

## 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](mailto: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.