/20/CE*.

⁽⁹⁷⁾ Si segna così il passaggio dalla protezione del consumatore quale soggetto passivo per antonomasia, alla concezione del consumatore quale operatore economico attivo. In argomento E. Minervini, L. Rossi Carleo (curr.), *Le pratiche commerciali sleali. Direttiva comunitaria ed ordinamento italiano*, 2007, Milano, p. 141 ss.

⁽⁹⁸⁾ Così 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, p. 23.

⁽⁹⁹⁾ Corte Giust. CE, del 4 aprile 2000, Causa C-465-98, Verein gegen Unwesen in Handel und Gewerbe Köln e V c. Adolf Darbo AG. La Corte ha valutato non ingannevole l'indicazione *naturalmente pura* utilizzata nell'etichetta di una confettura di fragole contenente una sostanza gelificante accanto a residui di sostanze chimiche, sull'assunto che l'acquirente prima di decidere prende visione della lista degli ingredienti e che il rischio sarebbe minimo se i residui siano inferiori ai limiti di tolleranza autorizzati. In dottrina v. L. Gradoni, *Una marmellata contaminata dichiarata «naturalmente pura» non trae in inganno il consumatore*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, II, p. 40.

⁽¹⁰⁰⁾ Si vedano al riguardo: P. Perlingieri, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, III, Napoli, 2006; G. Alpa, *Strumenti privatistici ed esigenze economiche. Ipotesi sintomatiche di interventi correttivi, adesivi o distorsivi delle regole del mercato*, in *Soc. dir.* 17, 1990, p. 7 ss.; G. Oppo, *Impresa e mercato*, in *Riv. dir. civ.* 1, 2001, p. 429 ss.; A. Sen, *Etica ed economia*, Roma - Bari 2006.

lato, e negoziazione impari e conflittualità, dall'altro¹⁰⁰. Si corre il rischio di esacerbare il ruolo del professionista e costruire una sorta di categoria di «responsabilità rafforzata dell'operatore alimentare», che non è più solo, doverosamente obbligato ad informare il consumatore della diversa origine del grano duro rispetto a quella della pasta, ma dal quale si pretende diventi una specie di tutore legale di un consumatore, soggetto profano, sprovvisto, disinformato e quasi inanimato.

Se con l'apposizione in etichetta dell'informazione sull'origine UE/non UE del grano impiegato per la produzione, seppur fuori dallo stesso campo visivo nel quale si indica la italianità del prodotto, come desiderato dalla norma, si dice comunque al consumatore che «il paese d'origine dell'ingrediente primario di questo alimento è diverso dal luogo d'origine o provenienza dell'alimento stesso», allora probabilmente lo scopo informativo per consentire l'esercizio di una scelta consapevole è stato conseguito e perché si realizzi compiutamente, è sufficiente che il consumatore, che deve presumersi informato ed attento, si «animi» e avvedutamente, cerchi l'informazione nell'etichetta considerata nella sua interezza, semplicemente ruotando la confezione al momento dell'acquisto presso il punto vendita o sulla piattaforma di vendita online. Il caso in esame, in ragione della sua caratterizzante problematica insita nell'obbligo di informare il consumatore sull'origine dell'ingrediente primario, che è anche l'unico nella lista degli ingredienti insieme all'acqua, non sembra nemmeno altresì inquadrabile nei nuovi parametri con i quali la Corte di Giustizia¹⁰¹ sembrerebbe aver smentito la

precedente prospettiva¹⁰² (fornita nel caso dell'etichetta «naturalmente pura») sostenendo che seppur è vero che il consumatore interessato all'acquisto si incarica della lettura delle indicazioni obbligatorie riportate in etichetta, tuttavia ogni volta che le modalità di presentazione possono suggerire, tramite diciture o figurazioni, la presenza di un ingrediente che però in realtà è assente, l'elenco appare idoneo ad indurre in errore sulle caratteristiche del prodotto.

Evidentemente non è questo il caso, così come pure esso non pare altrettanto riconducibile agli indirizzi delineati da alcune decisioni delle Corti Amministrative nazionali¹⁰³, alle quali pure l'Autorità ha fatto ricorso nella sua decisione, che hanno qualificato come ingannevole la comunicazione enfatica posta nella parte frontale della confezione, della frittura di una patatina in olio d'oliva quando nella realtà, la patatina era frita «anche» in olio d'oliva, ma unitamente ad altri oli di semi e la corretta informazione, poteva essere acquisita dal consumatore solo attraverso la lettura della lista degli ingredienti posta nel retro della confezione. Anche in questo caso, non si tratta di una specifica prospettiva giurisprudenziale focalizzata sull'importanza dell'informazione sull'origine dell'alimento, ma piuttosto sulla sua preparazione e composizione.

Nel caso in esame, invece guardando all'essenziale della questione, l'Autorità era chiamata a valutare se al consumatore fossero state fornite tutte le informazioni, sia sull'origine dell'ingrediente primario che del prodotto finito, necessarie per compiere una scelta consapevole.

L'obbligo informativo «essenziale» sull'origine,

⁽¹⁰¹⁾ Corte Giust., 4 giugno 2015, Causa C-195-14, Bundersverband der Verbraucherzentralen und Verbraucher-verbände – Verbraucherzentralen Bundersverband e V. c. Teekanne GmbH & Co KG. In dottrina v. I. Canfora, *Informazioni sugli alimenti e pratiche ingannevoli. Quando l'elenco degli ingredienti non è sufficiente a tutelare il «consumatore medio»*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, II, p. 196.

⁽¹⁰²⁾ In questi termini, si legga S. Masini, *Informazioni e scelte del consumatore*, in, *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'unione europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, Milano, 2021, p. 301.

⁽¹⁰³⁾ Cons. St., Sent. n. 1167/2019 - Amica Chips: «Appare oggettivamente ingannevole la pubblicità in merito alla quantità di olio di oliva utilizzato per friggere la patatina, atteso che la presenza di olio di oliva è enfatizzata in modo evidente sulla parte della confezione che, per essere frontale, contiene i claim che subito e più incisivamente colpiscono l'attenzione del consumatore il quale, se non approfondisce la propria indagine visiva ruotando la confezione e andando ad analizzare le specifiche quantità e presenza dei singoli ingredienti fino a scoprire la quantità di olio di oliva presente, peraltro in entità non significativa e rappresentata graficamente con dimensioni del carattere molto diverse rispetto a quelli utilizzati sul fronte della confezione e recanti il richiamo alla presenza di olio di oliva, portando a credere il consumatore che la frittura avvenga esclusivamente con utilizzo dell'olio di oliva».

voluta dalla formulazione dell'art. 26, paragrafo 2 del Regolamento (UE) n. 1169/2011, sembrerebbe in fondo essere stato soddisfatto, posto che esso, non è tassativo e sussiste solo in presenza di un pericolo di confusione in merito al paese d'origine o al luogo di provenienza reali dell'alimento, pericolo di confusione scongiurato dall'indicazione fornita dall'operatore della diversa origine del grano «tra le informazioni che accompagnano l'alimento» che sì, di certo, non era immediatamente visibile se si guardava la confezione solo frontalmente, ma era comunque chiara e sicuramente presente tra le informazioni.

Se non si perde di vista il «dovere» del consumatore di partecipare all'esercizio del suo «diritto» ad essere informato, la medesima osservazione può svolgersi con riferimento anche alle più specifiche previsioni del Decreto Interministeriale relativo all'indicazione in etichetta dell'origine del grano duro, posto che, molto pragmaticamente l'operatore in questione ha fornito l'informazione sulla diversa origine del grano duro, (ma) in uno spazio dell'etichetta diverso da quello elettivamente indicato dalla norma nazionale e il contributo attivo richiesto ad un consumatore interessato all'origine, non è consistito nel suo dovizioso scrutinio della lista degli ingredienti, ma nella semplice rotazione dell'etichetta sul lato o sul retro per avere la trasparente e chiara informazione che il grano impiegato avesse un'origine anche - e non solo - differente rispetto alla pasta.

Anche il recente pronunciamento della Grande Sezione della Corte di Giustizia¹⁰⁴, che tocca il delicato tema del rapporto tra origine e diritto internazionale, con riferimento alla provenienza dei prodotti alimentari originari dei territori della Cisgiordania compresa Gerusalemme Est e, delle alture del Golan, occupati dallo Stato di Israele dal 1967, che ha ritenuto che in assenza della specifica indicazione del luogo di provenienza i consumatori potrebbero essere indotti a ritenere che tale alimento, pur proveniente da un insediamento israeliano, provenga, nel caso della Cisgiordania, da un produttore palestinese o, nel caso delle alture del Golan, da un produttore siriano, non fornisce strumenti interpretativi di precisa, peculiare pertinenza in relazione al caso specifico del rapporto di origine tra alimento finito ed ingrediente primario, contribuendo invece in maniera significativa a valorizzare ulteriormente quell'esigenza, già apprezzata¹⁰⁵ che vuole che il consumatore scelga in condizioni di consapevolezza anche in relazione a profili di natura sociale ed etica, oltretutto economici e sanitari.

Invero, la decisione della Grande Sezione, ha senz'altro tracciato le «scelte del consumatore» come una categoria aperta, nella quale devono essere valorizzate le differenze di percezione, anche con riferimento alle qualità immateriali, quali appunto quelle risultanti dalle considerazioni etiche e sociali¹⁰⁶ e in tale prospettiva, la conoscenza dell'origine dell'ingrediente primario che

(¹⁰⁴) Corte Giust., 12 novembre 2019, Causa C-363-18, *Organisation juive européenne - Vignoble Psagot Ltd c. Ministre de l'Économie et des Finances français*. La Corte, argomentando con riferimento alle norme del diritto internazionale umanitario, sostiene che tali territori in questione sono soggetti a una giurisdizione limitata dello Stato di Israele, in quanto potenza occupante, ma dispongono ciascuno di uno statuto internazionale proprio e distinto da quello di tale Stato, rinvia la nozione di «luogo di provenienza», di cui all'articolo 26, paragrafo 2, lettera a), del Reg. (UE) 1169/2011, che rinvia, secondo l'articolo 2, paragrafo 2, lettera g), prima frase, di tale regolamento, al luogo da cui proviene un alimento, ma che non è il «paese d'origine» di quest'ultimo, precisa che tenuto conto di tali elementi, 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. Conclude che in ragione dell'obiettivo del Reg. (UE) 1169/2011 che, come risulta dal suo articolo 1, paragrafo 1, consiste nel garantire un elevato livello di protezione dei consumatori in materia di informazioni sugli alimenti, tenendo conto delle differenze di percezione dei consumatori stessi, l'omissione dell'indicazione che un alimento proviene da un «insediamento israeliano» situato in uno dei territori in questione, può indurre in errore i consumatori, facendo pensare loro che tale alimento abbia un luogo di provenienza diverso dal suo luogo di provenienza reale.

(¹⁰⁵) Sul tema S. Masini, *Diritto all'informazione ed evoluzione in senso «personalista» del consumatore (Osservazioni a margine del nuovo regolamento sull'etichettatura degli alimenti)* in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 57.

(¹⁰⁶) Punti n. 52 e 53 Corte Giust., 12 novembre 2019, Causa C-363-18, *Organisation juive européenne - Vignoble Psagot Ltd c. Ministre de l'Économie et des Finances français*.

compone l'alimento finito, potrebbe rappresentare un criterio sulla base del quale il consumatore, eserciti una scelta di carattere economico, sociale ed anche etico per favorire i produttori locali e nazionali di grano duro. Tuttavia, tale scelta, pienamente rivendicabile anche in ordine a tale categoria di valori, resterebbe preclusa al consumatore solo se l'informazione fosse completamente assente o omessa e non invece, come nel caso della pasta, nel quale l'informazione è presente in etichetta, in uno spazio diverso da quello nel quale è indicata l'origine del prodotto.

«In realtà, non si può non partire da un dato di fatto ineludibile: non tutti i prodotti alimentari sono analoghi, taluni hanno nelle materie prime agricole (o zootecniche) il loro imprinting fondamentale (olio, latte, carni non trasformate, ecc. ecc.). Altri hanno le loro caratteristiche organolettiche correlate principalmente alla attività tecnologica e alle scelte effettuate in sede di produzione e trasformazione. Non partire da questo assunto e da questa suddivisione porta a giungere a conclusioni interpretative non attuabili nel mercato alimentare (come il sostenere che il luogo di produzione di una merendina sia di volta in volta il grano, la soia, il burro o la marmellata)»¹⁰⁷.

Com'è noto e si è già detto, il parametro orientativo sulla base del quale elaborare i criteri per le informazioni da fornire al consumatore è rinvenibile nel *considerando* n. 29 del Regolamento (UE) n. 1169/2011 che, per espressa formulazione, dispone che esse siano fornite anche «sulla base di criteri chiaramente definiti in grado di garantire condizioni eque di concorrenza per l'industria».

In definitiva, alla luce delle considerazioni svolte, la lettura applicativa delle norme sull'origine, tanto più se praticata da un organismo nazionale

come l'Autorità, valutate nel loro insieme ed in una visione funzionalmente regolata sulle dinamiche di un mercato globale caratterizzato da una marcata «ambiguità geografica», spesso impropriamente adoperata quale strumento di subdola concorrenza ai prodotti italiani¹⁰⁸, nel caso di prodotti radicalmente identitari di un Paese come la pasta di semola di grano, dovrebbe condurre alla individuazione di un giusto grado di doverosità informativa sull'origine dell'ingrediente primario.

In caso contrario, il pericolo è quello concreto di condurre il settore pastario italiano nell'ombra dell'*italian sounding*, di danneggiare l'immagine emblematica, anche culturale dell'italianità della pasta e soprattutto, generare il dubbio che in ossequio al rigoroso rispetto delle norme, la pasta debba essere immaginata come un alimento «made in *aliunde*».

ABSTRACT

Il lavoro prende le mosse da alcune decisioni adottate dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato dopo un'indagine svolta nel 2019 finalizzata a valutare la trasparenza delle informazioni offerte al consumatore medio delle indicazioni sulla filiera della pasta da parte di alcuni operatori del settore. L'Autorità ha ritenuto che tali modalità operassero con parole e immagini un richiamo enfatico all'italianità del prodotto, suscitando nel consumatore l'idea ingannevole che l'intera filiera produttiva della pasta fosse italiana mentre per la produzione viene impiegato anche grano di origine estera. Il tema dell'origine dei prodotti alimentari è affrontato alla luce della specifica relazione tra origine dell'ingrediente prima-

⁽¹⁰⁷⁾ Così F. Bruno in *Il diritto alimentare*, op. cit.

⁽¹⁰⁸⁾ Sul tema si veda F. Bruno in *Il diritto alimentare*, op. cit.: «Il cibo mediterraneo è famoso in tutto il mondo per il suo legame a tradizioni locali e per la sua diversità regionale; il fenomeno globale di richiamare l'attenzione del consumatore su alimenti che solo apparentemente integrano le qualità dei prodotti italiani o francesi ormai ha assunto proporzioni economiche rilevanti, che danneggiano fortemente le imprese alimentari di tali Paesi; nella UE -seppur in modo ancora non propriamente completo e con passaggi a volte ambigui - vi è maggior tutela per le filiere alimentari tradizionali con *brand* che sul mercato hanno ormai assunto analogo forza di marchi famosi e distribuiti ben fuori dai confini comunitari».

rio e origine dell'alimento finito, analizzata nel rapporto tra le regole di presentazione dell'alimento fornite dal Regolamento n. 1169/2011, le regole per l'attribuzione dell'origine fornite dal Codice Dogale e i più incisivi pronunciamenti in merito della Corte di Giustizia Europea.

This comment takes as a basis some decisions taken by the Italian Competition and Market Authority (AGCM) after a survey carried out in 2019. The purpose of this investigation was to assess the transparency of the information provided to the average consumer relating to indications on the pasta supply chain. the Authority has considered that such modalities operated with

words and images an emphatic call to the Italianity of the product. According to the Authority, these modalities gave rise to the misleading idea in consumers that the entire production chain of pasta was Italian while, for its production, wheat of foreign origin is also used. The issue of the origin of foodstuffs is addressed in the light of the specific relationship between the origin of the primary ingredient and the origin of the finished food. For this purpose, the analysis was carried out considering the relationship between the rules of presentation of food provided by Regulation No. 1169/2011, the rules for the attribution of origin provided by the Doge Code and the most incisive rulings on the subject of the European Court of Justice.

Recensioni

L'*International Law Association* presenta il suo Libro bianco su Agricoltura e Alimentazione

In occasione del 150^{esimo} anniversario dell'*International Law Association* (1873 - 2023) sono stati pubblicati ventiquattro Libri bianchi (<https://www.ilaparis2023.org/en/white-paper>), ognuno dedicato alle grandi sfide del XXI Secolo. Ciascun Libro, la cui redazione è stata affidata dall'Associazione ad esperti dello specifico settore aventi differenti background professionali, spinge a domandarsi quale società futura si voglia costruire e quale ruolo debba assumere il diritto internazionale del domani.

Il primo Libro bianco si occupa di Agricoltura e Alimentazione (<https://www.ilaparis2023.org/wp-content/uploads/2022/08/Alimentation-EN.pdf>), non solo a testimonianza di un centrale interesse per queste materie, ma anche a porre in assoluto risalto le problematiche che le riguardano e la conseguente urgenza di trovare soluzioni.

Il volume parte, infatti, dal constatare come la filiera agroalimentare e i sistemi alimentari siano di fronte ad una crisi profonda, che la pandemia da Covid-19 e, più di recente, la guerra in Ucraina hanno soltanto accentuato. Le problematiche legate al mondo del cibo e della sua produzione infatti sono complesse, profonde, e di portata globale: dalla sicurezza alimentare, causa di fame e denutrizione mai eradicata, alla malnutrizione e l'obesità, dalla contaminazione del cibo alle malattie di origine alimentare, fino a quelle non trasmissibili, come il diabete o le malattie cardiovascolari; a ciò si aggiunga la sempre crescente pressione dell'agricoltura su acqua, suolo e terra, con conseguente perdita di biodiversità e produzione di gas serra.

Il Libro bianco presenta notevoli profili di originalità ed interesse, che già si evincono dalla sua struttura, articolata in tre sezioni.

La prima sezione è dedicata alle varie fonti di diritto internazionale che, direttamente o indirettamente, riguardano il mondo dell'agricoltura e l'alimentazione, evidenziando come la loro abbondanza non abbia comunque posto fine alle problematiche che interessano la materia. Tale sezione si presenta come un articolato strumentario, di grande utilità per l'operatore, in cui sono elencati fonti generali e speciali. Le fonti generali sono divise tra quelle di *hard law* (dal Patto internazionale relativo ai diritti economici, sociali e culturali del 1966 all'Accordo di Parigi del 2015) e quelle di *soft law* (tra cui Dichiarazioni adottate al termine di summit e conferenze internazionali, come l'Agenda 2030 del 2015, Dichiarazioni di Capi di stato e di governo, Linee guida volontarie promosse dalla FAO, Risoluzioni dell'Assemblea generale o del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite). Le fonti speciali poi riguardano settori specifici, come i diritti umani e il commercio internazionale (dall'Accordo di Marrakesh, l'Accordo sugli aspetti commerciali dei diritti di proprietà intellettuale - TRIPs, l'Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie - SPS, l'Accordo sugli ostacoli tecnici agli scambi commerciali - TBT, l'Accordo WTO sull'agricoltura, alle norme e standard volontari, fino al diritto internazionale umanitario, del lavoro, degli investimenti).

La seconda sezione è dedicata alle sfide che interessano ed interesseranno l'agricoltura e l'alimentazione da oggi al 2050, ricostruite sulla base dei diversi studi prospettici.

Le sfide individuate sono suddivise in: sfide economiche (comprendenti: crescita economica, crisi economiche, produttività e innovazione del settore agroalimentare, investimenti per i sistemi alimentari, sussidi all'agricoltura, fluttuazione e volatilità dei prezzi, povertà e disuguaglianze), sfide ambientali e climatiche, sfide per la salute (comprendenti: malattie, resistenza antimicrobica, scandali e frodi alimentari, pandemie e rischi emergenti) e sfide geopolitiche (comprendenti: legami tra economia e geopolitica, conflitti e guer-

re e controllo delle risorse) (Tabella n. 1).

A ciascuna sfida individuata sono associati specifici rischi e le possibili interazioni tra i fattori di rischio (Tabella n. 2).

Si passa poi ad analizzare lo studio della FAO "The Future of Food and Agriculture. Alternative pathways to 2050", il quale descrive tre possibili scenari futuri attorno a quattro nodi cruciali per la sicurezza alimentare: il cambio di diete alimentari, l'aumento della produzione agricola nel rispetto del numero limitato di risorse naturali (in particolare acqua e terra), la povertà e le disuguaglianze, il cambiamento climatico.

Il primo scenario, c.d. *Business as usual*, si verificherebbe se di fronte a tali problematiche nessun cambiamento fosse attuato; il secondo scenario, c.d. *Toward sustainability scenario*, mostra la via verso una produzione di cibo sufficiente a sfamare la popolazione mondiale, prodotto nel rispetto dell'ambiente; il terzo scenario, c.d. *Stratified societies scenario*, quello più catastrofico, vedrebbe invece aumentare il divario sociale tra chi ha accesso al cibo e chi ne è escluso.

Si evidenzia dunque che il verificarsi di uno scenario anziché un altro dipende sia delle politiche che verranno adottate, sia dai comportamenti dei vari attori coinvolti nella filiera agroalimentare.

La terza ed ultima sezione, mettendo a sistema le prime due, inquadra le domande che attendono il diritto internazionale del domani e fornisce primi spunti di riflessione.

Si parte dall'assunto che a mancare non sono gli strumenti di diritto internazionale, essendocene oggi più che in ogni altro tempo, quanto piuttosto delle risposte comuni.

Tuttavia, in un mondo sempre più multipolare, segnato dalla crisi del multilateralismo e da una sempre più sfocata distinzione tra settore pubblico e privato, in cui le grandi imprese, ricorrendo a standard, creano un loro diritto e indeboliscono il monopolio degli Stati sulla scena mondiale, si assiste ad una generale sfiducia nella capacità del commercio internazionale di garantire sicurezza alimentare e il diritto internazionale si ritrova ad essere frammentato tra organizzazioni altamente settoriali e negoziati in settori troppo specifici.

In proposito, si riflette sulla necessità di porre fine a negoziati e politiche a compartimenti, impermeabili a influenze esterne, insistendo per una liberalizzazione dei mercati che tenga in considerazione i diritti umani, come già suggerito dalla Carta dell'Avana, o per negoziati in cui i tre pilastri della sostenibilità vengano trattati congiuntamente.

Sul fronte del commercio e mercato internazionale, inoltre, si discute sulla tenuta della teoria dei vantaggi comparati, evidenziando che se, da una parte, gli scambi tra Stati possono ottimizzare l'utilizzo e il costo delle risorse, dall'altra, però, l'iperspecializzazione crea dipendenza dall'import, soprattutto nei Paesi più poveri. Parimenti viene messa in discussione l'idea che i prezzi dei prodotti agricoli si stabilizzino per il solo gioco del mercato internazionale, insistendo invece per la riscoperta della cooperazione tra Stati e per l'introduzione di una "agricultural exception" in ambito WTO, così da riuscire ad assoggettare il commercio di prodotti agricoli ai pilastri dello sviluppo sostenibile.

Da ultimo, ci si sofferma sul ruolo delle imprese multinazionali che, in quanto soggetti di diritto privato, non sono vincolate alle regole e ai controlli in ambito WTO. In tal senso si analizza la possibilità di contenerne il potere di mercato, soprattutto laddove la posizione di oligopolio in cui si vengono a trovare le grandi aziende sia utilizzata a discapito delle più piccole, circostanza che si teme possa essere accentuata dall'utilizzo sempre più penetrante della tecnologia in agricoltura. Si riflette inoltre sul peso politico e il potere normativo nelle mani di attori privati, ragionando sul ruolo degli standard privati di sostenibilità, i quali, andando oltre la normativa minima, da una parte, garantiscono al consumatore un prodotto di più elevata qualità e facilitano ed incoraggiano lo scambio di beni ottenuti nel rispetto di determinati principi, dall'altra, però, determinando un aumento dei costi di produzione, possono creare nuove barriere al mercato. Si insiste dunque per una partnership pubblico-privata. Infine, si invita ad una maggiore responsabilità sociale e ambientale delle imprese transnazionali, sia garantendo al consumatore più informazioni, così da garantire una

concorrenza più effettiva, sia incoraggiando investimenti più responsabili, dunque sostenibili.

L'elaborazione di questa terza parte rappresenta peraltro un ulteriore elemento di originalità del volume, in quanto frutto delle risposte che i membri del Comitato direttivo hanno rivolto a quaranta portatori di interesse (elencati nell'Allegato 2), in rappresentanza di differenti territori, culture e ambiti di appartenenza. Tra le diverse personalità, infatti, figurano rappresentanti del comparto agricolo e dell'industria alimentare, esponenti del mondo accademico e politico, di ONG, provenienti da tutto il mondo, cui sono state rivolte domande sul rapporto tra diritto internazionale e diritto interno e sul legame tra agricoltura, ambiente e sicurezza alimentare.

Questa complessa opera ricognitiva dimostra la necessità di uno sforzo collettivo, di un lavorare

insieme, quale unico metodo per raggiungere soluzioni condivise ed efficaci.

In conclusione, il Libro bianco presentato dall'*International Law Association* permette di osservare da una prospettiva originale le sfide che interesseranno l'agricoltura e i sistemi alimentari attraverso la lente del diritto internazionale del domani. Nella consapevolezza che problematiche mondiali richiedono impegni comuni e soluzioni interconnesse, il volume fornisce all'operatore del diritto e allo studioso strumenti da utilizzare e quesiti cui rispondere, sollecitando con spunti di riflessione e proposte concrete.

Diamante Barbarossa

