Associazione Italiana Diritto Alimentare
AIDA IFLA
Italian Food Law Association

rivista di diritto alimentare

www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]

Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

Sommario

Editoriale

Luigi Costato

Accesso al cibo e politiche di sostegno 1

Il Convegno di Firenze del 10 dicembre 2021

Silvia Bolognini

La giurisprudenza della Corte di Giustizia nel sistema di tutela delle I.G. 6

Nicola Lucifero

Il modello europeo sulle I.G. dopo l'adesione dell'UE all'Atto di Ginevra 40

Mario Mauro

L'opposizione alle richieste di registrazione di una DOP o IGP o modifica del disciplinare 58

Il Convegno di Rovigo del 10 giugno 2022

Paolo Borghi

"Alimento a rischio", allergeni e altre criticità nella comunicazione alimentare 73

Alessandra Tommasini

Dal nuovo *HACCP Codex* al Reg. (UE) 382/2021 85

Leonardo Fabio Pastorino ed Elisa Tomasella

Il ruolo dell'EFSA per la riduzione di residui di fitosanitari 104

Alice e Alessandro Artom

La strategia EFSA 2027 – Scienza, alimenti sicuri, sostenibilità 120

Luigi Costato

A vent'anni dalla nascita del diritto alimentare europeo 130

Commenti e Note

Francesco Aversano

Sull'*official detention*: raffronti e compatibilità con istituti e modelli 134

Serena Mariani

La "qualità del seme" nella normativa europea 157

Claudio Musciacchio

L'importanza del ruolo informativo della lista degli ingredienti per la tutela del consumatore - il "cioccolato in polvere" 171

Andrea Filocamo

Il vino nell'antica Grecia tra poesia e filosofia 183

Editoriale

Accesso al cibo e politiche di sostegno: una questione risalente

Come accadeva all'epoca dei raccoglitori, anche dopo la scoperta dell'agricoltura la suddivisione equa del cibo fra gli umani restò, e resta anche oggi, un problema insoluto.

Gli antichi imperi sentivano più urgente la necessità di sfamare i sudditi, specie nei grandi raggruppamenti urbani, per l'enorme sproporzione di forze che rendeva difficile il controllo dell'ordine pubblico da parte dell'esiguo numero di guardie reali o imperiali.

Ovviamente l'inurbamento non era istantaneo ma avveniva per gradi; sotto questo aspetto è notevole il verificarsi del fenomeno a Roma, cresciuta per centinaia di anni molto lentamente ma in forte espansione di popolazione dopo le guerre puniche e quelle del II secolo a.C., che comportarono la cattura di moltissimi schiavi che la classe senatoria preferiva usare per i lavori agricoli, specie nel sud Italia. Le distruzioni belliche, l'uso degli schiavi da parte dei grandi proprietari terrieri e l'attrazione esercitata dalla sempre più importante capitale causarono il forte inurbamento, costituito in grande maggioranza da persone in cerca di un protettore e di qualche lavoretto saltuario.

Nel 123 a.C, il tribuno Gaio Sempronio Gracco fece approvare una legge che prevedeva la distribuzione di grano corrispondente a circa 45 chilogrammi e mezzo di pane all'anno a ciascun cittadino povero per un prezzo molto modesto, tale cioè da soddisfare i meno abbienti. Dopo alterne vicende che videro sopprimere e reintrodurre le *frumentationes*, ventitré anni dopo la legge graccana, il tribuno L. Apuleio Saturnino (100 a. C.) fece approvare un'altra legge frumentaria (*Apuleia*), che riduceva ancora il prezzo di vendita del grano, e rendeva quindi le frumentazioni quasi gratuite.

Cicerone insorse dicendo che la misura era tale da incitare il popolo a non lavorare ma, invece, nel 58 a.C. il tribuno della plebe Publio Clodio Pulcro (nobile fattosi adottare da un ramo della sua famiglia plebea, per essere eletto tribuno della plebe a sostegno, teoricamente occulto, dei cesariani) rese gratuita la distribuzione del grano avendo come conseguenza una ulteriore fuga dalle campagne dei contadini che lavoravano nei fondi senatori.

Cesare ridusse l'elenco degli aventi diritto da 320.000 (cifra già ridotta da interventi precedenti) a 150.000, con la sola ammissione alla distribuzione degli uomini. Nerone sospese le *frumentationes* nel 62 d.C. ma poi le riprese, ed esse continuarono ad essere erogate fino alla perdita dell'Egitto cessando, dunque, quasi contemporaneamente alla caduta dell'Impero d'Occidente.

Schiavismo e *frumentationes* costituirono un vero ostacolo allo sviluppo

Associazione Italiana Diritto Alimentare
AIDA IFLA
Italian Food Law Association

rivista di diritto alimentare

www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]

Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

rivista di diritto alimentare

Direttore
Luigi Costato

Vice direttori
Ferdinando Albisinni - Paolo Borghi

Comitato scientifico
Francesco Adornato - Sandro Amorosino - Alberto Germanò - 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

FRANCESCO AVERSANO, Associato Università di Napoli "Federico II"

ALESSANDRO E ALICE ARTOM, Avvocati Foro di Milano

SILVIA BOLOGNINI, Ordinario Università di Udine

PAOLO BORGHI, Ordinario Università di Ferrara

LUIGI COSTATO, Emerito Università di Ferrara

ANDREA FILOCAMO, Ricercatore Università Mediterranea

NICOLA LUCIFERO, Associato Università di Firenze

SERENA MARIANI, Ricercatore Università di Macerata

MARIO MAURO, Ricercatore Università di Firenze

CLAUDIO MUSCIACCHIO, Dottorando Università di Bari

LEONARDO FABIO PASTORINO, Ordinario Università di Verona

ELISA TOMASELLA, Dottore di ricerca

ALESSANDRA TOMMASINI, Ordinario Università di Messina

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 dicembre 2022, e successivamente composto in tipografia.

Il codice etico e le note per gli autori sono disponibili sul sito della Rivista.

tecnologico dell'Impero: Erone inventò una primitiva macchina a vapore che non fu considerata utile, dato che gli schiavi sembravano compiere il suo lavoro in modo più conveniente e pratico; Vespasiano impedì l'uso di un macchinario per sollevare ingenti pesi per non togliere lavoro alla plebe.

Occorre, però, precisare, che i Romani conoscevano profondamente l'arte di costruire, come attestato dai numerosissimi ponti ancora esistenti e funzionanti, straordinari acquedotti come quello di Segovia e come quelli che alimentano ancora Roma con l'acqua di alture lontane, mulini, imbarcazioni, grandi locali coperti da pseudo cupole come il Pantheon, mura di confine come i valli Aureliano e quello Antonino e, in generale, imponenti e solide opere murarie come il Colosseo e le arene di Verona e di Arles.

Erano, anche, formidabili organizzatori, come dimostra la rete stradale che costruirono per collegare le città dell'impero e istituendo, nelle città più importanti, magistrati all'Annona che dovevano assicurare prezzi ragionevoli ai cibi principali. A questo proposito vale la pena di ricordare che arrivarono ad importare dall'Egitto, dalla Sicilia, dalla Sardegna, dal nord Africa fino a 350.000 tonnellate di cereali all'anno sbarcandole ad Ostia a poi a Roma; l'organizzazione dell'Annona a Roma è considerata fra le migliori dell'antichità favorendo, però, un'economia che privilegiava l'assistenza sociale scoraggiando i *cives* poveri ad arruolarsi nell'esercito, costretto a ricorrere sempre più a mercenari scelti fra i "barbari", e cioè fra coloro che premevano alle frontiere per entrare nell'Impero, come accadde specialmente quando mancò denaro e cibo, quest'ultimo per la perdita dell'Egitto.

Ovviamente questa assistenza era largamente zoppicante per la sua incompletezza e, in certo modo, per la sua casualità nella scelta degli assistiti; tuttavia, pur con i suoi limiti, resta un primo esempio di duraturo intervento per garantire l'accesso al cibo, durato circa 600 anni consecutivi.

Luigi Costato

L'editoriale che apre il fascicolo ricorda come sin dai tempi più antichi i governi avvertissero l'esigenza di sfamare i sudditi, specie nei grandi insediamenti urbani, e ciò al fine di garantire l'ordine pubblico che rischiava, altrimenti, di essere turbato dalle ingenti masse dei meno abbienti. Ciò è avvenuto anche a Roma, ove le *frumentatiònes* divennero uno strumento per ottenere il consenso delle masse. Nonostante queste misure si siano rivelate non sempre efficienti e abbiano manifestato forti criticità, l'editoriale sottolinea che non si può negare come esse abbiano costituito una prima forma di intervento governativo per

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

garantire l'accesso al cibo.
In questo fascicolo sono, fra l'altro, pubblicate relazioni e interventi presentati al Convegno di Firenze del 10 dicembre 2021, dal titolo "***La tutela internazionale delle indicazioni geografiche dei prodotti agroalimentari***" organizzato dall'AIDA insieme all'Università degli Studi di Firenze. Altre relazioni presentate al Convegno sono state pubblicate nel fascicolo n. 3-2022.
Silvia Bolognini analizza talune delle principali decisioni della Corte di giustizia che hanno contribuito a meglio delineare il sistema di tutela delle indicazioni geografiche approntato dall'ordinamento giuridico europeo. L'A. rileva, da un lato, che alcune di esse hanno sollecitato una riflessione da parte del legislatore europeo, che si è tradotta in una modifica del dato normativo di riferimento, dall'altro, che è senza dubbio in relazione al disposto delle norme comunitarie e poi unionali che la Corte di giustizia ha inciso in misura maggiore sulla individuazione dei contenuti della tutela riconosciuta alle indicazioni geografiche. In esito all'esame delle principali decisioni, l'A. sottolinea che, nell'ordinamento giuridico europeo, il sistema di tutela delle indicazioni geografiche registrate ha conosciuto un vero e proprio processo evolutivo, che ne ha determinato il progressivo rafforzamento.
Nicola Lucifero esamina l'adesione dell'UE all'Atto di Ginevra dell'Accordo di Lisbona per la protezione internazionale delle IGs, attraverso tre ordini principali di riflessioni che riguardano le fonti e la loro gerarchia; la normativa di riferimento prevista dall'Atto di Ginevra e dal regolamento euro-unionale; l'interdipendenza tra l'Atto di Ginevra, l'Accordo TRIPs e gli accordi di libero scambio stipulati tra l'UE e gli Stati terzi, compresi quelli in corso di definizione. L'A. pone in rilievo, in particolare, il ruolo svolto dall'Atto di Ginevra nel contesto del sistema internazionale e, specificamente, della normativa sulle IG, anche in base alla prospettiva tracciata dai richiamati accordi di libero scambio finora stipulati tra l'UE e gli Stati terzi, sempre soggetti a revisione.
Mario Mauro ricostruisce la disciplina in materia di opposizione alla registrazione e modifica delle DOP e IGP, alla luce degli orientamenti della Corte di giustizia, e tenuto conto delle novità introdotte dal Reg. (UE) 2021/2117, che distingue tra modifiche unionali e ordinarie, gestite queste ultime dai singoli SM, decisamente più snelle delle precedenti. In tale ambito l'A. ricostruisce la nozione europea di interesse legittimo, quale presupposto per ottenere tutela nel quadro giuridico vigente.
Il fascicolo contiene, inoltre, alcune relazioni e interventi presentati al Convegno AIDA di Rovigo del 10 giugno 2022 dal titolo "***Esperienze, prospettive e criticità del diritto alimentare dell'oggi, a vent'anni dal regolamento (CE) n. 178/2002***".
Paolo Borghi prende le mosse da una norma cruciale del Reg. (CE) n. 178/2002, l'art. 14, che può rappresentare un esempio di come questo regolamento, nonostante l'ampiezza dell'oggetto e degli obiettivi, proponga ancora oggi, a vent'anni dalla sua adozione, rilevanti incertezze. Uno dei passaggi più complessi è costituito dalla definizione di "alimento a rischio", contenuta appunto nell'art. 14, specie con riguardo all'ambito applicativo dell'alimento "inadatto al consumo umano" che lascia spazi discrezionali molto ampi alle Autorità di controllo ed all'Autorità giudiziaria. L'A. sottolinea altresì che la disposizione di cui al par. 6 dell'art. 14 (sulla presunzione di pericolosità dell'intero lotto di alimenti a rischio) risulta tuttora priva di strumenti applicativi efficaci, almeno in Italia; che rimane controverso il rapporto tra la nozione di "alimento a rischio", la normativa sugli allergeni e quella sull'informazione al consumatore contenuta nel Reg. (UE) n. 1169/2011; e che non è facile, infine, individuare gli obblighi dell'O.S.A., con rilevanti esiti sul sistema sanzionatorio.
Alessandra Tommasini indaga su come la tematica della sicurezza, nelle sue principali declinazioni (degli approvvigionamenti, igienico-sanitaria, informativa), sia stata reinterpretata nel corso degli ultimi anni, anche in considerazione delle strategie perseguite a livello internazionale ed europeo. L'A. pone in rilievo i risultati incerti seguiti al Reg. (UE) 2019/1381 che, nel ridisegnare il ruolo dell'EFSA nel processo di analisi del rischio, ha tentato di incidere sulla necessità di una comunicazione più chiara in

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

linea con gli elevati standard di trasparenza dell'UE. A parere dell'A., maggiormente efficace, anche se non esente da alcune criticità, è la normativa emanata -a modifica del Reg. (CE) n. 852/2002- con riguardo ai profili igienico-sanitari degli alimenti dal Reg. (UE) 2021/382 che, recependo le linee guida pervenute dal *Codex Alimentarius*, ha reso obbligatoria la cultura della sicurezza alimentare, attribuendo all'O.S.A. il compito di diffondere comportamenti virtuosi all'interno dell'impresa sotto il suo controllo. La valutazione dell'A. è che molte delle numerose disposizioni susseguitesi negli ultimi venti anni non siano state adeguatamente ponderate, con conseguenti ulteriori complicazioni del quadro normativo, e con persistenti irrisolti dubbi sul piano applicativo, e criticità accentuate dal non sempre facile e/o fattibile coordinamento delle strategie internazionali ed europee con le singole politiche nazionali, soprattutto a causa degli eventi degli ultimi anni (dalla pandemia da Covid-19 al conflitto in Ucraina).
Leonardo Fabio Pastorino ed Elisa Tomasella indagano sul ruolo svolto dall'EFSA per la riduzione dei residui di fitosanitari negli alimenti. L'Autorità fornisce alla Commissione, nonché agli Stati membri, un efficace supporto nella valutazione del rischio nei procedimenti relativi all'approvazione delle sostanze attive e all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari, e nella determinazione dei limiti massimi di residui di antiparassitari negli alimenti e nei mangimi, con un significativo ruolo che investe non soltanto l'alimento in sé ma anche l'esercizio dell'attività agricola. Gli A. analizzano i procedimenti che vedono il coinvolgimento dell'EFSA, di cui descrivono le funzioni finalizzate al raggiungimento di una più efficace politica pubblica in materia, ponendo in rilievo la centralità del ruolo assegnato all'Autorità al fine di indicare agli agricoltori la direzione da seguire, orientando verso modelli più sostenibili, per una più ampia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.
Alice e Alessandro Artom ripercorrono le tappe dell'evoluzione dell'attività dell'EFSA, dalla sua istituzione con il Reg. (CE) n. 178/2002 alle modifiche introdotte dal Reg. (UE) n. 2019/1381, di cui gli A. esaminano l'art. 8 *quater* che prevede l'adozione, mediante atti di esecuzione, di un Piano generale sulla comunicazione del rischio da parte della Commissione, attualmente in corso. L'analisi inizia dai casi dei "cetrioli spagnoli" e della "carne di cavallo", per poi richiamare il manuale di comunicazione del rischio dell'EFSA e successivamente l'attività della Commissione con la *Refit evaluation* e le modifiche al Regolamento n. 178/2002. Gli A. analizzano i quattro rapporti per l'elaborazione del Piano generale sulla comunicazione del rischio, e la strategia EFSA 2027, adottata il 24 giugno 2021.
Luigi Costato, nel trarre le file della giornata di studio svoltasi a Rovigo, delinea il percorso evolutivo del diritto alimentare, come disciplina separata dal diritto agrario, seppur nata nel suo alveo. L'A. ricostruisce il cammino svolto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia a partire dagli anni '60 (con la nota sentenza *Van Gend en Loos*), per arrivare alla sentenza *Cassis de Dijon* che ha introdotto il principio del mutuo riconoscimento che ha scolpito efficacemente la nozione di "misura di effetto equivalente" senza trascurare la giurisprudenza successiva sulle denominazioni. Nella disamina che conduce, egli si sofferma sulle ragioni che hanno condotto al Reg. (CE) n. 178/2002, i cui vent'anni sono celebrati dal Convegno di Rovigo e che costituisce una pietra miliare nel processo di costruzione del diritto alimentare europeo.
Nella sezione "***Commenti e Note***", Francesco Aversano commenta la sentenza del TAR Piemonte, Sez. I, n. 589/2022. La pronuncia offre l'occasione di riflettere non solo sulla natura e sulla portata del blocco ufficiale durante le attività di vigilanza, ma anche sui confini della giurisdizione e sulla collocazione dell'istituto nel contesto del sistema del diritto alimentare, mettendo a confronto le procedure amministrative di controllo, imperniate sugli schemi della l. n. 689/81 e del d.lgs.vo n. 27/2021, con i modelli proposti dal Reg. (UE) 2017/625 sui controlli ufficiali. Ne emergono le implicazioni legate all'applicazione dell'*official detention* nelle situazioni di sospetto o di non conformità. L'A. sottolinea come si tratti di una misura di rilievo, spendibile nell'ambito delle azioni che le autorità possono realizzare tenendo conto dei modelli europei e dei principi di proporzionalità e ragionevolezza.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

Serena Mariani analizza il concetto di "qualità del seme" nel contesto della normativa unionale in materia di commercializzazione di materiale riproduttivo vegetale. Il quadro normativo vigente, adottato a partire dagli anni '60 del XX secolo, ha come principale scopo l'incremento della produzione agricola. L'A. sottolinea che la normativa in materia appare datata, talvolta frammentaria, e inadeguata, nella misura in cui non prende in considerazione gli obiettivi di sviluppo sostenibile e la necessità che il materiale riproduttivo vegetale risponda efficacemente alle sfide poste dal cambiamento climatico. Dopo una falsa partenza nel 2014, la Commissione si appresta a una nuova proposta di revisione della normativa in vigore che sarà l'occasione per declinare il requisito di "qualità del seme" in termini non solo produttivi ma anche sostenibili, alla luce degli obiettivi posti dalla Strategia *Farm to Fork*.
Claudio Musciacchio traccia un quadro della normativa vigente sulle denominazioni di vendita relative ai prodotti di cacao e di cioccolato destinati all'alimentazione umana, leggendo una recente decisione della Corte di Giustizia, alla luce della generale giurisprudenza in tema di prodotti alimentari. Nella decisione commentata dall'A., la Corte si sofferma ancora una volta sul tema dell'uso della denominazione di un ingrediente composto nell'elenco obbligatorio degli ingredienti di un alimento commercializzato in uno Stato membro. Il ricorrente sosteneva che dovrebbe essere consentito ai produttori l'utilizzo della traduzione nella propria lingua di una qualsiasi delle versioni linguistiche ufficiali della direttiva sul cioccolato, e che il produttore non sarebbe tenuto a specificare il contenuto dell'ingrediente composto nell'elenco degli ingredienti dei prodotti commercializzati. La Corte non ha accolto le ragioni del ricorrente, dichiarando che l'omessa dichiarazione del contenuto dell'ingrediente composto è possibile soltanto se quest'ultimo sia identificato dalla denominazione attribuita in forza della normativa del diritto unionale ed in una lingua facilmente comprensibile dai consumatori dello Stato membro in cui il prodotto è commercializzato. Dalla decisione scaturisce l'esigenza di garantire la veridicità delle informazioni che l'O.S.A. deve trasmettere al consumatore, in quanto l'obiettivo principale del Reg. (CE) n. 1169/2011 è quello di assicurare un elevato livello di protezione dei consumatori in materia di informazioni sugli alimenti, tenendo conto dell'importanza del ruolo informativo della lista degli ingredienti quale fattore attraverso il quale compiere le scelte d'acquisto.
Andrea Filocamo, infine, propone un viaggio nell'antica Grecia alla scoperta dei significati connessi con il consumo del vino. Attraverso una selezione di testi letterari di fascino, da Omero ai lirici a Platone, l'A. permette di cogliere la centralità del vino nella cultura greca, descrivendo il simposio, che rappresentava non solo la principale occasione in cui la bevanda veniva consumata, ma anche un momento di aggregazione politica, sociale e pedagogica. Emerge così che la trasmissione di alcuni valori, che rappresentano la cifra stessa della cultura greca, quali l'ospitalità, il rispetto dovuto agli Dei, la moderazione, avveniva anche attraverso il vino, bevanda regale dell'antichità.

la redazione

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022
6

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

La giurisprudenza della Corte di Giustizia nella definizione del sistema di tutela delle indicazioni geografiche

Silvia Bolognini

1.– Premessa

Il sistema di tutela delle indicazioni geografiche registrate è attualmente previsto e normato da tre distinti regolamenti, quali, più nello specifico, il reg. (UE) n. 1151/2012 per quanto concerne i prodotti agricoli e alimentari[1], il reg. (UE) n. 1308/2013 per quanto riguarda i prodotti del settore vitivinicolo[2] e il reg. (UE) 2019/787 per quanto interessa le bevande spiritose[3].

Nonostante la presenza, nel sistema delle fonti di diritto derivato di matrice europea, di tre distinti regolamenti, il sistema di tutela si presenta come unitario: le disposizioni contemplate dai regolamenti ora ricordati si ispirano, invero, alle medesime *rationes* e si presentano con formulazioni molto simili e in taluni casi persino identiche.

Questo consente di procedere all’esame della pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia prescindendo dal fatto che le singole sentenze abbiano riguardato i prodotti agricoli e alimentari o i prodotti del settore vitivinicolo o, ancora, le bevande spiritose, fermo restando che la maggior

([1]) Il reg. (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari dedica, invero, alle denominazioni di origine protette e alle indicazioni geografiche protette il Titolo II (attualmente composto dagli artt. 4-16 *bis*). Giova segnalare che, nell’ambito della nuova PAC, il reg. (UE) 2021/2117 ha introdotto diverse modifiche e integrazioni al reg. (UE) n. 1151/2012, che interessano, in parte, anche il Titolo II. Nonostante la disamina delle modifiche e delle integrazioni introdotte dal reg. (UE) 2021/2117 esuli dall’oggetto del presente contributo, merita di essere evidenziato in questa sede che, in virtù di quanto disposto dall’art. 2, punto 2, di tale regolamento, nell’ambito di applicazione del reg. (UE) n. 1151/2012 rientrano ora (non solo i prodotti agricoli destinati al consumo umano elencati nell’Allegato I del TFUE e i prodotti agricoli e alimentari elencati nel suo Allegato I), ma anche i vini aromatizzati. L’attuale formulazione dell’art. 2, par. 2, esclude dall’ambito di applicazione del reg. (UE) n. 1151/2012 solamente le bevande spiritose e i prodotti vitivinicoli definiti nell’allegato VII, parte II, del reg. (UE) n. 1308/2013, ad eccezione degli aceti di vino, che, conseguentemente, ricadono nella sfera di operatività del regolamento sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari. Coerentemente con tale modifica, il reg. (UE) 2021/2117 ha soppresso il Capo III del reg. (UE) n. 251/2014 riguardante i prodotti vitivinicoli aromatizzati, che contemplava anche la disciplina delle indicazioni geografiche protette a essi relative – si veda l’art. 3, n. 8) del reg. (UE) 2021/2117 – e ha riformulato, altresì, il titolo di tale regolamento, eliminando da esso qualsivoglia riferimento alle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati – si veda l’art. 3, n. 1), del reg. (UE) 2021/2117 –. Al contempo, l’art. 2, n. 10), del reg. (UE) 2021/2117 ha disposto l’inserimento, nel Titolo II del reg. (UE) n. 1151/2012, dell’art. 16 *bis*, rubricato «Indicazioni geografiche esistenti per i prodotti vitivinicoli aromatizzati». Le ragioni che hanno indotto il legislatore europeo a introdurre tali modifiche sono descritte nel 77° *considerando* del reg. (UE) 2021/2117 e risiedono, in estrema sintesi, nella opportunità di semplificare il quadro giuridico per la protezione delle indicazioni geografiche per i prodotti vitivinicoli aromatizzati, a fronte del numero limitato di domande di registrazione presentate a norma del reg. (UE) n. 251/2014.

([2]) Il reg. (UE) n. 1308/2013 dedica la Sezione 2 del Capo I («Disposizioni in materia di commercializzazione») del Titolo II («Norme applicabili alla commercializzazione e alle organizzazioni dei produttori») della Parte II («Mercato interno») alle «Denominazioni di origine, indicazioni geografiche e menzioni tradizionali nel settore vitivinicolo». Tale Sezione – che comprende gli artt. 92-116 *bis* – si compone di 4 Sottosezioni, delle quali la seconda (artt. 93-111) è dedicata alle denominazioni di origine e alle indicazioni geografiche. Il reg. (UE) 2021/2117 ha introdotto talune modifiche e integrazioni anche alle disposizioni contemplate dalla Sottosezione 2 dedicata alle denominazioni di origine e alle indicazioni geografiche relative al settore vitivinicolo.

([3]) Il reg. (UE) 2019/787 relativo alle bevande spiritose dedica il Capo III (artt. 21-42) alle indicazioni geografiche. Poiché le disposizioni del Capo III – fatta eccezione per l’art. 24, par. 4, terzo comma, par. 5, par. 6 e par. 7 – hanno ricevuto applicazione a decorrere dall’8 giugno 2019, la maggior parte delle pronunce prese in considerazione nel presente contributo fa riferimento al provvedimento di matrice europea precedentemente in vigore, vale a dire al reg. (CE) n. 110/2008.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

parte delle pronunce prese in considerazione nel presente contributo si riferisce alle disposizioni contemplate dai provvedimenti precedentemente in vigore e non tiene conto, per ovvie ragioni, delle modifiche e integrazioni di recente introdotte dal reg. (UE) 2021/2117 nell'articolato del reg. (UE) n. 1151/2012 e del reg. (UE) n. 1308/2013.

In via preliminare, è possibile osservare che la Corte di giustizia ha senz'altro contribuito, con un numero decisamente ampio di sentenze, a meglio delineare i contorni del sistema di tutela delle indicazioni geografiche registrate[4]. Nell'economia del presente contributo non sarà, evidentemente, possibile passare in rassegna la totalità di tali pronunce: dovendo procedere a una selezione, ci si limiterà a soffermarsi sui principali orientamenti della Corte di giustizia che hanno fatto da stimolo all'introduzione di talune modifiche alla disciplina di riferimento e che hanno chiarito, in via interpretativa, la portata delle disposizioni che individuano le condotte lesive della protezione riconosciuta ai nomi registrati.

2.- La giurisprudenza della Corte di giustizia e l'evidenziazione di talune lacune presenti nel sistema di tutela delle indicazioni geografiche protette: in particolare, la pronuncia Parmesan II

Nel tentativo di analizzare con un approccio sistematico i tratti salienti delle principali sentenze sul punto, merita di essere sottolineato che la Corte di giustizia è stata investita di questioni attinenti al sistema di tutela delle indicazioni geografiche in circostanze differenti e a vario titolo: in alcuni casi, in occasione di ricorsi per inadempimento (come nei famosi casi *Parmesan II*[5] e *Rioja II*[6]), in altri, in occasione di ricorsi di annullamento (come nell'altrettanto noto caso *Feta* – sentenze *Feta I* del 1999[7] e sentenza *Feta II* del 2005[8] –), in altri ancora (che sono decisamente i più numerosi), in occasione di rinvii pregiudiziali.

Va da sé che, allorquando è stata chiamata a pronunciarsi sulla base di rinvii pregiudiziali, la Corte di giustizia ha beneficiato di un margine di azione maggiore, essendo legittimata a «esplorare vie interpretative differenti»[9].

Ciò nondimeno, ad alcuni giudizi espressi dalla Corte di giustizia nell'ambito di ricorsi per inadempimento o per annullamento va ascritto il merito di avere sollecitato una riflessione da parte del legislatore europeo che spesso si è tradotta in una modifica del dato normativo di riferimento: ciò è accaduto laddove le pronunce della Corte di giustizia hanno rappresentato l'occasione per mettere in evidenza talune lacune presenti nelle disposizioni che regolavano il sistema di tutela.

Sotto tale profilo, le pronunce più significative sono quelle relative ai casi *Parmesan II* (del 2008) e *Rioja II* (del 2000).

Com'è noto, la sentenza *Parmesan II* è stata emessa in seguito a un ricorso per inadempimento promosso dalla Commissione europea nei confronti della Germania, volto a vedere rilevato l'inadempimento di quest'ultima, consistente nell'avere dichiarato formalmente che gli organi amministrativi di controllo tedeschi non erano tenuti a perseguire d'ufficio, come illeciti, gli impieghi nel territorio tedesco della denominazione *Parmesan*

(4) Si veda, in proposito, N. Olszak, *Le rôle de la Cour de justice dans la définition et l'utilisation des indications géographiques*, in *La contribution de la jurisprudence à la construction de la propriété intellectuelle en Europe*, a cura di C. Geiger, Parigi, 2013, p. 141 ss.
(5) Corte giust., 26 febbraio 2008, in causa C-132/05, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*.
(6) Corte giust., 16 maggio 2000, in causa C-388/95, *Regno del Belgio c. Regno di Spagna*.
(7) Corte giust., 16 marzo 1999, in cause riunite C-289/96, C-293/96 e C-299/96, *Regno di Danimarca, Repubblica Federale di Germania e Repubblica Francese c. Commissione delle Comunità europee*.
(8) Corte giust., 25 ottobre 2005, in cause riunite C-465/02 e C-466/02, *Repubblica federale di Germania e Regno di Danimarca c. Commissione delle Comunità europee*.
(9) Si veda, espressamente in tal senso, G. Castelli, *La protezione* ex officio *delle DOP e IGP dei prodotti agricoli e alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 200, il quale, nel commentare la sentenza *Parmesan II*, ha osservato che, in tale occasione, la Corte di giustizia, essendo stata chiamata a pronunciarsi sulla base di un ricorso per inadempimento, è stata in certa misura costretta ad attenersi al contenuto del solo reg. (CEE) n. 2081/92; (che, come è noto, è stato il primo provvedimento di matrice europea sulla protezione delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari); come sottolineato dall'A., «Probabilmente un rinvio pregiudiziale avrebbe permesso alla Corte di esplorare vie interpretative differenti, prendendo in considerazione riferimenti giuridici diversi dal solo regolamento del Consiglio».

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

nell'etichettatura di prodotti non corrispondenti al disciplinare di produzione della denominazione d'origine protetta Parmigiano Reggiano[10].
In tale occasione, la Corte aveva valorizzato il dato letterale dell'art. 10 del reg. (CEE) n. 2081/1992[11] (allora in vigore) per escludere l'inadempimento della Germania, affermando che gli organi di controllo sui quali incombeva l'obbligo di assicurare il rispetto del disciplinare delle denominazioni d'origine protette erano quelli dello Stato membro di provenienza della denominazione: conseguentemente, il controllo sul rispetto del disciplinare nell'uso della DOP Parmigiano Reggiano non poteva ritenersi di competenza delle autorità di controllo tedesche[12].
Tale pronuncia ha messo in evidenza che la normativa europea di riferimento si caratterizzava per la presenza di una pesante lacuna, che – com'è stato opportunamente rilevato dalla Commissione europea nel corso del contenzioso e ampiamente evidenziato anche dalla dottrina – rischiava di arrecare un *vulnus* di grande rilievo al sistema di tutela previsto dal reg. (CEE) n. 2081/1992[13]. Escludendo la sussistenza in capo agli Stati membri (*rectius*, alle loro autorità di controllo) di un obbligo a intervenire *ex officio* in tutti

([10]) Giova ricordare che già il reg. (CEE) n. 2081/1992, all'art. 13, prevedeva un sistema di tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche protette molto ampio che, di fatto, stigmatizzava le medesime condotte previste dalle normative attualmente in vigore (quali l'uso commerciale diretto o indiretto per prodotti non conformi al disciplinare, l'usurpazione, l'imitazione e l'evocazione del *nomen* protetto, la fornitura di informazioni false o ingannevoli e qualsiasi altra prassi che potessero indurre in errore circa la vera origine del prodotto). Si veda, in proposito, F. Capelli, *Registrazione di denominazioni geografiche in base al regolamento n. 2081/92 e i suoi effetti sui produttori che hanno utilizzato legittimamente nel passato denominazioni geografiche uguali o simili*, in *Dir. comunitario scambi internaz*., 2004, p. 589 ss.
([11]) L'art. 10 del reg. (CEE) n. 2081/1992 prevedeva che gli Stati membri dovessero individuare le «strutture di controllo» aventi il compito di garantire che i prodotti agricoli e alimentari recanti una denominazione protetta rispondessero ai requisiti del disciplinare (par. 1). Laddove avessero constatato che un prodotto agricolo o alimentare recante una denominazione protetta originaria del loro Stato membro non rispondeva ai requisiti richiesti dal disciplinare, le autorità di controllo designate avrebbero dovuto prendere i necessari provvedimenti per assicurare il rispetto del regolamento. In particolare, avrebbero dovuto informare lo Stato membro delle misure adottate nell'esercizio dei controlli e notificare le decisioni prese agli interessati (par. 4).
([12]) Si vedano i punti 73-78 della sentenza *Parmesan II*.
([13]) Com'era inevitabile che fosse, la sentenza *Parmesan II* ha suscitato molto interesse in dottrina: tra i numerosi contributi sul punto si vedano quelli di M. Borraccetti, Parmesan e *Parmigiano: la Corte di giustizia interviene ancora una volta*, in *La nuova giur. civ. comm*., 2008, p. 1009 ss.; A. Germanò, *Gli Stati membri hanno l'obbligo di difendere d'ufficio le denominazioni geografiche protette?*, in *Dir. giur. agr. alim. e dell'amb*., 2008, p. 480 ss.; 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 ss.; N. Lucifero, *Denominazioni composte, denominazioni generiche e la tutela delle denominazioni di origine protette. Il caso "*parmesan*"*, in *Giur. it.*, 2009, p. 579 ss.; F. Gencarelli, *Il caso* «Parmesan»: *la responsabilità degli Stati nella tutela delle DOP e IGP tra interventi legislativi e giurisprudenziali*, in *Dir. UE*, 2008, p. 825 ss.; F. Capelli, *La sentenza* Parmesan *della Corte di giustizia: una decisione sbagliata (Nota a Sentenza del 26 febbraio 2008 in causa n. C-132/05)*, in *Dir. comunitario scambi internaz*., 2008, p. 329 ss.; S. Ventura, *Il caso* Parmesan *visto dalla Corte di giustizia. Una sentenza deludente – A proposito della DOP «Parmigiano Reggiano» e del suo sinonimo «Parmesan»*, *ivi*, 2008, 323 ss.; D. Pisanello, *Denominazioni di origine ed indicazioni geografiche protette tra diritto industriale e diritto alimentare: il caso Parmesan II*, in *Contr. e impr./Europa*, 2008, p. 389 ss.; D. Cortassa e G. Allegrucci, Italian-Style Parmesan? *No, Parmigiano Reggiano*, in *Alimenta*, p. 2008, 79 ss. La pronuncia della Corte di giustizia è stata oggetto di diverse critiche; innanzi tutto, la Corte di giustizia è stata biasimata per avere optato per una «interpretazione letterale e piuttosto formalista», che di fatto ha permesso «allo Stato membro, pur in caso di un'infrazione a disposizioni comunitarie direttamente applicabili e nonostante la natura pubblicistica delle denominazioni geografiche, di far gravare interamente sugli operatori interessati la responsabilità di vigilare sul rispetto di detta normativa»: così F. Gencarelli, *Il caso* «Parmesan»: *la responsabilità degli Stati nella tutela delle DOP e IGP tra interventi legislativi e giurisprudenziali*, cit., 831 s., il quale ha osservato, altresì, che, così decidendo, la Corte di giustizia ha fatto dipendere la tutela effettiva di una denominazione «dai ricorsi attivati dagli operatori dinanzi alle giurisdizioni nazionali», con il rischio sia di vedere adottate soluzioni diverse (con buona pace dell'efficacia e della uniformità della tutela delle denominazioni da parte degli Stati membri), sia di vedere promossi ricorsi che avrebbero potuto rivelarsi eccessivamente onerosi per taluni operatori o dar vita «a procedure particolarmente lunghe, con diversi gradi di giudizio, tali da poter procurare nel frattempo danni irreparabili alla reputazione della denominazione usurpata». In secondo luogo, è stato evidenziato che la decisione della Corte di giustizia, pur essendo corretta, si sarebbe posta in netto contrasto con la politica di tutela e di valorizzazione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche protette portata avanti dall'Unione e avrebbe messo in luce, così, l'inadeguatezza del sistema di tutela previsto dal reg. (CEE) n. 2081/1992: in tal senso si vedano N. Lucifero, *Denominazioni composte, denominazioni generiche e la tutela delle denominazioni di origine protette. Il caso* "parmesan", cit., 584 s. e A. Germanò, *Gli Stati membri hanno l'obbligo di difendere d'ufficio le denominazioni geografiche protette?*, cit., p. 480 ss. In terzo luogo, è stato opportunamente rilevato da F. Albisinni, *Prodotti alimentari e tutela transfrontaliera*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2009, p. 18 s., che l'interpretazione della Corte ha favorito la riemersione di «frontiere nazionali infra-comunitarie, con una declinazione differenziata delle tutele

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

i casi in cui fosse stato rilevato un comportamento lesivo delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche protette (a prescindere, quindi, dal fatto che si trattasse di DOP o IGP prodotte o commercializzate sul loro territorio), si sarebbe pregiudicato il raggiungimento degli obiettivi della normativa europea a esse relativa, il cui fulcro era costituito già allora dal riconoscimento, agli operatori che, nell'area geografica di riferimento, producono nel rispetto del disciplinare di produzione, di un diritto d'uso esclusivo della denominazione protetta sull'intero territorio della compagine europea[14].

La pronuncia in questione ha fatto emergere l'opportunità di un intervento del legislatore europeo sul punto, intervento che, secondo alcuni, sarebbe stato realizzato già con il reg. (CE) n. 510/2006[15] mediante l'inserimento, nel disposto dell'art. 10, di un riferimento al reg. (CE) n. 882/2004 sui controlli ufficiali (allora in vigore)[16]. Per il tramite di un *escamotage* interpretativo, in tale inserimento una parte della dottrina[17] ha letto, infatti, la volontà del legislatore europeo di estendere, anche con riferimento alle denominazioni di origine e alle indicazioni geografiche protette, l'obbligo delle autorità di controllo di intervenire d'ufficio in tutti in casi in cui fossero state informate dell'esistenza di un comportamento non conforme alle pertinenti normative europee[18].

Tuttavia, secondo un diverso orientamento[19], ad avviso di chi scrive maggiormente condivisibile, il Reg. (CE) n. 510/2006 non avrebbe innovato il

nei diversi Stati membri: tutela d'ufficio e doverosa all'interno del solo Stato di origine, tutela su iniziativa privatistica in tutti gli altri Stati membri, pur facenti parte di quella medesima Unione europea che ha concesso la DOP o la IGP»; al contempo, l'A. ha evidenziato che la sentenza in esame, avendo affievolito la natura pubblicistica delle DOP e delle IGP, ha offerto validi motivi a quanti in sede di WTO negano la peculiarità delle indicazioni geografiche protette, con il rischio di un generale indebolimento della posizione dell'Unione. Un diverso orientamento ha osservato, infine, che le critiche avrebbe dovuto essere mosse al disposto dell'art. 10 del reg. (CEE) n. 2081/1992 più che alla pronuncia della Corte di giustizia; la Corte si sarebbe limitata, invero, a prendere atto dell'assenza, nella disciplina contemplata da tale regolamento, di un obbligo a carico degli Stati membri di procedere *ex officio* in presenza di una violazione dell'art. 13 di esso: così G. Castelli, *La protezione* ex officio *delle DOP e IGP dei prodotti agricoli e alimentari*, cit., p. 200.

([14]) Si vedano i punti 58-60 della sentenza *Parmesan II*. Si veda, in particolare, il punto 59, in cui si dà atto della considerazione espressa dalla Commissione europea in ordine al fatto che «Se gli Stati membri fossero sollevati dal loro obbligo di intervento e se, quindi, i singoli operatori economici dovessero agire in giudizio ogniqualvolta venga violato il loro diritto d'uso esclusivo della DOP sull'intero territorio dell'Unione europea, gli obiettivi del regolamento n. 2081/92 non potrebbero essere raggiunti». Giova ricordare che, a supporto della sua posizione, la Commissione europea aveva osservato, altresì, che «la repressione da parte dei poteri pubblici delle infrazioni di cui all'art. 13 del regolamento n. 2081/92» era volta «a tutelare non interessi economici privati, bensì i consumatori, le cui aspettative quanto a qualità e ad origine geografica del prodotto non devono essere deluse»; conseguentemente, la tutela dei consumatori perseguita dal regolamento sarebbe stata compromessa «se l'attuazione dei divieti previsti dallo stesso» fosse stata rimessa «integralmente all'iniziativa processuale degli operatori economici privati».

([15]) Com'è noto, il reg. (CE) n. 510/2006, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari, ha abrogato e sostituito il reg. (CEE) n. 2081/1992.

([16]) L'art. 10 del reg. (CE) n. 510/2006, rubricato «Controlli ufficiali», demandava agli Stati membri il compito di designare l'autorità o le autorità competenti incaricate dei controlli in relazione agli obblighi stabiliti dal regolamento «a norma del regolamento (CE) n. 882/2004». Com'è noto, il reg. (CE) n. 882/2004 sui controlli ufficiali è stato abrogato e sostituito dal reg. (UE) 2017/625, 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, attualmente in vigore.

([17]) Si vedano F. Gencarelli, *Sistemi di controllo e sistemi di qualità*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2009, p. 35 e D. Pisanello, *Denominazioni di origine ed indicazioni geografiche protette tra diritto industriale e diritto alimentare: il caso* Parmesan II, cit., p. 407 ss.

([18]) Ciò in ragione del fatto che, come chiarito con grande perizia da G. Castelli, *La protezione* ex officio *delle DOP e IGP dei prodotti agricoli e alimentari*, cit., 202 ss., l'art. 3 del reg. (CE) n. 882/2004 imponeva agli Stati membri «di garantire controlli ufficiali periodici, svolti con una frequenza appropriata, tenendo conto in particolare di "qualsiasi informazione che possa indicare un'eventuale non conformità"». Le autorità nazionali erano, dunque, «obbligate ad agire» in tutti i casi in cui fossero state informate dell'esistenza di un comportamento non conforme alle pertinenti normative europee, in particolare – com'era dato evincere dall'art. 1 di tale regolamento – alle normative volte a prevenire, eliminare o ridurre a livelli accettabili i rischi per gli esseri umani e gli animali (a prescindere dal fatto che fossero rischi diretti o veicolati dall'ambiente), nonché alle normative volte a garantire pratiche commerciali leali per i mangimi e gli alimenti e a tutelare gli interessi dei consumatori, comprese l'etichettatura dei mangimi e degli alimenti e altre forme di informazione dei consumatori.

([19]) Si vedano F. Albisinni, *Prodotti alimentari e tutela transfrontaliera*, cit., p. 19 e G. Castelli, *La protezione* ex officio *delle DOP e IGP dei prodotti agricoli e alimentari*, cit., p. 204 s.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

precedente sistema dei controlli, se non con riferimento al meccanismo di designazione delle autorità di controllo. Il disposto dell'art. 10, par. 1, del Reg. (CE) n. 510/2006 verteva, invero, sulla designazione delle autorità di controllo: il riferimento al Reg. (CE) n. 882/2004 serviva, dunque, a estendere anche al sistema di tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche protette il meccanismo di designazione delle autorità di controllo previsto da tale regolamento, ma non anche le modalità di esecuzione dei controlli, in merito alle quali il Reg. (CE) n. 510/2006 non si discostava da quanto previsto dal precedente Reg. (CEE) n. 2081/1992[20]. Tale interpretazione sembrerebbe essere stata suffragata, peraltro, anche dalla Corte dei conti europea[21], nonché dal dettato di talune disposizioni successivamente introdotte con il Reg. (UE) n. 1151/2012.

Con il Reg. (UE) n. 1151/2012 si è finalmente attuata, invero, una modifica normativa che ha portato all'attribuzione esplicita agli Stati membri del compito di intervenire ogniqualvolta si renda necessario prevenire o far cessare l'uso illegale di DOP e IGP prodotte o commercializzate sul loro territorio: dispone in tal senso l'art. 13, par. 3, del Reg. (UE) n. 1151/2012, in forza del quale «Gli Stati membri adottano le misure amministrative e giudiziarie adeguate per prevenire o far cessare l'uso illecito delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette ai sensi del par. 1, prodotte o commercializzate in tale Stato membro»[22]. Al contempo, l'art. 36 del regolamento, che disciplina il «Contenuto dei controlli ufficiali», dispone che i controlli, da svolgersi conformemente a quanto previsto ora dal Reg. (UE) 2017/625, devono comprendere «la verifica della conformità di un prodotto al corrispondente disciplinare» e «il monitoraggio dell'uso di nomi registrati per designare prodotti immessi in commercio»[23]. Nel definire il «Ruolo dei gruppi», l'art. 45 del Reg. (UE) n. 1151/2012 chiarisce, infine, che tra i

([20]) Si veda in proposito G. Castelli, *La protezione* ex officio *delle DOP e IGP dei prodotti agricoli e alimentari*, cit., p. 205, il quale osserva, altresì, che la lettura delle versioni inglese e francese del par. 1 dell'art. 10 conferma che, in virtù di tale disposizione, era la designazione delle autorità di controllo a dover essere effettuata conformemente a quanto previsto dal reg. (CE) n. 884/2004: nella versione inglese veniva impiegata, invero, l'espressione «*in conformity with Regulation (EC) No 882/2004*», così come in quella francese era dato rinvenire l'espressione «*conformément au règlement (CE) n. 882/2004*».

([21]) Nella Relazione speciale n. 11 del 2005, intitolata «La concezione e la gestione del sistema delle indicazioni geografiche ne consentono l'efficacia?» (reperibile al seguente link: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR11_11/SR11_11_IT.PDF), (al punto 24) la Corte dei conti aveva osservato quanto segue: «Nonostante l'importanza della tutela delle denominazioni registrate contro il loro uso non autorizzato, nel regolamento non sono contenute disposizioni circa gli (eventuali) controlli che gli Stati membri devono effettuare per garantire tale tutela. La sola indicazione fornita dalla Commissione sui controlli da effettuare per individuare e reprimere le pratiche non autorizzate è che i controlli sui prodotti IG rientrano nell'ambito del regolamento (CE) n. 882/2004 e, di conseguenza, gli Stati membri devono prenderli in considerazione nel loro piano di controllo nazionale pluriennale (PCNP) menzionato da detto regolamento. Tuttavia, resta poco chiaro fino a che punto gli Stati membri sono tenuti a effettuare verifiche periodiche per identificare e reprimere casi di pratiche non autorizzate. Non vengono fornite istruzioni su come debbano essere effettuati tali (eventuali) controlli». Per tale ragione, la Corte dei conti aveva raccomandato che «Nelle disposizioni normative relative al sistema delle IG» venissero definite «norme chiare» per l'istituzione di un sistema di controllo che prevedesse verifiche periodiche atte a identificare e a reprimere le pratiche non autorizzate. Sempre ad avviso della Corte dei conti, tali norme avrebbero dovuto essere integrate da un sistema di assistenza reciproca adeguato alle specifiche esigenze delle autorità nazionali che si occupavano del sistema di tutela delle IG. Si veda sul punto G. Castelli, *La protezione* ex officio *delle DOP e IGP dei prodotti agricoli e alimentari*, cit., 205.

([22]) L'art. 13 del reg. (UE) n. 1151/2012 (rubricato «Protezione») contempla tuttora, al par. 1, l'elenco delle pratiche vietate contro le quali sono protetti i nomi registrati.

([23]) Giova ricordare che il reg. (UE) 2017/625 ha modificato l'originaria formulazione dell'art. 36 del reg. (UE) n. 1151/2011, disponendo, altresì, l'abrogazione dei suoi primi due paragrafi: per ovvie ragioni, l'originaria formulazione rinviava, invero, al reg. (CE) n. 882/2004. Attualmente, l'art. 36 del reg. (UE) n. 1151/2012 reca la seguente formulazione: «I controlli ufficiali svolti in conformità del regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio comprendono: a) la verifica della conformità di un prodotto al corrispondente disciplinare; il monitoraggio dell'uso di nomi registrati per designare prodotti immessi in commercio, in conformità dell'articolo 13 per i nomi registrati a norma del titolo II e in conformità dell'articolo 24 per i nomi registrati a norma del titolo III». Il reg. (UE) 2017/625 ha abrogato, peraltro, anche l'art. 38 del reg. (UE) n. 1151/2012, che era rubricato «Sorveglianza sull'uso del nome sul mercato» e che demandava agli Stati membri il compito di procedere a verifiche in base a un'analisi del rischio, adottando le necessarie misure qualora dovessero riscontrare violazioni.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

compiti demandati a essi, vi è anche quello di monitorare l'uso delle denominazioni protette negli scambi commerciali e, se necessario, di informare le autorità competenti di cui all'art. 36 o qualsiasi altra autorità competente in applicazione dell'art. 13, par. 3[24].

Il reg. (UE) n. 1151/2012 ha introdotto, dunque, una «disciplina chiara ed inequivocabile a favore della protezione *ex officio* delle DOP e IGP»[25], all'adozione della quale ha senz'altro contribuito anche la giurisprudenza della Corte di giustizia: la sentenza *Parmesan II* ha richiamato, infatti, l'attenzione del legislatore europeo sulla necessità di rendere il sistema di tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche protette più aderente alle finalità perseguite dalla relativa normativa europea[26].

Solo imponendo agli Stati membri l'obbligo di verificare e di reprimere le pratiche non autorizzate, a prescindere dalla provenienza geografica delle denominazioni, si realizza una protezione uniforme su tutto il territorio dell'Unione europea, idonea, da un lato, a consentire l'attribuzione del giusto valore al lavoro degli operatori economici che, nel rispettare il disciplinare, affrontano uno sforzo produttivo maggiore, dall'altro, a garantire un'adeguata tutela agli interessi dei consumatori.

3.- (Segue). La pronuncia Rioja II

Per quanto concerne, invece, la sentenza *Rioja II* (anch'essa pronunciata sulla base di un ricorso per inadempimento), le va attribuito il pregio di avere indotto il legislatore europeo a modificare, per il tramite del reg. (CE) n. 692/2003[27], l'art. 4, par. 2, del reg. (CEE) n. 2081/1992, che si riferiva al contenuto dei disciplinari di produzione[28]. Con

([24]) Così dispone, invero, l'art. 45, par. 1, lett. *a*), del reg. (UE) n. 1151/2012.

([25]) Così G. Castelli, *La protezione* ex officio *delle DOP e IGP dei prodotti agricoli e alimentari*, cit., p. 207. Sulle novità introdotte dal reg. (UE) n. 1151/2012 in merito alla protezione *ex officio* delle DOP e delle IGP si vedano, altresì, F. Albisinni, *Marchi e indicazioni geografiche: una coesistenza difficile*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, I, p. 434 s.; 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. 437 s.; 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. 8 ss.; S. Masini, *Corso di diritto alimentare*, VI, Milano, 2022, p. 369 s.; L. Salvi, *Le DOP, le IGP (e le STG): il reg. UE n. 1151/2012 sui regimi di qualità degli alimenti*, in L. Costato, P. Borghi, S. Rizzioli, V. Paganizza e L. Salvi, *Compendio di diritto alimentare*, X, Milano, 2022, p. 303 s. Giova ricordare che la protezione *ex officio* delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche protette è prevista anche dal reg. (UE) n. 1308/2013 (all'art. 116 *bis*) e dal reg. (UE) 2019/787 (all'art. 39).

([26]) Giustamente, però, F. Albisinni, *Prodotti alimentari e tutela transfrontaliera*, cit., p. 19, ha osservato in proposito che, a fronte della interpretazione proposta dalla Corte di giustizia nella sentenza *Parmesan II*, ci si sarebbe aspettati una immediata proposta di modifica del reg. (CEE) n. 2081/1992: come evidenziato dall'A., «Commissione e Consiglio sono invece rimasti inerti: nessuna proposta di modifica legislativa è stata presentata». Si veda, altresì, V. Rubino, *La protezione delle denominazioni geografiche dei prodotti alimentari nell'Unione europea dopo il regolamento 1151/2012 UE*, cit., p. 9, il quale pure sottolinea la singolarità della condotta della Commissione europea: «La questione si presentava, quindi, ancora controversa, e singolare appare il fatto che la Commissione europea non abbia ritenuto di doverla affrontare né nel richiamato Libro Verde sulla qualità, né nella successiva proposta di regolamento poi divenuto 1151/2012 U.E., costringendo il Parlamento europeo ad un provvidenziale intervento correttivo in sede di discussione del testo».

([27]) Com'è noto, il reg. (CE) n. 692/2003 ha introdotto diverse modifiche al reg. (CEE) n. 2081/92.

([28]) Originariamente, l'art. 4, par. 2, del reg. (CEE) 2018/1992 disponeva che il disciplinare di produzione dovesse contenere almeno: il nome del prodotto agricolo o alimentare che comprendeva la denominazione d'origine o l'indicazione geografica; la descrizione del prodotto agricolo o alimentare mediante l'indicazione delle materie prime, se del caso, e delle principali caratteristiche fisiche, chimiche, microbiologiche e/o organolettiche del prodotti agricolo o alimentare; la delimitazione della zona geografica e, se del caso, gli elementi che indicassero il rispetto delle condizioni di cui all'art. 2, par. 4 (ai sensi del quale, purché sussistessero determinate condizioni, era consentita l'equiparazione alle denominazioni di origine di alcune designazioni geografiche laddove le materie prime dei prodotti provenissero da un'area geografica più ampia o diversa da essa); gli elementi che comprovassero che il prodotto agricolo o alimentare era originario della zona geografica ai sensi dell'art. 2, par. 2, lettera *a*) o *b*), a seconda dei casi (vale a dire, a seconda che si volesse ottenere la registrazione di una denominazione d'origine o di un'indicazione geografica); la descrizione del metodo di ottenimento del prodotto e, se del caso, i metodi locali, leali e costanti; gli elementi che comprovassero il legame con l'ambiente geografico o con l'origine geografica ai sensi dell'art. 2, par. 2, lettera *a*) o *b*), a seconda dei casi (vale a dire, a seconda che si volesse ottenere la registrazione di una denominazione d'origine o di un'indicazione geografica); i riferimenti relativi alle strutture di controllo previste dall'art. 10; gli elementi specifici dell'etichettatura connessi alla dicitura DOP o IGP, a seconda dei casi, o le diciture tradizionali nazionali equivalenti; le eventuali condizioni da rispettare in forza di disposizioni comunitarie e/o nazionali.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

tale modifica si è previsto, invero, che il disciplinare di produzione potesse contenere, oltre alla «descrizione del metodo di ottenimento del prodotto agricolo o alimentare e, se del caso, dei metodi locali, leali e costanti», anche «gli elementi relativi al condizionamento», quando l'associazione richiedente determinasse e giustificasse che il condizionamento doveva avere luogo nella zona geografica delimitata «per salvaguardare la qualità, assicurare la rintracciabilità o il controllo». Com'è dato evincere dalla lettura del 4° *considerando* del Reg. (CE) n. 692/2003, poiché, in alcuni casi, per preservare le caratteristiche tipiche dei prodotti, ovvero assicurarne la rintracciabilità o il controllo, è necessario che il condizionamento abbia luogo nella zona geografica delimitata come zona di provenienza della denominazione protetta, è parso opportuno esplicitare nel dato normativo il riconoscimento della possibilità di includere tra gli elementi del disciplinare le disposizioni relative al condizionamento, quando tali circostanze si presentino e siano giustificate[29].

La necessità di introdurre tale modifica normativa, mantenuta successivamente anche dal Reg. (CE) n. 510/2006 e dal Reg. (UE) n. 1151/2012[30], è emersa in seguito alle due sentenze della Corte di giustizia sul vino spagnolo *Rioja* (delle quali, com'è noto, la prima risale al 1992[31], mentre la seconda al 2000[32]). In merito a tale vino, coperto da una denominazione di origine qualificata, la normativa spagnola prevedeva che il *nomen* registrato potesse essere impiegato solamente laddove l'imbottigliamento fosse avvenuto nelle cantine situate all'interno della regione di produzione che fossero risultate in possesso di determinati requisiti qualitativi[33].

Com'è noto, nella prima sentenza sul vino *Rioja* (*Rioja I*) la Corte di giustizia, interpellata mediante un rinvio pregiudiziale, aveva qualificato come misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa all'esportazione, come tale vietata ai sensi di quello che oggi è l'art. 35 TFUE, una normativa nazionale relativa ai vini a denominazione di origine che limitasse il quantitativo di vino da esportare sfuso in altri Stati membri, ma che non sottoponesse a nessuna restrizione quantitativa le vendite di vino sfuso tra le imprese situate all'interno della regione di produzione. Più nello specifico, la Corte di giustizia aveva rilevato che, impedendo l'impiego della denominazione tutela-

([29]) Il 4° *considerando* del reg. (CE) n. 692/2003 era, invero, così formulato: «L'articolo 4 del regolamento (CEE) n. 2081/92 stabilisce un elenco non esaustivo di elementi che qualunque disciplinare deve contenere. In taluni casi, per preservare le caratteristiche tipiche dei prodotti ovvero assicurarne la rintracciabilità o il controllo, il condizionamento deve aver luogo nella zona geografica delimitata. Appare quindi opportuno prevedere esplicitamente la possibilità di includere tra gli elementi del disciplinare le disposizioni relative al condizionamento, quando tali circostanze si presentano e sono giustificate».

([30]) In verità, per quanto concerne il reg. (UE) n. 1151/2012, è opportuno ricordare che l'art. 7, al par. 1, lett. *e*), contempla ora un riferimento al «confezionamento» e non al «condizionamento». Come è stato sottolineato, tra gli altri, da P. Borghi, *La giurisprudenza della Corte di giustizia sul condizionamento dei prodotti ad indicazione geografica e il reg. UE n. 1151/2012*, in L. Costato, P. Borghi, S. Rizzioli, V. Paganizza, L. Salvi, *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 321, il «confezionamento» «è un concetto molto più ristretto rispetto al "condizionamento": quest'ultimo, infatti, comprende in sé anche il "confezionamento", ma anche tutte quelle altre trasformazioni materiali del prodotto che hanno il fine di renderlo "pronto al consumo", anticipando alla fase produttiva operazioni tradizionalmente svolte dal consumatore finale a casa propria, oppure dal rivenditore al banco, al momento della vendita al dettaglio (es. la grattugiatura del formaggio, l'affettatura del salume, il lavaggio e il taglio delle verdure, l'imbottigliamento del vino, ecc.)». Tuttavia, com'è stato prontamente osservato dal medesimo A., «Affinché la norma non vanifichi oltre dieci anni di pronunce e di modifiche normative (e non sia inadeguata rispetto a esigenze dei produttori chiaramente emerse nella prassi), si deve pensare a un grossolano – quanto grave – errore di traduzione)»; pare, pertanto, possibile interpretare l'espressione «confezionamento», impiegata al posto di quella originaria di «condizionamento», in via estensiva (o, se si preferisce, correttiva), così da poter ricondurre a essa sia il confezionamento, sia il condizionamento del prodotto. Del resto, in altre versioni linguistiche del regolamento compare tuttora il termine originariamente impiegato nel reg. (CE) n. 692/2003 per indicare il «condizionamento»: si pensi alla versione francese, in cui è dato rinvenire ancora l'espressione «*conditionnement*» o a quella inglese, in cui compare ancora l'espressione «*packaging*» o, ancora, a quella tedesca in cui è stata nuovamente impiegata l'espressione «*Aufmachung*». Sul punto si veda, altresì, A. Di Lauro, *Le denominazioni d'origine protette (DOP) e le indicazioni geografiche protette (IGP)*, cit., 436.

([31]) Corte giust., 9 giugno 1992, in causa C-47/90, *Ets. Delhaize frères & Cie "Le Lion" SA c. AGE Bodegas Unidas SA*.

([32]) Per gli estremi della sentenza *Rioja II* si veda, *supra, sub* nt. 6.

([33]) Si veda il punto 6 della sentenza *Rioja I*.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

ta *Rioja* nel caso in cui l'imbottigliamento fosse avvenuto fuori dalla regione di produzione, di fatto si finiva con il limitare le esportazioni di tale vino sfuso; inoltre, ad avviso del giudice europeo, il Comitato di tutela della denominazione di origine *Rioja* non aveva sufficientemente dimostrato che l'imbottigliamento del vino nella regione di produzione fosse un'operazione che conferiva al prodotto caratteristiche peculiari ovvero un'operazione indispensabile al mantenimento delle caratteristiche specifiche da esso acquisite, a tal punto da giustificare il timore che il trasporto in autobotti, nonché le operazioni di imbottigliamento svolte altrove, potessero compromettere la qualità del prodotto[34].

Nella pronuncia successiva (*Rioja II*) la Corte di giustizia ha mutato orientamento: chiamata a decidere se il mantenimento in vigore da parte del Regno di Spagna del regio decreto che condizionava l'impiego della denominazione d'origine all'effettuazione dell'imbottigliamento nella regione di provenienza integrasse gli estremi di un inadempimento, la Corte di giustizia ha risposto osservando che tale obbligo era finalizzato a soddisfare la necessità di salvaguardare meglio la qualità del prodotto e, di conseguenza, la reputazione della denominazione[35]; per tale ragione, doveva ritenersi che la restrizione quantitativa alle esportazioni di vino sfuso che ne derivava, si giustificasse alla luce del disposto di quello che oggi è l'art. 36 TFUE, che – com'è risaputo – consente l'introduzione di limitazioni alla libera circolazione delle merci per ragioni connesse (anche) alla tutela della proprietà industriale e commerciale[36]. Con riferimento al caso specifico, la Corte di giustizia, dopo avere esaminato nel dettaglio il disciplinare di produzione del *Rioja*, ha richiamato, altresì, l'attenzione sull'importanza dei controlli volti a garantire la qualità del prodotto: i controlli effettuati dal Comitato di tutela del Rioja all'interno della regione di produzione erano da considerarsi, invero, senz'altro più severi di quelli svolti al di fuori di essa, il che consentiva di comprendere le ragioni dell'obbligo di imbottigliamento nella regione di produzione e le conseguenti limitazioni alle esportazioni del vino sfuso[37]. Di rilievo anche

([34]) Si vedano i punti 11-19 della sentenza *Rioja I*.

([35]) Si veda, però, M. Borraccetti, *La tutela del vino di qualità può ammettere una deroga al divieto di misure di effetto equivalente: il caso* Rioja, in *Riv. dir. agr.*, 2000, II, p. 309, il quale sul punto non reputa la sentenza esaustiva, osservando quanto segue: «La sentenza non appare esaustiva anche nel trattare l'ipotesi di violazione dell'art. 5 del Trattato. Non si tratta, in tal caso, di valutare una qualche compatibilità della normativa nazionale spagnola con il diritto comunitario, bensì di valutare il comportamento della Spagna successivo alla pronuncia della sentenza *Delahize*, comportamento chiaramente omissivo, dato che non viene operata alcuna modifica normativa relativa al decreto, allora giudicato incompatibile, e rivalutato con questa seconda sentenza. Pur se chiamata a pronunciarsi anche su tale questione, la Corte tace. L'importanza di tale punto non deve essere sottovalutata. La questione riguardava, di fatto, un comportamento di una certa gravità, visto che disattendeva una precedente sentenza. La Corte avrebbe potuto dichiarare l'insussistenza della violazione, come proposto dall'Avvocato generale nelle proprie conclusioni, ma avrebbe anche potuto accogliere parzialmente il ricorso, con una pronuncia censoria limitata al periodo intercorrente tra le due sentenze e nella quale la Corte avrebbe potuto specificare, come è nei suoi poteri, che il principio inerente la sussistenza della deroga ai sensi dell'art. 36 avrebbe avuto validità unicamente per il futuro, in considerazione dei nuovi elementi prodotti dalla Spagna. La mancanza di una pronuncia su questo punto offre, invece, spazio all'incertezza e soprattutto comporta il rischio di non garantire la piena attuazione di quel dovere di collaborazione che deriva agli Stati membri dall'art. 5 TUE».

([36]) Per un commento alla sentenza si veda, altresì, E. Montelione, *Alcune considerazioni di tipo economico e giuridico a margine del «caso* Rioja», in *Giur. it.*, 2000, p. 1777 ss.

([37]) Si vedano i punti 67-75 della sentenza *Rioja II*. Si veda, in proposito, F. Albisinni, *Marchi e indicazioni geografiche: una coesistenza difficile*, cit., p. 457, il quale osserva: «L'elemento materiale, della sicurezza dei controlli di qualità nella delicata fase dell'imbottigliamento, viene considerato dalla Corte di giustizia non per sé solo e astrattamente (come era avvenuto nella precedente decisione del 1992, relativa al medesimo vino Rioja), ma all'interno dello stretto rapporto che lega la "reputazione" di un prodotto a un'origine territoriale e ad una "collettività dei produttori". Viene riconosciuto rilievo giuridico alla dimensione di "filiera", e il prodotto vino acquista una dimensione di piena appartenenza. Sicché – secondo i giudici comunitari – pur dovendosi riconoscere la possibilità di imbottigliamento in zone diverse da quelle di produzione con tecniche idonee a mantenere le qualità del vino, tale possibilità non è reputata sufficiente per attribuire una fase significativa per la buona "reputazione" del vino a soggetti diversi dai produttori». Il medesimo A. sottolinea, altresì, che nel decidere il caso, la Corte di giustizia ha adottato «un approccio fortemente innovativo rispetto ai metodi mercantili all'epoca sostenuti dalla Commissione, riconoscendo la legittimità delle misure nazionali in esame, anche in assenza di un'accertata necessità tecnologica della produzione».

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

il fatto che la Corte di giustizia abbia ritenuto tale misura proporzionata, osservando che un'eventuale indicazione in etichetta, volta a informare il consumatore che il vino era imbottigliato al di fuori della regione di provenienza, non sarebbe stata sufficiente, in quanto non avrebbe garantito un'adeguata tutela della qualità del prodotto e, quindi, della sua reputazione[38].

Con la sentenza *Rioja II* la Corte di giustizia ha legittimato, dunque, la presenza nei disciplinari di produzione di previsioni volte a vincolare l'impiego della denominazione d'origine o della indicazione geografica protetta all'espletamento del condizionamento del prodotto nella zona geografica di produzione, inducendo il legislatore europeo a riflettere sull'opportunità di apportare una modifica alla formulazione della disposizione del Reg. (CEE) n. 2018/1992 relativa al disciplinare di produzione, modifica che, come si è già avuto modo di ricordare, è stata effettivamente introdotta con il Reg. (CE) n. 692/2003[39].

In seguito, peraltro, la Corte di giustizia ha ribadito la sua posizione in altre due famose sentenze, ossia le pronunce relative alle denominazioni d'origine protette «Prosciutto di Parma»[40] e «Grana Padano»[41] (entrambe del 2003), in relazione alle quali il giudice europeo ha statuito la legittimità delle previsioni presenti nei rispettivi disciplinari di produzione volte a condizionare l'impiego delle denominazioni protette all'espletamento (rispettivamente) dell'affettatura e della grattugiatura nella zona di produzione. In entrambe le sentenze la Corte di giustizia ha riconosciuto, invero, che il condizionamento *in loco* può essere imposto dal disciplinare di produzione come condizione per l'impiego della indicazione geografica protetta[42].

Giova ricordare che le sentenze relative al «Prosciutto di Parma» e al «Grana Padano» sono state pronunciate dopo che è entrato in vigore il reg. (CE) n. 692/2003, perciò, con ogni probabilità, le scelte operate dalla Corte di giustizia sono state influenzate dalle modifiche apportate da tale regolamento all'art. 4, par. 2, del Reg. (CEE) n. 2081/1992[43]. Ciò nondimeno, in tali pronunce la Corte di giustizia ha ribadito l'orientamento espresso nella sentenza *Rioja II* (nonostante, peraltro, le Conclusioni dell'Avvocato Generale avessero suggerito una soluzione sostanzialmente opposta)[44].

([38]) Si vedano i punti 76-78 della sentenza *Rioja II*. Osserva, in proposito, A. Di Lauro, *Le denominazioni d'origine protette (DOP) e le indicazioni geografiche protette (IGP)*, cit., 436: «Si tratta di una pronuncia che segna un momento decisivo negli orientamenti giurisprudenziali in quanto viene riconosciuta non solo la necessità di salvaguardare gli interessi dei produttori ma anche quelli dei consumatori che, a detta della Corte, sono più tutelati quando l'operazione di imbottigliamento avvenga sotto il controllo della collettività beneficiaria della protezione. Sempre a parere della Corte la coesistenza sul mercato di procedimenti di prodotti corrispondenti a processi di imbottigliamento diversi potrebbe ridurre la fiducia dei consumatori e a questo pericolo non è possibile porre rimedio con una segnalazione in etichetta».

([39]) Sul punto si vedano F. Albisinni, *Prodotti alimentari e tutela transfrontaliera*, cit., p. 19; Id., *Marchi e indicazioni geografiche: una coesistenza difficile*, cit., p. 456 ss.; Id., *I segni del territorio. Il territorio come regola?*, in *Accademia dei Georgofili. Quaderni*, III, 1999, p. 17 ss.; Id., *Il territorio come regola? Segni del territorio e mercato*, in *Dir. dell'Agricoltura*, 1999, 153 ss.; N. Lucifero, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare: marchi e segni del territorio*, in *Trattato di diritto agrario*, diretto da L. Costato, A. Germanò ed E. Rook Basile, 3. *Il diritto agroalimentare*, Torino, 2011, p. 383 s.; A. Di Lauro, *Le denominazioni d'origine protette (DOP) e le indicazioni geografiche protette (IGP)*, cit., p. 435; P. Borghi, *La giurisprudenza della Corte di giustizia sul condizionamento dei prodotti ad indicazione geografica e il reg. UE n. 1151/2012*, cit., p. 318 ss.

([40]) Corte giust., 20 maggio 2003, in causa C-469/00, *Ravil SARL c. Bellon import SARL e Biraghi SpA*.

([41]) Corte giust., 20 maggio 2003, in causa C-108/01, *Consorzio del Prosciutto di Parma e Salumificio S. Rita SpA contro Asda Stores Ltd e Hygrade Foods Ltd*.

([42]) Sul punto si vedano L. Costato, *Tracciabilità e territorio: il confezionamento delle DOP e delle IGP in loco*, in *Dir. giur. agr. e dell'amb.*, 2003, p. 294 s.; N. Lucifero, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare: marchi e segni del territorio*, cit., p. 384 ss.; M. Borraccetti, *Trasformazione di un prodotto e suo confezionamento nel rispetto delle denominazioni d'origine*, in *Riv. dir. agr.*, 2003, II, p. 447 ss.; S. Rizzioli, *Il condizionamento dei prodotti con denominazione d'origine*, *ivi*, p. 458 ss.; G. Biscontini, *La Corte di giustizia e la tutela delle DOP: verso una maggiore trasparenza del mercato*, in *Riv. dir. agr.*, 2004, II, p. 3 ss.

([43]) Espressamente in tal senso L. Costato, *Tracciabilità e territorio: il confezionamento delle DOP e delle IGP in loco*, cit., p. 294.

([44]) Si vedano le Conclusioni dell'Avvocato Generale Siegbert Alber, presentate il 25 aprile 2002, relativamente alla causa C-108/01 (inerente alla denominazione «Prosciutto di Parma»), e alla causa C-469/00 (concernente la denominazione «Grana Padano»). Per un commento critico a tali Conclusioni si veda F. Capelli, *Il condizionamento dei prodotti contrassegnati con «DOP» e «IGP» secondo le nuove disposizioni inserite nel regolamento CEE n. 2081/92 sulle denominazioni di origine*, in *Dir. comunitario scambi internaz.*, 2003, p. 105 ss.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

Nel commentare le sentenze relative al «Prosciutto di Parma» e al «Grana Padano» è stato osservato, in dottrina, che al disposto dell'art. 4, par. 2, del Reg. (CEE) n. 2081/1992, così come modificato dal Reg. (CE) n. 692/2003, è stata impressa una formulazione per certi versi troppo elastica, in quanto ci si è limitati a sancire la possibilità di inserire nel disciplinare di produzione regole relative al condizionamento e si è subordinata la legittimità di tale inserimento alla capacità delle associazioni richiedenti la registrazione di una denominazione di origine o di una indicazione geografica di dimostrare che le attività di condizionamento devono svolgersi all'interno della zona geografica di riferimento per ragioni connesse alla necessità di garantire la qualità, la tracciabilità e il controllo del prodotto che si fregia del *nomen* registrato[45]. Le considerazioni svolte da tale orientamento dottrinale in ordine all'opportunità di rendere obbligatoria la presenza nei disciplinari di produzione di regole relative al condizionamento non hanno ancora trovato riscontro, però, nel dato normativo: sul punto l'art. 7, par. 1, lett. *e*), del Reg. (UE) n. 1151/2012 attualmente in vigore reca, invero, una formulazione pressoché identica a quella del suo immediato precedente normativo che è costituito dall'art. 4, par. 1, lett. *e*), del Reg. (CE) n. 510/2006, il quale, a sua volta, recava una formulazione che non si discostava di molto da quella dell'art. 4, par. 2, del Reg. (CEE) 2081/1992, così come successivamente modificato dal Reg. (CE) n. 692/2003[46].

4.- La tutela delle DOP e delle IGP e la delimitazione delle condotte vietate: in particolare, l'impiego commerciale diretto o indiretto di un nomen registrato

Nel delineare i contorni del sistema di tutela delle indicazioni geografiche registrate, la Corte di giustizia ha fornito il suo contributo più ampio allorquando, interpellata sulla base di rinvii pregiudiziali, si è pronunciata sulla portata delle disposizioni che individuano le fattispecie passibili di essere qualificate come condotte illecite in quanto integranti gli estremi di una violazione della protezione riconosciuta a livello europeo alle indicazioni protette.
Allo stato attuale della normativa, tali fattispecie sono contemplate dall'art. 13, par. 1, del Reg. (UE) n. 1151/2012, dall'art. 103, par. 2, del Reg. (UE) n. 1308/2013 e dall'art. 21, par. 2, del Reg. (UE) 2019/787. Nonostante, sul piano formale, la formulazione di tali disposizioni non sia sempre identica, dal punto di vista sostanziale, le fattispecie in esse descritte si equivalgono. Tale corrispondenza di contenuti caratterizzava, del resto, anche le disposizioni contemplate dai provvedimenti che hanno preceduto l'adozione dei regolamenti attualmente in vigore (che sono quelle alle quali si riferiscono molte sentenze prese in considerazione in questa sede), circostanza, questa, che ha consentito alla Corte di giustizia di operare un ragionamento essenzialmente unitario, riconoscendo espressamente «ai principi elaborati nell'ambito di ciascun regime di protezione un'applicazione trasversale, in modo da garantire un'applicazione coerente delle disposizioni del diritto dell'Unione relative alla tutela delle denominazioni e delle indicazioni geografiche»[47].
Ciò non significa, tuttavia, che il dettato normativo

([45]) Si veda in tal senso L. Costato, *Tracciabilità e territorio: il confezionamento delle DOP e delle IGP* in loco, cit., p. 295, ad avviso del quale «sembra, tuttavia, quasi inevitabile che, in futuro, si arrivi all'obbligatorietà di questi comportamenti per le necessità derivanti dalle regole di rintracciabilità, ovvero che, se il diritto comunitario non stabilirà una tale regola, che i produttori, proprio anche al fine di realizzare la rintracciabilità, preferiscano di introdurla in tutti i loro disciplinari».
([46]) Giova osservare che tanto nell'art. 4, par. 2, lett. *e*), del reg. (CE) n. 510/2006, quanto nell'art. 7, par. 1, lett. *e*), del reg. (UE) n. 1151/2012, il riferimento alla necessità di «assicurare la tracciabilità» originariamente presente nell'art. 4, par. 2, lett. *e*), del reg. (CEE) n. 2081/1992, così come modificato dal reg. (CE) n. 692/2003, è stato sostituito con un riferimento alla necessità di «garantire l'origine».
([47]) Si vedano il punto 32 della sentenza *Champagner Sorbet* (Corte giust., 20 dicembre 2017, in causa C-393/16, *Comité Interprofessionel du Vin de Champagne c. Aldi Süd Dienstleistungs-GmbH & Co. OHG)* e i punti 14 e 32 della sentenza *Champanillo* (Corte giust., 9 settembre 2021, in causa C-783/19, *Comité Interprofessinel du Vin de Champagne c. GB)*. In taluni casi, il carattere

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

di tali disposizioni sia rimasto invariato nel tempo: il legislatore europeo ha progressivamente migliorato la loro formulazione, in taluni casi ampliandone, altresì, l'ambito di applicazione[48].

Anche la Corte di giustizia, nel corso del tempo, in molte occasioni anche grazie al contributo prezioso degli Avvocati Generali, ha avuto modo di meglio definire gli elementi costitutivi delle condotte reputate illecite dal regime di protezione predisposto dalle normative europee di riferimento.

In particolare, la Corte di giustizia ha chiarito che il sistema di tutela delle indicazioni geografiche registrate – che, come si avrà modo di illustrare tra breve, si fonda sulla individuazione di quattro fattispecie – prende in considerazione una serie graduata di comportamenti vietati, che integrano ipotesi differenti di condotte illecite e che presuppongono un collegamento di intensità diversa con la denominazione protetta[49]. In tutti i casi, le condotte considerate integrano gli estremi di un'appropriazione indebita della reputazione dei nomi registrati e vengono vietate in quanto violano il diritto esclusivo al loro impiego, spettante, nei confronti della generalità dei terzi, a tutti gli operatori che nell'area geografica di riferimento si siano conformati al relativo disciplinare di produzione[50].

---

trasversale dei principi elaborati nell'ambito di ciascun regime di protezione ha permesso, peraltro, alla Corte di giustizia di non attribuire alcuna importanza al fatto che il giudice del rinvio avesse commesso un errore nell'indicazione del provvedimento di riferimento: ad esempio, nella causa che ha dato origine alla sentenza *Champanillo*, il giudice del rinvio ha ritenuto applicabile alla fattispecie sottoposta al suo giudizio il reg. (UE) n. 1151/2012 nonostante la questione vertesse sull'impiego di una denominazione registrata relativa a un prodotto vitivinicolo, come tale riconducibile all'ambito di applicazione del reg. (UE) n. 1308/2013. In tale occasione, il giudice europeo, muovendo dal presupposto che le pertinenti disposizioni del reg. (UE) n. 1151/2012 e del reg. (UE) n. 1308/2013 «sono analoghe» e che gli orientamenti da essa espressi in merito al sistema di tutela sono trasversali, ha escluso che l'errore commesso dal giudice del rinvio potesse incidere sul contenuto della risposta da fornire in via interpretativa e ha proceduto, conseguentemente, a illustrare comunque la sua posizione. Si vedano, in proposito, i punti 31 e 32 della sentenza *Champanillo*.

([48]) Si pensi alle modifiche introdotte con il reg. (UE) n. 1151/2012, che ha esteso la tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche protette anche ai casi in cui il prodotto legittimato a fregiarsene sia impiegato come ingrediente e che ha incluso nel divieto di imitazione, usurpazione o evocazione del segno tutelato anche i servizi (e non solo i prodotti): si veda, in proposito G. Castelli, *La protezione ex officio delle DOP e IGP dei prodotti agricoli e alimentari*, cit., 205, nt. 56, il quale, dopo avere ricordato che l'art. 13, par. 1, del reg. (UE) n. 1151/2011 ha ripreso quasi fedelmente la formulazione dell'art. 13 del reg. (CE) n. 506/2010, che a sua volta recava una formulazione pressoché identica a quella dell'art. 13 del reg. (CEE) n. 2081/1992, ha precisato che, rispetto ai precedenti regolamenti, «il nuovo testo estende ulteriormente l'ambito tutelato dal diritto dell'Unione, includendo nel divieto di imitazione, usurpazione o evocazione del segno tutelato anche i servizi, e non solo i prodotti. Allo stesso tempo la tutela della DOP e IGP è estesa anche ai casi in cui il relativo prodotto viene usato come ingrediente». Come si avrà modo di segnalare nel prosieguo del presente contributo, anche il recente reg. (UE) 2021/2117 ha modificato, seppure in minima parte, la formulazione dell'art. 13, par. 1, lett. *a*), del reg. (UE) n. 1151/2012: in proposito si veda, *infra, sub* nt. 51.

([49]) Si vedano, *ex multis*, il punto 46 della sentenza *Cognac* (Corte giust., 14 luglio 2011, in cause riunite C-4/10 e C-27/10, *Bureau national interprofessionel du Cognac c. Gust. Ranin Oy*) e il punto 39 della sentenza *Champagner Sorbet*. Si vedano, altresì, le Conclusioni dell'Avvocato Generale M. Capos Sánchez-Bordona presentate il 20 luglio 2017 in merito alla causa C-393/16 (che ha dato origine alla sentenza *Champagner Sorbet*), parr. 46 e 104 e le Conclusioni dell'Avvocato Generale Henrik Saugmandsgaard Øe presentate il 22 febbraio 2018 in merito alla causa C-44/17 (che ha dato origine alla sentenza *Scotch Whisky*, per gli estremi della quale si veda, *infra*, nota 57).

([50]) Tanto il reg. (UE) n. 1151/2012, quanto il reg. (UE) n. 1308/2013, e il reg. (UE) 2019/787 subordinano, invero, la legittimità dell'impiego delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche protette al rispetto del relativo disciplinare di produzione. Più nello specifico, l'art. 12, par. 1, del reg. (UE) n. 1151/2012 sancisce che le denominazioni di origine e le indicazioni geografiche protette possono essere utilizzate «da qualsiasi operatore che commercializzi un prodotto conforme al relativo disciplinare»; del pari, l'art. 103, par. 1, del reg. (UE) n. 1308/2013 dispone che le denominazioni di origine e le indicazioni geografiche protette possono essere utilizzate «da qualsiasi operatore che commercializza vino prodotto in conformità con il relativo disciplinare di produzione»; l'art. 21, par. 1, del reg. (UE) 2019/787 prevede, infine, che le indicazioni geografiche protette da esso normate possono essere utilizzate «da qualsiasi operatore che commercializzi una bevanda spiritosa prodotta conformemente al corrispondente disciplinare». Si è osservato in dottrina che il sistema così congegnato si ispira a un principio di legittimazione «aperta», che si traduce nel riconoscimento «di un diritto soggettivo perfetto per l'accesso all'uso della denominazione registrata» in capo agli operatori che si uniformano ai contenuti del disciplinare di produzione: si vedano, in tal senso, B. Calabrese, *La Corte di giustizia dell'Unione europea si pronuncia sulla protezione delle indicazioni geografiche relative alle bevande spiritose: il caso* Verlados, in *Dir. comunitario scambi internaz*., 2016, p. 279 e M. Ricolfi, *Trattato dei marchi*, Torino, 2015, p. 1796 ss. Si veda altresì N. Lucifero, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare: marchi e segni del territorio*, in *Trattato di diritto agrario*, cit., p. 376 s., il quale osserva in proposito: «Ne discende una situazione giuridica

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

Più nello specifico, le denominazioni d'origine e le indicazioni geografiche registrate sono protette contro: qualsiasi impiego diretto o indiretto di un nome registrato per prodotti che non sono oggetto di registrazione, qualora questi ultimi siano comparabili ai prodotti registrati con tale nome e l'uso di tale nome consenta di sfruttare, indebolire o svigorire la notorietà del nome protetto, anche nel caso in cui tali prodotti siano utilizzati come ingrediente[51]; qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione, anche se l'origine vera dei prodotti o servizi è indicata o se il nome protetto è una traduzione o è accompagnato da espressioni quale «stile», «tipo», «metodo», «alla maniera», «imitazione» o simili, anche nel caso in cui tali prodotti siano utilizzati come ingrediente[52]; qualsiasi altra indicazione falsa o ingannevole relativa alla provenienza, all'origine, alla natura o alle qualità essenziali del prodotto usata sulla confezione o sull'imballaggio, nel materiale pubblicitario o sui documenti relativi al prodotto considerato, nonché l'impiego, per il confezionamento, di recipienti che possano indurre in errore sulla sua origine[53]; qualsiasi altra pratica che possa indurre in errore il consumatore sulla vera origine del prodotto[54].

Su ciascuna di tali fattispecie la Corte di giustizia ha avuto modo di pronunciarsi, seppure con una frequenza decisamente diversa, affinando progressivamente le sue considerazioni.

Per quanto concerne la prima di esse, vale a dire l'impiego commerciale diretto o indiretto di un nome registrato in relazione a prodotti comparabili che non siano stati ottenuti nel rispetto del disciplinare di produzione, la Corte di giustizia ha statuito, in particolare nelle pronunce *Cognac* (del 2011)[55], *Champagner Sorbet* (del 2017)[56] e *Scotch Whisky* (del 2018)[57], che l'utilizzo, nel precetto normativo, del termine «impiego» costringe

soggettiva in capo al produttore fortemente segnata dalla dislocazione territoriale dell'azienda agricola in quanto l'area geograficamente protetta legittima il produttore stesso a richiedere l'utilizzo all'associazione e conseguentemente rende possibile fregiare il prodotto con tale segno, che caratterizza il prodotto al punto di mettere in discussione ogni sua fungibilità e, conseguentemente, la sussistenza del rapporto concorrenziale con analoghe imprese che offrono beni pur appartenenti alla medesima categoria merceologica ma provenienti da località diverse. È infatti nella titolarità del segno che si annida il profilo di maggiore rilievo, in quanto nelle denominazioni di origine l'autonomia delle istanze dei produttori della zona riuniti in consorzio, associazione o ente, pur presente al momento iniziale della domanda di riconoscimento, si integra con la successiva previsione delle disposizioni del disciplinare d'uso, valido per tutti gli operatori della zona i cui prodotti abbiano le caratteristiche richieste, e la verifica per la sua applicazione è sottoposta a caratteristiche ufficiali. Sicché un prodotto può essere fregiato da una DOP o una IGP».

([51]) Dispongono in tal senso l'art. 13, par. 1, lett. *a*), del reg. (UE) n. 1151/2012, l'art. 103, par. 2, lett. *a*), del reg. (UE) n. 1308/2013 e l'art. 21, par. 2, lett. *a*), del reg. (UE) 2019/787. Giova segnalare, tuttavia, che, mentre in precedenza si faceva riferimento solamente all'ipotesi in cui l'impiego illegittimo del nome registrato consentisse di sfruttarne la notorietà, ora, in seguito alle modifiche introdotte con il reg. (UE) 2021/2117, sia l'art. 13, par. 1, lett. *a*), sia l'art. 103, par. 2, lett. *a*), *sub ii*), fanno espresso riferimento anche all'eventualità in cui tale impiego indebolisca o svigorisca la notorietà della denominazione d'origine o della indicazione geografica protetta. La formulazione dell'art. 21, par. 2, lett. *a*), del reg. (UE) 2019/787 è rimasta, invece, invariata e continua a fare riferimento solamente all'ipotesi in cui l'impiego illegittimo della denominazione «consenta di sfruttare la notorietà della denominazione protetta».

([52]) Dispongono in tal senso l'art. 13, par. 1, lett. *b*), del reg. (UE) n. 1151/2012, l'art. 103, par. 2, lett. *b*), del reg. (UE) n. 1308/2013 e l'art. 21, par. 2, lett. *b*), del reg. (UE) 2019/787. Giova segnalare che il reg. (UE) 2021/2117 ha introdotto qualche modifica nella formulazione della lett. *b*) dell'art. 103, par. 2: più nello specifico, l'elenco delle espressioni che possono accompagnare la denominazione protetta si è arricchito di un riferimento al "sapore", ma ha visto soppresso il riferimento al termine "come"; al contempo, è stato introdotto l'inciso «anche nel caso in cui tali prodotti siano utilizzati come ingredienti» assente nella versione precedente.

([53]) Dispongono in tal senso l'art. 13, par. 1, lett. *c*), del reg. (UE) n. 1151/2012, l'art. 103, par. 2, lett. *c*), del reg. (UE) n. 1308/2013 e l'art. 21, par. 2, lett. *c*), del reg. (UE) 2019/787. Merita di essere segnalato che mentre le formulazioni dell'art. 13, par. 1, lett. *c*), del reg. (UE) n. 1151/2012 e dell'art. 103, par. 2, lett. *c*), del reg. (UE) n. 1308/2013 sono sostanzialmente identiche, quella dell'art. 21, par. 2, lett. *c*), si differenzia da esse nella misura in cui fa riferimento a qualsiasi altra indicazione falsa o ingannevole relativa alla provenienza, all'origine, alla natura o alle qualità essenziali del prodotto «usata nella designazione, nella presentazione o nell'etichettatura dello stesso che possa indurre in errore sulla sua origine». La portata precettiva delle tre disposizioni è, però, sostanzialmente equivalente.

([54]) Dispongono in tal senso l'art. 13, par. 2, lett. *d*), del reg. (UE) n. 1151/2012, l'art. 103, par. 2, lett. *d*), del reg. (UE) n. 1308/2013 e l'art. 21, par. 2, lett. *d*), del reg. (UE) 2019/787.

([55]) Per gli estremi della sentenza *Cognac* si veda, *supra*, nota 49.

([56]) Per gli estremi della sentenza *Champagner Sorbet* si veda, *supra*, nota 47.

([57]) Corte giust., 7 giugno 2018, in causa C-44/17, *Scotch Whisky Association c. Michael Klotz*.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

a ritenere che l'ipotesi considerata ricorra in tutti i casi in cui «il segno controverso faccia uso della stessa indicazione geografica protetta, nella forma in cui quest'ultima è stata registrata o, quanto meno, in una forma che presenti collegamenti così stretti con quest'ultima, da un punto di vista fonetico e/o visivo, che il segno controverso risulti evidentemente legato ad essa in modo inscindibile»[58]. Ciò significa, dunque, che la fattispecie dell'impiego commerciale diretto e indiretto presuppone sempre che il *nomen* registrato sia utilizzato in una forma identica o foneticamente/visivamente molto simile[59].

Nella sentenza *Scotch Whisky* la Corte di giustizia ha chiarito, altresì, la differenza sussistente tra la fattispecie dell'impiego «diretto» e quella dell'impiego «indiretto» del *nomen* registrato: il giudice europeo ha precisato, invero, che mentre si ha impiego diretto ogni qualvolta la denominazione controversa (vale a dire la denominazione identica a quella geografica protetta o molto simile a essa sul piano visivo e/o fonetico) è impiegata sul prodotto e, quindi, nella sua etichetta o sulla confezione dello stesso, si ha impiego «indiretto» allorquando essa «appaia su vettori complementari di *marketing* o di informazione, quali una pubblicità del prodotto o documenti ad esso relativi»[60].

Affinché possano reputarsi integrati gli estremi della fattispecie dell'impiego «indiretto» non occorre, dunque, che l'indicazione geografica protetta non sia impiegata: al contrario, è necessario che essa sia impiegata, ma non direttamente sul prodotto o sulla confezione di esso, bensì in in un altro contesto qualsiasi, quale potrebbe essere un messaggio pubblicitario o un documento che accompagna il prodotto.

La Corte di giustizia non ha omesso di precisare, infine, che perché possa reputarsi sussistente la fattispecie dell'«impiego commerciale diretto o indiretto» di un *nomen* registrato, non occorre solo che quest'ultimo sia utilizzato illegittimamente in forma identica o foneticamente/visivamente molto simile sul prodotto o sulla confezione del prodotto o su altri strumenti complementari di *marketing* o di informazione, ma è anche necessario che la denominazione protetta venga impiegata con riferimento a prodotti comparabili[61]. A tal proposito, il giudice europeo ha suggerito di valutare la comparabilità dei prodotti impiegando i cri-

([58]) Si veda il punto 29 della sentenza *Scotch Whisky*. Si vedano, altresì, le Conclusioni dell'Avvocato Generale Henrik Saugmandsgaard Øe presentate il 22 febbraio 2018 in merito alla causa C-44/17 (che ha dato origine alla sentenza *Scotch Whisky*), nelle quali, al par. 28, è dato rinvenire la seguente affermazione: «A questo proposito, sono del parere che l'espressione "*impiego* commerciale diretto o indiretto [di una] indicazione geografica registrata" di cui all'articolo 16, lettera *a*), richieda un impiego dell'indicazione in questione nella forma in cui questa è stata registrata o, quanto meno, in una forma così strettamente connessa ad essa da risultarne chiaramente indissociabile. Mi sembra, infatti, che il termine "impiego" richieda, per definizione, l'utilizzo della indicazione geografica protetta stessa, che deve pertanto risultare identica o almeno simile, foneticamente e/o visivamente, al marchio controverso».

([59]) Più nello specifico, nelle pronunce *Cognac* e *Champagner Sorbet* è stato chiarito che, ai sensi dell'allora vigente art. 16, lett. *a*), del reg. (CE) n. 110/2008, l'impiego di un marchio contenente un'indicazione geografica, o un termine corrispondente a quest'ultima, e la sua traduzione, per bevande spiritose non conformi ai requisiti corrispondenti, costituiva un impiego commerciale diretto di un'indicazione geografica per prodotti comparabili alla bevanda registrata con tale indicazione, ma non coperti da quest'ultima. Si vedano il punto 55 della sentenza *Cognac* e i punti 34 e 35 della sentenza *Champagner Sorbet*.

([60]) Si veda il punto 32 della sentenza *Scotch Whisky.* Si vedano altresì le Conclusioni dell'Avvocato Generale Henrik Saugmandsgaard Øe presentate il 22 febbraio 2018 in merito alla causa C-44/17 (che ha dato origine alla sentenza *Scotch Whisky*), nelle quali, al par. 29, viene evidenziato che la Corte di giustizia, mentre aveva già fornito elementi di definizione per quanto riguardava la nozione di impiego «diretto», per contro, non si era ancora pronunciata su cosa si dovesse intendere per impiego «indiretto». In proposito, al par. 30, l'Avvocato Generale ha osservato quanto segue: «A mio avviso, tale carattere indiretto non si riferisce alle ipotesi in cui la denominazione in questione non fa esplicito riferimento a una delle indicazioni geografiche registrate nell'allegato III del regolamento n. 110/2008, come sostiene la TSWA, bensì alle ipotesi in cui si faccia uso di un mezzo indiretto per utilizzare una siffatta indicazione. Infatti, in linea con il sig. Klotz, il governo dei Paesi Bassi e la Commissione, ritengo che, contrariamente ad un impiego "diretto", che implica che l'indicazione geografica protetta venga apposta direttamente sul prodotto in questione o sulla sua confezione, un impiego "indiretto" implichi che tale indicazione figuri in strumenti complementari di *marketing* o di informazione, quali una pubblicità del prodotto o documenti ad esso relativi». Si veda, altresì, la nt. 24 delle Conclusioni dell'Avvocato Generale, nella quale si riporta come esempio fittizio di impiego indiretto quello di una campagna pubblicitaria formulata nel modo seguente «Glen Buchenbach ha il sapore dello Scotch Wisky».

([61]) Si veda, in proposito, il punto 53 della sentenza *Cognac* e il punto 31 della sentenza *Champagner Sorbet*.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

teri della presenza, nei prodotti interessati, di caratteristiche oggettive comuni o, dell'identità delle occasioni di consumo degli stessi dal punto di vista del pubblico interessato, nonché della loro distribuzione attraverso le medesime reti e del loro assoggettamento a regole di commercializzazione simili[62].

Giova segnalare che nelle pronunce *Cognac, Champagner Sorbet* e *Scotch Whisky* la Corte di giustizia non si è pronunciata in merito alla questione relativa alla rilevanza che potrebbe assumere l'indicazione, nell'etichetta del prodotto che si fregia illegittimamente della denominazione protetta, della sua vera origine: com'è noto, le disposizioni di cui agli articoli 13, par. 1, lett. *a*), del reg. (UE) n. 1151/2012, 103, par. 2, lett. *a*), del reg. (UE) n. 1308/2013 e 21, par. 2, lett. *a*), del reg. (UE) 2019/787, non contemplano l'inciso «anche se l'origine vera dei prodotti o servizi è indicata», presente, invece, nelle lettere *b*) di tali disposizioni. Ciò nondimeno, l'Avvocato Generale interpellato nella causa che ha dato origine alla sentenza *Scotch Whisky*, ha ritenuto opportuno intervenire sul punto, al fine di precisare che, laddove si faccia riferimento a un possibile «impiego commerciale diretto o indiretto» di un'indicazione geografica protetta, di regola, la valutazione circa l'illegittimità della condotta dovrebbe focalizzarsi esclusivamente sull'utilizzo o meno del *nomen* registrato (in quanto tale o in una forma equiparabile), prescindendo, quindi, dal contesto in cui si inserisce tale impiego. Tuttavia, laddove la Corte di giustizia ritenesse necessario, ai fini dell'applicazione della disposizione in questione, valutare anche l'ambito in cui si colloca l'utilizzo del *nomen* controverso, ad avviso dell'Avvocato Generale, pure in tale circostanza l'eventuale indicazione della vera origine del prodotto non acquisirebbe alcun rilievo, dal momento che la condotta posta in essere sarebbe da considerare illegittima per il solo fatto di consistere nell'utilizzo del *nomen* registrato in relazione a prodotti comparabili non ottenuti nel rispetto del disciplinare di produzione, al solo scopo di beneficiare indebitamente della reputazione di cui gode la denominazione protetta[63].

5.- (Segue). La fattispecie della evocazione

Le pronunce attraverso le quali la Corte di giustizia ha cercato di meglio delineare i contorni della fattispecie della «evocazione», attualmente contemplata dall'art. 13, par. 1, lett. *b*), del Reg. (UE) n. 1151/2012, dall'art. 103, par. 2, lett. *b*), del Reg. (UE) n. 1308/2013 e dall'art. 21, par. 2, lett. *b*), del Reg. (UE) 2019/787, che di fatto presentano formulazioni molto simili[64], sono senz'altro le più numerose.

Prima di procedere alla disamina degli orienta-

([62]) Si veda il punto 54 della sentenza *Cognac*.

([63]) Si vedano, in proposito, le Conclusioni dell'Avvocato Generale Henrik Saugmandsgaard Øe presentate il 22 febbraio 2018 in merito alla causa C-44/17 (che ha dato origine alla sentenza *Scotch Whisky*), parr. 41-47. Si vedano, in particolare, i parr. 46 e 47, in cui, a proposito dell'assenza dell'inciso relativo all'indicazione della vera origine del prodotto nella disposizione relativa alla fattispecie dell'impiego diretto o indiretto, l'Avvocato Generale osserva quanto segue: «Questa differenza di formulazione si spiega, a mio parere, con il fatto che, laddove si faccia riferimento ad un possibile "impiego commerciale diretto o indiretto" di un'indicazione geografica protetta, ai sensi dell'articolo 16, lettera *a*), tale ipotesi presuppone che detta indicazione sia utilizzata in quanto tale o in una forma equiparabile, e non sotto forma di un'indicazione di tutt'altro tipo. Non vi è pertanto alcun dubbio circa il fatto che l'analisi della situazione in questione debba focalizzarsi sulla constatazione dell'impiego o meno di una delle indicazioni geografiche registrate nell'allegato III dello stesso regolamento. D'altro canto, nel caso di cui alla lettera *b*) del suddetto articolo 16, quando si tratta di un'"usurpazione, imitazione o evocazione", la valutazione della situazione deve andare chiaramente oltre una simile constatazione obiettiva, richiedendo una visione prospettica, nell'ambito della quale il legislatore dell'Unione ha tenuto a precisare espressamente che determinati fattori potenziali di valutazione, in particolare il fatto che sia indicata la "vera origine del prodotto", non consentono di escludere una delle tre qualificazioni. A mio avviso, ciò dovrebbe avvenire, *a fortiori*, per il caso più semplice di cui alla lettera *a*) dello stesso articolo 16, supponendo che la Corte ritenga necessario, ai fini dell'applicazione della disposizione in esame, valutare il contesto in cui si inserisce il segno controverso».

([64]) In merito alle modifiche apportate dal reg. (UE) 2021/2117 alla formulazione dell'art. 103, par. 2, lett. *b*), del reg. (UE) n. 1308/2013 si veda, *supra, sub* nt. 52. Giova segnalare che, grazie a tali modifiche, il testo dell'art. 103, par. 2, lett. *b*), è ora ancora più simile a quello dell'art. 13, par. 1, lett. *b*), del reg. (UE) n. 1151/2012.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

menti espressi dal giudice europeo in merito a tale fattispecie, è opportuno rammentare che, nelle disposizioni di riferimento, l'«evocazione» è menzionata accanto alle condotte illecite della «usurpazione» e della «imitazione»: è opportuno, allora, segnalare che, seppure nella consapevolezza che spesso nella prassi non è affatto agevole distinguere tali fattispecie le une dalle altre[65], la dottrina concorda nel ritenere che si sia in presenza di una «usurpazione» allorquando la condotta illecita si estrinsechi nell'uso indebito e intenzionale di una denominazione protetta per prodotti non coperti da essa, con conseguente appropriazione dei pregi legati alla tradizione produttiva che essa designa, e di una «imitazione» laddove vengano riprodotti «con plagio»[66] gli elementi essenziali della denominazione registrata. La fattispecie dell'«evocazione» si distinguerebbe, pertanto, dai casi di imitazione e di usurpazione, in quanto consisterebbe nella condotta finalizzata a indurre il consumatore a credere che il prodotto abbia le stesse caratteristiche e qualità del prodotto legittimato a fregiarsi del nome registrato «o che sia esso stesso un prodotto a denominazione registrata»[67]. Ne deriva che «la tutela per evocazione risponde (…) a condizioni di applicazione diverse e meno stringenti rispetto a quelle richieste affinché vi sia imitazione o usurpazione. I contorni giuridici della nozione di evocazione vanno pertanto delineati in modo autonomo, senza ricercare, malgrado la collocazione sistematica unitaria, un'omogeneità di presupposti applicativi con le diverse fattispecie dell'"imitazione" e dell'"usurpazione"»[68].

Gli interventi della Corte di giustizia volti a chiarire quando ricorra la fattispecie della «evocazione» hanno determinato il progressivo ampliamento delle condotte qualificabili come tali e hanno comportato una sorta di *climax* ascendente nella tutela delle denominazioni registrate, tant'è vero che non si è mancato di sottolineare che si è addivenuti alla istituzione di un «modello di tutela al limite della onnicomprensività, che circoscrive al minimo gli usi leciti a fronte di quelli sanzionabili»[69].

Tra le pronunce più note meritano senz'altro di essere ricordate le sentenze *Cambozola* (del 1999)[70], *Parmesan II*[71] e *Verlados* (del 2016)[72], nelle quali la Corte di giustizia ha fornito ai giudici nazionali promotori dei rinvii pregiudiziali una serie di elementi utili a valutare se le denominazioni *Cambozola*, *Parmesan* e *Verlados* fossero evocative delle denominazioni protette Gorgonzola, Parmigiano Reggiano e *Calvados*.

In tali pronunce, la Corte di giustizia ha ribadito, innanzi tutto, che la nozione di «evocazione» si

---

([65]) Si vedano in tal senso F. Gualtieri, S. Vaccari e B. Catizzone, *La protezione delle indicazioni geografiche: la nozione di evocazione*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2017, 16, ad avviso dei quali «Nella pratica le tre fattispecie sono spesso non così distinguibili, specie quando oggetto della concorrenza sleale sono prodotti che possono essere comparati fra di loro. Ma non può escludersi che un richiamo alla denominazione protetta e l'indebito sfruttamento della sua reputazione si possa riscontrare anche nel caso di prodotti che comparabili non sono».

([66]) Così F. Gualtieri, S. Vaccari e B. Catizzone, *La protezione delle indicazioni geografiche: la nozione di evocazione*, cit., p. 16.

([67]) Si vedano, in tal senso, F. Gualtieri, S. Vaccari e B. Catizzone, *La protezione delle indicazioni geografiche: la nozione di evocazione*, p. 16.

([68]) Si vedano in tal senso le Conclusioni dell'Avvocato Generale G. Pitruzzella presentate il 10 gennaio 2019 in relazione alla causa C-614/17 (che ha dato origine alla sentenza *Queso Manchego*, per gli estremi della quale si veda, *infra, sub* nota 91), pubblicate nella *Raccolta digitale*, par. 18. Si vedano, altresì, i parr. 33 e 35 delle Conclusioni dell'avvocato generale Jacobs presentate il 17 dicembre 1998 in relazione alla causa C-87/97 (che ha dato origine alla sentenza *Cambozola*, per gli estremi della quale si veda, *infra*, nota 70).

([69]) Si veda, in tal senso, B. Calabrese, *La Corte di giustizia dell'Unione europea si pronuncia sulla protezione delle indicazioni geografiche relative alle bevande spiritose: il caso* Verlados, cit., p. 285. Sul punto si veda, altresì, S. Giachero, *Evocazione di prodotti agroalimentari di qualità e marchio notorio: criteri di confronto*, in *Alimenta*, 3/2022 p. 419 ss.

([70]) Corte giust., 4 marzo 1999, in causa C- 87/97, *Consorzio per la tutela del formaggio Gorgonzola c. Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG e Eduard Bracharz GmbH*.

([71]) Per gli estremi della sentenza *Parmesan II* si veda, *supra*, nota 5.

([72]) Corte giust., 21 gennaio 2016, in causa C-75/15, *Viiniverla Oy c. Sosiaali- ja terveysalan lupa- ya valvontavirasto*, pubblicata nella *Raccolta digitale*. Per un commento alla pronuncia *de qua* si vedano A. Germanò, *"Evocazione": l'approfondimento della fama altrui nel commercio dei prodotti agricoli*, in *Riv. dir. agr*., 2016, II, p. 167 ss. e F. Prete, *Evocazione di indicazione geografica di bevande spiritose: la nozione eurocomunitaria di consumatore e il ruolo della Corte di giustizia nel processo di uniformazione dei principi del settore alimentare*, ivi, p. 180 ss.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

riferisce all'ipotesi in cui il termine o l'espressione controverso/a utilizzato/a per designare un prodotto incorpori una parte della denominazione protetta, in modo che il consumatore, in presenza del nome del prodotto, sia indotto a pensare, come immagine di riferimento, a quello che beneficia della denominazione protetta[73].

Tra gli indici che devono essere presi in considerazione per stabilire se l'impiego del nome controverso possa indurre il consumatore a pensare, come immagine di riferimento, al prodotto che può fregiarsi della denominazione protetta, ad avviso del giudice europeo va attribuito un ruolo di primaria importanza sia alla circostanza che i prodotti interessati siano analoghi, sia alla similarità fonetica e visiva delle loro denominazioni di vendita.

Per quanto concerne il primo profilo, nelle pronunce *Cambozola*, *Parmesan II* e *Verlados*, la Corte di giustizia ha attribuito rillievo al fatto che il *Cambozola* fosse un formaggio a pasta molle erborinato, il cui aspetto esterno presentava analogie con quello del formaggio Gorgonzola[74], che il *Parmesan* fosse un formaggio a pasta dura grattugiato o da grattugiare simile nell'aspetto esterno al Parmigiano Reggiano[75] e che il *Verlados* fosse un'acquavite di sidro di mele come il *Calvados*[76].

In merito al profilo della similarità fonetica e visiva, il giudice europeo ha sottolineato, invece, che la parola utilizzata per designare il *Cambozola* terminava con le due medesime sillabe della denominazione Gorgonzola e conteneva lo stesso numero di sillabe; che, a prescindere dal fatto che la denominazione *Parmesan* fosse o meno la traduzione esatta della denominazione Parmigiano Reggiano[77], era impossibile ritenere insussistenti analogie fonetiche ed ottiche fra le due denominazioni in un contesto in cui i prodotti con riferimento ai quali erano impiegate, erano entrambi formaggi a pasta dura, grattugiati o da grattugiare, vale a dire simili nel loro aspetto[78]; che le denominazioni *Verlados* e *Calvados*, oltre ad essere entrambe composte dallo stesso numero di sillabe e da otto lettere, di cui le ultime quattro per di più identiche, avevano in comune anche il medesimo suffisso «dos»[79].

Al contempo, la Corte di giustizia ha precisato che il giudice nazionale chiamato a decidere se l'impiego di una determinata denominazione integri, o non, gli estremi di una «evocazione», deve valutare anche la sussistenza di eventuali elementi che possano indicare che la similarità non sia frutto di «circostanze fortuite», inducendo, al contrario, a ritenere che vi sia stata l'intenzione di appropriarsi della notorietà del *nomen* registrato: ad esempio, nel caso del *Cambozola*, il giudice europeo ha suggerito al giudice nazionale di prendere in considerazione l'esistenza di un documento pubblicitario relativo al *Cambozola* in cui compariva un riferimento esplicito alla denominazione Gorgonzola[80]; nel caso del *Parmesan*, la Corte di giustizia ha rilevato che dalla documentazione a essa sottoposta risultava che in Germania alcuni produttori di formaggio recante la denominazione *Parmesan* commercializzassero tale prodotto con etichette che richiamavano tradizioni culturali e paesaggi italiani[81]; infine, nel caso del *Verlados*, il giudice europeo ha evidenziato che, stando a quanto riportato dal governo francese, nella denominazione finlandese il suffisso «dos» era stato aggiunto in un secondo momento, a seguito di un significativo aumento delle esportazioni di *Calvados* in Finlandia, e che la sillaba «dos» non aveva un significato partico-

(73) Si vedano il punto 25 della sentenza *Cambozola*, il punto 44 della sentenza *Parmesan II* e il punto 21 della sentenza *Verlados*.
(74) Si veda il punto 27 della sentenza *Cambozola*.
(75) Si veda il punto 46 della sentenza *Parmesan II*.
(76) Si vedano i punti 10 e 37 della sentenza *Verlados*.
(77) Si vedano i punti 47 e 50 della sentenza *Parmesan II*.
(78) Si veda il punto 46 della sentenza *Parmesan II*.
(79) Si veda il punto 38 della sentenza *Verlados*.
(80) Si veda il punto 28 della sentenza *Cambozola*.
(81) Si veda il punto 55 della sentenza *Parmesan II*.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

lare nella lingua finlandese[82].
In proposito, va precisato, tuttavia, che il suggerimento rivolto dalla Corte di giustizia ai giudici nazionali (in merito alla valutazione degli elementi che possano indicare che la similarità non sia frutto di «circostanze fortuite») non significa che all'intenzionalità della condotta posta in essere dall'operatore vada attribuita una valenza dirimente: come evidenziato anche dall'Avvocato generale interpellato nella causa che ha dato origine alla sentenza *Cambozola*, l'evocazione sussiste, invero, a prescindere dalla volontà evocativa; l'eventuale non casualità della scelta della denominazione evocativa rileva solamente, in senso rafforzativo, ai fini della valutazione del nesso associativo esistente fra tale denominazione e il *nomen* registrato[83]. Per tale ragione, non si può non condividere la critica mossa in dottrina circa l'eccessiva sinteticità con cui la Corte di giustizia ha recepito l'argomentazione dell'Avvocato generale: il riferimento alle «circostanze fortuite» presente nella sentenza *Cambozola* e successivamente ripreso in altre pronunce[84], rischia, invero, di essere frainteso e di essere letto come volto a escludere la sussistenza dell'evocazione allorquando la somiglianza fonetica e visiva sia frutto di circostanze casuali, non intenzionali[85].
La Corte di giustizia, se, all'inizio, probabilmente anche in ragione delle fattispecie fattuali che hanno determinato il suo interpello, ai fini della sussistenza di una «evocazione» ha ritenuto essenziale la presenza di una «somiglianza fonetica e/o visiva» fra la denominazione controversa e l'indicazione geografica protetta, in un secondo momento, ha avuto modo di ampliare ulteriormente i confini della condotta suscettibile di essere qualificata come ipotesi di «evocazione» attribuendo rilevanza anche all'esistenza di una «somiglianza concettuale».
Più nello specifico, nella già ricordata pronuncia *Scotch Whisky*, la Corte di giustizia ha avuto modo di precisare che l'incorporazione parziale di una denominazione protetta nel nome controverso è solo "uno" dei fattori da valutare per verificare se il consumatore, in presenza del nome del prodotto, sia indotto ad avere in mente, come immagine di riferimento, la merce che fruisce di tale indicazione.
Muovendo dalla considerazione che ad assumere valore dirimente è la presunta reazione del consumatore nei confronti del termine impiegato per designare il prodotto, essendo essenziale che lo ricolleghi all'indicazione geografica protetta[86], il giudice europeo, richiamate le conclusioni dell'Avvocato Generale, ha affermato che la sussistenza di una similarità fonetica e visiva della denominazione controversa con l'indicazione geografica protetta «non configura un presupposto essenziale per accertare l'esistenza di un'"evocazione" (…). Infatti, essa costituisce solo uno dei criteri che il giudice nazionale deve prendere in considerazione allorché valuta se il consumatore, in presenza del nome del prodotto interessato, sia indotto ad avere in mente, come immagine di riferimento, la merce che beneficia dell'indicazione geografica protetta. Ne consegue che non è escluso che possa sussistere un'"evocazione" anche in assenza di una siffatta similarità»[87].
Più nello specifico, la Corte di giustizia ha rilevato che, ai fini della valutazione circa la sussistenza di una «evocazione», occorre tenere conto anche della «somiglianza concettuale» esistente fra il termine controverso e la denominazione protetta, anche nell'eventualità in cui essi appartengano a lingue diverse: nel caso di specie si controverte-

([82]) Si veda il punto 40 della sentenza *Verlados*.
([83]) Si vedano, altresì, i parr. 33 e 35 delle Conclusioni dell'Avvocato Generale Jacobs presentate il 17 dicembre 1998 in relazione alla causa C-87/97 (che ha dato origine alla sentenza *Cambozola*).
([84]) Si veda il punto 48 della sentenza *Verlados*.
([85]) Si veda, in tal senso, B. Calabrese, *La Corte di giustizia dell'Unione europea si pronuncia sulla protezione delle indicazioni geografiche relative alle bevande spiritose: il caso* Verlados, cit., p. 292 ss.
([86]) Si veda il punto 45 della sentenza *Scotch Whisky*.
([87]) Si veda il punto 49 della sentenza *Scotch Whisky*.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

va, invero, della denominazione tedesca *Glen Buchenbach*, che, ad avviso dell'Associazione a tutela del *whisky* scozzese, contemplando al suo interno il termine *Glen*, comunemente utilizzato in Scozia come elemento del marchio nei nomi dei *whisky* scozzesi, avrebbe suscitato nella mente del pubblico di riferimento un'associazione con la Scozia e con lo *Scotch Whisky*[88]. Secondo il giudice europeo, occorreva stabilire se i due termini, pur appartenendo a lingue diverse, potessero essere legati l'uno all'altro da una somiglianza concettuale, se, cioè, il termine controverso fosse idoneo a indurre il consumatore ad avere in mente, come immagine di riferimento, il prodotto legittimato a fregiarsi della denominazione protetta.

Nondimeno, la Corte di giustizia ha chiarito che il concetto di «somiglianza concettuale» non va confuso con quello – eccessivamente «vago ed esteso»[89] – di «mera associazione di idee»: non è sufficiente che, nella mente del consumatore, sia suscitata un'associazione di qualsivoglia natura con un'indicazione geografica protetta o con la zona geografica di riferimento, ma occorre, al contrario, che la denominazione controversa induca il consumatore, in modo diretto e univoco, ad avere in mente il prodotto legittimato a fregiarsi della denominazione protetta[90].

Di recente, il parametro della somiglianza concettuale ha permesso, peraltro, alla Corte di giustizia di ritenere che l'effetto evocativo possa derivare anche dall'impiego di segni figurativi.

L'occasione per pronunciarsi sul punto è stata offerta al giudice europeo da un rinvio pregiudiziale promosso da un giudice spagnolo, chiamato a decidere se l'impiego di determinati segni figurativi nelle etichette di alcuni formaggi prodotti nella regione *La Mancha* potesse essere reputato evocativo della denominazione di origine protetta *Queso Manchego,* riconosciuta a un formaggio prodotto nella medesima regione; la Fondazione *Queso Manchego* aveva contestato, invero, che tali segni figurativi avevano l'unico scopo di richiamare alla mente del consumatore, come immagine di riferimento, il formaggio legittimato a fregiarsi della denominazione protetta.

Nella (ormai nota) pronuncia *Queso Manchego* (del 2019)[91], dovendo stabilire se l'evocazione di una denominazione registrata possa derivare anche dall'uso di segni figurativi, la Corte di giustizia ha preso le mosse dalla considerazione che la formulazione dell'art. 13, par. 1, lett. *b*), del Reg. (UE) n. 1151/2012, di per sé già molto ampia, ha come obiettivo quello di tutelare le denominazioni registrate contro «qualsiasi» evocazione, per ribadire, dapprima, che «il criterio determinante per stabilire se un elemento evochi la denominazione registrata (…) è quello di accer-

---

([88]) Si veda il punto 12 della sentenza *Scotch Whisky*.

([89]) Si veda il punto 55 della sentenza *Scotch Whisky*.

([90]) Si vedano i punti 53-55 della sentenza *Scotch Whisky*. Si vedano, altresì, le Conclusioni dell'Avvocato Generale Henrik Saugmandsgaard Øe presentate il 22 febbraio 2018 in merito alla causa C-44/17 (che ha dato origine alla sentenza *Scotch Whisky*), cit., parr. 60-65, nelle quali, tra le altre cose, si evidenzia che se si facesse ricorso a «un criterio così impreciso ed ampio come quello dell'"*associazione di idee di qualsiasi tipo*"» si inciderebbe, altresì, sul campo di applicazione delle fattispecie contemplate dalle lettere *c*) e *d*) dell'art. 13, par. 2, lett. *b*), del reg. (UE) n. 1151/2012, dell'art. 103, par. 2, lett. *b*), del reg. (UE) n. 1308/2013 e dell'art. 21, par. 2, lett. *b*), del reg. (UE) 2019/787, disposizioni che riguardano situazioni in cui il riferimento all'indicazione geografica protetta è ancora più sottile rispetto a un'«evocazione» della medesima. Inoltre, se per reputare sussistente un'«evocazione» fosse sufficiente suscitare un'associazione di qualsiasi tipo, si legittimerebbe «un'imprevedibile estensione del campo di applicazione» delle disposizioni in questione, che «comporterebbe rischi significativi per la libera circolazione delle merci, posto che la protezione della proprietà industriale e commerciale rappresenta una delle possibili giustificazioni alle restrizioni di tale libertà. Più precisamente, se la protezione dell'indicazione geografica, in questo caso "*Scotch Whisky*" (…) dovesse essere estesa all'impiego di un termine per nulla analogo a quello protetto, anche i prodotti o i marchi che non fanno in alcun modo riferimento al tenore letterale dell'indicazione protetta rientrerebbero nel divieto previsto dalla disposizione in esame. Ciò comporterebbe, come sottolineato dal governo dei Paesi Bassi, una riduzione significativa delle possibilità per i produttori di *whisky* provenienti da paesi diversi dal "Regno Unito (Scozia)" di distinguersi attraverso i propri prodotti o marchi».

([91]) Corte giust., 2 maggio 2019, in causa C-614/2017, *Fundación Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Queso Manchego c. Industrial Quesera Cuquerella SL e Juan Ramón Cuquerella Montagud*.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

tare se tale elemento possa richiamare direttamente nella mente del consumatore, come immagine di riferimento, il prodotto che beneficia di tale denominazione»[92] e per statuire, poi, che non si può escludere *a priori* che anche un segno figurativo sia in grado di richiamare nella mente del consumatore, come immagine di riferimento, i prodotti che beneficiano di una denominazione registrata, in ragione della loro «vicinanza concettuale» con il *nomen* protetto[93]. Deve ritenersi, di conseguenza, che la somiglianza concettuale fra il prodotto convenzionale e il prodotto coperto dalla denominazione non presupponga necessariamente il linguaggio verbale: «Un'immagine, un simbolo e, più in generale, un segno figurativo possono, al pari di un nome, veicolare un concetto ed essere pertanto idonei a indurre nel consumatore un'associazione mentale con la denominazione protetta, che sarà in questo caso "evocata" non visivamente o foneticamente ma con riferimento al suo contenuto concettuale»[94]. Ne deriva che la verifica circa la sussistenza di una evocazione deve essere condotta tenendo conto di qualsivoglia riferimento esplicito o implicito alla denominazione, che potrà consistere tanto in un elemento verbale, quanto in un elemento figurativo presente nell'etichetta o sull'imballaggio del prodotto, quanto, ancora, in un elemento che riguarda la forma o la presentazione al pubblico del prodotto.

In buona sostanza, per accertare la sussistenza di una evocazione, il giudice nazionale dovrà verificare se l'elemento controverso, verbale o figurativo, sia idoneo a richiamare alla mente del consumatore in modo diretto e univoco la denominazione protetta, vale a dire il prodotto che è legittimato a fregiarsi della denominazione protetta. Ovviamente, per fare ciò, il giudice dovrà avvalersi di una serie di indici, quali, ad esempio, la somiglianza dei prodotti, i rispettivi canali di vendita e ulteriori elementi che consentano di accertare l'intenzionalità del richiamo al prodotto che si fregia della denominazione protetta.

Nel caso di specie, alla Corte di giustizia è stato chiesto, altresì, di chiarire se l'impiego di segni figurativi che evocano l'area geografica alla quale è collegata una denominazione d'origine possa costituire un'evocazione della medesima anche nel caso in cui tali segni figurativi siano impiegati da un produttore stabilito in tale regione, ma i cui prodotti, simili o comparabili a quelli legittimati a fregiarsi della denominazione d'origine, non siano protetti da quest'ultima.

Anche a tale quesito la Corte di giustizia ha risposto in senso affermativo, osservando che se si permettesse, ai produttori di prodotti identici o simili a quelli legittimati a fregiarsi della denominazione protetta, di impiegare segni figurativi che evocano l'area geografica la cui denominazione fa parte di un *nomen* registrato, si finirebbe con il consentire loro di trarre un vantaggio indebito dalla notorietà della denominazione protetta[95].

In ogni caso, il giudice europeo ha ribadito che nel valutare se l'utilizzo, da parte di un produttore, di segni figurativi che evocano l'area geografica il cui nome fa parte di una denominazione d'origine, per prodotti identici o simili a quelli protetti da tale designazione, costituisca un'evocazione di una denominazione registrata, il giudice nazionale deve sostanzialmente fondarsi sulla presunta reazione del consumatore, essendo essenziale che il consumatore effettui un collegamento tra gli elementi controversi (nel caso di specie, i segni figurativi che evocano l'area geografica il cui nome fa parte di una denominazione d'origine) e la denominazione registrata. Il giudice deve valu-

([92]) Si veda il punto 21 della sentenza *Queso Manchego*.
([93]) Si veda il punto 22 della sentenza *Queso Manchego*.
([94]) Si vedano, in tal senso, le Conclusioni dell'Avvocato Generale Giovanni Pitruzzella presentate il 10 gennaio 2019 in relazione alla causa C-614/17 (che ha dato origine alla sentenza *Queso Manchego*), cit., par. 5.
([95]) Si veda il punto 35 della sentenza *Queso Manchego*. Per talune considerazioni critiche in merito alle argomentazioni della Corte di giustizia si veda F. Prete, *Le nuove frontiere della protezione delle indicazioni geografiche tra evocazione suggestiva dei luoghi legati a una DOP e vera origine del prodotto*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, II, p. 81 ss.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

tare, cioè, se il nesso tra gli elementi controversi e la denominazione registrata sia sufficientemente diretto e univoco, così che il consumatore in loro presenza sia indotto ad avere in mente soprattutto la denominazione registrata[96].

Il parametro della presunta reazione del consumatore ha consentito alla Corte di giustizia di estendere la nozione di «evocazione» e, quindi, in buona sostanza, la tutela riconosciuta alle denominazioni di origine e alle indicazioni geografiche protette, anche all'ipotesi in cui il segno utilizzato per designare un prodotto convenzionale incorpori solo una parte di una denominazione composta, nonché all'ipotesi in cui il segno controverso si riferisca a un servizio e non a un prodotto.

Per quanto concerne, più nello specifico, le denominazioni composte, la Corte di giustizia ha chiarito da tempo che le denominazioni d'origine e le indicazioni geografiche registrate godono della tutela accordata loro dall'ordinamento giuridico europeo anche allorquando a essere ripresi siano solo alcuni elementi di esse che non beneficiano singolarmente della protezione europea, purché, però, si tratti di termini ai quali non possa essere riconosciuto carattere generico[97].

Più nello specifico, nella sentenza *Époisses* (del 1998)[98], chiamata a chiarire se, nel caso di una denominazione d'origine composta, l'assenza nel regolamento che dispone la sua registrazione – in particolare, nelle note a piè di pagina – di indicazioni che precisino che la registrazione non è richiesta per una parte di tale denominazione implichi che ogni suo singolo elemento è protetto, la Corte di giustizia ha risposto in senso negativo, vale a dire escludendo che tale assenza implichi necessariamente che ogni parte della denominazione composta sia protetta[99]. Al contempo, però, il giudice europeo ha affermato che, a meno che non vi siano circostanze specifiche in senso contrario, la protezione conferita a una denominazione composta si estende a ogni suo elemento, purché non si tratti di un nome generico o comune. Ad assumere carattere dirimente ai fini dell'esclusione dell'effetto evocativo è, dunque, la dimostrazione che il termine o l'espressione impiegati nella denominazione controversa, pur comparendo in una denominazione composta, siano generici o comuni.

Tale principio è stato successivamente ribadito nella sentenza *Cambozola*, allorquando la Corte di giustizia, oltre ad avere formulato il già ricordato principio in forza del quale «la nozione di evocazione (…) si riferisce all'ipotesi in cui il termine utilizzato per designare un prodotto incorpori una parte del nome del prodotto, di modo che il consumatore, in presenza del nome del prodotto, sia indotto ad aver in mente, come immagine di riferimento, la merce che fruisce della denominazione»[100], ha affermato, altresì, che «può esservi (...) l'evocazione di una denominazione protetta in mancanza di qualunque rischio di confusione tra i prodotti di cui è causa, anche quando nessuna tutela comunitaria si applica agli elementi della

---

([96]) Si vedano in proposito i punti 37-40 della sentenza *Queso Manchego*.

([97]) Giova ricordare, nondimeno, che il sistema di tutela delle indicazioni geografiche protette ha previsto fin dalle prime normative sul punto che se una denominazione registrata contiene il nome di un prodotto agricolo o alimentare che è considerato generico, l'uso di tale nome generico sui corrispondenti prodotti agricoli o alimentari non integra gli estremi né dell'impiego commerciale diretto o indiretto, né della usurpazione, imitazione ed evocazione. Attualmente, dispone in tal senso l'art. 13, par. 1, del reg. (UE) n. 1151/2012.

([98]) Corte giust., 9 giugno 1998, in cause riunite C-129/97 e C-130/97, *Yvon Chiciak e Fromagerie Chiciak c. Jean-Pierre Fol*.

([99]) Si vedano in proposito anche le Conclusioni dell'Avvocato Generale Antonio La Pergola presentate il 12 marzo 1998 in relazione alle cause riunite C-129/97 e C-130/97 (che hanno dato origine alla sentenza *Époisses*), in cui viene anche osservato, correttamente, che «la nota ha valore risolutivo solo quando essa è stata prevista: in tale caso, infatti, risulta manifestata in modo chiaro e non equivoco la volontà di non proteggere quella parte di denominazione che costituisce oggetto della nota. Diversamente, quando (…) non è stata inserita alcuna nota, il problema della tutela di singoli elementi di denominazioni composte non può essere (…) che affrontato e risolto alla luce delle norme generali (…). Così, la protezione di un singolo elemento della denominazione dovrà essere negata allorché esso, pur in assenza di una nota a piè di pagine, ha comunque carattere generico; valutazione, quest'ultima, che compete al giudice di rinvio sulla base di una dettagliata analisi del contesto fattuale che egli solo può conoscere».

([100]) Si veda il punto 25 della sentenza *Cambozola*.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

denominazione di riferimento ripresi dalla terminologia controversa»[101].

Le medesime considerazioni sono state poi sviluppate anche nelle sentenze *Parmesan I* (del 2002)[102] e *Parmesan II*, laddove il giudice europeo, riprendendo quanto affermato nella sentenza *Époisses*, ha sostenuto nuovamente che la protezione di una denominazione composta si estende anche a ogni elemento di essa, a condizione che tale elemento non sia un nome generico o comune[103]; conseguentemente, l'uso anche di una sola parte della denominazione protetta può integrare gli estremi di una evocazione dell'intero *nomen* registrato se è in grado di richiamare alla mente del consumatore, in modo diretto e univoco, come immagine di riferimento, la denominazione protetta.

Proprio facendo leva sulla necessità, ai fini dell'estensione della tutela riconosciuta a una denominazione composta, che i singoli termini di essa non siano nomi generici o comuni, nella recente pronuncia *Aceto Balsamico* (del 2019)[104], la Corte di Giustizia, interpellata in merito alla denominazione di origine protetta «Aceto Balsamico di Modena», è giunta alla conclusione che tale denominazione beneficia della tutela riservata alle indicazioni geografiche registrate solo nel suo insieme: ad avviso del giudice europeo, invero, i singoli termini che la compongono – vale a dire, i termini «aceto» e «balsamico» – sono termini comuni, privi di qualsivoglia connotazione geografica, e pertanto possono essere impiegati liberamente nelle denominazioni di prodotti convenzionali[105]. Coerentemente con l'impostazione seguita, avendo sancito il carattere generico dei termini aceto e balsamico, la Corte di giustizia si è astenuta dal verificare la loro presunta capacità evocativa.

In merito all'ipotesi in cui il segno controverso si riferisca a un servizio e non a un prodotto, invece, nell'ancora più recente sentenza *Champanillo*[106], la Corte di giustizia, dopo avere ribadito che «per accertare l'esistenza di una evocazione è essenziale che il consumatore stabilisca un nesso tra il termine utilizzato per designare il prodotto in questione e l'indicazione geografica protetta» e che detto nesso deve essere «sufficientemente diretto e univoco»[107], ha chiarito, innanzi tutto, che anche se solo i prodotti possono beneficiare di una denominazione protetta, nell'ambito di applicazione della protezione conferita dal sistema europeo «rientra (…) qualsiasi uso della stessa da parte di prodotti o servizi»[108], tant'è vero che le disposizioni di riferimento – attualmente costituite dagli articoli 13, par. 1, lett. *b*), del Reg. (UE) n. 1151/2012, 103, par. 2, lett. *b*), del Reg. (UE) n. 1308/2013 e 21, par. 2, lett. *b*), del Reg. (UE) 2019/787 – prevedono espressamente che i nomi registrati sono protetti contro qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione, «anche se l'origine vera dei prodotti

(101) Si veda il punto 26 della sentenza *Cambozola*.
(102) Corte giust., 25 giugno 2002, in causa C-66/00, *Dante Bigi c. Consorzio del Formaggio Parmigiano Reggiano*, in *Raccolta* 2002, I-5941 ss. Per un commento a tale pronuncia si vedano L. Costato, *Parmigiano* e parmesan, in *Riv. dir. agr.*, 2003, II, 187 ss.; M. Borraccetti, *Parmigiano Reggiano*, «Parmesan» *e denominazioni d'origine*, ivi, 187 ss. e S. Ventura, *Il* «Parmesan» *alla Corte di giustizia*, in *Dir. comunitario scambi internaz.*, 2002, p. 501 ss.
(103) Si vedano i punti 17-21 della sentenza *Parmesan I*. Sul punto si veda I. Canfora, *Il caso «Parmigiano Reggiano»: denominazioni di origine composte e strumenti di tutela tra competenze nazionali e diritto comunitario*, cit., p. 16 ss., la quale opportunamente ricorda che nella sentenza *Parmesan I* la Corte di giustizia è intervenuta sul punto solamente al fine di ammettere la ricevibilità della domanda.
(104) Corte giust., 4 dicembre 2019, in causa C-432/18, *Consorzio Tutela Aceto Balsamico di Modena c. Balema Gmbh*, pubblicata nella *Raccolta digitale*.
(105) Si veda, in proposito, I. Canfora, *La tutela delle denominazioni di origine composte, tra termini divenuti generici, nomi comuni ed evocazione del prodotto. Il caso dell'aceto balsamico*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, II, p. 134 ss.
(106) Com'è noto, la controversia che ha dato origine alla sentenza *Champanillo* verteva sulla possibilità di reputare evocativa della denominazione d'origine protetta *Champagne* la denominazione *Champanillo* impiegata da un operatore spagnolo per pubblicizzare la sua catena di bar di tapas. A tale denominazione era associato, altresì, un supporto grafico raffigurante due coppe, riempite di una bevanda spumante, che si toccavano.
(107) Si veda il punto 59 della sentenza *Champanillo*.
(108) Si veda il punto 46 della sentenza *Champanillo*.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

o *servizi* è indicata»[109].
In secondo luogo, il giudice europeo ha escluso che la nozione di evocazione esiga che «il prodotto protetto dalla DOP e il prodotto o il servizio contrassegnato dalla denominazione contestata siano identici o simili»[110]. La Corte di giustizia ha messo in evidenza che, mentre la disposizione relativa all'«impiego commerciale diretto o indiretto» del nome registrato richiede esplicitamente, ai fini della configurabilità di una condotta illecita, che esso riguardi «prodotti comparabili», la disposizione relativa alla fattispecie della evocazione «non contiene nessuna indicazione né nel senso di una limitazione della protezione (…) alle sole ipotesi in cui i prodotti contraddistinti dalla DOP e i prodotti o i servizi per i quali è impiegato il segno controverso siano "comparabili" o "simili", né nel senso di un'estensione di tale protezione ai casi in cui il segno si riferisca a prodotti o servizi non simili a quelli che beneficiano della DOP»[111].
Ne deriva che, per accertare la sussistenza di una evocazione, non è necessario verificare né che la denominazione protetta sia incorporata parzialmente in un segno che contraddistingue prodotti o servizi non protetti da tale denominazione, né che si riesca a identificare una similarità fonetica e visiva di tale segno con la denominazione protetta: l'evocazione può sussistere anche laddove vi sia una mera «vicinanza concettuale» fra la denominazione protetta e il segno controverso[112].
I nomi registrati vanno protetti, in pratica, contro tutti gli usi che sfruttino la notorietà associata ai prodotti legittimati a fregiarsi di essi: poiché la notorietà di un prodotto DOP o IGP può essere indebitamente sfruttata anche quando il *nomen* registrato venga impiegato in relazione a un servizio, dalla protezione «ad ampio raggio» riconosciuta alle indicazioni geografiche protette non può che discendere il principio in forza del quale se l'impiego del *nomen* registrato in relazione a un servizio è idoneo a sollecitare nella mente del consumatore (medio europeo) un nesso sufficientemente diretto e univoco fra la denominazione controversa e quella protetta, deve reputarsi sussistente una evocazione[113].

6.- (Segue). Le altre condotte vietate

La Corte di giustizia ha avuto modo di pronunciarsi in via interpretativa, seppure con frequenza decisamente minore, anche sulle altre due fattispecie contemplate dalle lettere *c*) e *d*) dell'art. 13, par. 1, del Reg. (UE) n. 1151/2012, dell'art. 103, par. 2, del Reg. (UE) n. 1308/2013 e dell'art. 21, par. 2, del Reg. (UE) 2019/787.
In particolare, per quanto concerne la fattispecie contemplata dalla lett. *c*), relativa a «qualsiasi altra indicazione falsa o ingannevole relativa alla provenienza, all'origine, alla natura e alle qualità essenziali del prodotto usata sulla confezione o sull'imballaggio, nel materiale pubblicitario o sui

(109) Si veda il punto 45 della sentenza *Champanillo*.
(110) Si veda il punto 61 della sentenza *Champanillo*.
(111) Si veda il punto 54 della sentenza *Chamapnillo*.
(112) Si veda il punto 57 della sentenza *Champanillo*.
(113) L'interpretazione assai ampia data dalla Corte di giustizia alle fattispecie contemplate dall'art. 13, par. 1, del reg. (UE) n. 1151/2012, dall'art. 103, par. 2, del reg. (UE) n. 1308/2013 e dall'art. 21, par. 2, del reg. (UE) 2019/787 è destinata, peraltro, a produrre i suoi effetti anche nei rapporti fra le indicazioni geografiche registrate e i marchi. Com'è noto, l'art. 14 del reg. (UE) n. 1151/2012 riconosce una particolare tutela alle indicazioni geografiche registrate nelle loro relazioni con i marchi, prevedendo espressamente che «Qualora una denominazione di origine e un'indicazione geografica sia registrata ai sensi del reg. (UE) n. 1151/2012, la registrazione di un marchio il cui uso violerebbe l'art. 13, par. 1, e che riguarda un prodotto dello stesso tipo deve essere respinta se la domanda di registrazione è presentata dopo la data di presentazione della domanda di registrazione relativa alla denominazione di origine o all'indicazione geografica presso la Commissione», nonché prevedendo la possibile nullità o decadenza del marchio registrato anteriormente. Dispongono, peraltro, nel medesimo senso anche l'art. 102 del reg. (UE) n. 1308/2013 e l'art. 36 del reg. (UE) 2019/787. Del resto, sotto tale profilo, il caso del marchio Toscoro è emblematico: si vedano in proposito F. Gualtieri, S. Vaccari e B. Catizzone, *La protezione delle indicazioni geografiche: la nozione di evocazione*, cit., 20 ss.; M. Alabrese, *«Toscana» batte «Toscoro»: un nuovo* match *nella competizione tra marchi e indicazioni geografiche*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, II, p. 194 ss. e C. F. Codutti, *Indicazioni geografiche e marchi. Note a margine del caso Toscoro*, in q. *Riv.* www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2017, p. 65 ss.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

documenti relativi al prodotto considerato nonché l'impiego, per il confezionamento, di recipienti che possano indurre in errore sulla sua origine», nella già ricordata sentenza *Scotch Whisky*, la Corte di giustizia ha precisato che essa «estende il perimetro protetto», incorporandovi le informazioni fornite al consumatore per il tramite della designazione del prodotto, della sua etichetta o della sua presentazione, informazioni che, pur non evocando la denominazione protetta, siano suscettibili di essere qualificate come false e ingannevoli rispetto al legame che creano fra il prodotto e il *nomen* registrato in considerazione dei collegamenti del prodotto con la denominazione protetta[114].

L'espressione «qualsiasi altra indicazione» va intesa in senso ampio, come riferentesi a qualsiasi indicazione che possa apparire «in qualsivoglia forma nella designazione, nella presentazione o nell'etichettatura del prodotto di cui trattasi, in particolare sotto forma di un testo, di un'immagine o di un contenitore idoneo a fornire informazioni in merito alla provenienza, all'origine, alla natura e alle qualità essenziali del prodotto»[115].

Ai fini della configurabilità della fattispecie contemplata dalla lett. *c*) è necessario che l'informazione falsa e ingannevole sia idonea a indurre in errore il consumatore sulla vera origine del prodotto: giova segnalare che, ad avviso del giudice europeo, la valutazione circa l'ingannevolezza dell'informazione deve essere effettuata prescindendo dal contesto in cui è utilizzata; conseguentemente, le informazioni complementari che compaiano eventualmente accanto al segno controverso non acquisiscono alcun rilievo, nemmeno laddove comprendano l'indicazione della vera origine del prodotto[116]. Del resto, optare per una soluzione differente significherebbe ammettere che una informazione falsa e ingannevole possa essere utilizzata purché accompagnata da informazioni esatte, «le quali ne compenserebbero dunque in qualche modo il carattere ingannevole»[117].

Per quanto concerne la fattispecie contemplata dalla lett. *d*) dell'art. 13, par. 1, del Reg. (UE) n. 1151/2012, dell'art. 103, par. 2, del Reg. (UE) n. 1308/2013 e dell'art. 21, par. 2, del Reg. (UE) 2019/787, merita di essere sottolineato che la Corte di giustizia ha avuto modo di pronunciarsi per la prima volta in merito a essa solo di recente, nella sentenza *Morbier* (del 2020)[118]. In tale occasione, il giudice europeo è stato chiamato a stabilire se la riproduzione delle caratteristiche fisiche di un prodotto legittimato a fregiarsi di una denominazione d'origine protetta sia idonea a costituire una prassi che possa indurre in errore il consumatore sulla vera origine del prodotto[119]: nel caso di specie il Consorzio interprofessionale di tutela del formaggio DOP *Morbier*, un formaggio che si caratterizza per la presenza di una striscia nera che lo divide a metà in senso orizzontale (caratteristica, questa, espressamente menzionata nel relativo disciplinare di produzione, nella parte dedicata alla descrizione del prodotto), aveva contestato a una società produttrice di formaggi francese di avere impresso a taluni suoi prodotti

(114) Si veda il punto 65 della sentenza *Scotch Whisky*. Si vedano altresì le Conclusioni dell'Avvocato Generale Henrik Saugmandsgaard Øe presentate il 22 febbraio 2018 in merito alla causa C-44/17 (che ha dato origine alla sentenza *Scotch Whisky*), cit., par. 96.
(115) Si veda il punto 66 della sentenza *Scotch Whisky*.
(116) Si vedano le Conclusioni dell'Avvocato Generale Henrik Saugmandsgaard Øe presentate il 22 febbraio 2018 in merito alla causa C-44/17 (che ha dato origine alla sentenza *Scotch Whisky*), cit., par. 106.
(117) Si vedano le Conclusioni dell'Avvocato Generale Henrik Saugmandsgaard Øe presentate il 22 febbraio 2018 in merito alla causa C-44/17 (che ha dato origine alla sentenza *Scotch Whisky*), cit., parr. 100 e 101.
(118) Corte giust., 17 dicembre 2020, in causa C-490/19, *Syndicat interprofessionnel de défense du fromage Morbier contro Société Fromagère du Livradois SAS*. Per un commento alla sentenza *Morbier*, si vedano C. Gernone, *Il caso* «Morbier» *e la protezione contro l'evocazione di DOP e IGP nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, II, p. 37 ss. e A. Bardi, *La tutela delle DOP e IGP contro il* maquillage *parassitario dei prodotti generici alla luce del caso* «Morbier», in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2/2021.
(119) Si veda il punto 20 della sentenza *Morbier*, in cui la Corte di giustizia osserva, altresì, che «Detta questione equivarrebbe a stabilire se la presentazione di un prodotto protetto da una denominazione d'origine, in particolare la riproduzione della forma e dell'aspetto che lo caratterizza, possa costituire un danno per tale denominazione, nonostante la mancata riproduzione della stessa».

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

l'aspetto visivo tipico del prodotto coperto dalla denominazione protetta (riproducendo, in particolare, la striscia nera posizionata al centro del formaggio) al solo fine di sfruttare la notorietà del prodotto legittimato a fregiarsi del nome registrato.

Prendendo le mosse dalla considerazione che la disciplina delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche protette non si limita a vietare l'uso della denominazione registrata in quanto tale, ma stigmatizza qualsivoglia condotta che, sfruttando la notorietà dei nomi registrati, sia idonea a trarre in inganno i consumatori in merito all'origine e alle proprietà dei prodotti, la Corte di giustizia ha statuito che anche la riproduzione delle caratteristiche fisiche, vale a dire della forma o dell'aspetto tipico, di un prodotto legittimato a fregiarsi di una denominazione di origine protetta, può costituire una prassi in grado di indurre in errore il consumatore sulla vera origine del prodotto. Ciò anche in ragione del fatto che il regime di tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche protette «mira in particolare a fornire ai consumatori informazioni chiare sull'origine e sulle proprietà dei prodotti, in modo da consentire loro di compiere scelte di acquisto più consapevoli, nonché di evitare le prassi che possano indurre in errore i consumatori»[120].

Dall'impiego, nel precetto normativo, dell'espressione «qualsiasi altra prassi», la Corte di giustizia ha fatto discendere, altresì, l'inquadramento della condotta descritta dalla lett. *d*) dell'art. 13, par. 1, del Reg. (UE) n. 1151/2012, dell'art. 103, par. 2, del Reg. (UE) n. 1308/2013 e dell'art. 21, par. 2, del Reg. (UE) 2019/787, come fattispecie di chiusura: in buona sostanza, rientrerebbero nell'ambito di applicazione di tale disposizione tutti i comportamenti diversi da quelli vietati dalle disposizioni contemplate nelle lettere precedenti, che possano avere come risultato quello di indurre in errore il consumatore sulla vera origine del prodotto interessato[121]. Gli artt. 13, par. 1, del Reg. (UE) n. 1151/2012, 103, par. 2, del reg. (UE) n. 1308/2013 e 21, par. 2, del Reg. (UE) 2019/787 prevedono, invero, «una protezione ad ampio raggio, che riguarda, da un lato, l'utilizzazione, l'usurpazione e l'evocazione della denominazione protette e, più in generale, ogni prassi parassitaria diretta a sfruttare la rinomanza di tale denominazione tramite un'associazione con essa, e, dall'altro, ogni comportamento in grado di creare un rischio di confusione tra i prodotti che fruiscono di tale denominazione e prodotti convenzionali»[122].

Merita di essere segnalato che il caso *Morbier* ha sollecitato una riflessione da parte dell'Avvocato Generale interpellato in merito a esso sulla possibilità di inquadrare la riproduzione della forma o dell'aspetto di un prodotto legittimato a fregiarsi di una denominazione protetta come ipotesi di «evocazione». In proposito, l'Avvocato Generale, nonostante abbia escluso che in linea di massima il solo fatto della riproduzione della forma o dell'aspetto del prodotto oggetto di una denominazione registrata possa integrare gli estremi della fattispecie della «evocazione», ha osservato, però, che il rilievo attribuito dalla Corte di giustizia alla somiglianza concettuale come parametro di riferimento per la valutazione relativa alla sussistenza di tale fattispecie, costringe a ritenere che, in taluni casi eccezionali, anche la riproduzione, totale o parziale, della forma o dell'aspetto tipico di un prodotto legittimato a fregiarsi di una denominazione protetta «possa ingenerare, nella mente del pubblico, un'associazione "diretta e univoca"» con la denominazione protetta, così come la

(120) Si veda il punto 34 della sentenza *Morbier*.
(121) Si veda il punto 33 della sentenza *Morbier*. Si vedano, altresì, le Conclusioni dell'Avvocato Generale G. Pitruzzella presentate il 10 gennaio 2019 in relazione alla causa C-614/17 (che ha dato origine alla sentenza *Queso Manchego*), par. 49. In proposito è stato evidenziato che la normativa europea sulle denominazioni di origine e sulle indicazioni geografiche protette «prevede quindi un regime catch-all di tutela estensiva delle denominazioni registrate»: così M. Terenzi, *Riprodurre la forma di una DOP: un caso di evocazione o prassi idonea a indurre in errore il consumatore?*, in *Alimenta*, 1/2021, p. 154.
(122) Si vedano le Conclusioni dell'Avvocato Generale G. Pitruzzella presentate il 10 gennaio 2019 in relazione alla causa C-614/17 (che ha dato origine alla sentenza *Queso Manchego*), par. 36.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

Corte di giustizia ha dichiarato nella sentenza *Queso Manchego* «relativamente ad elementi figurativi apposti sull'etichetta di un prodotto convenzionale e che rinviano alla zona geografica alla quale è legata una DOP, la cui componente essenziale è costituita da un rinvio a tale zona geografica»[123].

Nondimeno, in tale ipotesi, per poter reputare sussistente una evocazione dovrebbero ricorrere contemporaneamente almeno tre condizioni: innanzi tutto, l'elemento riprodotto dovrebbe figurare nel disciplinare della denominazione registrata in quanto caratteristica distintiva del prodotto oggetto di tale denominazione[124]; in secondo luogo, l'elemento riprodotto non dovrebbe essere intrinsecamente collegato a un procedimento di fabbricazione che, in quanto tale, dovrebbe restare a libera disposizione di qualsiasi produttore[125]; infine, l'esistenza dell'evocazione dovrebbe «risultare da una valutazione operata caso per caso, che tenga conto, oltre che dell'elemento controverso – nella fattispecie, l'elemento della forma o dell'aspetto del prodotto che fruisce di una denominazione protetta oggetto di riproduzione – di ogni altro elemento ritenuto rilevante, vuoi a causa del suo potenziale evocatore, vuoi, al contrario perché conduce ad escludere o a ridurre la possibilità che il consumatore possa associare in maniera diretta e univoca il prodotto convenzionale al prodotto che fruisce della denominazione protetta»[126]. In ogni caso, ad avviso dell'Avvocato Generale, andrebbe dimostrata anche l'esistenza di «un intento parassitario»[127].

A fronte delle obiezioni sollevate sia dalla società che aveva riprodotto la forma del formaggio *Morbier*, sia dalla Commissione europea, circa il fatto che il sistema di tutela delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche protette tutela la denominazione, vietandone l'impiego, e non il prodotto che ha ad oggetto, la Corte di giustizia ha chiarito, inoltre, che, nonostante corrisponda al vero che il sistema di tutela predisposto dalla normativa europea di riferimento protegge la denominazione registrata e non il prodotto (tant'è vero che «tale tutela non ha lo scopo di vietare, in particolare, l'utilizzo delle tecniche di fabbricazione o la riproduzione di una o più caratteristiche contemplate nel disciplinare di un prodotto protetto da una denominazione registrata, per il motivo che esse figurano in tale disciplinare, per realizzare un altro prodotto che non è oggetto della registrazione»)[128], non si può sottovalutare il fatto

([123]) Si vedano le Conclusioni dell'Avvocato Generale Giovanni Pitruzzella, presentate il 17 settembre 2020 in relazione alla causa C-490/19 (che ha dato origine alla sentenza *Morbier*), par. 41. Si veda, altresì, la nota 42 di tali Conclusioni, nella quale l'Avvocato Generale riporta il caso del *Queso tetilla*, al quale nella controversia *de qua* ha fatto riferimento la Commissione europea a mo' di esempio: «Con una sentenza del 31 ottobre 2013 (n. 419/13), la Corte d'appello commerciale di Alicante ha ritenuto che tale DOP proteggesse una denominazione tradizionale, che i consumatori associavano alla forma conica del prodotto in questione, e ha considerato la commercializzazione non autorizzata di formaggi di forma identica come una violazione dell'articolo 13, paragrafo 1, lettera b), del regolamento n. 1151/2012».

([124]) Si vedano le Conclusioni dell'Avvocato Generale Giovanni Pitruzzella, presentate il 17 settembre 2020 in relazione alla causa C-490/19 (che ha dato origine alla sentenza *Morbier*), par. 43. Ad avviso dell'Avvocato Generale, tale requisito, da un lato, permetterebbe «di garantire che detto elemento faccia effettivamente parte della tradizione produttiva locale protetta dalla denominazione registrata», dall'altro, sarebbe «finalizzato ad un obiettivo di certezza del diritto».

([125]) Si vedano le Conclusioni dell'Avvocato Generale Giovanni Pitruzzella, presentate il 17 settembre 2020 in relazione alla causa C-490/19 (che ha dato origine alla sentenza *Morbier*), par. 44.

([126]) Si vedano le Conclusioni dell'Avvocato Generale Giovanni Pitruzzella, presentate il 17 settembre 2020 in relazione alla causa C-490/19 (che ha dato origine alla sentenza *Morbier*), par. 45. Giova segnalare che al par. 45 di dette Conclusioni è dato rinvenire, altresì, l'affermazione in forza della quale in ogni caso andrebbe dimostrata anche l'esistenza di «un intento parassitario». Poiché in relazione a tale affermazione, alla nt. 46 delle Conclusioni, si citano le considerazioni espresse dal medesimo Avvocato Generale al par. 29 delle Conclusioni relative alla controversia che ha dato origine alla pronuncia *Queso Manchego*, nonché, in senso conforme, la pronuncia *Cambozola*, pare che questo sia un esempio piuttosto evidente del fraintendimento che il passaggio frettoloso sulle «circostanze fortuite» presente in tale sentenza può generare. In proposito si veda, *supra*, nel testo, *sub* par. 5.

([127]) Si vedano le Conclusioni dell'Avvocato Generale Giovanni Pitruzzella, presentate il 17 settembre 2020 in relazione alla causa C-490/19 (che ha dato origine alla sentenza *Morbier*), par. 45.

([128]) Si veda il punto 34 della sentenza *Morbier*.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

che le denominazioni registrate offrono la garanzia che i prodotti che ne beneficiano sono in possesso di qualità distintive dovute alla provenienza geografica e all'insieme dei fattori naturali e umani che incidono su di esse. Una denominazione di origine protetta è, invero, una denominazione che identifica un prodotto originario di un luogo, di una regione o, in casi eccezionali, di un paese determinati, le cui qualità o le cui caratteristiche sono dovute essenzialmente o esclusivamente a un particolare ambiente geografico e ai suoi particolari fattori naturali e umani: «le DOP sono dunque tutelate, in quanto designano un prodotto che presenta determinate qualità o determinate caratteristiche. Di conseguenza, la DOP e il prodotto da essa protetto sono strettamente collegati»[129]. Per tale ragione, se un elemento dell'aspetto del prodotto oggetto della denominazione registrata costituisce una caratteristica di riferimento, particolarmente distintiva di tale prodotto, non si può escludere che la sua riproduzione per un prodotto simile – senza che il *nomen* registrato figuri sul prodotto in questione o sul suo imballaggio – possa indurre in errore il consumatore sulla vera origine del prodotto[130], inducendolo a credere che «il prodotto contenente detta riproduzione sia un prodotto oggetto di tale denominazione registrata»[131].

7.- Le condotte vietate e il parametro soggettivo di riferimento: la figura del consumatore (medio) europeo

Un ulteriore profilo preso in esame dalla Corte di giustizia allorquando è stata chiamata a pronunciarsi sulla portata delle disposizioni di cui agli articoli 13, par. 1, del Reg. (UE) n. 1151/2012, 103, par. 2, del Reg. (UE) n. 1308/2013 e 21, par. 2, del Reg. (UE) 2019/787, è quello del parametro soggettivo da prendere in considerazione per valutare l'effettiva sussistenza di una delle condotte illecite in esse descritte.

Fatta eccezione per l'ipotesi dell'«impiego commerciale diretto o indiretto», la cui sussistenza va accertata solo ed esclusivamente sulla base di un dato oggettivo, quale l'utilizzo del *nomen* registrato in relazione a prodotti comparabili che non siano coperti dalla denominazione protetta, tutte le altre condotte descritte in tali disposizioni richiedono, invero, che si tenga conto della percezione del consumatore: come si è già avuto modo di sottolineare, per valutare l'esistenza di una evocazione il giudice nazionale è tenuto a verificare se il consumatore, in presenza della denominazione controversa, sia indotto a pensare, come immagine di riferimento, alla merce che beneficia dell'indicazione geografica protetta; del pari, la falsità e l'ingannevolezza delle indicazioni relative alla provenienza, all'origine, alla natura o alle qualità essenziali del prodotto, usate sulla confezione o sull'imballaggio, nel materiale pubblicitario o sui documenti relativi al prodotto – lett. *c*) –, così come l'idoneità del recipiente impiegato per il confezionamento – lett. *c*) – e di qualsiasi altra pratica – lett. *d*) – a indurre in errore sulla vera origine del prodotto, non possono che essere vagliate in relazione al loro destinatario, che altri non è che il consumatore. In proposito, la Corte di giustizia ha ribadito che, conformemente all'orientamento giurisprudenziale consolidatosi in materia di protezione del consumatore, anche in tale ambito si deve tenere conto dell'aspettativa presunta di un consumatore medio normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto[132].

Ciò nondimeno, la Corte di giustizia ha precisato che, con riferimento alla fattispecie dell'evocazio-

([129]) Si veda il punto 37 della sentenza *Morbier*.
([130]) Si veda il punto 38 della sentenza *Morbier*.
([131]) Si veda il punto 40 della sentenza *Morbier* .
([132]) Si vedano, *ex multis*, i punti 25 e 28 della sentenza Verlados, il punto 47 della sentenza *Scotch Whisky* e il punto 39 della sentenza *Morbier*.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

ne, il parametro soggettivo del consumatore medio serve unicamente a verificare se l'impiego della denominazione controversa possa indurre il consumatore a pensare, come immagine di riferimento, al prodotto che beneficia dell'indicazione geografica protetta, non rilevando in alcun modo che il consumatore venga indotto in errore: per ritenersi integrati gli estremi dell'evocazione non occorre, invero, che vi sia in concreto un rischio di confusione tra i prodotti ai quali si riferiscono la denominazione controversa e quella presumibilmente evocata[133]. Per tale ragione, le informazioni supplementari che accompagnino eventualmente il prodotto, in quanto fornite per il tramite dell'etichetta e dell'imballaggio di esso, non assumono alcuna rilevanza ai fini della possibile esclusione dell'esistenza di una «evocazione»: proprio perché l'evocazione ricorre anche laddove sia del tutto assente il rischio di confusione, così come espressamente previsto dalle disposizioni di riferimento[134], non acquisisce alcuna rilevanza nemmeno l'indicazione della vera origine del prodotto[135].

Ciò non significa, però, che come sostenuto dalla Commissione europea e dal Governo italiano nel caso *Scotch Whisky*, la verifica circa la sussistenza di una evocazione debba essere condotta sulla base di parametri meramente oggettivi, operando cioè un confronto fra le denominazioni in questione e, quindi, prescindendo dall'applicazione del criterio soggettivo del consumatore medio: quest'ultimo criterio serve, invero, a verificare la sussistenza o meno dell'effetto evocativo sulla base della presunta reazione del pubblico nei confronti dell'impiego del termine controverso.

Nelle sentenze *Verlados* e *Queso Manchego* la Corte di giustizia ha, poi, specificato che, dal momento che occorre garantire alle denominazioni d'origine e alle indicazioni geografiche protette una «protezione effettiva e uniforme» nell'intero territorio della compagine europea, per valutare se ricorra, o non, un'evocazione, la figura di consumatore (medio) alla quale occorre fare riferimento è quella del «consumatore europeo» e non quella del consumatore dello Stato membro in cui si fabbrica e si consuma maggiormente il prodotto che dà luogo all'evocazione della denominazione protetta o a cui tale denominazione è associata geograficamente[136].

La precisazione si è resa necessaria, perché nelle controversie che hanno dato origine alle sentenze *Verlados* e *Queso Manchego* assumere come parametro di riferimento il consumatore dell'area geografica di riferimento avrebbe potuto incidere, rispettivamente, in negativo e in positivo, sulla qualificazione dell'impiego del termine controverso come ipotesi di evocazione: nel caso del *Verlados*, invero, con ogni probabilità i consumatori finlandesi avrebbero potuto essere a conoscenza del fatto che l'acquavite *Verlados* proveniva dal paese di Verla, perciò la denominazione *Verlados* non avrebbe potuto indurli ad associare a essa il *Calvados*, mentre nel caso del *Queso Manchego*, al contrario, i consumatori della regione *La Mancha* sarebbero stati più sensibili all'impiego di segni figurativi identici o quanto meno

(133) Si vedano il punto 26 della sentenza *Cambozola*, il punto 25 della sentenza *Parmesan II* e il punto 32 della sentenza *Verlados*.
(134) Dispongono in tal senso, invero, sia l'art. 13, par. 1, lett. *b*), del reg. (UE) n. 1151/2012, sia l'art. 103, par. 2, lett. *b*), del reg. (UE) n. 1308/2013, sia, infine, l'art. 21, par. 2, lett. *b*), del reg. (UE) 2019/787.
(135) Si veda il punto 29 della sentenza *Cambozola*.
(136) Si vedano il punto 27 della sentenza *Verlados* e il punto 50 della sentenza *Queso Manchego*.
(137) Si vedano in proposito le Conclusioni dell'Avvocato Generale G. Pitruzzella presentate il 10 gennaio 2019 in relazione alla causa C-614/17 (che ha dato origine alla sentenza *Queso Manchego*), par. 47, nelle quali è dato rinvenire le seguenti affermazioni: «Le circostanze del procedimento principale sono tuttavia diverse da quelle del procedimento all'origine della sentenza *Viiniverla*. Riferirsi al solo consumatore locale finlandese – in grado di riconoscere, nella denominazione "*Verlados*", il luogo di produzione del prodotto evocante – piuttosto che a quello europeo, avrebbe potuto significare, in quel caso, escludere l'esistenza di un'evocazione. Al contrario, ove si prendesse in considerazione la percezione del solo consumatore spagnolo nel procedimento principale, la constatazione di un'eventuale evocazione risulterebbe più agevole, mentre rischierebbe di essere esclusa ove si tenesse invece conto del consumatore europeo (ad esclusione del consumatore spagnolo), poiché il nesso tra la regione della Mancha e i segni figurativi e verbali delle etichette contestate risulterebbe per tale consumatore necessariamente più tenue».

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

molto simili a quelli associati alla denominazione protetta[137]. Per tale ragione, il giudice europeo ha ritenuto opportuno chiarire che «il fatto che la denominazione controversa (…) faccia riferimento a un luogo di produzione noto ai consumatori dello Stato membro in cui è fabbricato il prodotto non costituisce un fattore rilevante ai fini della valutazione della nozione di "evocazione"»[138]: poiché i nomi registrati vanno protetti da qualsiasi evocazione in tutto il territorio dell'Unione europea, a essere coinvolti devono essere tutti i consumatori europei.
Tuttavia, com'è stato osservato nelle Conclusioni dell'Avvocato generale interpellato in merito alla controversia che ha dato origine alla sentenza *Queso Manchego*, è evidente che il ricorso alla nozione di «consumatore europeo», seppure giustificato dall'esigenza di garantire una tutela effettiva e uniforme alle denominazioni registrate in tutta l'Unione europea, «presenta dei limiti intrinseci, trattandosi pur sempre di una *fictio juris* che tende a ridurre a denominatore comune una realtà molto variegata e poco omogenea»[139].
Facendo riferimento al consumatore europeo non può che prescindersi dalle reali conoscenze di cui sono in possesso i consumatori e, quindi, in buona sostanza ci si muove sul piano di presunte reazioni del consumatore; peraltro, poiché, com'è stato espressamente sottolineato dalla Corte di giustizia nella sentenza *Queso Manchego*, il consumatore europeo comprende anche «il consumatore dello Stato membro in cui si consuma maggiormente il prodotto che dà luogo all'evocazione della denominazione protetta o a cui tale denominazione è associata geograficamente»[140], non può che condividersi che il parametro soggettivo diviene, di fatto, «un criterio di giudizio di pura ragionevolezza»[141].

8.- DOP e IGP come ingredienti e impiego delle denominazioni protette

Da ultimo, meritano di essere svolte alcune considerazioni in relazione a una recente sentenza della Corte di giustizia relativa all'impiego della denominazione protetta nella designazione di prodotti che contengano tra gli ingredienti un prodotto legittimato a fregiarsi del *nomen* registrato.
Com'è noto, in seguito all'adozione del reg. (UE) n. 1151/2012, la tutela delle DOP e delle IGP è stata estesa anche ai casi in cui il relativo prodotto venga usato come ingrediente.
In proposito, giova ricordare che, nel contesto del c.d. Pacchetto qualità, nel 2010 la Commissione europea ha adottato una Comunicazione recante gli «Orientamenti sull'etichettatura dei prodotti alimentari che utilizzano come ingredienti prodotti a denominazione di origine protetta (DOP) o a indicazione geografica protetta (IGP)»[142].
In tale Comunicazione, dopo avere chiarito che una denominazione registrata come DOP o IGP può essere legittimamente indicata nell'elenco degli ingredienti di un prodotto alimentare, la Commissione europea ha provveduto a individuare tre condizioni che devono essere soddisfatte affinché possa considerarsi legittima la menzione di una denominazione registrata come DOP o IGP all'interno, o in prossimità, della denominazione di vendita di un prodotto alimentare che incorpori prodotti che beneficino della denominazione registrata, come pure nell'etichettatura,

(138) Si veda il punto 46 della sentenza *Queso Manchego*.
(139) Si vedano le Conclusioni dell'Avvocato Generale G. Pitruzzella presentate il 10 gennaio 2019 in relazione alla causa C-614/17 (che ha dato origine alla sentenza *Queso Manchego*), par. 49.
(140) Si veda il punto 50 della sentenza *Queso Manchego*.
(141) Si veda, in tal senso, B. Calabrese, *La Corte di giustizia dell'Unione europea si pronuncia sulla protezione delle indicazioni geografiche relative alle bevande spiritose: il caso* Verlados, cit., p. 289.
(142) Comunicazione della Commissione «Orientamenti sull'etichettatura dei prodotti alimentari che utilizzano come ingredienti prodotti a denominazione di origine protetta (DOP) o a indicazione geografica protetta (IGP)».

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

nella presentazione e nella pubblicità del prodotto alimentare in questione.
In primo luogo, il prodotto alimentare non dovrebbe contenere nessun altro «ingrediente comparabile», e cioè nessun altro ingrediente che possa sostituire completamente o parzialmente l'ingrediente che beneficia di una DOP o IGP[143]; in secondo luogo, l'ingrediente dovrebbe essere utilizzato in quantità sufficiente per conferire una caratteristica essenziale al prodotto alimentare di cui trattasi (la Commissione non ha reputato, tuttavia, possibile suggerire una percentuale minima uniformemente applicabile, alla luce della eterogeneità dei casi possibili)[144]; infine, la percentuale d'incorporazione di un ingrediente che beneficia di una DOP o di un'IGP dovrebbe essere idealmente indicata all'interno o in prossimità immediata della denominazione di vendita del prodotto alimentare di cui trattasi, o quanto meno nell'elenco degli ingredienti, in riferimento diretto all'ingrediente considerato.
Nella già ricordata pronuncia *Champagner Sorbet*, la Corte di giustizia si è palesemente ispirata agli orientamenti della Commissione europea: non solo non ha escluso che, in linea di principio, una denominazione protetta possa comparire nella denominazione di un prodotto che contempla tra i suoi ingredienti il prodotto legittimato a fregiarsi del *nomen* registrato, ma ha anche precisato che, perché tale impiego possa reputarsi legittimo, devono ricorrere le tre condizioni sopra indicate, ovverosia gli ingredienti dell'alimento non devono contemplare un prodotto comparabile con l'ingrediente DOP o IGP, la presenza dell'ingrediente DOP o IGP deve essere impiegato in quantità sufficiente a conferire al prodotto una qualità essenziale, e deve essere indicata, quanto meno nell'elenco degli ingredienti, la percentuale del prodotto DOP o IGP impiegato[145].
In merito alla circostanza che l'impiego dell'ingrediente DOP o IGP debba conferire al prodotto finito una qualità essenziale, la Corte di giustizia ha specificato, altresì, che ciò non significa che debbano essere riscontrabili in tale prodotto le caratteristiche essenziali dell'ingrediente che beneficia della denominazione protetta, essendo, al contrario, sufficiente che l'alimento presenti una caratteristica essenziale derivante dall'impiego dell'ingrediente DOP o IGP. Ad avviso del giudice europeo, nella maggior parte dei casi tale caratteristica consiste nel conferimento di un particolare aroma o gusto[146]. Con riferimento specifico al gusto, la Corte ha precisato, però, che esso deve essere conferito dall'ingrediente DOP o IGP in misura maggiore rispetto agli altri ingredienti, altrimenti si dovrebbe concludere che l'utilizzo della denominazione protetta integri gli estremi di uno sfruttamento indebito della notorietà della DOP o della IGP[147].
Il fatto che le condizioni indicate dalla Commissione europea nei suoi Orientamenti siano state riprese da una sentenza interpretativa della Corte di giustizia ha conferito loro efficacia vincolante.
Tuttavia, nella pronuncia *Champagner Sorbet* il giudice europeo, pur essendosi palesemente ispirato ai contenuti della Comunicazione della Commissione europea, non ne ha ripreso l'intero contenuto, tant'è vero che ha omesso di esprime-

([143]) Si veda la Comunicazione della Commissione «Orientamenti sull'etichettatura dei prodotti alimentari che utilizzano come ingredienti prodotti a denominazione di origine protetta (DOP) o a indicazione geografica protetta (IGP)», cit., par. 2.1.2, nella quale, sul punto, la Commissione europea precisa quanto segue: «A titolo indicativo e non restrittivo del concetto di "ingrediente comparabile", la Commissione ritiene che un formaggio a pasta erborinata (o più comunemente: "formaggio blu") sia comparabile al "Roquefort"».
([144]) Nella Comunicazione della Commissione «Orientamenti sull'etichettatura dei prodotti alimentari che utilizzano come ingredienti prodotti a denominazione di origine protetta (DOP) o a indicazione geografica protetta (IGP)», cit., par. 2.1.2., è dato rinvenire la seguente affermazione: «A titolo d'esempio, l'incorporazione di una quantità minima di una spezia che beneficia di una DOP o di un'IGP in un prodotto alimentare potrebbe eventualmente bastare per conferire una caratteristica essenziale al suddetto prodotto alimentare. Per contro, l'incorporazione di una quantità minima di carne che beneficia di una DOP o di una IGP in un prodotto alimentare non può, *a priori*, conferire una caratteristica essenziale al prodotto alimentare».
([145]) Si veda il punto 49 della sentenza *Champagner Sorbet*.
([146]) Si veda il punto 51 della sentenza *Champagner Sorbet*.
([147]) Si veda il punto 51 della sentenza *Champagner Sorbet*.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

re qualsivoglia osservazione in merito agli altri profili considerati negli Orientamenti. La Commissione ha anche precisato, invero, che, posto il rispetto delle condizioni da essa indicate, a suo avviso, le menzioni «denominazione di origine protetta» e «indicazione geografica protetta, così come le abbreviazioni DOP e IGP o i simboli dell'Unione europea che accompagnano la denominazione registrata, devono essere utilizzate nell'etichettatura, all'interno o in prossimità della denominazione di vendita o nell'elenco degli ingredienti di un prodotto alimentare soltanto se risulta chiaramente che il prodotto alimentare in questione non beneficia esso stesso di una DOP o IGP. In caso contrario, secondo la Commissione, si configurerebbe la fattispecie «di sfruttamento indebito della reputazione di questa DOP o IGP e di inganno del consumatore». Ad esempio, le denominazioni di vendita "pizza al Roquefort" o "pizza con Roquefort DOP", secondo la Commissione, non sarebbero in conflitto tra loro. Per contro, la denominazione di vendita "Pizza al Roquefort DOP" sarebbe chiaramente sconsigliata, perché «potrebbe dare al consumatore l'impressione che sia la pizza stessa a beneficiare della DOP»[148].

Al contempo, la Commissione europea ha specificato che «se in un prodotto alimentare è stato utilizzato un ingrediente comparabile ad un ingrediente che beneficia di una DOP o di una IGP, la denominazione registrata come DOP o come IGP dovrebbe apparire solo nell'elenco degli ingredienti, secondo modalità analoghe a quelle seguite per gli altri ingredienti ivi menzionati. In particolare, bisognerebbe utilizzare caratteri dello stesso tipo, delle stesse dimensioni, dello stesso colore ecc.»[149].

Infine, la Commissione si è pronunciata anche in merito alla presenza, nel disciplinare di produzione di un prodotto che si fregia di una DOP o di una IGP registrata, di disposizioni relative all'impiego di una DOP o IGP registrata nell'etichettatura di altri prodotti alimentari: ad avviso della Commissione, «in linea di massima nel disciplinare di produzione di un prodotto a DOP o IGP registrata non dovrebbero figurare disposizioni relative all'impiego di una DOP o IGP registrata nell'etichettatura di altri prodotti alimentari, in quanto il rispetto della normativa vigente dell'Unione da parte degli operatori economici costituisce una garanzia adeguata»[150]. Disposizioni simili potrebbero essere eccezionalmente inserite nel disciplinare di produzione soltanto laddove servissero a risolvere una difficoltà specifica chiaramente individuata e solo a condizione che fossero «oggettive, proporzionate e non discriminatorie»[151].

Poiché, come si è già avuto modo di osservare, le sentenze interpretative della Corte di giustizia (a differenza delle Comunicazioni della Commissione europea) hanno efficacia vincolante, le indicazioni formulate dal giudice europeo nella sentenza *Champagner Sorbet* non possono essere disattese. Ciò nondimeno, tali indicazioni non paiono esaustive. Fatta eccezione per la regola contemplata dagli articoli 13, par. 1, lettere *a*) e *b*), del Reg. (UE) n. 1151/2012, 103, par. 2, lettere *a*) e *b*), del Reg. (UE) n. 1308/2013 e 21, par. 2, lettere *a*) e *b*), del Reg. (UE) 2019/787, in forza della quale i nomi registrati sono protetti contro «qualsiasi impiego commerciale diretto o indiretto», così «come contro qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione», anche nel caso in cui i

([148]) Si veda la Comunicazione della Commissione «Orientamenti sull'etichettatura dei prodotti alimentari che utilizzano come ingredienti prodotti a denominazione di origine protetta (DOP) o a indicazione geografica protetta (IGP)», cit., par. 3.
([149]) Si veda la Comunicazione della Commissione «Orientamenti sull'etichettatura dei prodotti alimentari che utilizzano come ingredienti prodotti a denominazione di origine protetta (DOP) o a indicazione geografica protetta (IGP)», cit., par. 4.
([150]) Si veda la Comunicazione della Commissione «Orientamenti sull'etichettatura dei prodotti alimentari che utilizzano come ingredienti prodotti a denominazione di origine protetta (DOP) o a indicazione geografica protetta (IGP)», cit., par. 2.2.
([151]) Si veda la Comunicazione della Commissione «Orientamenti sull'etichettatura dei prodotti alimentari che utilizzano come ingredienti prodotti a denominazione di origine protetta (DOP) o a indicazione geografica protetta (IGP)», cit., par. 2.2., in cui la Commissione afferma altresì: «In ogni caso, le disposizioni eventualmente figuranti nel disciplinare di produzione non possono avere per oggetto o per effetto la modifica della normativa in vigore».

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

prodotti legittimati a fregiarsi di essi siano utilizzati come ingrediente, l'assenza di una disciplina armonizzata sul punto ha consentito agli Stati membri di ideare soluzioni nazionali al problema della necessità di garantire un'adeguata tutela alle denominazioni d'origine e alle indicazioni geografiche protette allorquando siano impiegate nella designazione di prodotti che contengano tra gli ingredienti il prodotto legittimato a fregiarsi di esse.

Per quanto concerne più nello specifico il nostro ordinamento giuridico, merita di essere rammentato che il d. lgs. 19 novembre 2004, n. 297, recante «Disposizioni sanzionatorie in applicazione del regolamento (CEE) n. 2081/92, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari», all'art. 1, comma 1°, lett. *c*) contempla una disposizione – in forza della quale la condotta degli operatori che facciano riferimento nell'etichettatura, nella presentazione o nella pubblicità di «prodotti composti, elaborati o trasformati» a una o più denominazioni protette è sanzionata con una sanzione amministrativa pecuniaria che può andare da euro 2.500 ad euro 16.000. La disposizione precisa, però, subito dopo, che non incorrono in tale sanzione gli utilizzatori del prodotto composto, elaborato o trasformato, che siano stati autorizzati dal Consorzio di tutela della denominazione protetta (o, in mancanza, direttamente dal Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali) e risultino pertanto inseriti in un apposito registro[152].

Si è osservato, al riguardo, che, in ragione di quanto affermato dalla Corte di giustizia nella pronuncia *Champagner Sorbet*, le autorizzazioni consortili alle quali fa riferimento tale disposizione possono essere considerate legittime in quanto sono funzionali alla verifica relativa alla sussistenza delle condizioni di lealtà commerciale a tutela della concorrenza e dei consumatori[153]. Il ruolo assegnato ai consorzi di tutela da tale disposizione si giustifica, invero, alla luce della necessità di subordinare all'espletamento di un controllo preventivo l'impiego della denominazione protetta nell'etichettatura, nella presentazione o nella pubblicità di prodotti composti, elaborati o trasformati, al fine di assicurare che non aumenti eccessivamente l'immissione in commercio di prodotti che vantano illegittimamente caratteristiche qualitative legate alle DOP e alle IGP. Non vi è chi non veda, però, come un intervento del legislatore europeo sul punto sia auspicabile, se non altro per garantire che la tutela approntata nel territorio dell'intera compagine europea sia uniforme.

9.- Considerazioni conclusive

L'*excursus* giurisprudenziale condotto, per quanto parziale, consente di osservare che l'apporto della Corte di giustizia ha condotto a un progressivo rafforzamento della tutela riconosciuta dall'ordinamento giuridico europeo alle indicazioni geografiche registrate in relazione ai prodotti agricoli e alimentari (compresi, ovviamente, i prodotti del settore vitivinicolo e le bevande spiritose).

Il *fil rouge* che lega le pronunce esaminate in que-

([152]) Si veda in proposito A. Di Lauro, *Le denominazioni d'origine protette (DOP) e le indicazioni geografiche protette (IGP)*, cit., p. 440, la quale ricorda che «In Francia, il problema dei prodotti DOP o IGP utilizzati come ingredienti ha dato luogo ad una grande varietà di conflitti, rivelando una "intensità variabile" della protezione» e rinvia ai contributi di N. Olszak, *La constitutionnalité de la défense de la notoriété des appellations d'origine (Note sous Cass. comm, 14 janvier 2014, QPC, Euralis c. CIVC)*, in *Rev. droit rural*, n. 423, mai 2014, 47 ss. e C. Le Goffic, *La référence à un ingrédient bénéficiant d'une dénomination géographique protégée, ou quand la cuisine rencontre le droit*, in *Propriétés intellectuelles*, n. 41, 2011, p. 374 ss.

([153]) Si veda, in tal senso, 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*, 9/2018, p. 191, ad avviso del quale «Se, infatti, la condizione posta dalla Corte per l'impiego lecito delle denominazioni geografiche protette come ingredienti caratterizzanti è il carattere qualitativamente determinante della loro funzione nella formula dei prodotti elaborati o composti, la "*ratio*" di una restrizione quale quella contenuta nella nostra normativa di riferimento non può che reggersi sulla necessità di assicurare un controllo preventivo della sussistenza di siffatta condizione, onde evitare la diffusione incontrollata sul mercato di prodotti che vantano caratteristiche qualitative legate alle DOP e alle IGP in realtà inconsistenti».

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

sta sede risiede, invero, nella costruzione di un regime di tutela la cui forza si basa sulla sua ampiezza, tanto sul piano "territoriale", quanto su quello contenutistico.

Per quanto concerne il piano "territoriale", non v'è dubbio che le pronunce *Parmesan II* e *Rioja II* abbiano determinato l'introduzione, nella pertinente normativa europea, di disposizioni volte a migliorare (per lo meno, in linea teorica) l'efficacia della protezione accordata alle indicazioni geografiche registrate all'interno della compagine europea: la previsione di una tutela *ex officio* anche da parte degli Stati di commercializzazione dei prodotti tutelati in quanto legittimati a fregiarsi della denominazione protetta, ha consentito di superare «la frammentazione della tutela propria della situazione precedente»[154], che, di fatto, aveva comportato un indebolimento delle indicazioni geografiche registrate sul mercato interno. Avendo fatto gravare sugli operatori l'onere (anche economico) di azionarsi allorquando la condotta illecita fosse stata posta in essere in uno Stato membro diverso da quello di produzione, si era finito con il compromettere l'effettività del riconoscimento a tutti gli operatori della zona geografica di riferimento che avessero rispettato il disciplinare di produzione della esclusività dell'impiego del *nomen* registrato, sia perché era tutt'altro che facile venire a conoscenza di eventuali condotte illecite, sia perché i costi delle azioni legali spesso operavano da deterrente.

La tutela *ex officio*, così come congegnata dalla disciplina vigente, garantisce, per lo meno in linea di principio, il superamento di tali criticità.

Parimenti, la formalizzazione, nelle disposizioni relative al disciplinare di produzione, della facoltà di subordinare l'impiego del *nomen* registrato al rispetto dell'obbligo di effettuare il condizionamento del prodotto nella regione di produzione dello stesso, ha rafforzato la posizione delle comunità di produttori localmente stabiliti nell'area geografica di riferimento, attribuendo loro il ruolo, al tempo stesso, di custodi e di garanti del *quid pluris* di cui sono in possesso, in termini qualitativi e reputazionali, i prodotti ottenuti nel rispetto del disciplinare di produzione.

Sul piano contenutistico, (come, peraltro, si è già avuto modo di osservare) le sentenze esaminate hanno comportato una dilatazione delle condotte passibili di essere qualificate come illecite. Sotto tale profilo, l'evoluzione conosciuta dalla fattispecie della «evocazione» è a dir poco significativa, anche perché ha interessato sia il presupposto in presenza del quale può reputarsi sussistente tale condotta, sia i parametri soggettivo e oggettivo da prendere in considerazione nell'effettuare la valutazione circa la sua sussistenza.

Per quanto concerne il presupposto in presenza del quale una condotta può essere qualificata come «evocazione», la «similarità fonetica e visiva», sulla quale si sono fondate le prime pronunce della Corte di giustizia, ha lasciato ormai il posto al concetto, assai più ampio, della «somiglianza concettuale», riscontrabile per giunta anche fra espressioni appartenenti a lingue diverse e tra elementi figurativi.

In relazione ai parametri soggettivi e oggettivi ai quali occorre fare riferimento per valutare la sussistenza o meno della fattispecie della evocazione, la figura del consumatore medio europeo, traducendosi in buona sostanza in un parametro astratto, ha senz'altro contribuito ad ampliare ulteriormente la possibilità di reputare integrati gli estremi dell'effetto evocativo. Parimenti, per quanto concerne, più nello specifico, il parametro oggettivo, mentre in un primo momento la Corte di giustizia ha indicato come uno degli indici da prendere sicuramente in considerazione ai fini della valutazione dell'effetto evocativo l'impiego della denominazione controversa in relazione a prodotti analoghi, successivamente, grazie anche alla complicità del dato normativo, tale indice ha visto progressivamente diminuire la sua rilevanza: in uno dei suoi più recenti orientamenti il giu-

(154) Si veda, in tal senso, V. Rubino, *La protezione delle denominazioni geografiche dei prodotti alimentari nell'Unione europea dopo il regolamento 1151/2012 UE*, cit., p. 9.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

dice europeo ha statuito, invero, che alle indicazioni geografiche registrate è riconosciuta una «protezione ad ampio raggio», che, come tale, si estende a tutti gli usi che sfruttano la notorietà associata ai prodotti protetti da una di esse, a prescindere dal fatto che tali usi riguardino, o non, prodotti comparabili o simili o servizi.
Le pronunce esaminate restituiscono, dunque, il quadro di un regime di tutela che rafforza la natura pubblicistica delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche protette, nella misura in cui mira ad avvalorare il legame esistente fra le qualità possedute da determinati prodotti e i fattori naturali e umani propri di un'area geografica di riferimento, legame che, com'è stato osservato da un autorevole orientamento dottrinale, sottintende «un'idea di "territorio" come canone di identità e garanzia, che non si risolve in un semplice dato geografico, ma si identifica con la comunità di produttori localmente stabilita» e «valorizza sul mercato questa "appartenenza" attribuendone i benefici a "una collettività unitariamente considerata"»[155].
Rimane, nondimeno, sullo sfondo la questione, tutt'altro che facile da risolvere, della possibile individuazione di strumenti giuridici idonei a garantire alla severità del sistema di tutela predisposto a livello europeo un'adeguata efficacia anche nel contesto delle relazioni commerciali internazionali.

ABSTRACT

La Corte di giustizia ha contribuito, con un numero decisamente ampio di pronunce, a meglio delineare i contorni del sistema di tutela delle indicazioni geografiche registrate approntato dall'ordinamento giuridico europeo.
La Corte di giustizia è stata investita di questioni attinenti al sistema di tutela delle indicazioni geografiche registrate in circostanze differenti e a vario titolo: talvolta, in occasione di ricorsi per inadempimento (come nei famosi casi Parmesan e Rioja); talvolta, in occasione di ricorsi di annullamento (come nell'altrettanto famoso caso Feta); nella maggior parte dei casi, in occasione di rinvii pregiudiziali, volti per lo più a ottenere indicazioni in merito alla corretta interpretazione delle disposizioni relative alle fattispecie che integrano gli estremi di una violazione della tutela riconosciuta a livello europeo alle indicazioni geografiche registrate.
Il presente contributo mira ad analizzare, con un approccio sistematico, i tratti salienti delle principali pronunce della Corte di giustizia sul punto, al fine di evidenziare che le sentenze Époisses (1998), Cambozola (1999), Rioja II (2000), Parmesan II (2008), Verlados (2016), Champagner Sorbet (2017), Scotch Whisky (2018), Queso Manchego (2019), Morbier (2020), Champanillo (2021), possono ben essere considerate le tappe essenziali di un processo evolutivo che, grazie anche alle conclusioni degli Avvocati Generali di volta in volta interpellati, ha portato a un rafforzamento della tutela europea delle indicazioni geografiche registrate.

The Court of Justice has contributed, through a decidedly large number of pronouncements, to better define the boundaries of the protection scheme for registered geographical indications provided by the European legal system.
The Court of Justice has been referred to about questions relating to the protection scheme for registered geographical indications under different circumstances and in various capacities: at times regarding infringement proceedings (as in the famous Parmesan and Rioja cases); other times regarding annulment actions (as in the equally famous Feta case); but in most cases about preliminary ruling, mostly aimed at obtaining guidance as to the correct interpretation of the provisions relating to the cases that constitute a violation of the protection recognized at European level for registered geographical indications.

([155]) Espressamente in tal senso F. Albisinni, *Marchi e indicazioni geografiche: una coesistenza difficile*, cit., p. 458.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

The present paper looks at and analyses, through a systematic approach, the salient features of the main pronouncements of the Court of Justice, in order to highlight that the judgments Époisses (1998), Cambozola (1999), Rioja II (2000), Parmesan II (2008), Verlados (2016), Champagner Sorbet (2017), Scotch Whiskey (2018), Queso Manchego (2019), Morbier (2020), Champanillo (2021), can well be considered the essential stages of an evolutionary process that, thanks also to the opinions of the Advocate General consulted on each and every individual case, has resulted in strengthening the European protection of registered geographical indications.

□

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022
40

Il modello europeo sulle indicazioni geografiche a seguito dell'adesione dell'Unione europea all'Atto di Ginevra dell'Accordo di Lisbona per la registrazione e la protezione internazionale delle indicazioni geografiche

Nicola Lucifero

1.– Inquadramento e alcune preliminari indicazioni metodologiche. Il diverso sistema di armonizzazione a livello europeo e internazionale relativo alle indicazioni geografiche

Ogniqualvolta ci si trovi ad affrontare il tema della tutela delle indicazioni geografiche a livello internazionale occorre tenere in considerazione la pluralità delle fonti coinvolte e, prim'ancora, la dimensione globale in cui il modello giuridico europeo è chiamato a misurarsi. Invero, il tema della tutela delle indicazioni geografiche nel contesto internazionale richiede il complicato passaggio attraverso gli impegni assunti dagli Stati terzi in termini di riconoscimento del modello europeo, nonché della previsione di un livello di protezione. In questa prospettiva occorre considerare il sistema di armonizzazione perseguito a livello internazionale, attraverso accordi multilaterali (prima) e bilaterali (da ultimo) fondati su regole uniformi in tutti i Paesi aderenti, con l'espresso intento di superare le legislazioni nazionali e, in tal modo, prevedere una protezione del prodotto che finirebbe inevitabilmente per diversificarsi da Stato a Stato quando, come normalmente avviene, una denominazione geografica non è percepita con lo stesso significato evocativo della provenienza territoriale caratterizzante la qualità dei prodotti.

Tali preliminari considerazioni prospettano la questione su un piano ben diverso rispetto a quello europeo, ove l'armonizzazione è stata perseguita attraverso la definizione di un modello giuridico espressione di una disciplina unitaria ed organica il cui principale riferimento normativo è attualmente rappresentato dal Reg. (UE) 1151/2012[1] (a cui si collegano specifiche discipline verticali), quale politica di qualità estremamente radicata da tempo nel sistema europeo, forte di una base giuridica agricola che rappresenta una componente essenziale per garantire la competizione a livello internazionale delle produzioni agroalimentari di qualità. La disciplina si caratterizza per la sua matrice pubblicistica attraverso cui è previsto il riconoscimento al prodotto di segni geografici che esprimono un collegamento tra quest'ultimo ed il territorio di origine e dal quale riconoscimento discendono diritti collettivi esclusivi per gli operatori della zona di origine sottoposti al regime di controllo, oltre ad un regime di protezione particolarmente ampio che coinvolge i singoli Stati membri. L'impianto sistematico del Reg. (UE) 1151/2012, coerentemente con la normativa previgente, riflette la volontà del legislatore di istituire, a fronte del riconoscimento di una DOP e IGP, una tutela unica e sovranazionale attraverso una protezione estesa rimessa ai singoli Stati membri[2].

([1]) Cfr. Regolamento (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari. Si consideri che è attualmente in esame la Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2022, 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 def].

([2]) Notevole la letteratura sul tema della disciplina in materia di qualità, *ex multis*, F. Albisinni, *L'origine dei prodotti agro-alimentari e la qualità territoriale*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, I, p. 39; Id., *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Viterbo, 2000, p. 239; Id., *Strumentario di diritto alimentare europeo*, IV ed., UTET giuridica, 2020, p. 291; L. Costato, *DOP, IGP e STG nei regolamenti del 2006, adottati anche in relazione ai negoziati WTO*, in *Riv. dir. agr.*, 2006, I, p. 350; Id., *La protezione delle indicazioni geografiche*

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

Se *prima facie* risulta chiaro che tali segni riflettono il rapporto privilegiato e naturale che intercorre tra prodotto e territorio, per cui l'importanza annessa a queste denominazioni ha giustificato l'intervento uniformante del legislatore comunitario del 1992 volto alla creazione di uno strumento giuridico della politica agricola comunitaria ("PAC") per garantire una forma di "qualità" del prodotto in ragione della sua origine, è tuttavia opportuno puntualizzare le caratteristiche del prodotto che il segno garantisce. La prospettiva interpretativa della tutela giuridica del segno potrebbe essere quella di prendere in considerazione l'idea, o meglio l'aspettativa, del pubblico dei consumatori per la presenza di alcune caratteristiche peculiari del prodotto recante il segno, oppure, in un'ottica alternativa, considerare le caratteristiche del prodotto come indipendenti dalla percezione del pubblico. Sicché, nel processo ermeneutico, l'approccio alla disciplina delle DOP e IGP non può prescindere dall'impianto normativo generale, ossia - come peraltro sottolineato dal legislatore e dalla Corte di Giustizia che ha riconosciuto la funzione delle DOP e IGP nell'ambito della PAC - dagli interventi volti a promuovere non solo l'economia rurale e l'accrescimento del reddito degli agricoltori, ma anche, e soprattutto, la conservazione delle zone rurali e la valorizzazione delle stesse, anche mediante il recupero delle produzioni tipiche, queste ultime intese come espressione economica, sociale e culturale delle zone medesime[3]. In altri termini, la funzione di garanzia di qualità sottostante alle DOP e IGP non può essere riferita alle aspettative del pubblico dei consumatori. Quest'ultimo è senza dubbio un fattore rilevante che riflette principalmente la "reputazione", *lato sensu*, del segno, ma la funzione di garanzia del segno si erge sul concetto del *terroir*, ossia risiede principalmente nella localizzazione dell'impresa e del totale, o parziale, ciclo produttivo, per cui l'idea della "qualità" riflette una tipicità del prodotto indissolubilmente legata alle caratteristiche geomorfologiche e tradizionali della zona di produzione; ma allo steso modo, il segno diviene un veicolo di valorizzazione e di conservazione della produzione locale sulla base di *standard* identificativi della qualità del prodotto cristallizzati nel tempo e nel territorio di origine, e nient'affatto mutevoli. Se questa è la prospettiva dell'analisi si comprende come la qualità e tipicità del prodotto fregiato da DOP e IGP si incentri su un sistema di garanzie e certificazioni rispondenti ad usi e valori culturali derivanti dall'ambiente geografico consolidati nel tempo, attraverso un sapere tramandato di generazione in generazione che il segno garantisce, a seguito del riconoscimento a livello europeo che lo stesso mantiene, controlla e promuove all'interno del mercato, in funzione di un interesse generale alla conservazione delle produzioni locali, che in termini generali è indipendente dalla percezione dei consumatori.

Tali brevi considerazioni acquisiscono un particolare significato sul piano sistematico a livello internazionale ove il tema presenta una maggiore complessità, in quanto, il modello giuridico di riferimento non riflette nella sua interezza quello europeo, ma tende a ricomprendere le indicazioni geografiche nel quadro della più ampia disciplina della proprietà intellettuale[4]. Il tema, quindi, trova la sua collocazione nell'ambito delle peculiarità

e delle denominazioni d'origine e le attestazioni di specificità, ivi, 1995, I, p. 489; A. Germanò, *Corso di diritto agroalimentare*, Torino, 2007, pp. 166-180; L. Petrelli, *I regimi di qualità nel diritto alimentare dell'Unione Europea*, Napoli, 2012; I. Canfora, *La politica della qualità dei prodotti agroalimentari*, 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. 425; sia lecito rinviare a N. Lucifero, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare: marchi e segni del territorio*, in *Trattato di Diritto Agrario*, diretto da L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, *Il diritto agroalimentare*, vol. III, Torino, 2011, pp. 321-423.

([3]) Cfr. 1-4 *considerando* Reg. (UE) 1151/2012; in giurisprudenza, Corte di giustizia, 8 settembre 2009 (C-478/07), *Budvar, národní podnik c. Rudolf Ammersin GmbH*, in *Racc.*, 2009, p. 7721.

([4]) La tutela delle indicazioni geografiche a livello internazionale si scontra con un diverso contesto storico, giuridico ed economico che ha portato alla creazione di queste legislazioni, diversità che emerge anche nelle posizioni assunte da alcuni Paesi nei negoziati relativi alla tutela delle indicazioni geografiche. Sul punto, G.B. Dinwoodie, *The International intellectual property system: treaties, norms, National courts, and private ordering*, in D.J. Gervasis (Edited by) *Intellectual property, trade and development: strategies to optimize economic development in a TRIPs- plus era*, Oxford, 2007, p. 83.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

sistemiche del commercio internazionale, ove le indicazioni geografiche, al pari dei segni distintivi, godono di una protezione giuridica contro le imitazioni e gli abusi nei Paesi terzi con i quali sono stati firmati speciali accordi, multilaterali o bilaterali, di protezione.

Inoltre, non può non considerarsi come il campo di applicazione della disciplina in esame muova da presupposti profondamente diversi perseguiti attraverso una armonizzazione della disciplina della proprietà intellettuale, in funzione degli scambi nel mercato globale. Occorre, quindi, verificare la tenuta del modello europeo da una diversa prospettiva dettata da un mercato che supera i confini europei e che richiede di confrontarsi con l'interesse primario rappresentato dalla politica commerciale, e quindi, con l'obbiettivo di ridurre le distorsioni che derivano non solo dal mancato riconoscimento, da parte di altri ordinamenti, di specifici diritti, ma ugualmente dei sistemi che dettano una loro tutela per istituti, come nel caso delle indicazioni geografiche, che possono incidere sul commercio mondiale. Invero, a livello internazionale, occorre misurarsi con l'esigenza dettata dall'eliminazione delle barriere che implica, per quanto di nostro interesse, passare anche attraverso il riconoscimento del modello giuridico europeo sulle indicazioni geografiche che, come si avrà modo di osservare, viene perseguito attraverso la riconduzione della disciplina delle indicazioni geografiche nel più ampio contesto della protezione che scaturisce dalle regole dei diritti di proprietà intellettuale. Questa considerazione è estremamente rilevante perché colloca il tema in esame in un contesto disciplinare, quello, appunto, della disciplina della proprietà intellettuale, non uniforme, ed ontologicamente diverso rispetto ai segni geografici[5], dando origine al problema, più volte evocato in dottrina, della contaminazione tra i sistemi giuridici a livello globale[6] nel più ampio contesto dell'interazione tra *globalizzazione delle regole e territorialità* come elemento intrinseco che caratterizza la "parte agricola" rispetto alla "parte industriale" del sistema agroalimentare[7].

D'altronde con l'intensa integrazione dei mercati, il maggiore contenuto tecnologico dei flussi commerciali e la crescita degli investimenti esteri, in gran parte legati a beni intangibili, l'esigenza di estendere l'efficacia degli strumenti di valorizzazione dei prodotti agroalimentari oltre il limite territoriale è da tempo sempre più sentita. Ciò in quanto i segni geografici rappresentano uno strumento straordinariamente importante per l'espansone commerciale delle imprese europee, da cui deriva l'interesse delle Istituzioni europee, oltre che delle imprese come anzidetto, che i segni geografici siano riconosciuti e adeguatamente tutelati negli ordinamenti dei Paesi terzi, in caso di violazione, attraverso strumenti efficaci.

Regole diverse, quindi, che nell'ambito degli scambi internazionali esigono di contemperare, da un lato, una disciplina per il riconoscimento e la protezione dei segni geografici e, al contempo, non limitare la circolazione dei prodotti agroalimentari.

Nel contesto brevemente tratteggiato si pone

(5) Il punto è pacifico in dottrina: la distinta caratterizzazione funzionale si erge sulla natura del segno, in quanto le denominazioni di origine sono strumenti prettamente pubblicistici – distinti rispetto al marchio che rappresenta uno strumento privatistico – in quanto mirano a valorizzare i prodotti agroalimentari con caratteristiche particolari, legate alla zona per l'influsso di fattori ambientali, naturali e/o socio economici nonché a garantire il consumatore circa l'origine e qualità del prodotto acquistato e a promuovere condizioni di concorrenza uguali tra i produttori che beneficiano di siffatte denominazioni. Pertanto, nella previsione delle denominazioni geografiche l'autonomia delle istanze dei produttori di fregiare i propri prodotti con il segno DOP o IGP si deve necessariamente integrare con il riconoscimento preventivo del segno da parte degli organi comunitari a quella specifica zona geografica, nonché si deve adeguare alle previsioni delle disposizioni normative concernenti il disciplinare d'uso, valido ed efficace per tutti i produttori della zona.

(6) Il riferimento alla contaminazione tra sistemi giuridici è autorevolmente espresso da F. Albisinni, *Diritto agro-alimentare e metodo comparativo: oggetto, strumenti e prospettive*, in L. Scaffardi e V. Zeno-Zencovich (a cura di), *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, Roma, 2020, vol. I, p. 191, ove l'A. rileva come il diritto agro-alimentare europeo, per sua natura, deve essere ora apprezzato anche nella dimensione di diritto globale, non solo nel significato tradizionale che rinvia ad organizzazioni e trattati internazionali, ma nel senso della comunicazione e contaminazione tra sistemi giuridici.

(7) Così A. Jannarelli, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, Bari, 2003, spec. p. 25.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

questo contributo che, muovendo dall'adesione da parte dell'Unione europea all'Atto di Ginevra dell'Accordo di Lisbona, si propone di verificare la tenuta, a livello internazionale, del modello europeo sulle indicazioni geografiche attraverso tre principali ordini di riflessioni relative, più specificatamente, alle fonti e alla loro gerarchia, alla disciplina di riferimento previste dall'Atto di Ginevra e dalla disciplina attuativa a livello europeo e, per finire, all'interdipendenza tra l'Atto di Ginevra, le norme del TRIPs (*The Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights* – Accordo sui diritti di proprietà intellettuale relativi al commercio), e, ancor più, gli accordi di libero scambio definiti (o in corso di negoziazione) dall'Unione europea o con gli Stati terzi. Una tematica vasta e complessa che non può prescindere da una collocazione spazio-temporale dell'adesione all'Atto di Ginevra, da parte dell'Unione europea, nel diritto internazionale pattizio, indubbiamente in costante evoluzione.

2.- L'adesione dell'Unione europea all'Atto di Ginevra dell'Accordo di Lisbona. La registrazione internazionale quale strumento per la protezione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche.

Nel contesto ora tracciato si inserisce l'adesione dell'Unione europea all'accordo internazionale sulle denominazioni di origine e sulle indicazioni geografiche avvenuta per il tramite dell'adozione dell'Atto di Ginevra dell'Accordo di Lisbona del 20 maggio 2015.
In particolare, l'Accordo di Lisbona è un trattato amministrato dall'Organizzazione mondiale per la proprietà intellettuale ("OMPI") che risale al 31 ottobre 1958 e fornisce una protezione delle denominazioni di origine attraverso una loro registrazione internazionale e, in particolare, la definizione di una c.d. "unione particolare" nell'ambito dell'"*Unione per la protezione della proprietà industriale*"[8], istituita dalla Convenzione di Parigi per la protezione della proprietà industriale, firmata a Parigi il 20 marzo 1883[9]. Attraverso il citato Accordo si è perseguita una armonizzazione convenzionale per riconoscere una tutela uniforme in tutti i Paesi aderenti, superando i diversi limiti normativi interni[10], nonché le abitudini dei consumatori chiamati a riconoscere tali segni sul mercato. Il modello previsto dall'Accordo di Lisbona riflette

([8]) Cfr. art. 1 Accordo di Lisbona.
([9]) Deve essere considerato che, già alla fine del XX secolo, l'esigenza di un coordinamento internazionale delle differenti legislazioni nazionali territoriali condusse numerosi Paesi a stipulare accordi bilaterali per il riconoscimento reciproco dei propri diritti di proprietà intellettuale e, successivamente, accordi multilaterali, come la Convenzione di Parigi per la protezione della proprietà industriale del 1883. Lo scopo di questa Convenzione è stata, proprio, la creazione di una prima organizzazione internazionale in materia di proprietà intellettuale. Hanno poi fatto seguito la Convenzione di Berna sul diritto di autore del 9 settembre 1886 e, nel 1967, l'Organizzazione Mondiale per la Proprietà Intellettuale ("OMPI"), quale agenzia specializzata delle Nazioni Unite che svolge un ruolo importante per lo sviluppo del diritto internazionale dei diritti di proprietà intellettuale. Le convenzioni di Berna e Parigi avevano creato il Bureau international con l'incarico di assicurare le attività amministrative; tali uffici sono stati accorpati nel 1893 formando in tal modo una organizzazione internazionale chiamata *Bureaux internationaux réunis pour la protection de la propriété intellectuelle* ("BIRPI"). Con l'Accordo di Stoccolma del 1967 i *Bureaux* sono confluiti nell'OMPI divenuta, in seguito, un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite (Accordo tra OMPI e ONU del 17 dicembre 1974). Successivamente, negli anni '90, con l'integrazione dei mercati e l'ulteriore sviluppo tecnologico, è stato con concluso l'Accordo sugli aspetti della proprietà intellettuale attinenti al commercio ("TRIPs"),nell'ambito della Organizzazione Mondiale del Commercio, con una la significativa partecipazione di 164 membri dell'OMC, attraverso cui sono stati stabiliti, per la prima volta, standard minimi internazionali di armonizzazione relativamente alla disciplina materiale e al rispetto dei diritti di proprietà intellettuale. In dottrina, A. Bogsch, *Brief history of the 25 years of the World Intellectual Property Organization, WIPO*, Ginevra, 1992; A. Di Blase, *Organizzazione Mondiale della Proprietà Intellettuale*, in S.L. Rossi (a cura di) *Le organizzazioni internazionali come strumento di governo multilaterale*, Milano, 2006; P.T. Stoll, J. Busche, K. Arend (edited by) WTO *Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights, Leiden,* Nijhoff, 2009, pp. 351-431; C. Focarelli (a cura di) *Trattato di diritto internazionale*, Torino, 2015, spec. pp. 1435-1453.
([10]) L'accettazione da parte degli stati di un tale sistema presenta alcuni limiti in quanto, da un lato, rischia di dare protezione a indicazioni che in alcuni paesi potrebbero essere prive di qualsiasi efficacia evocativa di caratteristiche qualitative del prodotto; dall'altro, rischia di cristallizzare la protezione di indicazioni che nel tempo possono diventare sostanzialmente descrittive di tecniche di produzione ormai standardizzate in diversi territori.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

sostanzialmente il meccanismo della registrazione dei marchi disciplinata dall'*Arrangement* di Madrid e si articola, perciò, in una domanda trasmessa dagli uffici nazionali a quello internazionale, cui segue una notifica della domanda da parte di quest'ultimo agli altri uffici nazionali dei Paesi membri e alla conseguente estensione della protezione anche a questi ultimi, a meno che i relativi uffici non comunichino, entro il termine di quattro mesi dalla pubblicazione della registrazione internazionale[11], il loro rifiuto, opportunatamente motivato, a garantire la protezione[12].

In base ai termini dell'Accordo di Lisbona, le parti contraenti si impegnano a proteggere nei loro territori le denominazioni di origine e le indicazioni geografiche dei prodotti degli altri Paesi dell'Unione particolare, sul presupposto che queste siano già riconosciute nel paese di origine e, come detto, siano registrate presso l'Ufficio internazionale dell'OMPI. La disciplina che si ricava dall'Atto fa sorgere nei Paesi aderenti una protezione territorialmente autonoma, ancorché per alcuni aspetti di base uniforme, che conserva in capo ai singoli Stati una certa discrezionalità in ordine alla valutazione della capacità dell'indicazione geografica di comunicare al pubblico la presenza di caratteristiche proprie della produzione del luogo di origine. Valutazione che, infatti, si esprime fin dal momento della registrazione, da cui sorgono i relativi obblighi riportati nell'Atto di Ginevra, attraverso la notifica del rifiuto all'interno del proprio Stato. Invero, lo stesso art. 2 dell'Atto subordina la tutela alla capacità della denominazione di identificare un luogo caratterizzato da fattori di produzione *naturali* ed *umani*, tali da condizionare in modo essenziale la qualità del prodotto (*milieu géographique*). D'altro canto, il sistema dell'Accordo di Lisbona non esclude un controllo, anche successivo, della presenza dei requisiti della registrazione che può trovare luogo, solo in sede giudiziaria, davanti alle autorità degli Stati, per far accertare l'assenza dei fattori idonei ad influenzare le caratteristiche qualitative del prodotto e, quindi, per ottenere una pronuncia diretta a far venir meno gli effetti della protezione[13].

Dunque, l'adozione dell'Atto di Ginevra dell'Accordo di Lisbona[14] – il cui ambito disciplinare ha esteso la protezione delle denominazioni di origine a tutti i prodotti e a tutte le indicazioni geografiche ai sensi dell'accordo TRIPs – ha ampliato l'applicazione dell'Unione particolare per la protezione delle denominazioni di origine di prodotti a tutte le indicazioni geografiche attinenti al commercio, ai sensi dell'accordo dell'OMPI.

L'Unione europea, la quale aveva autorizzato l'avvio dei negoziati sulla revisione dell'Accordo di

---

([11]) Cfr. art. 6 reg. (UE) 2019/1753.

([12]) Cfr. art. 15 Accordo di Lisbona.

([13]) A tale riguardo si consideri l'orientamento giurisprudenziale che in Italia ha ritenuto possibile contestare gli effetti della registrazione dell'Accordo di Lisbona nell'ipotesi di assenza di un legame concreto fra territorio e caratteristiche qualitative del prodotto, rispetto al quale, chiunque ne invochi il sindacato giudiziario, allegando la mancanza del presupposto stesso della tutela, ovvero la mancanza del "*milieu*", deve dare la prova di quanto afferma. Cfr. Cass. 28 novembre 1996, n. 10587 in *Riv. dir. ind.*, 1997, II, p. 371 con nota di V. Franceschelli, *Le denominazioni di origine di paesi stranieri e gli obblighi internazionali dell'Italia: a proposito del caso Pilsner*. In senso conforme, Cass., 10 settembre 2002, n. 13168; Cass. 19 settembre 2013, n. 21472; Cass. 1° gennaio 2018, n. 2499.

([14]) Merita riportare i singoli momenti che hanno preceduto l'adesione all'Atto di Ginevra. Nel settembre del 2008, l'Assemblea dell'Unione particolare istituita dall'Accordo di Lisbona ha creato un gruppo di lavoro incaricato di elaborare una revisione intesa a migliorare l'Accordo salvaguardandone al contempo obiettivi e principi. Nell'ottobre del 2014 è stato raggiunto un accordo attraverso la definizione di alcune modifiche che, nella versione diffusa dal direttore generale dell'OMPI il 14 novembre 2014, vertevano, in particolare, sull'ambito di applicazione della protezione prevista, che sarebbe stata estesa alle indicazioni geografiche (artt. 2-9), sul contenuto e sui limiti di tale protezione (artt. 10-20), nonché sulla possibilità offerta ad organizzazioni intergovernative di aderire a detto accordo e di partecipare alle votazioni della sua Assemblea (artt. 22-28). È stata, quindi, convocata una conferenza diplomatica a Ginevra, dall'11 al 21 maggio 2015 ove sono state invitate a parteciparvi non solo le delegazioni dei 28 Stati parti dell'Accordo di Lisbona, ma anche due delegazioni dette "speciali", fra cui quella dell'Unione, e una serie di delegazioni, dette "osservatrici", in rappresentanza degli Stati che sono membri dell'OMPI ma non aderiscono a tale accordo. Il 20 maggio 2015, la suddetta conferenza ha adottato l'Atto di Ginevra dell'Accordo di Lisbona sulle denominazioni d'origine e le indicazioni geografiche, che è stato aperto alla firma il 21 maggio 2015.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

Lisbona[15], era rimasta, per lungo tempo, estranea alla convenzione internazionale fino alla decisione (UE) 2019/1754 del 7 ottobre 2019[16] quando è divenuta, a tutti gli effetti, parte contraente e a cui ha fatto seguito il reg. (UE) 2019/1753 del 23 ottobre 2019[17], attraverso il quale sono state definite le norme e le procedure a livello europeo. L'Atto di Ginevra modernizza l'Accordo di Lisbona e ne amplia il campo di applicazione, non solo con riguardo alle denominazioni di origine, ma anche per tutte le indicazioni geografiche, consentendo alle organizzazioni internazionali di divenire parti contraenti e rinviando alla disciplina europea la definizione delle regole e delle procedure per la registrazione.

Nella versione originaria della decisione (UE) 2019/1754, all'art. 3 era prevista la facoltà per i singoli Stati membri di ratificare l'Atto di Ginevra al fianco dell'Unione o di aderirvi nell'interesse di questa, nel rispetto della sua competenza esclusiva, fermo restando che questi sono rappresentati dalla Commissione in conformità dell'art. 17, par. 1, TUE. Sul punto è, da ultimo, intervenuta la Corte di giustizia, a fronte del ricorso avanzato dalla Commissione europea per l'annullamento parziale della decisione (UE) 2019/1754, la quale ha dichiarato l'annullamento dell'art. 3 e, nella misura in cui contiene dei riferimenti agli Stati membri, l'articolo 4, relativo all'adesione dell'Unione all'Atto di Ginevra. Ciò in quanto il Consiglio, emendando la proposta della Commissione mediante l'introduzione di una disposizione che autorizza gli Stati membri che lo desiderino a ratificare l'atto di Ginevra o ad aderirvi, ha agito al di fuori di qualsiasi iniziativa della Commissione, violando in tal modo l'art. 218, par. 6, e l'art. 293, par. 1, TFUE e pregiudicando l'equilibrio istituzionale risultante dall'art. 13, par. 2, TUE[18]. Ciò detto, in ogni caso, viene fatto salvo il diritto dei Paesi membri, che erano già parte dell'Accordo di Lisbona prima dell'adesione dell'Unione europea all'Atto di Ginevra, di rimanere tali.

3.- (segue) Il reg. (UE) 2019/1753: norme e procedure per l'attuazione degli obblighi assunti con l'adesione all'Atto di Ginevra

Con il reg. (UE) 2019/1753 sono state definite le norme e le procedure relative alle azioni dell'Unione a seguito dell'adesione dell'Atto di Ginevra dell'Accordo di Lisbona sulle denominazioni di origine e indicazioni geografiche.

Sul piano della disciplina di riferimento occorre considerare che, ai fini del regolamento ora richiamato, il termine *indicazioni geografiche* comprende le denominazioni di origine, ai sensi dell'Atto di Ginevra e vi include le denominazioni di origine, ai sensi dei Reg (UE) 1151/2012 e

(15) Cfr. Decisione (UE) 8512/15 del Consiglio del 7 maggio 2015, che autorizzava l'avvio di negoziati sulla revisione dell'Accordo sulla protezione delle denominazioni d'origine e la loro registrazione internazionale. La decisione è stata oggetto di un ricorso di annullamento presentato dalla Commissione e accolto con sentenza della Corte di giustizia del 25 ottobre 2017 (C-389/15). Sul punto v. *infra*, basti in questa sede osservare che la Commissione ha contestato la legittimità di tale decisione, sostenendo, segnatamente, che il progetto di accordo riveduto rientrava nella competenza esclusiva dell'Unione in materia di politica commerciale comune (artt. 3, par. 1, e 207, par. 1, TFUE). Il Consiglio avrebbe dunque erroneamente ritenuto che tale progetto di accordo fosse riconducibile al ravvicinamento delle legislazioni nel settore del mercato interno, e rientrasse quindi in una competenza concorrente (artt. 114 TFUE e 218, parr. 3 e 4, TFUE). La Corte ha giudicato che il progetto di revisione dell'accordo sia essenzialmente destinato a facilitare e a disciplinare gli scambi commerciali tra l'Unione e taluni Stati terzi, ed è idoneo ad avere effetti diretti e immediati su tali scambi. Pertanto, la sua negoziazione rientra nella competenza esclusiva che l'art. 3, par. 1, TFUE attribuisce all'Unione nel settore della politica commerciale comune contemplata dall'art. 207, par. 1, TFUE.

(16) Cfr. 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. A tale riguardo, v. la Proposta del 17 novembre 2022 di Decisione del Consiglio recante modifica della decisione (UE) 2019/1754 relativa all'adesione dell'Unione europea all'Atto di Ginevra dell'Accordo di Lisbona sulle denominazioni di origine e le indicazioni geografiche [COM(2022) 593 fin.] attraverso cui è stata proposta una modifica della Decisione per ricomprendere anche le indicazioni geografiche per i prodotti artigianali e industriali.

(17) Cfr. 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.

(18) Cfr. Corte di giustizia (Grande sezione) del 22 novembre 2022 (C-24/2020), *Commissione europea c. Consiglio dell'Unione europea*.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

1308/2013, così come le indicazioni geografiche, ai sensi dei medesimi regolamenti oltre al Reg. (UE) 251/2014 e 2019/787. In altri termini, l'Atto, pur distinguendo tra i due livelli di riferimento dei segni geografici, come previsto nel modello europeo, se ne allontana nei contenuti in quanto identifica in termini più ampi l'applicazione della norma a qualsiasi denominazione, già protetta da parte dello Stato contraente, costituita «dal nome di una zona geografica o contenente questo nome, o un'altra denominazione notoriamente riferita a tale zona utilizzata per designare un prodotto che ne è originario, nel caso in cui la qualità o i caratteri del prodotto sono dovuti esclusivamente o essenzialmente all'ambiente geografico, inteso come insieme di fattori naturali e umani, e che ha conferito al prodotto la sua reputazione; e a qualsiasi indicazione protetta 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»[19]. Ne discende, ai fini applicativi, una nozione meno definita con riguardo ai profili che compongono il modello disciplinare consolidato nell'Ordinamento europeo, attraverso cui vengono valorizzati e tutelati i prodotti agricoli DOP, le cui qualità sono riferibili ad un determinato territorio di origine, sotto un profilo oggettivo, analiticamente verificabile, e i prodotti IGP, le cui qualità distintive possono risolversi, invece, in un profilo eminentemente soggettivo, legato alla reputazione di un prodotto in ragione del legame storico con un certo territorio.

Ciò posto con riguardo all'ambito oggettivo, va detto che sul piano applicativo, l'Atto di Ginevra prevede una disciplina unitaria che si basa sostanzialmente sull'istituzione di un registro internazionale delle indicazioni geografiche le cui procedure, ai fini della registrazione, sono affidate al Reg. (UE) 2019/1753. Infatti, a livello europeo, l'autorità competente ai fini delle comunicazioni all'Ufficio internazionale è rappresentata dalla Commissione a cui gli Stati membri possono chiedere di iscrivere, in detto registro, le indicazioni geografiche originarie dei rispettivi territori che lì risultano essere già protette e registrate[20]. In altri termini, la disciplina in commento si attua mediante, non una estensione di una protezione già acquisita attraverso il Reg. (UE) 1151/2012, bensì una (nuova) iscrizione in un registro internazionale, a seguito della formulazione di una domanda di registrazione da parte della Commissione e sul presupposto, ovviamente, che all'interno dello Stato richiedente l'indicazione geografica risulti, a tutti gli effetti, tramite una preventiva registrazione, e quindi una sua acquisita protezione[21]. A tale riguardo, giova puntualizzare che, non vi è una piena discrezionalità in capo all'Ufficio all'atto della domanda di registrazione, in quanto, ai sensi dell'art. 6 dell'Atto di Ginevra, esso effettua una verifica della correttezza formale e della protezione preventivamente accordata a livello nazionale. Dalla data di registrazione decorre, per tale indicazione geografica, la protezione nel territorio di ciascuna parte contraente, salvo eventuali procedure di opposizione per le indicazioni geografiche di Paesi terzi iscritte nel registro internazionale. Invero, come accennato in precedenza, nel termine di quattro mesi dalla data di pubblicazione sul registro, le autorità di uno Stato membro o di un Paese terzo, nonché una persona fisica o giuridica avente un interesse legittimo

(19) Cfr. art. 2 Atto di Ginevra dell'Accordo di Lisbona.
(20) Cfr. art. 2 reg. (UE) 2019/1753.
(21) Si vedano al riguardo le Decisioni di esecuzione della Commissione (UE) 2022/540 del 1° aprile 2022, nonché dello stesso giorno la n. 2022/532 e la n. 2022/541 che stabiliscono un elenco di indicazioni geografiche a norma del reg (UE) 2019/787 del Parlamento europeo e del Consiglio da presentare come domande di registrazione internazionale a norma dell'art. 2 del reg. (UE) 2019/1753 del Parlamento europeo e del Consiglio.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

e stabilità nell'Unione o in un Paese terzo diverso dalla parte contraente di origine, possono presentare una opposizione alla Commissione[22].

L'opposizione, a norma dell'art. 6 del Reg. (UE) 2019/1753, è ricevibile solo se presentata entro il termine anzidetto e se fondata su una o più delle fattispecie tipizzate dalla norma, i cui motivi sono espressamente richiamati con riferimento al caso di conflitto con il nome di una varietà vegetale o di una razza animale e possono indurre in errore il consumatore quanto alla vera origine del prodotto; se essa è interamente o parzialmente omonima di un'indicazione geografica già protetta nell'Unione e non esiste sufficiente distinzione nella pratica tra le condizioni di uso e di presentazione locali e tradizionali dell'indicazione geografica proposta per la protezione e dell'indicazione geografica già protetta nell'Unione, tenuto conto dell'esigenza di garantire un trattamento equo dei produttori interessati e di non indurre in errore i consumatori; se la protezione nell'Unione dell'indicazione geografica iscritta nel registro internazionale violasse il diritto di un marchio commerciale preesistente a livello dell'Unione, regionale o nazionale; oppure se la protezione nell'Unione dell'indicazione geografica del paese terzo pregiudicasse l'uso di una denominazione totalmente o parzialmente identica o la natura esclusiva di un marchio commerciale a livello dell'Unione, regionale o nazionale, o l'esistenza di prodotti immessi legalmente sul mercato da almeno cinque anni prima della data di pubblicazione della registrazione internazionale a norma dell'art. 4; se l'indicazione geografica iscritta nel registro internazionale si riferisce ad un prodotto per il quale la protezione delle indicazioni geografiche a livello dell'Unione non è prevista o se è un termine generico nel territorio dell'Unione; oppure se le condizioni di cui all'art. 2, par. 1, p. i) e ii), dell'Atto di Ginevra non sono soddisfatte; e se l'indicazione geografica iscritta nel registro internazionale è una denominazione omonima che induce erroneamente il consumatore a pensare che i prodotti siano originari di un altro territorio, anche se è esatta per quanto attiene al territorio, alla regione o al luogo di cui è effettivamente originario il prodotto in questione. Alla Commissione è rimessa la valutazione circa i motivi di opposizione.

Significativo è il fatto che le tasse dovute a norma dell'art. 7 dell'Atto di Ginevra per la registrazione, specificate all'art. 13 del regolamento[23], siano a carico dello Stato membro di cui l'indicazione geografica è originaria, o di una persona fisica o giuridica di cui all'art. 5, par. 2, p. ii), dell'Atto di Ginevra, o di un beneficiario quale definito all'art. 1, p. xvii), del medesimo Atto. Inoltre, gli Stati membri possono obbligare la persona fisica o giuridica, o il beneficiario, a farsi carico, in tutto o in parte, delle tasse. Si tratta di una scelta che risulta assai discutibile sul piano metodologico, come puntualmente osservato in dottrina[24], in quanto spostare, in linea generale e preventiva, tali tasse sui singoli Stati membri determina un evidente conflitto con la natura europea (e non nazionale) delle DOP e IGP, e con la stessa natura giuridica delle indicazioni giuridiche nel diritto europeo 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.

Con la registrazione, gli Stati contraenti si impegnano a proteggere sul loro territorio, e secondo il diritto interno, le indicazioni geografiche registrate. Tuttavia, non si prevede un livello di prote-

([22]) Cfr. art. 6 reg. (UE) 2019/1753.

([23]) In generale il riferimento è a tutte le tasse oltre a quelle di registrazione, tra cui la tassa da versare per altre iscrizioni nel registro internazionale e per la fornitura di estratti, attestati o altre informazioni relative al contenuto di tale registrazione.

([24]) Il riferimento è a F. Albisinni, *Indicazioni geografiche e tutela internazionale e transfrontaliera: nuovi scenari, tra condivisione e contaminazione*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2022, p. 7 ss., ove l'A., a sostegno della tesi riportata, rileva che "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 reg. (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".

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

zione uniforme nel territorio di tutti gli stati aderenti all'Accordo, quanto piuttosto una mera estensione della protezione – appunto, attraverso l'avvenuta iscrizione nel registro internazionale – nel territorio degli altri Stati. Invero, il quadro disciplinare brevemente delineato evidenzia la natura della tutela internazionale delle indicazioni attraverso la loro registrazione in sede WIPO. Questa non delinea un modello di protezione da far valere in sede internazionale, ma si concretizza in una disciplina prettamente amministrativa che si articola attraverso regole procedurali, le quali coinvolgono gli Stati membri all'atto della registrazione e, nell'ambito dell''eventuale opposizione, definendo i relativi termini e le scadenze, oltre che il periodo di validità che, a norma dell'art. 8 dell'Atto di Ginevra, resta illimitato, fermo restando che la protezione di una denominazione di origine o di un'indicazione geografica registrata non è più necessaria se l'indicazione geografica non è più protetta nello Stato contraente di origine.

A ben vedere, la disciplina in commento riflette, in un certo qual modo, il sistema di registrazione internazionale dei marchi. Più in particolare, il modello giuridico è plasmato sul principio dell'estensione del marchio nazionale a livello internazionale e, in tal senso, riflette, in buona parte, la disciplina della proprietà intellettuale – a tacer d'altro basti considerare che l'Intesa di Madrid conclusa nel 1891 disciplina la possibilità delle imprese titolari di un marchio nazionale di ottenere, con un unico atto di registrazione, amministrato dall'ufficio internazionale dell'OMPI, l'estensione della tutela accordata al proprio marchio dal Paese di origine in tutti gli Stati contraenti – sia sul piano sostanziale che procedurale[25]. In questo modo, se da un lato questa disciplina risulta oltremodo semplificata, e può perseguire in breve tempo un regime di protezione delle indicazioni geografiche protette, per contro essa pone su uno stesso livello sistemi giuridici diversi e non determina un modello unitario di protezione, rimesso ai singoli Stati aderenti.

Quanto osservato, ben si rileva con riguardo alla relazione con i marchi commerciali[26] che non considera la "storicità" dell'indicazione geografica riconosciuta a livello europeo, ma si limita a considerare la *relazione* all'atto dell'iscrizione nel registro internazionale. Invero, la protezione di un'indicazione geografica non pregiudica la validità di un marchio commerciale preesistente, depositato o registrato sul territorio di uno Stato membro, e ugualmente un'indicazione geografica iscritta nel registro internazionale non è protetta sul territorio dell'Unione se, tenuto conto della reputazione di un marchio commerciale, della notorietà e della durata di utilizzazione del medesimo, la protezione di tale indicazione geografica sul territorio dell'Unione sia tale da indurre in errore il consumatore quanto alla vera identità del prodotto.

Tali disposizioni compongono una disciplina attraverso cui si intende riconoscere e proteggere nel territorio degli Stati aderenti, e nell'ambito del proprio sistema giudiziario, le indicazioni geografiche registrate riconducibili ad altri Stati. Come si avrà modo di osservare, l'Atto di Ginevra rappresenta uno strumento che presenta una tutela forte attraverso lo strumento dell'iscrizione in un registro internazionale di una indicazione già riconosciuta da parte di uno Stato aderente, all'esito del quale si estende il regime di protezione a tutti gli Stati firmatari.

Tale Atto ha certamente modernizzato l'Accordo di Lisbona, quanto a procedure e regole, ma riflette un limite significativo dettato dal numero esiguo di Stati aderenti (oggi poco più di 30), e soprattutto dall'assenza di quelli di maggior peso sul piano commerciale a livello internazionale che, conseguentemente, caratterizza l'Accordo in termini di

([25]) Il riferimento al principio di estensione si riflette in entrambe le discipline (*i.e.* marchio e indicazioni geografiche) ove si consideri che, per ambedue, la registrazione internazionale dipende da quella nazionale: se viene meno quella a livello nazionale, la registrazione internazionale viene cancellata.

([26]) Cfr. art. 10 reg. (UE) 2019/1753.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

effettività.

4.- La cooperazione internazionale e la competenza dell'Unione in materia di politica commerciale. L'adesione all'Atto di Ginevra dell'Accordo di Lisbona e la presa di posizione della Corte di giustizia

Il tema oggetto della presente analisi impone di soffermarsi su un diverso, seppur attinente, profilo di indagine, relativo alle fonti primarie del diritto europeo in relazione alla decisione adottata dalle Istituzioni europee di avviare, e partecipare, ai negoziati sull'Accordo di Lisbona e, quindi, sull'applicazione del principio di attribuzione delle competenze, di cui all'art. 13, par. 2, TUE, ai fini dell'indicazione dell'Istituzione legittimata ad adottare una decisione di conclusione di un accordo internazionale sul tema della protezione delle indicazioni geografiche.
Ora, l'inserimento della proprietà intellettuale nell'ambito degli accordi commerciali ha indubbiamente favorito la partecipazione dell'Unione europea al negoziato nelle sue diverse fasi. La questione ha presentato, in particolare con riguardo all'Accordo di Lisbona, divergenze di opinioni per quanto riguarda le materie di competenza dell'Unione europea che hanno portato la Commissione a promuovere un ricorso di annullamento, *ex* art. 263 TFUE, della citata decisione (UE) 8512/15 del Consiglio del 7 maggio 2015, la quale autorizzava l'avvio dei negoziati[27]. Più specificamente, la Corte è stata chiamata a decidere se l'istituzione di un sistema di registrazione internazionale e di protezione reciproca delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche rientri, o meno, negli *aspetti commerciali della proprietà intellettuale*, ai sensi dell'art. 207, par. 1, TFUE[28]. In altri termini, si è reso necessario stabilire se il progetto di accordo rientri, o meno, nel settore della politica commerciale comune che l'art. 3, par. 1, TFUE attribuisce alla competenza esclusiva dell'Unione.
Dunque, ai sensi dell'art. 207, par. 1, TFUE, tale politica è fondata su principi uniformi, in particolare, per quanto concerne le modificazioni tariffarie, la conclusione di accordi tariffari e commerciali relativi agli scambi di merci e servizi, gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, gli investimenti esteri diretti, l'uniformazione delle misure di liberalizzazione, la politica di esportazione e le misure di protezione commerciale, tra cui quelle da adottarsi nei casi di *dumping* e di sovvenzioni. La politica commerciale comune è condotta nel quadro dei principi e degli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione. Orbene, nel caso di specie, può considerarsi la competenza esclusiva per i settori disciplinati dall'Atto di Ginevra, il quale mira a facilitare, e a disciplinare, gli scambi commerciali tra l'Unione e i Paesi terzi che sono parte dell'Accordo di Lisbona, e se producono effetti diretti ed immediati su tali scambi concretizzandosi in una *azione esterna dell'Unione* che detta una politica che interessa gli scambi commerciali con gli Stati terzi[29]. In altri termini, per quanto qui di interesse, si rende opportuno verificare se le disposizioni contenute nel progetto di Accordo riveduto siano intese a promuovere, a facilitare o a disciplinare tali scambi e abbiano effetti diretti e immediati su di essi.
A tale proposito, occorre considerare che, secondo una costante giurisprudenza[30], la semplice circostanza che un atto dell'Unione, come un accordo concluso da quest'ultima, possa avere talune implicazioni sugli scambi commerciali con uno o più Stati terzi non è sufficiente per concludere che tale atto debba essere classificato nella categoria

([27]) Cfr. Corte di giustizia (Grande sezione) del 25 ottobre 2017 (C- 389/2015), *Commissione europea, sostenuta dal Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*.
([28]) Nonostante la posizione assunta con il Parere della Corte di giustizia (Seduta plenaria) del 16 maggio 2017, n. 2/15 e il Parere della Corte di giustizia (Grande sezione) del 14 febbraio 2017, n. 3/15.
([29]) Cfr. Parere della Corte di giustizia (Seduta plenaria) del 16 maggio 2017, n. 2/15, *cit*.
([30]) Cfr. Corte di giustizia del 18 luglio 2013 (C- 414/11) Daiichi Sankyo e SanofiAventis Deutschland,

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

di quelli che rientrano nella politica commerciale comune. Per contro, è possibile rilevare che un atto dell'Unione rientra in tale politica qualora riguardi specificamente gli scambi suddetti, in quanto esso sia essenzialmente destinato a promuoverli, a facilitarli o a disciplinarli ed abbia effetti diretti ed immediati su di essi. In altri termini, gli impegni internazionali assunti dall'Unione in materia di proprietà intellettuale rientrano tra gli *aspetti commerciali della proprietà intellettuale*, ai sensi dell'art. 207, par. 1, TFUE, qualora presentino un nesso specifico con gli scambi commerciali internazionali, in quanto essi siano essenzialmente destinati a promuovere, a facilitare o a disciplinare tali scambi ed abbiano effetti diretti e immediati su di essi.

In linea con la posizione fatta propria dalla Corte con il citato Parere n. 2/15 assunto in Seduta plenaria, è stato, quindi, possibile considerare che rientrano nel settore della politica commerciale comune solo le parti del progetto di Accordo riveduto, le quali presentino un nesso specifico, nel senso sopra indicato, con gli scambi commerciali tra l'Unione e Stati terzi. Invero, dalle norme contenute nell'Accordo risulta che le denominazioni d'origine e le indicazioni geografiche registrate presso l'Ufficio internazionale per la protezione della proprietà intellettuale dell'OMPI devono essere tutelate, da ciascuna parte contraente, in modo che gli imprenditori interessati possano impedire a soggetti terzi di indurre il pubblico in errore o di compiere altri atti di concorrenza sleale. Sebbene non contenga una indicazione dello scopo, tale progetto di Accordo riveduto ha per oggetto, e per effetto, di far beneficiare le denominazioni d'origine e le dominazioni geografiche, di ciascuna parte contraente, di un sistema di registrazione internazionale che ne garantisca la tutela giuridica, sul territorio di tutte le altre parti contraenti, contro i rischi di appropriazione o di utilizzo, atti a pregiudicarne l'integrità e, pertanto, a nuocere alla loro commercializzazione all'estero. In tal modo, l'Accordo è idoneo a migliorare la tutela delle esportazioni dell'Unione verso gli Stati terzi, che, in caso contrario, dipenderebbe da registrazioni paese per paese con una conseguente articolazione di procedure e una tutela diversificata. Invero, motiva la Corte, le disposizioni dell'Atto consentono agli imprenditori di ciascuno Stato, parte dell'Accordo di Lisbona, di beneficiare, nel territorio delle altre parti, di *standard* di protezione delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche caratterizzati da una certa omogeneità. Tali norme contribuiscono così alla loro partecipazione, su un piano di parità, al libero scambio di merci e di servizi tra gli Stati parti dell'Accordo di Lisbona. Perciò, attraverso l'istituzione di un sistema internazionale di protezione reciproca delle denominazioni d'origine e delle indicazioni geografiche, il progetto di Accordo riveduto è idoneo a influire direttamente sul commercio di beni protetti da un siffatto diritto di proprietà intellettuale.

Su tali basi è possibile considerare la competenza esclusiva dell'Unione europea – senza il coinvolgimento diretto degli Stati membri[31] – per i settori disciplinati dall'Atto di Ginevra, la quale mira a facilitare e a disciplinare gli scambi commerciali tra la UE e i Paesi terzi che sono parte dell'Accordo di Lisbona, e ha effetti diretti ed immediati su tali scambi. Tale competenza esclusiva è riconosciuta dall'art. 3, par. 1, lett. e) TFUE e rientra nella politica commerciale, ai sensi dell'art. 207, par. 1, TFUE in quanto riguarda gli

([31]) Cfr. Corte di giustizia (Grande sezione) del 22 novembre 2022 (C-24/2020), *Commissione europea c. Consiglio dell'Unione europea*, p. 106-113, cit. In particolare, il punto interessa l'art. 3 della decisione impugnata che autorizza gli Stati membri che lo desiderino a ratificare l'Atto di Ginevra o ad aderirvi. Nel caso di specie, la proposta della Commissione mirava per l'appunto a permettere all'Unione di aderire all'Atto di Ginevra, il quale, in sostanza, ha aperto a quest'ultima la possibilità di divenire membro dell'Unione particolare, quando invece l'Accordo di Lisbona permetteva unicamente l'adesione di Stati, e dunque a permetterle di esercitare da sola la propria competenza esclusiva nei settori rientranti nell'Atto di Ginevra. Non soltanto tale proposta non prevedeva di autorizzare gli Stati membri che lo desiderassero a ratificare l'Atto di Ginevra o ad aderirvi, ma, in occasione dei negoziati, la Commissione aveva chiaramente manifestato la propria opposizione ad una siffatta autorizzazione a carattere generale, malgrado che essa non si fosse opposta all'adesione di sette Stati membri. Orbene, tale emendamento snatura l'oggetto e la finalità della proposta della Commissione ed è in violazione dell'art. 293, par. 1, TFUE, letto in combinato disposto con l'art. 13, par. 2, TUE.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

aspetti commerciali della proprietà intellettuale.
La questione non è solo teorica e non si presenta sul piano della mera competenza, la cui soluzione è stata statuita dalla Corte con le citate pronunce, ma rileva anche sul piano della disciplina applicabile: il fatto che la Corte non guardi al contenuto delle norme, ma al fatto che esse siano inserite, o meno, in un accordo commerciale prospetta, quantomeno in via potenziale, una criticità in quanto fa sì che rientrino nella competenza esclusiva anche aspetti potenzialmente non attinenti al commercio[32], oppure, inserendo una norma in un accordo commerciale l'Unione potrebbe indirettamente armonizzare, a livello interno, gli aspetti materiali in funzione della tutela[33].

5.- Il contesto geopolitico in cui si colloca l'Atto di Ginevra dell'Accordo di Lisbona: dal multilateralismo al bilateralismo

Infine, muovendo verso l'ultimo punto indicato in premessa, relativo all'inquadramento della tutela delle indicazioni geografiche nell'ambito dell'OMC, occorre soffermarsi sull'interdipendenza tra l'Atto di Ginevra, le norme del TRIPs e, ancor più, con gli accordi di libero scambio definiti dall'Unione europea con gli Stati terzi o in corso di definizione.
In termini generali, merita osservare che l'Atto di Ginevra, in quanto atto amministrato dall'organizzazione internazionale dell'OMPI, si pone in stretta relazione con l'Accordo TRIPs e non in antitesi con esso. Invero, l'Accordo TRIPs non va considerato in contrasto o in sovrapposizione alle registrazioni in sede WIPO e ai trattati amministrati da quest'ultimo, in quanto l'Accordo TRIPs si pone in una relazione di «*reciproco sostegno*»[34] e di «cooperazione» con l'OMPI[35] e, coerentemente, l'adesione all'Atto di Ginevra si prospetta con il medesimo spirito, come peraltro viene espressamene menzionato negli stessi primi considerando del Reg. (UE) 2019/1753[36].
Ora, sul piano sostanziale, giova puntualizzare che le disposizioni sulle indicazioni geografiche, come riportate nell'Accordo TRIPs[37], rappresentano per l'Atto di Ginevra la base di riferimento, pur essendo quest'ultimo un sistema autonomo ed

([32]) Sul punto v. *infra*.
([33]) Così a H. Hestermayer, *The Notion of "Trade-Related" Aspects of Intellectual Property Rights: From World Trade to EU Law – and back again, in International Review of Intellectual Property and Competition Law*, 44(8), 2013, p. 930.
([34]) Cfr. *Preambolo* Accordo TRIPs ove espressamente si fa riferimento alla volotà di "*establish a mutually supportive relationship between the WTO and the World Intellectual Property Organization as well as other relevant international organizations*".
([35]) Cfr. art. 68 Accordo TRIPs.
([36]) Cfr. *Considerando* n. 1 reg. (UE) 2019/1753.
([37]) L'accordo TRIPs si colloca nel nuovo modello universale segnato dalla liberalizzazione degli scambi in cui il sistema della WTO si pone come punto di riferimento e di azione per la regolamentazione omnicomprensiva del fenomeno della globalizzazione dei mercati. L'accordo, in particolare, nel contesto della proprietà intellettuale disciplina nella sezione terza le indicazioni geografiche (artt. 22-24). In particolare, l'art. 22 tutela le indicazioni geografiche, per queste intendendo 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. Il citato riferimento normativo sembra porsi su un piano non troppo vicino all'impianto comunitario: è evidente la riconduzione della duplice tipologia di segni (DOP e IGP) ad una sola figura ricompresa sotto le forme della "indicazione geografica", al pari del mancato riferimento ai fattori umani che individuano, come detto, i dati tradizionali che qualificano la denominazione geografica del reg. (UE) 1151/2012; ugualmente il riferimento alla "*notorietà*" in luogo della "*reputazione*" indica un parametro di giudizio diverso per l'accesso all'uso del segno geografico, in quanto l'opinione della collettività sul prodotto non si poggia su una valutazione dei dati qualitativi del prodotto, ma sulla semplice notorietà quale parametro neutro e privo di giudizi di un valore specifico e qualitativo del prodotto. Il raffronto tra i testi normativi evidenzia una distinzione profonda sotto il profilo concettuale, in quanto il sistema comunitario attribuisce al luogo di produzione geografica una importanza assai diversa di quella sottintesa dall'accordo TRIPs. La protezione presuppone un ambiente geografico costituito da un insieme di fattori e da condizioni naturali ed umane, e principalmente da una tradizione produttiva che ha legato il prodotto alla zona di origine e che giustifica l'acquisizione delle caratteristiche del prodotto. Il regime di protezione si applica mediante i mezzi legali atti a consentire alle parti interessate di impedire l'uso nella designazione o presentazione di un prodotto di ogni elemento che indichi o suggerisca che il prodotto in questione è originario di un'area geografica diversa dal vero luogo d'origine in modo tale da ingannare il pubblico sull'origine geografica del prodotto, nonché qualsiasi uso che costituisca un atto di concorrenza sleale ai sensi dell'art. 10 *bis* della Convenzione di Parigi.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

indipendente, in quanto basato sugli «*standard minimi*» imposti dall'Accordo TRIPs[38]. In proposito, occorre evidenziare la dimensione commerciale alla quale l'Accordo TRIPs è informato. Tale Accordo, infatti, non è rivolto, in via immediata, a proteggere sul versante internazionale i diritti di proprietà intellettuale come diritti della persona, quanto piuttosto a ridurre le distorsioni del commercio mondiale derivante, non solo dal mancato riconoscimento da parte di altri ordinamenti di tali diritti, ma anche da una tutela eccessiva[39]. Invece, si crede che l'eliminazione delle barriere commerciali debba essere ottenuta attraverso una protezione maggiormente efficace dei diritti di proprietà intellettuale e, in particolare, per quanto concerne il settore agroalimentare, anche mediante la tutela delle indicazioni geografiche, senza che ciò determini un ostacolo agli scambi[40].

Se l'Accordo TRIPs si propone la liberalizzazione degli scambi relativi ai diritti di proprietà industriale e l'eliminazione degli effetti distorsivi del commercio mondiale derivanti dal fatto che – soprattutto, ma non solo – taluni paesi in via di sviluppo non tutelano o comunque proteggono in maniera insufficiente tali diritti riconosciuti dagli ordinamenti, va detto che tale 'Accordo presenta tutt'ora alcuni limiti dettati dalla posizione dei Paesi firmatari, ed in generale dal ruolo dell'OMC a livello internazionale[41]. Seguendo l'evoluzione del diritto internazionale specificatamente dedicato alle indicazioni geografiche si può, infatti, osservare che, a fronte delle iniziative portate avanti dai paesi in via di sviluppo, i paesi industrializzati hanno ben presto realizzato che, per proteggere le proprie imprese nell'ambito del commercio internazionale, occorreva ampliare la tutela offerta dall'Accordo TRIPs. Ciò anche in considerazione della crescente contraffazione dei prodotti protetti nel mercato globale, un fenomeno in continua espansione, in cui il settore agroalimentare è coinvolto in modo significativo e che si pone alla base della ricerca di un regime di tutele appropriate.

Sul piano sostanziale non può, dunque, non osservarsi come la definizione degli *standard minimi* di armonizzazione, come previsti dal TRIPs, rappresenti una base di riferimento non sufficiente, a cui peraltro si legano non poche

([38]) In termini generali, per tutti, P. Borghi, *L'agricoltura nel Trattato di Marrakech. Prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale*, Milano, 2004, spec. p. 197 ss.; R. Valdés, M. McCann, *Intellectual Property Provisions in Regional Trade Agreements: Revision and Update*, Geneva, 2014; P. Roffe, *Intellectual Property Chapters in the Free Trade agreements: Their Significance and Systemic Implications*, in J. Drexl, H. Grosse Ruse-Khan, S. Nadde-Phlix (Edited by) *EU Bilateral Trade Agreements and Intellectual Property: For Better or Worse?*, Heidelberg, 2014, p. 28. Con riguardo al profilo in esame v. A. Germanò, *Le indicazioni geografiche nell'accordo TRIPs*, in *Riv. dir. agr.*, 2000, I, 413; A. Germanò e E. Rook Basile, *Il diritto dei mercati dei prodotti agricoli nell'ordinamento internazionale*, Torino, 2010; S. Carmignani, *La tutela delle indicazioni geografiche nell'accordo TRIPs: localizzazione geografica del prodotto e mercato globale*, in A. Germanò e E. Rook Basile (a cura di), *Agricoltura e alimentazione tra diritto, comunicazione e mercato*, Atti del Convegno "Gian Gastone Bolla", Milano, 2003, p. 149; K. Raustiala e S. Munzer, *Conflict Alimentarius: Geographical Indications in International Trade Law*, in *Agr. Ist. Mer.*, 2007, p. 47; I. Trapè, *Le indicazioni geografiche tra territorio e mercato internazionale* in S. Carmignani e N. Lucifero (a cura di) *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza. Diritti nazionali, regole europee e convenzioni internazionali su agricoltura, alimentazione, ambiente*, Atti del convegno di Firenze del 21 e 22 novembre 2019 in onore della Prof.ssa Eva Rook Basile, Napoli, 2020, p. 470.

([39]) Così A. Lupone, *Gli aspetti della proprietà intellettuale attinenti al commercio internazionale*, in G. Venturini (a cura di) *L'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Milano, 2000, p. 130.

([40]) Per una ampia trattazione dell'evoluzione delle relazioni commerciali a livello internazionale v. M Orlandi, *Il commercio internazionale e la sua regolamentazione: una storia dei trattati economici e commerciali*, Milano, 2016, spec. pp. 528-774.

([41]) Basti considerare che i Paesi in via di sviluppo hanno portato avanti iniziative volte principalmente a promuovere una maggiore flessibilità delle norme internazionali sulla proprietà intellettuale, affinché esse contribuissero ad accrescere lo sviluppo economico e per affrontare alcune specifiche esigenze. A tale fine, questi Paesi hanno cercato di attuare una strategia di *regime-shifting* dall'OMC verso l'OMPI, in particolare con la proposta di una agenda per lo sviluppo e verso alcune organizzazioni nell'ambito delle Nazioni Unite quali l'OMS, la FAO, la Convenzione sulla Biodiversità. Ciò in quanto, l'OMPI che mira non alla liberalizzazione commerciale, ma alla tutela della proprietà intellettuale, sarebbe un foro che potrebbe meglio assicurare l'equilibrio intrinseco del diritto internazionale in materia di proprietà intellettuale e le altre organizzazioni citate potrebbero meglio bilanciare i diritti di proprietà intellettuale con alcuni diritti fondamentali come il diritto alla salute, il diritto al cibo e la biodiversità. Sul punto A.G. Micara, *Tutela dei marchi e competitività nell'Unione europea*, Torino, 2018, pp. 209-201.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

ambiguità sul piano interpretativo lasciando in tal modo ampi margini di flessibilità ai singoli Stati all'atto dell'applicazione, oltre a risultare al contempo bisognosa di un aggiornamento rispetto ai più recenti sviluppi tecnologici. Se come detto il TRIPs riconosce le indicazioni geografiche come una categoria distinta di diritti di proprietà intellettuale, e ne fornisce una definizione, pur non del tutto in linea con quella prevista nell'ambito del diritto europeo, dall'altro lo *standard* generale di protezione stabilisce che i membri forniscano alle parti interessate i mezzi legali per impedire un uso delle indicazioni geografiche che suggerisca che il bene abbia origine da un'area geografica diversa da quella vera, tale da indurre in errore il consumatore. In tal senso, l'Accordo presenta limiti analoghi a quelli della Convenzione di Parigi poiché l'uso dell'indicazione è configurabile come illegittimo solo se il pubblico è incorso in errore.

Dunque, le difficoltà a raggiungere un compromesso multilaterale, la maturata consapevolezza che l'estensione della tutela della proprietà intellettuale con riferimento alle nuove strategie commerciali richieda un maggiore livello di armonizzazione – che, al momento, appare non possibile da realizzare in sede WTO – ed il processo di rafforzamento della tutela internazionale della proprietà intellettuale, e quindi, per quanto detto, anche delle indicazioni geografiche, è stato perseguito attraverso la conclusione di accordi commerciali bilaterali che contengono, al loro interno, pattuizioni relative alla proprietà intellettuale nell'ambito delle quali sono generalmente previsti *standard* più elevati (di quelli del TRIPs) oppure norme che restringono una fattispecie sulla quale l'Accordo TRIPs lascia margini di flessibilità. È questo il fenomeno del c.d. "TRIPs-*plus*"[42].

I maggiori sviluppi del diritto internazionale in materia di indicazioni geografiche sono legati agli accordi bilaterali che prevedevano le misure TRIPs-plus. In tal senso, fin dagli anni '90[43], attraverso la politica commerciale comune, l'Unione europea ha concluso accordi commerciali bilaterali, comprendenti anche alcune disposizioni sulle indicazioni geografiche (specialmente per i vini e le bevande spiritose), e retti sull'applicazione del mutuo riconoscimento per meglio garantire la tutela della denominazione geografica.

Tramite gli accordi bilaterali si è tentato di perseguire una maggiore efficienza della politica commerciale – che il sistema multilaterale non sembra essere più in grado di assicurare – dettata anche dalla celerità dei rapporti negoziali dei processi di liberalizzazione, i quali avvengono al loro interno rispetto ai sistemi più ampi, come quello dell'OMC, e, al contempo, si giustifica con l'esigenza avvertita dagli Stati o dalla medesima area geografica, oppure con i medesimi interessi commerciali, di tutelare meglio quelli che di fatto possono considerarsi interessi condivisi e, quindi, convenire regole che si adattano meglio alle esigenze comuni[44].

Come osservato gli accordi bilaterali contengono un livello di complessità maggiore rispetto agli accordi TRIPs, sia sul piano delle singole clausole, sia su quello del loro *enforcement*. Peraltro, per quanto qui di interesse, l'ampliamento dei mercati e delle nuove strategie commerciali portano i Paesi industrializzati a ricercare una maggiore armonizzazione della disciplina, a livello internazionale, attraverso il perseguimento di un equilibrio tra la liberalizzazione commerciale e la

([42]) Sul punto v. A. Aleman, *Impact of TRIPs-Plus Obligations in Economic Partnership-and Free Trade Agreements on International IP law*, in J. Drexl, H. Grosse Ruse-Khan, S. Nadde-Philix (edited by) *EU Bilateral Trade Agreements and Intellectual Property: For Better or Worse?*, Heidelberg, 20, 2014, p. 67; J. Drexl, *Intellectual Property and Implementation of Recent Bilateral Trade Agreements in the EU*, ivi, p. 265; C. Health, A.K. Sanders (Edited by), *Intellectual property and free trade agreements*, Portland, 2007, pp. 93-100.

([43]) Questa prima fase è caratterizzata, sul piano della disciplina di riferimento, da disposizioni piuttosto generiche e l'impegno a aderire ad alcuni trattati internazionali.

([44]) Sul punto v. lo studio della Commissione circa l'impatto positivo degli accordi commerciali sui settori agroalimentari. Cfr. European Commission, *Cumulative economic impact of trade agreements on EU agriculture*, 2021.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

tutela delle indicazioni geografiche che va ben oltre gli *standard minimi* del TRIPs[45].

Sul piano sostanziale tali accordi non presentano un contenuto comune se non per adottare misure TRIPs-*plus*; tuttavia, si distinguono per alcuni caratteri unitari riconducibili a una sorta di struttura degli accordi con gli Stati terzi ove i capitoli sulla proprietà intellettuale contengono disposizioni piuttosto dettagliate e l'*enforcement* va acquistando sempre maggior peso. Su tale struttura di base sono state costruite le varie generazioni di accordi bilaterali di libero scambio, i più recenti dei quali (c.d. "accordi di nuova generazione") si inseriscono in un negoziato dal contesto più ampio che prende in considerazione diversi profili disciplinari, e soprattutto le c.d. "barriere non tariffarie", e, nei quali, rivestono un ruolo significativo le disposizioni relative alle indicazioni geografiche spesso attraverso la predefinizione di una lista di prodotti, che cambia in base agli accordi e, quindi, agli interessi commerciali in gioco (in alcuni casi sono settoriali, in altri generici con una lista di prodotti)[46].

Inoltre, con l'ampliamento della competenza dell'Unione europea in materia di politica commerciale, e la sempre maggiore importanza degli accordi bilaterali come strumento per raggiungere una maggiore tutela dei diritti di proprietà intellettuale nei Paesi terzi, l'Unione europea ha previsto norme dettagliate anche sulle indicazioni geografiche, oltre che sulle regole di *enforcement*. Gli accordi bilaterali hanno dimostrato, in tal modo, di poter perseguire un livello di protezione sufficiente per garantire gli scambi commerciali dei prodotti agricoli di qualità.

Tuttavia, sul piano sostanziale non si segue uno schema unitario, come avvenuto in passato, bensì si definiscono regole frutto, spesso, di un compromesso dettato dal negoziato commerciale, le cui componenti principali sono date dalle norme sui dazi doganali, oneri burocratici e sui costi da affrontare dagli operatori del settore per l'esportazione, e in cui trovano spazio autonomo le indicazioni geografiche. A tale riguardo, si deve puntualizzare che non si persegue una valorizzazione del modello europeo in materia di indicazioni geografiche, quanto piuttosto la definizione di mercati protetti all'interno dei quali garantire i flussi dei prodotti agroalimentari. In particolare, sulla base dell'esperienza maturata con gli accordi bilaterali di nuova generazione si delineano due approcci da parte dell'Unione europea per perseguire un regime di protezione superiore agli standard *minimi* del TRIPs, i quali possono diversificarsi in funzione del singolo negoziato: la previsione del riconoscimento reciproco dei sistemi di tutela previsti per le indicazioni geografiche, espressione del mutuo riconoscimento impiegato già nella prima fase dei negoziati bilaterali, oppure una protezione specifica adottata tramite una lista positiva in cui vengono riconosciute le indicazioni geografiche tramite un apposito elenco allegato all'accordo[47].

Nel complesso, viene in rilievo un sistema fortemente frammentato segnato dagli accordi commerciali che rappresentano la principale spinta per lo sviluppo del diritto internazionale in materia di indicazioni geografiche e, più in dettaglio, il tramite per perseguire un sistema del loro riconoscimento e di una loro tutela. D'altronde, come osservato in precedenza, lo stallo dei negoziati in sede OMC condiziona da tempo anche la disciplina adottata sulle indicazioni geografiche prevista dal TRIPs che, invece, per una moltitudine di fat-

([45]) Così P. Roffe, *Intellectual Property Chapter in Free Trade Agreements: Their Significance and Systemic Implication*, in J. Drexl, H. Grosse Ruse-Khan, S. Nadde-Philix (edited by) *EU Bilateral Trade Agreements and Intellectual Property: For Better or Worse?*, Heidelberg, 20, 2014, pp. 24-28.

([46]) Si vedano, a tale proposito, il CETA, trattato internazionale che sancisce un accordo commerciale di libero scambio tra Canada e Unione europea entrato in vigore il 21 settembre 2017; l'accordo di partenariato economico tra l'Unione europea e il Giappone entrato in vigore il 1º febbraio 2019; l'accordo di libero scambio Unione europea e Singapore entrato in vigore il 21 novembre 2019 e, da ultimo, l'accordo con l'Australia entrato in vigore nell'ottobre 2022.

([47]) Un sistema non sempre coerente ove si consideri la posizione di taluni Stati che tendono a inserire *standard* di tutela che ricalcano la propria legislazione interna e che abbiano priorità commerciali differenti.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

tori richiederebbero una ridefinizione nei suoi contenuti, in funzione di una maggiore tutela. Pertanto, in un contesto segnato dal consolidamento della politica commerciale dell'Unione europea si persegue una integrazione sempre più ampia e profonda che possa giungere (ove possibile) ad una convergenza normativa delle parti dell'accordo, pur rilevando che, sul piano della disciplina di riferimento, la nuova generazione di accordi di libero scambio porta con sé una forte frammentazione della disciplina di riferimento a livello internazionale[48].

Nel contesto ora delineato si inserisce l'Atto di Ginevra che, a ben vedere, sembra non essere perfettamente in linea con la più recente evoluzione della politica commerciale dell'Unione europea. L'impressione è che l'Accordo di Lisbona – il cui processo di revisione, iniziato nel 2009, ha trovato un percorso tutt'altro che agevole conclusosi, di recente, con l'adesione dell'Unione europea all'Atto di Ginevra – si sia sviluppato su un piano parallelo e giunto a definizione con maggiore ritardo del previsto. In altri termini, nato in un momento storco diverso, tale Accordo è giunto a definizione quando l'Unione europea aveva da tempo maturato la scelta politica di adottare una politica commerciale per la definizione di accordi bilaterali, attraverso cui perseguire anche la tutela delle indicazioni geografiche, perdendo in tal modo di attenzione, soprattutto da parte degli Stati terzi. Costoro, e quelli maggiormente interessati a commercializzare prodotti di qualità con l'Unione europea, possono, dunque, definire accordi bilaterali negoziando le rispettive richieste in modo maggiormente efficiente. In questo senso si crede che l'Atto di Ginevra – allo stato – si ponga ai margini della politica commerciale, rappresentando uno strumento potenzialmente idoneo, pur con i limiti anzidetti circa l'effettività della tutela, a proteggere le denominazioni di origine o le indicazioni geografiche registrate, laddove il numero degli Stati aderenti aumenti coinvolgendo, soprattutto, i principali paesi che giocano un ruolo determinante nel commercio internazionale.

6.- Conclusioni. Quale tutela per il modello europeo sulle indicazioni geografiche a livello internazionale? Un sistema composito

La ricostruzione delle disposizioni destinate ad intervenire in materia di riconoscimento e tutela delle indicazioni geografiche a livello internazionale, che si è brevemente cercato di delineare, evidenzia un quadro composito e particolarmente frammentato.

È stato, infatti, dimostrato che, nel contesto della regolamentazione del commercio, lo sviluppo in materia di indicazioni geografiche resta fortemente legato alla definizione di accordi bilaterali in ragione, da un lato, di un regime di *standard minimi* previsti dal TRIPs, non più capaci di soddisfare quella tutela richiesta per le indicazioni geografiche – a cui si lega lo stallo dettato dall'OMC – e, dall'altro, dalla previsione che è stata oggetto di questa trattazione relativa all'Accordo di Lisbona, il cui limite maggiore sembra doversi ricondurre alla sua collocazione in sede OMPI. In altri termini, si crede che l'atto di Ginevra, che pur rappresenta uno strumento di "tutela forte", debba doversi collocare su un piano parallelo e distante rispetto a quello di maggiore interesse per l'Unione europea, rimanendo ai margini del diritto internazionale nell'ambito delle indicazioni geografiche, soprattutto per il numero esiguo di Stati aderenti.

Se tali considerazioni rilevano sul piano della contestualizzazione dell'adesione dell'Unione europea all'Atto di Ginevra, nello scenario geopolitico, sul piano prettamente sostanziale si crede di poter osservare che l'Atto di Ginevra avrebbe

([48]) Così sul punto M. Alabrese, *La prospettiva internazionale della tutela dei vini di qualità*, in *Dir. Agroalim.*, 2019, pp. 374-377.

([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.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

potuto rappresentare una buona *chance* per definire un sistema di protezione delle indicazioni geografiche a livello internazionale, ma le regole di protezione adottate unite alla mancata adesione degli Stati, hanno evidenziato o gli ostacoli interni, portando a ritenere che, allo stato, questo non è accaduto[49]. Invero, il limite insito al sistema delineato dall'Accordo di Lisbona è riconducibile al mancato perseguimento di una protezione uniforme nel territorio di tutti gli Stati aderenti all'Accordo – come invece accade nel sistema europeo – attraverso una estensione della protezione nel territorio degli altri Stati. In altri termini, se il modello europeo riflette una protezione territoriale autonoma, rimettendo ai singoli Stati membri l'adozione di misure amministrative e giudiziarie adeguate a far cessare l'uso illecito delle denominazioni di origine (la c.d. tutela *ex officio*)[50], attraverso l'Atto di Ginevra si crea una protezione territoriale autonoma attraverso l'applicazione della normativa del Paese, nel quale si pretende la protezione della denominazione di origine. Di conseguenza, potrebbe verificarsi che un prodotto agroalimentare, pur registrato a livello internazionale, non risponda alle caratteristiche previste dalla legislazione interna al Paese di destinazione, pur restando quest'ultimo vincolato all'obbligo di protezione a meno di aver presentato una dichiarazione di rifiuto[51]. In altri termini, nonostante l'Accordo disponga un grado di protezione elevato, essendo imposto agli Stati aderenti l'obbligo di impedire ogni tipo di imitazione o usurpazione della denominazione registrata, questa previsione si scontra all'atto applicativo con la valutazione del rischio di inganno del consumatore.

Vi è poi una ulteriore considerazione che merita di essere accennata con riferimento alla posizione dell'Unione europea rispetto al sistema dell'Accordo, in quanto, essendo il sistema delle indicazioni geografiche definito attraverso una disciplina interna all'Unione europea, e per lo più precedente all'Accordo di Lisbona, non si comprende la ragione per la quale la protezione debba derivare dall'avvenuta iscrizione nel registro, a cui segue la notifica all'Ufficio internazionale, ai sensi del combinato disposto degli artt. 2 e 4 del Reg. (UE) 2019/1753. Sarebbe stato auspicabile, quanto meno, che la tutela dell'indicazione geografica retroagisse al momento del suo riconoscimento a livello europeo. In tal modo, la relazione con i marchi commerciali avrebbe sortito effetti diversi rispetto a quelli che possono trovare luogo ai sensi dell'art. 10 del citato reg. (UE) 2019/1753.

In conclusione, se si considera la posizione assunta dalla Commissione, che tende a raggiungere una "*even stronger implementation and enforcement of trade commitments*"[52] attraverso gli accordi bilaterali, non può dubitarsi che questa rappresenterà, in concreto, anche nei prossimi anni lo strumento attraverso cui perseguire la protezione delle indicazioni geografiche a livello internazionale, nonostante l'opposizione di principali player del mercato. Un percorso segnato, non solo dall'interesse economico posto alla base dell'intesa con gli Stati terzi, ma anche da un interesse culturale dettato dal richiamo che i prodotti agricoli con indicazioni geografiche hanno sul consumatore anche e, talvolta, in modo significativo, all'estero. Per contro, questo processo deter-

(49) Così D.J. Gervasis, *Irriconcilable Differences? The Geneva Act of the Lisbon Agreement and the Common Law*, Vanderbilt, 2015, p. 371.
(50) Cfr. art. 13, par. 3, reg. (UE) 1151/2012.
(51) Cfr. art. 15 Atto di Ginevra.
(52) Questo sulla base di due principali considerazioni: "*following a 10-year period of intensive, successful negotiations expanding the EU's network of preferential trade agreements, the EU now needs to increasingly focus on their full and effective implementation. Secondly, the global trade policy landscape has changed very substantially in the last few years, with new challenges emerging. This includes structural imbalances, level playing field and market access issues, and the political use by EU trading partners of unjustified restrictive unilateral measures or even economic coercion, all of which the EU must address more assertively*". Cfr. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, dated October 27, 2021, on *Implementation and Enforcement of EU Trade Agreements* [COM(2021)654 fin.].

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

mina a livello internazionale la definizione di un sistema – peraltro in costante evoluzione, posto che tali accordi possono essere oggetto di revisione e modifiche – caratterizzato da tutele differenziate per le indicazioni geografiche, in funzione delle pattuizioni raggiunte attraverso gli accordi bilaterali con gli Stati terzi.
Se quanto delineato sembra essere il percorso degli anni a venire non può non osservarsi come, più di recente, la Commissione voglia procedere ad un riesame della politica commerciale[53] attraverso non solo l'*implementation and enforcement of EU Trade agreements* ma, al contempo, un riesame della politica commerciale, anche in sede OMC, per prendere in considerazione, in tale sede, le nuove sfide dettate dalla sostenibilità. Tale prospettiva, per quanto osservato in precedenza, non desta stupore pur dovendo osservare che nella nuova «*strategia commerciale europea*» non si rinviene un riferimento al tema della tutela delle indicazioni geografiche a livello internazionale – se non incidentalmente apostrofata attraverso il riferimento al *Green Deal* europeo e alla politica europea ad essa riferita – nonostante le esportazioni nei Paesi terzi dei prodotti agroalimentari di qualità crescano notevolmente e, al contempo, le contraffazioni continuino a rappresentare un grave *vulnus* -peraltro con una tendenza tutt'altro che decrescente - per le produzioni di qualità a livello europeo, con un impatto significativo sulle imprese, ma altresì sull'intero sistema economico.

ABSTRACT

Lo scritto tratta dell'adesione dell'Unione europea all'Atto di Ginevra dell'Accordo di Lisbona il cui ambito di applicazione comprende le indicazioni geografiche. Il tema viene affrontato attraverso tre principali ordini di riflessioni, relative alle fonti e alla loro gerarchia; alla disciplina di riferimento previste dall'Atto e, a livello europeo, dal regolamento europeo; all'interdipendenza tra l'Atto di Ginevra, le norme del TRIPs e, ancor più, gli accordi di libero scambio definiti dall'Unione europea con gli Stati terzi e in corso di definizione. L'obbiettivo è quello di mettere in evidenza il ruolo assunto da tale Atto nell'attuale contesto del diritto internazionale e, in particolare, della disciplina relativa al riconoscimento e alla protezione delle indicazioni geografiche, anche alla luce della prospettiva segnata dagli accordi di libero scambio raggiunti dall'Unione europea con gli Stati terzi che si sono succeduti negli ultimi anni e che sono oggetto di continui negoziati.

The essay deals with the decision of the European Union to join the Geneva Act of the Lisbon Agreement whose scope includes geographical indications. The topic is addressed through three main orders of reflections, relating to the legal sources and their hierarchy; the reference discipline envisaged by the Geneva Act and, at European level, by the European regulation; to the interdependence between the Geneva Act, the TRIPs rules and, even more so, the free trade agreements defined by the European union with third countries and in the process of being defined. The aim is to highlight the role assumed by this Act in the current context of international law and, in particular, of the discipline relating to the recognition and protection of geographical indications also in the light of the perspective marked by the free trade agreements reached by the European Union with the third States which have followed one another recently and which are the subject of continuous negotiations.

□

([53]) Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni del 18 febbraio 2021, Riesame della politica commerciale. Una politica commerciale aperta, sostenibile e assertiva [COM(2021) 18.2.2021 def.].

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022
58

La legittimazione a proporre opposizione alle richieste di registrazione di una DOP o IGP o modifica del disciplinare: la nozione europea di interesse legittimo

Mario Mauro

1.- Il problema.

La registrazione di una nuova DOP o IGP[1], come anche la modifica del relativo disciplinare, sono procedimenti che possono incidere su una molteplicità di interessi riferibili a una eterogeneità di soggetti. Se l'obiettivo delle imprese stanziate sul territorio protetto dalla denominazione è proteggere e valorizzare una loro specifica produzione locale, ciò potrebbe inevitabilmente comportare tutta una serie di ripercussioni sull'intero mercato di riferimento e incidere sulla competizione tra operatori concorrenti. Il fenomeno non è da guardare con disvalore, anzi. In un mercato dinamico e in continua evoluzione, dove gli equilibri mutano di continuo, quanto descritto è del tutto fisiologico e va letto in funzione di stimolare un sistema concorrenziale, nella direzione di una sempre maggiore efficienza. D'altra parte, se il disciplinare di produzione è anche lo strumento deputato a custodire e descrivere le tradizionali tecniche produttive di un alimento praticate in un determinato territorio, è ben possibile che tali tradizioni possano mutare nel corso del tempo, per essere al passo con le innovazioni tecnologiche che incidono sui processi produttivi, garantire un maggiore rispetto dell'ambiente e del paesaggio, rispondere sempre di più alla domanda di produzioni di qualità da parte dei consumatori, assicurare un'adeguata differenziazione sul mercato delle produzioni, tutti effetti compatibili con gli obiettivi individuati dai trattati europei[2].

Esiste, però, anche la possibilità che la registra-

([1]) Nell'economia del presente lavoro, le DOP e le IGP sono certificazioni di diritto pubblico, il cui riconoscimento avviene per effetto di un provvedimento della Commissione Europea. Esse appartengono al mondo delle produzioni di qualità e descrivono uno specifico legame tra produzione e territorio, dove quest'ultimo, grazie alle sue tipiche condizioni ambientali e alle tecniche di lavorazione tradizionali, è in grado di conferire specifiche proprietà organolettiche all'alimento. Esse trovano la loro generale regolamentazione nel Regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, fermo restando che i vini e le bevande spiritose hanno la loro disciplina rispettivamente nel Reg. (UE) 1308/2013 (come modificato dal Reg. (UE) 2021/2117) e nel Reg. (UE) 2019/787. Senza entrare nel merito delle singole specificità, basti qui sottolineare che per le DOP l'intero ciclo produttivo viene svolto all'interno dei confini di un determinato territorio mentre per le IGP almeno una fase della produzione si svolge all'interno del territorio, segnatamente quella che conferisce al prodotto una specifica proprietà o reputazione. Nell'ambito della disciplina delle DO, un ruolo determinate svolge il disciplinare di produzione, documento che contiene tutte le prescrizioni da rispettare affinché un prodotto possa essere presentato con quella specifica denominazione. In dottrina, il tema è vasto e affrontato sotto differenti profili, in argomento v. almeno M. Giuffrida, voce *Segni degli alimenti: DOP, IGP, STG*, in *Dig. disc. priv*., sez. civ., XI, Utet, Torino, 2018, p. 435; A. Di Lauro, *Le denominazioni di origine protette (DOP) e le indicazioni geografiche protette (IGP)*, in P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, Giuffrè, Milano, 2021, p. 46; N. Lucifero, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare*, in L. Costato - A. Germanò, E. Rook Basile (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, vol. III *Il diritto agroalimentare*, Utet, Torino, 2011, p. 321. Tra la manualistica, cfr. F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Utet, Torino, 2020, p. 291; A. Germanò, M.P. Ragionieri, *Diritto agroalimentare*, Giappichelli, Torino, p. 139; L. Costato, P. Borghi, S. Rizzioli, V. Paganizza, L. Salvi, *Compendio di diritto alimentare*, CEDAM, 2022, p. 299.

([2]) Primo fra tutti l'art. 3 TUE, laddove il paragrafo 3 funzionalizza l'instaurazione del mercato interno a determinati obiettivi e ne individua i limiti, ma anche l'art. 39 TFUE che traccia le finalità della politica agricola europea. Tutti gli aspetti menzionati da tali norme sono poi ripresi, più nel dettaglio, nei primi considerando del Reg. (UE) 1151/2012. Ad esempio, per il *considerando* 1, la qualità e la varietà della produzione agricola europea "rappresentano un punto di forza e un vantaggio competitivo importante per i produttori dell'Unione e sono parte integrante del suo patrimonio culturale e gastronomico vivo" e tale merito deve essere riconosciuto "alle competenze e alla determinazione degli agricoltori e dei produttori dell'Unione, che hanno saputo preservare le tradizioni pur tenendo conto dell'evoluzione dei nuovi metodi e materiali produttivi". Il *considerando* 2 si focalizza sui consumatori, "sempre di più, i cittadini e i consumatori dell'Unione chiedono qualità e prodotti tradizionali e si preoccupano del mantenimento della varietà della produzione agricola dell'Unione. Queste esigenze determinano una domanda di prodotti agricoli o alimentari con caratteristiche specifiche riconoscibili, in particolar modo quelle connesse all'origine geografica". Il *considerando* 3 poi rammenta che "i produttori possono continuare a produrre una gamma diversifi-

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

zione di una nuova denominazione protetta o la modifica del relativo disciplinare possano essere strumentalizzate in funzione di ottenere un indebito e ingiustificato vantaggio concorrenziale, che opererebbe a danno non solo delle imprese concorrenti ma anche dei consumatori, pregiudicando così l'efficiente funzionamento del mercato[3].

Non è dunque un caso che il Reg. (UE) 1151/2012 sulla protezione generale delle DOP e delle IGP, ma lo stesso dicasi anche per il Reg. (UE) 1308/2013 nella sua parte dedicata ai vini, nonché per il Reg. (UE) 2019/787 sulla protezione delle bevande spiritose, tutti da ultimo modificati dal Reg. (UE) 2021/2117 che disciplina la nuova PAC, nelle rispettive sezioni sul procedimento per registrare o modificare una DOP o IGP, si dedichino anche alle opposizioni, le quali possono essere presentate da chi abbia un "interesse legittimo"[4].

L'interesse legittimo è dunque il criterio per selezionare chi abbia o meno la legittimazione a proporre opposizione. Il problema è che detto criterio è un contenitore privo di contenuti, mancando una definizione normativa. Certo è che, per sgombrare il campo da possibili ambiguità, detta nozione non sembra aver nulla a che vedere con quella italiana di cui all'art. 24 Costituzione, né sembra che possa essere d'aiuto mutuare la relativa teorizzazione, la cui funzione principale, in ultima analisi, è determinare la competenza del giudice amministrativo e non selezionare il soggetto che ha titolo per formulare una determinata domanda. Detta diversamente, nonostante l'identica formulazione, non sembra un'operazione ermeneuticamente corretta ritenere che possa esistere una sorta di coincidenza tra le due nozioni. Il sistema italiano è diverso da quello europeo e non tutti gli Stati membri conoscono la nozione di interesse legittimo su cui, peraltro, non esiste nemmeno uniformità di vedute[5].

Nel diritto europeo, dove convergono diverse tradizioni giuridiche, il concetto di interesse legittimo sembrerebbe invece rinviare a qualcosa di meno astratto e di più specifico e concreto, che sia real-

cata di prodotti di qualità solo se i loro sforzi sono equamente ricompensati. Ciò presuppone che essi possano comunicare agli acquirenti e ai consumatori le caratteristiche dei propri prodotti in condizioni di concorrenza leale e che i prodotti possano essere identificati correttamente sul mercato".

([3]) Per rendere l'idea, basti citare il recente caso del Prosek, un vino croato da dessert e simile al passito, ricavato da vitigni autoctoni della Croazia. Tale vino è stato oggetto di una domanda di registrazione per una nuova DOP e il fascicolo è stato trasmesso alla Commissione. Laddove la richiesta di registrazione fosse accolta, i primi a subire un potenziale pregiudizio potrebbero essere proprio i produttori del Prosecco, bevanda nota in tutto il mondo e che nulla ha a che fare con il Prosek. Non è infatti da escludersi che molti consumatori potrebbero associare il Prosek al Prosecco, così potendo essere indotti in errore. Su tale richiesta, pertanto, l'Italia ha notificato l'opposizione alla Commissione Europea e le consultazioni sono ancora in corso.

([4]) Nel precedente regolamento del 1992, non si parlava di interesse legittimo ma di interesse economicamente legittimo, restringendo ulteriormente l'ambito applicativo della norma. Il *considerando* 25 del Reg. (UE) 1151/2012 precisa invece che "la procedura di registrazione a livello di Unione dovrebbe permettere a qualsiasi persona fisica o giuridica avente un interesse legittimo di uno Stato membro di verso da quello della domanda, oppure di un paese terzo, di far valere i propri diritti notificando la propria opposizione".

([5]) La nozione italiana di interesse legittimo è con tutta probabilità una delle più discusse e controverse, che trova il proprio fondamento nell'art. 24 Costituzione. Se in prima battuta esso riguarda un bene della vita che non è garantito dalla legge in modo diretto ma richiede l'intermediazione del potere amministrativo, un importante contributo alla sua teorizzazione è stato dato da Cass., 22 luglio 1999, n. 500, le cui osservazioni sono state poi condivise anche dal Cons. St., ad. pl., 23 marzo 2011, n. 3, che hanno definito l'interesse legittimo come una situazione soggettiva, direttamente protetta dall'ordinamento, che si sostanzia in una serie di facoltà processuali e sostanziali, in grado di condizionare l'azione amministrativa. Tale impostazione sembra recepire la teoria normativa di Nigro, per cui ci si troverebbe innanzi a una posizione sostanziale direttamente protetta dalla legge, e ciò perché la norma attributiva del potere alla P.A. ha, tra i suoi obiettivi, non solo la tutela dell'interesse pubblico ma anche quelli dei privati incisi dal potere amministrativo (M. Nigro, *Ma che cos'è questo interesse legittimo? Interrogativi vecchi e nuovi spunti di riflessione*, in *Foro it.*, 1987, p. 470). Altra dottrina, invece, ha identificato l'interesse legittimo come interesse alla legittimità del provvedimento, da leggersi come pretesa del privato a che la pubblica amministrazione si comporti legittimamente (P. Virga, *La tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano, 1982, p. 21 ss.). Possono invece ormai ritenersi superate, proprio a seguito della citata giurisprudenza, quelle posizioni che consideravano l'interesse legittimo come interesse occasionalmente protetto o come semplice pretesa processuale all'annullamento dell'atto amministrativo. Per una bibliografia essenziale sull'argomento cfr. almeno e senza alcuna pretesa di esaustività F.G. Scoca, *Interesse legittimo. Storia e teoria*, Giappichelli, Torino, 2017; Id., *Attualità dell'interesse legittimo?*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, p. 379; F. Trimarchi Banfi, *L'interesse legittimo: teoria e prassi*, in *Dir. proc. amm.*, 2013, p. 1005 ss.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

mente in grado di selezionare, in base a un criterio da tutti condiviso e che tutti possano comprendere. La determinazione del suo contenuto è così un compito delicato che spetterà così all'interprete, dalle cui scelte dipenderà l'individuazione di quei soggetti che saranno titolari del diritto a poter presentare un'opposizione.
Affiora così l'opportunità di provare a ricostruire, limitatamente al settore delle produzioni alimentari di qualità, la nozione europea di interesse legittimo per verificare come esso rilevi e quale ruolo abbia nel procedimento di registrazione e modifica. Se è pur vero che DOP e IGP sono considerate certificazioni di diritto pubblico per le implicazioni che possono avere in diversi settori che sono considerati strategici dall'Unione Europea[6], tanto che il procedimento per il loro riconoscimento ha un carattere essenzialmente amministrativo ed è governato dalla Commissione Europea, è anche vero che la loro protezione (e tutela) si intreccia con interessi che sono marcatamente di diritto privato, riferibili non solo alle imprese stanziate sul territorio della IG ma di cui possono essere titolari, ad esempio, anche imprese concorrenti che commerciano prodotti fungibili, basate non solo in Europa ma anche al di fuori dei confini UE[7], o finanche consumatori[8].
Da qui, il problema affrontato nel presente scritto: nel settore delle produzioni alimentari di qualità, isolare chi siano i soggetti che possono proporre un'opposizione alla registrazione di una nuova IG o alla modifica del relativo disciplinare e, dunque, tra una platea di soggetti potenzialmente indefinita e indeterminata, quale contenuto abbia la nozione di interesse legittimo introdotta dal legislatore europeo e quale selezione operi.
Come già accennato, il tema non è circoscritto alla sola applicazione del Reg. (UE) 1151/2012 ma tocca anche il Reg. (UE) 1308/2013 che riguarda il settore vitivinicolo, e il Reg. (UE) 2019/787 sugli *spirits*, nella loro attuale formulazione. Anche queste discipline, sebbene di adozione più recente rispetto al Reg. (UE) 1151/2012 ma da cui traggono ispirazione, confermano che l'opposizione avverso una domanda di registrazione o di modifica del disciplinare di produzione possa essere promossa solo da chi vanti un "interesse legittimo", senza ancora una volta darvi una definizione.

2.- La procedura di registrazione di una indicazione geografica, la modifica del disciplinare e il subprocedimento di opposizione.

Allo scopo di inquadrare meglio il problema nel suo contesto di riferimento, pare utile tracciare le linee essenziali della procedura che porta al riconoscimento di una nuova IG o alla modifica del relativo disciplinare di produzione. Tanto il Reg. (UE) 1151/2012, quanto il Reg. (UE) 1308/2013 e il Reg. (UE) 2019/787, introducono regole sostanzialmente sovrapponibili, che si sviluppano attraverso una preliminare fase nazionale e una suc-

(6) Ad esempio, ricorda il *considerando* 4 del Reg. 1151/2012 che "contribuire attraverso regimi di qualità a ricompensare gli sforzi dispiegati dai produttori per ottenere una gamma diversificata di prodotti di qualità può avere ricadute positive per l'economia rurale", aggiungendo che "i regimi di qualità sono in grado di fornire un contributo e un complemento alla politica di sviluppo rurale e alle politiche di sostegno dei mercati e dei redditi nell'ambito della politica agricola comune (PAC)".
(7) Sul tema della protezione delle IG al di fuori dei confini europei si è svolto a Firenze, il 10 dicembre 2021, un convegno dal titolo *La tutela internazionale delle indicazioni geografiche dei prodotti agroalimentari*, i cui contributi sono in corso di pubblicazione.
(8) In tal senso, basti rilevare che diversi sono i *considerando* del Reg. (UE) 1151/2012 che valorizzano la posizione del consumatore. Tra questi vale menzionare il *considerando* 3 ("I produttori possono continuare a produrre una gamma diversificata di prodotti di qualità solo se i loro sforzi sono equamente ricompensati. Ciò presuppone che essi possano comunicare agli acquirenti e ai consumatori le caratteristiche dei propri prodotti in condizioni di concorrenza leale e che i prodotti possano essere identificati correttamente sul mercato") ed il 18 ("la protezione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche persegue gli obiettivi specifici di garantire agli agricoltori e ai produttori un giusto guadagno per le qualità e caratteristiche di un determinato prodotto o del suo metodo di produzione, e di fornire informazioni chiare sui prodotti che possiedono caratteristiche specifiche connesse all'origine geografica, permettendo in tal modo ai consumatori di compiere scelte di acquisto più consapevoli").

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

cessiva fase europea[9].

Durante la fase nazionale, lo Stato membro riceve la domanda di registrazione, ne esamina il contenuto per verificare che sia conforme alle prescrizioni normative e, qualora queste siano soddisfatte, pubblicherà la domanda. All'esito di tale pubblicazione, risolte le eventuali opposizioni pervenute, potrà adottare una decisione favorevole e trasmettere alla Commissione il relativo fascicolo. Ricevuto il fascicolo di domanda, la Commissione esaminerà se questa sia motivata, se soddisfi i requisiti di legge e se siano stati presi in considerazione anche gli interessi degli operatori stabiliti al di fuori dello Stato membro. Qualora la valutazione abbia esito positivo, la richiesta sarà pubblicata nella GUUE e, entro i successivi tre mesi, i titolari di un interesse legittimo potranno notificare un'opposizione. Ove questa sia ritenuta ammissibile, si aprirà una fase di consultazione tra i diversi interessati, che dovrà risolversi entro i successivi tre mesi, con possibilità di rinnovazione del termine. Qualora sia raggiunto un accordo, la Commissione procederà alla pubblicazione di un atto di esecuzione conforme; in difetto, avvierà la c.d. procedura di comitato[10].

Per quanto concerne i rapporti tra fase nazionale ed europea, la CGUE ha chiarito che la registrazione di una nuova denominazione può essere adottata dalla Commissione solo a condizione che lo Stato membro interessato abbia presentato una domanda e che il medesimo Stato membro ne abbia verificato la fondatezza, con il corollario che l'eventuale invalidazione della fase nazionale comprometterà il buon esito della successiva fase europea, impedendone la prosecuzione[11].

Passando alla modifica del disciplinare, l'originaria procedura tracciata dal Reg. (UE) 1151/2012 è stata sostituita dal Reg. (UE) 2021/2117[12]. Ai sensi della regolamentazione attuale, per tutte le DOP e IGP (art. 53), per le produzioni di qualità vitivinicole (art. 105) e per gli *spirits* (art. 31) si distingue tra modifiche dell'Unione e modifiche ordinarie[13]. Le prime seguono le stesse regole per la registrazione; per converso, quando si discorre di modifiche ordinarie, la loro approvazione e pubblicazione avviene nell'ambito di una proce-

([9]) Sul problema del riparto di competenze tra Stati membri e Commissione nelle procedure di registrazione delle DOP e IGP, cfr. I. Canfora, *I disciplinari di produzione DOP e IGP: ripartizione di competenze tra Stati membri e organi comunitari*, op. cit., p. 16; C. Gernone, *Le modifiche al disciplinare di produzione DOP o IGP e la ripartizione di competenze tra Commissione e Stati membri*, in *Dir. giur. agr. alim. amb*., 2020, 4, p. 1. Il tema è stato affrontato anche da diverse pronunce, tra cui CGCE, 6 dicembre 2001, in causa C-267/99, cit., CGUE, 2 luglio 2009, C-343/07, *Bavaria NV e Bavaria Italia s.r.l.*, CGUE, 29 gennaio 2020, C-785/18, *GAEC Jeanningros contro Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) e altri*.

([10]) Si tratta di una procedura che prevede il parere preventivo di un comitato, composto da rappresentanti di tutti i paesi dell'UE i quali forniranno un parere formale, di regola sotto forma di votazione, sugli atti esecutivi da adottare proposti dalla Commissione. Se la maggioranza qualificata (il 55% degli Stati membri in rappresentanza di almeno il 65% della popolazione totale dell'UE) vota a favore della proposta di atto di esecuzione, la Commissione deve adottare l'atto; se la maggioranza qualificata vota contro l'atto proposto, la Commissione può non adottare l'atto; se non vi è una maggioranza qualificata né a favore né contro l'atto proposto, la Commissione ha la facoltà di adottarlo o di presentare una nuova versione modificata. La procedura è meglio descritta all'art. 5 del Regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione, cui rinvia l'art. 57 del Reg. (UE) 1151/2012.

([11]) CGCE, 6 dicembre 2001, C-269/99, cit.; CGUE, 29 gennaio 2020, C-785/18, *GAEC Jeanningros contro Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) e altri*, dove si chiarisce che le ragioni di una fase nazionale risiedono nella circostanza che la registrazione presuppone la verifica di un certo numero di requisiti e conoscenze approfondite di elementi particolari, che possono essere meglio verificati solo dalle autorità competenti dello Stato membro interessato.

([12]) Nella formulazione precedente, si distingueva tra modifiche minori e non minori del disciplinare (art. 53). Pur dovendo essere entrambe approvate dalla Commissione, quelle non minori seguivano lo stesso *iter* previsto per la registrazione; quelle minori, invece, potevano essere approvate e respinte direttamente dalla Commissione.

([13]) È modifica dell'Unione quella che a) include una modifica del nome della denominazione d'origine protetta o dell'indicazione geografica protetta, o dell'uso di tale denominazione; b) rischia di alterare il legame di cui all'articolo 5, paragrafo 1, lettera b), per le denominazioni d'origine protette o il collegamento di cui all'articolo 5, paragrafo 2, lettera b), per le indicazioni geografiche protette; c) riguarda una specialità tradizionale garantita; d) comporta ulteriori restrizioni sulla commercializzazione del prodotto. Applicando poi un criterio residuale, tutte le altre sono modifiche ordinarie.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

dura individuata e gestita dallo Stato membro e la decisione finale sarà poi comunicata alla Commissione.

Nell'ambito di questi procedimenti per sommi capi tracciati[14], avverso la registrazione di una nuova IG e avverso le modifiche dell'Unione è concesso di poter presentare un'opposizione a tutte le persone fisiche o giuridiche, pubbliche o private, che dimostrino di essere i titolari di un *interesse legittimo*: una prima opposizione può essere formulata innanzi all'autorità designata dallo Stato membro incaricata di esaminare la domanda e predisporre la valutazione preliminare; una seconda opposizione può essere depositata alla Commissione entro il termine perentorio di tre mesi dalla pubblicazione della domanda di registrazione nella GUUE. Vale poi sottolineare che le menzionate discipline parlano di interesse legittimo anche per l'impugnazione giurisdizionale avente a oggetto la decisione favorevole del singolo Stato membro[15].

Provando a entrare più nel dettaglio, le opposizioni formulate nel corso della fase nazionale possono essere proposte da "*ogni persona fisica o giuridica*" residente nel territorio dello Stato membro ove la domanda è stata depositata. Per quanto il Reg. (UE) 1151/2012 ed il Reg. (UE) 2019/787 richiedano di informare la Commissione delle opposizioni presentate da chi "*abbia commercializzato legalmente i prodotti di cui trattasi utilizzando in modo continuativo tali nomi per i cinque anni che precedono la data di pubblicazione*", il requisito parrebbe funzionale a prestare maggiore attenzione a determinate contestazioni. La norma lascia comunque intendere che l'interesse legittimo è nozione anche di tipo economico-commerciale, di cui possono essere titolari quegli imprenditori che abbiano commercializzato un prodotto con lo stesso nome per cui si intende registrare una denominazione; non è però da escludersi che titolari di un interesse legittimo possano essere anche altri soggetti, non esclusa un'associazione di consumatori. D'altra parte, la nozione non sembrerebbe esaurirsi in una valutazione meramente economica, tanto che il Reg. 1308/2013 non contiene una disposizione di analogo tenore e, anzi, ha una portata più ampia, obbligando gli Stati membri a informare la Commissione "*delle eventuali disposizioni ricevibili presentate nel quadro della procedura nazionale*", dunque non solo quelle presentate da chi ha commercializzato un prodotto a denominazione omonima nei precedenti cinque anni.

Certo è che, durante la fase nazionale, solo i soggetti residenti o stabiliti nel territorio dello Stato membro possono presentare opposizione e il suo esame nel merito, con relativa decisione, dovrà avvenire secondo la procedura interna definita dal medesimo Stato, con la precisazione che sarà poi precluso all'opponente in fase nazionale inviare una successiva opposizione alla Commissione. Tuttavia, ma su tale aspetto si avrà modo di tornare, i menzionati regolamenti consentono a ogni persona fisica e giuridica avente un interesse legittimo, senza in tal caso introdurre alcuna limitazione territoriale, di impugnare giudizialmente la decisione favorevole dello Stato membro che sarà poi trasmessa alla Commissione.

Passando alla fase europea, l'opposizione innanzi alla Commissione potrà essere presentata solo dalle Autorità di uno Stato membro o di un paese terzo, nonché da ogni persona fisica o giuridica

(14) Per ulteriori approfondimenti sulla procedura di registrazione di una IG, cfr. in luogo di molti, M. Giuffrida, voce *Segni degli alimenti: DOP, IGP, STG*, op. cit., p. 440; A. Di Lauro, *Le Denominazioni d'Origine Protette (DOP) e le Indicazioni Geografiche Protette (IGP)*, op. cit., p. 433.

(15) Vale sottolineare che un'eventuale impugnazione innanzi alla CGUE non prevede la titolarità di un interesse legittimo, non trovando questo menzione all'art. 263 TFUE (e neppure all'art. 265 TFUE) che si limita a prevedere che "qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle condizioni previste al primo e secondo comma, un ricorso contro gli atti adottati nei suoi confronti o che la riguardano direttamente e individualmente, e contro gli atti regolamentari che la riguardano direttamente e che non comportano alcuna misura d'esecuzione". Va però sottolineato che l'art. 40 dello Statuto della CGUE riconosce un diritto di intervenire a qualsiasi persona, se questa può dimostrare di avere un interesse alla soluzione della controversia.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

residente o stabilita in un paese terzo[16]. Si prevede altresì che l'opposizione possa essere presentata anche da ogni persona fisica o giuridica residente o stabilita in uno stato membro diverso da quello di presentazione della domanda, con l'ulteriore specificazione che la dichiarazione dovrà essere inviata per il tramite delle autorità dello Stato dove è residente o stabilito l'opponente. Valga poi aggiungere che i Reg. (UE) 1151/2012 e 2019/787 riconducono le ragioni di opposizione a specifici motivi, che non trovano invece menzione nel Reg. (UE) 1308/2013, il quale richiede semplicemente che l'opposizione sia motivata[17]. Ed allora, sebbene non esista una coincidenza tra motivi di opposizione e interesse legittimo, la tipizzazione dei motivi di opposizione potrebbe essere comunque uno strumento utile per poter orientare l'interprete.

Al di là delle singole specificità, coordinando insieme la fase nazionale e quella innanzi alla Commissione, tutte le opposizioni sono accomunate dallo stesso presupposto: chiunque intenda contestare la domanda di registrazione di una nuova IG, e lo stesso dicasi per la modifica del relativo disciplinare, dovrà dimostrare di avere uno specifico *interesse legittimo*, che non sembrerebbe essere una nozione dal contenuto solo economico. A conferma, il legislatore prevede un'ampia legittimazione attiva che, in base alla natura e alla provenienza geografica del soggetto, dovrà essere avanzata in precise fasi del procedimento, secondo determinate forme e nel rispetto di specifiche preclusioni. Tuttavia, è proprio questa ampia legittimazione attiva a suggerire che la nozione di interesse legittimo abbia una portata piuttosto estesa, ma che potrà trovare adeguata soddisfazione solo all'esito di un procedimento le cui ragioni di contestazione sono predeterminate dal legislatore, della cui esistenza bisognerà dare adeguata evidenza.

3.- La legittimazione a proporre opposizione: la nozione di interesse legittimo, tra silenzio del legislatore e giurisprudenza della CGUE.

A fronte delle poche indicazioni - e dei conseguenti numerosi dubbi - che emergono dal dato legislativo, ci si aspetterebbe un massiccio intervento da parte della giurisprudenza. Al contrario, le pronunce della CGUE rinvenute sono in numero esiguo, soprattutto se rapportate all'alto numero di opposizioni che regolarmente viene notificato, quasi a significare che, almeno sotto questo profilo, tanto la Commissione quanto gli Stati membri seguono una prassi che non introduce particolari limitazioni all'ingresso, a prescindere poi da come le opposizioni saranno risolte nel merito.

Nella sentenza *GAEC Jeanningros*[18] la Corte ha ricordato che le procedure di registrazione e di modifica del disciplinare sono da considerarsi identiche, ferma la precisazione che per le modifiche minori non è prevista una fase di opposizione, il che vale -*mutatis mutandis*- per quelle che oggi sono definite modifiche ordinarie, di competenza esclusiva dello Stato membro[19]. Guardando invece alla registrazione e alle modifiche dell'Unione, se identica è la procedura, allora è da

([16]) In particolare, il Reg. (UE) 1151/2012 e il Reg. (UE) 2019/787 prevedono che il procedimento abbia inizio con una notifica di opposizione, cui farà seguito l'opposizione vera e propria. Diversa è invece la soluzione adottata dal Reg. (UE) 1308/2013 che elimina la fase preliminare di notifica e prevede l'invio della sola dichiarazione di opposizione motivata.

([17]) Ai sensi dell'art. 10 del Reg. (UE) 1151/2012 e, in termini sostanzialmente analoghi, anche ai sensi dell'art. 28 del Reg. (UE) 2019/787, possono essere fatti valere i seguenti motivi di opposizione: mancata osservanza dei requisiti per la registrazione di una DOP o IGP od omissione di uno degli elementi essenziali del disciplinare; conflitto con nomi di varietà vegetali e di razze animali, con omonimi e marchi; pregiudizio a un prodotto omonimo o parzialmente omonimo o a un marchio o a un prodotto che si trova legalmente sul commercio da almeno cinque anni; genericità del nome per cui si chiede la registrazione.

([18]) CGUE, 29 gennaio 2020, C-785/18, cit.

([19]) Il che non significa che non possano essere formulate opposizioni ma la procedura da seguire sarà quella indicata dal singolo Stato e all'interno di esso si dovrà risolvere. Laddove lo Stato non intenda definire una procedura alternativa, il provvedimento finale potrà essere sottoposto all'ordinario procedimento di impugnazione amministrativa, ferma la possibilità di rivolgersi all'occorrenza in via pregiudiziale alla CGUE.

([20]) CGUE, 15 aprile 2021, C-935/19, cit.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

ritenersi che identica dovrebbe essere anche la nozione di interesse legittimo[20], anche perchè i motivi che vengono in rilievo non sono sostanzialmente differenti.

Ferma questa precisazione, è ora importante provare a descrivere il perimetro della nozione di interesse legittimo. Secondo la pronuncia *Codorniu c. Consiglio*[21], affinchè un soggetto possa essere considerato interessato, dunque portatore di un interesse, è necessario che sia toccato direttamente dall'atto controverso, a motivo di determinate qualità personali o di una situazione di fatto che lo distingua da qualsiasi altra persona. Se ciò spiega cosa sia un interesse, non chiarisce però quando questo sia o meno *legittimo*.

Per trovare una risposta alla domanda, bisogna allora richiamare la pronuncia *Hengstengberg GmbH & Co. KG c. Spreewaldverein eV* del 2021, relativa a una modifica non minore del disciplinare. Nello specifico, il giudice *a quo* domandava se titolari di un interesse legittimo fossero solamente gli operatori che fabbricano prodotti comparabili a quelli per i quali è registrata una denominazione protetta, chiedendo poi se il novero dei legittimati dovesse essere ulteriormente circoscritto ai soli stanziati sul territorio ed escludendo ogni legittimazione a favore di soggetti non autoctoni[22].

La Corte si muove in senso diametralmente opposto e ritiene, invece, che la legittimazione debba essere riconosciuta a chiunque, a seguito della registrazione o della modifica, possa subire un "*pregiudizio, reale o potenziale, purchè non del tutto inverosimile*". Provando a sintetizzare il ragionamento della Corte, a favore della proposta soluzione militano una eterogeneità di argomenti. È in primo luogo la stessa lettera della legge che, nel riconoscere una legittimazione a qualunque persona fisica o giuridica, lascia intendere una volontà di non volere accogliere un'accezione restrittiva di tale cerchia. Se per la modifica del disciplinare si dovesse restringere il novero dei soggetti legittimati a formulare opposizione, si ammetterebbe la possibilità di ottenere, in un primo momento, la registrazione di un'indicazione geografica attraverso un disciplinare complesso e rigoroso, salvo poi indebolirla nel quadro di una procedura di modifica, dove i soggetti non autoctoni sarebbero privati della possibilità di fare opposizione.

L'esito è evidentemente inaccettabile e contraddetto dalla tipizzazione dei motivi che legittimano

([21]) CGCE, 18 maggio 1994, C-309/89, *Codorniu c. Consiglio*

([22]) CGUE, 15 aprile 2021, C-935/19, *Hengstengberg GmbH & Co. KG contro Spreewaldverein eV*. In via preliminare, vale fin da subito precisare che la decisione è stata assunta senza il deposito delle conclusioni dell'Avvocato Generale, poiché si è ritenuto che la causa non sollevi nuove o particolari questioni di diritto (art. 20 statuto CGUE). Sintetizzando la fattispecie concreta, il caso nasce dalla domanda di modifica del disciplinare della IGP Spreewalder Gurken, una IGP registrata dal 19 marzo 1999 avente a oggetto cetrioli. Nello specifico, la domanda di registrazione prevedeva che il prodotto trasformato fosse composto per oltre il 70% da cetrioli prodotti nel territorio della Sprea (Spreewald), potendo impiegare quali ingredienti cipolle, aneto, erbe fresche e rafano. Con domanda del 18 febbraio 2021 l'Associazione dei produttori dei cetrioli dello Spreewald IGP (Spreewaldverein) ha depositato una richiesta di modifica del disciplinare, diretta soprattutto a rendere ammissibile l'impiego di ulteriori additivi e conservanti. Avverso tale richiesta di modifica ha formulato opposizione una società che, pur non essendo stanziata all'interno della Sprea, comunque opera nel medesimo settore. A sostegno della propria tesi, la reclamante ha dedotto che, a seguito della modifica, i prodotti non sarebbero più stati lavorati secondo i metodi tradizionali di conservazione e preparazione, così compromettendo quello specifico legame dell'alimento con la zona geografica descritto nel disciplinare e che legittima la protezione offerta dalla denominazione IGP, e producendo come effetto un ingiustificato vantaggio concorrenziale per i produttori stabiliti in quella specifica zona geografica a scapito degli altri concorrenti, tra cui la stessa reclamante. In altri termini, se attraverso la modifica del disciplinare la qualità o la reputazione di un determinato prodotto non fosse più riconducibile alla sua origine geografica, il produttore che si avvantaggia di una specifica DOP o IGP beneficerebbe di un ingiustificato vantaggio concorrenziale rispetto agli altri concorrenti. Tuttavia, il giudice nazionale tedesco, nel distinguere tra opposizione contro una domanda di registrazione e contro una domanda di modifica del disciplinare, ha respinto l'opposizione, adducendo che la reclamante non avrebbe avuto un "interesse legittimo" perché, non essendo un operatore autoctono della Sprea, non si sarebbe potuta servire della denominazione protetta e, dunque, non avrebbe avuto alcun interesse in ordine alla modifica. Impugnata la decisione presso il giudice di grado superiore, quest'ultimo rileva che manca nel diritto dell'Unione una nozione di interesse legittimo, da qui il rinvio alla CGUE. Valga poi aggiungere che i cetriolini della Sprea sono stati l'oggetto nel 2002 di un'altra pronuncia della CGUE a motivo della procedura semplificata adottata per la registrazione della denominazione, CGCE, 6 dicembre 2001, in causa C-267/99, *Carl Kuhne e a. c. Jutro Konservenfabrik GmbH & Co. KG*, con nota di I. Canfora, *I disciplinari di produzione DOP e IGP: ripartizione di competenze tra Stati membri e organi comunitari*, in *Dir. giur. agr. alim. amb*., 2002, p. 16

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

la possibilità di formulare opposizione, tra i quali vi è anche l'ipotesi in cui la registrazione o la modifica proposta possano arrecare pregiudizio all'esistenza di una denominazione o di un marchio che si trovano legalmente sul mercato da almeno cinque anni[23].
Infatti, prosegue sempre la CGUE, dietro la protezione di una DOP o di una IGP vi è l'esigenza di tutelare una specifica plusvalenza dell'alimento, senza creare condizioni di concorrenza sleale, ed evitando strumentalizzazioni e usi abusivi della denominazione, tutti obiettivi palesemente incompatibili con una nozione restrittiva di interesse legittimo. Al contrario, solo una nozione estensiva può incoraggiare il rispetto di un elevato livello di qualità e delle modalità di produzione di alimenti specifici.

4.- Rilievi critico-sistematici

A fronte di un silenzio normativo, la soluzione interpretativa proposta dalla giurisprudenza della CGUE è da leggere con favore, laddove apre a una ampia legittimazione attiva, non circoscritta ai soli operatori autoctoni. D'altra parte, una modifica del disciplinare è destinata a produrre effetti non solo all'interno del territorio della DOP e della IGP ma in tutto il mercato di riferimento dell'alimento, potendo così porsi in contrasto con gli interessi degli altri operatori concorrenti e incidere sull'autodeterminazione dei consumatori, tutti valori tutelati dai trattati europei.
La tesi, però, apre anche alcune problematiche che meritano di essere attenzionate, proprio per la soluzione ermeneutica proposta e le conseguenze che potrebbe produrre.
In primo luogo, sotto il profilo dogmatico, la nozione di interesse legittimo non appare sufficientemente determinata. La sua definizione, infatti, è fornita attraverso le conseguenze derivanti dalla sua violazione ma la Corte rinuncia a trovarne un contenuto immanente.
Se alla base dell'interesse legittimo vi fosse un pregiudizio, ciò potrebbe portare a una potenziale confusione tra, da un lato, il titolo che legittima la facoltà a proporre un'opposizione e, dall'altro, una pretesa da far valere. E allora il rischio è che tale pretesa, che consente di formulare un'opposizione e che dunque viene allegata come esistente e potenzialmente fondata, potrebbe uscirne non soddisfatta all'esito del bilanciamento tra i differenti interessi che vengono in rilievo[24]. Ci sarebbe così da chiedersi quali siano le ragioni per cui viene dato riconoscimento a un pregiudizio, che legittima la facoltà di proporre opposizione, accettando però il rischio che a questo possa non essere data tutela e soddisfazione.
Gli esiti aporetici di tale linea ermeneutica suggeriscono una lettura della soluzione proposta dalla CGUE sotto un'angolatura differente. Sono comprensibili le ragioni per cui i giudici non si interessino a dare una sistemazione teorico-dogmatica alla nozione di interesse legittimo, consapevoli che tra i diversi Stati membri non esiste uniformità di posizioni[25], per cui accedere a una specifica interpretazione avrebbe implicitamente comportato l'esclusione di soluzioni concorrenti, sacrifican-

([23]) Art. 10, par. 1, lett. c) del Reg. (UE) 1151/2012 e art. 28, par. 1, lett. C) del Reg. (UE) 2019/787.
([24]) Ad esempio, citando il recente riconoscimento della IGP del formaggio Halloum/Hellim, la Commissione afferma che i diritti di proprietà intellettuale riconosciuti in paesi terzi sono irrilevanti nel territorio dell'Unione, come altrettanto irrilevanti sono le norme di produzione di un formaggio avente la stessa denominazione ma differenti sotto il profilo sostanziale e formatesi all'esterno dell'UE, cfr. *considerando* 45 del Regolamento di Esecuzione (UE) 2021/591 della Commissione del 12 aprile 2021 recante iscrizione di un nome nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette («Χαλλούμι» (Halloumi)/«Hellim» (DOP).
([25]) Senza alcuna pretesa di esaustività, secondo la tradizionale dottrina francese, la nozione di interesse, storicamente espressa dal brocardo "*pas d'intérêt pas d'action*", era un limite alla possibilità di adire l'autorità giudiziaria, che vietava di azionare pretese prive di qualsivoglia utilità o rilevanza (Y. Desdevises, *Le contrôle de l'intérêt légitime. Essai sur le limites de la distinction du droit et de l'action*, Nantes, 1973; A. Tribes, *Le role de la notion d'intérêt en matiere civile*, Paris, II, 1975). Per la dottrina tedesca, invece, la nozione di interesse viene fatta coincidere con il bisogno di ottenere tutela giurisdizionale, espresso dal lemma *Rechtsschutzbedürfnis*, coniato da A. Wach, *Handbuch des deutschen Civilprozessrechts*, Leipzig, 1885 ripreso poi da R. Pohle, *Zur Lehre vom Rechtsschutzbedürfnis*, in

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

do gli immanenti obiettivi di armonizzazione. La scelta di un criterio dal contenuto fortemente pragmatico rappresenta dunque una soluzione che, nonostante le sue ambiguità, può apparire un adeguato compromesso.

Una precisazione sembra però opportuna, rammentando che non è sufficiente allegare un qualsiasi pregiudizio ma che questo -prosegue sempre la CGUE- deve essere attuale o potenziale, comunque non inverosimile. Con tale espressione sembra essersi voluto sottolineare che il richiamo normativo all'interesse legittimo avrebbe la sola funzione di selezionare il novero dei soggetti legittimati ad agire[26], attribuendo a questo la funzione di identificare, in via astratta, una situazione soggettiva suscettibile di essere compromessa dalla registrazione di una nuova denominazione protetta o modifica del disciplinare, espressamente tutelata dall'ordinamento, senza che ciò significhi garantire a questa protezione nel concreto[27], proprio perché la tutela passa attraverso la formulazione di specifici motivi di opposizione, la cui esistenza dovrà essere dimostrata. In altri termini, l'astratto riconoscimento di una legittimazione attiva non potrà mai essere garanzia per l'accoglimento della domanda, che si fonda su presupposti differenti.

Piuttosto, il richiamo all'interesse legittimo è condizione legittimante dell'azione. Esso sembra voler suggerire una lettura delle regole processuali in funzione di proteggere determinati interessi tutelati dall'ordinamento, che dovranno emergere all'interno di un determinato procedimento, considerato come lo strumento indispensabile per la tutela di una specifica posizione sostanziale, quella di evitare il pregiudizio prospettato laddove ritenuto nel concreto fondato ed esistente, sempre e comunque nel perimetro di quelle motivazioni già predeterminate dal legislatore[28].

Muovendosi nella descritta procedura, l'interesse legittimo rappresenta così il presupposto che consente di azionare un procedimento di opposizione, il quale avrà però come oggetto di accertamento uno dei motivi indicati dal legislatore europeo. Certo è che le situazioni giuridiche, la cui lesione potrebbe creare un pregiudizio, potrebbero essere varie ed eterogenee. Sotto il profilo concreto, il novero dei legittimati a proporre opposizione è potenzialmente indeterminato e, per quanto tale aspetto in linea di principio abbia un valore nella procedura concertata di registrazione delle DOP o IGP, potrebbe però aprire la strada a numerose opposizioni, strumentali non solo a evi-

Festschrift für Lent, Munchen-Berlin, 1957, p. 195 ss. e, più di recente da W. Brehm, *Rechtsschutzbedürfnis und Festellunginteresse*, in K. Schmidt, *Festgabe 50 Jahre Bundesgerichtshof*, Band III, München, 2000, p. 89. In Italia, infine, si registrano due tesi differenti. Ragionando intorno all'art. 100 c.p.c., a mente del quale "*per proporre una domanda o per contraddire alla stessa è necessario avervi interesse*", a fronte di una prima posizione che disconosce portata precettiva alla norma (E. Redenti, *Diritto processuale civile*, Giuffrè, Milano, 1957, p. 62; E. Allorio, *Bisogno di tutela giuridica*, in *Problemi di diritto. L'ordinamento giuridico nel prisma dell'accertamento giudiziale e altri studi*, I, Giuffrè, Milano, 1957, p. 227), secondo altri il giudice dovrebbe sempre verificare la sussistenza di un interesse ad agire, ricercando quale sia il requisito causale secondo un criterio di meritevolezza, qualunque sia il tipo di azione esperita (F. Carnelutti, *Istituzioni del processo civile italiano*, I, Società Editrice del Foro Italiano, Roma, 1956, p. 324; M.F. Ghirga, *La meritevolezza della tutela richiesta. Contributo allo studio dell'azione giudiziale*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 173).

([26]) Secondo G. Chiovenda, *L'azione nel sistema dei diritti*, in *Saggi di diritto processuale*, Giuffrè, Milano, I, 1993, p. 10 ss., la legittimazione ad agire, insieme alla possibilità di agire e all'interesse ad agire, costituiscono i presupposti dell'azione che il giudice deve verificare al momento dell'instaurazione del giudizio.

([27]) Il rapporto tra legittimazione ad agire e titolarità di un rapporto sostanziale è uno dei temi classici, che si pone a cavallo tra il diritto sostanziale e processuale, su cui v., su tutti, E. Betti, *Legittimazione ad agire e rapporto sostanziale*, in *Giur. it.*, 1949, I, 1, p. 763; F. Carnelutti, *Titolarità del diritto e legittimazione*, in *Riv. dir. proc.*, 1952, II, p. 121; P. Rescigno, voce *Legittimazione (diritto sostanziale)*, in *Noviss. dig. it.*, IX, Utet, Torino, 1963, p. 613; A. Di Majo, *Legittimazione negli atti giuridici*, in *Enc. Dir.*, XXIV, Giuffrè. Milano, 1974, p. 67; D. Dalfino, voce *Legittimazione ad agire*, in *Enc. giur.*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 39; M.F. Ghirga, *Sulla titolarità attiva e passiva del rapporto giuridico dedotto in giudizio*, in *Riv. dir. proc.*, 2017, p. 238.

([28]) Anche sul ruolo del processo quale luogo deputato a dare tutela a determinati interessi sostanziali la letteratura è vastissima, tra questi v. almeno G. Chiovenda, *Istituzioni di diritto processuale civile*, I, Jovene, Napoli, 1944, 50; F.P. Luiso, *Diritto processuale civile*, *I. Principi generali*, VII, Giuffrè, Milano, 2013, p. 222; B. Sassani, *Note sul concetto di interesse ad agire*, Maggioli, Rimini, 1983; I. Pagni, *Linee e percorsi della tutela dei diritti dall'unificazione ad oggi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2012, p. 114.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

tare un potenziale danno ma a ostacolare la richiesta del concorrente, con il risultato che gli opponenti non saranno disponibili a raggiungere un accordo e le procedure potrebbero subire significativi ritardi e rallentamenti, dove la decisione finale è rimessa alla Commissione.

E allora, se è pur vero che la valutazione sull'esistenza di un interesse legittimo deve essere fatta caso per caso[29], tale elemento di mitigazione sembrerebbe comunque lasciare eccessivi margini di discrezionalità alla pubblica amministrazione, libera di decidere *in limine* quali opposizioni ritenere ammissibili e quali meno, sacrificando quell'esigenza di certezza del diritto. Allo stesso tempo, laddove tale discrezionalità non sia esercitata, non è da escludersi un abuso dell'opposizione, esercitata solo per ragioni pretestuose.

Un'ulteriore criticità da segnalare è un problema di coordinamento tra l'opposizione formulata innanzi allo Stato membro e il ricorso giurisdizionale avverso la decisione favorevole dello Stato membro che, laddove accolta, potrebbe condizionare gli esiti della successiva fase innanzi alla Commissione[30]. L'art. 49, par. 4, II co., del Reg. (UE) 1151/2012[31], a mente del quale "*lo Stato membro assicura che (…) ogni persona fisica o giuridica avente un interesse legittimo possa fare ricorso*", pone un tema di legittimazione. La norma europea richiama ancora una volta la nozione di interesse legittimo e, sebbene questo rilevi nell'ambito di una procedura giurisdizionale, non si intravedono ragioni per cui debba essere proposta una nozione differente da quella sopra vista, pena un'incoerenza del sistema normativo.

La criticità, piuttosto, parrebbe essere un'altra. Se l'opposizione innanzi allo Stato membro può essere proposta solo da soggetti stanziati sul territorio nazionale, il ricorso giurisdizionale potrebbe essere invece proposto da chiunque, legittimando così impugnazioni provenienti da soggetti extra UE o, comunque, non stabiliti nel territorio nazionale. Qualora così fosse, e non ci sono dati normativi che espressamente lo vietino, non è da escludersi un rischio di moltiplicazione delle opposizioni, proprio perché un soggetto non stanziato nel territorio dello Stato membro potrebbe comunque far valere le sue contestazioni, oltreché innanzi alla successiva fase davanti alla Commissione, anche attraverso un'impugnativa giudiziaria nazionale avente ad oggetto la decisione favorevole del singolo Stato. Detta diversamente, per quanto un paese terzo o una persona fisica o giuridica proveniente da un paese terzo che abbiano un interesse legittimo non possano proporre opposizione in sede nazionale, la norma non sembrerebbe escludere che questi possano poi adire le autorità giudiziarie nazionali ed è un'ipotesi tutta da verificare se il ricorso possa essere dichiarato irricevibile, visto e considerato che l'oggetto dell'impugnazione non è il rigetto dell'opposizione (mai proposta) ma la decisione favorevole dello Stato membro, da cui il ricorrente potrebbe essere pregiudicato.

Sotto tale profilo, si pone così un problema di individuare le condizioni dell'azione giudiziaria, da rinvenirsi tanto nella nozione di interesse legittimo prevista dal legislatore europeo nell'accezione sopra descritta ma, anche e soprattutto, nelle norme di procedura del singolo Stato, che potrebbero essere più rigorose. Basti prendere come esempio il sistema italiano, la decisione favorevole dello Stato membro dovrebbe essere impugnata innanzi al Tribunale Amministrativo, che è vero che può essere adito solo da chi si dimostri titolare di un interesse legittimo, ma si tratta di una nozione radicalmente diversa e più stringente

([29]) CGUE, 15 aprile 2021, C-935/19.
([30]) CGUE, 29 gennaio 2020, C-785/18, cit. Non a caso, infatti, ogni Stato membro è obbligato a tenere aggiornata la Commissione sugli esiti delle impugnazioni della sua valutazione favorevole trasmessa alla Commissione.
([31]) E in termini analoghi anche dall'art. 24, par. 7, del Reg. (UE) 2019/787. Analoga disposizione non è invece contenuta nel Reg. (UE) 1308/2013 ma non è da escludersi che il problema qui segnalato possa ugualmente porsi, proprio perché il diritto di accedere a una tutela giurisdizionale effettiva deve essere riconosciuto anche a soggetti che non sono basati sul territorio dello Stato membro, al di là di una espressa disposizione in tal senso.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

rispetto a quella europea. Potrebbe così accadere che le norme procedurali interne siano di ostacolo a una concreta ed effettiva attuazione della disposizione UE, che sembra richiedere come unica condizione la titolarità di un interesse legittimo nei termini indicati dalla CGUE, ma aprendo così a un possibile conflitto con la disciplina interna. Per quanto il tema sia squisitamente processuale e trascenda il perimetro della presente indagine, le implicazioni che esso potrebbe avere nelle procedure di registrazione di una DOP o IGP e di modifica del relativo disciplinare non sono da trascurare.

5.- Prospettive future e profili conclusivi

La disciplina sulle DOP e le IGP parrebbe destinata a essere sostituita a breve[32]. Ai fini che qui importano, la proposta di regolamento in corso di discussione, nei suoi tratti essenziali, non si discosta significativamente dalla normativa pregressa e prevede sempre una fase nazionale e una europea.
Focalizzandosi sul tema dell'opposizione, la procedura nazionale di opposizione deve garantire la pubblicazione della domanda di registrazione e prevedere un periodo di almeno due mesi dalla data di pubblicazione[33] entro il quale qualsiasi persona fisica o giuridica avente un interesse legittimo e stabilita o residente nel territorio dello Stato membro di origine del prodotto in questione può presentare opposizione (art. 9, par. 4). Con una disposizione dal contenuto orientativo, finalizzata ad armonizzare le scelte dei singoli Stati, si chiarisce poi che la procedura nazionale potrà includere criteri di ammissibilità dell'opposizione, un periodo di consultazione tra l'associazione di produttori richiedente e ciascun opponente e la presentazione di una relazione sull'esito delle consultazioni, comprese eventuali modifiche apportate alla domanda di registrazione (art. 9, par. 5).
Si conferma invece la possibilità che ogni persona fisica o giuridica avente un interesse legittimo abbia la possibilità di presentare ricorso giurisdizionale avverso la decisione favorevole dello Stato membro (art. 9, par. 4), con obbligo da parte degli Stati di tenere aggiornata la Commissione sull'evoluzione di detti procedimenti (art. 18, par. 1).
Per quanto concerne la fase europea, non si registrano significative novità, salvo introdurre anche per i vini l'obbligo di ricondurre l'opposizione a specifiche motivazioni predeterminate dal Regolamento, al pari di quanto già avviene per le bevande spiritose e tutte le altre DOP e IGP.
Vale così rilevare che la riforma non sembra particolarmente interessarsi al profilo delle opposizioni, mantenendo pressoché inalterata la precedente impostazione, e così riproponendo tutte le osservazioni critiche poco sopra formulate.
Identificando l'interesse legittimo in termini di pregiudizio, reale o potenziale, comunque non inverosimile, si introduce una condizione legittimante l'opposizione di portata talmente ampia da porsi in contrasto con l'esigenza di circoscrivere con sufficiente precisione i rispettivi diritti di opposizione e di ricorso giurisdizionale da azionare, potendo dare spazio a contestazioni pretestuose o abusive, proposte al solo ed esclusivo scopo di ritardare o procrastinare la registrazione di una indicazione geografica o la modifica del disciplinare.
Si ripropone così la tradizionale, e mai superata, contrapposizione tra effettività della tutela e certezza del diritto[34], con il dubbio se la soluzione

([32]) Proposta di 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. Provando a sintetizzare, la riforma vorrebbe introdurre procedure più semplificate di registrazione, ridurre le frodi online, più attenzione alla sostenibilità e più poteri alle associazioni di produttori. Sembra invece da ritenersi abbandonata l'idea di trasferire le competenze all'EUIPO che, di fatto, avrebbe fortemente avvicinato le DOP e le IGP ai marchi e ai brevetti.
([33]) Mentre nel Reg. (UE) 1151/2012 il termine doveva essere "ragionevole", si prevede una durata minima della pubblicazione di almeno due mesi.
([34]) Su cui v., tra tutti, G. Vettori, voce *Effettività delle tutele (diritto civile)*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 2017, p. 381, il quale per l'appunto

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

interpretativa oggi seguita dalla CGUE – e che sembra riproporsi anche in futuro- garantisca un adeguato equilibrio e bilanciamento tra i differenti interessi in gioco.

ABSTRACT

Il presente scritto indaga e ricostruisce la disciplina in materia di opposizione alla registrazione e modifica delle DOP e IGP, alla luce dei più recenti orientamenti giurisprudenziali della CGUE. In particolare, si interroga su quale sia la nozione europea di interesse legittimo che, ai sensi del vigente dato normativo, costituisce il presupposto per accedere alla tutela.

In light of the most recent jurisprudential CJEU judgments, the following paper investigates and reconstructs the discipline about opposition to the registration and modification of PDOs and PGIs. In particular, it questions the European notion of legitimate interest which, by current legislation, constitutes the prerequisite for accessing protection.

□

si sofferma sul ruolo che hanno le istituzioni nell'applicazione del diritto; G. Benedetti, *Fattispecie e altre figure di certezza*, in *Pers. merc.*, 2015, p. 67 che, nel parlare di eclissi della fattispecie, insiste sul ruolo che ha l'ermeneutica nel processo di determinazione dei valori, dei principi e delle clausole generali.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

Il Convegno di Rovigo del 10 giugno 2022. Esperienze, prospettive e criticità del diritto alimentare dell'oggi, a vent'anni dal Regolamento (CE) n. 178/2002

Il 1° febbraio 2002 è stato pubblicato sulla GUCE il Reg. (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

Il regolamento dichiaratamente esprime un'ambizione sistematica, anticipata dal Libro bianco sulla sicurezza alimentare del 2000, espressamente dichiarata sin dall'art.1, che al par. 2 recita: «il presente regolamento reca i principi generali da applicare nella Comunità e a livello nazionale in materia di alimenti e mangimi in generale, e di sicurezza degli alimenti e dei mangimi in particolare», così introducendo canoni applicabili sia alle nuove disposizioni sia a quelle già esistenti, a livello della Comunità e dei singoli Stati membri, con un disegno che muove verso una regolazione uniforme e sistematica dell'intera filiera, come specificato dal medesimo art. 1 al successivo par. 3, che espressamente dispone: «Il presente regolamento disciplina tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione degli alimenti e dei mangimi», escludendo dal proprio ambito applicativo la sola produzione primaria per uso domestico privato e la preparazione di cibi per il consumo domestico privato.

Il Reg. (CE) n. 178/2002 si propone e si caratterizza con ciò come trama sistematica unitaria e pervasiva, i cui principi risultano applicabili sia alla legislazione europea che a quella nazionale (di talché le definizioni introdotte da questo regolamento, risultano direttamente applicabili anche in sede nazionale, laddove ad esempio si discuta di disposizioni nazionali che puniscono la contraffazione di prodotti alimentari), ed investono l'intera filiera agro-alimentare, *from farm to fork*, superando le limitazioni presenti in sede europea nelle direttive della fine degli anni '80 e dei primi anni '90, ed in sede nazionale.

Due anni dopo, il 20 dicembre 2004, a Roma, giuristi e imprese del settore alimentare hanno dato vita all'AIDA – Associazione italiana di diritto alimentare, prendendo atto che a far tempo dal Regolamento (CE) n. 178/2002 non si poteva più fare riferimento alla risalente formula di legislazione alimentare, sino ad allora prevalente, ma piuttosto a quella di diritto alimentare, così da segnalare anche sul piano del linguaggio l'emergere di una dimensione sistematica, articolata per principi, ed operante sul piano istituzionale, dell'assetto nazionale ed europeo e della cooperazione tra le varie istituzioni.

All'interno di questa prospettiva, a partire dai primi anni del secolo, numerose università hanno attivato insegnamenti di Diritto alimentare, all'interno di una pluralità di corsi di laurea: giurisprudenza, tecnologie alimentari, scienze, e numerosi altri.

L'Associazione ha tenuto il suo primo convegno internazionale a Rovigo il 9 dicembre 2005, sul tema "Diritto alimentare, globalizzazione e innovazione"; con la partecipazione di studiosi italiani e di altri paesi d'Europa, di rappresentanti delle industrie alimentari e del Ministero delle Attività Produttive e di rappresentanti della FAO.

Negli anni successivi l'AIDA è più volte tornata sui temi legati alla dimensione europea e globale del diritto alimentare, dando vita dal 2007 alla *Rivista di diritto alimentare*, pubblicata *on line* e giunta ormai al suo sedicesimo anno.

Le innovative esperienze di questi primi venti anni dal Reg. (CE) n.178/2002 hanno connotato il diritto alimentare come laboratorio di innovazione, istituzionale e di merito, con l'introduzione e la sperimentazione di istituti, che hanno poi trovato ampia diffusione sia in ordinamenti extraeuropei sia in aree di disciplina giuridica non relative ai prodotti alimentari, offrendo originali prospettive

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

evolutive.
Il Convegno di Rovigo, a venti anni dall'incisiva riforma del 2002, ha inteso offrire alcune prime analisi su esperienze, prospettive e criticità del diritto alimentare dell'oggi.
Studi e contributi presentati nel corso di tale incontro sono pubblicati in questo e nel prossimo fascicolo della *Rivista*.

* * * * * *

Food Law experiences, perspectives and critical issues, twenty years after Regulation (EC) No 178/2002

On February 1, 2002, it has been published on the O.J. of EC the Regulation (EC) No 178/2002 of the European Parliament and of the Council of 28 January 2002, laying down the general principles and requirements of food law, establishing the European Food Safety Authority and laying down procedures in matters of food safety.
The regulation explicitly expresses a systematic ambition, anticipated by the White Paper on food safety of 2000, declared already at art. 1, which in par. 2 reads: "This Regulation lays down the general principles governing food and feed in general, and food and feed safety in particular, at Community and national level", thus introducing rules applicable to both new and existing provisions, at the level of the Community and of the single Member States, with a framework that moves towards a uniform and systematic regulation of the agri-food chain, as specified at art. 1 in the following par. 3, which expressly provides: "This Regulation shall apply to all stages of production, processing and distribution of food and feed. It shall not apply to primary production for private domestic use or to the domestic preparation, handling or storage of food for private domestic consumption".
Regulation (EC) No 178/2002 is characterized as a unitary and pervasive systematic framework, the principles of which are applicable to both European and national legislation (so that the definitions introduced by this regulation are directly applicable also at national level), from farm to fork, overcoming limitations previously present at European level in the directives of the late 1980s and early years' 90, and nationally.
Two years later, on 20 December 2004, in Rome, law scholars and actors of the food sector founded AIDA-IFLA - Italian Food Law Association, underlying that from Regulation (EC) No 178/2002 it was no longer possible to refer to the old formula of Food Legislation, which had prevailed until then, but rather to that of Food Law, to evidence the birth of a systematic dimension, articulated by principles, and operating on the institutional level, on the national and European level and on cooperation between the various institutions.
Within this perspective, since the early years of the century, numerous universities have activated food law courses, within a plurality of degree courses: law, food technologies, sciences, and many others.
The Association held its first international conference in Rovigo on December 9, 2005, on "Food law, globalization and innovation", with the participation of scholars from Italy and other European countries, representatives of the food industries and the Ministry of Productive Activities and representatives of the FAO.
In the following years, AIDA repeatedly returned to work on topics related to the European and global dimension of food law, starting in 2007 the Italian *Rivista di diritto alimentare*, published online at www.rivistadirittoalimentare.it and now in its sixteenth year.
The innovative experiences of these first twenty years from Regulation (EC) n. 178/2002 characterized food law as a laboratory of innovation, institutional and on the merit of regulation, with the introduction and practice of institutes, which later found widespread diffusion both in non-European systems and in areas of legal discipline not related to food products, offering original evolutionary perspectives.
The Rovigo Conference of 2022 intended to offer some initial analyzes on experiences, perspecti-

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

ves and critical issues of today's food law, twenty years after the incisive reform of 2002.
Studies and researches discussed during the Rovigo Conference are published in this Number of the *Rivista* and in the next one.

AIDA-IFLA

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

"Alimento a rischio", allergeni e altre criticità nella comunicazione alimentare

Paolo Borghi

1.- "Alimento a rischio" e "alimento inadatto al consumo umano": tautologia, discrezionalità interpretativa e conseguenze giuridiche. Un problema di proporzionalità?

Il concetto di alimento "a rischio" riporta il giurista immediatamente all'art. 14, reg. CE n. 178/2002. Lo riporta, però, anche alla realistica – e un po' spiacevole – constatazione che, se si tratta da un lato di una norma centrale, dall'altro si tratta anche di un'opera almeno in parte incompiuta sotto più di un profilo.

Ci si riferisce alla declinazione di "alimento a rischio" non tanto nel senso di "dannoso alla salute" (*injurious to health*), la cui definizione merita certamente riflessioni (soprattutto in sede applicativa[1]) ma appare sostanzialmente chiara, quanto nel senso di alimento "inadatto al consumo umano" (*unfit for human consumption*). È opera parzialmente incompiuta in relazione a questa specifica accezione, poiché a dispetto delle conseguenze giuridiche, comunque, "gravi" – anche se non esattamente le stesse che si producono in caso di alimento *injurious*[2] – la categoria giuridica dell'alimento "*unfit*" sconta tutti gli svantaggi di una sostanziale carenza di definizione. O, se si preferisce, di una definizione ampiamente tautologica.

Ne deriva che l'elaborazione di una nozione giuridica e dei suoi confini, da cui dipendono effetti (anche sanzionatori) così importanti, finisce per essere, in definitiva, rimessa al giudice. Ossia, trattandosi di applicare norme unionali, al dialogo fra la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE e quella dei giudici nazionali, ed ai meccanismi di vera e propria "creazione di diritto" che – com'è noto – caratterizzano fortemente questo dialogo, con evidenti commistioni fra le funzioni proprie del giudice nei sistemi di *civil law* e del giudice di *common law*[3].

Su queste premesse, da un lato è ben nota la *ratio* con cui il legislatore dell'UE ha pensato al concetto stesso di "alimento inadatto al consumo umano": «i cibi deteriorati possono essere potenzialmente nocivi alla salute o meno, ma sono inadeguati al consumo umano. Poiché sarebbe praticamente impossibile provare che un tale cibo sia

(1) Come dimostrano episodi giurisprudenziali recenti e di rilievo: v. Corte giust. UE, sent. 28 aprile 2022, in causa C-89/21, *Romega*, nella quale la Corte, riprendendo il testo del par. 8 dell'art. 14, ha di fatto riproposto la più ampia lettura possibile anche dei parr. 1 e 2, e dunque ogni accezione ivi contenuta di "alimento a rischio". Il Giudice dell'UE, ribadendo il principio per cui l'art. 14 «consente alle autorità nazionali competenti di adottare provvedimenti appropriati per imporre restrizioni all'immissione sul mercato o per disporre il ritiro dal mercato degli alimenti che, nonostante la loro conformità a specifiche disposizioni del diritto dell'Unione loro applicabili, danno a tali autorità motivi oggettivi di sospettare che tali alimenti sono a rischio», ha aggiunto che «tale disposizione, tenuto conto della sua importanza al fine di raggiungere un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori (…), *deve essere interpretata in senso ampio*» (corsivo nostro, n.d.r.). Su tale presupposto, l'esistenza di una normativa come il reg. CE n. 2073/2005 (che fissa i criteri microbiologici e dunque stabilisce parametri specifici per valutare la contaminazione microbica degli alimenti) non esclude che l'autorità competente, in presenza di una categoria di alimenti (come la carne fresca di pollame) che si trova nelle condizioni sopra descritte (conforme ai criteri microbiologici ma comunque in condizioni tali da dare motivi di sospetto), possa in ogni caso adottare i provvedimenti appropriati di cui all'art. 14, par. 8, reg. n. 178/2002.

(2) Vi sono, infatti, differenze nei processi informativi e, in particolare, nell'innesco dei meccanismi di funzionamento dell'attuale RASFF, su cui nella giornata odierna ci riferirà Valeria Paganizza nella sua relazione dal titolo «Il Sistema di Allarme Rapido = 20 anni + x».

(3) Per riflessioni di grande interesse sul tema v. K. Lenaerts, *New Horizons for the Rule of Law Within the EU*, in *German Law Journal* (2020), 21, pp. 29-34. Sul vincolo che nasce dalle pronunce interpretative della Corte di giustizia dell'UE la giurisprudenza è sterminata: basti qui citare alcuni fra i *leading cases*: Corte giust. CEE, sent. 3 febbraio 1977, in causa 52/76, *Benedetti c. Munari*; Corte giust. CEE, ord. 5 marzo 1986, in causa 69/85, *Wünsche Handelsgesellschaft GmbH & Co.*; benché con i limiti individuati da Corte giust. CEE, sent. 6 ottobre 1982, causa C–283/81, *Cilfit srl e Lanificio di Gavardo spa*.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

o possa essere nocivo alla salute, si propone di inserire questo fattore distinto a tutela della sicurezza alimentare»[4]. Dall'altro (poiché il giurista è anche al servizio del pratico, e il pratico ha bisogno di parametri per operare nella realtà, così da poter riconoscere nel caso concreto il presupposto di obblighi in capo all'operatore e di attività delle Autorità competenti a gestire le problematiche di sicurezza degli alimenti), affermare – come fa l'art. 14 del regolamento – che un alimento è inadatto «se [esso] sia inaccettabile per il consumo umano secondo l'uso previsto, in seguito a contaminazione dovuta a materiale estraneo o ad altri motivi, o in seguito a putrefazione, deterioramento o decomposizione» oltrepassa di poco la mera tautologia[5].

Combinando assieme il pensiero della Commissione (sopra citato) e la laconicità della definizione testuale, si comprende

- che l'intento legislativo è di estendere il concetto di alimento a rischio ben oltre la certezza (o la possibilità) concreta di una conseguenza negativa per la salute;
- che qualsiasi situazione anche solo astrattamente e/o potenzialmente foriera di danno alla salute è sufficiente a far ritenere l'alimento "*unfit*" (dunque, anche situazioni che il più delle volte non evolvono affatto in un prodotto "dannoso");
- che, in particolare, l'UE ha voluto includere nel concetto di alimento "a rischio" anche prodotti che si trovino in condizioni di per sé prive di rischio, ma tali che un rischio possa sorgere eventualmente al di fuori della sfera e delle possibilità di controllo da parte dell'operatore alimentare;
- che tali "condizioni" dell'alimento sono esemplificativamente indicate nella contaminazione da materiale estraneo, nella putrefazione, nel "deterioramento" (concetto, in verità, alquanto generico) e nella decomposizione;
- che tutte queste "condizioni" (o eventualmente altre) divengono rilevanti (cioè rendono "a rischio" l'alimento) solo quando esso diviene "inaccettabile" per il consumo umano, il che sembra in qualche modo "chiudere il cerchio" della tautologia. Se una putrefazione o una decomposizione, o una invasione di parassiti, si può presumere che provochino sempre una inaccettabilità per il consumo umano[6], quand'è che una "contaminazione da materiale estraneo", o un "deterioramento", rendono "inaccettabile" un prodotto? E, soprattutto, cosa significa "inaccettabile" concretamente? La "dannosità per la salute" è un dato, per lo più,

([4]) Così la Relazione illustrativa della proposta del regolamento 178/02 (COM/2000/0716 def.). Nessuna indicazione ulteriore dallo Standing Committee on the Food Chain and Animal Health (SCFCAH), nelle sue "Conclusions" relative alle *Guidance on the implementation of Articles 11, 12, 14, 17, 18, 19 and 20 of Regulation (EC) N° 178/2002 on General Food Law*, 26 gennaio 2010 (di fatto uno dei pochi documenti "ufficiali" di ausilio all'interpretazione del reg. CE n. 178/2002, https://food.ec.europa.eu/system/files/2016-10/gfl_req_guidance_rev_8_en.pdf/, ultimo accesso 13 agosto 2022), ove al punto I.3.5 «Considerations in determining whether food is unfit for human consumption», offre ben pochi spunti, non andando oltre la mera esemplificazione: «The concept of "unfit" relates to unacceptability. Some food may not pose a risk to health at all but will still qualify as unfit because it would be reasonably considered to be unacceptable for human consumption. Examples could be:
- Decomposing fish with a strong smell; or
- A fingernail in a sausage roll.
Food can also be unfit where it *may also* pose a risk to health – depending on the level of contamination. For example:
- Certain types of mouldy food. This could include food that contains mould that is not immediately apparent (e.g. in a fruit filling) and is not a normal characteristic of the product;
- Fish containing parasites or
- Food carrying an abnormally high level of non-pathogenic micro-organisms».

([5]) Figlia, peraltro, di analogo carattere tautologico riscontrabile nella matrice sovranazionale di questa definizione: il *Codex Alimentarius* parla di "food suitability", e la definisce come «assurance that food is acceptable for human consumption according to its intended use»: cfr. WHO-FAO, *Codex alimentarius - Food Hygiene: Basic Texts*, rev. 2001 punto 2.3.

([6]) Benché anche in questo caso possano esservi situazioni-limite che paiono sovvertire una tale presunzione, come nell'ipotesi del "casu martzu", o "casu fràzigu" (il quale è addirittura inserito dal MIPAAF nell'elenco dei Prodotti Agroalimentari Tradizionali della regione Sardegna), e di numerosi altri formaggi la cui commercializzazione è fortemente limitata dalle norme igienico-sanitarie, tipici di tradizioni locali italiane e non solo (si pensi in Germania al Milbenkäse, in Francia alla Mimolette, o al Commissiekaas delle zone fiamminghe di Belgio e Paesi Bassi).

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

identificabile sulla base di valutazioni tecniche (biologiche, mediche, chimiche, tossicologiche, ecc.) e persino il più delle volte misurabile. Invece, non vi sono forse margini enormi di varianza e di soggettività – spesso legate anche ad abitudini e a fattori culturali – nel concetto stesso di "inaccettabilità"?

I rischi (sul piano giuridico) insiti in una nozione tanto sfuggente si avvertono soprattutto in campo sanzionatorio, poiché la sussistenza in concreto di una violazione (l'accertamento che, ad esempio, il divieto di immissione in commercio, oppure l'obbligo di ritiro, etc., è stato violato) dipende ovviamente, in via diretta, dalla maggiore o minore ampiezza (e quindi, in definitiva, dalla costruzione) della fattispecie: una lettura più o meno ampia del concetto di "inaccettabilità", così come una lettura più o meno ampia della nozione di "deterioramento", portano con sé conseguenze immediate e dirette sulla valutazione di sussistenza (o meno) dell'obbligo o del divieto in ogni singolo caso concreto. E quindi sulla sussistenza (o meno) della violazione. Un elemento di incertezza non da poco, lasciato così nelle mani delle Autorità del controllo ufficiale e delle loro competenze accertative e sanzionatorie, il cui esercizio presuppone l'esistenza di una definizione che non c'è, o che finisce per essere rimessa al giudice. Quest'ultimo – parafrasando e "rovesciando" Hamilton – viene così ad assommare in sé "la borsa e la spada"[7].

Laddove la violazione inerente a un alimento "inadatto" sia ritenuta sussistente, possono accadere all'operatore le stesse cose che conseguirebbero all'immissione in commercio di un alimento dannoso, ossia tale da poter provocare un danno alla salute del consumatore, di tipo acuto o cronico (o cumulativo), o dei suoi discendenti. La forte somiglianza di effetti giuridici tra alimento *injurious* e *unfit* lascia non pochi dubbi all'interprete, specie se quest'ultimo tiene conto del ruolo fondamentale che nel diritto dell'UE ha, o dovrebbe avere, il principio di proporzionalità.

Si prenda – per un esempio – il noto caso *Berger vs. Freistaat Bayern*, nel quale la Corte UE ha riconosciuto che «*L'articolo 17, paragrafo 2, secondo comma, del suddetto regolamento [n. 178/2002] deve essere interpretato nel senso che esso consente che, in circostanze come quelle della fattispecie oggetto del procedimento principale, le autorità nazionali divulghino ai cittadini informazioni di tal genere, nel rispetto delle condizioni di cui all'articolo 7 del regolamento n. 882/2004*»; e che «*l'articolo 10 del regolamento n. 178/2002 deve essere interpretato nel senso che esso non osta a una normativa nazionale che consente di informare i cittadini riportando la denominazione dell'alimento e dell'impresa sotto la cui denominazione o ragione sociale l'alimento è stato prodotto o trasformato o immesso sul mercato, nel caso in cui l'alimento in questione, pur non essendo dannoso per la salute, sia inadatto al consumo umano*»[8].

La lettura della Corte diviene diritto: la scelta di uno Stato membro di prevedere la piena *disclosure* del nome dell'impresa responsabile della commercializzazione di un alimento "inadatto al consumo umano", anche se non dannoso alla salute, è ritenuta dal Giudice europeo perfettamente in linea con il sistema di sicurezza alimentare delineato dal reg. CE n. 178/2002, con il concetto di "analisi del rischio" ivi codificato e sviluppato (il cui terzo momento è rappresentato proprio dalla comunicazione) e con le norme – in tema di comunicazione, appunto – ad esso collegate. In un tale contesto interpretativo, la reputazione dell'impresa è un bene cedevole in egual misura tanto in caso di immissione in commercio di un alimento *injurious*, quanto di un alimento semplicemente "deteriorato" (secondo la discrezionalità

(7) Secondo le note riflessioni di A. Hamilton, *Federalist No 78 (28 May 1788)*, «The judiciary [power] on the contrary has no influence over either the sword or the purse, no direction either of the strength or of the wealth of the society and can take no active resolution whatever. It may truly be said to have neither force nor will, but merely judgment».

(8) Corte giust. UE, 11 aprile 2013 in causa C-636/11, *Karl Berger contro Freistaat Bayern*, punto 37.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

valutativa piena che l'Organo del controllo ufficiale ha su tale "deterioramento").
Esclusa la possibilità di giustificare un'equiparazione *quoad effectum* di così diversi presupposti – probabilità di danno alla salute e mera "inaccettabilità per deterioramento" – sulla base del principio di precauzione (che *ex* art. 7 del regolamento dovrebbe fornire strumenti ad una situazione di incertezza scientifica oggettiva, non di mera indeterminatezza definitoria o di eccessiva elasticità delle categorie giuridiche utilizzate dal legislatore), rimane dunque sul terreno un problema insoluto: conciliare la scelta normativa (e le connesse opzioni interpretative della giurisprudenza) sopra descritta con il canone della proporzionalità, che della precauzione è parente stretto (anzi, "genitore"), ma che la supera per ampiezza e portata.
Alla luce di quest'ultimo principio non dovrebbe restare completamente privo di rilievo il fatto che l'art. 10 del regolamento, incluso fra i "principi di trasparenza" della Sezione 2 dell'atto, se da un lato impone di «identificare nel modo più esauriente» l'alimento a rischio (il che potrebbe implicare anche, in certi casi, la diffusione dei dati dell'operatore che lo ha prodotto o che lo ha immesso in commercio, ove necessaria ad una migliore identificazione), dall'altro esige che si tratti di un problema comportante un effettivo «rischio» e non una mera "inaccettabilità" di tipo qualitativo, che vi siano motivi per sospettare che un alimento o mangime possa «comportare un rischio per la salute umana o animale» e che si debbano «informare i cittadini della natura del rischio per la salute». Un mero "deterioramento" che renda l'alimento "inaccettabile" secondo una valutazione puramente soggettiva delle Autorità competenti (e non "oggettivamente inaccettabile" con rischi anche solo potenziali, ma la cui possibilità sia stata accertata in concreto) sembra incompatibile – oltre che con l'idea di proporzionalità – anche con il tenore testuale della disposizione.
Scopo di queste riflessioni, in ogni caso, non è quello di chiosare o criticare le scelte della Corte nella pronuncia *Berger* sopra richiamata, sulle quali ci si rimette alla dottrina che se ne è occupata[9], quanto piuttosto quello di evidenziare le possibili conseguenze dell'aver lasciato irrisolte questioni cruciali di tassatività nella definizione di "alimento inadatto al consumo umano"[10].

2.- Presunzioni del diritto UE e lacune di applicazione nazionale: un diritto degli operatori alimentari ancora inattuato

Altra criticità tuttora insita, stavolta più che nell'art. 14 in sé, nelle sue possibilità di piena applicazione in Italia a vent'anni dalla sua adozione, concerne quella che nel linguaggio comune va sotto il nome di "presunzione di insicurezza dell'intero lotto" (art. 14, par. 6, reg. CE n. 178/2002): «Se un alimento a rischio fa parte di una partita, lotto o consegna di alimenti della stessa classe o descrizione, si presume che tutti gli alimenti contenuti in quella partita, lotto o consegna siano a rischio a meno che, a seguito di una valutazione approfondita, risulti infondato ritenere che il resto della partita, lotto o consegna sia a rischio»
Si tratta di una disposizione suscettibile di almeno due possibili letture alternative, salvo altre.
La prima è che quella «valutazione approfondita» che consente di superare la presunzione (assoluta) si riferisca ad una valutazione unicamente d'ufficio, da compiersi a discrezione dell'Autorità di controllo, quasi a voler significare: «a meno che

(9) Su questa pronuncia si rinvia a S. Bolognini, *Food safety e comunicazione ai cittadini in materia di sicurezza e di rischio alimentari: il concetto di prodotto alimentare insicuro al vaglio della Corte di giustizia*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, II, p. 93 ss.; F. Gencarelli, *Il caso «Berger»: come informare il consumatore su un alimento inadatto al consumo umano*, in *Dir. Un. Eur.*, 2014, p. 343 ss.; S. Masini, *Alimenti a rischio e centralità del consumatore nella comunicazione*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2013, p. 309 ss.
(10) Anche la relazione di Vito Rubino, tenuta nel corso di questa Giornata di Studi, ha confermato la quantità di problematiche aperte in relazione al concetto di alimento "inadatto", all'incompiutezza della sua definizione e alle incertezze che ne conseguono, in fase applicativa, con riguardo ai poteri dell'Autorità competente.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

la stessa Autorità competente, dopo avere accertato che l'alimento è a rischio, *re melius perpensa* ritenga non seriale il pericolo» (per ragioni consequenziali alla sua individuazione e caratterizzazione: ad esempio, dopo aver verificato che si è trattato di un corpo estraneo suscettibile per sua natura di entrare *una tantum* nella linea di produzione; oppure dopo aver constatato trattarsi di un sabotaggio di una singola confezione, o di un errore intervenuto in fase di prelievo o di stoccaggio del campione; etc.).

La seconda possibile interpretazione riconosce, in quella «valutazione approfondita», il diritto soggettivo dell'operatore di cercare, ed offrire alle Autorità, elementi accertativi ulteriori; di fatto, il diritto di fornire prova contraria atta a superare la presunzione (che, in quest'ottica, sarebbe pertanto relativa), mediante documenti o, ad esempio, analisi su campioni differenti dello stesso lotto. Questa lettura, benché egualmente possibile sulla base del mero dato testuale (e forse anche da preferire alla luce di criteri interpretativi generali ispirati alle finalità della disposizione, che mira sì a garantire un elevato livello di tutela della salute, ma sempre nell'alveo della proporzionalità, ossia evitando ostacoli alla circolazione dell'alimento se non realmente necessari) si scontra ancora oggi con l'indisponibilità nell'ordinamento interno del nostro Paese di strumenti specifici di attuazione di tale diritto.

È stata perduta, in particolare, l'occasione di inserire una previsione *ad hoc* con le norme interne applicative del Reg. (UE) n. 2017/625. Ai sensi dell'art. 7, d.lgs. n. 27/2021, la tanto discussa "controperizia" comporta la garanzia di disponibilità di un numero di aliquote sufficiente a consentire all'operatore controllato «l'esame di parte presso un laboratorio di sua fiducia accreditato»; l'«esame documentale delle registrazioni inerenti le attività condotte dal momento del campionamento sino all'emissione del rapporto di prova relativo alla singola analisi, prova o diagnosi»; l'«esecuzione a proprie spese presso un laboratorio accreditato di propria fiducia dell'analisi, prova o diagnosi fatta effettuare dall'operatore sull'aliquota eventualmente resa disponibile al momento del campionamento». Attività (e correlati diritti) certamente fondamentali per la garanzia di un adeguato contraddittorio – sia procedimentale che tecnico – ma che non colgono l'essenza dell'art. 14, par. 6, Reg. (CE) n. 178/2002. Quest'ultimo, infatti, esige – proprio per non trascurare il più volte menzionato principio di proporzionalità – la massima flessibilità utile allo scopo (scopo che la norma stessa individua con molta chiarezza: verificare che non «risulti infondato ritenere che il resto della partita, lotto o consegna sia a rischio»). Al contrario, le regole italiane sulla "controperizia", nate col fine di applicare in Italia la previsione dell'art. 35, Reg. (UE) n. 2017/625, implicano – al pari delle disposizioni sulle analisi ufficiali sin dalla loro originaria configurazione risalente alla legge n. 283/62 e al d.P.R. n. 327/80 – analisi private (o, nel caso, delle analisi ufficiali, le c.d. "analisi di revisione") su altre aliquote *dello stesso campione*. Ciò si traduce certamente in un pieno esercizio del diritto di difesa sul piano puramente tecnico, ad esempio contro falsi positivi (risalenti ad errori tecnici del campionamento o delle analisi, imprecisioni strumentali, disomogeneità fuorvianti ma naturali nella matrice analizzata, etc.).

Tuttavia, la presunzione di cui all'art. 14, par. 6, reg. CE n. 178/2002 riguarda altro: essa si fonda sulla serialità del pericolo, fenomeno tendenzialmente "normale" nel contesto della produzione agroalimentare su scala industriale. Per superarla, non occorre semplicemente uno strumento (pur fondamentale) che consenta di evidenziare eventuali errori analitici; occorre uno strumento capace di fornire evidenza al fatto che, malgrado la serialità delle operazioni del processo produttivo (dall'approvvigionamento delle materie prime fino al confezionamento e alla logistica della distribuzione), il pericolo ha, invece, nel caso specifico e concreto caratteristiche non seriali.

A questo fine potrebbero occorrere, ad esempio, prove analitiche su ulteriori campionamenti (non su altre aliquote dello stesso campione) per dimostrare che il restante lotto è immune da vizi, o anche altre tipologie di "prove tecniche", che rivelino – sempre a titolo di esempio – il carattere

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

puntuale ed unico, non ripetitivo, della fonte del pericolo. Simili modalità di esercizio del diritto alla prova contraria, rispetto alla citata presunzione legale, non sono previste dal d.lgs. n. 27/2021, benché gli obblighi di cooperazione che pure sono posti in capo all'operatore, allo scopo di consentire all'Autorità competente la raccolta di quanti più elementi possibile per corroborare la presunzione, siano invece molto ampi (obbligo di assicurare agli organi del controllo ufficiale il pieno accesso a tutti i locali, le attrezzature, i prodotti, le materie prime, i documenti e i sistemi informatici: art. 6, d.lgs. n. 27/2021).

Sembra, in sostanza, che il diritto a controprova, pur espressamente stabilito dall'art. 14, par. 6, Reg. (CE) n. 178/2002, fatichi non poco a trovare strumenti chiari di *enforcement*, a meno di riconoscerlo in quel diritto ad ottenere «l'esame documentale delle registrazioni inerenti le attività condotte dal momento del campionamento sino all'emissione del rapporto di prova relativo alla singola analisi, prova o diagnosi» che l'art. 7, comma 5, d.lgs. n. 27/2021, enuncia sulla falsariga dell'art. 35, par. 1, del Reg. (UE) n. 2017/625 (e del suo *considerando* n. 48).

Vien da osservare, però,

(i) che l'espressione usata in tale previsione («l'esame documentale delle registrazioni inerenti le attività condotte dal momento del campionamento») non sembra includere la possibilità di un nuovo campionamento;

(ii) che la stessa sembrerebbe avere come obiettivo una (peraltro sacrosanta) revisione sulla regolarità e significatività del campionamento effettuato, piuttosto che non la dimostrazione della non-serialità del pericolo rinvenuto nel campione (la quale richiederebbe un nuovo prelievo di nuovi campioni, pur nel presupposto della completa assenza di vizi del prelievo precedente); e

(iii) che, fra l'altro, la norma applicativa italiana, dopo aver configurato tale esame documentale (anche) del campionamento come un'attività da affidare ad un «esperto di parte qualificato» (e come un diritto soggettivo dell'operatore controllato), introduce un onere di «richiesta all'Autorità competente» (non menzionato dalla norma UE), senza che il decreto chiarisca a sufficienza quali sono i poteri (e soprattutto i limiti della discrezionalità) dell'Autorità in relazione a detta richiesta[11].

Il che, in presenza di un istituto di nuova creazione legislativa[12], che non parrebbe affatto nato per consentire un nuovo campionamento ove non sia motivato da vizi del precedente, non è un problema da poco[13].

3.- Allergeni, contaminazioni accidentali e interferenze fra discipline: altre lacune nella definizione di "alimento a rischio"

I vent'anni del Reg. (CE) n. 178/2002 e del suo art. 14, infine, presentano alla riflessione del giurista un ulteriore profilo critico. Un profilo anch'esso, come il primo oggi preso in esame e diversamente dal secondo, non collegato alla sua applicazione nazionale, ma intrinseco. Intrinseco, ma non originario, perché rivelato non tanto dal testo dell'articolo in sé, quanto piuttosto dalla sua intersezione postuma con il sistema (temporalmente successivo) delle norme in tema di informazione sugli alimenti.

Com'è noto, l'art. 14, par. 4, Reg. (CE) n. 178/2002, recita: «Per determinare se un alimento sia dannoso alla salute occorre prendere in

(11) Né il problema è emerso nella nota del Minsalute – DGISAN 0019604 dell'11 maggio 2021, con cui il Ministero ha cercato di dare risposte a una serie di problemi interpretativi e applicativi, concernenti le modalità di campionamento (e di frazionamento in aliquote), conseguenti alla reintroduzione di alcuni articoli della legge 283/62, inizialmente abrogati, ed alle antinomie sorte rispetto agli artt. 7 e 8 del d.lgs. n. 27/2021.

(12) In effetti, al riguardo qualche spunto era già dato coglierlo nella giurisprudenza ante reg. UE n. 2017/625: cfr. Corte giust. UE, ord. 19 maggio 2009, in causa C-166/08, *Weber*.

(13) Sulla controperizia (in generale, e sulla sua configurazione come diritto soggettivo dell'operatore controllato) v. F. Aversano, *Controperizia e blocco ufficiale: il "nuovo" ruolo dell'operatore del settore*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2018, p. 47 ss.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

considerazione … la particolare sensibilità, sotto il profilo della salute, di una specifica categoria di consumatori, *nel caso in cui l'alimento sia destinato ad essa*» (corsivo nostro, n.d.r.). Troviamo qui un importante e generale criterio di delimitazione del concetto giuridico di "alimento a rischio", correlato alla constatazione puramente pratica che molti alimenti da sempre (o anche da poco) presenti sul mercato, pur vantando una tradizione di uso "comune" sicuro, nondimeno hanno effetti nocivi, a volte estremamente gravi, sulla salute di alcune persone. Si pensi alla pasta di semola, per fare un esempio eclatante tutto italiano.

La norma, in sostanza, parte dalla considerazione (del tutto implicita nel suo testo) che la causa scatenante di tale nocività (l'allergene), pur essendo parzialmente intrinseca all'alimento (in quanto componente di quest'ultimo), non provoca alcun danno alla salute dei consumatori a meno che nell'organismo di questi non sia presente una "concausa" del danno, uno stato di salute particolare che la scienza medica considera "patologico": allergia o intolleranza alimentare, che la norma riassume entrambe sotto la locuzione «particolare sensibilità». Ciò vale immediatamente ad individuare il target di consumatori in questione come "categoria" differenziata e a considerare l'alimento "generalmente non dannoso alla salute" (in quanto non dannoso per la generalità, fatta eccezione per la sola suddetta "categoria").

L'art. 14 ne trae una conseguenza logica importante: *per il solo fatto* di contenere sostanze cui è sensibile soltanto una certa categoria di consumatori, e purché sia correttamente etichettato[14], un alimento non può essere giuridicamente qualificato come "dannoso alla salute" né, più in generale, come "a rischio". La sola, rilevantissima eccezione a questo in sé chiaro principio è il caso dell'alimento che sia "destinato" (ossia: che venga commercializzato con una dichiarata destinazione) proprio alla categoria di soggetti sensibili alla sostanza in questione. Così, la presenza di glutine in un alimento presentato come *gluten-free*, o la presenza di lattosio in un alimento presentato come "senza lattosio", qualunque sia la causa di tale presenza, fa sì automaticamente che il prodotto si consideri "a rischio". Anche in questi esempi, tuttavia, la vera ragione del rischio appare essere l'erronea etichettatura, che attrae proprio i consumatori allergici o intolleranti su un prodotto che contiene la sostanza sensibilizzante: fino al punto di poter affermare che la generalità dei consumatori di quel prodotto "speciale" (quel *target* di persone che, per gli alimenti comuni, costituisce invece una semplice "categoria sensibile") risente danni alla propria salute.

La necessità, già sottolineata, di una corretta etichettatura è comprensibile in termini di buonsenso, ma anche in forza di un dato normativo positivo: il par. 4 dello stesso art. 14 precisa che «Per determinare se un alimento sia a rischio occorre prendere in considerazione … [anche] le informazioni messe a disposizione del consumatore, comprese le informazioni riportate sull'etichetta o altre informazioni generalmente accessibili al consumatore sul modo di evitare specifici effetti nocivi per la salute provocati da un alimento o categoria di alimenti». Dunque, posto che un'indicazione degli allergeni conforme al reg. UE n. 1169/2011 consente ad allergici e intolleranti di evitare il consumo del prodotto (e di evitare a sé stessi le conseguenze nefaste di detto consumo), è evidente che anche la fornitura di corrette informazioni in etichetta condiziona la qualificazione del prodotto come "a rischio", o meno. Esattamente come avviene nel caso di una data di scadenza erroneamente indicata, che porti l'utente "comune" a consumare ignaro il prodotto quando esso è ormai pericoloso per ragioni microbiologiche: l'alimento non è a rischio *in sé*, intrinsecamente (poiché nel corso della vera e legittima scadenza esso non presenta carica microbica), ma lo diviene a causa delle non corrette indicazioni d'uso che si possono trarre dal suo corredo informativo.

SI noti che la norma non distingue fra allergeni

(14) Con la conseguente indicazione, ma anche evidenziazione grafica, dell'allergene nell'elenco degli ingredienti.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

"impiegati" come ingredienti e allergeni "impiegati" per errore di produzione. La presenza di fatto di un allergene fra gli ingredienti dell'alimento, purché "impiegato" per qualunque ragione (volontà o errore), rende "a rischio" tanto l'alimento "comune" (cioè destinato alla generalità dei consumatori), quanto a maggior ragione l'alimento destinato agli allergici. Questi ultimi non è detto che si cibino soltanto di prodotti di una filiera a destinazione specifica: è diritto della persona intollerante al lattosio, ad esempio, poter ingerire alimenti anche non dichiarati "*lactose-free*", accettando consapevolmente (sulla base della conoscenza di sé dal punto di vista clinico) il rischio di tracce dell'allergene dovute a contaminazione incrociata, confidando sull'assenza di ingredienti contenenti lattosio, semplicemente per il fatto che questi non sono indicati ed evidenziati nell'elenco degli ingredienti e/o nella denominazione dell'alimento.

L'eventuale assenza di tali informazioni obbligatorie equivale all'assenza di «informazioni messe a disposizione del consumatore (…) sul modo di evitare specifici effetti nocivi per la salute provocati da un alimento o categoria di alimenti». Dove il regolamento afferma che di dette informazioni si deve tener conto «per determinare se un alimento sia a rischio», esso va interpretato nel senso di attribuire rilevanza giuridica tanto alle informazioni presenti quanto a quelle assenti: in un quadro normativo che esige obbligatoriamente la segnalazione dell'impiego dell'allergene, il fatto che non compaiano indicazioni al riguardo è esso stesso un'informazione. Il fatto, cioè, che non siano riportate in etichetta le diciture di legge che permettono ai soggetti allergici o intolleranti di «evitare specifici effetti nocivi per la salute provocati da un alimento o categoria di alimenti» legittima il consumatore allergico od intollerante a presumere che gli allergeni omessi non siano presenti (o quanto meno che non siano presenti *come ingredienti*).

Tuttavia, un adeguato coordinamento con la disciplina dell'etichettatura alimentare sarebbe dovuto intervenire *a posteriori*, rispetto al Reg. (CE) n. 178/2002, ad opera dell'atto regolatorio successivo: sarebbe stato compito del legislatore del 2011, intervenendo su un assetto normativo complessivamente già esistente e tendenzialmente sistematizzato nel 2002, coordinarsi con i principi già introdotti nell'ordinamento dal regolamento sulla "*general food law*", specialmente se si considera che

(a) l'art. 1 e l'art. 2, par. 2, lett. *a*), del Reg. (UE) n. 1169/2011 tradiscono molto chiaramente la pretesa di questo regolamento di costituire la base per una disciplina "esaustiva e onnicomprensiva" delle informazioni al consumatore relative agli alimenti;

(b) in questa medesima ottica, l'art. 36, Reg. (UE) n. 1169/2011, nel prevedere l'adozione di un futuro regolamento esecutivo della Commissione europea con lo scopo di armonizzare le informazioni sulla presenza «eventuale e non intenzionale» (dunque non certa e accidentale: appare evidente il riferimento soprattutto alle situazioni di c.d. *cross-contamination*), qualifica tali specifiche informazioni come "volontarie" (qualificazione in tutto analoga è assai chiara anche nel titolo del Capo V, in cui l'art. 36 è incluso). È il caso delle sempre più diffuse "informazioni *may contain*".

Se ne potrebbe trarre la conseguenza logica che, sulla base del Capo V del Reg. (UE) n. 1169/2011, vi sono «informazioni [le quali potrebbero rivelarsi importanti] sul modo di evitare specifici effetti nocivi per la salute provocati da un alimento o categoria di alimenti», espressamente dichiarate "facoltative", o "volontarie"; informazioni la cui mancanza può risultare problematica per la salute di una percentuale (minoritaria certo, ma non risibile) di consumatori[15]. Sembra proprio che il legislatore dell'UE, nel riformare il complessivo sistema di norme sull'informazione, abbia tenuto conto del disposto dell'art. 14, par. 4, lett. *c*), Reg. (CE) n. 178/2002, ma abbia accuratamente evitato di coordinarsi con la lett. *b*) del suo par. 3. Né

([15]) Fra il 3 e il 4% della popolazione europea: EFSA, 2014.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

ci si possono attendere novità di rilievo sotto questo profilo nel caso di adozione del previsto regolamento esecutivo: a parte la considerazione che tale regolamento è atteso dal 2011 e non se ne hanno ad oggi notizie, esso avrà solo lo scopo di facilitare «l'applicazione dei requisiti di cui al paragrafo 2» dell'art. 36 (cioè armonizzare i presupposti legali di questo tipo di informazioni e le modalità di chiarezza, non-ambiguità e "lealtà" con cui tale informazione dovrà essere veicolata al pubblico), senza poter in alcun modo intervenire sulla sua volontarietà. In particolare, non potrà trasformarla in una indicazione obbligatoria.

4. Soft law *e* hard law *"in soccorso" dell'art. 14*

Come sovente accade nei casi di mancato coordinamento fra norme, il compito dell'interprete si fa decisamente più arduo. In sostanza, e riassuntivamente, abbiamo:
- una disciplina dell'informazione che indiscutibilmente associa l'obbligo di indicazione in etichetta al solo "impiego" (volontario o meno) dell'allergene nel processo produttivo, come ingrediente o persino come coadiuvante;
- una disciplina (sempre la stessa) che qualifica come "volontaria" l'informazione che un alimento potrebbe (ma non è certo) contenere quantitativi di allergene incompatibili con un impiego ingredientistico (poiché altrimenti si ricadrebbe nel caso precedente), se si tratta di una presenza involontaria;
- un art. 14, par. 4, del Reg. (CE) n. 178/2002 che impone di considerare "a rischio" un alimento per la presenza di un allergene solo quando si tratta di un prodotto commercializzato appositamente per i soggetti allergici a quella sostanza;
- uno stesso art. 14 che, al par. 3, esige di tener conto – per determinare se un alimento sia "a rischio" – delle informazioni che consentono al consumatore di evitare un uso nocivo del prodotto (anche di quelle implicite, come nel caso dell'assenza di una indicazione obbligatoria, da leggersi come assenza del suo presupposto, cioè dell'allergene).

Ancor più in sintesi, mentre il Reg. (UE) n. 1169/2011 espressamente dichiara "opzionale" la fornitura al consumatore di informazioni sulla possibile presenza di allergeni che non siano stati impiegati come ingredienti (e dunque presenti solo accidentalmente per *cross-contamination*), il Reg. (CE) n. 178/2002 mantiene un atteggiamento contraddittorio: da un lato dice che le informazioni che consentono al consumatore di evitare un uso dannoso del prodotto sono essenziali per determinare se un alimento debba considerarsi "a rischio", dall'altro afferma che la presenza di un allergene in un alimento non è di per sé ragione sufficiente per qualificarlo come tale. Ce n'è abbastanza per perdere l'orientamento, o quanto meno, per considerare intrinsecamente contraddittoria la complessiva disciplina della sicurezza degli alimenti sotto il profilo degli allergeni. E le discipline contraddittorie sono motivo di incertezze operative enormi per i produttori di alimenti, e motivo di enorme difficoltà interpretativo-applicativa (con costante rischio di arbitrio) per gli organi di controllo ufficiale.

Viene, quindi, "in soccorso" una delle fonti di *soft law* più importanti per il settore alimentare: il *Codex Alimentarius*, nel quale recentemente è stato pubblicato uno standard (il CXC 80-2020)[16] che – sia detto nel senso tipico degli atti di *soft law* – "impone" agli operatori quale *good manufacturing practice*:
- l'adozione di tutti gli strumenti disponibili per eliminare anche soltanto *la probabilità* di una presenza non-intenzionale di allergeni nel prodotto finito;
- l'adozione di tutti gli strumenti disponibili che consentano di ridurre i rischi che i consumatori

([16]) 2020, *Codex Alimentarius*: «Code of practice on food allergen management for food business operators» (CXC 80-2020). Sul *Codex Alimentarius* nel quadro del più ampio fenomeno della *soft law* in materia alimentare v. C. Ricci, *Regole e prassi internazionali*, 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, Giuffrè, 2021, p. 100 ss

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

allergici possono derivare dalla presenza involontaria di allergeni e dal contatto con essi;
- l'adozione di tutte le misure preventive idonee, basate su un HACCP che tenga conto del problema delle frequenti *cross-contaminations* da allergeni;
- l'adozione di idonee misure correttive, nei frequenti casi in cui quelle preventive non bastano. Dette misure correttive sono individuate anzitutto in una corretta informazione che metta il consumatore allergico o intollerante in condizioni di evitare il contatto con la sostanza cui è sensibile. Fino all'estrema considerazione che «Quando un'informazione adeguata è impossibile, l'alimento contenente allergeni non dovrebbe essere commercializzato».

Lo standard, in sostanza,
- "codifica", se così si può dire, il diritto dei consumatori ad avere accesso a informazioni adeguate e corrette in tema di allergeni (di tutti quelli di cui si può ragionevolmente ipotizzare la presenza, non soltanto di quelli impiegati), che consentano loro di prevenire qualsiasi contatto;
- il "diritto" dei consumatori a non incappare, sul mercato, in prodotti contenenti allergeni e privi di corredo informativo, adeguato nel senso che si è appena tentato di illustrare.

La forza giuridica molto relativa, tipica degli atti di *soft law* (e del Codex, fra questi)[17], spesso confinata nell'ambito della *moral suasion*, o talvolta nell'ambito di una mera "vincolatività di fatto" (conseguente ad una pratica utilità della norma o ad un vantaggio economico nel conformarsi spontaneamente ad essa) ha trovato però recentemente una ragione di vincolatività anche formale in seguito all'adozione del Reg. (UE) n. 2021/382[18]. Grazie a questo atto (che interviene con alcune modifiche "chirurgiche" anche sul Reg. (CE) n. 178/2002), parte delle misure igienico sanitarie preventive, oggetto dello standard CXC 80-2020 citato poc'anzi, sono recepite e tradotte in modifiche agli allegati I e II del Reg. (CE) n. 852/2004. Vengono in tal modo tradotte in veri e propri obblighi: può storicamente considerarsi la prima volta che il Reg. n. 852 ospita un riferimento esplicito agli allergeni, trattandoli come un pericolo rientrante nel *focus* delle misure igieniche.
Malgrado il Reg. (UE) n. 2021/382 sia espressamente intitolato a «gestione degli allergeni alimentari» e alla «cultura della sicurezza alimentare», esso tuttavia non ha colto a pieno l'occasione per introdurre un coordinamento chiaro fra le norme UE in materia, magari fornendo una soluzione ai problemi interpretativi e applicativi sopra evidenziati. Le informazioni "*may contain*" non sono state trasformate in un obbligo espresso, e le contraddizioni descritte sopra non si riducono. Rimane una disposizione secondo la quale un allergene è motivo non sufficiente a considerare "dannoso alla salute" un alimento, a meno che non sia un alimento destinato proprio agli allergici a quella sostanza. Rimane una norma che collega la qualificazione di "alimento a rischio" anche al corredo informativo che lo accompagna (informazioni sbagliate, fraudolente, fuorvianti o assenza di informazioni). Rimane infine una "nota stonata": la qualificazione di "alimento a rischio" – se ci si attiene allo standard del *Codex* – finisce per essere conseguente all'assenza di informazioni espressamente dichiarate "volontarie", senza che il recente intervento del legislatore abbia introdotto alcun principio di coordinamento con la disciplina degli obblighi informativi.

5.- Conclusioni

Le difficoltà di interpretazione e di applicazione,

([17]) Sul *soft law* v., tra gli altri, K.C. Wellens – G. Borchardt, *Soft Law in European Community Law*, in *European Law Review*, 1989, p. 267 ss.; F. Snyder, *Soft Law and Institutional Practice in the European Community*, EUI Working Paper LAW No. 93/5, Badia Fiesolana, 1993, p. 3.
([18]) Regolamento (UE) 2021/382 della Commissione del 3 marzo 2021 che modifica gli allegati del regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'igiene dei prodotti alimentari per quanto riguarda la gestione degli allergeni alimentari, la ridistribuzione degli alimenti e la cultura della sicurezza alimentare.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

che si è cercato di evidenziare in questo breve contributo all'odierna Giornata di Studi, rappresentano soltanto un piccolo "saggio" di come, a vent'anni dalla pubblicazione di un regolamento epocale, che pure ha contribuito in modo determinante ad organizzare il sistema di regole che presiedono alla produzione e al commercio di alimenti nell'Unione europea, rimangano ancora aperte svariate questioni. Non soltanto questioni di dettaglio, ma anche questioni cruciali, concernenti una delle norme-cardine dell'intero sistema, ossia quella che definisce la nozione giuridica di "alimento a rischio", sulla quale poggia gran parte degli obblighi e delle procedure previsti dal regolamento a garanzia della salute dei consumatori dell'UE.

Quando, poco meno di venti anni fa, proprio qui a Rovigo ci riunimmo per celebrare il "Primo Congresso Europeo di Diritto alimentare" attorno a quello che ci parve – e a ragione – il vero e proprio atto fondativo del diritto alimentare dell'Unione, capace di far evolvere, anzi far nascere, quest'ultimo dai sedimenti pluriennali spesso informi di una legislazione alimentare alluvionale e lacunosa, riponevamo nel Reg. (CE) n. 178/2002 le più grandi speranze. Anche le poche e sparse considerazioni che precedono, mirate ad una soltanto fra le molte norme importanti disseminate nel testo di questo regolamento, sono sufficienti a mostrare con evidenza che il lavoro da fare è ancora molto. Soprattutto per il legislatore.

ABSTRACT

L'art. 14 del Reg. (CE) n. 178/2002 può rappresentare un esempio di come detto regolamento, pur nella sua ampiezza di oggetto e di obiettivi, e pur con i suoi innegabili meriti di ordine sistematico, sia a tutt'oggi – vent'anni dopo la sua adozione – ancora ben lontano dall'aver fornito un quadro normativo compiuto e chiaro. Restano passaggi oscuri, definizioni incomplete o tautologiche, e di conseguenza aspetti interpretativi e applicativi incerti, con incertezze per controllori e operatori. La nozione di "alimento a rischio", ad esempio, specialmente per quanto concerne l'alimento "inadatto al consumo umano" continua a presentare carenze definitorie importanti, con eccessivo margine di discrezionalità interpretativa in capo alle Autorità del controllo ufficiale e al giudice, e con problemi di compatibilità con il principio di proporzionalità. La presunzione di pericolosità dell'intero lotto di alimenti a rischio (art. 14, par. 6) non trova ancora, nell'ordinamento italiano, strumenti per una sua efficace e piena applicazione. Infine, il rapporto fra la nozione di "alimento a rischio", la disciplina degli allergeni e la disciplina dell'informazione al consumatore di alimenti (Reg. (UE) n. 1169/2011) è ancora caratterizzato da reciproche contraddizioni e difetti di coordinamento, che rendono spesso difficile una chiara individuazione degli obblighi dell'operatore alimentare, con risvolti spesso assai problematici anche in tema di sanzioni e di relativo contenzioso.

Article 14, Regulation EC No. 178 of 2002, can be in some way paradigmatic of how such Regulation, notwithstanding the wide range of its scope and objectives and notwithstanding its undeniable systematic merits, twenty years after its adoption is still far from laying down a clear and exhaustive legal framework. Dark passages, incomplete or tautological definitions and, consequently, uncertain interpretative and practical aspects still remain in it, bringing with them uncertainties both for auditors and for operators. The legal notion of "unsafe food", for example, especially with regard to the food s.c. "unfit for human consumption", continues to show significant deficiencies in definition, leaving an overwhelming margin of discretion to official control Authorities and to judiciary, with some problems of compliance with the proportionality principle. The s.c. "presumption of hazardousness of the entire batch" (codified in Article 14, para. 6) still doesn't find, into Italian law, a full and correct implementation. Finally, the relationship between the legal notion

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

of "unsafe food", the discipline on allergens and the discipline of the food information to consumers (EU Reg. No. 1169 of 2011) is currently characterized by mutual contradictions, which often make it difficult to clearly identify the contents and limits of the obligations of the food business operators, with heavy implications even on sanctions and on litigations.

□

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

Dal nuovo HACCP Codex al Reg. (UE) 382/2021: tra criticità e nuove prospettive

Alessandra Tommasini

1.- Sicurezza alimentare, sviluppo sostenibile, One Health. La necessaria correlazione tra cibo, ambiente, clima e salute

Con l'emanazione del Reg. (CE) 178/2002, la Commissione ha iniziato un percorso, evidentemente non ancora concluso, per garantire la sicurezza igienico-sanitaria degli alimenti e per fare fronte alla crescente sfiducia dei consumatori, anche attraverso informazioni chiare e trasparenti. Il suddetto provvedimento, come è ben noto, ha stabilito i principi generali della legislazione alimentare, successivamente integrati dal c.d. pacchetto igiene[1], mediante cui sono state individuate le attività che chi opera nel settore ha l'obbligo di porre in essere affinché il cibo destinato all'immissione in commercio sia sicuro dal punto di vista qualitativo, organolettico ed igienico.

Nei vent'anni trascorsi dal Reg. (CE) 178/2002 ad oggi sono state intraprese nuove sfide a livello sia internazionale sia europeo che hanno contribuito a determinare parziali modifiche e/o revisioni della normativa, rendendo ancora più complessa e articolata la legislazione sulla sicurezza alimentare. Il riferimento è, innanzi tutto, al programma d'azione Agenda 2030[2], volto al raggiungimento di ben precisi obiettivi in materia di sviluppo sostenibile[3], tra cui: il contrasto al cambiamento climatico, l'eliminazione della fame, la realizzazione di consumi e produzioni responsabili. Funzionale all'attuazione di Agenda 2030 è, poi, il Green Deal, un insieme di iniziative politiche proposte dalla Commissione Europea nel mese di dicembre 2019 tramite cui si intendono perseguire la neutralità climatica[4] entro il 2050, l'attuazione di sistemi alimentari più sostenibili (strategia *From farm to fork*), nonché la protezione delle risorse naturali fragili del nostro Pianeta (tra cui, biodiversità e impollinatori).

In questo contesto, è stata riscritta anche la nuova PAC 2023-2027[5] che -tra l'altro- subordina l'erogazione di finanziamenti al rispetto delle normative internazionali ed europee in materia di

---

([1]) In dottrina, sull'argomento, tra i tanti, v. A. Germanò, M.P. Ragionieri, E. Rook Basile, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, Torino, 2014, p. 62 ss.; C. Losavio, *Le regole comunitarie e nazionali relative all'igiene dei prodotti*, in L. Costato - A. Germanò - E. Rook Basile (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, III, Torino, 2011, p. 183 ss.; A. Clerici, V. Rubino, *La nuova disciplina comunitaria sull'igiene dei prodotti alimentari*, Alessandria, 2005; A. Forti, *Intorno alla nuova disciplina in materia di igiene di alimenti*, in M. Goldoni - E. Sirsi (a cura di), *Regole dell'agricoltura e regole del cibo*, (Atti del Convegno di Pisa 7-8 luglio 2005), Pisa, 2005, p. 325; L. Costato, *L'agricoltura e il nuovo regolamento sull'igiene dei prodotti alimentari*, in *Dir. giur. agr.*, 2004, p. 735.

([2]) Agenda 2030, sottoscritta il 25 settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU, ingloba 17 obiettivi per lo sviluppo sostenibile, inquadrati in un più ampio programma d'azione, per un totale di 169 «target» o traguardi. Agenda 2030 segue ai risultati degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (*Millennium Development Goals*) e comprende finalità comuni a tutti i Paesi ed a tutti gli individui, con lo scopo di condurre il mondo sulla strada della sostenibilità.

([3]) C. Giannino, *La costruzione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Questione ambientale e nuove economie urbane nella politica di coesione*, in *Riv. giur. mezz.*, 2021, p. 701-723.

([4]) Il cambiamento climatico, che ha già colpito l'Europa e l'intero Pianeta, sta progressivamente determinando la perdita della biodiversità, incendi boschivi, diminuzione dei raccolti e aumento delle temperature, con un impatto negativo anche sulla salute delle persone. Con l'accordo di Parigi (strumento giuridicamente vincolante nell'ambito della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici) stipulato il 12 dicembre 2015 in occasione della Conferenza sul clima, l'UE si era inizialmente impegnata a ridurre, entro il 2030, le emissioni di gas serra almeno del 40% rispetto ai livelli del 1990. Nel 2021, l'UE ha -poi- reso giuridicamente vincolante la neutralità climatica entro il 2050, fissando, tuttavia, un obiettivo intermedio di riduzione delle emissioni del 55% entro il 2030. Sull'argomento, C. Carraro, M. Davide, *La difficile strada che passa per Parigi*, in *Equilibri*, n. 2, Il Mulino, 2015, p. 223-232; C. Carraro, A. Mazzai, *Il clima che cambia. Non solo un problema ambientale*, in www.ilclimachecambia.it, 2015.

([5]) M. R. Pupo D'Andrea, *Il punto sulla riforma della PAC dopo il 2020*, in *Agriregionieuropa*, anno 15, n° 56, Mar 2019; F. Sotte, *Riflessioni sulla futura politica agricola europea*, in *Agriregionieuropa*, Numero Speciale – *Agricalabriaeuropa*, n. 1, Ott. 2021.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

clima, per il cui cambiamento vi è una crescente e generalizzata preoccupazione pubblica; introduce premi per pratiche più rispettose dell'ambiente sia nel quadro dei pagamenti diretti (con un nuovo tipo di sostegno per le misure verdi: i c.d. «regimi ecologici»), sia nell'ambito dello sviluppo rurale. Al fine di maggiormente valorizzare le specificità locali, senza compromettere la complessiva natura «comune» della politica, la riformata PAC ha -peraltro- consentito agli Stati membri di elaborare autonomamente piani strategici adeguati alle loro esigenze e in linea con gli obiettivi dell'UE.

I preoccupanti cambiamenti climatici e la pandemia da Sars-Cov-2 hanno, inoltre, reso indispensabile rivalutare l'approccio, meglio noto come «*One Health*», delineato quasi cinquant'anni fa da un *green paper* canadese che, con una svolta rivoluzionaria per l'epoca, per proteggere la salute[6], rappresentava un modello fondato sul coordinamento tra biologia umana e animale, ambiente ed ecosistemi, stile di vita e organizzazione sanitaria. In concreto, per massimizzare l'impatto su sviluppo sostenibile e benessere, «*One Health*[7]» propone una gestione integrata basata sulla piena consapevolezza che la salute umana non può essere disgiunta da quella animale e vegetale oltre che da tutti i fattori che rendono possibile la vita nel nostro pianeta.

Recentemente, anche il Costituente italiano ha avvertito l'esigenza di dovere ulteriormente intervenire sulla questione -piuttosto risalente- del possibile conflitto fra diritto alla salute e altri interessi e/o diritti economici. Tanto è vero che, con l. 11 febbraio 2022, n. 1[8], ha, per un verso, inserito -tra i principi fondamentali della Carta Costituzionale- la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche a vantaggio delle future generazioni, prevedendo -inoltre- che «la legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali[9]» (art. 9[10], 3° comma); per altro, disposto che l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana (art. 41). Il terzo comma di tale articolo, inoltre, vede l'inclusione dei «fini ambientali» accanto a quelli «sociali» verso cui può essere indirizzata e coordinata l'attività economica, confermando -così- la rilevanza costituzionale dell'ambiente come bene giuridico unitario[11] e ribadendo la prevalenza -nel nostro sistema giuridico- dell'interes-

([6]) *One Health* era stato posto alla base di famosi (ma, raramente, implementati) documenti di strategia sanitaria proposti dall'OMS (Dichiarazione di Alma Ata del 1978, Carta di Ottawa del 1986, Salute 2020 del 2012, Dichiarazione di Shanghai del 2016). Pur essendo state riconosciute ufficialmente dalla maggioranza dei Ministeri della salute europei, dalla Commissione Europea e da varie organizzazioni internazionali, queste raccomandazioni dell'OMS, purtroppo, sono state disattese oppure solo parzialmente adottate per volontà politica o per scarsa capacità di gestire cambiamenti nelle decisioni con impatto sullo sviluppo e la salute pubblica.

([7]) La nuova definizione di *One Health* è stata sviluppata dal gruppo *One Health High Level Expert Panel* (OHHLEP) ed è stata fatta propria dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO), dall'Organizzazione mondiale per la salute animale (OIE), dal Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP) e dall'Organizzazione mondiale della sanità (WHO) che la renderanno operativa nel prossimo piano globale di azione per la salute. L'approccio mobilita molteplici settori, discipline e comunità per promuovere il benessere, la necessità collettiva di acqua, di energia e aria pulita, di alimenti sicuri e nutrienti; per affrontare le minacce alla salute e agli ecosistemi; per intervenire sul cambiamento climatico e contribuire allo sviluppo sostenibile.

([8]) L. Cost. 11 febbraio 2022, n. 1, recante «Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente».

([9]) L'art. 13 del Trattato sul Funzionamento dell'UE precisa che: «[…] l'Unione e gli Stati membri devono, poiché gli animali sono esseri senzienti, porre attenzione totale alle necessità degli animali, sempre rispettando i provvedimenti amministrativi e legislativi degli Stati membri relativi in particolare ai riti religiosi, tradizioni culturali ed eredità regionali». L'importanza di questa norma consiste nel riconoscere dignità agli animali che, pertanto, non vengono più considerati alla stregua di cose.

([10]) Sulla diretta connessione della sicurezza della filiera alimentare al benessere degli animali, v. L. Paoloni, *Benessere animale e filiera sostenibile*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2021, p. 37 ss.; F. Albisinni, *Esseri senzienti, animali ed umani: nuovi paradigmi e nuovi protagonisti. Tre sentenze in cammino*, ivi, p. 9 ss.; A. Musio, *Regimi alimentari nel rispetto del benessere animale*, ivi, p. 91; F. E. Celentano, *Benessere animale, scienza e diritto nella prospettiva internazionale ed europea*, ivi, p. 79 e ss.; F. Aversano, *Sulla tutela multilivello dell'animale tra istanze punitive e disciplina agroalimentare*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2021, p. 19 ss.

([11]) La modifica è in linea con la normativa europea e, più precisamente, con la Carta di Nizza (Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata -una prima volta- il 7 dicembre 2000 a Nizza e, una seconda volta, in una versione adattata, il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, da Parlamento, Consiglio e Commissione) che, all'art. 37, ha stabilito che «un livello elevato di tutela dell'ambiente e il

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

se pubblico su quello privato.
La libertà di avviare un'attività economica nell'ambito della filiera alimentare, potendosi articolare in molteplici iniziative (dal diritto di produrre cibo biologico[12] o contenente ogm; a Km zero, oppure, ancora, per la grande distribuzione organizzata, etc..), deve essere contemperata con altri interessi costituzionali potenzialmente confliggenti. In tal caso, è pacifico che le esigenze sanitarie (collettive e individuali), in quanto superiori, rappresentino -comunque- un limite all'attività economica privata che dovrà essere svolta nel rispetto dell'utilità sociale e dei fini ambientali, oltre che della sicurezza del singolo.
Dalle strategie programmate a livello globale e dal quadro legislativo in continua evoluzione emerge -evidentemente- la stretta connessione tra salute, sistema agroalimentare, ambiente e cambiamenti climatici[13], trattandosi di fattori che -inevitabilmente- si influenzano l'uno con l'altro. Produzioni e trasformazioni di prodotti agricoli che si realizzano nel rispetto dell'ambiente non garantiscono solo cibo nutrizionalmente sano, legato alle tradizioni locali, equo e accessibile a tutti, ma, anche, una bassa impronta in termini di uso del suolo, ridotte emissioni di carbonio e azoto, conservazione della biodiversità e degli ecosistemi. In considerazione del fatto che le risorse naturali ed energetiche della terra non sono illimitate, è necessario orientarsi verso un'economia sostenibile o «circolare[14]» (c.d. *blue economy*) che non solo le rispetti, ma le recuperi e le rigeneri, in funzione di uno sviluppo che punti al profitto senza danni per l'ambiente e per le generazioni future.

2.- Informazioni e trasparenza: a vent'anni dal reg. (CE) 178/2002, la normativa tutela efficacemente il consumatore?

La tematica della sicurezza, nelle sue principali declinazioni (degli approvvigionamenti, igienico-sanitaria, informativa), non può che essere riletta alla luce delle strategie perseguite a livello internazionale ed europeo che hanno, inevitabilmente, contribuito a modificare, pur con risultati -talvolta- incerti, la normativa emanata.
Tra gli aspetti fondamentali che attengono alla sicurezza, l'informazione ha sempre rivestito un ruolo di primaria importanza poiché, oltre a riguardare questioni igienico-sanitarie (sistema di tracciabilità), è funzionale a garantire scelte consapevoli anche ai fini della valutazione e prevenzione dei rischi derivanti da un uso normale o ragionevolmente prevedibile del prodotto. In questa direzione, come è ben noto, il legislatore europeo è intervenuto, inizialmente, con il Reg. (UE) 1169/2011, con cui ha operato un riassetto della normativa previgente e consolidato in un unico testo le precedenti norme di carattere generale sulla pubblicità, etichettatura (anche nutrizionale) e indicazione degli allergeni. Più in particolare, ha introdotto, tra l'altro, un sistema più complesso rispetto a quello individuato in precedenza dalla dir. 2000/13/CE sull'indicazione obbligatoria in etichetta del Paese d'origine o del luogo di provenienza[15] (eventualmente, anche dell'ingrediente

miglioramento della sua qualità devono essere integrati nelle politiche dell'Unione e garantiti conformemente al principio dello sviluppo sostenibile». Anche il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), all'art. 191, definisce la politica comunitaria con riferimento all'ambiente, individuando gli obiettivi da raggiungere.
([12]) L. Viganò, R. Meo, *Agricoltura biologica e sostenibilità nella programmazione 2023-2027*, in *Agriregionieuropa*, Numero Speciale – *Agricalabriaeuropa*, n. 2, Nov. 2021.
([13]) A. Lupo, *Diritto al cibo e cambiamenti climatici: quale futuro per la sicurezza alimentare globale?*, in q. *Riv*., www.rivistadirittoalimentare.it, n.1-2022, p. 54 ss.
([14]) F. De Leonardis, *Economia circolare: saggio sui suoi tre diversi aspetti giuridici. Verso uno Stato circolare?*, in *Dir. amm*., fasc. 1, 1 marzo 2017, p. 163.
([15]) R. Franco, *L'etichettatura dei prodotti alimentari: il 'luogo di provenienza', il 'paese d'origine', la 'sede dello stabilimento di produzione', la 'sede dello stabilimento di confezionamento'. L'anagramma di un problema senza fine?*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2019, p. 27 ss; F. Albisinni, *L'origine dei prodotti alimentari e la Corte di giustizia: un'irrisolta incertezza*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2020, p. 53.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

primario), nel caso in cui l'omissione possa indurre in errore (art. 26), secondo le modalità di cui al Reg. (UE) 775/2018[16]. Per quanto l'iniziale intento del legislatore fosse quello di tutelare ulteriormente il consumatore, il Reg. (UE) 1169/2011 ha sollevato, per la poca chiarezza, numerose perplessità e dubbi, rimasti ancora irrisolti (pure a seguito della emanazione del regolamento di esecuzione), che hanno alimentato dibattiti e controversie sulla sua reale portata informativa.

Non vi è dubbio, poi, che anche la comunicazione, se svolta nella prospettiva della sostenibilità (come proposto nell'ambito della strategia *From farm to fork*), può fornire un contributo fondamentale nella creazione di catene del valore circolari, attraverso l'implementazione di etichette *green*[17] (ad esempio, biodegradabili, compostabili e riciclabili) e imballaggi *eco-friendly*, progettati e realizzati con una gamma di materiali che generano meno rifiuti durante il loro ciclo di vita e che riducono le emissioni di anidride carbonica, con l'effetto di mitigare i cambiamenti climatici. Tuttavia, per quanto si tratti di strumenti e/o modelli auspicabili, risultano ancora incerte le modalità attraverso cui l'Unione Europea intenderà armonizzare la disciplina dell'etichettatura «sostenibile» dei prodotti alimentari, garantendo trasparenza ed evitando il rischio di «*green washing*[18]» (o c.d. ecologismo di facciata).

Il tentativo probabilmente più riuscito per aumentare il livello di trasparenza nella filiera alimentare è stato -nel tempo- posto in essere dal Reg. (UE) 625/2017[19] (abrogativo dei Regg. (CE) 854/204 e 882/2004) che, in un unico complesso testo normativo, comprende le disposizioni relative ai controlli sui prodotti alimentari, sulla salute e benessere degli animali, sulla sanità delle piante, sui prodotti fitosanitari, con un'area applicativa talmente ampia da interessare l'intero ciclo della vita, vegetale e animale, in una prospettiva sistemica[20].

La diffusione, almeno una volta all'anno, dei risultati dei controlli effettuati, nonché delle informazioni sul livello di conformità delle singole imprese (purché i criteri di *rating* siano oggettivi, equi, coerenti e pubblici) contribuisce a trasmettere ai consumatori sicurezze legate alla stabilità e trasparenza delle stesse ispezioni[21]. Rispetto al Reg. (CE) 178/2002, che legava l'informazione al rischio (art. 10), la novità del Reg. (UE) 625/2017 è rappresentata dal generale obbligo di informazione sui controlli effettuati, sui soggetti controllati e sulle non conformità rilevate, indipendentemente dalla esistenza di allarmi o pericoli per la salute (art. 11).

Non poche perplessità suscita, invece, la reale portata innovativa del più recente Reg. (UE)

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

([17]) B. Rocchi, M. Gabbai, *I consumatori e l'etichettatura ambientale dei prodotti alimentari: un'indagine esplorativa*, in *Agriregionieuropa*, anno 8, n. 30, Set 2012.

([18]) Nel quadro del Green Deal europeo e del nuovo piano d'azione per l'economia circolare, in data 30 marzo 2022, è stata presentata una proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio (COM(2022) 143 final) che modifica le direttive 2005/29/CE e 2011/83/UE per quanto riguarda la responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde mediante il miglioramento della tutela dalle pratiche sleali e dell'informazione. Le nuove regole presentate dalla Commissione europea mirano a proteggere meglio i consumatori contro le false dichiarazioni in materia di protezione dell'ambiente e introducono un divieto sul *greenwashing* e l'obsolescenza pianificata.

([19]) Il provvedimento in questione ha ampliato l'ambito di applicazione dei controlli che sono programmati con frequenza adeguata, in base alla valutazione del rischio; sono svolti senza preavviso; previsti in ogni settore e proporzionati alla grandezza e tipologia di attività. Tra le novità, ha introdotto la possibilità per l'operatore del settore alimentare di richiedere, a sue spese, una controperizia alle analisi e campionamenti effettuati dall'organo di controllo. Sul Reg. (UE) 625/2017, v. L. Carrara, *Dal Regolamento (UE) 2017/625 alle misure applicative unionali e nazionali: un percorso innovativo ma non concluso*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n.4-2020, p. 37 ss.

([20]) F. Albisinni, *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa, e globalizzazione*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n.1-2018, p. 16; G. Pisciotta, *Spunti per il dibattito sul Regolamento (UE) 2017/625: armonizzazione normativa e atti delegati*, ivi, p. 37 ss.

([21]) S. Carmignani, *Controlli e informazione al pubblico*, in q. *Riv.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n.1-2018, p.42.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

1381/2019[22], applicato dal 27 marzo 2021, che, nel ridisegnare il ruolo dell'EFSA nel processo di analisi del rischio[23], avrebbe dovuto incidere sulla necessità di una comunicazione[24] in linea con i più elevati standard di trasparenza dell'UE.

Tra le novità, emerge -per l'appunto- la necessità di fornire una comunicazione del rischio efficace ed efficiente, che sia trasparente, ininterrotta e inclusiva, assicurando l'opportuna partecipazione dei consumatori, delle imprese alimentari e mangimistiche, della comunità accademica e di tutte le parti interessate. Il Reg. (UE) 1381/2019, attraverso lo strumento del c.d. piano generale di comunicazione, volto a garantire un dialogo aperto tra gli attori coinvolti nel processo di analisi del rischio, mira ad accrescere la conoscenza e la comprensione di tutte le questioni che possono emergere, ivi comprese le eventuali divergenze nella valutazione scientifica, nonché ad assicurare la coerenza e la chiarezza nella formulazione delle raccomandazioni e delle decisioni per la gestione del rischio[25] stesso.

Il suddetto provvedimento, almeno ad una prima riflessione, sembra volere assegnare prevalenza alla trasparenza nella circolazione delle informazioni rispetto alla protezione di altri valori, quale quello alla riservatezza dell'imprenditore[26], a meno che quest'ultimo non dimostri che -dalla eventuale divulgazione di dati- deriverebbe un danno significativo per i suoi interessi[27]. In mancanza di una specificazione se la «significatività» debba essere intesa in una dimensione quantitativa (entità del danno) e/o qualitativa (natura del danno), emerge, tuttavia, come l'operatività dell'art. 39 del Reg. (CE) 178/2002, come modificato dall'art. 1 del Reg. (UE) 1381/2019, resti legata alla sussistenza di differenti soglie di rilevanza, suscettibili, pertanto, di molteplici interpretazioni[28], con l'effetto di penalizzare il diritto all'informazione del cittadino. Sotto altro aspetto, poi, tale diritto potrebbe risultare non pienamente garantito stante che il regolamento (UE) 1381/2019 sembra piuttosto perseguire la trasparenza attraverso la massima circolazione di dati, notizie, studi, pareri, senza poi preoccuparsi che sia verificata la effettiva comprensibilità delle comunicazioni in funzione di scelte consapevoli. Sorge concretamente la perplessità che il proposito di rafforzare le strate-

([22]) Reg. (UE) 2019/1381 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 relativo alla trasparenza e alla sostenibilità dell'analisi del rischio dell'Unione nella filiera alimentare, sul quale v. i contributi presentati nel corso del Convegno AIDA di Portici dell' 11-12 ottobre 2019, pubbl. in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2019 e n- 4-2019.

([23]) Il nuovo regolamento consente ai cittadini di avere accesso agli studi scientifici e alle informazioni presentate all'EFSA già nelle prime fasi del processo di valutazione del rischio; prevede che l'Autorità Europea sia messa al corrente di tutti gli studi commissionati in un dato settore e che le aziende -che presentano domande di autorizzazione- trasmettano tutte le informazioni attinenti; conferisce alla Commissione europea la possibilità di chiedere all'EFSA di commissionare studi ulteriori.

([24]) M. Ferrari, *Comunicazione del rischio e comunicazione scientifica: spunti per un'analisi interdisciplinare e comparata*, in q. *Riv*., www.rivistadirittoalimentare.it, n.3-2019, p. 62 ss.

([25]) Il Reg. (UE) 2019/1381 è stato emanato, tra l'altro, con l'obiettivo di chiarire la distinzione tra pericolo e rischio, percepita dal pubblico dei consumatori in maniera ambigua. Richiamando la definizione di cui all'art. 3 Reg. (CE) 178/2002, il pericolo (agente patogeno, sia esso chimico, biologico o chimico, contenuto in un alimento o in un mangime) è una situazione suscettibile di produrre un effetto nocivo per la salute, evolvendo verso un danno; il rischio è, invece, caratterizzato da un'ambivalenza in cui pericolo e danno costituiscono esiti ipotetici. Per un'analisi delle nuove definizioni di rischio e pericolo F. Albisinni, *Regulation (EU) 2017/625: Official Controls, Life, Responsibilities, and Globalization*, in *European Food and Feed Law Review*, 2019, 2, p. 118, 124-125; nonché Id., *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa, e globalizzazione*, cit., p. 11, 23-24.

([26]) L'art. 1 Reg. (UE) 1381/2019, nel modificare l'art. 39 del Reg. (CE) 178/2002, restringe il diritto alla riservatezza a nominate fattispecie quali il segreto su processi di fabbricazione, legami commerciali, informazioni sulle fonti di approvvigionamento o strategie commerciali, la composizione quantitativa.

([27]) Resta fermo che l'Autorità può -comunque- divulgare tali informazioni «qualora sia essenziale agire urgentemente per tutelare la salute umana, animale o l'ambiente» (art. 39, par. 4, lett. a).

([28]) In tal senso, S. Carmignani, *Trasparenza e analisi del rischio. Alcune osservazioni a margine del reg. (UE) 1381/2019*, in *Persona e Mercato*, 2021/1, p. 104, osserva che, privilegiare l'interpretazione comune o tecnica/statistica della significatività del danno, significa restringere o ampliare l'area di azione del diritto alla riservatezza. Sull'argomento, v. anche I. Canfora, *L'evoluzione delle regole europee sulla trasparenza: verso un sistema di «Sicurezza Alimentare 2.0»*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2020, p. 4 ss.; A. Germanò, *La trasparenza nella comunicazione del rischio: il Reg. 2019/1381*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2019, p. 102 ss.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

gie di comunicazione sia volto ad aumentare la credibilità dell'EFSA agli occhi dei consumatori, piuttosto che a tutelare effettivamente i loro diritti alla salute e all'informazione. Del resto, tale sensazione appare confermata anche dai considerando 12 e 18 del Reg. (UE) 1381/2019 che riconoscono rispettivamente come la trasparenza, oltre ad essere garanzia di indipendenza delle valutazioni scientifiche dell'Autorità, serva ad assicurare e migliorare la sostenibilità delle sue competenze nonché l'efficienza delle sue azioni. In questa prospettiva, sembra che la trasparenza delle comunicazioni sia diretta alla collettività dei consumatori solo nella misura in cui essa risulti funzionale agli interessi dell'Autorità Europea ed a riconoscerle maggiore legittimità nello svolgimento del suo ruolo. L'impressione è che il Reg. (UE) 1381/2019 soltanto apparentemente sia finalizzato a rendere più trasparenti le informazioni ed a migliorare la condivisione consapevole delle soluzioni accolte, nel rispetto di principi e scelte di indubbio rilievo collettivo. Il sospetto è che l'avere sottolineato il profilo della trasparenza sia -piuttosto- funzionale a sviare l'attenzione dalla gestione degli inevitabili conflitti di interesse tra imprese, soggetti coinvolti nella fase di gestione del rischio e consumatori, con la conseguenza che resterebbe ancora una volta penalizzato il diritto ad una informazione chiara, comprensibile e adeguata, e, dunque, l'effettività dell'intero provvedimento normativo[29].

3.- Segue –Codex Alimentarius e nuovi standard internazionali sull'igiene degli alimenti

Se la disciplina sulle informazioni ai consumatori e sulla trasparenza della filiera non sembra avere raggiunto risultati del tutto convincenti; più efficace, seppur non completamente esente da qualche criticità, appare la normativa emanata successivamente al Reg. (CE) 178/2002 con riguardo ai profili igienico-sanitari degli alimenti.
Sul punto, nuove indicazioni sono pervenute dal *Codex Alimentarius*[30] che ha sempre dettato linee guida standardizzate a livello internazionale che, per quanto volontarie, sono state e sono utilizzate come base per la legislazione sanitaria da adottare a livello nazionale. Non a caso, era stato inizialmente il suddetto *Codex* ad avere previsto il processo di analisi del rischio[31], poi recepito dal Reg. (CE) 178/2002 e divenuto uno dei principi fondamentali della legislazione alimentare europea.
Già a decorrere dal 2016, nei più importanti consessi in materia di sicurezza alimentare[32], si era avvertita la necessità di dovere ulteriormente intervenire per rendere le procedure di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti maggiormente efficaci sotto il profilo igienico sanitario, nonché per evitare che esse fossero volte a soddisfare solo apparentemente e teoricamente le richieste dei consumatori.
Nel mese di settembre 2020, la Commissione *Food Hygiene del Codex Alimentarius* ha pubbli-

(29) Sugli inevitabili limiti che il modello costituito dall'analisi del rischio continua a presentare, v. A. Jannarelli, *Trasparenza e sostenibilità nel sistema europeo della* Food Law *dopo il reg. 1381 del 2019*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2019, p. 12 ss.
(30) Il *Codex Alimentarius* è un'iniziativa congiunta dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) e dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS); ha il compito di proteggere la salute dei consumatori e di assicurare pratiche corrette nel commercio alimentare internazionale.
(31) Sull'argomento, v. L. Gradoni, *Commento all'art. 6 del regolamento 178/2002*, in IDAIC (a cura di), *La sicurezza alimentare nell'Unione europea (reg. n. 178/02/CE del Parlamento europeo e del Consiglio)*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2003, p. 198 ss.; L. Costato, *I principi fondanti il diritto alimentare*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2007, p. 12 ss.; Id., *Principi e requisiti generali della legislazione alimentare*, in L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, III, Torino, 2011, p. 41 ss.; F. Di Porto, *Regolazione del rischio, informazione e certezza giuridica*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2011, p. 34 ss.; L. Salvi, *L'analisi del rischio*, in L. Costato, P. Borghi, S. Rizzioli, V. Paganizza, L. Salvi, *Compendio di diritto alimentare*, Milano, CEDAM, X ed., 2022, p. 80 ss.
(32) Con Comunicazione (2016/C 278/01), la Commissione Europea ha fornito indicazioni per aggiornare i sistemi di gestione per la sicurezza alimentare riguardanti i programmi di prerequisiti (PRP) e le procedure basate sui principi del metodo HACCP. In Italia, sempre nello stesso anno, il team di ESI, insieme con l'allora Direttore della più importante Associazione di Categoria Statunitense (la GMA), il Dr. Brian Bedard, affrontava queste tematiche, pubblicando un articolo dal titolo *Cultura della sicurezza alimentare: comprenderla, implementarla, misurarla*, in *Alimenti&Bevande*, n. 4/2016.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

cato una nuova revisione del Codice di Buone Prassi relativo ai «Principi generali di igiene degli alimenti» (documento «CXC 1-1969-2020»). Oltre alla modifica generale del testo e della numerazione dei capitoli, è stato rivisto l'allegato al documento che si occupa del sistema HACCP e fornisce linee guida per la sua applicazione; introdotto il concetto di validazione del piano HACCP che, dopo essere stato implementato, dovrà essere verificato periodicamente; nonché, inserito un riferimento ad un documento del Codex per la ratifica delle misure di controllo[33].

Il documento revisionato ha sottolineato per la prima volta -in maniera netta ed incisiva- la distinzione esistente tra i programmi di prerequisiti (PRP) (inclusivi delle buone pratiche igieniche, agricole e di fabbricazione, di altre procedure come la formazione e la tracciabilità) e l'HACCP, chiarendo la relazione tra loro intercorrente come uno degli obiettivi della modifica stessa del *Codex*. Ha, tuttavia, proposto un approccio integrato tra la preventiva e preparatoria attuazione di tutti i prerequisiti e il successivo piano di autocontrollo che valuti i punti critici e ne definisca le modalità di gestione. Più precisamente, ha specificato che, per alcuni O.S.A., potrebbe essere sufficiente l'implementazione delle sole buone pratiche igieniche, la cui efficacia dipende da un'analisi dei pericoli (se -eventualmente- identificati) e dall'individuazione delle procedure di controllo. Nel caso in cui la loro applicazione -in base alla natura dell'alimento, del processo e degli effetti avversi potenziali sulla salute- dovesse risultare inadeguata a controllare o gestire il pericolo[34], sarà necessario lo sviluppo di un piano HACCP (come poi descritto nel secondo capitolo del documento) e, dunque, misure addizionali per monitorare i punti critici di controllo.

La Commissione *Food Hygiene*, nella nuova revisione del Codice di Buone Prassi, ha delineato, nel primo capitolo, i necessari controlli di igiene da attuare nelle fasi di produzione (compresa quella primaria), lavorazione, fabbricazione, preparazione, confezionamento, stoccaggio, distribuzione, vendita al dettaglio, servizi per la ristorazione e trasporto di alimenti e, se del caso, ulteriori misure specifiche. Nella sezione 2, dedicata per la prima volta alla produzione primaria, il *Codex* ha dettato linee guida sulla valutazione dell'idoneità dell'acqua utilizzata (ad esempio, per l'irrigazione delle colture e attività di risciacquo); sull'esclusione di siti contaminati; sull'uso appropriato di pesticidi e farmaci veterinari; sulla pulizia e manutenzione delle attrezzature per la raccolta o, ancora, su pratiche igieniche di mungitura. Procedure determinate sono state indicate -altresì- per le fasi di manipolazione, immagazzinamento e trasporto oltre che con riguardo al personale addetto (anch'esso potenziale fonte di contaminazione); nonché, relativamente alla costruzione e ubicazione di stabilimenti, impianti e attrezzature.

Pur se non sarà sempre possibile applicare tutte le disposizioni ad ogni situazione di produzione primaria[35] considerato che le attività coinvolte, per la loro tipologia, possono -talvolta- rendere difficile l'eliminazione e/o riduzione di alcuni rischi, sarà compito dell'O.S.A. prendere in considerazione l'idoneità dei provvedimenti da adottare in specifiche circostanze[36] per limitare al minimo il verificarsi di eventi negativi e il livello di pericolo nella catena alimentare. La necessità e/o adeguatezza di una misura, secondo le linee guida del *Codex*

([33]) *Guidelines for the Validation of Food Safety Control Measures* (CXG 69-2008).

([34]) L'implementazione delle sole GHP può risultare inidonea a garantire la sicurezza del prodotto a causa della complessità delle operazioni di lavorazione e/o dei rischi specifici associati al prodotto o al processo o legati a progressi tecnologici (ad esempio, estensione della durata di conservazione attraverso il confezionamento in atmosfera modificata) oppure, ancora, all'uso finale del prodotto (es. prodotti destinati a uno scopo dietetico).

([35]) P. Borghi, *La produzione primaria nel Reg. (CE) n. 852/2004*, in L. Costato, P. Borghi, S. Rizzioli, V. Paganizza, L. Salvi, *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 137 ss.

([36]) Le fasi di descrizione di ogni prodotto e del processo, le considerazioni relative all'efficacia delle GHP introdotte, il monitoraggio delle procedure e le eventuali azioni correttive devono essere svolte in modo tale da poter comprendere le reali necessità interne. Trattasi di aspetti che non erano stati chiaramente definiti nella precedente versione del Codex, ma soltanto accennati, e che -nell'attuale documento modificato- sono stati -invece- distinti e specificati.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

Alimentarius, presuppongono una valutazione della probabilità e della gravità del pericolo per stabilire i potenziali effetti dannosi per i consumatori, tenendo conto di qualsiasi conoscenza pertinente, comprese le informazioni scientifiche disponibili. Questo approccio consente un'applicazione flessibile delle misure igieniche, in funzione delle differenti operazioni della catena alimentare e dei gradi di rischio per la salute pubblica.
All'interno del Capitolo I, Sezione 7, rubricata «Controllo delle operazioni», il *Codex Alimentarius* revisionato descrive le pratiche e/o attività che dovrebbero essere svolte per garantire che le lavorazioni siano sotto controllo e suggerisce la predisposizione di sistemi per prevenire o ridurre al minimo la contaminazione degli alimenti da parte di microrganismi. Sul punto, la novità più rilevante, non considerata nella precedente versione del documento, è rappresentata -per l'appunto- da linee guida aggiuntive sulla gestione degli allergeni nella produzione alimentare, da integrare con l'adozione di un nuovo codice di prassi[37]. Il *Codex Alimentarius* raccomanda l'implementazione di controlli su materie prime e altri ingredienti all'atto del loro ricevimento, durante il loro trattamento e la conservazione, al fine di proteggere gli alimenti non contenenti allergeni dal contatto crociato non intenzionale mediante la pulizia e la pratica del cambio di linea e/o il sequenziamento temporale del prodotto.
Inoltre, al capitolo 2 del *Codex*, una prima sezione definisce i sette principi del sistema HACCP[38]; la seconda fornisce una guida generale per la sua applicazione, poi descritta in dodici fasi successive nella terza sezione, pur riconoscendo che la materiale e concreta esecutività del piano può variare a seconda delle circostanze e delle capacità dell'operatore del settore alimentare. Infine, il documento sottolinea per la prima volta come, per l'implementazione di un sistema HACCP efficace, sia necessaria -per tutti i tipi di aziende alimentari- la «consapevolezza» della direzione e l'impegno per la sicurezza alimentare.

4.- Il nuovo requisito della «cultura della sicurezza alimentare» in recepimento delle linee guida internazionali

Se è vero che la sicurezza alimentare non implica assenza di rischi ma impone di svolgere responsabilmente tutte le azioni necessarie a ridurne l'impatto sui consumatori, si intuisce come tale obiettivo sia più facilmente raggiungibile attraverso comportamenti consapevoli. Il concetto di «cultura della sicurezza alimentare» è stato -per la prima volta- elaborato dalla *Global Food Safety Initiative*[39] (GFSI) che l'ha definito come insieme dei "valori condivisi, opinioni e regole che influenzano la mentalità e il comportamento … attraverso e all'interno di un'organizzazione". Detto requisito è stato, poi, come già anticipato, riconosciuto dal *Codex Alimentarius* che -nella sua versione aggiornata- ha attribuito all'O.S.A. i compiti di costruire una «cultura positiva della sicurezza alimentare», di incoraggiare pratiche adeguate in tal senso e di diffonderle all'interno della propria impresa.
Recependo le linee guida internazionali e proseguendo il processo di aggiornamento e rettifica della normativa europea in materia di igiene degli alimenti, il recente regolamento (UE) 2021/382 ha modificato l'allegato II del Reg. (CE) 852/2004, con l'inserimento del capitolo XI bis, con cui ha reso obbligatoria la f*ood safety culture*[40]. Per l'effetto, tutti gli O.S.A. saranno chiamati ad aggiornare i propri piani di autocontrollo, includendo aspetti di cultura della sicurezza alimentare.

([37]) V. *The Code of Practice on Food Allergen Management for Food Business Operators* (CXC 80-2020).
([38]) P. Cane, *Codex Alimentarius. Come cambieranno i piani HACCP*, in *Alimenti&Bevande*, n. 2/2021
([39]) *Global Food Safety Initiative* (GFSI) è un'associazione *no profit* nata nel 2000 in Belgio dal *Consumer Good Forum*, costituito dai maggiori *retailers*, produttori e operatori del settore alimentare a livello mondiale.
Il suo ruolo è quello di approvare ed armonizzare norme e standard per la sicurezza, qualità e legalità alimentare a livello globale; nonché, di promuovere comportamenti corretti inerenti alla produzione di alimenti salubri.
([40]) F. Yiannis, *Food Safety Culture, Creating a Behavior-based Food Safety Management System*, Springer, 2009.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

La novità del concetto risiede nell'elemento della condivisione, considerato indispensabile in un sistema complesso in cui qualunque regola, opinione e/o valore possono essere percepiti in maniera diversa dal singolo e dall'insieme di persone che operano nell'ambito di un'azienda agroalimentare e che si influenzano reciprocamente, sia positivamente, sia negativamente.
L'O.S.A., primo depositario della cultura della sicurezza alimentare, chiamato a riconoscere i pericoli associati agli alimenti da lui prodotti, trasportati, stoccati, trasformati e/o venduti, al fine di garantire la loro idoneità al consumo, dovrà individuare gli *standard* qualitativi da raggiungere; stabilire e mantenere l'impronta che intende dare alla sua attività oltre che definire gli obiettivi per il breve e lungo periodo. Ciascun operatore ha, tuttavia, come è facile intuire, un approccio individuale nei confronti della sicurezza alimentare, maturato dalla propria cultura personale, dall'attitudine al rispetto delle regole, da esperienze personali pregresse, dall'ambiente che lo circonda, da fattori psicologici. Sarà, pertanto, compito della direzione aziendale comprendere e assimilare le aspettative maturate per poi renderle procedure operative attraverso l'elaborazione di un piano per la cultura della sicurezza alimentare. Muovendo dal contesto attuale dell'organizzazione aziendale[41], gli organismi apicali dovranno prevedere programmi di miglioramento; accertarne l'applicazione; eseguire periodici monitoraggi e riesami (su dati oggettivi, misurabili e verificabili) in considerazione delle finalità da perseguire; nonché, effettuare eventuali correttivi relativamente, ad esempio, a situazioni non ancora implementate. Evidentemente, per attuare efficacemente un piano per la cultura della sicurezza alimentare, non possono ritenersi sufficienti mere dichiarazioni di impegno da parte dell'O.S.A., essendo -piuttosto- necessario agire concretamente per sviluppare e mantenere un programma di coinvolgimento indirizzato a comportamenti virtuosi, da diffondere a tutti i collaboratori-dipendenti[42], cui fornire risorse, stimoli e linee guida da seguire. Più specificamente, a prescindere che si tratti di una piccola o grande impresa, gli obiettivi posti dalla direzione devono essere condivisi con tutti coloro che contribuiranno al raggiungimento degli stessi, attraverso metodi di comunicazione persuasivi, chiari e adatti per ogni destinatario, cui diventa -peraltro- indispensabile, offrire l'opportunità di esprimere un proprio punto di vista e proporre una propria soluzione.
In questa prospettiva, l'operatore del settore alimentare deve avere la capacità di analizzare, correggere, misurare i comportamenti al fine di migliorare le condotte dei lavoratori, nonché di aumentare la consapevolezza delle loro mansioni. È significativo -in proposito- come, nel *Codex Alimentarius*, la sezione 4, dedicata alla formazione e competenza, inserita -nella precedente versione- alla fine del documento, sia stata collocata subito dopo la progettazione degli impianti e prima della parte relativa all'HACCP. Modifica, questa, che sottolinea l'importanza fondamentale ricoperta dai programmi di formazione, addestramento e aggiornamento del personale addetto, del cui concreto svolgimento dovrà essere fornita prova con apposita documentazione. Sarà -poi- compito degli O.S.A. attestare il conseguimento da parte di tutte le componenti della struttura aziendale di un'adeguata cultura della sicurezza personale, di cui deve essere dimostrata la effettiva acquisizione. In concreto, il Reg. (UE) 2021/382 sottolinea l'importanza di recepire una maggiore consapevolezza (attraverso, ad esempio, una preventiva analisi dei pericoli associati a materie prime e altri ingredienti, al processo di

(41) Un primo passo per sviluppare un piano per la cultura della sicurezza alimentare è quello di definire ed esaminare la situazione attuale in cui si trova l'azienda e, soprattutto, il livello effettivo di maturità dei dipendenti. Un valido approccio in tal senso può essere quello di realizzare questionari interni attraverso domande anonime, ma specifiche; di valutare i reclami dei dipendenti; di analizzare il lavoro di squadra; di verificare gli esiti della formazione annuale; nonché, di misurare il grado di soddisfazione interna.
(42) C. Gallottini, B. Bedard, L. Jespersen, *La cultura della sicurezza alimentare. Nel comportamento dei dipendenti la vera opportunità di successo aziendale*, in *Alimenti&Bevande*, n. 4/2016.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

produzione e/o preparazione, nonché all'ambiente nel quale l'alimento è prodotto e/o maneggiato) che ognuno contribuisce a plasmare tramite la qualità intrinseca del servizio fornito e non più -come in passato- con l'accumulo di sterili procedure da archiviare accuratamente.
E ciò, fermo restando che detta consapevolezza non si consegue solo attraverso percorsi di formazione, dovendo i dipendenti percepire che il loro lavoro, oltre ad essere oggetto di valutazione, è -altresì- valorizzato, con la conseguenza che diventeranno fondamentali sistemi di supporto, quali quelli premiali, alle procedure di assunzione, ai canali di comunicazione ed alla loro frequenza.
A seconda delle situazioni, poi, per verificare la concreta implementazione della cultura della sicurezza alimentare, sarà necessario sviluppare strumenti di autovalutazione; un'indagine sul proprio livello di cultura, un'analisi dei gruppi omogenei dei lavoratori, il monitoraggio dei cambiamenti e del piano formativo per la loro correzione, implementabile da piccole, medie e grandi aziende.
Coinvolgendo trasversalmente l'intera organizzazione aziendale, il piano per la cultura alimentare dovrà essere adeguato alle diverse realtà, con la creazione di modelli differenti che tengano conto del contesto territoriale e delle dimensioni aziendali.
La cultura della sicurezza alimentare è oggi un requisito di conformità per le aziende che desiderano ottenere la certificazione secondo *standard* di riferimento GFSI[43]. Ciò implica che, per soddisfare i suddetti parametri, i programmi devono includere elementi di cultura della sicurezza alimentare (consistenti nell'impegno prioritario degli organi di direzione, nella comunicazione, formazione, *feedback* dei dipendenti e misurazione delle prestazioni sulle attività relative alla sicurezza alimentare) e, per l'effetto, devono essere sottoposti a valutazione. Adottare attività di miglioramento della cultura aziendale è uno dei fattori più importanti per il successo di una organizzazione e diventa un'arma fondamentale anche per vincere la «guerra» dei mercati.

5.- La normativa europea modifica la disciplina sulla gestione degli allergeni

In considerazione della rilevante incidenza di allergie sulla popolazione mondiale, il recente Reg. (UE) 382/2021, facendo proprie le indicazioni del *Codex Alimentarius*, ha integrato la normativa sugli allergeni alimentari, su cui -per altri aspetti- era già intervenuto in precedenza il legislatore europeo[44].
La presenza accidentale di un allergene in un prodotto alimentare è un pericolo che le imprese sono tenute ad affrontare nell'ambito del proprio sistema HACCP, attraverso la definizione e implementazione di un'attenta procedura di gestione del rischio[45], tanto è vero che, se l'allergene non è dichiarato in etichetta, l'impresa ha l'obbligo di attivare le procedure di ritiro e di richiamo (art. 19 Reg. (CE) 178/2002). Con il Reg. (UE)

([43]) Tra le certificazioni riconosciute da GFSI, si indicano BRCGS (*Brand Reputation through Compliance*) che assicura la qualità e la sicurezza dei prodotti alimentari proposti ai consumatori dai fornitori e dai rivenditori della GDO; FSSC 22000, basata sulla norma ISO 22000, che si rivolge -in particolare- alla produzione di alimenti, mangimi e imballaggi, nonché ai settori dello stoccaggio e della distribuzione, della ristorazione e della vendita all'ingrosso; SQF (*Safe Quality Food*); GLOBALGAP, richiesta da molte aziende della Grande Distribuzione Organizzata europee per offrire ai consumatori e al mercato prodotti di qualità, in particolare quelli ortofrutticoli, sicuri e con rintracciabilità documentata; IFS (*International Food Standard*) che ha lo scopo di favorire l'efficace selezione dei fornitori *food* a marchio della GDO, sulla base della loro capacità di offrire prodotti sicuri, conformi alle specifiche contrattuali e ai requisiti di legge.
([44]) Sulla direttiva 2003/89/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 10 novembre 2003 (successivamente abrogata dal Reg. (UE) 1169/2011), v. A. Germanò, *La normativa di riferimento sugli ingredienti allergenici e sull'obbligo della loro etichettatura*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, I, p. 378 ss.; M. P. Ragionieri, *La disciplina degli allergeni negli alimenti*, in L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (diretto da), *Trattato di diritto agrario*, III, Torino, 2011, p. 141 ss.
([45]) Cfr., in proposito, «Allergie alimentari e sicurezza del consumatore», Documento di indirizzo e stato dell'arte 2018 redatto dal Ministero della Salute.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

1169/2011[46], il legislatore, modificando la previgente disciplina in materia, ha -poi- definito i requisiti in materia di etichettatura degli allergeni, adottando -anche sotto il profilo informativo- ulteriori cautele in favore dei consumatori[47].

A completamento del suddetto quadro normativo, il recente Reg. (UE) 382/2021 ha regolamentato i controlli per impedire contaminazioni incrociate quando un allergene è inavvertitamente trasferito da un alimento che lo contiene ad uno che ne è privo. Il provvedimento, nel modificare sia l'allegato I al Reg. (CE) 852/04, con l'aggiunta nella parte A, sezione II, del punto 5 *bis*[48]; sia l'allegato II, con l'inserimento, al capitolo IX, del punto 9[49], ha così dettato norme igieniche relative alla gestione di quelle sostanze o prodotti che provocano allergie o intolleranze di cui all'allegato II del Reg. (UE) n. 1169/2011[50]. Più precisamente, le nuove disposizioni hanno stabilito che le attrezzature, i veicoli e/o i contenitori impiegati per la raccolta, il trasporto o il magazzinaggio nonché per le successive fasi di trasformazione e distribuzione di prodotti contenenti allergeni non devono essere utilizzati per le medesime attività riguardanti alimenti anallergici, a meno che non siano stati preventivamente puliti e controllati e sia stata verificata l'assenza di eventuali residui visibili di tali sostanze.

Le suddette prescrizioni, pertanto, impongono -per la prima volta- all'O.S.A. di adottare tutte le cautele necessarie per evitare la contaminazione crociata tra ingredienti/alimenti allergenici e non,

([46]) Il regolamento (UE) 1169/2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, definisce i requisiti in materia di etichettatura degli allergeni (il cui elenco è indicato nell'allegato II dello stesso reg.) nel caso di prodotti preimballati (articolo 21) e non (art. 9, paragrafo 1, lettera c), e art. 44). Tale segnalazione è fondamentale al fine di tutelare la salute dei consumatori e la mancata applicazione di tale informazione costa alle aziende sia in termini di ritiro dal mercato del prodotto in oggetto, sia a livello di sanzione pecuniaria. In un alimento preimballato, gli allergeni devono essere indicati in etichetta attraverso un carattere distintivo (grassetto, maiuscolo, sottolineato, colorato) rispetto a quello impiegato per gli altri ingredienti. Spetta all'O.S.A. scegliere il modo più appropriato di rappresentazione, valutando globalmente il *packaging* in questione e scegliendo una modalità di evidenziazione adeguata.

([47]) G. Salito, *Alimentazione (in)consapevole e rischi per il soggetto allergico*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n.1-2020, p. 65 ss.

([48]) Il punto 5*bis* recita testualmente: «Le attrezzature, i veicoli e/o i contenitori utilizzati per la raccolta, il trasporto o il magazzinaggio di sostanze o prodotti che provocano allergie o intolleranze di cui all'allegato II del regolamento (UE) n. 1169/2011 non devono essere utilizzati per la raccolta, il trasporto o il magazzinaggio di alimenti che non contengono tali sostanze o prodotti a meno che tali attrezzature, veicoli e/o contenitori non siano stati puliti e controllati almeno per verificare l'assenza di eventuali residui visibili di tali sostanze o prodotti».

([49]) Ai sensi del punto 9: «Le attrezzature, i veicoli e/o i contenitori utilizzati per la trasformazione, la manipolazione, il trasporto o il magazzinaggio delle sostanze o dei prodotti che provocano allergie o intolleranze, di cui all'allegato II del regolamento (UE) n. 1169/2011, non devono essere utilizzati per la trasformazione, la manipolazione, il trasporto o il magazzinaggio di prodotti alimentari che non contengono tali sostanze o prodotti, a meno che tali attrezzature, veicoli e/o contenitori non siano stati puliti e controllati almeno per verificare l'assenza di eventuali residui visibili di tali sostanze o prodotti».

([50]) I 14 principali allergeni che devono essere identificati qualora impiegati nella preparazione degli alimenti, di cui all'II del Reg. (UE) 1169/2011 sono: 1) Cereali contenenti glutine, vale a dire: grano (tra cui farro e grano khorasan), segale, orzo, avena o i loro ceppi ibridati e prodotti derivati, tranne: sciroppi di glucosio a base di grano, incluso destrosio; maltodestrine a base di grano; sciroppi di glucosio a base di orzo; cereali utilizzati per la fabbricazione di distillati alcolici, incluso l'alcol etilico di origine agricola. 2) Crostacei e prodotti a base di crostacei. 3)Uova e prodotti a base di uova. 4) Pesce e prodotti della pesca, tranne: gelatina di pesce utilizzata come supporto per preparati di vitamine o carotenoidi; gelatina o colla di pesce utilizzata come chiarificante nella birra e nel vino. 5) Arachidi e prodotti a base di arachidi. 6) Soia e prodotti a base di soia, tranne: olio e grasso di soia raffinato; tocoferoli misti naturali (E306), tocoferolo D-alfa naturale, tocoferolo acetato D-alfa naturale, tocoferolo succinato D-alfa naturale a base di soia; oli vegetali derivati da fitosteroli e fitosteroli esteri a base di soia; estere di stanolo vegetale prodotto da steroli di olio vegetale a base di soia. 7) Latte e prodotti a base di latte (incluso lattosio), tranne: siero di latte utilizzato per la fabbricazione di distillati alcolici, incluso l'alcol etilico di origine agricola. 8) Frutta a guscio, vale a dire: mandorle (Amygdalus communis), nocciole (Corylus avellana), noci (Juglans regia), noci di acagiù (Anacardium occidentale), noci di pecan [Carya illinoinensis (Wangenh.) K. Koch], noci del Brasile (Bertholletia excelsa), pistacchi (Pistacia vera), noci macadamia o noci del Queensland (Macadamia ternifolia), e i loro prodotti, tranne per la frutta a guscio utilizzata per la fabbricazione di distillati alcolici, incluso l'alcol etilico di origine agricola. 9) Sedano e prodotti a base di sedano. 10) Senape e prodotti a base di senape. 11) Semi di sesamo e prodotti a base di semi di sesamo. 12) Anidride solforosa e solfiti in concentrazioni superiori a 10 mg/kg o 10 mg/litro in termini di SO2 totale da calcolarsi per i prodotti così come proposti pronti al consumo o ricostituiti conformemente alle istruzioni dei fabbricanti. 13) Lupini e prodotti a base di lupini. 14) Molluschi e prodotti a base di molluschi. Ovviamente, moltissime altre sostanze possono causare reazioni allergiche o pseudo tali, ma, a livello legislativo, queste non vengono riconosciute come allergeni comuni in Europa e, pertanto, non indicabili in etichetta come allergeniche.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

con l'obbligo (soprattutto in stabilimenti non esclusivamente dedicati alla fabbricazione di un singolo prodotto) di inserire nei piani per l'autocontrollo e per l'HACCP le procedure di pulizia al fine di poter verificare efficacemente gli eventuali punti critici.

Per quanto il Reg. (UE) 2021/382 si sia posto l'obiettivo di ridurre e/o eliminare le possibilità di contaminazioni crociate, le recenti previsioni sono suscettibili di critiche e perplessità laddove prescrivono procedure che sembrano garantire soltanto l'assenza di eventuali residui visibili di ingredienti e/o sostanze allergeniche. La sensazione, almeno ad una prima riflessione, è che la gestione degli allergeni sia stata affrontata e regolamentata dal legislatore europeo con superficialità, affidando a un mero e «sbrigativo» controllo visivo la pulizia di attrezzature, veicoli e contenitori a uso promiscuo da residui che potrebbero provocare allergie o intolleranze.

Nella formulazione delle norme, sarebbe stato auspicabile (considerata la rilevanza della questione!) che il legislatore, anziché limitarsi ad un enunciato generico, avesse previsto misure più specifiche, controlli più scrupolosi ed avesse sanzionato in maniera più incisiva inosservanze e/o non conformità. Diversamente, l'impressione è che le disposizioni siano rimaste appena accennate (ma, non dettagliate -di fatto- nei contenuti), lasciando all'operatore del settore alimentare la discrezionalità e l'autonomia di assumersi la responsabilità delle proprie azioni, in ragione della propria cultura personale, delle proprie conoscenze e convinzioni, tramite la predisposizione di un piano HACCP adeguato alle esigenze ed alle dimensioni aziendali. Il legittimo dubbio è che -a seguito di una non meglio identificata pulizia- la mera ispezione visiva (rapida e senza costi aggiuntivi) non garantisca né i consumatori, né lo stesso O.S.A., il quale -in caso di eventuale contaminazione crociata- resterebbe, comunque, esposto a gravi responsabilità, sanzionabili penalmente. Sotto un profilo strettamente pratico, infatti, l'operatore del settore alimentare potrà avere certezza dell'assenza di residui e/o contaminanti solo dopo avere, innanzi tutto, pianificato le modalità con cui effettuare le procedure di pulizia su attrezzature, contenitori e veicoli; nonché, predisposto (sulla base della valutazione del rischio, della tipologia di prodotto e della sua destinazione d'uso) un piano di campionamento efficace, individuando i parametri da ricercare oltre che i metodi di prova e la frequenza con cui condurre l'analisi. Pertanto, in mancanza di una previsione normativa specifica, in base ai principi dell'autocontrollo, un operatore del settore alimentare potrà essere considerato responsabile se sceglierà di sobbarcarsi oneri aggiuntivi (pur se le disposizioni accennano a semplici controlli visivi) per svolgere -comunque- analisi e/o test anche rapidi[51] che consentirebbero di ottenere in poco tempo una risposta qualitativa (positiva/negativa) o quantitativa sulla presenza o meno di allergeni sulle superfici interessate durante i cambi di produzione.

L'approvazione e validazione delle procedure di pulizia e campionamento garantirebbero, inoltre, la conformità del prodotto ottenuto alle regole di etichettatura degli alimenti e tutelerebbero, conseguentemente, i consumatori pure sotto il profilo della corretta informazione. Avuto riguardo a detto aspetto, occorre ricordare che, anche se esiste l'obbligo di dichiarare nell'etichetta qualsiasi ingrediente in grado di causare allergie[52], un vincolo simile non è stato introdotto per segnalare il possibile contatto accidentale con un prodotto

([51]) Tamponi superficiali possono validare l'efficacia delle procedure di pulizia ed essere effettuati, pertanto, sulle attrezzature ed impianti sottoposti a lavaggio dopo la produzione di un alimento contenente allergeni e prima della produzione di un altro che non li comprende. Sarebbe buona norma, inoltre, verificare periodicamente anche il rispetto delle procedure di igiene del personale (mani e vestiario) al fine di tenere sotto controllo il pericolo di contaminazioni crociate da allergeni potenzialmente introdotti dall'esterno.

([52]) L'etichettatura precauzionale, prevista in caso di allergeni intenzionalmente utilizzati nei prodotti alimentari, è utilizzata per gli allergeni normati (le 14 categorie riportate nel Reg. (UE) 1169/11), per i quali manca un prefissato valore analitico entro il quale mantenere la concentrazione di un allergene e ritenere l'alimento sicuro anche per i consumatori allergici.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

che contiene un allergene[53]. L'uso dell'etichettatura precauzionale per gli allergeni potenzialmente presenti negli alimenti a causa di una contaminazione crociata, infatti, non è stata esplicitamente regolamentata, ma applicata -a tutt'oggi- in pochi Paesi (ad es., Svizzera, Giappone, Argentina, Sud Africa) su base volontaria e senza una guida chiara. Per quanto il sistema di gestione degli allergeni che ogni impresa alimentare ha l'obbligo di osservare nel rispetto della sicurezza alimentare non possa essere sostituito da forme di etichettatura precauzionale, queste ultime dovrebbero essere utilizzate obbligatoriamente ed esclusivamente nei casi in cui il rischio di una loro presenza involontaria sia concreto[54].

In mancanza di un approccio armonizzato (che potrebbe essere basato sul principio della tolleranza zero o, piuttosto, sul rischio), è auspicabile una regolamentazione e standardizzazione delle informazioni precauzionali in tempi brevi, nonché la definizione di limiti previsti per legge che assicurino la salute dei consumatori, consentendo alle imprese di indicare chiaramente la presenza o meno di un determinato allergene nei propri prodotti. L'obiettivo che dovrebbe essere raggiunto a livello europeo, per quanto estremamente ambizioso, è di individuare dei parametri minimi, da stabilire univocamente[55] in relazione alle singole sostanze allergiche, oltre i quali sarebbe legittimo l'uso di una dicitura e/o etichettatura precauzionale. E ciò, fermo restando che se, per un verso, l'accettazione di un termine di riferimento[56] aiuterebbe a valutare le tecniche analitiche di rilevazione degli allergeni; per altro, rischierebbe seriamente di escludere la protezione di ogni individuo in occasione di una reazione allergica. Tema, questo, discusso dalla Commissione che, nei propri lavori, si è posta l'obiettivo di trovare il giusto equilibrio tra ridurre al minimo le allergie e limitare inutilmente le scelte dei consumatori.

6.- Segue – La redistribuzione degli alimenti nel diritto dell'UE

Il Reg. (UE) 382/2021 ha, infine, disciplinato le condizioni di redistribuzione degli alimenti, allineandosi ai programmi internazionali ed europei che hanno individuato nel passaggio da un'economia lineare ad un modello circolare[57] un prerequisito fondamentale per raggiungere gli obiettivi di neutralità climatica sanciti dal Green Deal, nonché quelli di sostenibilità fissati da Agenda 2030. Punto cruciale della strategia *From farm to fork* è, per l'appunto, la limitazione degli sprechi alimentari[58]; una priorità, questa, legata -tra l'altro- sia a esigenze di *food security*, tanto da essere stata inserita in Agenda 2030 all'Obiettivo 12.3; sia a

(53) La dicitura «può contenere …» oppure «prodotto in uno stabilimento in cui si utilizza …», seguita dallo specifico allergene, ovvero forme di c.d. etichettatura precauzionale che avvertono il consumatore della possibile presenza di un allergene, sono utilizzate dai produttori come «campanello d'allarme» per i soggetti allergici, spostando, di fatto, l'onere della valutazione del rischio (proprio dell'O.S.A.) sui consumatori stessi, con la conseguenza di generare incertezza, confusione e potenzialmente anche sottovalutazione del rischio.

(54) Un tentativo di sviluppare un approccio razionale per guidare i produttori nella direzione di una corretta etichettatura potrebbe essere quello di stabilire dosi di riferimento per alimenti comunemente allergenici, attraverso lo studio di un modello statistico dose-distribuzione delle soglie di reazioni, combinando i dati di pazienti inclusi in studi relativi a test di scatenamento con alimenti.

(55) Attualmente, la dicitura da dover riportare non è definita legalmente anche se ne sarà codificata una a livello comunitario secondo quanto previsto dall'art. 36 del Reg. (UE) 1169/2011 che stabilisce come sia demandata alla Commissione l'adozione di atti di esecuzione in riferimento alle «informazioni relative alla presenza eventuale e non intenzionale negli alimenti di sostanze o prodotti che provocano allergie o intolleranza».

(56) Riuscire a fissare un parametro minimo potrebbe, inoltre, essere opportuno per definire *claim* utili a vantare una non presenza dell'allergene. Ad esempio, per i senza glutine è stato fissato un parametro di 20 mg/kg di glutine e, pertanto, sotto tale soglia, si può vantare l'assenza di tale sostanza.

(57) L. Arata, S. Coderoni, *Le sfide dell'economia circolare per il settore agricolo*, in *Agriregionieuropa* Numero Speciale – *Agricalabriaeuropa*, n. 2, Nov. 2021.

(58) L. Giacomelli, *Diritto al cibo e solidarietà. Politiche e pratiche di recupero delle eccedenze alimentari*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, Fasc. 1/2018 del 10 gennaio 2018, p. 14.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

finalità economiche e sociali, consistendo nel recupero e nella ridistribuzione delle eccedenze[59] attraverso il meccanismo delle donazioni che, tuttavia, devono essere gestite anche sotto il profilo della sicurezza igienico-sanitaria. Su questa tematica, il punto di partenza sono stati i pareri scientifici resi dall'EFSA, su richiesta della Commissione Europea, dedicati a supportare le realtà che -in tutta Europa- desiderano, ormai da molti anni, incrementare le donazioni alimentari delle eccedenze[60]. Un primo parere, datato 2 marzo 2017, era destinato a piccoli rivenditori (macellerie, negozi di generi alimentari, panetterie, pescherie e gelaterie); mentre, un secondo, del 7 novembre 2018, era rivolto a un pubblico più ampio, includendo anche supermercati, bar e ristoranti. L'EFSA ha così raccomandato l'adozione di misure supplementari in materia di igiene, volte a verificare che il cibo donato sia sicuro[61] sulla base di parametri ulteriori quali la durata di conservazione; il mantenimento della catena del freddo; la trasparenza delle comunicazioni tra donatore e ricevente. In concreto, l'Autorità Europea ha sviluppato un approccio abbastanza semplificato volto ad agevolare le donazioni degli alimenti in sicurezza (soprattutto, da parte dei piccoli dettaglianti), senza subordinarle all'approfondimento di eventuali pericoli biologici, chimici e fisici che avrebbero potuto -diversamente- rappresentare un disincentivo per una pratica dall'importante valore sociale oltre che preziosa per ridurre gli sprechi[62].

In questa prospettiva, il Reg. (UE) 2021/382, nel modificare l'allegato II del Reg. (CE) 852/2004, ha inserito il capitolo V *bis*, con cui ha regolamentato le condizioni secondo cui gli O.S.A. possono ridistribuire alimenti a fini di donazione alimentare[63] dopo avere -sotto la loro responsabilità- adempiuto all'obbligo di verifiche sistematiche che gli stessi non siano dannosi per la salute e adatti al consumo umano conformemente all'articolo 14, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 178/2002. Qualora l'esito di tale controllo sia positivo e/o soddisfacente, gli operatori del settore potranno, quindi, ridistribuire: gli alimenti ai quali si applica una data di scadenza (art. 24 Reg. (UE) n. 1169/2011), prima della scadenza di tale data; i prodotti con un termine minimo di conservazione

(59) Sono considerate eccedenze alimentari i prodotti alimentari, agricoli e agro-alimentari che, fermo restando il mantenimento dei requisiti di igiene e sicurezza del prodotto, sono invenduti o non somministrati per carenza di domanda; ritirati dalla vendita in quanto non conformi ai requisiti aziendali di vendita; rimanenze di attività promozionali; prossimi al raggiungimento della data di scadenza; rimanenze di prove di immissione in commercio di nuovi prodotti; invenduti a causa di danni provocati da eventi meteorologici; invenduti a causa di errori nella programmazione della produzione; non idonei alla commercializzazione per alterazioni dell'imballaggio secondario che non inficiano le idonee condizioni di conservazione.

(60) La legge 19 agosto 2016, n. 166, «Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi», in G.U. - Serie Generale, n. 202, del 30 agosto 2016, detta anche legge Gadda, ha fatto sì che l'Italia si adeguasse agli altri Stati europei in materia di sprechi alimentari, intesi come l'insieme dei prodotti alimentari scartati dalla catena agroalimentare per ragioni commerciali o estetiche, ovvero per prossimità della data di scadenza, ancora commestibili e potenzialmente destinabili al consumo umano o animale e che, in assenza di un possibile uso alternativo, sono destinati a essere smaltiti. La legge prevede sia interventi per la riduzione degli sprechi nelle fasi di produzione, trasformazione, distribuzione e somministrazione di prodotti alimentari in surplus, attraverso sgravi fiscali per chi li recupera e/o dona ai fini di solidarietà sociale; sia agevolazioni per chi contribuisce alla limitazione degli impatti negativi sull'ambiente e sulle risorse naturali con azioni volte a ridurre la produzione di rifiuti e a promuovere il riuso e il riciclo dei prodotti.

(61) L'EFSA ha elaborato un sistema di diagrammi a flusso (divisi in due sezioni che riguardano, una, il donatore, e, l'altra, il ricevente) che, in funzione di una donazione garantita dei cibi, guidano, passaggio dopo passaggio, il rivenditore verso una conservazione corretta, un calcolo dei tempi di stoccaggio adeguati, modalità con cui impacchettare e trasportare il cibo. Per ciascuna fase, sono individuati alcuni rischi da attenzionare: la possibile contaminazione allergica se l'alimento non viene riposto in contenitori puliti e separati dagli elementi allergici; oppure, se un cibo -che va conservato congelato- viene riposto a una temperatura inadeguata. Inoltre, il parere scientifico prevede anche l'utilizzo di alcune tabelle generiche da riempire -di volta in volta- con le caratteristiche dell'alimento in eccedenza che si intende redistribuire.

(62) V. Giannetti, G. Livi, *L'impegno contro lo spreco alimentare: un'opportunità di cambiamento per la sostenibilità globale*, in *Agriregionieuropa*, Numero Speciale - *Agricalabriaeuropa* n. 2, Nov. 2021; S. Arcuri, F. Galli, G. Brunori, *Lotta allo spreco, assistenza alimentare e diritto al cibo: punti di contatto e controversie*, in *Agriregionieuropa*, anno 12, n. 45, Giu. 2016.

(63) S. Busetti, *La politica di contrasto allo spreco di cibo: alcune considerazioni sul perché e come può funzionare*, in *Agriregionieuropa*, Numero Speciale - *Agricalabriaeuropa* n. 2, Nov. 2021.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

(art. 2, paragrafo 2, lettera *r*), Reg. (UE) n. 1169/2011), fino a tale data e successivamente; gli alimenti per i quali non è richiesto un termine minimo di conservazione (conformemente all'allegato X, punto 1, lettera *d*), Reg. (UE) n. 1169/2011), in qualsiasi momento.

Gli operatori che si dedicano alla fase di manipolazione dovranno, invece, tenere conto -ai fini della ridistribuzione- dei seguenti elementi: termine minimo di conservazione o data di scadenza, assicurandosi che la durata residua sia sufficiente per la sicurezza del prodotto e del conseguente uso da parte del consumatore finale; integrità dell'imballaggio, se opportuno; corrette condizioni di magazzinaggio e trasporto, compresi i requisiti applicabili in materia di temperatura; data di congelamento; condizioni organolettiche; garanzia di rintracciabilità conformemente al regolamento di esecuzione (UE) n. 931/2011[64] della Commissione, nel caso di prodotti di origine animale.

Concretamente, per le merci immesse sul mercato che non siano destinate alla vendita al dettaglio, fatta eccezione per i prodotti con norme di *shelf life* specifiche (ad esempio uova fresche, latte pastorizzato etc.), l'O.S.A. potrà stabilire un prolungamento della durabilità[65] laddove disponga di dati adeguati che tengano conto della natura dell'alimento stesso, delle modalità di conservazione previste e di consumo. L'operatore, più specificatamente, dovrà impostare un sistema di controllo dei possibili punti critici di decadimento qualitativo del prodotto e verificare se, ed in che modo, fattori esterni (ossigeno, luce, umidità, etc.) possano innescare reazioni di tipo degradativo e/o modificazioni impercettibili, ma, comunque, accettabili sul piano dell'impiego.

L'assegnazione di una nuova durabilità ad un prodotto alimentare, oltre a dover avvenire prima della data di scadenza, dovrà, in ogni caso, essere segnalata sull'etichetta come da Reg. (UE) n. 1169/2011 (o, in assenza di questa, sui documenti commerciali, come specificato dal d.lgs. 231/2017[66]). E ciò, fermo restando che i prodotti alimentari per i quali è stata protratta la possibilità di consumo potranno essere destinati solo al commercio nazionale.

Occorre precisare che, già dalla fine del 2021[67], ha trovato applicazione anche in Italia la c.d. «etichetta consapevole», un'iniziativa di «*Too Good To Go*[68]», nata in Danimarca nel 2015, lanciata in altri 12 paesi Europei, e diventata una delle più diffuse applicazioni contro lo spreco alimentare. Si tratta della dicitura «spesso buono oltre» che, ad integrazione della classica etichetta, serve ad indicare che i prodotti su cui è apposta sono -comunque- commestibili anche oltre il termine minimo di conservazione. L'etichetta consapevole presuppone l'utilizzo di alcuni simboli che inviteranno i consumatori a guardare, ad annusare o ad assaggiare i cibi prima di buttarli, in quanto

(64) Reg. di esecuzione (UE) n. 931/2011 della Commissione del 19 settembre 2011 relativo ai requisiti di rintracciabilità fissati dal regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio per gli alimenti di origine animale.

(65) In merito alla durabilità (limite massimo entro il quale è consigliabile consumare un alimento), il Ministero della Salute aveva già fornito delle indicazioni sulla «Rideterminazione *shelf life* dei prodotti alimentari e congelamento carni fresche», in un primo tempo, con circolare prot. n. 0012957 – P – 09 aprile 2020; successivamente, in occasione della pandemia, con nota del 02 aprile 2021.

(66) D.lgs. 15 dicembre 2017, n. 231, Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (UE) n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori e l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del medesimo regolamento (UE) n. 1169/2011 e della direttiva 2011/91/UE, ai sensi dell'articolo 5 della legge 12 agosto 2016, n. 170 «Legge di delegazione europea 2015».

(67) In Italia, nel 2021, l'iniziativa è partita con 11 *partners* (Bel Group, Fruttagel, Granarolo, Gruppo VéGé, La Marca del Consumatore, NaturaSì, Nestlé, Raineri, Raspini Salumi, Salumi Pasini, Wami) che hanno aggiunto l'etichetta al proprio *packaging*, veicolando il messaggio su 10 milioni di prodotti. Per il 2022, è stato previsto il raddoppio, puntando a raggiungere 50 milioni di confezioni grazie all'adesione di ABBI Group, Biova Project, Cameo, Circular Food, Delicatesse, Eridania, Ferrarini, Gruppo Montenegro, Mielizia, Olio Viola, Roncadin, Vallé.

(68) Nella stessa direzione, si è attivata anche la Confesercenti che, nel febbraio 2020, ha presentato una propria piattaforma trasparente per aiutare le piccole realtà a gestire gli sprechi e distribuire l'invenduto. Si tratta di *BitGood* che ha il compito di mettere in relazione donatori e associazioni sui singoli territori per innescare un circolo virtuoso che si integra con gli sforzi delle grandi aziende. Cittadini, esercenti e istituzioni, dunque, devono agire insieme contro gli sprechi e a sostegno di chi ha più bisogno.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

molti prodotti, pur potendo subire cambiamenti a livello di sapore e di odore, potranno essere consumati senza alcun pericolo.
Nell'intrapreso percorso di transizione ecologica, le riduzioni di esternalità negative, di sprechi alimentari e di rifiuti, sono indispensabili per limitare la pressione sulle risorse naturali e per realizzare uno sviluppo sostenibile. Si tratta, evidentemente, di un passaggio complesso e graduale che implica il coinvolgimento di tutti gli attori della filiera, oltre che investimenti in termini di ricerca e di implementazione, fondamentali per garantire una circolarità che coniughi efficienza economica, sostenibilità ambientale e inclusione sociale.

7.- Il Piano Strategico Nazionale delude le aspettative per un sistema agroalimentare sicuro e correlato ad un ambiente sostenibile. Riflessioni conclusive

L'esigenza di adeguarsi tempestivamente ai programmi internazionali ed europei oltre che la necessità di coniugare i complessi aspetti della sicurezza igienico-sanitaria degli alimenti, della trasparenza e della sostenibilità, hanno indotto il legislatore ad intervenire -forse, troppo affrettatamente- con provvedimenti che, per quanto indirizzati a realizzare interessi meritevoli di tutela (protezione della salute dei consumatori, tutela dell'ambiente, transizione ecologica, etc..), non hanno soddisfatto pienamente le aspettative auspicate. La sensazione è che molte delle innumerevoli disposizioni susseguitesi nei vent'anni ormai trascorsi dall'emanazione del Reg. (CE) 178/2002 non sempre siano state adeguatamente ponderate, complicando ulteriormente il quadro normativo già esistente, oppure, talvolta, lasciando irrisolti parecchi dubbi sotto il profilo strettamente attuativo. Spesso, i provvedimenti emanati si prestano ad ambiguità per la genericità del dettato normativo o per la sua lacunosità e incompletezza, o ancora per l'oscurità del linguaggio, creando insicurezze di ordine interpretativo e applicativo. Il dato che sembra emergere e che, per certi versi, sconforta, è la persistente complessità sia dispositiva sia sintattica dei testi legislativi che proliferano indiscriminatamente, creando un diffuso stato di incertezza normativa a detrimento della chiarezza, intellegibilità ed effettiva accessibilità da parte dei destinatari[69].
Un ulteriore elemento di criticità è rappresentato dal non sempre facile e/o fattibile coordinamento delle strategie internazionali ed europee con le singole politiche nazionali, soprattutto a causa degli eventi imprevisti degli ultimi anni. Se, infatti, l'iniziale obiettivo perseguito a livello globale è stato quello di realizzare la transizione verso una sostenibilità declinata nelle sue molteplici articolazioni (decarbonizzazione, economia circolare, alimentare, produzioni a impatto zero, etc.); la crisi pandemica e il conflitto ucraino, nel determinare le gravi e ben note ricadute socio-economiche, hanno -poi- causato una inversione di rotta, facendo sì che molti Paesi, fra cui l'Italia, concentrassero i loro sforzi sull'emergenza sociale, trascurando gli investimenti di lungo periodo in una prospettiva *green*, a scapito di una necessaria coerenza sistemica tra politiche interne ed estere. Nonostante la PAC 2023-2027[70] -nel supportare le iniziative agricole- abbia insistito sulla promozione della biodiversità e sul rispetto degli impegni ambientali e climatici, piuttosto che sull'aspetto produttivistico, come è ben noto, la bozza di PSN presentata dall'Italia il 31 dicembre 2021[71] è stata oggetto di molteplici rilievi da parte della

([69]) Aa.Vv., in R. Zaccaria (a cura di), *La buona scrittura delle leggi*, Palazzo Montecitorio, 15 settembre 2011, Camera dei deputati, Roma, 2012.
([70]) In argomento, cfr. A. Jannarelli, *Agricoltura sostenibile e nuova PAC: problemi e prospettive*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, I, p. 23 ss.
([71]) Nella bozza presentata il 31 dicembre 2021 alla Commissione, la proposta iniziale è stata snellita da 7 a 5 categorie di eco-schemi nazionali a cui sarà destinato -a partire dal 2023- il 25% del *plafond* dei pagamenti diretti. Gli eco-schemi opereranno in sinergia con 26 interventi agro-climatico-ambientali contenuti nel secondo pilastro, con le azioni ambientali previste nell'ambito degli interventi settoriali delle organizzazioni comuni di mercato e gli investimenti ambientali del PNRR.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

Commissione UE. Sono state, infatti, riscontrate non poche lacune sotto il profilo degli interventi di tipo ambientale (ritenuti inadeguati ed insufficienti per una vera transizione ecologica[72] del settore primario); previsioni inique riguardo la distribuzione degli aiuti che continuerebbero a tutelare storiche rendite di posizione ed a premiare le aziende di grandi dimensioni ad agricoltura e zootecnia intensiva, piuttosto che le piccole imprese ricadenti in aree marginali con maggiori difficoltà territoriali. Inoltre, nonostante si trattasse di indicazione obbligatoria, il PSN non ha quantificato in maniera chiara gli obiettivi da perseguire (solo per l'agricoltura biologica viene indicata la percentuale del 25% di superficie agricola certificata bio), tanto è vero che hanno un'efficacia incerta ed indimostrabile sia le misure previste per la riduzione dell'uso di fertilizzanti chimici e pesticidi, sia gli interventi agro-climatico-ambientali e sociali previsti per lo sviluppo rurale, la cui gestione è affidata alle Regioni. Parimenti marginali risultano le finalità proposte dal Piano per la riduzione degli sprechi, per l'utilizzo coordinato delle energie rinnovabili oltre che per lo sviluppo dell'economia circolare.

Almeno ad una prima riflessione, il Piano Strategico Nazionale[73] formulato dall'Italia sembra, pertanto, essere molto distante dal promuovere una vera transizione ecologica della nostra agricoltura e dall'affrontare concretamente i repentini squilibri ambientali del millennio.

La pandemia da Sars-Cov[74], prima, e il conflitto ucraino, dopo, pur avendo determinato una indiscutibile situazione emergenziale, sono stati -probabilmente- adottati come pretesto per ridimensionare e/o annullare le buone conquiste ambientali e sociali della nuova PAC, oltre che delle strategie europee ed internazionali. E ciò, sui presupposti di una paventata riduzione della produttività agricola e di una maggiore dipendenza da importazioni dalle aree extracomunitarie a prezzi di gran lunga più elevati che esporrebbero l'approvvigionamento alimentare ad una preoccupante fragilità. Queste considerazioni hanno così indotto le nostre Istituzioni ad abbandonare temporaneamente la politica *From farm to fork*, dando nuovamente spazio all'intensificazione delle produzioni[75] e attribuendo crescente importanza alle multinazionali. Anche oggi, come ottanta anni fa, si è riproposto l'atavico timore della scarsità di cibo e l'esigenza di incrementare le produzioni per garantire approvvigionamenti in termini quantitativi[76].

Nonostante la effettività di tale preoccupazione possa suscitare qualche perplessità, si potrebbero ricalibrare alcune delle misure relative alle politiche agroalimentari al fine di assicurare riserve strategiche di cibo ai Paesi dell'Unione (sempre

([72]) Il nuovo modello di finanziamento prevede un sostegno al reddito di base; un pagamento disaccoppiato dalla produzione, erogato per gli ettari ammissibili a disposizione dell'agricoltore, che sarà destinato a un vigoroso taglio, compensato da un sostegno redistributivo per le piccole aziende e da un aiuto per i giovani agricoltori; aiuti percepibili subordinatamente al rispetto di pratiche agricole benefiche per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali (c.d. eco-schemi); in alcuni settori, sostegno accoppiato ed erogato per ettaro coltivato o capo di bestiame. Il secondo pilastro contempla, poi, sovvenzioni (cofinanziate dagli Stati membri) erogate solo alle imprese che aderiscono a programmi finalizzati allo sviluppo delle zone rurali (Psr).

([73]) Obiettivi del PSN sono il potenziamento della competitività del sistema in ottica sostenibile, il rafforzamento della resilienza e della vitalità dei territori rurali, la promozione del lavoro agricolo e forestale di qualità e la sicurezza sui posti di lavoro, il sostegno alla capacità di attivare scambi di conoscenza, ricerca e innovazioni e l'ottimizzazione del sistema di *governance*.

([74]) L. Costato, *Globalizzazione, Covid-19, e sopravvivenza*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2021, p. 7 ss.; F. Albisinni, *Rules, responsibilities and governance facing Covid-19 in the AgriFood Sector: EU and Italian perspectives*, ivi, p. 11 ss.; L. Russo, *Emergenza Covid-19 e Politica Agricola Comune*, ivi, p. 45 ss.; M. Giuffrida, *Emergenza Covid-19 e disciplina agroalimentare: prime considerazioni conclusive*, ivi, p. 86 ss.

([75]) Rispetto alla PAC europea, infatti, nel PSN italiano scompaiono l'obbligo di un tetto massimo di contributi aziendali (cioè gli aiuti per ettaro dati alle aziende) e il regime facilitato di aiuti per i piccoli agricoltori. Gli aiuti PAC, nella proposta del PSN, verrebbero destinati per ingrandire e digitalizzare le imprese agricole già esistenti e non per incentivare la creazione di nuove e/o l'ingresso di giovani in agricoltura.

([76]) Nella proposta del Governo italiano, si riconosce priorità alla Grande Distribuzione Organizzata (GDO) che può così continuare ad esercitare un forte potere di mercato, soffocando con prezzi insostenibili i piccoli produttori, resi ancora più vulnerabili.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

qualora ce ne fosse realmente bisogno!).
Se, per un verso, la politica agricola immaginata da Bruxelles ha puntato a destrutturare e produrre di meno in funzione della tutela dell'ambiente e della biodiversità; per altro, può essere opportuno recuperare il concetto di sovranità alimentare[77] e stabilire quantomeno livelli minimi di produzione (nessun Paese sarà mai autosufficiente, ma non si può prescindere dal concetto di reciprocità!).
Per quanto la PAC sia teoricamente diventata più verde[78], l'attuale momento storico impone di coniugare la sicurezza degli approvvigionamenti con la sostenibilità ambientale, senza dare -come, troppe volte, avvenuto in passato- maggiore rilevanza all'uno o all'altro aspetto.
In questa direzione, si potrebbe tendere, dunque, ad una intensificazione che sia anche sostenibile, combinando un'agricoltura altamente produttiva con elevati *standard* di *performance* ambientali nello svolgimento delle pratiche agricole. Una possibile soluzione potrebbe essere quella di aiutare le aziende a diventare più competitive sul mercato, puntando su ricerca e nuove tecnologie[79], oltre che sulla gestione dei dati per accrescere la consapevolezza scientifica. Se, ad esempio, il *precision farming* riuscisse a trovare costante e diffusa applicazione, aiuterebbe non solo a ridurre i costi, ma sarebbe indispensabile per la sostenibilità ambientale. Una limitazione degli sprechi e delle perdite alimentari potrebbe essere determinata da migliori pratiche di produzione e lavorazione, nonché da tecniche[80] atte a prolungare la durata di conservazione dei prodotti deperibili; oppure, ancora, da una più efficace corrispondenza tra domanda e offerta attraverso una maggiore trasparenza; oltre che da iniziative volte a trasformare i tradizionali schemi di consumo (produzione-uso-eliminazione) in una bioeconomia circolare.
Nella prospettiva di contrastare l'attuale precaria situazione ambientale, ulteriore possibilità potrebbe essere quella di promuovere l'adozione sinergica di strategie e azioni che cerchino di porre dei limiti ai cambiamenti climatici futuri e che consentano di prepararsi all'impatto di quelli ormai inevitabili. Adattamento e mitigazione sono soluzioni differenti, ma pur sempre complementari, che consentono di agire sia sulle cause, sia sugli effetti del cambiamento climatico[81]. Se, invero, le strategie di mitigazione esigono uno sforzo a livello globale; quelle di adattamento hanno -invece- maggiore efficacia se concepite e implementate su scala regionale, mirate cioè agli specifici fattori locali di impatto e alle vulnerabilità del singolo territorio, al fine di aumentarne la resilienza.
È ormai improcrastinabile la necessità di ripensare un modello di sviluppo sostenibile che, aspirando alla crescita economica nonché alla salvaguardia dell'equità sociale e dei diritti delle future generazioni, faccia leva -innanzi tutto- sulla responsabilità del singolo e sullo stile di vita individuale per -poi- indirizzare i comportamenti collettivi verso il bene comune e l'interesse pubblico.

ABSTRACT

A vent'anni dal Reg. (CE) 178/2002, integrato dal c.d. "pacchetto igiene", ad ulteriore garanzia della salute dei consumatori, si è avvertita l'esigenza sia di rafforzare la trasparenza nella valutazione e comunicazione del rischio (Reg. UE 2019/1381); sia di aggiornare i criteri di sicurezza igienico-sanitaria dei prodotti in presenza di allergeni, in

(77) S. Caserini, *Cambiamenti climatici e sovranità alimentare*, in *Ingegneria dell'Ambiente*, vol. 2, n.1, 2015.
(78) D. Marandola, *Le ambizioni* green *della PAC post-2020*, in *Agriregionieuropa*, Numero Speciale *Agricalabriaeuropa*, n. 2, Nov. 2021; D. Marandola, F. Vanni, *Le sfide della nuova architettura verde della PAC post 2020*, in *Agriregionieuropa*, anno 15, n. 56, Mar 2019.
(79) G. Spoto, *Gli utilizzi della Blockchain e dell'Internet of Things nel settore degli alimenti*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2019, p. 25 ss.
(80) P. Martino, *Ingegneria della sicurezza alimentare. Metodi e tecnologie teoriche e pratiche di conservazione alimentare e procedure di sicurezza HACCP nelle fasi di produzione, manipolazione e vendita*, Flaccovio, 2022.
(81) F. Bosello, J. Zhang, *Gli effetti del cambiamento climatico in agricoltura*, in *QA Rivista dell'Associazione Rossi-Doria*, 2006, p. 97; F. Capra, A. Iappè, *Agricoltura e cambiamento climatico*, Sansepolcro (AR), 2016, p. 25.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

fase di ridistribuzione degli alimenti per ridurre gli sprechi, oltre che nella gestione aziendale. Recependo le linee guida del Codex Alimentarius, il nuovo Reg. (UE) 382/2021, a modifica del Reg. (CE) 852/2004, andando oltre la necessità di rispettare gli standard alimentari, ha imposto agli operatori del settore l'obbligo di implementare un sistema di "cultura della sicurezza alimentare", basato su comportamenti responsabili e maggiormente consapevoli.
In attuazione di tali innovative previsioni, sarà utile verificare se la strategia adottata dal Piano Strategico Nazionale e gli strumenti disponibili potranno contribuire fattivamente alla realizzazione di un sistema agroalimentare sicuro e sostenibile nell'ambito di un'economia circolare.

Twenty years after reg. (EC) 178/2002, supplemented by the so-called "Hygiene package", as a further guarantee of consumer's health, the need was felt to intensify transparency in risk assessment and communication (EU regulation 2019/1381) but also to update the hygienic-sanitary safety standards of products in the presence of allergens, during the redistribution phase of food to reduce waste, as well as in business management. Incorporating the guidelines of the Codex Alimentarius, the new Reg. (EU) 382/2021, amending the Reg. (EC) 852/2004, going beyond the need to comply with food standards, imposed the obligation on operators in the sector to implement a system of "food safety culture", based on responsible and more aware behaviors.
In implementing these innovative forecasts, it will be useful to verify whether the strategy adopted by the National Strategic Plan and the available tools will be able to effectively contribute to the creation of a safe and sustainable agri-food system in the context of a circular economy.

□

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022
104

Il ruolo dell'EFSA per la riduzione della presenza di residui di fitosanitari negli alimenti

Leonardo Pastorino ed Elisa Tomasella[1]

1.- Introduzione

L'Autorità per la sicurezza alimentare svolge un ruolo determinante nella politica dei fitosanitari[2]. In quest'ambito assume funzioni essenziali essendo chiamata ad esprimersi sulla valutazione del rischio[3] nel corso dell'articolato procedimento di approvazione delle varie sostanze e a formulare pareri in ordine alla determinazione dei limiti massimi di residui di antiparassitari negli e sugli alimenti e mangimi di origine vegetale e animale.
Si tratta, come si vedrà, di procedure estremamente complesse, attraverso le quali vengono presi in considerazione interessi e fattori diversi: l'individuazione dei possibili residui, il loro limite massimo, l'efficacia della sostanza, la sua persistenza e la eventuale rilevanza tossicologica ed ecotossicologica o ambientale dei metaboliti. La complessità attiene anche ai diversi passaggi previsti nelle distinte procedure: l'istruttoria preliminare viene assolta dallo Stato membro relatore; i vari elementi raccolti sono condivisi tra tutti gli Stati membri, l'Autorità per la sicurezza alimentare e la Commissione; quest'ultima infine assume la propria decisione dopo aver acquisito la valutazione del rischio espressa dall'Autorità. La delicatezza delle varie questioni sottese all'impiego di fitosanitari richiede, infatti, una partecipazione corale delle varie istituzioni nonché un'ampia condivisione dei dati raccolti.
L'impatto dell'utilizzo dei pesticidi in agricoltura è fonte sempre più crescente di preoccupazione nell'opinione pubblica, non solo in ambito nazionale, ma anche comunitario[4], per gli effetti sulla salute umana e sull'ambiente, pur essendo inne-

([1]) Il presente lavoro rientra nell'attività di ricerca su «La sostenibilità della filiera agro-alimentare e l'utilizzo dei fitosanitari nel Veneto», svolta nell'ambito del Progetto di Eccellenza del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università di Verona su Diritto, Cambiamenti e Tecnologie. L'articolo è stato discusso e ideato nel suo insieme da entrambi gli Autori. I paragrafi 1, 2 e 5, sono stati redatti individualmente dal prof. Leonardo Pastorino, mentre i restanti paragrafi dalla dott.ssa Elisa Tomasella. Entrambi gli Autori hanno collaborato nella redazione delle conclusioni.
([2]) Il Reg. (CE) n. 178/02 istituisce il gruppo di esperti scientifici sui prodotti fitosanitari e i loro residui (cfr. art. 28, lett. C), includendo anche tale materia tra quelle rientranti nella competenza propria dell'Autorità. I gruppi di esperti scientifici esprimono i pareri dell'Autorità per la sicurezza alimentare. Sono composti da scienziati che non sono legati all'EFSA da alcun rapporto di lavoro e non hanno con essa alcun rapporto gerarchico. Grazie alla loro pregressa attività di studio e ricerca apportano una importante esperienza esterna all'istituzione comunitaria. A riguardo Cfr. I. Trapè, *Commento all'articolo 28 in La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, *Commentario a cura dell'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato (IDAIC)*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2003, pp. 322 ss.; D. Viti, *L'Autorità Europea per la sicurezza alimentare e l'analisi del rischio*, in L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, *Trattato di diritto agrario*, III, Torino, pp. 652 ss.; I. Trapè, *I soggetti valutatori del rischio: EFSA, Autorità Nazionali, in Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, Milano, 2021, pp. 213 ss.
([3]) L'analisi del rischio costituisce un principio generale della legislazione alimentare europea e si articola nelle tre componenti dell'analisi, gestione e comunicazione del rischio. La prima componente (*risk assessment*) si caratterizza per le valutazioni di natura tecnico-scientifica dirette ad individuare i rischi che possono derivare alla salute umana ed è affidata ad autorità indipendenti ed autonome (tra le quali assume un ruolo primario l'EFSA) rispetto al soggetto a cui compete la decisione sul rischio. Sull'analisi del rischio, anche per eventuali indicazioni bibliografiche, si rinvia a I. Canfora, *I principi: principio di precauzione, analisi del rischio e trasparenza*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, *cit*., pp. 54 ss.; sul tema cfr. anche L. Salvi, *L'analisi del rischio*, in L. Costato, P. Borghi, S. Rizzioli, V. Paganizza, L. Salvi, *Compendio di diritto alimentare*, Milano, CEDAM, 2022, pp. 80 ss.; cfr. L. Gradoni, *Commento all'articolo 6 e all'articolo 7*, in *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, *ivi*, pp. 198 ss. Per quanto attiene alla legislazione in materia di fitosanitari la valutazione del rischio viene effettuata dall'EFSA, mentre la decisione sul rischio è affidata alla Commissione.
([4]) Queste preoccupazioni e gli interventi normativi succedutisi nel tempo per bilanciare la necessità del loro utilizzo, da un lato, e la tutela della salute e dell'ambiente, dall'altro, sono stati già trattati in un altro articolo pensato come punto di partenza e di sistematizzazione della disciplina in oggetto. Da qui muoviamo per svolgere ulteriori approfondimenti, come quelli sviluppati in questo articolo: si vedano L. Pastorino, E. Tomasella, *La disciplina europea dei fitosanitari all'incrocio tra diritto agroambientale e agroalimentare*, in *Riv. dir. agr.,* 1-2022, p. 36 ss.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

gabile che il loro impiego continua ad essere necessario per la produzione alimentare. La ricerca di un equilibrio tra i diversi interessi segue un percorso tortuoso, segnato da necessità contingenti che possono ostacolare il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi fissati dalle strategie comunitarie nella ricerca di una agricoltura sostenibile. Se è vero, infatti, che con la strategia *From farm to fork*[5] l'Unione Europea intende ridurre del 50% entro il 2030 l'utilizzo dei prodotti fitosanitari, il senso di incertezza legato alla necessità di garantire l'approvvigionamento degli alimenti[6] ripropone i temi legati alla conciliabilità tra *food security* e *food safety*[7].

In siffatto contesto opera l'Autorità per la sicurezza alimentare e il suo contribuito può effettivamente favorire l'immissione in commercio di prodotti meno nocivi incoraggiando un sempre minor utilizzo dei fitosanitari. Con la propria struttura prevalentemente destinata a svolgere valutazioni sulla sicurezza degli alimenti, l'Autorità si concentra nell'ambito dell'esercizio delle sue funzioni in tema di fitosanitari anche su aspetti più strettamente legati alla tutela dell'ambiente e alla verifica del loro impatto sugli ecosistemi, confermando attraverso la propria azione come l'attuale disciplina sui fitosanitari rappresenti un settore paradigmatico in cui confluiscono i temi legati all'impresa agricola, agli alimenti e all'ambiente.

Si tratta, dunque, di una disciplina che si pone al centro non solo delle finalità di diritto agrario ma anche delle sue articolazioni costituite dal diritto agro-ambientale[8] ed agro-alimentare[9], in quanto diretta a conformare l'esercizio dell'attività agraria verso modelli di produzione più sostenibili e, nel contempo, ad assicurare l'immissione in commercio di prodotti alimentari sicuri, come peraltro previsto anche in ambito internazionale con l'approccio *One Health* che ha recentemente incluso nel proprio contesto anche la salute ambientale[10].

([5]) Sulla strategia *From farm to fork* cfr. P. Lattanzi, *Il "*New Green Deal*", la PAC 2021-2027 e la sostenibilità nelle produzioni alimentari*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, *cit.*, pp. 705 ss.

([6]) Cfr. Sent. Corte Giust. 10 settembre 2020, in C- 363/19, cit., punto 53.

([6]) Per una prima analisi del legame tra gli eventi bellici in Ucraina e la crisi alimentare europea cfr. L. Costato, *Prodotti agricoli, cibo, ed energia: Marrakesh si allontana*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2022, p. 1.

([7]) Sul sistema europeo per la sicurezza alimentare nel senso di *food safety* cfr. A. Germanò, E. Rook Basile, *La sicurezza alimentare*, in *Trattato di diritto privato dell'Unione europea*, diretto G. Ajani – G.A. Benacchio, vol. XI, Torino, 2006, pp. 21 e ss.; P. Borghi, *La sicurezza degli alimenti e dei mangimi nel regolamento CE n. 178/02*, in T*rattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, *cit*., pp. 201 ss.

([8]) Sul collegamento tra agricoltura ed ambiente cfr. G. Galloni, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola e dell'ambiente*, 1999, Napoli, secondo il quale il diritto agrario si identifica con il diritto della produzione di beni o di servizi (o con l'impresa agricola) sostenibile ed ha come obiettivo non più solo la produzione di beni o servizi. In seguito ad una interpretazione evolutiva degli artt. 41, 44 della Costituzione e dello stesso art. 2135 cod. civ., il diritto agrario persegue la finalità di raggiungere un incremento qualitativo dei beni e servizi prodotti che consente la tutela del paesaggio, della salute umana e dell'ambiente come garanzia della vita della presente e delle future generazioni. Per un approfondimento del pensiero di Giovanni Galloni, cfr. S. Masini, *Giovanni Galloni e l'esperienza dell'insegnamento del diritto agroambientale*, in *Aestimum*, n. 1 - 2019, pp. 115 ss.

([9]) Gran parte dei prodotti agricoli sono destinati all'alimentazione sicché le regole dell'agricoltura sono destinate a riverberarsi anche sul settore alimentare; in merito cfr. L. Russo, *Dal diritto agrario al diritto alimentare (e viceversa)*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2011, pp. 1 ss. Sull'evoluzione del contenuto del diritto agrario ed il suo intreccio con il diritto alimentare cfr. L. Costato, *Dal diritto agrario al diritto agroalimentare. Un percorso ricostruttivo*, in *Agr. ist. merc.*, 2004, pp. 119 ss.

([10]) Il 12 maggio 2022 il mondo ha celebrato la prima giornata internazionale della salute delle piante, istituita nel marzo 2022 a seguito di una decisione presa a marzo dall'Assemblea dell'ONU, tra i cui obiettivi è compreso anche quello della gestione sostenibile di parassiti e pesticidi, tramite la promozione verde e digitale delle piante. Si tratta di un obiettivo strettamente legato alla strategia One Health che mira a garantire la protezione della biodiversità e il sostegno alle buone pratiche in agricoltura per prevenire, mitigare e gestire le malattie delle piante (sono già stati costituiti gruppi di lavoro multisettoriali per studiare la resistenza microbica) e di conseguenza avere raccolti sufficienti a sfamare il maggior numero di persone. Le problematiche legate all'impiego di fitosanitari in agricoltura sono state affrontate anche nell'ambito della FAO. All'interno della FAO si ritrova il "*Joint Meeting on Pesticide Specifications*" (JMPS), un organismo di esperti amministrato congiuntamente dalla FAO e dall'OMS, composto da scienziati con approfondite conoscenze specifiche, nonché il "*Joint Meeting on Pesticide Residues*" (JMPR) FAO/OMS, organismo di esperti, amministrato congiuntamente da FAO e OMS allo scopo di armonizzare i requisiti e la valutazione del rischio sui residui di pesticidi, nonché di fornire la consulenza di esperti scientifici indipendenti al *Codex Alimentarius Commission (CAC)* ed al suo comitato specializzato sui residui di pesticidi, nonché alla FAO, all'OMS e ai paesi membri.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

2.- Sicurezza alimentare ed utilizzo di fitosanitari: due sistemi intrecciati

I prodotti fitosanitari sono utilizzati per proteggere le colture da parassiti, malattie o piante concorrenti allo scopo di ottimizzare la produzione alimentare derivante dall'agricoltura. Grazie al loro utilizzo è stato possibile incrementare significativamente la produzione agricola. La crescita esponenziale del loro impiego ha, tuttavia, comportato un aumento dell'inquinamento, il degrado del suolo e una consistente perdita di biodiversità, oltre ad aver prodotto effetti negativi anche sulla salute umana.

Il settore risulta regolato da una specifica politica dell'Unione Europea[11], di cui fanno parte integrante il Reg. (CE) n. 1007/2009 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativo all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari, il quale si occupa dell'approvazione sia delle sostanze attive sia dei prodotti fitosanitari che le contengono, includendo anche prescrizioni sull'uso degli stessi, nonché la Direttiva 2009/128/CE, del 21 ottobre 2009, sempre del Parlamento Europeo e del Consiglio, con la quale viene delineato il quadro sull'uso sostenibile dei pesticidi finalizzato a ridurne l'impiego nell'attività primaria, oltre ad essere stabiliti i punti principali di riferimento per la disciplina dell'agricoltura integrata[12].

Trattandosi di sostanze chimiche intrinsecamente pericolose per la salute stessa, non solo nel momento in cui vengono maneggiate nell'ambito dell'attività agricola ma anche successivamente alla loro immissione nell'ambiente poiché vengono ritrovate negli alimenti come residui, il sistema trova un suo necessario completamento con il Reg. (CE) n. 396/2005[13]. Tale regolamento disciplina il sistema per mezzo del quale vengono fissati i limiti massimi di residui negli alimenti e nei mangimi ed è diretto a determinare la concentrazione massima ammissibile di residui di antiparassitari sulla scorta delle buone pratiche agricole, assicurando allo stesso tempo il più basso livello di esposizione dei consumatori necessario per proteggere i consumatori vulnerabili.

Proprio in ragione della potenziale minaccia che i fitosanitari costituiscono alla salute umana, il Reg. (CE) n. 178/2002 considera la regolazione sui pesticidi parte integrante della legislazione alimentare (*considerando* n. 37).

Vi è, infatti, un fitto intreccio tra gli interessi tutelati dal Reg. (CE) n. 178/2002 e quelli protetti dalla legislazione in materia di fitosanitari. Pur perseguendo l'obiettivo di assicurare la libera circolazione dei diversi prodotti oggetto delle specifiche discipline, in entrambi i casi vengano perseguite finalità ulteriori. Il Reg. (CE) n. 1107/2009 sull'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari regola il mercato dettando norme uniformi per la circolazione di pesticidi, apprestando un sistema di tutele dirette ad assicurare che tali prodotti non

(11) Il quadro in materia di fitosanitari, con particolare riguardo alla distribuzione delle competenze tra i diversi livelli di governo, risulta tracciato da. E. Caliceti, *La regolazione dell'uso di prodotti fitosanitari, tra fonti comunitarie, statali e locali*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, pp. 409 ss. E. Bozzini, *La regolazione europea sui pesticidi. Ricerca, pratiche agricole, consumi alimentari*, 2021, Roma, ha illustrato, invece, anche il contesto politico in cui risulta calata la disciplina sui pesticidi.

(12) L'Unione Europea interviene a tutela della salute umana e dell'ambiente contro i potenziali rischi connessi all'uso dei pesticidi nel rispetto del principio di sussidiarietà, limitandosi a stabilire quanto è necessario per conseguire tale obiettivo in ottemperanza al principio di proporzionalità lasciando così spazio anche ad interventi statali in materia. Viene prevista un'articolazione della normativa fondata sui piani di azione nazionali, da revisionare ogni 5 anni, ai quali occorre far riferimento per individuare le norme imperative che reggono i distinti ambiti trattati dalla Direttiva stessa. Rimane salva la possibilità che nel singolo Stato membro tale disciplina venga delegata agli enti periferici. Nell'ambito della Direttiva 2009/128/CE il Comitato permanente per piante, animali, alimenti e mangimi, istituito a norma dell'articolo 58 del Reg. (CE) 178/2002, assiste la Commissione nello svolgimento dei propri compiti, tra i quali rientrano la facoltà di formulare proposte legislative, elaborare relazioni e i documenti strategici sul controllo e la sorveglianza dell'impatto dell'uso di pesticidi sulla salute umana e sull'ambiente e sul calcolo degli indicatori di rischio.

(13) Il collegamento tra il Reg. (CE) n. 1107/2009, la Direttiva 2009/128/CE e il Reg. (CE) n. 396/2005, è stato descritto anche da L. Costato, *La politica agricola comune nel settore dell'alimentazione*, in *Trattato di diritto agrario*, vol. III, a cura di L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, Torino, 2011, pp 1 ss., nonché P. Cinquina, W. Rossi, *L'impiego di fitosanitari in agricoltura*, in *Ig. sic. lav.*, n. 12-2016, pp. 3 ss.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

abbiano anche alcun effetto nocivo sulla salute umana e degli animali (*considerando* n. 8).
Il Reg. (CE) n. 178/2002 fissa, invece, un sistema normativo a garanzia della libera circolazione di alimenti riconoscendo la necessità che essi siano prioritariamente sani.
Vietando l'immissione in commercio di prodotti inadatti al consumo umano o dannosi per la salute[14] tale regolamento (art. 14 Reg. (CE) n. 178/2002) si pone, quindi, come una cornice generale, all'interno della quale si ritrova la disciplina dei fitosanitari.
Questi ultimi non possono ovviamente essere considerati degli alimenti. Tuttavia, la normativa sui pesticidi contribuisce a dare concretezza al concetto di alimenti inadatti al consumo umano o dannosi per la salute e, per converso, a determinare quando un alimento possa considerarsi sano sotto il profilo degli effetti derivanti dalla contaminazione da fitosanitari. I prodotti fitosanitari, infatti, sono immessi in commercio solo in seguito ad una seria valutazione volta ad escludere una loro pericolosità e solo nell'eventualità in cui non lascino loro residui a livelli tali da presentare un rischio inaccettabile per l'uomo e, se del caso, per gli animali.
L'osservanza delle numerose prescrizioni in materia di pesticidi nell'esercizio dell'attività agricola fa, quindi, presumere che i prodotti da essa derivati possano considerarsi, sotto questo specifico profilo, sicuri[15].
I due sistemi normativi possono, pertanto, considerarsi tra loro permeabili. Lo dimostra il richiamo espresso, operato dall''art. 1 del Reg. (CE) n. 396/2005 sulla disciplina del procedimento per la fissazione di limiti massimi di residui negli alimenti e nei mangimi, ai principi del Reg. (CE) n. 178/2002. Per altro verso risulta significativa l'istituzione proprio in forza del citato Reg. (CE) n. 178/2002 di uno specifico organismo quale il Comitato permanente per piante, animali, alimenti e mangimi della legislazione pertinente (art. 62 par. 2), nonché la previsione di un gruppo di esperti in materia di fitosanitari e dei loro residui (art. 28, par. 4)[16]. In entrambi i casi si tratta di organi che sono destinati ad assumere un ruolo rilevante nell'ambito della politica in materia di fitosanitari.
Il raccordo tra i diversi sistemi normativi viene svolto, come si vedrà nel prosieguo, dall'Autorità

(14) Secondo l'art. 14 del Reg. (CE) n. 178/2002 non possono essere immessi sul mercato gli alimenti a rischio. Sono considerati a rischio gli alimenti dannosi per la salute umana e quelli inadatti al consumo umano, pur non essendo dannosi per la salute umana. Per un primo commento sull'art. 14 cfr. F. Bruno, *Commento all'articolo 14*, in *La sicurezza alimentare nell'Unione europea, Commentario a cura dell'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato (IDAIC)*, *cit*., pp. 237 ss,
(15) Ai sensi dell'art. 14 del Reg. (CE) n. 178/2002 rimane inteso che la conformità di un alimento a specifiche disposizioni comunitarie non impedisce alle autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati per imporre restrizioni alla sua immissione sul mercato qualora vi siano motivi di sospettare che, nonostante detta conformità, l'alimento è a rischio. Per determinati prodotti contaminati da sostanze fitosanitarie vi sarebbe la possibilità per i consociati di essere costantemente esposti a fattori di rischio, dai quali potrebbero scaturire danni alla salute. Secondo E. Al Mureden, *I danni da consumo di alimenti tra legislazione di settore, principio di precauzione e responsabilità civile*, in *Cont. impr.*, n. 6-2011, pp. 1495, anche per quanto attiene ai residui di pesticidi "si riscontra un'allarmante espansione delle fattispecie in cui, nonostante il rispetto di tutte le regole che la legge prevede per tutelare la salute dei consumatori, residuano margini di pericolosità connessi all'utilizzo di un prodotto; margini che, in linea di massima, non assumono rilievo ai fini di una pretesa risarcitoria. Questa situazione è stata colta con estrema chiarezza in un importante studio della metà degli anni Ottanta nel quale, con un'espressione particolarmente incisiva, si è messo in luce il c.d. "imbroglio dei valori massimi consentiti" proprio per indicare che il riferimento a soglie "accettabili" di esposizione a fattori di rischio finisce per rendere possibile "*una razione permanente di avvelenamento collettivo standardizzato". Dunque, in linea di principio, la pretesa di essere risarciti per i danni che conseguono a quelle esposizioni può essere assecondata solo laddove si riscontrino violazioni delle regole che disciplinano la commercializzazione dei prodotti o lo svolgimento delle attività da cui l'esposizione deriva*". Sul tema cfr. anche E. Rook Basile, *Sicurezza e responsabilità nella filiera alimentare*, in *Contr. Imp*., n. 2-2017, pp. 432 ss.
(16) Il gruppo di esperti sui prodotti fitosanitari e i loro residui (PPR) dell'EFSA è deputato a prestare consulenza scientifica su questioni che non possono essere risolte nell'ambito della revisione tra pari delle sostanze attive o nel caso in cui siano necessarie ulteriori linee guida scientifiche su aspetti più generici, di norma nei seguenti settori: tossicologia, ecotossicologia, durata e comportamento dei pesticidi. Il gruppo di esperti scientifici PPR ha anche il compito di revisionare e aggiornare le linee guida esistenti e di elaborare nuove linee guida per la valutazione del rischio dei pesticidi.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

per la sicurezza alimentare, la quale assolve alle proprie funzioni applicando le norme sui pesticidi e tenendo contestualmente conto anche dei principi in materia alimentare, coordinando le diverse prescrizioni nell'ottica di assicurare il rispetto delle finalità proprie di ciascun ambito normativo.

3.- Il ruolo dell'EFSA negli ambiti procedimentali del Reg. (CE) n. 1107/2009 sull'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari

Al momento dell'entrata in vigore del Reg. (CE) n. 178/2002 l'immissione in commercio dei fitosanitari era già disciplinata dalla Direttiva n. 91/414/CEE relativa alla commercializzazione dei prodotti fitosanitari, successivamente abrogata dal pacchetto sui fitosanitari del 2009[17].
In tale contesto l'approvazione delle sostanze risultava, come avviene tuttora, di competenza della Commissione, la quale poteva assumere in merito la propria decisione solo previa acquisizione del parere del comitato fitosanitario permanente, mentre l'autorizzazione all'immissione in commercio dei fitosanitari era rilasciata dagli Stati membri. La direttiva, oltre a considerare la necessità di eliminare ostacoli alla libera circolazione dei prodotti fitosanitari attraverso norme uniformi sulle condizioni e sulle procedure di autorizzazione, mirava a garantire, fin da allora, un elevato livello di protezione onde evitare soprattutto l'utilizzo di prodotti fitosanitari i cui rischi per la salute, le acque sotterranee e l'ambiente non fossero stati adeguatamente verificati.
L'implementazione della Direttiva 91/414/CEE si è rivelata, tuttavia, particolarmente ostica. A causa delle difficoltà incontrate dagli Stati membri e dalle Istituzioni Comunitarie nella definizione delle linee guida da seguire nei procedimenti di approvazione, in 10 anni, solo 30 sostanze su 800 erano state valutate[18]. Nonostante le restrizioni introdotte dalla Direttiva 91/414/CEE, nemmeno l'obiettivo diretto a conseguire una sensibile diminuzione dell'impiego dei prodotti fitosanitari era stato raggiunto e tanto meno si era ridotta la percentuale di alimenti in cui i residui di pesticidi erano risultati superiori ali limiti massimi stabiliti[19].
I deludenti risultati raggiunti hanno, quindi, richiesto un nuovo intervento da parte delle Istituzioni comunitarie. Con la riforma dei pesticidi del 2009 l'Unione Europea ha così inteso rafforzare il sistema normativo volto a raggiungere l'obiettivo della riduzione della dipendenza dell'agricoltura dall'utilizzo dei fitosanitari, incoraggiando l'uso di prodotti a basso rischio, consentendo l'immissione sul mercato di sostanze attive e di prodotti da considerare sicuri in forza di rigorosi e complessi procedimenti di approvazione, rinnovo e riesame.
L'attività procedimentale, disciplinata dal Reg. (CE) n. 1107/2009, si ispira al principio di precauzione[20] che garantisce, ai sensi dell'articolo 35 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nonché dell'articolo 9 e dell'articolo 168, paragrafo 1, TFUE, un livello elevato di protezione della salute umana[21].
Vengono, infatti, previste procedure in grado di

([17]) Precedentemente alla Direttiva 91/414/CEE era stata approvata la Direttiva 79/117/CEE sul divieto di commercializzazione e di impiego dei prodotti fitosanitari contenenti determinate sostanze attive. Sul sistema antecedente al pacchetto pesticidi del 2009 cfr. S. Masini, *Disciplina di impiego ed impatto ambientale dei fitofarmaci*, in *Dir. giur. agr.*, 1993, I, pp. 643 ss.
([18]) M. Bozzini, *op. cit*., p. 38.
([19]) A riguardo cfr. *La politica dell'UE per un uso sostenibile dei pesticidi. L'origine della strategia. Commissione 2007*. Il rapporto sottolineava come uno degli inconvenienti del quadro giuridico istituito con la Direttiva 91/414/CEE fosse costituivo dall'insufficiente considerazione della fase di utilizzo effettivo dei pesticidi, benché essa costituisse un elemento fondamentale per la determinazione dei rischi complessivi.
([20]) Corte Giust., 1 ottobre 2019, in causa C-616/2017.
([21]) D. Bevilacqua, *La regolazione dei prodotti fitosanitari e il* precautionary test, in *Gior. dir. amm.*, n. 1/2020, pp. 69 ss.. evidenzia come la sentenza della Corte di Giustizia applichi il principio di precauzione con una finalità distinta e originale, poiché i vari quesiti pregiudiziali posti alla Corte, infatti, mirano a verificare che il Reg. (CE) n. 1107/2009 sia conforme al citato principio di precauzione, inteso quindi come parametro di riferimento per valutare la validità di un testo legislativo a carattere generale in quanto quest'ultimo deve individuare tutti gli strumenti giuridici sufficienti a giustificare decisioni pubbliche che restringono il mercato e la libertà economica per la tutela della salute.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

porre in essere un'analisi accurata e adeguata di tutti i fattori che potrebbero comportare rischi per la salute, informata a criteri scientifici, con l'onere di provare la sicurezza del prodotto che ricade in capo ai soggetti privati richiedenti un'autorizzazione pubblica, lasciando alle autorità competenti sufficienti poteri per svolgere una contro-valutazione e verificare l'effettiva sicurezza dei beni oggetto di decisione pubblica.

In questo settore il ruolo svolto dall'Autorità sulla sicurezza alimentare, quale organo indipendente, autorevole e senza funzioni propriamente regolatorie, deve ritenersi fondamentale. Nella sua configurazione originaria svolge nell'ambito dei fitosanitari funzioni che, seppur ricomprese in via generale nel Reg. (CE) n. 178/2002, vengono disciplinate in modo speciale nella normativa di settore, assicurando – come si vedrà - una corretta e rigorosa valutazione del rischio, secondo criteri condivisi tra tutti gli Stati membri, ed accertando, in forza delle proprie conoscenze tecniche e scientifiche, che le sostanze attive rispettino i requisiti previsti dall'art. 4 e dall'allegato II del Reg. (CE) n. 1107/2009.

A) Procedura generale sull'approvazione delle sostanze e per quelle candidate alla sostituzione

Le conclusioni dell'Autorità per la sicurezza alimentare costituiscono il fulcro del procedimento di approvazione delle nuove sostanze attive di cui al Reg. (CE) n. 1107/2009. L'Autorità approda alle proprie conclusioni dopo aver assolto ad un importante ruolo di coordinamento tra i vari soggetti coinvolti nelle varie fasi procedimentali attraverso la condivisione delle informazioni relative alle sostanze attive con gli Stati membri e la Commissione[22], rendendo altresì possibile l'accesso pubblico del fascicolo presentato dai richiedenti e del rapporto di valutazione predisposto dallo Stato membro relatore[23].

La necessità di tale attività di coordinamento è determinata dalla scelta operata dal legislatore europeo di incardinare in capo agli Stati membri le gravose operazioni preliminari di valutazione delle informazioni contenute nei fascicoli, il cui contenuto andrà poi esteso anche agli altri partecipanti ed interessati al procedimento.

Lo Stato Membro relatore, prescelto dal richieden-

([22]) M. Cocconi, *Il ruolo della tecnica nella formazione procedimentale delle decisioni pubbliche. Il caso dell'autorità europea per la sicurezza alimentare*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2020, p. 63 evidenzia come il diritto alla sicurezza alimentare viene garantito, come nel caso dei procedimenti disciplinati dal Reg. (CE) n. 1107/2009 "anche dall'articolazione molto accentuata dei procedimenti europei sulla sicurezza alimentare in cui intervengono le competenze di molteplici istituzioni, proprio al fine di ponderare meglio, di superare o di mediare le obiezioni formulate da qualche Stato membro e favorire, infine, la soluzione più ragionevole a tutela della salute senza compromissioni ingiustificate della libertà di commercio".

([23]) Il caso "glifosato" ha sollevato dubbi sull'effettiva trasparenza delle valutazioni effettuate nel corso dei vari procedimenti previsti dal Reg. (CE) n. 1107/2009. Tali dubbi hanno portato all'approvazione del Reg. (UE) 1381/2009 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 relativo alla trasparenza e alla sostenibilità dell'analisi del rischio dell'Unione nella filiera alimentare, che modifica il Reg. (CE) 178/2002 nonché, inter alia, anche il Reg. (CE) n. 1107/2009 (sul tema cfr. L. Costantino, *La ricerca dell'equilibrio tra scienza e governance della sicurezza alimentare. Riflessioni sulla Proposta di regolamento relativa alla trasparenza e sostenibilità dell'analisi del rischio nella filiera alimentare (Com (2018) 179)*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, pp. 115 ss.. Il Reg. (UE) 2019/1381 intende garantire "una comunicazione del rischio trasparente, ininterrotta e inclusiva durante l'analisi complessiva, con la partecipazione di responsabili della valutazione del rischio e responsabili della gestione del rischio a livello dell'Unione e nazionale. Tale comunicazione del rischio dovrebbe rendere i cittadini più fiduciosi del fatto che l'analisi del rischio è sostenuta dall'obiettivo di assicurare un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori. Tale comunicazione del rischio dovrebbe inoltre essere in grado di contribuire a un dialogo aperto e partecipativo tra tutte le parti interessate al fine di assicurare che nel processo di analisi del rischio siano prese in considerazione la prevalenza dell'interesse pubblico e la precisione, la completezza, la trasparenza, la coerenza e la responsabilità" (*considerando* n. 4). Sugli interventi modificativi di cui al Reg. (UE) 2019/1381 cfr. M. Ferrari, *Comunicazione del rischio e comunicazione scientifica: spunti per un'analisi interdisciplinare e comparata*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2019, pp. 62 ss. Per quanto attiene, in particolare, agli interventi abrogativi sul Reg. (CE) n. 1107/2009, si prevede che le informazioni che il richiedente da considerare riservate siano valutate congiuntamente dagli Stati membri e dall'EFSA, secondo i criteri fissati dall'art. 7 del Reg. (UE) 2019/1381, nonché viene consentito da parte dell'EFSA un immediato accesso al pubblico ai fascicoli allegati alla domanda di approvazione, alle domande di rinnovo. Sul principio di trasparenza cfr. D. Viti, *Commento all'articolo 28,* in *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, cit., pp. 223 ss.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

te stesso[24], effettua, infatti, una prima verifica sulla efficacia e sicurezza della sostanza attiva, predisponendo un progetto di rapporto di valutazione (art. 11 Reg. (CE) n. 1107/2009), in cui determina in modo obiettivo, indipendente e trasparente alla luce delle conoscenze scientifiche e tecniche attuali, se sia prevedibile che la sostanza attiva rispetti i criteri di approvazione previsti dal Reg. (CE) n. 1107/2009, indicando una proposta di fissazione dei livelli massimi di residuo. Il giudizio di ammissibilità della domanda formulato dallo Stato membro relatore non preclude, tuttavia, ulteriori approfondimenti da parte degli altri Stati membri e dell'Autorità, i quali possono presentare valutazioni divergenti[25].

Al fine di assicurare coerenza nei diversi passaggi è l'Autorità, tuttavia, che deve effettuare l'esame scientifico indipendente delle informazioni contenute nel fascicolo, assicurando che siano soddisfatti i requisiti previsti dall'art. 4 e dall'Allegato II del Reg. (CE) n. 1107/2009[26], fornendo il suo parere scientifico sui dati di conferma[27], ed effettuando una approfondita valutazione del rischio che tenga conto di diversi aspetti tra i quali l'esposizione degli operatori, dei lavoratori, dei residenti e degli astanti, l'impatto sulle acque, la tossicità per uccelli e mammiferi nonché il destino e il comportamento ambientale di tale sostanza[28]. A tal riguar-

([24]) La possibilità per i richiedenti di scegliere uno Stato membro relatore (RMS) per l'iter di approvazione di una sostanza pesticida presso l'Autorità europea per la sicurezza alimentare è stata oggetto di critiche perché considerata una pratica poco trasparente e potenzialmente in conflitto di interessi. Pertanto, il Parlamento ha richiesto che sia la Commissione ad assegnare la valutazione delle domande di rinnovo a uno Stato membro diverso da quello responsabile delle precedenti valutazioni (*Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2019 sulla procedura di autorizzazione dei pesticidi nell'Unione (2018/2153(INI)*).

([25]) Corte Giust., 9 dicembre 2021, in causa. C-374/20.

([26]) L'allegato II ai punti da 3.6.2 a 3.6.4 prevede che una sostanza attiva possa essere approvata solo se non è o non deve essere classificata, conformemente alle disposizioni del Reg. (CE) n. 1272/2008, rispettivamente come mutagena di categoria 1A o 1B, come cancerogena di categoria 1A o 1B e come tossica per la riproduzione di categoria 1A o 1B. L 'ente responsabile della proposta di classificazione ai sensi del Reg. (CE) 1272/2008 relativo alla classificazione, all'etichettatura e all'imballaggio (CLP) delle sostanze e miscele chimiche immesse sul mercato dell'UE è l'ECHA, al cui interno opera il Comitato per la valutazione dei rischi (RAC). Quest'ultimo è deputato ad esaminare le varie proposte di classificazione ed etichettatura armonizzate presentate sotto forma di relazione CLH, oltre ad esprimere un parere, ai sensi dell'articolo 37, paragrafo 4, del Reg. (CE) n. 1272/2008, sulla proposta di classificazione armonizzata delle sostanze. Quando un principio attivo pesticida è sottoposto alla valutazione tra pari dell'EFSA, l'Autorità competente dello Stato membro deve presentare all'ECHA anche una relazione CLH. I due processi di valutazione si svolgono, quindi, in parallelo. Pure le consultazioni pubbliche sulle due procedure vengono parimenti avviate in parallelo. L'ECHA è invitata e coinvolta nelle fasi principali del processo di revisione paritaria e viceversa anche l'EFSA è invitata a seguire le discussioni del RAC. In questo modo si tende a garantire il reciproco coinvolgimento delle due agenzie. Tra gli obiettivi fissati dalla commissione nel contesto della strategia chimica per la sostenibilità (CSS), parte integrante del Green Deal dell'UE, rientrano anche la semplificazione e il consolidamento dei quadri giuridici che dovrebbero realizzare l'obiettivo di "una sostanza, una sola valutazione (OSOA)", prevedendo così un meccanismo di coordinamento centrale delle attività tra le diverse agenzie dell'UE, un migliore coordinamento e metodologie armonizzate per la valutazione del rischio e l'accesso a tutti i dati disponibili nello stesso formato strutturato per tutti gli enti dell'UE. Per quanto riguarda le attività di ECHA ed EFSA, l'iniziativa OSOA vuole garantire che una sostanza sia valutata una sola volta. Nel settore dei fitosanitari l'EFSA e l'ECHA stanno esaminando potenziali casi pilota che potrebbero essere oggetto di una valutazione parallela di sostanze comuni a pesticidi/biocidi, al fine di approfondire ulteriormente l'applicazione del principio OSOA (informazioni estratte dal riscontro fornito dal servizio "Ask EFSA" alla richiesta n. 5354 rivolta all'Autorità direttamente dagli Autori).

([27]) L'approvazione può essere subordinata alla presentazione di ulteriori informazioni di conferma laddove siano stati stabiliti nuovi requisiti durante la valutazione o a seguito dell'emergere di nuove conoscenze scientifiche e tecniche.

([28]) L'EFSA si esprime anche in ordine alla valutazione del rischio ambientale (VRA). A partire dal luglio 2021 l'EFSA ha avviato un progetto che dovrebbe portare alla costruzione di un partenariato europeo per la valutazione del rischio ambientale (PERA). Sarebbe possibile, quindi, facilitare la transizione verso una valutazione del rischio ambientale più integrata che risponda alle esigenze della società e agli obiettivi politici dell'Unione europea. La VRA, secondo le indicazioni fornite dall'EFSA, dovrebbe fondarsi anche sul concetto dei servizi ecosistemici considerato uno strumento adatto per ricavare obiettivi di protezione ambientale concreti e specifici, indipendentemente dal prodotto o dall'organismo regolamentati oggetto di valutazione. La valutazione del rischio ambientale viene effettuata anche nell'ambito del procedimento di approvazione delle sostanze attive. L'unità Pesticidi dell'EFSA coordina la revisione tra pari delle sostanze attive. Gli Stati membri valutano i dati forniti dalle aziende che presentano la domanda di approvazione di una sostanza attiva ed effettuano la valutazione del rischio ambientale, trasmettendo poi all'EFSA una prima versione della relazione di valutazione. A sua volta l'EFSA analizza la VRA effettuando il proprio esame in stretta collaborazione con esperti scientifici degli Stati membri e con il contributo della Commissione europea e dell'azienda interessata. Viene concessa la possibilità, nel corso della revisione tra pari, di esprimere osservazioni nel quadro di una consultazione pubblica indetta tramite il sito web dell'EFSA.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

do, occorre ricordare come tale valutazione debba tenere in considerazione anche gli eventuali effetti che derivano agli impollinatori[29].

La sostanza attiva, inoltre, non deve essere classificata quale inquinante organico persistente oppure quale sostanza persistente, bioaccumulante o tossica. Il controllo dell'Autorità si estende anche sui metodi di analisi delle sostanze attive che devono essere sottoposti a procedura di convalida e deve essere dimostrato che sono sufficientemente specifici, correttamente calibrati, accurati e precisi.

I criteri di sicurezza previsti nel Reg. (CE) n. 1107/2009 devono essere soddisfatti anche nell'eventualità in cui la sostanza attiva si ritrovi in preparati sinergizzanti, che potenziano l'attività di tale sostanza, o in antidoti agronomici, che possono essere aggiunti ad un prodotto fitosanitario per eliminare o ridurre gli effetti fitotossici del prodotto fitosanitario su certi vegetali (art. 25)[30].

Le articolate conclusioni sulla valutazione del rischio dell'Autorità, riviste pariteticamente con gli Stati membri, vengono, quindi, sottoposte alla Commissione, la quale assume la propria decisione, in collaborazione con il Comitato permanente per piante, animali, alimenti e mangimi[31] in merito all'approvazione o meno della sostanza attiva attraverso l'esercizio di un potere discrezionale[32], determinando il livello di rischio giudicato accettabile per la società[33], non solo sulla base di considerazioni strettamente scientifiche, ma anche tenendo conto dei fattori di natura sociale, quali ad esempio anche la realizzabilità di controlli sugli utilizzi per usi non professionali per probabile utilizzo improprio dei prodotti fitosanitari[34].

Le valutazioni scientifiche espresse dall'Autorità per la sicurezza alimentare agevolano l'adozione di decisioni in merito all'approvazione di una sostanza. Tuttavia, può verificarsi che su alcune questioni anche la comunità scientifica si presenti divisa, oppure che i dati raccolti siano incerti. In tali casi il processo decisionale comprende clausole di salvaguardia che consentono anche di contestare determinate valutazioni tecnico-scientifiche incerte e non conclusive, optando così per un approccio precauzionale anche in sede di approvazione di una sostanza attiva. Il principio di precauzione di cui all'art. 7 del Reg. (CE) n. 178/2002 assicura, quindi, che l'analisi del rischio avvenga all'insegna dell'oggettività, del rigore e della con-

([29]) Il punto 3.8.3 dell'allegato II al Reg. (CE) n. 1107/2009 prevede che una sostanza attiva sia approvata soltanto se, alla luce di un'adeguata valutazione del rischio fondata su linee guida per l'esecuzione di test riconosciuti a livello dell'Unione o internazionale, sia stabilito che, nelle condizioni d'utilizzo proposte, l'impiego dei prodotti fitosanitari contenenti la sostanza attiva comporti un'esposizione trascurabile per le api o non abbia alcun effetto inaccettabile acuto o cronico per la sopravvivenza e lo sviluppo della colonia, tenendo conto degli effetti sulle larve di api e sul comportamento delle api.

([30]) In seguito al sollecito del Parlamento Europe, contenuto nella relazione sulla procedura di autorizzazione dei pesticidi nell'Unione del 18 dicembre 2018 (2018/2153(INI), solo con il Reg. (UE) 2021/383 della Commissione del 3 marzo 2021 è stato approvato un elenco di coformulanti inaccettabili. Nella stessa relazione del Parlamento Europeo si evidenziava come non fossero stati ancora applicati i requisiti di approvazione per antidoti e sinergizzanti.

([31]) Il comitato è composto da rappresentanti dei paesi dell'UE ed interviene nei casi in cui la Commissione esercita le proprie competenze d'esecuzione ai sensi dell'art. 291 TFUE. Nella fase di gestione del rischio l'operato del comitato, il quale interviene nei procedimenti autorizzatori in materia di fitosanitari ai sensi dell'art. 79 del Reg. (CE) n. 1107/2009, è stato ritenuto poco trasparente anche in una recente relazione del Parlamento Europeo sull'attuazione del Reg. (CE) n. 1107/2009 sui prodotti fitosanitari 23.7.2018 - (2017/2128(INI)). Sul tema cfr. anche L. Salvi, Il "*nodo" della comitologia nell'Unione europea e le prospettive di riforma. Spunti di riflessione attorno al sistema europeo di autorizzazione dei pesticidi e al «caso glifosato»*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2019, pp. 4 ss.

([32]) D. Bevilacqua, *cit*., pp. 69 ss.., sottolinea come il principio di precauzione sia in grado di ridurre il carattere vincolante delle dimostrazioni tecniche a favore di scelte discrezionali, limitando al contempo decisioni arbitrarie o ingiustificatamente protezionistiche, grazie alla combinazione con i principi di ragionevolezza e proporzionalità. In questo senso "Il principio precauzionale, infatti, stabilisce le condizioni e i criteri in base ai quali un'autorità pubblica può intervenire nei settori ambientali e di tutela della salute, in deroga alla procedura ordinaria che si basa esclusivamente sui responsi delle attività di valutazione tecnica".

([33]) Ai sensi dell'art. 3, co. 12 del Reg. (CE) n. 178/2002 la "gestione del rischio" è "un processo, distinto dalla valutazione del rischio, consistente nell'esaminare alternative d'intervento consultando le parti interessate, tenendo conto della valutazione del rischio e di altri fattori pertinenti e, se necessario, compiendo adeguate scelte di prevenzione e di controllo".

([34]) Corte Giust., 6 maggio 2021, in causa C-499/18.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

trollabilità, consentendo altresì, in sede di gestione del rischio, all'autorità politica di superare anche il parere dell'Autorità, quando esso sia incerto, recuperando uno spazio anche a scelte discrezionali, che non dovranno tuttavia sfociare nell'arbitrio[35].

B) Procedure di rinnovo

La rapida evoluzione delle conoscenze scientifiche e tecniche rende, tuttavia, necessario aggiornare continuamente la valutazione del rischio. Per tale motivo l'approvazione della sostanza attiva ha una durata di soli 10 (art. 5, Reg. (CE) n. 1107/2009) anni e può essere rinnovata per ulteriori 15 anni (art. 22, Reg. (CE) n. 1107/2009) all'esito del procedimento di rinnovo e di una nuova valutazione da parte dell'EFSA. In entrambi i casi, prima della scadenza dell'approvazione, il richiedente può presentate una domanda di rinnovo, il cui procedimento è regolato dagli artt. 14 e ss. del Reg. (CE) n. 1107/2009.
La durata limitata nel tempo consente di tener conto dell'esperienza derivante dall'effettivo impiego di prodotti fitosanitari contenenti le sostanze interessate sia gli eventuali sviluppi scientifici e tecnologici. Nonostante la delicatezza del procedimento di rinnovo la partecipazione dell'Autorità in tale procedura era finalizzata, in origine, a consentire il mero accesso al pubblico delle informazioni relative a tale *iter*.
Nel successivo regolamento di esecuzione della Commissione del 18 settembre 2012, n. 844 il coinvolgimento dell'Autorità è stato maggiormente valorizzato. La verifica della persistenza dei requisiti previsti dall'art. 4 e dall'Allegato II del Reg. (CE) n. 1107/2009, alla luce delle nuove conoscenze scientifiche acquisite successivamente all'approvazione, richiede, infatti, una seria e robusta valutazione del rischio da parte dell'Autorità. In parallelo, il Regolamento di esecuzione (UE) 2020/1740 della Commissione[36] stabilisce norme procedurali dettagliate relative alla presentazione di proposte di classificazione delle varie sostanze all'ECHA, in conformità a quanto previsto dall'articolo 37, paragrafo 1, del Reg. (CE) n. 1272/2008, da parte dello Stato membro relatore. Il rinnovo, infatti, può essere concesso solo se la sostanza attiva non è o non deve essere classificata, conformemente alle disposizioni del Reg. (CE) n. 1272/2008, rispettivamente come mutagena di categoria 1A o 1B, come cancerogena di categoria 1A o 1B e come tossica per la riproduzione di categoria 1A o 1B[37].
Seppur con degli aggiustamenti le varie fasi procedimentali ricalcano, quindi, quanto già accade con l'approvazione delle sostanze attive, prevedendo che la Commissione fondi generalmente la propria decisione sulle conclusioni presentate dall'Autorità[38].
Anche in questo caso il richiedente deve predisporre un fascicolo completo di tutti gli elementi prescritti dalla normativa di settore. La dichiarazione di ammissibilità della domanda spetta ancora una volta allo Stato Membro relatore, fermo restando che l'Autorità mantiene comunque il diritto di rimettere in discussione la completezza delle informazioni fornite dal richiedente[39], se del caso organizzando anche una consultazione di esperti. All'esito dei vari approfondimenti l'Autorità comunica le proprie conclusioni[40] sulla valutazione del

([35]) M. Cocconi, *op. cit.*, pp. 63 e 64.
([36]) Il Reg. di esecuzione (UE) 2020/1740 del Commissione, adottato per armonizzare la procedura di rinnovo con le riforme attuate con il decreto 1378 del 2019, si applica alle sostanze attive il cui periodo di approvazione scade il 27 marzo 2024 o successivamente.
([37]) Cfr. nt. 26.
([38]) Il regolamento si applica alle sostanze il cui periodo di approvazione scade prima del 27 marzo 2024.
([39]) Corte Giust., 9 dicembre 2021, in causa C-374/20.
([40]) L'art. 13, co. 2, del Reg. d'esecuzione (UE) n. 844/2012 del 18 settembre 2012 prevede che la Commissione possa decidere in ordine al rinnovo di una sostanza attiva anche in assenza delle conclusioni dell'Autorità. Tale possibilità è stata mantenuta anche nell'art. 13, co. 4, del Reg. d'esecuzione (UE) 2020/1740.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

rischio[41] al richiedente, agli Stati membri e alla Commissione. A quest'ultima spetta, infine, la decisione in ordine al rinnovo.

C) Procedure a basso rischio

L'Unione Europea incentiva l'immissione in commercio delle sostanze fitosanitarie per le quali si possa prevedere che il loro impiego comporti un basso rischio per la salute umana e per l'ambiente. L'impiego di tali sostanze favorisce, infatti, il conseguimento degli obiettivi fissati dalla Direttiva 2009/128/CE sull'uso sostenibile dei pesticidi[42] e dalla strategia *From farm to fork*.
Nel 2022, dopo più di dieci anni dall'approvazione del pacchetto europeo sui fitosanitari, risultano tuttavia approvate solo 37 sostanze a basso rischio. Tra queste 20 rientrano all'interno della categoria delle sostanze a basso rischio di origine biologica[43].
Tali sostanze includono anche microrganismi che richiedono da parte dell'Autorità una valutazione del rischio diversa rispetto alle sostanze chimiche, poiché questi ultimi, una volta rilasciati nell'ambiente, possono produrre metaboliti secondari, nonché possono moltiplicare, diffondere, adattare geneticamente o trasferire geni di resistenza antimicrobica ad altri microrganismi.
La particolare natura di dette sostanze richiede quindi una particolare valutazione del rischio, rispetto allo quale l'Autorità ha predisposto uno specifico studio diretto a facilitare il procedimento di approvazione delle stesse[44].

D) Procedura di riesame

Il procedimento di riesame, disciplinato dall'art. 21 del Reg. (CE) n. 1107/2009 può essere attivato, anche prima della scadenza dell'approvazione, qualora vi sia motivo di ritenere, alla luce di nuove conoscenze scientifiche e tecniche, che le sostanze attive non soddisfino più i criteri di approvazione previsti all'articolo 4 di tale regolamento o che non siano state fornite le informazioni di conferma, richieste nel corso del procedimento di approvazione ai sensi dell'articolo 6, lettera *f*).
Pur non essendo prevista la partecipazione obbligatoria dell'Autorità, rimane in facoltà della Commissione, a cui spetta la decisione sul riesame, richiedere la presentazione di un suo parere sulle questioni dubbie[45].
Qualora permangano incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi, la Commissione può, tuttavia, adottare anche misure di protezione senza dover attendere che la realtà e la gravità di tali rischi siano pienamente dimostrate. Il principio di precauzione, infatti, giustifica l'adozione di misure restrittive anche qualora risulti impossibile determinare con certezza l'esistenza o la portata di un rischio pur essendo probabile un danno effettivo all'ambiente[46].

4.- Il contributo dell'EFSA nella determinazione dei limiti massimi di residui

L'immissione in commercio di sostanze attive comporta la necessità di determinare entro quali

(41) La valutazione del rischio per il rinnovo delle sostanze attive deve considerare gli aspetti già oggetto di approfondimento in sede di prima approvazione della sostanza stessa.
(42) I requisiti per l'approvazione delle sostanze a basso rischio previsti nell'allegato II, punto 5 del Reg. n. 1107 del 2009 sono stati modificati dal Reg. (UE) 2017/1432 della Commissione del 7 agosto 2017.
(43) Con la Risoluzione del Parlamento europeo del 15 febbraio 2017 sui pesticidi a basso rischio di origine biologica (2016/2903(RSP)) gli Stati membri e la Commissione sono stati sollecitati ad accelerare l'approvazione delle sostanze a basso rischio. Nel 2017 risultavano approvate solo 7 sostanze a basso rischio.
(44) Si tratta dello "*Studio delle diverse aree di valutazione nel processo di valutazione del rischio antiparassitario*", adottato il 31 gennaio 2022 e pubblicato il 25 maggio 2022.
(45) Ugualmente facoltativo è il parere che può essere richiesto all'EFSA dalla Commissione nell'eventualità in cui si renda necessario adottare, a mente dell'art. 69, misure per limitare o vietare l'utilizzo di sostanze o prodotti che comportino un rischio grave per la salute umana o degli animali o per l'ambiente.
(46) Corte Giust., 6 maggio 2021, in causa C-499/18.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

limiti massimi i loro residui[47] possano essere presenti in alimenti o mangimi senza determinare effetti pregiudizievoli per la salute umana e per l'ambiente.

L'individuazione del limite massimo avviene in seguito ad una valutazione esaustiva delle proprietà della sostanza attiva, tenendo conto della destinazione d'uso del pesticida e del suo concreto utilizzo con espresso riferimento a specifici prodotti (con precisa indicazione anche di singole parti del prodotto), determinando il livello più basso di residuo ottenibile per ciascun antiparassitario compatibilmente con le buone pratiche agricole.

Fin dal momento dell'approvazione di una sostanza attiva l'Autorità per la sicurezza alimentare deve assicurare che i residui dei prodotti fitosanitari non abbiano alcun effetto nocivo, prendendo anche in considerazione gli effetti cumulativi e sinergici noti (art. 4, par. 2, Reg. (CE) n. 1107/2009). Affinché possa essere espressa una valutazione in ordine al livello massimo di residui il Reg. (CE) n. 1107/2009 stabilisce che nel fascicolo allegato alla domanda di approvazione di una sostanza attiva siano indicati, in modo attendibile, i residui presenti nei mangimi e negli alimenti, comprese le colture successive.

La fissazione del livello massimo di residuo, così come la sua eventuale modifica, viene tuttavia determinata all'esito di un procedimento specifico, distinto da quello di approvazione, disciplinato dal Reg. (CE) n. 396/2005 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 23 febbraio 2005, che si conclude con l'adozione di un regolamento d'esecuzione della Commissione, la quale è tenuta ad acquisire il previo parere espresso dall'EFSA.

L'Autorità valuta la pericolosità dei residui delle sostanze attive considerando tutte le condizioni normali d'impiego del fitosanitario e delle conseguenze del suo uso. In particolare, essa si assicura che l'utilizzo, la dose, le modalità, la frequenza e i tempi delle applicazioni determinino il minor impatto sulla salute e sull'ambiente, fermo restando che tutte le volte in cui ciò è possibile occorrerà garantire il rispetto dei principi della lotta integrata.

La finalità perseguita, attraverso la valutazione del rischio condotta dall'Autorità, è pertanto diretta a ridurre i rischi e gli impatti sulla salute umana e sull'ambiente causati dall'utilizzo dei prodotti fitosanitari, in maniera tale che vi sia la minor quantità possibile di residui sugli e negli alimenti e mangimi[48]. Sotto tale profilo vi è, quindi, coincidenza perfetta con le finalità perseguite dalla Direttiva 2009/128/CE sull'uso sostenibile dei pesticidi volte, appunto, a ridurre la presenza di pesticidi nell'ambiente.

Nel corso della propria valutazione l'Autorità stima l'esposizione alimentare cronica ed acuta di tali residui, tenendo conto della dose giornaliera ammissibile (*Acceptable DailyIntake - ADI*), intesa quale quantità di una sostanza presente in un alimento riferita al peso corporeo che può essere ingerita quotidianamente, durante l'intero periodo di vita, senza rischi significativi per i consumatori, e della dose acuta di riferimento (*Acute Reference Dose- ARfD*), corrispondente alla quantità stimata di una sostanza in un alimento riferita al peso corporeo che può essere ingerita per un breve arco di tempo, di norma nel corso di una giornata, senza rischi significativi per i consumatori, oltre che dell'esposizione cronica a lungo termine.

Il modello di calcolo sulla valutazione dei rischi all'esposizione a breve termine (acuta) e a lungo termine (cronica) dei consumatori avviene attraverso un modello di calcolo che è stato elaborato dall'Autorità stessa (*PRIMo — Pesticide Residue Intake Model*). Lo strumento di valutazione del

(47) Sui residui di pesticidi cfr. D. Pisanello, *Guida alla legislazione alimentare*, EPC Editore, 2022, pp. 138 ss.

(48) Anche l'autorizzazione all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari precisa i requisiti relativi all'uso del prodotto fitosanitario, prevedendo in particolare la dose massima per ettaro in ciascuna applicazione, il periodo tra l'ultima applicazione e il raccolto, il numero massimo di applicazioni all'anno, gli intervalli trai i trattamenti, i tempi di rientro, l'intervallo tra l'ultima applicazione del prodotto e il consumo.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

rischio considera quindi la tossicità intrinseca della sostanza attiva, l'entità dell'esposizione, le differenti diete dell'Unione Europea nonché le diverse categorie di consumatori. L'esposizione per più pesticidi viene, invece, stimata attraverso il modello di calcolo denominato Monte Carlo di valutazione del rischio (MCRA)[49].
Gli studi condotti dall'Autorità confluiscono, infine, in un parere motivato che contiene l'analisi scientifica completa e le relative conclusioni sulla valutazione dell'esposizione dei consumatori, del rischio associato ai residui di pesticidi, di eventuali profili tossicologici quali l'immunotossicità, degli effetti nocivi sotto il profilo endocrinologico e la tossicità per lo sviluppo. Questi elementi vengono considerati nel loro insieme al fine di determinare la presenza di rischi connessi per i consumatori e, se del caso, per gli animali.
Il parere viene, quindi, reso pubblico ai sensi dell'art. 39 del Reg. (CE) n. 178/2002. La determinazione del limite massimo di residui viene, infine, effettuata dalla Commissione, la quale dopo aver assunto il parere dell'Autorità, può comunque richiedere in qualsiasi momento informazioni supplementari[50].

5.- Altre funzioni rilevanti dell'EFSA nella politica sull'utilizzo dei fitosanitari

Il contributo offerto dall'Autorità sulla sicurezza alimentare nei procedimenti appena esaminati può agevolare la diminuzione dell'utilizzo e dell'impatto dei fitosanitari così come richiesto dalla strategia *From farm to fork*.
Le conclusioni formulate da quest'ultima nell'ambito delle diverse procedure analizzate, oltre ad essere prese in esame dalla Commissione per le finalità proprie di ciascun procedimento, contribuiscono anche ad individuare, sulla scorta dei dati relativi alla dose giornaliera ammissibile e della dose acuta di riferimento, le sostanze attive candidate alla sostituzione[51]. Si tratta di sostanze che per le loro particolari caratteristiche, specificata-

([49]) Attraverso tale strumento è stata valutata l'esposizione cui sono soggetti i consumatori in uno studio pilota su gruppi di pesticidi che possono compromettere la funzionalità della tiroide e del sistema nervoso. L'Autorità ha presentato nel 2013 una metodologia di valutazione del rischio cumulativo per gruppi di pesticidi. Sono stati individuati gruppi di pesticidi che producono effetti tossici simili in un organo o sistema specifico. "La metodologia si articola in quattro fasi: I) individuazione di effetti tossici specifici e inequivocabili, che sono dannosi per un organo o sistema, nota come individuazione dei pericoli (ad esempio uno squilibrio del sistema tiroideo); III caratterizzazione dei pericoli, che descrive l'esatta natura di questo effetto avverso su specifici organi (ad esempio una variazione dei livelli ormonali) o sistemi (ad esempio individuando l'indicatore più appropriato per l'effetto specifico, per esempio, un ormone); III raccolta di dati sugli indicatori (per esempio variazioni nei livelli ormonali alla dose in cui l'effetto avverso si verifica) che indicano un effetto tossico specifico (per esempio uno squilibrio nel sistema tiroideo) in un organo/sistema; IV inserimento di pesticidi che mostrano un effetto tossicologico simile in gruppi di valutazione cumulativi per organo o sistema (ad esempio per la tiroide). Questo approccio richiede un giudizio scientifico esperto, perché comporta l'analisi e l'interpretazione di grandi volumi di dati complessi. Oltre a individuare i pesticidi che hanno un effetto sulla tiroide e sul sistema nervoso, il gruppo di esperti scientifici PPR ha eseguito una grande mole di lavoro preliminare per lo sviluppo di gruppi in relazione agli effetti su altri organi/sistemi di organi, quali il sistema riproduttivo, il fegato, l'occhio e il surrene" Cfr. più diffusamente www.efsa.europa.eu/it/press/news/efsa-presents-cumulative-assessment-group-methodology. Le valutazioni pilota sul sistema nervoso e sulla tiroide si sono conclusi nel 2020.
([50]) Attualmente non sono stati fissati limiti massimi di residui per i prodotti trasformati. Nel caso di prodotti alimentari o mangimi trasformati e/o compositi per i quali non siano stati fissati LMR negli allegati II e III, si applicano gli LMR stabiliti all'articolo 18, paragrafo 1, per il prodotto pertinente di cui all'allegato I, tenendo conto delle variazioni del tenore di residui di antiparassitari, conseguenti alla trasformazione e/o alla miscela.
Fattori specifici di concentrazione o di diluizione per talune operazioni di trasformazione e/o miscela ovvero per determinati prodotti trasformati e/o compositi possono essere iscritti nell'elenco di cui all'allegato VI.
([51]) L'elenco delle sostanze candidate alla sostituzione è contenuto nel Reg. di esecuzione (UE) n. 408/2015 della Commissione dell'11 marzo 2015 recante attuazione dell'articolo 80, paragrafo 7, del Reg. (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari. E' stato possibile compilare tale elenco tenendo conto delle informazioni relative alla dose giornaliera ammissibile (DGA), della dose acuta di riferimento (DAR) e del livello ammissibile di esposizione dell'operatore (LAEO), delle informazioni riguardanti le proprietà di persistenza, bioaccumulabilità e tossicità (PBT) delle sostanze; delle informazioni riguardanti gli effetti critici di cui al Reg. (CE) n. 1107/2009, allegato II, punto 4, terzo trattino, della proporzione di isomeri non attivi, della classificazione della sostanza, in conformità al Reg. (CE) n. 1272/2008, come cancerogena di categoria 1A o 1B o tossica per la riproduzione di categoria 1A o 1B, e delle proprietà d'interferente endocrino. Sulla base di tali informazioni le sostanze figuranti nell'allegato del

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

mente individuate dall'Allegato II del Reg. (CE) 1107/2009, sono classificate come cancerogene di categoria 1° o 1B o tossiche per la riproduzione di categoria 1° o 1B, oppure sono considerate aventi proprietà di interferente endocrino o che possono suscitare preoccupazioni legate alla natura degli effetti critici. Rientrano in tale gruppo anche le sostanze attive che, in combinazione con il tipo di utilizzo o esposizione, determinano situazioni d'uso potenzialmente pericolose anche qualora venissero adottate misure di gestione del rischio assai restrittive (ad esempio: un ampio uso di dispositivi di protezione individuale, zone tampone o *buffer zone* molto vaste). Tali sostanze possono essere approvate solo per 7 anni (art. 24 Reg. (CE) n. 1107/2009).

Diversamente da quanto accade per le sostanze approvate secondo la procedura ordinaria, i prodotti fitosanitari che contengono sostanze candidate alla sostituzione possono essere autorizzati solo previa valutazione comparativa con altri prodotti già autorizzati per gli stessi impieghi e che richiedono minori misure di mitigazione. (art. 50 Reg. (CE) n. 1107/2009). Il nuovo prodotto alternativo potrà essere immesso in commercio se ha effetti analoghi sull'organismo bersaglio rispetto a quello oggetto di comparazione, se riduce al minimo lo sviluppo di resistenza da parte dell'organismo bersaglio, se è stata acquisita una previa esperienza sull'impiego del prodotto da sostituire e solo qualora esso mostri un rischio significativamente più basso per la salute o l'ambiente.

Gli obiettivi della strategia *From farm to fork* possono, tuttavia, essere perseguiti anche attraverso altre funzioni svolte dall'Autorità nell'ambito della politica sui pesticidi, tre le quali rientra l'elaborazione di specifici studi epidemiologici sull'uomo elaborati dal gruppo di esperti scientifici sui prodotti fitosanitari e i loro residui. Tali studi possono suggerire un'associazione tra esposizione ad alcune sostanze chimiche e malattie e devono essere tenuti in considerazione, attraverso un metodo specifico elaborato dal gruppo di esperti stesso, nel corso dei procedimenti di approvazione di una sostanza attiva al fine di valutare i rischi connessi all'impiego di detta sostanza.

Assolve all'esigenza di disciplinare, con indicazioni sempre più precise, il momento di valutazione del rischio anche la predisposizione, da parte dell'Autorità sulla sicurezza, di linee guida, che vengono stilate grazie alla partecipazione del proprio gruppo di esperti, previa consultazione dei portatori di interessi e degli Stati membri. Le linee guida indicano criteri armonizzati di valutazione che devono essere applicati in caso di approvazione e di rinnovo delle sostanze attive[52], così come può essere d'ausilio una banca dati, contenente le informazioni scientifiche e le BPA, gestita dall'Autorità stessa ai sensi dell'art. 41 Reg. (CE) n. 396/2005.

L'Autorità sulla sicurezza alimentare fornisce, inoltre, assistenza scientifica e tecnica nell'eventualità in cui gli Stati autorizzino, in caso di emergenza, l'immissione in commercio di prodotti fitosanitari contenenti sostanze attive ancora in corso di approvazione o non ancora approvate. L'art. 53 del Reg. (CE) 1107/2009 consente l'immissione sul mercato di tali prodotti, in circostanze eccezionali, per un periodo non superiore a 120 giorni e per un uso limitato e controllato, qualora tale misura sia necessaria a causa di un pericolo che non può essere contenuto con altri mezzi ragionevoli.

L'eccessivo ricorso a tale procedura[53] ha spinto il

presente regolamento sono state identificate come soddisfacenti uno o più dei criteri di cui all'allegato II, punto 4, del Reg. (CE) n. 1107/2009. Le informazioni sono state consolidate e sono contenute in uno strumento di sostegno per la costituzione di un elenco di sostanze candidate alla sostituzione, disponibile sul sito web della Commissione.

([52]) Risultano essere approvate le linee guida sulle api, sul sistema endocrino, sulla valutazione dell'esposizione ai pesticidi di lavoratori, operatori, astanti e residenti, sull'assorbimento cutaneo, nonché le linee guida per la valutazione scientifica dei pesticidi allo scopo di armonizzare gli esperimenti sul campo (realizzata nell'ambito dell'OCSE).

([53]) La Risoluzione del Parlamento europeo del 16 gennaio 2019 sulla procedura di autorizzazione dei pesticidi nell'Unione (2018/2153(INI)) ha invitato gli Stati membri a limitare le deroghe concesse a norma dell'art. 53, sollecitando altresì la Commissione ad effettuare un controllo su tali procedure. La preoccupazione del Parlamento trovava fondamento anche sulla constatazione che la

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

Comitato Permanente Piante, Animali, Alimenti e Mangimi – Sezione Fitosanitaria ad approvare, il 26 gennaio 2021, delle nuove linee guida in materia, ai sensi delle quali le autorizzazioni in casi di emergenza possono essere rilasciate solo se siano considerati i protocolli sviluppati dall'Autorità per la sicurezza alimentare allo scopo di valutare se le condizioni di cui all'articolo 4.7 del Reg. (CE) n. 1107/2009 siano soddisfatte. Le linee guida prevedono, inoltre, di tenere conto dei pareri e delle conclusioni dell'EFSA ove disponibili.

Gli effetti della politica europea sull'impiego dei fitosanitari in agricoltura possono; infine, essere analizzati nella relazione annuale sui residui predisposta annualmente dall'EFSA (art. 32 Reg. (CE) n. 396/2005), nella quale sono contenuti i risultati dei controlli effettuati nei vari Stati membri[54], l'indicazione sui rischi cronici e acuti per la salute dei consumatori dovuti ai residui, nonché l'esposizione dei motivi che possono aver portato al superamento degli LMR[55]. Sulla scorta di quanto emerso[56] l'Autorità predispone raccomandazioni su come migliorare i programmi di controllo successivi. I dati contenuti nella relazione annuale ci restituiscono una fotografia dell'agricoltura europea che, seppur rispettosa dei limiti fissati, presenta residui sensibilmente in aumento rispetto al 2017[57]. Il che dimostra come, nonostante il notevole dispiego di mezzi, l'impiego di fitosanitari non abbia ancora registrato sostanziali diminuzioni.

6.- Conclusioni

Le recenti proposte della Commissione sull'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari, che prevedono l'adozione di un regolamento che rivede le norme contenute nella Direttiva 2009/128/CE per allinearle alle strategie dell'UE contenute nel Green Deal[58], non incidono sugli assetti procedimentali

Commissione si era avvalsa una sola volta della possibilità di chiedere un parere all'EFSA ai sensi dell'articolo 53, paragrafo 2. Anche dopo l'approvazione delle linee guida del 26 gennaio 2021, il ricorso al parere dell'EFSA nell'eventualità in cui la Commissione eserciti i poteri di controllo previsti nell'art. 53 rimane facoltativo, anche se in caso di ripetute autorizzazioni emergenziali pare particolarmente caldeggiato.

([54]) L'EFSA raccoglie i dati relativi ai controlli sui residui trasmessi dagli Stati membri e rilevati nel Programma di controllo pluriennale (EU MACP), disciplinato ora dal Reg. di esecuzione (UE) 585/2020 della Commissione, del 27 aprile 2020, e nei Programmi di controllo nazionali pluriennali (MANCP)

([55]) I controlli vengono effettuati su gruppi composti da trenta a quaranta prodotti alimentari che costituiscono i principali componenti della dieta nell'Unione. La presenza di pesticidi in tali prodotti viene monitorata in cicli triennali, in modo che ogni tre anni vengano analizzati gli stessi prodotti, verificando così se vi siano stati cambiamenti nell'utilizzo di fitosanitari.

([56])Anche le statistiche sui pesticidi costituiscono uno strumento necessario per il raggiungimento dell'obiettivo della riduzione dei fitosanitari per la loro capacità di fornire informazioni di base sulla vendita e sull'impiego di tali prodotti nonché di raccogliere dati in grado di verificare in quale misura gli obbiettivi fissati dalla politica comunitaria siano stati conseguiti. Il Reg. (CE) n. 1185/2009 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 29 novembre 2009, disciplina le modalità in cui devono essere raccolti i dati utili per la formulazione delle varie statistiche in materia. Non risultano ancora pubblicate da Eurostat statistiche raccolte da ciascuno Stato membro sull'utilizzo dei fitosanitari. Gli Stati membri inviano, infatti, ogni cinque anni alla Commissione le proprie statistiche, le quali sono relative ad un periodo di riferimento, non superiore a 12 mesi, selezionato entro il quinquennio in esame da ciascun Stato membro, il quale a sua volta individua autonomamente le colture da monitorare. Ciò non consente di comparare i dati raccolti dai singoli Stati membri. L'ampia varietà di colture e i diversi periodi di riferimento scelti dagli Stati membri per le proprie statistiche sull'uso dei prodotti fitosanitari ha così impedito ad Eurostat di combinare e confrontare proficuamente i dati raccolti.

([57]) Un confronto tra i risultati per il 2017 e il 2020 mostra che il tasso di superamento dell'LMR complessivo è aumentato dall'1,7% nel 2017 al 2,1% nel 2020. Tra i singoli prodotti alimentari, i tassi di superamento dell'LMR sono aumentati dal 2014 al 2017 e al 2020 per riso, arance, pere e grasso di pollame.

([58]) Il 22 giugno 2022 la Commissione europea ha adottato la proposta per un nuovo regolamento sull'uso sostenibile dei prodotti fitosanitari finalizzato a raggiungere l'obiettivo a livello di ridurre del 50% l'uso e il rischio di pesticidi chimici entro il 2030. Vengono previsti, in particolare, obiettivi giuridicamente vincolanti che obbligano gli Stati membri a fissare i propri obiettivi di riduzione nazionali entro parametri definiti, nuove misure capaci di garantire che tutti gli agricoltori e altri utilizzatori professionisti di pesticidi pratichino la gestione integrata dei parassiti, nonché il divieto di tutti i pesticidi nelle aree sensibili (aree verdi urbane, compresi parchi o giardini pubblici, parchi giochi, campi ricreativi o sportivi, percorsi pubblici e aree protette in conformità con Natura 2000) e qualsiasi area ecologicamente sensibile da preservare per gli impollinatori minacciati.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

tratteggiati nei paragrafi precedenti né sul ruolo rivestito, in tali ambiti, dall'EFSA.
Tuttavia, i cambiamenti introdotti dalla strategia *From farm to fork* nonché le riforme in tema di trasparenza attuate con il Reg. (UE) 2019/1381 richiedono anche all'Autorità Europea per la sicurezza alimentare di adeguare la propria attività alle nuove richieste. La strategia 2027 dell'EFSA risponde a tali esigenze ed è destinata ad avere effetti anche sulla politica in materia di fitosanitari in quanto diretta a potenziare la qualità, la coerenza e la completezza della propria consulenza scientifica, che dovrà essere prestata con rigore metodologico tramite un dialogo aperto con i vari attori di cui si compone il sistema (consumatori, le imprese del settore alimentare e dei mangimi, la comunità accademica e tutte le altre parti interessate pubbliche e private), nonché in cooperazione con organismi internazionali e valutatori del rischio di paesi terzi.
L'adesione dell'Autorità all'approccio "*one health*" dovrebbe, poi, garantire uno sviluppo scientifico focalizzato sui nuovi criteri metodologici, facendo maggiormente ricorso anche ai dati e alla tecnologia offerta dell'intelligenza artificiale, con ricadute positive anche sulla prevedibilità dei risultati. Tale approccio, in particolare, conferma come la valutazione scientifica del rischio non possa restringersi alla sicurezza degli alimenti e dei mangimi ma debba, invece, posizionarsi in una prospettiva più ampia, capace di considerare la salute umana, animale e ambientale in modo olistico, trattando l'insieme di questi aspetti come un tutt'uno interconnesso.
Il metodo *One Health* potrà avere ricadute positive anche nel campo dei fitosanitari, dove, l'EFSA non valuta già solo gli effetti sulla salute umana ma anche quelli strettamente collegati all'ambiente, integrando le varie conoscenze a disposizione, anche attraverso partenariati con portatori di interessi provenienti da settori diversi[59], per raggiungere l'obiettivo di un sistema alimentare maggiormente sostenibile[60].

ABSTRACT

L'Autorità Europea per la sicurezza alimentare fornisce alla Commissione e agli Stati membri supporto nella valutazione del rischio nell'ambito dei procedimenti relativi all'approvazione delle sostanze attive e all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari, nonché nella determinazione dei limiti massimi di residui di antiparassitari negli alimenti e nei mangimi.
L'Autorità esercita un ruolo significativo in materia di fitosanitari per vari aspetti che riguardano sia l'alimento in sé sia l'esercizio dell'attività agricola. Dal quadro normativo che regola i suoi diversi interventi emerge l'importanza del ruolo dell'Autorità stessa nell'indirizzare l'attività agrícola verso modelli sempre più sostenibili, favorendo l'immissione in commercio di prodotti meno nocivi ed incoraggiando un minor utilizzo di pesticidi, concentrandosi anche su aspetti più strettamente legati alla tutela dell'ambiente e alla verifica del loro impatto sugli ecosistemi.
Nello scritto vengono analizzati i diversi procedimenti in cui l'EFSA partecipa, oltre ad essere messe in evidenza le ulteriori funzioni assolte dall'Autorità con l'obiettivo di raggiungere una più efficace politica pubblica in materia.

EFSA supports the Commission and the States in risk assessment in the context of the procedures relating to the approval of active substances and

(59) European Bee Partnership, il partenariato sulla salute delle api supportato dall'EFSA, istituito nel 2017 per facilitare la raccolta di dati armonizzati su api e impollinatori prelevati da tutta Europa, ha già dato vita ad una nuova piattaforma dati online che verrà utilizzata per l'elaborazione di un nuovo protocollo EFSA per la valutazione del rischio ambientale derivante da fattori multipli di stress per le api, detto MUST-B.
(60) Nell'ambito della Conferenza del 21-24 giugno 2022, "ONE – Health, Environment, Society – Conference 2022" tenutasi a Bruxelles, una sessione è stata dedicata alla valutazione del rischio ambientale dei pesticidi, trattando in modo specifico il tema della transizione verso un approccio sistemico.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

the placing on the market of plant protection products, as well as in the determination of maximum residue limits of pesticides in food and feed.
The Authority plays a significant role in the field of phytosanitary for various aspects concerning both the food itself and the exercise of agricultural activity. From the regulatory framework that regulates its various interventions, the importance of the role of the Authority itself emerges in directing agricultural activity towards increasingly sustainable models, favoring the placing on the market of less harmful products and encouraging less use of pesticides, also focusing on aspects more closely related to environmental protection and the verification of their impact on ecosystems.
The paper analyzes the various proceedings in which EFSA participates, as well as highlighting the additional functions performed by the Authority with the aim of achieving a more effective public policy on the matter.

□

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022
120

La strategia EFSA 2027 – Scienza, alimenti sicuri, sostenibilità

Alice e Alessandro Artom

1.- La nascita dell'EFSA e i primi problemi

L'Autorità per la sicurezza alimentare (EFSA) è figlia del Regolamento (CE) n. 178/2002. Le crisi alimentari di quel periodo, soprattutto la crisi dell'Encefalopatia Spongiforme Bovina (BSE) c.d. "mucca pazza" degli anni Novanta, avevano provocato un turbamento nell'opinione pubblica dei Paesi membri dell'Unione Europea. In quel contesto, caratterizzato da una forte emozione nei consumatori per tutto quello che riguardava la sicurezza alimentare, si sentì l'esigenza di recuperare la loro fiducia nei confronti degli alimenti in circolazione nel mercato europeo.
L'art. 22 del Reg. (CE) 178/2002 istituiva l'EFSA i cui compiti, tra l'altro, prevedevano la raccolta e l'analisi dei dati che consentivano la caratterizzazione e la sorveglianza dei rischi che avevano un'incidenza diretta e indiretta sulla sicurezza degli alimenti e dei mangimi.
L'EFSA fa parte delle Agenzie ENVI, sotto il controllo della Commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare del Parlamento Europeo[1], con il compito di fornire consulenze scientifiche indipendenti sui rischi connessi all'alimentazione. L'EFSA collabora con le Agenzie ENVI e con alcune direzioni generali della Commissione[2], l'attività dell'EFSA riguarda principalmente la sicurezza degli alimenti e dei mangimi; ma anche la salute e il benessere degli animali e la salute delle piante.
Il cuore era il sistema di allarme rapido (RASFF), disciplinato dall'art. 35 del Reg. CE n. 178/2002, meccanismo di comunicazione del rischio, che consentiva all'EFSA di sorvegliare i rischi per la salute pubblica e fornire alla Commissione e agli Stati membri tutte le informazioni necessarie all'analisi del rischio derivante dal consumo di alimenti.
Tuttavia, le vicende del maggio 2011: il caso dei cetrioli spagnoli (in realtà semi di fieno greco importati nell'Unione europea) ed il caso della carne di cavallo del febbraio 2013, (venduta come carne bovina in Europa), avevano evidenziato le lacune e le inadeguatezze del sistema di allarme rapido RASFF nella comunicazione e gestione del rischio tra l'EFSA, la Commissione e le autorità nazionali coinvolte[3].

2.- Dalla REFIT evaluation al Reg. UE 2019/1381

Nel settembre del 2014 la Commissione europea ha avviato un programma di valutazione sul Regolamento n. 178/2002 c.d. "*Refit evaluation*",

([1]) Regolamento del Parlamento Europeo, 9° legislatura- Settembre 2021 – Allegato VI: attribuzioni delle Commissioni Parlamentari Permanenti – VIII. Commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare competente per:
i) La politica dell'ambiente e le misure per la sua tutela concernenti, in particolare: a) il cambiamento climatico, b) l'inquinamento dell'aria, del suolo e delle acque, la gestione e il riciclaggio dei rifiuti, le sostanze e i preparati pericolosi, i livelli di rumore, il cambiamento climatico e la tutela della biodiversità, c) lo sviluppo sostenibile, d) le misure e gli accordi internazionali e regionali per la protezione dell'ambiente, e) la riparazione del danno ambientale, f) la protezione civile, g) l'Agenzia europea dell'ambiente (EEA), h) l'Agenzia europea per le sostanze chimiche (ECHA);
ii) la sanità pubblica, in particolare: a) i programmi e le azioni specifiche nel settore della sanità pubblica, b) i prodotti farmaceutici e cosmetici, c) gli aspetti sanitari del bioterrorismo, d) l'Agenzia europea per i medicinali (EMA) e il Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC);
iii) le questioni riguardanti la sicurezza alimentare, in particolare: a) l'etichettatura e la sicurezza dei prodotti alimentari; b) la legislazione veterinaria concernente la protezione contro i rischi per la salute umana; i controlli sanitari dei prodotti alimentari e dei sistemi di produzione alimentare; c) l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e l'Ufficio alimentare e veterinario europeo (UAV).
([2]) Le Agenzie ENVI collaborano con le seguenti Direzioni Generali della Commissione: la Direzione Generale per il clima; la Direzione Generale per l'ambiente; la Direzione Generale per la salute; la Direzione Generale per la crescita e lo sviluppo.
([3]) V. Paganizza *Dai cetrioli spagnoli ai semi di fieno greco egiziani: crisi risolta?*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3–2011, p. 31 ss.; Id., *The Cucumber and Horsemeat crises*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2014, p. 53 ss.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

al fine di verificare l'adeguatezza della "Legge Europea degli alimenti e dei mangimi" per conseguire gli obiettivi individuati nei Considerando al Regolamento.

La *Refit Evaluation* si basa su due studi quello sulla parte generale del regolamento sulla legislazione alimentare generale (artt. 1-21) e quello sul RASFF e la gestione delle emergenze/crisi (artt. 50-57).

La Commissione europea ha, inoltre, svolto un controllo di adeguatezza sull'attività dell'EFSA e ha aggiornato la relazione del 2012 sull'EFSA, al fine di coprire il periodo 2013-2014.

La *Refit evaluation* si è conclusa il 15 gennaio 2018, ed ha evidenziato il raggiungimento degli obiettivi principali delineati nel Reg. (CE) n. 178/2002, vale a dire: un'elevata protezione della salute umana e degli interessi dei consumatori e il buon funzionamento del mercato interno, un complessivo aumento del livello di protezione della salute pubblica nella legislazione alimentare dell'UE, tramite il processo di analisi del rischio, una migliore tracciabilità di alimenti e mangimi nell'intera filiera agroalimentare ed una migliore trasparenza delle decisioni dell'UE.

La Refit, tuttavia, ha rilevato delle carenze, sul funzionamento dell'EFSA. In particolare, sono state individuate numerose deficienze (si vedano le vicende citate dei cetrioli spagnoli e della carne di cavallo) dell'EFSA a mantenere un elevato livello di competenza scientifica e a coinvolgere tutti gli Stati membri nella cooperazione scientifica. Inoltre, le lunghe procedure di autorizzazione in alcuni settori (ad es.: additivi per mangimi, prodotti fitosanitari, agenti per il miglioramento degli alimenti, novel foods, health claims) hanno rallentato il processo di ingresso nel mercato di questi prodotti e della loro promozione.

Tra i documenti di studio oggetto del rapporto della Commissione europea è importante richiamare il Commission Staff Working document, (testo finale del 15 gennaio 2018), che insieme alla proposta di regolamento presentata l'11 aprile 2018[4] hanno costituito le premesse della riforma del diritto alimentare europeo.

Gli obiettivi di riforma delineati in tale documento erano i seguenti:

- migliorare e chiarire le norme sulla trasparenza degli studi scientifici dell'EFSA, posti alla base della valutazione del rischio;
- rafforzare la trasparenza e l'indipendenza dei già menzionati studi scientifici; migliorare la governance dell'EFSA;
- rafforzare il coinvolgimento degli Stati membri nel procedimento di valutazione dei rischi nel settore alimentare;
- sviluppare una comunicazione del rischio più efficace e chiara per i consumatori.

Esito di questa riforma è il Reg. (UE) 2019/1381[5], che ha l'obiettivo di migliorare la comunicazione del rischio al pubblico dei consumatori.

Tale regolamento prevede l'introduzione di una nuova sezione, la sezione 1 *bis* all'interno del Capo II del Reg. (CE) n. 178/2002 relativa ai principi generali della *food safety law* ovvero della sicurezza alimentare. La sezione 1 *bis* del Capo II del Reg. (UE) 2019/1381 è dedicata a rafforzare la trasparenza e la qualità della comunicazione del rischio, intesa come scambio tra i soggetti interessati delle informazioni, delle opinioni e delle indicazioni sulla valutazione del rischio e delle decisioni in materia di gestione del rischio, assicurando la partecipazione di tutti gli attori della filiera alimentare, per impedire le fake news.

L'art. 8 *bis* contiene un elenco di obiettivi che l'EFSA, quale soggetto responsabile della valutazione del rischio e la Commissione, quale responsabile della gestione del rischio, devono perseguire.

L'art. 8 *ter* evidenzia cinque principi generali sulla comunicazione del rischio. I primi due si riferisco-

(4) Commission Staff Working Document - Executive Summary – Fitness Check of the General Food Law (Regulation (EC) n. 178/2002, SWD (2018) 38 final. Cfr. Proposta di Regolamento relativo alla trasparenza e alla sostenibilità dell'analisi del rischio dell'Unione nella filiera alimentare.

(5) Regolamento (UE) 2019/1381 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativo alla trasparenza e alla sostenibilità dell'analisi del rischio dell'Unione nella filiera alimentare. Tale Regolamento è stato oggetto del Convegno dell'AIDA tenuto a Portici l'11-12 ottobre 2019; le relazioni di L. Costato, A. Jannarelli, F. Albisinni, S. Masini, M. Ferrari, F. Aversano, E. Torrieri - F. Mostardini, A. Germanò, P. Masi, sono state pubblicate in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2019 e n. 4-2019.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

no alla completezza, accuratezza e tempestività delle informazioni derivanti dal processo di analisi del rischio. Tali informazioni devono essere scambiate in modo trasparente, aperto e reattivo. Gli altri tre principi stabiliscono come pianificare la comunicazione del rischio nei confronti del pubblico, con la precisazione che la comunicazione deve tener conto della percezione del rischio da parte di tutti gli attori interessati, facilitare la comprensione e il dialogo fra loro ed essere chiara ed accessibile anche ai soggetti non direttamente coinvolti e non in possesso di una formazione scientifica.

L'art. 8 *quater* prevede la creazione di un piano generale sulla comunicazione del rischio. La Commissione, attraverso propri atti di esecuzione, deve adottare un piano generale sulla comunicazione del rischio al fine di conseguire gli obiettivi indicati nell'art. 8 bis, in conformità con i principi generali di cui all'art. 8 *ter*.

La Commissione, nell'elaborare gli atti di esecuzione, deve consultare l'EFSA.

Il regolamento, al comma 2 dell'art. 8 *quater*, prevede un approccio unitario alla comunicazione del rischio, che si concretizza attraverso la promozione di un quadro integrato di comunicazione del rischio. In tale contesto la strategia comunicativa perseguita, nel rispetto delle rispettive competenze (competenze dell'EFSA, in qualità di responsabile nella valutazione dei rischi, competenze della Commissione, in qualità di responsabile della gestione del rischio) deve evitare divergenze.

Il piano generale di comunicazione del rischio deve essere elaborato tenendo conto dei seguenti parametri e delle relative modalità operative:

a) in primo luogo, nel determinare la tipologia e il livello di rischio, la comunicazione del rischio dovrà identificare i fattori chiave da prendere in considerazione;

b) in secondo luogo, il piano generale dovrà identificare i diversi tipi e i livelli delle attività di comunicazione del rischio utilizzabili, con particolare riferimento agli strumenti ed ai canali di comunicazione più idonei, tenuto conto delle esigenze dei gruppi di destinatari pertinenti;

c) in terzo luogo, il piano generale di comunicazione del rischio dovrà stabilire meccanismi appropriati di coordinamento tra l'EFSA e la Commissione per facilitare la cooperazione tra i due organi;

d) in quarto luogo, il piano dovrà stabilire i meccanismi idonei a garantire un dialogo aperto tra i consumatori, le imprese che producono alimenti e quelle del settore dei mangimi, la comunità accademica e tutte le altre parti interessate, per consentire a tutti la partecipazione all'analisi del rischio.

3.- Le Linee guida EFSA

Al fine di migliorare la comunicazione dei rischi nel settore alimentare, l'EFSA ha pubblicato, il 13 luglio 2012 delle Linee Guida intitolate: "Alimenti: temporale in arrivo? Ricette collaudate per la comunicazione del rischio"[6].

Questo documento, elaborato su iniziativa congiunta dell'EFSA e degli organismi di sicurezza alimentare degli Stati membri ha l'obiettivo di fornire un quadro di riferimento per la comunicazione del rischio in un'ampia varietà di situazioni che si possono verificare durante la valutazione e la comunicazione dei rischi relativi alla sicurezza alimentare in Europa. L'intento è dunque quello di offrire alle autorità sanitarie pubbliche dei diversi Paesi un minimo comune denominatore per la formulazione di strategie di comunicazione del rischio.

Nella premessa, il network di esperti della comunicazione dell'EFSA indica gli obiettivi diretti ad una efficace comunicazione del rischio nel settore alimentare:

a) garantire che i consumatori siano consapevoli dei rischi associati ad un alimento e perciò in grado di utilizzarlo o consumarlo in modo sicuro;

(6) Linee Guida EFSA sul seguente link: www.efsa.europa.eu/riskcomm, agg. 24 maggio 2017.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

b) rafforzare la fiducia del pubblico nelle decisioni adeguate di valutazione e gestione del rischio, tenuto conto dei rischi e dei benefici;
c) aiutare i consumatori a comprendere la natura del rischio/rischi nel settore alimentare;
d) fornire informazioni chiare, accurate ed appropriate affinché gli utenti siano in grado di scegliere tra una serie di possibilità, quelle rispondenti ai propri criteri di "accettazione del rischio".
Le linee guida mettono in evidenza alcuni casi-studio pratici riscontrati e valutati a livello scientifico per migliorare la comunicazione del rischio e renderla efficace nei confronti dei soggetti interessati.
In queste linee guida l'EFSA offe indicazioni sulle modalità di gestione del rischio affrontate dalle principali organizzazioni su questioni significative che hanno coinvolto il settore alimentare della UE dal 2007 al 2011. I *crucial points* sono stati suddivisi in tre sezioni a seconda dell'impatto provocato:
"Cielo sereno": esamina gli approcci proattivi di comunicazione diretti a soddisfare tempestivamente le esigenze di informazione attraverso la previsione delle necessità e degli obiettivi del pubblico;
"Nuvoloso": analizza gli approcci di comunicazione reattiva a questioni in cui le scelte possibili erano limitate a causa della natura e delicatezza dell'argomento;
"Tempesta in arrivo": esamina gli approcci adottati e gli insegnamenti tratti in situazioni di crisi.

4.- Strategia EFSA e visione dell'EFSA sulla comunicazione del rischio

Il consiglio d'amministrazione dell'EFSA, a partire dal 2006, ha istituito un sistema di programmazione strategica di comunicazione del rischio, al fine di stabilire gli approcci strategici da adottare per migliorare la sicurezza alimentare in Europa e creare una comunicazione del rischio affidabile, attraverso la fissazione di una serie di obiettivi.
La prima Strategia EFSA 2006, in tema di comunicazione del rischio, è stata pubblicata nella Relazione Annuale di EFSA del 2007[7] e prevedeva di:
- migliorare la conoscenza dell'EFSA da parte del pubblico e la sua competenza scientifica;
- rafforzare la chiarezza e la puntualità della comunicazione del rischio da parte dell'EFSA;
- promuovere l'uniformità della comunicazione del rischio in Europa.
La Strategia EFSA 2006 ha "aperto il varco" ad una serie di strategie successive dell'EFSA sulla comunicazione del rischio: quella del 2010-2013[8] e quella del 2020[9].
I principali obiettivi che l'EFSA si prefigge di raggiungere, mediante la Strategia EFSA 2020, consistono nel:
contribuire alla sicurezza della catena alimentare della UE fornendo pareri scientifici ai responsabili della gestione del rischio;
comunicare i rischi al pubblico dei consumatori;
collaborare con gli Stati membri per garantire un sistema di sicurezza degli alimenti coerente ed affidabile.
Il tutto tenuto conto dei repentini cambiamenti ambientali che comportano nuove sfide per l'EFSA in termini di rischi da affrontare e scelte adeguate di modus operandi.
Dal novembre 2020, L'EFSA ha, inoltre, svolto studi approfonditi sul tema della comunicazione del rischio che hanno poi dato luogo ad un dossier tecnico-scientifico, al fine di ispirare la futura comunicazione del rischio in Europa. Il 18 novembre 2020, l'EFSA ha avviato una consultazione aperta al pubblico su un progetto di relazione scientifica sull'assistenza tecnica nel campo della comunicazione del rischio, denominato "Draft scientific report on technical assistance in the field of risk communication". Il draft scientific report è un documento di valutazione sulle miglio-

(7) Relazione annuale EFSA 2007 sul sito: www.efsa.europa.eu.
(8) EFSA's Communications strategy 2010-2013 – Executive Summary sul sito: www.efsa.europa.eu.
(9) "*Strategia EFSA 2020 Scienza affidabile, alimenti sicuri*" - sul sito: www.efsa.europa.eu.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

ri pratiche della comunicazione del rischio svolta dagli esperti di scienze sociali e dallo staff dell'EFSA per supportare la Commissione europea nell'attuazione del Piano Generale sulla Comunicazione dei Rischi (GPRC) per la sicurezza alimentare dell'UE.
Il GPRC ha la finalità di promuovere un quadro integrato di comunicazione del rischio seguito sia dai valutatori del rischio che dai gestori del rischio in modo coerente e sistematico sia a livello unionale che nazionale.
L'EFSA ha invitato gli esperti e gli specialisti della comunicazione del rischio e della comunicazione scientifica, a livello nazionale, UE e internazionale e le autorità pubbliche, a rivedere e commentare tale progetto sui seguenti aspetti:
aumentare la consapevolezza e la comprensione dei ruoli dei valutatori del rischio e dei gestori del rischio per incrementare la fiducia nell'analisi del rischio;
chiarire la differenza di significato tra "pericolo" e "rischio";
combattere le fake news e le loro fonti;
approfondire le diverse percezioni del rischio da parte dei consumatori europei;
suddividere le diverse categorie del pubblico degli utenti e adattare le informazioni alle diverse esigenze di questi ultimi;
sviluppare i meccanismi per la pianificazione e le operazioni strutturate di comunicazione del rischio.
Il Draft scientific report è stato approvato il 21 marzo 2021 e pubblicato sull'EFSA Journal il 29 aprile 2021[10].
La Commissione europea, che presiede all'attuazione del Piano Generale di comunicazione del rischio, secondo quanto disposto dall'art. 8 *quater* del Reg. UE 1381/2019, ha chiesto all'EFSA di arricchire lo sviluppo del Piano Generale con spunti tratti da ricerche in ambito sociale e dalla mappatura delle strutture di comunicazione del rischio esistenti, nonché dalle migliori prassi adottate dalle autorità di sicurezza alimentare nei singoli Stati membri.
Questo studio ha dato luogo alla pubblicazione di un "pacchetto" di quattro rapporti sull'EFSA journal, destinati ad ispirare la futura comunicazione del rischio in Europa.
Il "pacchetto" comprende anche il "Scientific report of EFSA on Technical assistance in the field of risk communication", di cui sopra ed è corredato dalle seguenti relazioni:

A) mapping the coordination and cooperation mechanisms of risk communication on feed/food safety in the EU[11]:

È un'indagine on-line sulle attività di comunicazione in situazioni "di pace" (non di crisi).
I dati sono stati raccolti attraverso un'indagine online presso le organizzazioni delle autorità competenti coinvolte nella comunicazione del rischio a livello nazionale e regionale nei 27 Stati membri e nella Norvegia ed attraverso interviste con organizzazioni selezionate negli Stati membri, nella UE ed a livello internazionale.
Questa relazione fornisce una panoramica sull'attuale flusso di informazioni sulla comunicazione, in base alle modalità di diffusione e produzione dei canali di comunicazione del rischio da parte delle organizzazioni coinvolte. Vengono descritti e tracciati in diagrammi di flusso, i flussi di informazione esistenti in ogni nazione. Inoltre, viene identificato un numero rilevante di networks coinvolti nella comunicazione del rischio, compresi quelli gestiti direttamente dall'EFSA.
Il report raccomanda di aumentare le risorse dedicate al coordinamento della comunicazione sulle problematiche di sicurezza alimentare, al fine di migliorarne le capacità e di rafforzare la cooperazione ed il coordinamento tra le autorità coinvolte

(10) Scientific report "Technical assistance in the field of risk communication". Cfr. www.efsa.europa.eu/it/efsajournal/pub/6574.
(11) "*Mapping the coordination and cooperation mechanisms of risk communication on feed/food safety in the EU*" – V. www.efsa.europa.eu/it/efsajournal/pub/e190401.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

nelle attività di comunicazione del rischio per garantire un approccio più efficace.
Questa relazione, approvata il 22/3/2021 e pubblicata sull'EFSA journal, fornisce informazioni che hanno lo scopo di rafforzare la collaborazione con l'EFSA in tema di comunicazione del rischio tra gli Stati membri, tra le agenzie europee ENVI per un coordinamento della comunicazione del rischio.

B) Catalogue of Communication tools and Dissemination Guidelines: Benchmarking current practice in the EU and Members State bodies[12]*:*

Si tratta di un inventario di strumenti di comunicazione che raccoglie, attraverso un'indagine online, interviste a distanza ed una desk analysis di documenti e contenuti web, le migliori pratiche attuali sugli strumenti di comunicazione e sui processi di divulgazione delle organizzazioni degli Stati membri dell'UE, oltre Islanda e Norvegia, delle Agenzie ENVI e degli uffici della Commissione europea (DG Health, JRC[13]).
Questo elenco è stato realizzato al fine di contribuire all'elaborazione del Piano Generale sulla Comunicazione del Rischio (GPRC) e facilitare un quadro di comunicazione coordinato a livello unionale e nazionale su questioni relative alla catena alimentare.
L'inventario fornisce un'ampia panoramica sugli attuali strumenti comunemente utilizzati, sulle loro finalità di comunicazione previste ed il target di pubblico. Descrive, inoltre, i canali di diffusione e i metodi per ottimizzare la divulgazione di tali strumenti di comunicazione ed è in continuo aggiornamento per soddisfare le esigenze di informazione in rapida evoluzione ed i requisiti del GPRC.
L'inventario evidenzia che gli strumenti multimediali mostrano un impatto elevato ed un'efficace percezione da parte del pubblico che ha partecipato al sondaggio on-line. Risultano, altresì, rilevanti gli strumenti editoriali, soprattutto per raggiungere i media.
Sia gli incontri che gli eventi in presenza e gli strumenti educativi hanno un impatto molto alto, ma vengono percepiti dal pubblico dei consumatori in modo meno efficace rispetto agli strumenti multimediali.
I social media e il sito web sono i canali di diffusione della comunicazione più utilizzati. Un ulteriore canale di diffusione è quello delle campagne d'informazione, che aiuta ad ottenere un impatto più forte sul target di riferimento.
Per avere una strategia di comunicazione di successo occorre un approccio sistematico di diffusione per fasi, strutturato come segue:
a) pianificazione;
b) preparazione;
c) pubblicazione e distribuzione;
d) post-pubblicazione e distribuzione.
L'utilizzo di Key Performance Indicators, impostati durante la fase di pianificazione, consente ad un'organizzazione di migliorare sia gli strumenti di comunicazione che la loro strategia di divulgazione.
La post-pubblicazione e distribuzione è una fase utile per verificare i risultati ed in base al loro esito, perfezionare le pratiche di comunicazione successive.

C) Engagement Toolkit - Methods, tips and best practices to design effective participatory processes[14]*:*

Questo documento fornisce suggerimenti e risorse al fine di progettare efficaci processi partecipativi. È frutto del Relationship Management Project

(12) V. www.efsa.europa.eu/it/efsajournal/pub/e190402.
(13) JRC – Joint Research Centre: il Centro comune di ricerca è il servizio scientifico interno della Commissione europea, che fornisce supporto al processo decisionale dell'UE mediante consulenze scientifiche indipendenti e basate su prove concrete. Il JRC ha varie sedi in Europa: in Italia a Ispra, in Belgio a Bruxelles e Geel, in Germania a Karlsruhe, nei Paesi Bassi a Petten, in Spagna a Siviglia.
(14) "*Engagement toolkit- Methods, tips and best practices to design effective participatory processes*" – Cfr. www.efsa.europa.eu/sites/default/files/documents/engagement-toolkit.pdf.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

di EFSA che la stessa ha utilizzato per rafforzare i suoi compiti in linea con le disposizioni del Reg. UE n. 2019/1381.
I key points sono composti da una sezione introduttiva con un glossario che fornisce le definizioni per chiarire la terminologia utilizzata nel toolkit e le raccomandazioni generali per un'applicazione efficace dei metodi di coinvolgimento presenti negli allegati:
- l'allegato 1 stabilisce l'elenco dei metodi di coinvolgimento utilizzati, la fascia di pubblico coinvolta, l'area geografica, i rischi e i benefici derivanti dall'impiego di tali metodi;
- l'allegato 2 riguarda le best practices utilizzate in Europa e dalle organizzazioni internazionali;
- l'allegato 3 raccoglie un elenco di metodi di identificazione della fascia di pubblico coinvolta.
In conclusione, l'Engagement Toolkit è una raccolta di metodi/sistemi che consente processi di partecipazione tra tutti gli interessati, realizzando strumenti che permettono di interfacciare la politica e il pubblico dei consumatori, con un dialogo aperto e costruttivo.
L'Equipe di comunicazione dell'EFSA ha voluto, inoltre, rivedere le sue linee guida di comunicazione del rischio del 24 maggio 2017, con l'obiettivo di migliorare le best practices alla luce dei risultati del "Pacchetto".

5.- Verso il 2027: la strategia dell'EFSA

Il 6 aprile 2021, L'EFSA ha avviato una consultazione pubblica sul progetto di strategia 2027.
I partecipanti interessati sono stati chiamati ad inviare i loro commenti entro il 9 maggio 2021.
La consultazione evidenzia il modo in cui il pubblico interessato, tra i soggetti indicati al comma 2, lettera d dell'art. 8 *quater* (consumatori, imprese che producono alimenti e mangimi, comunità accademica, stakeholders) intende reagire ai cambiamenti ambientali e riguarda anche le azioni di attuazione in linea con il Regolamento 2019/1381 e le nuove misure adottate in base agli sviluppi della policy UE.
Il progetto di strategia è stato elaborato di concerto con il consiglio di amministrazione dell'EFSA ed è accompagnato da un piano di attuazione ad alto livello, in cui sono evidenziate in dettaglio le attività che l'EFSA svolgerà per conseguire i suoi obiettivi strategici.
Il documento finale "*Strategia EFSA 2027- Scienza, alimenti sicuri, sostenibilità*"[15] tiene conto dei riscontri pervenuti durante la consultazione pubblica.
La Strategia EFSA 2027 trae le proprie fonti di ispirazione dai principi e dagli obiettivi del Regolamento (UE) 2019/1381, evidenziati nel paragrafo 2 e dagli obiettivi individuati nella Strategia EFSA 2020 e mira a darne applicazione.
La strategia EFSA 2027 si basa su tre obiettivi strategici:
a) fornire una consulenza ed una comunicazione del rischio dal produttore al consumatore che siano attendibili;
b) garantire che l'analisi del rischio sia adeguata a future esigenze dipendenti da cambiamenti politici e/o regolatori;
c) responsabilizzare il proprio personale e garantire flessibilità della struttura dell'EFSA.
Il primo obiettivo strategico riguarda il "core business" dell'EFSA ovvero la valutazione del rischio e la comunicazione dei rischi relativi alla salute degli esseri umani, alla salute e al benessere degli animali, alla salute delle piante e dell'ambiente. L'EFSA si impegnerà a fornire consulenza scientifica di alta qualità ai gestori del rischio, attraverso la collaborazione degli Stati membri e le Agenzie ENVI, avvalendosi degli approcci alla valutazione del rischio più rilevanti e armonizzati a livello internazionale.
Allo stesso tempo l'EFSA ascolterà i soggetti interessati e il pubblico di consumatori, coinvolgendoli con una comunicazione chiara e accessibile.
Il raggiungimento di questo obiettivo consentirà all'EFSA di ottenere un migliore apprezzamento

(15) Documento adottato dal Consiglio d'amministrazione dell'EFSA il 24 giugno 2021, disponibile sul sito: www.efsa.europa.eu.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

della consulenza scientifica. In particolare, l'EFSA analizzerà l'impatto delle attività di comunicazione basate sulle esperienze degli utenti e sugli strumenti di comunicazione utilizzati, nel rispetto delle differenze culturali nell'UE e dell'estensione degli approcci multilingue.
Contemporaneamente l'EFSA amplierà il proprio ruolo come promotore di ricerca nell'area delle scienze della comunicazione.
Inoltre, l'EFSA sosterrà la Commissione europea nell'elaborazione del futuro piano generale per la comunicazione del rischio e investirà, di conseguenza, nei propri canali di comunicazione e piattaforme digitali, che vanno dall'evoluzione dell'EFSA journal a campagne d'informazione destinate ai cittadini dell'UE Questo risultato si otterrà mediante il coordinamento rafforzato tra la Commissione europea, gli Stati Membri e le Agenzie ENVI.
La collaborazione tra le istituzioni sopra indicate nell'ambito della comunicazione del rischio permetterà un potenziamento della comunicazione stessa in caso di crisi nella sicurezza degli alimenti a livello europeo.
Con il secondo obiettivo strategico l'EFSA mira a garantire che l'analisi del rischio sia adeguata a future esigenze dipendenti da cambiamenti politici e/o regolatori;
L'EFSA si prefigge il raggiungimento di maggiori capacità di analisi del rischio mediante conoscenze, competenze, metodi e dati necessari per le sue future attività di valutazione e comunicazione del rischio. Mira anche ad assicurare una cultura armonizzata della valutazione del rischio, con le necessarie competenze e conoscenze a livello europeo.
L'EFSA vuole, inoltre, migliorare la qualità della preparazione in caso di crisi, anche tramite l'individuazione dei rischi emergenti. L'obiettivo è Il miglioramento della qualità dei metodi scientifici per affrontare le sfide future in linea con la strategia europea denominata "Dal produttore al consumatore".
Questo risultato può essere raggiunto attraverso un dialogo aperto con i partners e gli stakeholders, la partecipazione di una governance rafforzata dell'UE; il collegamento di sistemi di allarme preventivo tra diversi settori e l'accesso ai dati in tutta l'UE; il monitoraggio coordinato dei mezzi di comunicazione, social media e dei sistemi di allarme preventivo.
Con il terzo obiettivo l'EFSA mira a responsabilizzare i propri dipendenti e garantire flessibilità della struttura, al fine di migliorare la reputazione dell'EFSA come istituzione responsabile. Inoltre, l'obiettivo è quello di presentarsi come datore di lavoro che offre opportunità ai propri dipendenti con un'organizzazione che consente l'apprendimento delle conoscenze necessarie sia a livello individuale che di team.
Il raggiungimento di questi obiettivi, tramite politica e gestione del rischio sostenuta dall'attività dell'EFSA, dovrebbe consentire di ottenere una garanzia per la salute pubblica, che tenga conto dell'ambiente, della salute e benessere degli animali e della salute delle piante; dovrebbe, altresì, assicurare ai consumatori una fiducia rafforzata in un sistema di sicurezza degli alimenti.

6.- Riflessioni e speranze

L'elenco dei buoni propositi dell'EFSA, che ho esposto, mi porta a fare un'amara constatazione. Sin dalla sua istituzione nel 2002, l'EFSA, con frequente periodicità, ha formulato un elenco di obiettivi di riforma identici nel tempo, sino a quelli della Strategia 2027 che, purtroppo, sono stati conseguiti solo in parte.
È di tutta evidenza che le carenze sul funzionamento dell'EFSA permangono e ne sono la prova "i proclami" sugli obiettivi da raggiungere che restano sempre gli stessi.
Evidentemente la Refit Evaluation non ha raggiunto il suo scopo di correggere le numerose deficienze dell'EFSA, che forse potrebbero anche derivare dalla "dipendenza politica" dalla Commissione Ambiente del Parlamento Europeo, come illustrato in precedenza.
Potremmo ipotizzare che un rapporto diretto con la Commissione di tutte le Agenzie ENVI, ivi compresa l'EFSA come "braccio armato" dell'esecutivo europeo, consentirebbe un'efficace azione in

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

tutti i settori di competenza dell'EFSA, aggiungendo anche la security, intesa soprattutto come sicurezza negli approvvigionamenti di materie prime alimentari (grano, mais, soia ...).
L'esperienza positiva dell'acquisto centralizzato da parte della Commissione dei vaccini anti COVID porterebbe a ritenere che una nuova EFSSA - *European Food Safety Security Authority* potrebbe essere la centrale d'acquisto delle materie prime essenziali all'alimentazione umana e animale che, a causa dei mutamenti climatici, dei conflitti (guerra in Ucraina) già scarseggiano, con gravi implicazioni economiche e sociali a livello globale.
L'auspicato ampliamento delle competenze dell'EFSA in materia di *security* parrebbe non essere in conflitto con i principi della *Food Law* Europea. La nuova EFSSA potrebbe operare in collegamento con la DG Agri, in modo tale da incrementare la produzione agricola nell'ottica di una "*sustainable agriculture*".
L'emergenza alimentare purtroppo è all'ordine del giorno. il Presidente del Consiglio Europeo Charles Michel, al termine del Summit straordinario dei leader UE sull'Ucraina, ha dichiarato che è necessario rafforzare la sicurezza alimentare per scongiurare nei prossimi mesi una carestia che rischia di colpire milioni di persone.
Il nostro premier Draghi ha dichiarato: "*Se perdiamo la guerra sulla sicurezza alimentare perdiamo un pezzo di Africa che al momento non è schierato con l'Occidente*".
Inoltre, secondo il Presidente ucraino Zelensky il furto di ingenti quantità di grano all'Ucraina da parte dell'occupante russo potrebbe causare un "genocidio alimentare".
Concludiamo citando Kant: "La violazione del diritto, avvenuta in un punto della terra, è avvertita in tutti i punti"! La riflessione del grande filosofo è drammaticamente attuale e dovrebbe essere ascoltata dai governanti europei.

ABSTRACT

La relazione analizza l'evoluzione dell'attività dell'EFSA dalla sua istituzione in base al Regolamento (CE) n. 178/2002 fino alle modifiche del Reg. (CE) n.178/2002 apportate dal Regolamento (UE) 2019/1381 sulla trasparenza e sostenibilità dell'analisi del rischio dell'Unione nella filiera alimentare.
Viene esaminato il contenuto dell'articolo 8 quater del Reg. (UE) 2019/1381, che prevede l'adozione, mediante atti di esecuzione, di un Piano generale sulla comunicazione del rischio da parte della Commissione, attualmente in corso.
L'analisi inizia dai casi dei "cetrioli spagnoli" e della "carne di cavallo", per poi affrontare, con brevi cenni, il manuale di comunicazione del rischio dell'EFSA e successivamente l'attività della Commissione con la Refit evaluation e le modifiche al Regolamento n. 178/2002 con il Reg. (UE) 2019/1381.
Dopo questo breve excursus, il focus è sull'attività dell'EFSA, che su incarico della Commissione, ha pubblicato quattro nuovi rapporti per l'elaborazione del Piano generale sulla comunicazione del rischio, ai sensi dell'art. 8 quater del Reg. (UE) 2019/1381. In conclusione, l'attenzione è sulla strategia EFSA 2027, adottata dal Consiglio di Amministrazione dell'EFSA il 24 giugno 2021, i cui obiettivi strategici sono: a) fornire una consulenza scientifica e una comunicazione del rischio attendibili: dal produttore al consumatore; b) garantire la preparazione alle future esigenze di analisi del rischio; c) responsabilizzare le persone e garantire agilità organizzativa. Questa strategia mira a raggiungere un sistema di sicurezza alimentare che assicuri un elevato livello di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori.

This report analyzes the evolution of EFSA's activity from its establishment by the Regulation (EC) No 178/2002 to the amendments made by the Regulation (EU) 2019/1381 on the transparency and sustainability of the EU risk assessment in the food chain.
The analysis focuses on the article 8 quater of Regulation (EU) 2019/1381, that foresees the

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

adoption, by means of implementing acts, of a general plan for risk communication, currently in progress. It briefly starts from the cases of "spanish cucumbers" and the "horse's meat", then deals with the Risk Communication Handbook of EFSA. It also deals with the EU Commission's activity with the Refit evaluation and the amendments to the Regulation (EC) No 178/2002 by the (EU) Regulation 2019/1381.

After this brief overview, the principle item is the EFSA's activity which, on assignment by the EU Commission, has published four new reports to help shape a future EU- wide food safety General Plan for Risk Communication, by virtue of article 8 quater of (EU) Regulation 2019/1381.

The focus, finally, is on the EFSA Strategy 2027, adopted at the Management Board meeting on June 24, 2021, whose Strategic Objectives are the following: a) deliver trustworthy scientific advice and communication of risks from farm to fork; b) ensure preparedness for future risk analysis needs; c) empower people and ensure organisational agility. This strategy aims to the trust sustained in a food safety system that ensures a high level of protection for human health and consumers' interests.

□

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

A vent'anni dalla nascita del diritto alimentare europeo

Luigi Costato

Il diritto alimentare europeo si è formato progressivamente, e pertanto ha caratteristiche alluvionali. A ben vedere, poco dopo la pubblicazione del trattato CEE il notaio, e grande esperto di diritto agrario spagnolo e del nascente diritto agrario comunitario, Alberto Ballarin Marcial, che aveva studiato a lungo presso l'IDAIC di Firenze, aveva notato che la stragrande maggioranza dei prodotti elencati nell'allegato II erano alimenti o materie prime per produrre cibi.

L'osservazione del notaio non solo era, ovviamente, esatta, ma anche tale de evidenziare che i due percorsi, diritto agrario e diritto del cibo, erano destinati ad incontrarsi più volte, progressivamente sempre più intensamente.

Nei primi anni della CEE, mentre la Corte costituzionale italiana non riusciva a svincolarsi dalla trappola del sistema binario che l'aveva portata alla sentenza *Costa Enel*, la Corte di giustizia, ragionando monisticamente, procedeva con decisione nella costruzione del Mercato comune, con le sentenze *Van Gend en Loos* del 1963 (nella quale riconosceva la diretta applicabilità di norme del trattato, in particolare dell'allora art. 12) e, più tardi, con la *Dassonvillle* (8/74) con la quale iniziava un processo di valorizzazione indiretta delle etichette eliminando impedimenti formali al traffico tra gli stati membri. Infatti, se il risultato della sentenza superava il problema della diversa richiesta di documenti di due stati membri per importare un liquore, considerata violazione del divieto di discriminazione, esso finiva per riconoscere l'individuazione del prodotto in questione attraverso la sola etichetta. Pur senza nominarla, l'etichetta faceva così ingesso fra gli elementi qualificativi di alcuni prodotti, dando l'avvio ad un processo che avrebbe avuto un grande sviluppo.

Sulla stessa linea, la successiva celeberrima causa Rewe Zentral, più nota come *Cassis de Dijon* (120/78), ricordata come quella che ha introdotto il "mutuo riconoscimento" di prodotti ottenuti legittimamente in uno stato membro, al fine della loro circolazione nell'intera Comunità. E così anche il liquore francese di cui alla causa circolò liberamente con l'etichetta che non lo identificava come vino né come liquore, in Germania, per la sua gradazione. La massima della sentenza affermava, infatti: "*La nozione di 'misura d'effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione', di cui all'art. 30 del trattato CEE, va intesa nel senso che ricade del pari nel divieto contemplato da detta disposizione la fissazione di una gradazione minima per le bevande alcoliche, fissazione contenuta nella legislazione di uno stato membro, qualora si tratti dell'importazione di bevande alcoliche legalmente prodotte e messe in commercio in un altro stato membro*". All'epoca non era stato ancora adottato il reg. (CEE) n. 1576/89, successivamente più volte modificato, sulle bevande alcoliche.

Seguirono, fra le altre, le sentenze "birra" e "pasta"; quest'ultima ammise il divieto imposto ai produttori italiani di produrre pasta con farina di grano tenero ma consentì la circolazione, anche in Italia, di pasta di grano tenero autorizzata in Germania. Le materie prime utilizzate diverse da quelle usuali in Italia andavano indicate in etichetta.

Come si può constatare, il consumatore è informato sul contenuto del prodotto che acquista grazie alle indicazioni contenute in etichetta; in qualche caso, tuttavia, l'etichettatura come stabilita in via generale dalla dir. 79/112, si prestava a equivoci, come quella relativa allo "yogurt surgelato", che definisce un prodotto non riconosciuto come yogurt proprio perché surgelato.

Come sempre, quando si norma una materia, qualche lacuna può restare, e non viene del tutto eliminata neppure con l'avanzare della legislazione, come ha evidenziato la relazione del prof. Borghi sul settore degli allergeni.

Alcuni stati membri avevano da tempo legiferato in materia di prodotti tipici riconoscendo a quelli che rispettavano un disciplinare approvato una

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

protezione particolare; si trattava del riconoscimento di alcuni segni distintivi attribuiti a più di un formaggio (parmigiano reggiano, grana, etc. in Italia), e qualche vino (Chianti) etc.
Per assicurare in tutta la Comunità la protezione di questi segni, venne adottato il reg. (CEE) 2081/92 che, fra i primi *considerando*, affermava: «considerando che, nel quadro del riorientamento della politica agricola comune, è opportuno favorire la diversificazione della produzione agricola per conseguire un migliore equilibrio tra offerta e domanda sul mercato; che la promozione di prodotti di qualità aventi determinate caratteristiche può rappresentare una carta vincente per il mondo rurale, in particolare nelle zone svantaggiate o periferiche, in quanto garantirebbe, da un lato, il miglioramento dei redditi degli agricoltori e favorirebbe, dall'altro, la permanenza della popolazione rurale nelle zone suddette" e, più avanti "considerando che in relazione all'etichettatura i prodotti agricoli e alimentari sono soggetti alle norme generali fissate dalla Comunità e segnatamente all'osservanza della direttiva 79/112/CEE del Consiglio, del 18 dicembre 1978, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità; che, tenuto conto della loro specificità, è opportuno stabilire una serie di disposizioni particolari complementari per i prodotti agricoli ed alimentari provenienti da una determinata area geografica».
Quanto ai soli vini tipici il reg. (CEE) n. 823/87 del Consiglio del 16 marzo 1987 aveva già stabilito disposizioni particolari "per i vini di qualità prodotti in regioni determinate", fissando così una prima tappa precedente a quella conclusiva e generale, stabilita dal reg. 2081/92, stabilendo una classificazione comprendente i VQPRD (vini di qualità prodotti in regioni determinate), VSQPRD (spumanti), VLQPRD (liquorosi) e VFQPRD (frizzanti).
Fra mutuo riconoscimento e protezione di prodotti alimentari tradizionali, agli inizi degli anni '90 si ampliava l'elenco dei prodotti da etichettare che già era notevole dalla adozione della dir. (CEE) 79/112, più volte successivamente modificata; l'integrazione era completata dall'etichettatura biologica e dalle sue regole.
Negli anni '90 del XX secolo, però, si verificarono alcuni problemi sanitari importanti che coinvolgevano prodotti alimentari di origine animale, primo fra i quali quello determinato dalla malattia detta "*della mucca pazza*", ovvero Encefalopatia spongiforme bovina (sigla inglese BSE), causata da un prione, una proteina patogena conosciuta anche come "agente infettivo non convenzionale".
Il primo caso si manifestò in Inghilterra nel 1986 ma solo negli anni '90 la BSE assunse dimensioni preoccupanti che portarono la Commissione, che ebbe vita difficile per la scarsa sensibilità al problema di alcuni membri del comitato di gestione competente, a stabilire il divieto d'uso di mangime dei bovini ricavato da carcasse animali lavorate e a vietare la circolazione per la vendita di carne bovina con attaccato un pezzo di carcassa. Nell'ottobre del 2005, il comitato veterinario dell'Unione europea pose fine al bando che, da marzo 2001, vietava la commercializzazione nell'Unione Europea della carne non disossata (come la bistecca alla fiorentina). Nel 2012 l'UE ha poi ripristinato la possibilità di nutrire il bestiame da allevamento con farine animali.
Questa vicenda, e quella detta dei "polli alla diossina" spinse la Commissione a chiedere l'istituzione di una Autorità sanitaria indipendente dotata di potere normativo in materia; ovviamente la proposta fu respinta perché i trattati non prevedono l'istituzione di un nuovo organo normativo, ma fu accolta l'idea di affiancare la Commissione, come organo tecnico neutrale che consentisse di superare i problemi causati da certi atteggiamenti dei vari comitati di gestione, una struttura composta di tecnici indipendenti che ora è nota con l'acronimo inglese: EFSA.
Eravamo nel 2002 e questo organismo è stato istituito con il reg. 178, di cui si celebra qui il ventesimo dalla pubblicazione.
La materia "diritto alimentare" si era già formata negli anni precedenti, come risulta dalla sintetica esposizione fino ad ora fatta, anche se non si

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

poteva riconoscerle autonomia scientifica; infatti, nel 2001 (licenziato a fine agosto) avevo scritto un compendio di diritto alimentare che raggruppava la materia tentando di darle una veste ordinata; mancavano, però, principi stabili e forti che apparvero qualche mese dopo nel reg. 178, pubblicato il 30 gennaio 2002. Se non altro il Compendio, che poi ebbe altre nove edizioni, segnalava la necessità di dare veste organica ad una materia che si dimostra progressivamente sempre più complessa, al punto da consentire di realizzare, vent'anni dopo, un Trattato di diritto alimentare.

Nel 2001 si poteva cercare di organizzare con qualche razionalità la materia, ma la stessa era costituita da un insieme di argomenti che erano accostabili per contenuto e logica ma che non potevano ricondursi a sistema per mancanza di principi propri ed esclusivi: rifarsi alla precauzione e alla norme contenute negli allegati al trattato di Marrakech (in particolare alle norme sanitarie e fitosanitarie) e alle norme agricole sempre allegate al trattato di Marrakech non bastava a creare un vero diritto alimentare, anche se ad esse si accompagnavano non solo le norme sulle DOP e IGP, sugli imballaggi, sugli ingredienti, sulla scadenza del prodotto, ma anche quelle sugli additivi, i coloranti, gli aromi, gli OGM e l'HACCP.

La Commissione comprese che era necessario mettere ordine all'alluvione normativa che le successive vicende relative agli alimenti avevano provocato; rinunciato all'idea di un organo tecnico dotato di potere normativo per le ragioni già esposte, propose un regolamento che aveva l'ambizione di gettare le basi del diritto alimentare e che si appoggiava, dal punto di vista tecnico, alla già citata EFSA (Autorità europea per la sicurezza alimentare).

Oltre alla definizione di alimento, il regolamento stabilisce il suo campo di applicazione e i principi generali del suo campo di applicazione.

Sorprendente l'intero contenuto dell'art. 4 che stabilisce alcune regole in larga misura anomale.

«1. Il presente capo si applica a tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione degli alimenti e anche dei mangimi prodotti per gli animali destinati alla produzione alimentare o ad essi somministrati.

2. I principi enunciati negli articoli da 5 a 10 costituiscono un quadro generale di natura orizzontale al quale conformarsi nell'adozione di misure.

3. I principi e le procedure esistenti in materia di legislazione alimentare sono adattati quanto prima ed entro il 1° gennaio 2007 al fine di conformarsi agli articoli da 5 a 10.

4. Fino ad allora e in deroga al paragrafo 2, è attuata la normativa vigente tenendo conto dei principi di cui agli articoli da 5 a 10».

Ancor più rilevante della sostanziale retroattività del par. 4 è il contenuto del par. 2, che eleva gli artt. da 5 a 10 a principi cui attenersi nell'adozione di norme di diritto alimentare, il che, in sostanza, significa la creazione di un quadro di regole costituenti i principi generali del diritto alimentare.

Il reg. 178/2002 è stato subito individuato dagli agraristi come fondativo del diritto alimentare con suoi principi ed è stato immediatamente studiato dall'Istituto internazionale di diritto agrario e comparato di Firenze e da una trentina di giuristi agrari con un commento, articolo per articolo, pubblicato sulla rivista *Le nuove leggi civili commentate* (nn. 1, 2/2003).

Da quel 2002 la produzione di norme sugli alimenti, seguendo quanto stabilito in generale dal reg. 178, si è andata sempre più incrementando, apportando anche qualche ritocco marginale al regolamento di base, sicché nel 2021 è stato pubblicato un testo consolidato di quest'ultimo aggiornato ai regolamenti del 20 giugno 2019.

L'incontro odierno è stato caratterizzato da molti interventi, fra i quali una parte importante opera di giovanissimi studiosi, a dimostrazione dell'interesse che la materia suscita; infatti, il settore alimentare è uno dei più importanti in campo industriale, oltre a comprendere grandissima parte dei prodotti agricoli, ed è, normalmente, oggetto di una cospicua circolazione non solo in Italia e nei paesi dell'Unione europea, ma anche a livello mondiale.

Le relazioni della mattina, sotto la guida magistrale del prof. Jannarelli, dopo quella introduttiva del prof. Sgarbanti sull'insegnamento del diritto alimentare, si sono incentrate, pur trattando argo-

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

menti diversi, sul problema dei rapporti fra il principio di precauzione e quello di proporzionalità.
Il primo è fondamentalmente legato alla necessità di garantire al meglio la sicurezza sanitaria dei prodotti alimentari, il secondo consente, in particolare al decisore, di valutare il livello dell'eventuale rischio e di compararlo con altri argomenti che, pur non negando valore alla precauzione, tengano la stessa nel conto dovuto valutandone la effettiva necessità. Il problema si manifesta quando la "scienza" non fornisce risposte decise propendendo, invece, per il dubbio argomentato. In questo caso, evidentemente, proprio la "scienza", chiamata in causa dal reg. 178, non fornisce elementi certi di risposta affermando, ad esempio «allo stato attuale delle conoscenze non si può affermare che ...»; saranno il decisore politico e, eventualmente, in un secondo momento, il giudice a stabilire se occorra dare applicazione al principio di precauzione. Infatti, l'art. 7 del reg. 178 prevede che «qualora permanga una situazione d'incertezza sul piano scientifico, possono essere adottate misure provvisorie di gestione del rischio», evitando di fornire elementi di misurazione del rischio stesso che stabiliscano come deve comportarsi il decisore. In definitiva, se la "scienza", nel dubbio, non indica o lascia intendere l'importanza di adottare qualche misura provvisoria, eventualità che vincola almeno moralmente il decisore, quest'ultimo adotterà una valutazione "politica" che dovrebbe ispirarsi al principio di proporzionalità.
Il resto dell'incontro, nel pomeriggio presieduto da par suo dalla professoressa Giuffrida, ha trattato di argomenti svariati; questi sono stati opera, con qualche eccezione costituita dai professori Borghi, Masini, Pastorino e Tommasini, di giovani studiosi della materia che hanno esibito preparazione e impegno dimostrando che la formula adottata, nella quale i giovani hanno una presenza, come relatori, quanto meno analoga a quella dei *seniores*, è valida, importante e auspicabilmente da ripetere.
Il diritto alimentare che, come detto, pur essendo separato da quello agrario, si incrocia spesso con quest'ultimo per avere un elemento permanente di congiunzione nel fatto che gli alimenti hanno sempre, almeno per ora, come materia prima almeno principale un prodotto agricolo, ben si adatta ad essere oggetto di studio da parte di chi muove dalla conoscenza delle regole poste alla produzione agricola; e lo si constata considerando la competenza e la passione che ha caratterizzato gli interventi di giovani e meno giovani anche nella giornata odierna, l'ennesima dedicata a questa materia, in costante evoluzione.

ABSTRACT

Il Trattato CEE e le successive versioni non contemplano direttamente la legislazione alimentare; tuttavia, la varietà di molti dei prodotti classificati come agricoli ha costretto la Corte di giustizia a costruire una prima bozza di legislazione alimentare che, a seguito di problemi sanitari causati da bovini e pollame, ha spinto la Commissione a proporre con successo l'adozione del Reg. (CE) n. 178/2002. Con questo atto è stata avviata la costruzione del diritto alimentare. L'incontro di Rovigo ha mostrato l'interesse di studiosi giovani o meno per gli sviluppi che sta prendendo questa branca del diritto, la cui nascita è stata causata da problemi di diritto agrario.

The EEC Treaty and its subsequent versions do not directly consider food law; however, the variety of many of the products classified as agricultural forced the Court of Justice to build a first draft of food law which, following health problems caused by cattle and poultry, prompted the Commission to successfully propose the adoption of the Reg. (EC) No 178/2002. With this act the construction of food law was launched. The meeting in Rovigo showed the interest of young and old researchers in the developments that this branch of law is taking, whose birth was caused by problems of agricultural law.

□

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

Commenti e Note

Sull'*official detention*: raffronti e compatibilità con istituti e modelli

Francesco Aversano

1.- Premessa

Il TAR Piemonte, Sez. I, con sentenza n. 589 pubblicata il 21 giugno 2022, si è pronunciato su un ricorso di una società operante nel campo delle attività di «produzione, distribuzione, commercializzazione nonché importazione ed esportazione di prodotti per la cura della salute e del benessere psicofisico della persona umana e animali, fatta eccezione per quelli cui la legge riserva la vendita alle sole farmacie, integratori dietetici, alimentari e *Novel Food* destinati alla alimentazione umana ed animale…»[1].
Il ricorso era stato proposto contro la Regione Piemonte, Dipartimento di Prevenzione Struttura Igiene Alimenti, non costituita in giudizio, e l'Azienda Sanitaria Locale di Asti - ASL AT, per l'annullamento del provvedimento del Direttore f.f. del Dipartimento di prevenzione struttura igiene alimenti e nutrizione (SIAN) dell'ASL-AT, emesso in data 15 luglio 2020, e recante la convalida del blocco ufficiale di prodotti della ricorrente, operato congiuntamente da personale del servizio SIAN dell'ASL AT e dal Comando Carabinieri per la tutela della salute - NAS di Alessandria.

2.- Il fatto

La vicenda riguarda un'attività ispettiva di natura igienico-sanitaria, a seguito della quale veniva accertata la detenzione per la successiva commercializzazione di n. 2 imballi globali contenenti alcuni flaconi privi di etichettatura. Inoltre, dalla scheda di produzione, risultava che i prodotti contenessero «olio di canapa ed estratto di *cannabis sativa*». In tale contesto, gli addetti al controllo ritenevano che i prodotti potessero rientrare nella disciplina del Reg. (UE) 2283/2015 e, pertanto, fossero qualificabili come *novel food* e soggetti a una previa autorizzazione[2]; ciò implicando non poche connessioni con la «tutela della salute pubblica *ex* Reg. (CE) n. 178/2002 e art. 65 e 138 del Reg. (UE) 2017/625»[3]. Si provvedeva, quindi, a disporre il blocco ufficiale di prodotti, astucci e foglietti illustrativi, e con successivo provvedimento di convalida il Direttore F.F. del SIAN dell'ASL AT li lasciava in custodia giudiziale al legale rapp.te, «con diffida a manometterli o farne oggetto di commercializzazione/somministrazione fino a successive disposizioni della ASL, previa eventuale richiesta dell'interessato».
Avverso il provvedimento di convalida, la società proponeva ricorso, deducendo:
«1) la violazione di legge ed eccesso di potere, in relazione all'atto di convalida del blocco ufficiale dei prodotti rinvenuti nella disponibilità del ricorrente, (…), del direttore generale dell'ASL AT contenente la delega di funzioni al direttore del Sian;

([1]) La sentenza in esame e le altre di natura amministrativa richiamate nel presente contributo si possono rinvenire in www.giustizia-amministrativa.it.
([2]) Sulla portata di questo regolamento, si veda L. Scaffardi, *Novel Food, una sfida ancora aperta*, in Aa.Vv., *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, II, a cura di L. Scaffardi - V. Zeno-Zencovich, Roma, 2020, p. 739: «La complessiva riscrittura che ne è derivata testimonia l'attenzione da parte del legislatore comunitario nei riguardi di un tema di particolare attualità e importanza, con notevoli ricadute anche sul piano nazionale, perché è proprio dall'intreccio di norme europee e interne ai singoli Stati che deriva la regolamentazione dei criteri relativi all'immissione sul mercato dei prodotti alimentari».
([3]) L'art. 65 «Sospetta non conformità e intensificazione dei controlli ufficiali» si inserisce nel quadro delle «Azioni in caso di sospetta non conformità e di non conformità di animali e merci che entrano nell'Unione». In base a tale norma, le autorità effettuano controlli per confermare il sospetto o dimostrarne l'infondatezza e «dispongono il blocco ufficiale delle partite in attesa dei risultati dei controlli ufficiali».

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

2) la violazione di legge ed eccesso di potere, per illegittimità dell'atto di convalida del blocco ufficiale dei prodotti rinvenuti nelle disponibilità del ricorrente, (…), determinato da assenza e, comunque, carenza di motivazione;
3) la violazione di legge ed eccesso di potere, per illegittimità dell'atto di convalida del blocco ufficiale dei prodotti rinvenuti nelle disponibilità del ricorrente, (…), determinato da falsa applicazione di norme di legge».
Si costituiva, quale resistente, l'Azienda sanitaria locale di Asti, producendo documentazione e depositando un'articolata memoria difensiva. Il Tar Piemonte, ravvisando un possibile difetto di giurisdizione, riteneva di assegnare alle parti un termine per il deposito di memorie, e l'ASL AT - con successivo atto - riaffermava la giurisdizione del Giudice Amministrativo sulla controversia, nonché la legittimità dell'operato dell'amministrazione. Il Collegio definitivamente pronunciando sul ricorso lo dichiarava inammissibile, sussistendo la giurisdizione del Giudice Ordinario.
Il blocco ufficiale, infatti, «va ricompreso, a seconda della funzione concretamente svolta, o nella categoria dei provvedimenti di natura cautelare, con conseguente devoluzione delle relative controversie al giudice ordinario, o tra le sanzioni patrimoniali amministrative, di cui ugualmente, come infra chiarito, si ritiene che la cognizione sia in termini sistematici devoluta al GO». Inoltre, «la posizione giuridica del destinatario qui azionata, anche ad attribuire al provvedimento carattere di definitività, presenta la consistenza di diritto soggettivo e resta, nella sistematica generale delle sanzioni amministrative di carattere patrimoniale che governa il nostro ordinamento, devoluta alla cognizione del giudice ordinario».

3.- Le questioni

La sentenza in commento offre molteplici spunti di riflessione che non investono solo la natura e la portata del *blocco ufficiale* durante le attività di vigilanza, ma riguardano anche la collocazione dell'istituto nel contesto dell'*European Food Law* e della normativa interna, non trascurandosi il delicato profilo dell'autonomia procedurale degli Stati, considerato che il diritto dell'U.E. - in questo àmbito - si limita a chiedere agli Stati membri l'esercizio delle proprie competenze in conformità agli scopi della norma europea, lasciandoli però liberi di autodeterminarsi nelle forme e nel titolo di giurisdizione[4]. Pertanto, sembra questa un'occasione favorevole per poter confrontare la disciplina nazionale delle attività amministrative di controllo, ancora imperniate sugli schemi della l. n. 689/81, con i modelli proposti in sede europea[5], così come presenti *in primis* nel paniere di «*azioni*» previste dagli artt. 137 e 138 del Reg. (UE) 2017/625.
Sono evidenti, infatti, le implicazioni tra i possibili impieghi del blocco ufficiale durante i controlli, nelle diverse situazioni di fatto e nei casi di sospetta o acclarata non conformità. E questo, anche quando sussistano dubbi sull'identità o sull'effettiva destinazione della partita, o sulla corrispondenza tra la partita e le sue garanzie certifi-

([4]) In materia, com'è stato annotato osservato, «l'autonomia processuale degli Stati membri è stata conformata dalla sempre più stringente giurisprudenza della Corte di giustizia in una competenza procedurale funzionalizzata: nell'ambito del cui perimetro di discrezionalità normativa l'originalità di ogni sistema nazionale di diritto processuale è fortemente condizionata dalle esigenze dell'effetto utile dell'effetto diretto della norma europea di diritto materiale, rese prescrittive dall'obbligo di interpretazione conforme. Vi sono, in effetti, diversi istituti processuali e procedurali di diritto nazionale che ostacolano il piano dispiegarsi dell'effetto utile dell'effetto diretto della norma europea di diritto materiale». Così M. Giavazzi, *L'effetto preclusivo del giudicato: la Corte di giustizia chiarisce il proprio pensiero. L'autonomia procedurale non è dunque un paradiso perduto*, in *Il Dir. UE*, n. 1-2015, p. 239.
([5]) Sulla «*organizzazione dei controlli ufficiali in Italia*», si rinvia a P. Borghi, in Aa. Vv., *Compendio di diritto alimentare*, X ed., Milano, 2022, p. 352: «Lo schema delle competenze in tema di controlli e di irrogazione delle sanzioni (due funzioni che, nel nostro sistema amministrativo sono distinte), nell'ordinamento italiano è tutt'altro che chiaro. Non vi sono, sostanzialmente, criteri di ripartizione lineari: a chi spetti la competenza a svolgere il controllo ufficiale sugli alimenti è stabilito di volta in volta in vari atti legislativi che, storicamente, hanno istituito i diversi Enti o uffici controllori, o ne hanno modificato la "fisionomia", o ne hanno modificato o riformulato i compiti e le funzioni».

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

cate; ciò potrebbe consentire, infatti, all'autorità procedente di predisporre il blocco della partita interessata fino all'ottenimento dei risultati dei controlli ufficiali, per confermare dubbi o sospetti, ovvero dimostrarlo infondato.

Prima di analizzare i profili delle competenze (in fase di accertamento) e il perimetro della giurisdizione (in sede decisoria), occorre evidenziare come le motivazioni della sentenza sollecitino alcuni preliminari raffronti tra diritto unionale e legislazione nazionale. Al riguardo, verrebbe utile servirsi di un criterio intertestuale per analizzare l'insieme delle relazioni che si manifestano all'interno della disciplina sui controlli[6], nel tentativo di raggiungere per tale via margini sempre più rassicuranti di conformazione delle regole interne ai principi contenuti nel Reg. (UE) 2017/625. L'intento, del resto, è quello di conseguire l'obiettivo che il nostro legislatore interno si è prefigurato nel d.lgs. n. 27/2021: quello di affinare la normativa interna - e gli istituti in essa presenti - secondo i modelli europei.

Seguendo tale indirizzo si darebbero garanzie più solide anche alle istanze di armonizzazione, emergenti dalla sentenza in esame, e che si rilevano tra l'altro nel passaggio motivazionale in cui il Collegio sottolinea come il solo dato letterale delle disposizioni sui controlli non possa risultare «decisivo ai fini della corretta qualificazione giuridica di tale istituto, nonché della individuazione del giudice fornito di giurisdizione, tanto più se si considera che l'istituto è stato recepito nel nostro ordinamento con la stessa denominazione utilizzata dal regolamento europeo e manca di esatto corrispettivo nell'ordinamento nazionale in quanto, come spesso accade, il legislatore eurounitario, dovendosi confrontare con diversi ordinamenti, utilizza concetti atipici e lati, che ogni ordinamento dovrà rendere coerenti con il proprio sistema nazionale». Sul punto, giungerebbe immediato il richiamo alla pervasiva conformazione cui è sottoposto il diritto alimentare nazionale ad opera di quello europeo e della giurisprudenza della Corte di Giustizia, segnatamente nella delicata e sensibile area dell'individuazione delle fattispecie di rilevanza penale[7]. Al riguardo, appare oramai incessante l'attività d'integrazione delle condotte fraudolenti alle linee di principio e agli standards regolatori insiti nei macrotesti della legislazione europea[8], senza trascurare l'opera di adattamento degli illeciti contro la salute ai nuovi concetti di *pericolo* e *rischio*[9].

Per quel che attiene al *blocco ufficiale*, tuttavia, non si dovrebbe parlare di una vera e propria conformazione, in presenza di un'applicazione diretta della procedura europea nel contesto delle «*azioni delle autorità competenti*» e delle «*sanzioni*» (artt. 137 e ss. del Reg. (UE) 2017/625). La fattispecie, difatti, non gode di alcun conforto testuale a livello nazionale e, pertanto, va considerata solo nella sua dimensione originaria. Tale circostanza non trova molti precedenti nella legislazione alimentare: basti vedere, ad esempio, ciò che accade in tema di «*controperizia*», laddove al

(6) Per un'analitica ricostruzione della materia dei controlli, si rimanda a F. Albisinni, *Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa, e globalizzazione*, in q. *Riv*., www.rivistadirittoalimentare.it,1-2018, pp. 11-36.

(7) *Amplius*, si veda A. Bernardi, *Profili di incidenza del diritto comunitario sul diritto penale agroalimentare*, in *Annali dell'Università di Ferrara - Scienze giuridiche*, vol. XI, Ferrara, 1997, p. 146 ss., per cui tutte le norme (anche penali) di fonte nazionale devono essere lette, ove possibile, conformemente alle fonti CE, con seguente rigetto di ogni altra interpretazione di tali norme, se incompatibile con il diritto europeo. Sull'evoluzione del diritto penale alimentare in termini di integrazione ai modelli europei, cfr. A. Gargani, *Reati contro l'incolumità pubblica*, II, *Reati di comune pericolo mediante frode*, Milano, 2013, p. 250 ss.

(8) Su questi temi si rinvia a P. Borghi, *Il diritto agroalimentare italiano e il diritto sanzionatorio: una* liason *antica*, in Aa.Vv., *La sicurezza agroalimentare nella prospettiva europea. Precauzione, prevenzione, repressione*, L. Foffani - A. Doval Pais - D. Castronuovo (a cura di), Milano, 2014, p. 68.

(9) «Le ricadute sulla conformazione del diritto penale in materia alimentare sono state inevitabili; basti pensare all'ampio ricorso, in questo settore normativo, alla tecnica del reato di pericolo astratto, per reagire efficacemente alla diffusività dei rischi alimentari». Così V. Mongillo, *Responsabilità delle società per reati alimentari. Spunti comparatistici e prospettive interne di riforma*, in *Dir. pen. cont*., n. 4-2017, p. 1.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

modello di cui all'art. 35 del Reg. (UE) 2017/625 sono state collegate - non senza criticità - alcune disposizioni interne, poste in corrispondenza dei principi unionali in materia di *second expert opinion*[10]. In proposito, gli artt. 7 («*controperizia*») e 8 («*controversia*») del d.lgs. n. 27/2021 prevedono una singolare articolazione delle predette procedure e, nel contempo, illustrano le modalità operative che devono essere seguite in Italia per esercitare il «diritto di chiedere un esame documentale del campionamento, dell'analisi, della prova o della diagnosi a cura di un altro perito riconosciuto e adeguatamente qualificato» (come previsto nell'art. 35, Reg. UE 2017/625).

La stessa corrispondenza può rinvenirsi pure in tema di «*obblighi*» di ritiro/richiamo dei prodotti non conformi da parte degli operatori del settore alimentare. Ed infatti, le procedure individuate a livello generale dall'art. 19 del Reg. (CE) n. 178/2002, vengono specificate (con annesse previsioni sanzionatorie) nell'art. 3 del d.lgs. n. 190/06, in tema di «*Violazione degli obblighi derivanti dagli artt. 19 e 20 del reg. (CE) n. 178/2002 relativi all'avvio delle procedure per il ritiro dal mercato*».

La norma nazionale, infatti, prescrive che «Salvo che il fatto costituisca reato, gli operatori del settore alimentare e dei mangimi, i quali, essendo a conoscenza che un alimento o un mangime o un animale da loro importato, prodotto, trasformato, lavorato o distribuito, non più nella loro disponibilità, non è conforme ai requisiti di sicurezza, non attivano le procedure di ritiro degli stessi, sono soggetti al pagamento di una sanzione amministrativa pecuniaria da tremila euro a diciottomila euro»[11].

4.- La nozione di blocco e la "sistemazione" nelle fonti

L'*official detention*, ai sensi dell'art. 3, n. 47, del Reg. (UE) 2017/625, consiste in una «procedura mediante la quale le autorità competenti fanno sì che gli animali e le merci soggetti a controlli ufficiali non siano rimossi o manomessi in attesa di una decisione sulla loro destinazione; comprende il magazzinaggio da parte degli operatori secondo le istruzioni e sotto il controllo delle autorità competenti».

La nozione, come detto, è presente nella sola normativa europea, sebbene a livello interno sia corrente un ragguaglio nell'art. 5 del d.lgs. n. 27/2021, a proposito delle misure che si possono impiegare, sia pure in modo «*residuale*», nel caso di «*non conformità*», e qualora non sussistano i requisiti del sequestro penale o amministrativo. In virtù dell'art. 5 del d.lgs. n. 27/2021, difatti, il blocco sarebbe applicabile nel caso di «non conformità minori (nc) che non comportano un rischio immediato per la salute umana o per la salute e il benessere degli animali».

Risulta inevitabile, a questo punto, richiamare l'art. 2, co. 1), del d.lgs. n. 27/2021, concernente le attività delle autorità competenti di natura sanitaria, quale regola interna che sembrerebbe "avallare" la diretta applicazione del blocco di matrice europea alle situazioni di rischio alimentare. Tali organi, infatti, possono adottare direttamente le «*azioni esecutive*» previste dagli artt. 137 e 138 del Reg. (UE) 2017/625, tra le quali è plausibile sistemare anche il blocco, insieme ad altri provvedimenti, quali ad esempio, il divieto d'immissione in commercio, di spostamento, di

([10]) In materia, si consenta il rinvio a F. Aversano, *Controperizia e blocco ufficiale. Il "nuovo" ruolo dell'operatore del settore*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2018, pp. 47-64.

([11]) Sotto il profilo delle criticità, come giustamente osservato, «Un primo aspetto di una certa importanza è costituito dall'indicazione "essendo a conoscenza", utilizzata dall'art. 3 co. 1 del d.lgs 190/06 per stabilire entro che termini l'impresa possa essere sanzionata in caso di mancata attivazione del sistema di ritiro prodotto. In effetti l'indicazione sembrerebbe confinare la sanzionabilità alle sole ipotesi in cui l'imprenditore abbia certezza dell'esistenza di un difetto sanitariamente rilevante nella propria merce, mentre l'articolo 19 del regolamento 178/02 CE utilizza una formulazione molto più ampia, stabilendo l'obbligo di attivazione ogni qualvolta "un operatore del settore alimentare ritiene o ha motivo di ritenere che un alimento da lui importato, prodotto, trasformato, lavorato o distribuito non sia conforme ai requisiti di sicurezza degli alimenti (…)"». Così V. Rubino, *Le sanzioni amministrative per la mancata attuazione dei sistemi e delle procedure per la sicurezza alimentare: prime valutazioni relative alle filiere alimentari*, in *Diritto.it, pubbl*. il 28/09/2006.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

ingressi nell'UE o esportazioni di animali e merci. In aggiunta al dato normativo, è lo stesso TAR a sottolineare la piena e diretta attuabilità del blocco ufficiale in base alla sola regola europea (art. 3, n. 47, del Reg. UE 2017/625), senza ricorrere quindi ad alcuna forma di interposizione - anche modale - da parte di regole nazionali. E questo, sulla scorta di un indirizzo ermeneutico che sembrerebbe avvalorare la prospettiva intertestuale sopra indicata, e che vuole il blocco necessitante di «un inquadramento sistematico alla luce della normativa sovranazionale e nazionale vigente in tema di igiene e sicurezza dei prodotti alimentari e dei relativi controlli». Detta "sistemazione", tuttavia, lascerebbe spazi sia pur velati a una dissonanza, laddove s'indugiasse su quella parte della motivazione in cui il TAR dà qualche motivo per "giustificare" l'applicazione diretta del blocco solo perché - nel caso di specie e al momento dell'impugnazione dell'atto - non era stata ancora adottata "la specifica legge nazionale di recepimento". Ma forse avremmo più disposizione a parlare di adeguamento, *rectius* di coerente adattamento[12].
In una prospettiva intertestuale, difatti, le ragioni di un'applicazione diretta del blocco o di altre azioni preventive andrebbero individuate ancor prima nella *General Food Law*, segnatamente nell'art. 14, par. 8)[13]. Si verte, infatti, su un modello concettuale di rilievo, che attiene alle ipotesi di probabili incidenze sui "requisiti di sicurezza" dei prodotti. Ed invero, il fatto che un alimento risulti conforme alle specifiche disposizioni ad esso applicabili «non impedisce alle autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati per imporre restrizioni alla sua immissione sul mercato o per disporne il ritiro dal mercato qualora vi siano motivi di sospettare che, nonostante detta conformità, l'alimento è a rischio».
Nella medesima ottica prudenziale, inoltre, andrebbe osservata anche la disposizione presente nell'art. 14 par. 6) del Reg. (CE) 178/2002, dalla quale sembra affiorare una presunzione legale che lascerebbe margini di applicazione anche per lo strumento del blocco ufficiale. Secondo il legislatore europeo, infatti, se un alimento a rischio fa parte di una partita, lotto o consegna di alimenti della stessa classe o descrizione, è ragionevole presumere «che tutti gli alimenti contenuti in quella partita, lotto o consegna siano a rischio a meno che, a seguito di una valutazione approfondita, risulti infondato ritenere che il resto della partita, lotto o consegna sia a rischio».

5.- Raffronti tra blocco e sequestro amministrativo

Il blocco ufficiale va collocato nel campo delle misure amministrative che possono essere disposte dall'autorità competente in presenza di un illecito anche di lieve entità, a prescindere - come vedremo - dalla natura sanitaria o commerciale del medesimo e dall'origine nazionale, europea o extra UE. La procedura europea, tuttavia, sembra essere avvolta dalle stesse criticità che investono il sequestro cautelare amministrativo, soprattutto per quel che attiene agli effetti del provvedimento e alle verifiche dei requisiti del vincolo (in ordine al merito e alla legittimità) da parte di un soggetto

([12]) Al riguardo, v. G. Grasso, *La disapplicazione della norma interna contrastante con le sentenze della Corte di giustizia dell'Unione Europea*, in *Giust. civ.*, n. 2-2017, p. 528, «L'obbligo di garantire la tutela delle situazioni giuridiche soggettive sorte per effetto delle norme dell'ordinamento giuridico UE non può ammettere ritardi derivanti da disposizioni interne che eventualmente prevedono meccanismi di ricorso non previsti per garantire finalità istituzionali dell'Unione».
([13]) «Il fatto che un alimento sia conforme alle specifiche disposizioni ad esso applicabili non impedisce alle autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati per imporre restrizioni alla sua immissione sul mercato o per disporne il ritiro dal mercato qualora vi siano motivi di sospettare che, nonostante detta conformità, l'alimento è a rischio». Al riguardo, si veda l'importante sentenza della Corte di giustizia UE, Sez. VIII, 28 aprile 2022, in causa C-89/21, dalla quale, tra l'altro, emerge l'importante principio per cui «l'articolo 14, paragrafi 1, 2, 7 e 8, del regolamento n. 178/2002 consente quindi alle autorità nazionali competenti di adottare provvedimenti appropriati per imporre restrizioni all'immissione sul mercato o per disporre il ritiro dal mercato degli alimenti che, nonostante la loro conformità a specifiche disposizioni del diritto dell'Unione loro applicabili, danno a tali autorità motivi oggettivi di sospettare che tali alimenti sono a rischio. Tale disposizione, tenuto conto della sua importanza al fine di raggiungere un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori, conformemente all'articolo 1, paragrafo 1, di tale regolamento, deve essere interpretata in senso ampio».

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

diverso da quello che predispone materialmente l'atto (art. 13 della l. n. 689/81)[14]. E questo, perché il sequestro amministrativo, profilato *illo tempore* secondo uno schema multifunzionale, venne abbozzato dal legislatore italiano nella stessa norma destinata agli «*atti di accertamento*», e in un contesto normativo, quello della legge sulla depenalizzazione, che non si è mai distinto per chiarezza ed effettività. Al riguardo, nota è la posizione della Corte costituzionale (sent. n. 151/2021) sulla necessità di un tempestivo intervento legislativo nel settore, stante il profilo lacunoso che tocca la l. n. 689/81, in specie nei punti in cui - in formule inattuali - «colloca l'autorità titolare della potestà punitiva in una posizione ingiustificatamente privilegiata che, nell'attuale contesto ordinamentale, si configura come un anacronistico retaggio della supremazia speciale della pubblica amministrazione»[15].

Per il sequestro amministrativo, e così pure per il blocco, non è prevista alcuna *convalida* in senso tecnico[16]. Nella vigente legislazione, però, emergono alcune disposizioni che sottintendono assonanze con il procedimento penale e, per altro verso, rivalutazioni *ex post* della misura da parte dell'autorità competente, provocate tuttavia dal destinatario del provvedimento (art. 19, l. n. 689/81). Sul punto, andrebbe anche richiamato l'art. 5 del d.p.r. n 571/82 (attuativo della l. n. 689/81), che adombra una verifica sull'atto da parte di un'autorità competente sovraordinata. Tale norma, infatti, prevede che «*quando si tratta di cose che possono alterarsi*», come nel caso degli alimenti, l'autorità individuata per l'irrogazione delle sanzioni (ex art. 18 della l. n. 689/81), "se ritiene di dover mantenere il sequestro", potrà autorizzare il pubblico ufficiale procedente «a procedere alla loro alienazione o distruzione, disponendo, se del caso, che delle stesse siano previamente eseguite fotografie o altre riproduzioni ovvero che siano prelevati campioni». Sia per il sequestro, sia per il blocco, la convalida andrebbe considerata soprattutto per le criticità che si legano alla sua natura di atto "atipico", sebbene essa venga convenzionalmente utilizzata nel sistema procedimentale sanzionatorio in base ad esigenze pratiche e interne alla pubblica amministrazione, che non sembrano rivestire caratteri propriamente giuridici (*infra*, par. 9). Si tratta, infatti, di un provvedimento interinale posto da un soggetto diverso da quello normalmente impegnato sul campo, orientato alla protezione degli interessi della pubblica amministrazione. In tal senso, essa rientra in una prassi della P.A. per verificare nei tempi più ristretti possibili la ricorrenza dei presupposti per la emissione dell'ordinanza ingiunzione di pagamento ovvero della confisca. In termini pratici, allora, ci troviamo di fronte a un'attività amministrativa che normalmente si dispiega su determinazioni dirigenziali di

(14) Il rinvio è a S. Cardin, *L'illecito punitivo-amministrativo: principi sostanziali, procedimentali e processuali*, Padova, 2012, p. 158, con richiamo in nota 28) a M. Di Bari, *sub art*. 13, in Aa.Vv., *Codice delle sanzioni amministrative*, cit., p. 103, secondo cui «il sequestro previsto al secondo comma è finalizzato a garantire la fruttuosità della confisca, più che a salvaguardare l'attitudine probatoria del bene sequestrato; per ciò che riguarda il sequestro previsto al terzo comma, la previsione dell'obbligatorietà del sequestro esplicita la funzione di prevenzione, generale e speciale, della norma».

(15) Sul tenore della sentenza, si vedano V. Pullini, *La durata del procedimento amministrativo ex L. n. 689/1981 – Sentenza della Corte costituzionale n. 151/2021*, in www.alimentareavvocati.it, pubbl. il 30/09/21; C. Trapuzzano, *Spetta al legislatore l'individuazione di un termine per la conclusione procedimenti sanzionatori*, in www.altalex.it, pubbl. il 20/07/2021. La decisione della Corte, da ultimo, è stata largamente richiamata nella sentenza del T.A.R. Toscana, Sez. II, 21 novembre 2022, n. 1354, in specie dove viene sottolineato che il procedimento sanzionatorio, «riconducibile nel paradigma dell'*agere* della pubblica amministrazione, ma con profili di specialità rispetto al procedimento amministrativo generale, rappresentando la potestà sanzionatoria – che vede l'amministrazione direttamente contrapposta all'amministrato – la reazione autoritativa alla violazione di un precetto con finalità di prevenzione, speciale e generale, e non lo svolgimento, da parte dell'autorità amministrativa, di un servizio pubblico (Corte di cassazione, sezione seconda civile, sentenza 15 luglio 2014, n. 15825), l'esigenza di certezza, nella specifica accezione di prevedibilità temporale, da parte dei consociati, delle conseguenze derivanti dall'esercizio dei pubblici poteri, assume una rilevanza del tutto peculiare, proprio perché tale esercizio si sostanzia nella inflizione al trasgressore di svantaggi non immediatamente correlati alla soddisfazione dell'interesse pubblico pregiudicato dalla infrazione».

(16) Cfr. R. Ferrazzi, voce *Sequestro nel diritto amministrativo*, in *Dig. Pubbl.*, XIV, Torino, UTET, 1999, p. 35.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

ratifica-conferma[17], e che troverebbe pretesti nell'occorrenza di preservare l'efficacia del provvedimento amministrativo nell'esercizio delle funzioni di controllo deputate alle autorità competenti. Non va escluso, pertanto, che attraverso questa convalida si possano rilevare *ex officio* profili d'infondatezza comportanti la revisione totale o parziale della misura[18].

6.- Natura del blocco e azioni delle autorità competenti

Le motivazioni del TAR Piemonte investono, come detto, importanti questioni sostanziali e procedurali, tra cui spiccano quelle rivolte alla determinazione dei poteri decisionali in capo agli organi giudicanti, al fine di esplicare la propria corretta funzione giurisdizionale.
Prima di entrare nel merito di tali aspetti, è conveniente ripercorrere la genesi del blocco ufficiale, introdotto nel sistema dei controlli dal Reg. (CE) n. 882/2004 con un oggetto all'epoca circoscritto ad alimenti e mangimi. Si tratta di un campo di applicazione evidentemente diverso da quello definito nell'art. 3 del Reg. (UE) 2017/625, che estende la portata del blocco a tutti animali e merci.
A livello nazionale, come detto, non esiste neanche una nozione derivata di blocco, sebbene ne sia previsto un cenno nel decreto di adeguamento al regolamento europeo, con un legame alla legislazione nazionale che il Collegio individua nella «disciplina sanzionatoria (…) recepita nel nostro ordinamento con il d.lgs. n. 27/2021». Su tale profilo si tornerà in seguito, allorquando si proverà a sviluppare qualche considerazione sulla matrice realmente "sanzionatoria" del decreto e sulla natura - tutta da verificare - pienamente afflittiva e/o meramente cautelare del blocco[19]. Pur tuttavia, indipendentemente dalle conferme recate dalla norma nazionale, andrebbe innanzitutto chiarito che, accanto al termine *blocco* (di cui alla nozione principale), nell'art. 137, par. 2, lett. b) del Reg. (UE) 2017/625 si fa riferimento a una misura apparentemente diversa, ossia al «*fermo ufficiale*», da applicarsi in caso di possibili inosservanze della legislazione alimentare anche in termini di mero sospetto. In sostanza, si tratta dello stesso strumento descritto nella nozione di blocco, anche perché in lingua inglese le due figure sono unificate nella medesima locuzione di *official detention*, sia pure con un'operatività che per il "fermo" sembrerebbe limitata all'area sanitaria e alla prevenzione dei rischi per la salute.
Il *blocco* e il *fermo* non sono espressamente inseriti nell'alveo delle «*azioni*» previste dal successivo art. 138, qualora dovessero manifestarsi acclarate non conformità. Ciò, a parere di chi scrive, non esclude che i vincoli in esame possano essere comunque applicati anche in situazioni di illiceità certa, rientrando a pieno titolo nel novero delle misure azionabili. L'art. 138, infatti, stabilisce che le autorità competenti possono: a) intraprendere «ogni azione necessaria al fine di determinare l'origine e l'entità della non conformità e per stabilire le responsabilità dell'operatore»; b) adottare «le misure opportune per assicurare che

([17]) Al riguardo, v. TAR Sicilia, Sez. II, n. 767/2022, su un ricorso per l'annullamento di una determinazione dirigenziale avente ad oggetto ratifica e convalida di un sequestro amministrativo, dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione.
([18]) Significativa è la posizione di V. Ferrara, *I provvedimenti ablativi della P.A*, in *Riv. DGA*, n. 4-2018, p. 3, per cui «è necessario chiarire che parte della dottrina rileva la problematicità del rinvio operato dall'art. 13, legge n. 689/81 alle disposizioni del codice di procedura penale: infatti, si potrebbe sostenere che anche per il sequestro amministrativo, sia necessaria una convalida che dovrebbe provenire dall'autorità amministrativa competente, non certo da una autorità giudiziaria difficilmente individuabile; altra dottrina, invece, fa giustamente notare che, attese le difficoltà di trasposizione e la sufficienza della garanzia prevista dall'art. 19, legge n. 689/81, tale lettura appare inammissibile. Ne deriva, conseguentemente, che non è prevista alcuna convalida».
([19]) «Il blocco ufficiale può essere disposto anche dall'operatore stesso che, in totale autonomia, anche se, sempre sotto controllo delle AC, può disporre il magazzinaggio degli animali o delle merci in attesa di un possibile ripristino della conformità». È questa l'ipotesi avanzata da G. Noce, *Il nuovo regolamento unionale sui controlli ufficiali (Regolamento (UE) 2017/625): un'altra rivoluzione nel settore agroalimentare ma un'opportunità per il veterinario aziendale*, in *Large Animal Review*, 26, 2020, p. 185.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

l'operatore interessato ponga rimedio ai casi di non conformità e ne impedisca il ripetersi».
Secondo il TAR Piemonte, in entrambi i casi si tratterebbe sempre delle «*azioni*» previste dal Reg. (UE) 2017/625, ma che assumerebbero una differente portata effettuale, poiché quelle indicate nelle situazioni di sospetto (art. 137) andrebbero collocate in una logica cautelare ed interlocutoria; le azioni che attengono ai casi di non conformità (art. 138), invece, rappresenterebbero una forma, sia pure articolata, di «*sanzione ablatoria*». Sul punto, onde superare possibili malintesi relativi al profilo sanzionatorio[20], sarebbe stato auspicabile che per il blocco si fosse usata una formula terminologica più rigorosa: quella di "misura ablatoria" o anche di "provvedimento ablatorio", realizzati per finalità preventive e di tutela dell'interesse pubblico turbato dalla commessa infrazione.
Il profilo "afflittivo" a cui fa riferimento il TAR, invero, è anche il frutto della nota classificazione dottrinale volta a specificare le categorie ablatorie nel campo del procedimento sanzionatorio amministrativo[21]. Pertanto, non possono appalesarsi nel caso di specie antinomie rispetto ai principi stabiliti nell'art. 139 del Reg. (UE) 2017/625 (intitolato «Sanzioni», da intendersi nel diverso significato di «*Penalties*»)[22], nella parte in cui viene previsto che sono gli Stati membri a fissare le penalità da applicarsi in caso di violazione delle disposizioni della legislazione agro-alimentare, adottando tutte le «*misure necessarie ad assicurare la loro attuazione*»[23]. Tanto, peraltro, sembrerebbe rilevarsi dalla stessa decisione in commento, laddove il Collegio - pur utilizzando il termine "sanzioni"[24], anziché quello di "azioni" - fa riferimento al provvedimento di convalida del blocco e alla sua duplice funzione: «in quanto nell'*incipit* dello stesso si evocano ad un tempo l'art. 138 del Reg. (UE) 2017/625 (che, come visto, elenca una serie, ancorché flessibile, di sanzioni, che presuppongono l'intervenuto accer-

([20]) «Seguendo un approccio marcatamente sostanziale, la giurisprudenza di Strasburgo ha dunque superato anche la distinzione, classica nel nostro ordinamento, tra sanzioni in senso stretto e provvedimenti ablatori-ripristinatori. Le prime, qualificabili come «pene in senso tecnico» in ragione del loro carattere esclusivamente (o prevalentemente) afflittivo, erano assistite dalle garanzie procedimentali e giurisdizionali di cui alla l. n. 689 del 1981. I secondi, qualificabili come sanzioni solo in senso lato in quanto, in realtà, preordinati alla cura in concreto dell'interesse pubblico, erano esclusi dalle particolari garanzie che dovevano assistere la funzione sanzionatoria amministrativa: ad essi si applicavano semmai le previsioni della l. n. 241 del 1990». In tal senso M. Allena, *La sanzione amministrativa tra garanzie costituzionali e principi CEDU: il problema della tassatività-determinatezza e la prevedibilità*, in Federalismi.it, 4-2017, p. 3.
([21]) Difatti, «pur muovendo dalla considerazione che la sanzione amministrativa si caratterizza in generale come forma di reazione della Pubblica Amministrazione alla violazione di un precetto e quindi per l'incidenza sfavorevole rispetto ad un interesse del destinatario (nozione di sanzione in senso ampio), il passo da compiere verso la costruzione di una categoria concettuale autonoma si sostanzia nell'accordare preferenza ad una nozione che valorizzi la specificità della stessa rispetto a tutti gli altri strumenti di reazione di cui è dotata l'Amministrazione (sanzione amministrativa in senso stretto)». In tale prospettiva, F. Pellizzer, *Disciplina sulle sanzioni amministrative ed ambito di applicazione*, in Aa.Vv., *La sanzione amministrativa*, A. Cagnazzo (a cura di), Torino, 2012, p. 6.
([22]) In tema, M. De Chiara, *Il potere amministrativo sanzionatorio: profili di giurisdizione*, in Federalismi.it, n. 23/2022, p. 97: «la definizione restrittiva di sanzione amministrativa non ci sembra in linea con la nuova, più ampia, concezione di pena, imposta dalla giurisprudenza della Corte EDU, la quale prescrive di andare "*behind the appearances*", per cogliere ciò che si manifesta come sostanzialmente penale. Tale giurisprudenza imponendo un'estensione della nozione di (quella *species* di sanzione che è la) pena al di là delle "etichette" nazionali, postula un ampliamento dello stesso concetto di sanzione in generale e dunque di sanzione amministrativa. Si dovrebbe perciò, a nostro avviso, riconoscere natura sanzionatoria in senso proprio anche alle misure non pecuniarie, bensì ripristinatorie o interdittive, che presentino, in particolare, il carattere della afflittività proprio delle misure sostanzialmente penali nel senso voluto dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, come interpretata dalla sua Corte».
([23]) Il tema delle sanzioni amministrative «è stato sottoposto, negli ultimi anni, a una profonda revisione critica: ciò soprattutto in ragione dell'influenza crescente esercitata da alcune ricostruzioni emerse nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e progressivamente accolte nel nostro e in altri ordinamenti europei». In questi termini, M. Allena, *La sanzione amministrativa tra garanzie costituzionali e principi CEDU: il problema della tassatività-determinatezza e la prevedibilità*, cit., p. 2.
([24]) In generale, il tema delle sanzioni amm.ve è «tra quelli maggiormente complessi e articolati nella categoria delle scienze giuridiche, proprio perché dette sanzioni nascono prive di una propria classe giuridica, costringendo gli interpreti a porre in essere operazioni di astrazione in una logica tipicamente deduttiva, al fine di individuare principi generali desumibili da discipline diverse, come quella penale e quella civile». Così M. Difino, *Il diritto di essere ascoltato nei procedimenti amministrativi sanzionatori ex art. 18 l. 689/1981: un cambio di rotta non più rinviabile*, in *Riv. giur.* AmbienteDiritto.it, n. 4-2020, p. 3.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

tamento di non conformità) e l'art. 65, che invece disegna un blocco finalizzato a consentire i necessari accertamenti e quindi, come detto, una misura cautelare ed interlocutoria». A prescindere dall'individuazione della categoria di riferimento, il blocco si profila pur sempre come uno strumento di estrema praticità, volto ad agevolare gli organi di controllo nell'individuazione di origine ed entità degli illeciti, e d'altro canto assai utile per stabilire le eventuali responsabilità dell'operatore. Al vincolo temporaneo dei beni, inoltre, potrà seguire anche l'applicazione di una diffida, tesa ad assicurare nel più breve tempo possibile che l'interessato ponga rimedio ai casi di non conformità e ne impedisca il ripetersi[25].

7.- Le ambiguità nella disciplina nazionale

Il TAR Piemonte sottolinea ulteriori e possibili ambiguità scaturenti dalla lettura della disciplina nazionale e in specie dall'art. 5 del d.lgs. 27/2021 (intitolato «Non confomità»). Tale profilo si evince là dove il Collegio afferma che le autorità procedenti possono procedere al blocco ufficiale "ai sensi degli articoli 137 e 138", perché impropriamente il legislatore italiano «ha di fatto accomunato, limitandosi a riproporre la terminologia eurounitaria, misure che, tanto nella logica del regolamento europeo che nella sistematica nazionale, sono destinate a svolgere due diverse funzioni, l'una cautelare e prodromica ad un accertamento, l'altra sanzionatoria e/o *lato sensu* di riduzione in pristino». É questo, invero, il passaggio della sentenza dove si rende palese la posizione del Giudicante circa la "duplicità funzionale" riconnessa al provvedimento di blocco. A fronte di tale indirizzo, tuttavia, restano i dubbi sollevati dallo stesso Collegio in ordine alla piena congruità del d.lgs. n. 27/2021 rispetto a regole e principi europei, in presenza di una certa "ambiguità presente nel dato normativo".
A livello generale, le disposizioni "per l'adeguamento della normativa nazionale" non sembrano accompagnate da buona fortuna, se - com'è vero - sono state oggetto fin da subito di interventi normativi *ad hoc* (d.l. 22/3/2021, n. 42, conv. con mod. da l. 21/5/2021, n. 71), volti - da una parte - a ripristinare il corredo sanzionatorio della l. n. 283/1962 (imprudentemente abrogato nella prima pubblicazione del testo); e - dall'altra - a ripristinare talune condizioni di garanzia per l'interessato nel campo delle procedure di analisi su matrici alimentari.
Per altro verso, desta non poche perplessità la recente macro-ripartizione delle aree di controllo in capo alle autorità competenti. L'art. 2 del d.lgs. n. 27/2021, infatti, in materia di "Autorità competenti e altro personale afferente", deferisce alle autorità sanitarie non solo le funzioni di pianificare, programmare, eseguire, monitorare e rendicontare i controlli ufficiali e le altre attività ufficiali, ma anche il compito - che sembrerebbe esclusivo - di procedere all'adozione delle azioni esecutive previste dagli articoli 137 e 138 del Regolamento, e ad accertare e contestare le relative sanzioni amministrative nella vasta area igienico-sanitaria, della salute pubblica e della *food safety*[26].
Sugli stessi oggetti, ma per i profili "privi di impatto sulla sicurezza degli alimenti", e per quanto

([25]) In materia, V. Paganizza, *L'istituto della diffida nel settore agroalimentare*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2021, pp. 107-132.
([26]) Si verte su un'area particolarmente nutrita: «a) alimenti, inclusi i nuovi alimenti, e la sicurezza alimentare, in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione di alimenti comprese le norme relative alle indicazioni nutrizionali e il loro coinvolgimento nel mantenimento dello stato di salute fornite sui prodotti alimentari, anche con riferimento ad alimenti contenenti allergeni e alimenti costituiti, contenenti o derivati da OGM, nonché la fabbricazione e l'uso di materiali e oggetti destinati a venire a contatto con gli alimenti; b) mangimi e sicurezza dei mangimi in qualsiasi fase della produzione, della trasformazione, della distribuzione e dell'uso, anche con riferimento a mangimi costituiti, contenenti o derivati da OGM; c) salute animale; d) sottoprodotti di origine animale e prodotti derivati ai fini della prevenzione e della riduzione al minimo dei rischi sanitari per l'uomo e per gli animali; e) benessere degli animali; f) prescrizioni per l'immissione in commercio e l'uso di prodotti fitosanitari, dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi, ad eccezione dell'attrezzatura per l'applicazione dei pesticidi».

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

attinenti alle aree più propriamente commerciali è stato invece designato il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.
Dette ripartizioni potrebbero incidere anche sulle forme di legittimazione e titolarità a disporre del blocco nel corso dei controlli, perché ove si desse conto del solo portato nazionale ne deriverebbe una fuorviante limitazione ai soli casi di inadeguatezze igienico-sanitarie. Mentre, invece, non pare potersi escludere l'applicabilità della misura ablatoria anche nei casi di irregolarità commerciali e di scorretta informazione (anche quando non vengano implicati profili di rischio per la salute), accanto ai tradizionali sequestri penali e amministrativi, non residuando dubbio alcuno sulla "diretta applicazione del regolamento".

8.- La funzione "complessa" del blocco

Il blocco ufficiale - a lume della ricostruzione operata dal TAR Piemonte - dev'essere qualificato come «*strumento per la tutela della salute pubblica*», e dunque configurarsi preferenzialmente come un vincolo di natura sanitaria. Del resto, così come indicato all'art. 5, co. 2), p. c) del d.Lgs. n. 27/2021, a seguito dell'abrogazione dell'art. 1 della l. n. 283/62, il sequestro cautelativo (sanitario) viene sostituito con il «*blocco ufficiale*», ai sensi degli articoli 137 e 138 del regolamento sui controlli ufficiali[27]. In aggiunta a quanto previsto dalla disposizione nazionale, il blocco potrà essere direttamente applicato anche in luogo del più gravoso sequestro di cui all'art. 13 della l. n. 689/81, nelle ipotesi di non conformità alla legislazione alimentare, e pertanto si porrà quale naturale antecedente cautelare, propedeutico all'irrogazione di una sanzione pecuniaria. Non si tratta, allora, di un mero atto punitivo, ma di un provvedimento identitario che crea un'indisponibilità dei beni dell'interessato, e che nei casi di irreversibilità potrebbe essere seguito dalla confisca, quale conseguenza propriamente sanzionatoria dell'infrazione commessa[28].
Resterebbe quindi confermata la natura versatile del blocco, ponderabile normalmente per il suo significato cautelare, da intendersi tuttavia "breve, trattandosi di una misura pur sempre transitoria". Secondo il TAR Piemonte, inoltre, converrebbe adire anche a una diversa "funzione sanzionatoria", per cui il blocco andrebbe assimilato «ad una sanzione amministrativa di tipo ablatorio ancorché, sempre in ossequio al principio di proporzionalità, eventualmente limitata a singole prerogative dominicali e senza quindi giungere alla perdita definitiva di proprietà del bene».
Alla stregua di quanto sopra delineato, si tratterebbe di un modello "polifunzionale", ma utilmente esercitabile "a seconda della funzione concretamente svolta"; il blocco acquisirebbe in tal modo una struttura complessa, attraibile facilmente o «nella categoria dei provvedimenti di natura cautelare, con conseguente devoluzione delle relative controversie al giudice ordinario, o tra le sanzioni patrimoniali amministrative, di cui ugualmente, come infra chiarito, si ritiene che la cognizione sia in termini sistematici devoluta al GO». Nella prima ipotesi, il TAR intesta al blocco ufficiale «un ruolo conservativo ("…gli alimenti non siano rimossi o manomessi…") per il tempo strettamente necessario a formulare una decisione definitiva sulla destinazione degli stessi e può preludere a misure più gravose, come il sequestro *ex* art. 354 c.p.p., il sequestro preventivo di

([27]) Cfr. il documento della Regione Piemonte, D.D. 25 marzo 2022, n. 507, dal titolo *Approvazione del Piano Regionale Integrato dei controlli di Sicurezza Alimentare (PRISA 2022) e revisione del Protocollo Tecnico siglato tra Regione Piemonte e Istituto Zooprofilattico Sperimentale Piemonte, Liguria e Valle D'Aosta per l'effettuazione dei controlli microbiologici sugli alimenti e l'interpretazione e gestione degli esiti analitici*.
([28]) Su due grandi temi del diritto punitivo contemporaneo e in particolare, da una parte, sugli "adattamenti" del principio di legalità penale al diritto sanzionatorio amministrativo nella cornice della materia penale costituzionale; dall'altra sulla ricerca di una «*dimensione giuridica dell'efficacia, o secondo altra terminologia, dell'effettività, del diritto sanzionatorio amministrativo», si veda l'ampia ricostruzione di C. Gabbani, Legalità ed efficacia deterrente delle sanzioni amministrative. riflessioni a partire da Corte costituzionale n. 5 del 2021*, in *Sist. pen*., n. 10-2021, pp. 105-135.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

cui all'art. 321 c.p.p., la confisca amministrativa *ex* art. 13 l. 689/81; in caso di regolare superamento della verifica ufficiale si può poi ottenere lo "sblocco" di quanto vincolato». A prescindere dalla funzione, tuttavia, il blocco andrebbe qualificato come una procedura dagli effetti analoghi, poiché in ogni caso incide sui diritti dell'interessato, «comportandone una compressione limitata nel tempo e mirata a salvaguardare la collettività dai rischi indotti dalla assunta pericolosità del bene», fino a che non ne sia accertata la conformità legale. E in questa primaria funzione cautelare, il blocco sembra potersi definitivamente delineare come una misura immediata e quale «provvedimento caratterizzato dalla finalità di anticipare la sottrazione dei beni ipoteticamente confiscabili al godimento e alla disponibilità dell'autore della presunta violazione». Appunto per questo, esso può costituire un tassello del procedimento di irrogazione della sanzione amministrativa conclusiva.

Nella vicenda sottoposta al vaglio del TAR Piemonte, la documentazione versata in giudizio avrebbe nondimeno orientato il Collegio a considerare il blocco impugnato dal ricorrente come un "atto interlocutorio e di accertamento, mero presupposto per l'irrogazione di una sanzione amministrativa". Questo perché gli accertatori, sospettando la non conformità di taluni prodotti rinvenuti nei locali della società ricorrente, disponevano il blocco ufficiale e procedevano al campionamento del prodotto per le successive attività di accertamento, cui seguiva la contestazione di violazioni amministrative, con la conseguente irrogazione di sanzioni pecuniarie[29].

9.- Sul profilo giurisdizionale

La riconduzione del blocco ufficiale nell'alveo proprio dei provvedimenti cautelari implica notevoli effetti sul versante operativo: in primo luogo, perché a tale strumento andrebbe legata anche la giurisprudenza amministrativa sviluppatasi *in itinere* sui temi della convalida del sequestro e sui relativi aspetti giurisdizionali.

È noto, infatti, il principio in base al quale «...non è ammissibile l'impugnazione autonoma del verbale di sequestro e dell'atto di convalida del medesimo in quanto trattasi di "atti che ineriscono ad un procedimento diretto alla irrogazione di una sanzione amministrativa ai sensi della legge n. 689/1981, con riferimento ai quali, *ex* art. 22 della citata legge n. 689, sussiste la giurisdizione del giudice ordinario. Nella suddetta materia, infatti, la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di chiarire che la giurisdizione sul provvedimento di convalida del sequestro cautelare amministrativo spetta al giudice ordinario, inerendo ad un procedimento volto all'irrogazione di sanzione amministrativa»[30]. Pertanto, sono devolute alla competenza del Giudice ordinario tutte le controversie che in materia di sanzioni amministrative abbiano carattere punitivo e/o afflittivo[31], e volte a garantire solo il rispetto della norma violata posta a tutela dell'interesse pubblico, come succede per le san-

([29]) Come sottolineato, «L'attività provvedimentale che sfocia nell'irrogazione della sanzione amministrativa si atteggia alla stregua di un procedimento amministrativo, come tale soggetto al principio del c.d. "giusto procedimento", molto meno denso di significato garantistico rispetto all'anzidetto principio del giusto processo». In tal senso, C. D'Orazi, *Sanzioni amministrative sostanzialmente penali: è davvero la svolta?*, in *Riv. giur.* AmbienteDiritto.it, n. 1-2022, p. 7. L'Autore, in nota 34, offre alcuni richiami molto utili anche per la presente indagine. Sul versante dottrinale v. per tutti, C. Mezzabarba, *Sanzioni amministrative. Rassegna di giurisprudenza della Cassazione*, in *Foro it.*, 1994, I, pp. 1468 ss. In giurisprudenza, fra le pronunce più risalenti: Cass., S.U., 24 febbraio 1978, n. 926; Cons. Stato, Ad. Plen, 17 maggio 1974, n. 9. In entrambi i casi, si è soliti distinguere «fra "misure punitive", sindacabili dal giudice ordinario in quanto espressione di un potere non autoritativo e sostanzialmente vincolato, e "misure ripristinatorie", devolute alla cognizione del giudice amministrativo in quanto solo sussidiarie rispetto ad altro potere amministrativo».

([30]) *Ex multis*, TAR Basilicata, sent. n. 459/2011; TAR Campania, Sez. III, n. 17205/2010; TAR Veneto, Sez. I, n. 834/2014; TAR Napoli, Sez. V, n. 1129/2013; TAR Piemonte, Sez. I, n. 1289/2018.

([31]) Cfr. C.E. Paliero - A. Travi, voce *Sanzioni amministrative*, in *Enc. dir.*, vol. XLI, Milano, 1989, pp. 355-357; ed ancora, M.A. Sandulli, voce *Sanzioni amministrative*, in *Enc. giur.*, vol. XXVIII, Roma, 1992, p. 2; altresì, E. Casetta, voce *Sanzioni amministrative*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XII, Torino, 1997, p. 599.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

zioni consistenti nel pagamento di una somma di denaro disciplinate dalla L. n. 689/1981; legge, che, invece, non regolamenta espressamente le sanzioni interdittive, «nei cui confronti la posizione giuridica del privato ha sempre natura di diritto soggettivo»[32].

Di prassi, come già evidenziato, non è ammissibile l'autonoma impugnazione del verbale di sequestro e dell'atto di convalida in quanto sono tutti e due provvedimenti da inquadrarsi nel più ampio procedimento volto all'irrogazione della sanzione amministrativa. Sul punto, tuttavia, la giurisprudenza ha chiarito che in base al vigente quadro normativo la materia *de qua* debba appartenere alla competenza del Giudice ordinario e non di quello amministrativo. Infatti, «né l'atto che dispone la misura cautelare, né il provvedimento di rigetto dell'opposizione in sede amministrativa contro la medesima (ovvero dell'istanza di dissequestro) sono impugnabili in sede giurisdizionale, mentre l'accertamento dell'illegittimità della suddetta misura può essere richiesto con ricorso *ex* art. 22 della l. n. 689 del 1981 contro il provvedimento di confisca»[33].

Peraltro, andrebbe anche considerato che, tanto nei verbali di sequestro o di blocco, quanto nei successivi provvedimenti di convalida, è consuetudine rinvenire anche il richiamo alle sanzioni pecuniarie applicabili alle violazioni riscontrate, ciò confermandosi che la natura del vincolo (come sequestro amministrativo *ex* art. 13 legge n. 689 del 1981 o anche quale blocco ufficiale), dovrebbe sfuggire alla cognizione del Giudice amministrativo. Per questo ulteriore motivo, il TAR Piemonte ha ritenuto che il blocco «sia più correttamente inquadrabile tra le misure cautelari e il ricorso, pertanto, ricada nella giurisdizione del giudice ordinario». Ma dopo aver qualificato la misura, viene altresì precisato «la cognizione dell'opposizione al provvedimento di convalida del blocco ufficiale apparterrebbe alla giurisdizione ordinaria anche nell'ipotesi in cui tale misura fosse da qualificarsi in termini di sanzione patrimoniale amministrativa».

Il Collegio, tuttavia, va anche oltre la valutazione del caso di specie, allorquando tenta di contestualizzare le attività di controllo ufficiale che possono replicarsi nei casi previsti dagli artt. 137 e 138 del Reg. (UE) 2017/625. L'autorità competente, infatti, qualora venga accertata «la mera non conformità tecnica delle merci e animali alle norme vigenti in tema di igiene e sicurezza dei prodotti alimentari con giudizio sostanzialmente vincolato di conformità a legge e previa perizia può infatti disporre una misura in sostanza parzialmente ablatoria, incidente sul diritto di proprietà e/o sull'integrità patrimoniale del destinatario, il tutto in un settore (sicurezza alimentare) ove non opera alcuna norma di giurisdizione esclusiva». Al riguardo, non può sfuggire la suggestiva visione offerta dal Giudicante, che non attribuisce al comparto della *food safety* una valenza effettuale univoca, in favore di una apertura sistematica a più fattispecie, non limitabili alle ipotesi di giurisdizione esclusiva.

Non è un mistero, d'altro canto, come la giurisprudenza amministrativa sia altrettanto ricca di decisioni che attengono alla stessa area dei provvedimenti resi dalle autorità competenti nel corso dei controlli ufficiali. *Ex multis*, andrebbe segnalato quanto alla decisione del TAR Friuli n. 52/2018, in relazione ad una vicenda molto delicata in cui venivano impugnati una serie di provvedimenti amministrativi elevati dalle autorità sanitarie del territorio, in forza dell'art. 54 del Reg. (CE) n. 882/04 (norma poi sostituita dall'art. 138 del Reg. UE 2017/625). Nel caso di specie è stata confermata la giurisdizione amministrativa rispetto alle misure adottate durante il controllo ufficiale e consistenti, da una parte, nell'ordine di ritiro di una

(32) Così è dato leggere in TAR Basilicata, sent. n. 335/2014.

(33) L'art. 22 stabilisce, in particolare, che: "Contro l'ordinanza – ingiunzione di pagamento e contro l'ordinanza che dispone la sola confisca, gli interessati possono proporre opposizione davanti al Pretore del luogo in cui è stata commessa la violazione, entro il termine di 30 gg. dalla notificazione del provvedimento". V. TAR Napoli, Sez. III, sent. n. 17205/2010, con richiamo a Cass. civ, Sez. III, n. 10534/2000.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

massa di latte in cui era confluita una partita che presentava un livello di aflatossine superiore al consentito; dall'altra, nel divieto di caseificazione da parte dell'acquirente e nella disposizione di smaltimento come materiale di categoria 1). Rilevante, altresì, è la motivazione con cui il TAR Friuli ha definito le azioni disposte *ex* art. 54 del Reg. (CE) n. 882/04, le quali «non hanno affatto natura sanzionatoria, bensì precauzionale, a tutela cioè della salute pubblica da un notorio fattore di rischio quale è per l'appunto l'aflatossina, le cui caratteristiche genotossiche e cancerogene sono ben conosciute. Sennonché è solo rispetto ai provvedimenti sanzionatori che occorre verificare che la condotta attiva o omissiva sanzionata sia stata cosciente e volontaria e sia stata commessa con dolo o colpa. In tutti gli altri casi, proprio perché il provvedimento non muove da un presupposto di riprovazione nei confronti dell'autore della condotta, la circostanza della sua assunta involontarietà non è impeditiva dell'adozione del provvedimento medesimo».
Con riguardo alle azioni di cui all'art. 54, sembra opportuno segnalare anche la sentenza del TAR Catanzaro, sez. II, n. 431/2012, vertente sull'impugnazione di un provvedimento di revoca e cancellazione della registrazione a carico di un'impresa. L'Asl territoriale, in proposito, ha invocato «quale presupposto di diritto l'art. 54 del regolamento CE 882/2004" dal titolo "Azioni in caso di non conformità alla normativa"». A questo proposito, secondo il Collegio calabrese, l'attività di controllo si deve estrinsecare in una serie di misure contrassegnate da un «criterio di gradualità: dalla formulazione di prescrizioni, alla restrizione o divieto di immissioni sul mercato di taluni alimenti, alla sospensione e ritiro del riconoscimento». Il TAR, inoltre, ritenendosi competente a giudicare sulla presente vicenda, ha anche evidenziato gli stretti legami tra provvedimento comunitario (reg. CE n. 882/04) e normativa interna, in specie, il d.lgs. n. 193/2007, che va applicato in aderenza ai principi posti dai regolamenti nel medesimo settore, anche riguardo alle azioni da intraprendere nei casi di non conformità[34].

10.- Le ragioni di una diversità; alcuni punti chiave

Da quanto appena evidenziato viene a profilarsi una diversità operativa all'interno delle azioni previste negli artt. 137 e 138 del Reg. (UE) 2017/625, nel senso che, per le misure "ordinarie", sarebbe di norma competente il Giudice amministrativo; quelle "straordinarie", invece, richiederebbero una valutazione del Giudice ordinario, data la valenza prevalentemente sanzionatoria o anche "pre-sanzionatoria" di tali misure.
Tale indirizzo troverebbe conferme nella stessa sentenza del TAR Piemonte, segnatamente nella parte in cui viene affermato che, in presenza dei requisiti di legge, l'Autorità competente potrà disporre il blocco ufficiale con provvedimento «che si presenta del tutto analogo alla confisca di cui alla legge n. 689/81, salvo rappresentarne una modulazione limitata ad alcune facoltà dominicali in ossequio al principio di proporzionalità, e quindi incidente direttamente sulla proprietà e/o sull'integrità patrimoniale del destinatario; pur nella natura "atipica" di questa sanzione, indotta dal suo diretto recepimento dal sistema europeo senza un puntuale sforzo di inquadramento in istituti nazionali già sistematizzati, non può quindi non considerarsi che la legge n. 689/1981, con la devoluzione alla cognizione del GO delle sanzioni amministrative di carattere prettamente patrimoniale, rappresenta nel nostro ordinamento una legge di principio in materia».
Andrebbe però sottolineato come la questione della competenza sia stata trattata dal Collegio in maniera insolita e forse "innovativa", laddove viene evidenziato che non é stato favorevole per l'amministrazione appellarsi alla tesi della giuri-

([34]) In particolare, nell'art. 6 co. 7 del d.lgs. n. 193/2007 è previsto che «Nel caso in cui l'autorità competente riscontri inadeguatezze nei requisiti o nelle procedure di cui ai commi 4, 5 e 6 fissa un congruo termine di tempo entro il quale tali inadeguatezze devono essere eliminate».

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

sdizione del GA, in forza di una pur esistente giurisprudenza che lo ha visto spesso trattenere la giurisdizione (per altro al sommario esame cautelare) in fattispecie pressoché similari, e in cui erano stati adottati altri e diversi rimedi sanzionatori, pur alternativamente previsti dal reg, UE 2017/625, e «direttamente incidenti su atti amministrativi di autorizzazione (quali la revoca dell'autorizzazione al commercio del prodotto o all'esercizio di una attività commerciale)». Nel caso di specie, infatti, è del tutto pacifico - secondo il TAR - che il prodotto non beneficia di alcuna specifica autorizzazione al commercio e che nessun intervento sulla complessiva attività commerciale dell'impresa è stato adottato. In tal senso, «la posizione giuridica del destinatario qui azionata, anche ad attribuire al provvedimento carattere di definitività, presenta la consistenza di diritto soggettivo e resta, nella sistematica generale delle sanzioni amministrative di carattere patrimoniale che governa il nostro ordinamento, devoluta alla cognizione del giudice ordinario».

Alla luce di quanto sopra affermato, si possono individuare alcuni punti-chiave che riguardano il fenomeno cautelare in esame, alla caccia di possibili denominatori comuni o di eventuali dissonanze rispetto alle altre misure cautelari.

In primo luogo, dalle motivazioni della sentenza emerge una potenziale e risolutoria "parificazione" del blocco alla confisca, quale sanzione amministrativa accessoria *ex* art. 20 della l. n. 689/81, sulla quale si sono ripetute alcune decisioni volte a conformare l'istituto al diritto europeo[35]. Tale equipollenza appare per certi aspetti forzata e poco persuasiva. Nel caso in esame, infatti, andrebbe considerata la presenza nel procedimento di due atti amministrativi necessari, anche se il primo (il blocco) ha un fondamento giuridico certo, e si pone quale antecedente dell'altro (la convalida), che invece ha una qualificazione ancora indefinita.

Per altro verso, al blocco ufficiale potrebbe seguire l'irrogazione della confisca, così come accade nel caso del sequestro di cui all'art. 13 della l. n. 689/81. Al riguardo, infatti, l'art. 18 della l. n. 689/81 prevede che con l'ordinanza-ingiunzione dovrà essere disposta la restituzione, previo pagamento delle spese di custodia, delle cose sequestrate, a meno che non siano confiscate con lo stesso provvedimento ingiuntivo.

Pur tuttavia, qualunque funzione individui, il blocco determina pur sempre una limitazione dispositiva di merci o animali, giustificabile per ragioni preventive nelle ipotesi di sospetta non conformità o pericolo per la salute pubblica. Non pare potersi escludere, però, che la misura sia impiegabile anche nel caso di infrazioni di natura commerciale, quale quella dell'imperfetta etichettatura dei prodotti, anche qualora non vi siano incidenze sulla *food safety*.

Di sicuro, ci troviamo di fronte a un vincolo che incide sulla sfera patrimoniale dell'operatore e dell'impresa, normalmente in modalità temporanea. Nel caso si profilasse una situazione di permanenza, il blocco andrebbe convertito in un sequestro ai sensi dell'art. 13 della l. n. 689/81 (con successivo e autonomo provvedimento). In tale modo, si conferirebbe all'istituto - che è privo di un'adeguata collocazione nella disciplina interna - una prospettiva sistemica più aderente al profilo cautelare dispiegato nella l. n. 689/1981. In tale quadro, tuttavia, andrebbe consigliata una lettura affievolita del profilo punitivo che si leghe-rebbe all'applicazione del blocco ufficiale, pur convenendosi sulla tesi della «atipicità» del quadro sanzionatorio di riferimento, improntato a logi-

([35]) «La cosa che sembra di maggior interesse, ai fini della incidenza del diritto europeo nel nostro impianto giuridico, è che proprio affrontando la questione delle sanzioni reali di confisca di beni, con la sentenza sul caso Welch, sia stata sdoganata l'idea stessa della incompatibilità della finalità punitiva (propria del caso Engel). Questo importante assunto era stato già affermato dalla giurisprudenza europea e richiamato anche nella sentenza della C. Cost. n. 196/2010. Ci si riferisce alla sentenza della Corte eur. dir. uomo del 9.02.2005, causa n. 307-A/1995, caso *Welch v. The United Kingdom* in una ipotesi di confisca per equivalente». Così M. Difino, *Il diritto di essere ascoltato nei procedimenti amministrativi sanzionatori ex art. 18 l. 689/1981: un cambio di rotta non più rinviabile*, cit., p. 15.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

che prevalentemente ripristinatorie dello *status quo ante*[36].

11.- Ipotesi conclusive

Dalla testualità della sentenza si possono enucleare alcuni aspetti sostanziali concernenti il *quid est* e l'*ubi consistam* di una misura centrale, peculiare nell'ambito delle attività ufficiali[37]. E questo, sebbene il ricorso sia stato dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione in favore del Giudice ordinario, dinanzi al quale la controversia dovrà essere riassunta entro il termine di tre mesi dal passaggio in giudicato della decisione, con salvezza di effetti sostanziali e processuali in conformità alla disciplina della *traslatio iudicii* ex art. 11 c.p.a.
Accanto al profilo giurisdizionale, infatti, la pronuncia del TAR Piemonte è apparsa davvero intrigante perché invoglia il legislatore nazionale ad adeguare compiutamente il sistema normativo interno, in vista di una definitiva armonizzazione con il dettato eurounionale. Per tale indirizzo, il blocco ufficiale non andrebbe considerato avulso dal contesto degli strumenti direttamente applicabili durante il controllo ufficiale, stante la funzione preventiva che è destinato a svolgere, a prescindere dalla natura anche potenzialmente ablatoria. In tale quadro, il blocco appare fruttuoso segnatamente per le attività di vigilanza, in quanto potrebbe consentire agli addetti al controllo la scelta dell'azione più adeguata e proporzionata al caso di specie. Per altro verso, il blocco andrebbe ad arricchire l'area degli strumenti a disposizione delle autorità competenti[38], e da un punto di vista sistemico non può che porsi in termini di contiguità con i sequestri previsti nel codice di procedura penale e nella l. n. 689/81.
Nell'ambito dei controlli ufficiali il Reg. UE 2017/625 si fa riferimento anche a quelli «*doganali*», come definiti all'art. 5, p. 3), del Reg. (UE) n. 952/2013, ossia ad atti specifici espletati dall'autorità doganale al fine di garantire la conformità con la normativa doganale e con le altre norme che disciplinano l'entrata, l'uscita, il transito, la circolazione, il deposito e l'uso finale delle merci in circolazione tra il territorio doganale dell'Unione e i paesi o territori non facenti parte di tale territorio, nonché la presenza e la circolazione nel territorio doganale dell'Unione delle merci non unionali e delle merci in regime di uso finale. In tale contesto, com'è noto, esiste una misura specifica: quella del *blocco doganale*, spesso utilizzato per il prelievo in contraddittorio di alcuni campioni di prodotto da inviarsi presso i laboratori autorizzati.
A differenza di ciò che accade per la procedura di *official detention*, l'art. 5 del d.l. n. 145/2013, co. 2-bis), conv. in l. n. 9/2014, prescrive che i procedimenti amm.vi facenti capo all'Agenzia delle dogane, a USMAAF, ai posti di ispezione frontaliera, alle ASL, al MIPAAF, al CFS, all'Agecontrol Spa, ai servizi fitosanitari regionali, all'ICE-Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane e alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, e che si svolgono contestualmente alla presentazione della merce ai fini dell'espletamento delle formalità doganali, devono essere conclusi dalle amministrazioni competenti nel termine massimo di un'ora per il controllo documen-

([36]) Cfr. sul versante penale D. Bianchi, *Alchimie ermeneutiche sull'art. 322* quater *c.p. tra confisca e risarcimento*, in AA.VV., *Funzioni punitive e funzioni ripristinatorie. Combinazioni e contaminazioni tra sistemi*, a cura di D. Bianchi – M. Rizzuti, Torino, 2020, p. 59.
([37]) Sulla diversità tra i provvedimenti cautelari in àmbito alimentare, si veda il contributo di A. Di Luca - P. Coin, *Tipologie di sequestro o blocco ufficiale di attrezzature, locali, merci o animali" pari sono? Spunti per l'interpretazione ed applicazione dell'art. 5, comma 2 del D.Lgs. 27/2021*, SIVEMP, giugno 2022, p. 5.
([38]) Com'è stato osservato, la materia dei provvedimenti ablatori di natura cautelare «è complessa perché gli istituti giuridici di riferimento sono racchiusi in norme, di epoche, rango e livello tecnico differenti, con finalità peraltro eterogenee. Infatti, gli stessi operatori, talvolta, hanno difficoltà a rinvenire lo strumento più adatto allo scopo che si deve raggiungere. In alcuni casi, viene utilizzato uno strumento in luogo di quello che si attaglia al caso di specie. Ciò posto, questa trattazione si propone lo scopo di fare chiarezza in tale incerta materia, affinché gli operatori deputati ai controlli, soprattutto in ambito agro-alimentare, possano orientarsi più validamente». In questi termini, V. Ferrara, *I provvedimenti ablativi della P.A*, cit., p. 1.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

tale e di cinque ore per la visita delle merci. Nel caso di controllo che richieda accertamenti di natura tecnica, anche ove occorra il prelevamento di campioni, i tempi tecnici per conoscere i relativi esiti non possono superare i tre giorni[39]. Del mancato rispetto delle disposizioni di cui al presente comma risponde il responsabile del procedimento amministrativo ex l. 241/90[40].

In definitiva, nell'ampia categoria del "blocco" possono essere ricomprese varie tipologie di misure. Nel caso dell'*official detention* di cui all'art. 3 del Reg. (UE) 2017/625 si tratta di una fattispecie duttile, che pertanto può assumere dimensioni multiformi, e che comunque completa il novero dei vincoli ammissibili *ex lege* sui beni dell'operatore. Quali che siano le forme, esse devono risultare chiaramente ispirate al *principio di proporzionalità* di matrice europea; quest'ultimo, infatti, assume anche nel procedimento amministrativo un ruolo pregnante e innovativo poiché garantisce una maggiore tutelabilità degli interessi del privato. In forza di tale principio, il mezzo utilizzato dall'amministrazione pubblica dovrà nel contempo essere idoneo ed efficace in ragione dello scopo perseguito. Di tanto, peraltro, è già traccia nella normativa nazionale, come corollario del *principio di ragionevolezza* nel quale confluiscono quelli di uguaglianza, imparzialità e buon andamento[41].

In tale prospettiva si impone un richiamo a una valutazione che incida stabilmente sulla continenza dell'esercizio del potere, e che obblighi la p.a. a verificare le spettanze dei soggetti titolari di interessi coinvolti nell'azione amministrativa, per una soluzione che comporti il minor sacrificio per gli interessi stessi e nel contempo assicuri efficacia alla misura adottata. Il quadro generale, pertanto, viene a prospettarsi con un'ipotesi funzionale che veda nel blocco un modello procedurale elastico di matrice europea, spendibile a seconda delle situazioni di fatto: *in primis*, quella del ripristino di uno stato di legalità[42], ma che non debba circoscriversi *sic et simpliciter* nell'alveo di una sanzione. E questo, per la ragione che - come affermato dallo stesso TAR Piemonte - «in caso di regolare superamento della verifica ufficiale si può poi ottenere lo "sblocco" di quanto vincolato».

A voler quindi archiviare alcuni stereotipi lessicali, risulterebbe più agevole guardare alla misura *de qua* in termini diversi da quelli puramente afflittivi; e, in tal senso, collocarla all'interno di una categoria di rango europeo, già peraltro considerata dal legislatore nell'art. 17 par. 2) della *General Food Law*. Accanto alle «*sanzioni*», infatti, dovrà tenersi conto anche delle «misure» che contribuiscono a delineare l'impianto dei rimedi dispiegabili nel corso dei controlli ufficiali, secondo criteri di effet-

---

([39]) Per un'analisi delle questioni sui controlli doganali, cfr. V. Mercurio, *Sulla definitività dell'accertamento doganale a seguito della non contestazione dei risultati di analisi delle merci importate*, in *Riv. dir. trib*., *supp. online*, del 01/07/2019 (commento a Cass., Sez. V, n. 12453 del 10 maggio 2019, n. 12453).

([40]) Cfr. sent. TAR Liguria n. 430/2022 che accoglie il ricorso di una società perchè il blocco della merce in dogana, protrattosi ben oltre il termine di 3 gg. aveva provocato un danno ingiusto. Si trattava di un blocco di merce presso il porto di Genova in attesa dell'imbarco operato dall'Ufficio doganale, nell'alveo di una più ampia operazione di controllo, svolta insieme ai Carabinieri del N.A.S., avente ad oggetto *container* recanti cibo per animali da esportare. Le ispezioni erano mirate a verificare che i prodotti oggetto di commercio transnazionale non fossero stati preparati in violazione della normativa sulle proteine animali trasformate (c.d. PAT), ossia sottoprodotti di origine animale non commestibili ed utilizzabili, dopo un apposito processo di lavorazione, solamente come materie prime per mangimi o come fertilizzanti organici (v. reg. UE n. 142/2011, all. I, p. 5).

([41]) *Ex multis*, F. Astone, *Il principio di ragionevolezza*, in AA.VV., *Studi sui principi del diritto amministrativo*, a cura di M. Renna - F. Saitta, Milano, 2012, p. 371 ss.; G. Corso, *Il principio di ragionevolezza nel diritto amministrativo*, in *Ars Interpretandi*, 2002, 7, pp. 437-451; G. Morbidelli, *Il principio di ragionevolezza nel procedimento amministrativo*, in AA.VV., Scritti in onore di G. Guarino, vol. III, Padova, 1998, *passim*; F. Nicotra, *I principi di proporzionalità e ragionevolezza dell'azione amministrativa*, in *Federalismi.it*, n. 12-2017.

([42]) «Il requisito che vale a distinguere la sanzione, nella sua qualificazione in termini di pena in senso tecnico, rispetto alla misura ripristinatoria, consisterebbe nella necessaria identificazione, ai fini dell'applicazione della sanzione, tra soggetto passivo della misura sanzionatoria e soggetto che ha posto in essere la condotta illecita, laddove, invece, la misura ripristinatoria viene applicata nei confronti del soggetto titolare del bene oggetto della violazione, non in virtù della circostanza secondo cui un dante causa abbia compiuto un illecito, ma in ragione del fatto che il bene, in ordine al quale è stata posta in essere una situazione di fatto illegale, rientra nella sua disponibilità». Così A. Porporato, *Misure ripristinatorie. Governo del territorio, Ambiente, Beni culturali e Paesaggio*, Torino, 2018, p. 2, con rimandi ad A. Travi, *Sanzioni amministrative e pubblica amministrazione*, Padova, 1983, pp. 209-210.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

tività, proporzionalità e dissuasività[43]. E questo, uniformandosi al principio generale contenuto nell'art. 9, par. 5, del Reg. (UE) 2017/625 che dovrebbe pur sempre soprintendere l'attività delle autorità competenti, e per cui «i controlli ufficiali sono effettuati, per quanto possibile, in modo da mantenere al minimo necessario gli oneri amministrativi e le limitazioni delle attività operative per gli operatori, ma senza che ciò influisca negativamente sull'efficacia del controllo».

In un'ottica intertestuale, d'altro canto, la procedura di blocco andrebbe assunta entro un contesto disciplinare unitario e di largo respiro, non limitato al solo profilo ordinatorio del Reg. (UE) 2017/625. Sull'applicazione della misura, perciò, è auspicabile una preliminare attesa di equilibrio tra interessi coinvolti e tutele implicate: della salute pubblica primamente, senza tuttavia preclusioni sull'accertamento delle garanzie di leale concorrenza fra imprese. In tale contesto, peraltro, andrebbe considerato anche l'importante "diritto di ricorso" (come stabilito dall'art. 7 del Reg. UE 2017/625) avverso le decisioni riguardanti le persone fisiche o giuridiche, adottate dalle autorità competenti in conformità dell'art. 55 («Decisioni relative alle partite»), dell'art. 66 («Misure da adottare in caso di partite non conformi che entrano nell'Unione»), paragrafi 3 e 6, dell'art. 67 («Misure da adottare in relazione ad animali o merci che entrano nell'Unione da paesi terzi che comportano un rischio»), dell'art. 137, paragrafo 3, lettera b) (b) («il fermo ufficiale di animali e merci e di eventuali sostanze o prodotti non autorizzati, a seconda del caso»), e all'art. 138, paragrafi 1 e 2, nel campo delle «Azioni in caso di accertata non conformità». Tale diritto è ammesso in conformità del diritto nazionale[44].

In definitiva, appare fruttuoso ricorrere anche nel caso di specie a dettami inderogabili dell'ordinamento alimentare, qual è tra gli altri quello enunciato nel cons. n. 1 del Reg. (CE) n. 178/2002, per cui «la libera circolazione di alimenti sicuri e sani è un aspetto fondamentale del mercato interno e contribuisce in maniera significativa alla salute e al benessere dei cittadini, nonché ai loro interessi sociali ed economici»[45]. Così la stessa diligente applicazione del blocco ufficiale darebbe modo di raggiungere livelli elevati di protezione del consumatore; e, in costanza della regola europea e di un definitivo adattamento del profilo giurisdizionale, ne uscirebbe fugata ogni ombra di disparità nello svolgimento dell'*agere publicum*. Disparità che possono generare ostacoli al commercio e distorsioni della concorrenza tra operatori dei diversi Stati membri.

ABSTRACT

La sentenza del TAR Piemonte, Sez. I, n. 589/2022, offre spunti di riflessione che non investono solo la natura e la portata del blocco ufficia-

([43]) Ai sensi dell'art. 17, inoltre, sono gli Stati membri che, applicando la legislazione alimentare, controllano e verificano il rispetto delle pertinenti disposizioni della medesima da parte degli operatori del settore alimentare, in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione. A tale proposito, vanno qui richiamate le argomentazioni offerte sul fronte dell'effettività della tutela delle situazioni giuridiche sul versante delle imprese e sulla natura della formula «*no remedies no rights*» da F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, IV ed., Milano, 2020, pp. 527-530.

([44]) Non è un mistero che la qualificazione data all'istituto dal TAR Piemonte presenta aspetti di opinabilità, dato che il legislatore nazionale, nell'art. 5 del d.lgs. 27/2021, affianca il blocco ufficiale (sia pure in termini residuali) ai sequestri amministrativi e a quelli penali. In tal modo, sembra essere offerta alla misura *de qua* un'autonomia che dovrebbe ricondurlo più linearmente nell'alveo della giurisdizione amministrativa. Il rischio, infatti, potrebbe essere quello di far incorrere il legislatore italiano in un inadempimento rispetto all'obbligo di effettività imposto dal Reg. (UE) 2017/625 e, più in generale, dall'art. 4 TFUE. Infatti, la circostanza che la l. 689/81 – secondo interpretazione giurisprudenziale pressoché uniforme – non consenta l'impugnazione autonoma di sequestri (e, a questo punto, anche dei blocchi ufficiali) porterebbe le imprese ad avere accesso alla giurisdizione come "rimedio" rispetto ad eventuali errori o travisamenti da parte dell'autorità competente in tempi non compatibili con quanto previsto dal regolamento sui controlli ufficiali.

([45]) Al riguardo valga tuttavia il monito di L. Costato, in Av.Vv., *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 392, per cui «anche principi che potrebbero essere comuni ad altri "diritti" assumono, quando utilizzati per regolare produzione, commercio e utilizzazione degli alimenti, una conformazione specifica e peculiare, consentendo la ricostruzione a sistema del complesso delle norme alimentari internazionali, comunitarie e nazionali».

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

le durante le attività di vigilanza, ma riguardano anche il delicato perimetro della giurisdizione e la collocazione dell'istituto nel contesto dell'European Food Law e della disciplina nazionale. Pertanto, la pronuncia è un'occasione favorevole per poter confrontare le procedure amministrative di controllo, imperniate sugli schemi della l. n. 689/81 e del d.lgs. n. 27/2021, con i modelli proposti in sede europea dal reg. UE 2017/625. Sono evidenti, infatti, le implicazioni che si legano all'applicazione dell'official detention nelle situazioni di sospetto o di acclarata non conformità. In tutti i casi, si tratta di una misura di rilievo, spendibile nell'ambito delle azioni che le autorità competenti possono realizzare tenendo conto dei modelli europei e dei principi di proporzionalità e ragionevolezza.

The decision of the TAR Piedmont, Sec. I, No 589/2022, leads to reflections that do not only affect the nature and extent of the official detention during the control activities, but concern the delicate perimeter of jurisdiction and the location of the institute in the context of the European Food Law and the national discipline. Therefore, the judgement is a favorable opportunity to compare the administrative practices of control, based on the schemes of l. n. 689/81 and d.lgs. n. 27/2021, with the models proposed in Reg. (EU) 2017/625. In fact, the implications linked to the official detention, in situations of suspicion or acclaimed non-conformity, are obvious. In all cases, this is a very important measure, which can be used as part of the actions to be carried out by the competent authorities, taking into account European models and the principles of proportionality and reasonableness.

□

****

TAR PIEMONTE (Sez. I), 18 maggio 2022, n. *00589/2022 REG.PROV.COLL., n. 00708/2020 REG.RIC.*
(XXX) c. Regione Piemonte Dipartimento di Prevenzione Struttura Igiene Alimenti; Azienda Sanitaria Locale di Asti - Asl At.

Blocco ufficiale - Art. 3, p. 47, Reg. (UE) 2017/625 - Art. 5 d.lgs. n. 27/2021 - Convalida - Impugnazione - Non conformità - Artt. 137,138 Reg. (UE) 2017/625 - Funzione cautelare - Difetto di giurisdizione - Inammissibilità del ricorso.

Il Regolamento (UE) 2017/625 definisce le norme sostanziali e le procedure di controllo in tema di sicurezza alimentare, ed è finalizzato ad uniformare la legislazione dei Paesi della UE allo scopo di prevenire o ridurre ad un livello accettabile i rischi derivanti dall'ambiente per la salute umana e animale, e di garantire altresì la trasparenza nel mercato degli alimenti e dei mangimi nonché la tutela degli interessi dei consumatori. In esso si prescrivono una serie di obblighi per i Paesi membri, fra cui quello concernente l'adozione di misure amministrative e, dunque, anche del blocco ufficiale (art. 3, p. 47). L'art. 5 del d.lgs. 27/2021 prevede che le autorità competenti possono procedere al blocco ufficiale "ai sensi degli articoli 137 e 138", e ha di fatto accomunato, limitandosi a riproporre la terminologia eurounitaria, misure che, tanto nella logica del regolamento europeo che nella sistematica nazionale, sono destinate a svolgere due diverse funzioni, l'una cautelare e prodromica ad un accertamento, l'altra sanzionatoria e/o lato sensu di riduzione in pristino. L'insieme dei rilievi e delle evidenze conduce il Collegio a ritenere che il blocco sia più correttamente inquadrabile tra le misure cautelari e il ricorso ricada nella giurisdizione del giudice ordinario. Pertanto, il ricorso dev'essere dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte
(Sezione Prima)
ha pronunciato la presente
SENTENZA
sul ricorso numero di registro generale 708 del 2020, proposto da
(XXX)
contro
Regione Piemonte Dipartimento di Prevenzione Struttura Igiene Alimenti, non costituita in giudizio;
Azienda Sanitaria Locale di Asti - Asl At, in persona del Commissario e legale rappresentante pro tempore, (XXX).
per l'annullamento

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

del provvedimento del Direttore f.f. del Dipartimento di prevenzione struttura igiene alimenti e nutrizione (SIAN) dell'ASL di AT emesso in data 15 luglio 2020, notificato in pari data, recante la convalida del blocco ufficiale dei prodotti di proprietà di parte ricorrente, descritti nella relazione, n. 809/2020, dell'attività ispettiva congiunta del personale del servizio SIAN dell'ASL AT con il Comando Carabinieri per la tutela della salute NAS di Alessandria, redatta il 15 luglio 2020, nonché di tutti gli atti prodromici e propedeutici allo stesso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'Azienda Sanitaria Locale di Asti - Asl At;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 maggio 2022 (…) e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La ricorrente, (XXX)., è stata destinataria del provvedimento prot. n. 37887 del 15 luglio 2020 di convalida del blocco ufficiale emesso dal Direttore FF del Dipartimento di prevenzione struttura igiene alimentare e nutrizione (SIAN) dell'ASL AT.

Segnatamente, la (XXX) ha quale oggetto sociale la "produzione, distribuzione, commercializzazione nonché importazione ed esportazione di…prodotti per la cura della salute e del benessere psicofisico della persona umana e animali, fatta eccezione per quelli cui la legge riserva la vendita alle sole farmacie, integratori dietetici, alimentari e Novel Food destinati alla alimentazione umana ed animale…" (vd. visura camerale, in atti).

In data 15 luglio 2020, i Carabinieri per la Tutela della salute, N.A.S. di Alessandria, unitamente al personale del servizio SIAN, provvedevano a svolgere una ispezione igienico – sanitaria nei locali della società, a seguito della quale accertavano la detenzione per la successiva commercializzazione di 2 imballi globali da 36 flaconi di (XXX) 5% (lotto 033 e scadenza 9/2021) ed una scatola contenente 67 flaconi (quale rimanenza di 169 flaconi in totale) di (XXX) 10%, privi di etichettatura. Dalla scheda di produzione risultava che tali prodotti contenevano "olio di canapa" ed "estratto di cannabis sativa".

Ritenendo che il prodotto (XXX) rientrasse nella disciplina del Reg. UE 2283/2015 come un prodotto Novel Food, da autorizzarsi, ai fini della tutela della salute pubblica ex Reg. Ce 178/2002 e art. 65 e 138 del Reg. Ue n. 625/2017, il personale dei N.A.S. e dell'ASL disponeva il blocco ufficiale dei seguenti prodotti:

- 72 flaconi di (XXX) 5% da 10 ml., lotto 033 e scadenza nel mese di settembre 2021, integralmente confezionati all'origine;

- 67 flaconi di (XXX) 10% privi di etichettatura;

- 3170 astucci per flaconi di (XXX) 10%;

- 1860 astucci per flaconi di (XXX) 5%;

- 300 astucci per flaconi di (XXX) 20%;

- 675 foglietti illustrativi per flaconi di (XXX) 20% (vd. verbale del 15/7/2020, n. 809).

Con il provvedimento prot. 37887 del 15 luglio 2020, il Direttore F.F. del SIAN dell'ASL AT convalidava il blocco ufficiale dei suddetti prodotti, lasciandoli in custodia giudiziale al (XXX), in qualità di legale rappresentante, con diffida a manometterli o farne oggetto di commercializzazione/somministrazione fino a successive disposizioni della Asl, previa eventuale richiesta dell'interessato.

2. Avverso detto provvedimento, la società (XXX) s.r.l. ha proposto ricorso, deducendo: 1) la violazione di legge ed eccesso di potere, in relazione all'atto di convalida del blocco ufficiale dei prodotti rinvenuti nella disponibilità del ricorrente, operato con verbale n. 809/2020, del direttore generale dell'ASL AT contenente la delega di funzioni al direttore del Sian; 2) la violazione di legge ed eccesso di potere, per illegittimità dell'atto di convalida del blocco ufficiale dei prodotti rinvenuti nelle disponibilità del ricorrente, operato con verbale n. 809/2020, determinato da assenza e, comunque, carenza di motivazione; 3) la violazione di legge ed eccesso di potere, per illegittimità dell'atto di convalida del blocco ufficiale dei prodotti rinvenuti nelle disponibilità del ricorrente, operato con verbale n. 809/2020, determinato da falsa applicazione di norme di legge.

3. Per resistere si è costituita l'Azienda sanitaria locale di Asti, producendo copiosa documentazione e depositando, successivamente, un'articolata memoria difensiva nella quale ha preso posizione su tutte le censure appuntate dalla società ricorrente.

4. All'udienza pubblica del 4 maggio 2022, il Collegio, ravvisando un possibile difetto di giurisdizione, ha assegnato alle parti il termine di dieci giorni per il deposito di memorie, rinviando la trattazione della causa all'udienza del 18 maggio 2022.

5. Con memoria depositata in data 14 maggio 2022, la difesa dell'ASL AT ha ribadito la giurisdizione del giudice amministrativo sulla controversia, nonché la legittimità dell'operato della amministrazione.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

6. La causa è venuta in discussione all'udienza del 18 maggio 2022 ed è stata trattenuta in decisone.

DIRITTO

1. Il ricorso è inammissibile per difetto di giurisdizione.

2. La fattispecie portata all'esame del Collegio ha ad oggetto l'impugnativa del provvedimento di convalida del blocco ufficiale disposto dalla ASL AT ai sensi del regolamento CE 625/2017.

2.1 Il blocco ufficiale costituisce uno strumento per la tutela della salute pubblica, introdotto una prima volta con il Regolamento (CE) n. 882/2004 relativo "ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali", successivamente abrogato e sostituito dal Regolamento UE 625/2017 del Parlamento Europeo e del Consiglio 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".

La disciplina sanzionatoria ivi prevista è stata recepita nel nostro ordinamento con il d.lgs. n. 27/2021.

In particolare il blocco ufficiale, normato dall'art. 3, n. 47, del Regolamento 625/2017 (che riproduce l'abrogato art. 2, punto 13, Reg. CE 882/2004) e dall'art. 5 d.lgs. n. 27/2021, consiste in una "procedura mediante la quale le autorità competenti fanno sì che gli animali e le merci soggetti a controlli ufficiali non siano rimossi o manomessi in attesa di una decisione sulla loro destinazione; comprende il magazzinaggio da parte degli operatori secondo le istruzioni e sotto il controllo delle autorità competenti".

Nel procedimento per cui è causa l'autorità ha fatto diretta applicazione della normativa eurounitaria in quanto, al momento di adozione dell'atto impugnato, ancora non era stata adottata la specifica legge nazionale di recepimento.

3. Il solo dato letterale delle pertinenti disposizioni non pare al Collegio decisivo ai fini della corretta qualificazione giuridica di tale istituto, nonché della individuazione del giudice fornito di giurisdizione, tanto più se si considera che l'istituto è stato recepito nel nostro ordinamento con la stessa denominazione utilizzata dal regolamento europeo e manca di esatto corrispettivo nell'ordinamento nazionale in quanto, come spesso accade, il legislatore eurounitario, dovendosi confrontare con diversi ordinamenti, utilizza concetti atipici e lati, che ogni ordinamento dovrà rendere coerenti con il proprio sistema nazionale.

La questione necessita pertanto di un inquadramento sistematico alla luce della normativa sovranazionale e nazionale vigente in tema di igiene e sicurezza dei prodotti alimentari e dei relativi controlli.

4. Il Regolamento (UE) n. 625/2017, il quale definisce le norme sostanziali e le procedure di controllo in tema di sicurezza alimentare, è finalizzato ad uniformare la legislazione dei paesi appartenenti alla Unione europea allo scopo di prevenire o ridurre ad un livello accettabile i rischi derivanti dall'ambiente per la salute umana e animale e di garantire altresì la trasparenza nel mercato degli alimenti e dei mangimi nonché la tutela degli interessi dei consumatori. Pertanto, in esso si prescrivono una serie di obblighi per i Paesi comunitari, fra cui quello concernente l'adozione di misure amministrative in tema di: elaborazione di Piani nazionali di controllo, formazione del personale addetto ai controlli, controlli per verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali, applicazione di sanzioni.

Segnatamente, l'art. 65 del Regolamento (UE) 625/2017, prevede, nei casi di "sospetta non conformità" alla normativa delle partite di animali o merci, l'effettuazione da parte delle autorità competenti di controlli ufficiali per confermare il sospetto o dimostrarne l'infondatezza. L'autorità competente può quindi disporre il "blocco ufficiale delle partite …in attesa dei risultati dei controlli ufficiali".

Le merci restano in tal caso bloccate presso il destinatario.

Accertata l'eventuale non conformità, l'autorità competente deve intervenire per assicurare che l'operatore ponga rimedio alla situazione ai sensi dell'art. 138 del Regolamento (UE) 625/2017.

Nel decidere le misure da adottare, le autorità competenti tengono conto della natura di tale non conformità e dei precedenti dell'operatore per quanto riguarda la conformità. A seconda dei casi, pertanto, le Autorità: "a) dispongono o eseguono trattamenti su animali; b) dispongono lo scarico, il trasbordo su un altro mezzo di trasporto, la detenzione e cura, i periodi di quarantena, il rinvio dell'abbattimento degli animali, e se necessario, dispongono il ricorso ad assistenza veterinaria; c) dispongono i trattamenti sulle merci, la modifica delle etichette o le informazioni correttive da fornire ai consumatori; d) limitano o vietano l'immissione in commercio, lo spostamento, l'ingresso nell'Unione o l'esportazione di animali e di merci e ne vietano o ne dispongono il ritorno nello Stato membro

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

di spedizione; e) dispongono che l'operatore aumenti la frequenza dei propri controlli; f) dispongono che determinate attività dell'operatore interessato siano soggette a controlli ufficiali più numerosi o sistematici; g) dispongono il richiamo, il ritiro, la rimozione e la distruzione di merci, autorizzando se del caso, il loro impiego per fini diversi da quelli originariamente previsti; h) dispongono l'isolamento o la chiusura, per un periodo di tempo appropriato, della totalità o di una parte delle attività dell'operatore interessato o dei suoi stabilimenti, sedi o altri locali; i) dispongono la cessazione per un periodo di tempo appropriato della totalità o di una parte delle attività dell'operatore interessato e, se del caso, dei siti internet che gestisce o utilizza; j) dispongono la sospensione o il ritiro della registrazione o dell'autorizzazione dello stabilimento, impianto, sede o mezzo di trasporto interessato, dell'autorizzazione del trasportatore o del certificato di idoneità del conducente; k) dispongono la macellazione o l'abbattimento di animali, a condizione che si tratti della misura più appropriata ai fini della tutela della sanità umana nonché della salute e del benessere degli animali".

5. Per quanto riguarda la normativa nazionale, deve essere considerato il Decreto Legislativo 6 novembre 2007, n. 193, recante le norme di attuazione della direttiva 2004/41/CE relativa ai controlli in materia di sicurezza alimentare, che all'art. 2 individua ai fini dell'applicazione dei regolamenti (CE) 852/2004, 853/2004, 854/2004 e 882/2004, e successive modificazioni, quali Autorità competenti il Ministero della salute, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e le Aziende unità sanitarie locali, nell'ambito delle rispettive competenze, e, all' art. 6, relativamente alle sanzioni da applicare per la violazione dei suddetti regolamenti, rinvia per quanto non altrimenti previsto, alle disposizioni di cui alla legge 24 novembre 1981, n. 689.

Con l'entrata in vigore del nuovo regolamento (UE) 2017/625, al fine di adeguare e raccordare le disposizioni nazionali vigenti alle nuove disposizioni regolamentari in materia, sono stati emanati i decreti legislativi 2 febbraio 2021, nn. 23, 24, 27 e 32.

In particolare, il d.lgs. 27/2021 delinea il quadro giuridico in cui si devono muovere le Autorità competenti e gli operatori del settore alimentare, ovvero: il controllo ufficiale e altre attività ufficiali; la gestione delle non conformità, la controperizia e la controversia; i laboratori ufficiali e quelli addetti all'autocontrollo; le sanzioni nel settore alimentare, mangimistico e fitosanitario; le abrogazioni delle norme in contrasto.

L'art. 5, co.2, d.lgs. 27/2021 stabilisce che: "al fine di tutelare la salute pubblica, le Autorità competenti di cui all'articolo 2, comma 1, tra le altre misure previste dagli articoli 137 e 138 del Regolamento, possono procedere ad una delle seguenti tipologie di sequestro o blocco ufficiale di attrezzature, locali, merci o animali:

a) sequestro amministrativo nei casi previsti dall'articolo 13 della legge n. 689 del 1981;

b) sequestro penale nei casi di rilevazione di illeciti penali;

c) blocco ufficiale ai sensi degli articoli 137 e 138 del Regolamento nei casi residuali".

Preme evidenziare che l'art. 137 del regolamento sopra citato riguarda i casi di sospetta non conformità, mentre il successivo art. 138 disciplina i casi in cui la non conformità del prodotto risulta essere già stata definitivamente accertata, sicché il primo si pone in una logica cautelare ed interlocutoria, il secondo rappresenta una forma articolata di sanzione ablatoria.

Pertanto, l'art. 5 del d.lgs. 27/2021, là dove afferma che le autorità procedenti possono procedere al blocco ufficiale "ai sensi degli articoli 137 e 138" ha di fatto accomunato, limitandosi a riproporre la terminologia eurounitaria, misure che, tanto nella logica del regolamento europeo che nella sistematica nazionale, sono destinate a svolgere due diverse funzioni, l'una cautelare e prodromica ad un accertamento, l'altra sanzionatoria e/o lato sensu di riduzione in pristino.

L'ambiguità presente nel dato normativo, in verità, si riscontra anche nel provvedimento qui impugnato (che come detto ha fatto diretta applicazione del regolamento) in quanto nell'incipit dello stesso si evocano ad un tempo l'art. 138 del regolamento UE 625/17 (che, come visto, elenca una serie, ancorché flessibile, di sanzioni, che presuppongono l'intervenuto accertamento di non conformità) e l'art. 65, che invece disegna un blocco finalizzato a consentire i necessari accertamenti e quindi, come detto, una misura cautelare ed interlocutoria.

6. Dalla soprariportata ricognizione della pertinente normativa si ricava quindi che il blocco ufficiale costituisce uno strumento che mira a realizzare l'indisponibilità temporanea dei prodotti non conformi, e che può essere o finalizzato a successivi accertamenti o, in caso di riscontrata non conformità, alla irrogazione di una sanzione, a sua volta graduata e proporzionata alla natura della violazione ex art. 138 del Regolamento (UE) – nel rispetto del principio di pro-

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

porzionalità che governa l'ordinamento eurounitario; la sanzione potrà a sua volta consistere nel definitivo blocco della merce.
Nella sua funzione cautelare la durata del blocco dovrà intendersi breve, trattandosi di una misura pur sempre transitoria; nella sua funzione sanzionatoria il blocco appare invece assimilabile ad una sanzione amministrativa di tipo ablatorio ancorché, sempre in ossequio al principio di proporzionalità, eventualmente limitata a singole prerogative dominicali e senza quindi giungere alla perdita definitiva di proprietà del bene.
7. Alla stregua del quadro sopra delineato il blocco ufficiale va ricompreso, a seconda della funzione concretamente svolta, o nella categoria dei provvedimenti di natura cautelare, con conseguente devoluzione delle relative controversie al giudice ordinario, o tra le sanzioni patrimoniali amministrative, di cui ugualmente, come infra chiarito, si ritiene che la cognizione sia in termini sistematici devoluta al GO.
Nella prima ipotesi il blocco ufficiale ha infatti un ruolo conservativo ("…gli alimenti non siano rimossi o manomessi…") per il tempo strettamente necessario a formulare una decisione definitiva sulla destinazione degli stessi e può preludere a misure più gravose, come il sequestro ex art. 354 c.p.p., il sequestro preventivo di cui all'art. 321 c.p.p., la confisca amministrativa ex art. 13 l. 689/81; in caso di regolare superamento della verifica ufficiale si può poi ottenere lo "sblocco" di quanto vincolato.
In termini cautelari il blocco incide riduttivamente sui diritti del destinatario, comportandone una compressione limitata nel tempo e mirata a salvaguardare la collettività dai rischi indotti dalla assunta pericolosità del bene, fino a che non ne sia accertata la conformità o meno alla normativa di cui al Regolamento (UE).
Inoltre, in questa funzione, il blocco ufficiale si inserisce nell'ambito di un procedimento di irrogazione della sanzione definitiva, come provvedimento caratterizzato dalla finalità di anticipare la sottrazione dei beni ipoteticamente confiscabili al godimento e alla disponibilità dell'autore della presunta violazione.
Conseguenza della riconduzione del blocco ufficiale nella categoria dei provvedimenti di natura cautelare è l'applicazione, anche all'istituto in esame, dei principi enunciati dalla giurisprudenza amministrativa in ordine alla giurisdizione sui provvedimenti di convalida del sequestro cautelare amministrativo.
La giurisprudenza ha rilevato che "...non è ammissibile l'impugnazione autonoma del verbale di sequestro e dell'atto di convalida del medesimo in quanto trattasi di "atti che ineriscono ad un procedimento diretto alla irrogazione di una sanzione amministrativa ai sensi della legge n. 689/1981, con riferimento ai quali, ex art. 22 della citata legge n. 689, sussiste la giurisdizione del giudice ordinario. Nella suddetta materia, infatti, la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di chiarire che la giurisdizione sul provvedimento di convalida del sequestro cautelare amministrativo spetta al giudice ordinario, inerendo ad un procedimento volto all'irrogazione di sanzione amministrativa (a titolo esemplificativo TAR Basilicata, 5 settembre 2011, n. 459; TAR Campania, Napoli, sez. III, 20 agosto 2010, n. 17205; TAR Veneto, Sez. I, 13 giugno 2014, n. 834; T.A.R. Parma, sez. I, 29 febbraio 2016, n. 65; sul punto anche questo T.A.R. Napoli, sez. V, 26 febbraio 2013, n. 1129; da ultimo T.A.R. Piemonte Torino Sez. I, 28/11/2018, n. 1289; TAR Napoli, sez. V, 3/5/2019, N. 2364; . T.A.R. Sicilia, sez. II, 30/11/2020, n. 2696; T.A.R. Palermo, sez. II, 29/12/2021, n.3654)."
8. Per altro la documentazione versata in giudizio depone a favore della qualificazione del blocco qui impugnato nei termini di atto interlocutorio e di accertamento, mero presupposto per l'irrogazione di una sanzione amministrativa.
Risulta, infatti, che nel corso dell'ispezione del 15/7/2020, il personale dei NAS unitamente ai sanitari del servizio SIAN, sospettando la non conformità di taluni prodotti rinvenuti nei locali della società ricorrente, disponeva il blocco ufficiale e procedeva al campionamento del prodotto (XXX) hemp for health 5% in confezione da 10 ml per le successive attività di accertamento, svolte presso il laboratorio dell'istituto zooprofilattico sperimentale.
Tale blocco veniva convalidato dal Direttore F.F. del SIAN dell'ASL AT con il provvedimento prot. 37887 del 15 luglio 2020 qui impugnato, lasciando i beni in custodia giudiziale al legale rappresentante con diffida dal manometterli di farne oggetto di commercializzazione/somministrazione fino a successive disposizioni dell'Asl, previa eventuale richiesta dell'interessato.
Seguivano accertamenti tecnici sul contenuto dei prodotti.
In data 17/7/2020, il personale sanitario e i N.A.S. effettuava altro sopralluogo presso la ditta "XXX" e disponeva anche in quel caso un simmetrico blocco ufficiale di taluni materiali e attrezzature forniti dalla (XXX) s.r.l., come meglio indicati nella relazione ispettiva, in atti. Tale blocco, convalidato con provvedimento prot. 38370 del 17/7/2020 del Direttore F.F. del

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

SIAN dell'ASL AT, veniva successivamente in parte revocato con provvedimento n. 5212 del 26/1/2021 del Direttore F.F. del SIAN dell'ASL AT.
Ultimati gli accertamenti amministrativi, a seguito dell'ispezione eseguita il 15/7/2020, venivano contestate alla società (XXX) violazioni amministrative, con la conseguente irrogazione di sanzioni pecuniarie (vd. verbale n. 4/74/2020 e 7/75/2020 del 9/9/2020).
9. L'insieme di questi rilievi e di queste evidenze conduce pertanto il Collegio, a ritenere che la misura sia più correttamente inquadrabile tra le misure cautelari e il ricorso ricada nella giurisdizione del giudice ordinario.
10. Per mera completezza giova tuttavia evidenziare che la cognizione dell'opposizione al provvedimento di convalida del blocco ufficiale apparterrebbe alla giurisdizione ordinaria anche nell'ipotesi in cui tale misura fosse da qualificarsi in termini di sanzione patrimoniale amministrativa.
L'autorità competente, infatti, accertata la mera non conformità tecnica delle merci e animali alle norme vigenti in tema di igiene e sicurezza dei prodotti alimentari con giudizio sostanzialmente vincolato di conformità a legge e previa perizia può infatti disporre una misura in sostanza parzialmente ablatoria, incidente sul diritto di proprietà e/o sull'integrità patrimoniale del destinatario, il tutto in un settore (sicurezza alimentare) ove non opera alcuna norma di giurisdizione esclusiva.
Ricorrendone i presupposti di legge, l'Autorità disporrà quindi il blocco ufficiale con provvedimento che si presenta del tutto analogo alla confisca di cui alla legge n. 689/81, salvo rappresentarne una modulazione limitata ad alcune facoltà dominicali in ossequio al principio di proporzionalità, e quindi incidente direttamente sulla proprietà e/o sull'integrità patrimoniale del destinatario; pur nella natura "atipica" di questa sanzione, indotta dal suo diretto recepimento dal sistema europeo senza un puntuale sforzo di inquadramento in istituti nazionali già sistematizzati, non può quindi non considerarsi che la legge n. 689/1981, con la devoluzione alla cognizione del GO delle sanzioni amministrative di carattere prettamente patrimoniale, rappresenta nel nostro ordinamento una legge di principio in materia.
Né giova alla tesi della giurisdizione del GA la giurisprudenza invocata dalla difesa dell'amministrazione, che prospetta casi in cui il GA ha trattenuto la giurisdizione (per altro al sommario esame cautelare) in fattispecie in cui erano stati adottati altri e diversi rimedi sanzionatori, pur alternativamente previsti dallo stesso regolamento, direttamente incidenti su atti amministrativi di autorizzazione (quali la revoca dell'autorizzazione al commercio del prodotto o all'esercizio di una attività commerciale), mentre nel caso di specie è del tutto pacifico che il prodotto non beneficia di alcuna specifica autorizzazione al commercio e che nessun intervento sulla complessiva attività commerciale della (XXX) è stato adottato.
Pertanto, la posizione giuridica del destinatario qui azionata, anche ad attribuire al provvedimento carattere di definitività, presenta la consistenza di diritto soggettivo e resta, nella sistematica generale delle sanzioni amministrative di carattere patrimoniale che governa il nostro ordinamento, devoluta alla cognizione del giudice ordinario.
11. Il ricorso deve quindi essere dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione in favore del giudice ordinario, dinanzi al quale la controversia dovrà essere riassunta entro il termine di tre mesi dal passaggio in giudicato della presente decisione, con salvezza di effetti sostanziali e processuali in conformità alla disciplina della traslatio iudicii ex art. 11 c.p.a.
12. Tenuto conto della erronea indicazione del giudice munito di giurisdizione riportata in calce al dispositivo del provvedimento impugnato, nonché della complessità e novità della questione, il Collegio ritiene che sussistano giustificati motivi per disporre la compensazione delle spese di lite tra le parti costituite.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto,
lo dichiara inammissibile sussistendo la giurisdizione del GO;
compensa le spese di lite.
Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 18 maggio 2022 (…).

□

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

La "qualità del seme" nella normativa europea, tra sicurezza sementiera, *food security* e sostenibilità

Serena Mariani

1.- Materiale riproduttivo, biodiversità e sistemi sementieri

Il materiale riproduttivo vegetale, inteso come sementi, bulbi, tuberi-seme, rizomi, plantule, talee e altro materiale di moltiplicazione, generalmente noto come "seme", rappresenta uno degli input più importanti della produzione agricola[1], avente un impatto determinante lungo tutta la filiera e in grado di contribuire largamente alla sostenibilità della stessa. Difatti, esso svolge un ruolo cruciale non solo per gli agricoltori, ma anche per i trasformatori, i consumatori e la società in generale: ad esempio, dall'impiego di un seme con determinate caratteristiche si potrà ottenere un raccolto avente le qualità richieste dall'industria di trasformazione, nonché un alimento desiderato dai consumatori, al contempo si potrà favorire una produzione agricola caratterizzata da un minore impatto ambientale. Inoltre, la produzione a scopo di commercializzazione del materiale riproduttivo vegetale, specialmente di varietà di specie agricole, occupa un posto importante nell'agricoltura e nell'economia dell'Unione europea, il cui mercato sementiero è uno dei più importanti a livello globale[2].
La gestione del materiale genetico di origine vegetale svolge una funzione significativa anche nell'ambito degli obiettivi di conservazione della biodiversità[3], quale interesse giuridicamente riconosciuto in ambito internazionale[4] e tutelato sia a livello europeo[5] che nazionale[6].

([1]) Il seme è stato definito come «*part of the irreducible core of agricultural production*» in J. Kloppenburg, *Re-purposing the master's tools: the open-source seed initiative and the struggle for seed sovereignty*, in *The Journal of Peasant Studies*, 2014, p. 1. L'importanza del seme risiede anche nella sua capacità di essere sia un bene materiale, sia il «frutto di un patrimonio (immateriale) di conoscenze», così come affermato in L. Vagni, *Prime riflessioni sulla proprietà dei semi in agricoltura*, in *Cibo e Diritto. Una prospettiva comparata*; vol. II, Roma, Romatre-press, 2020, p. 611.
([2]) La rilevanza del settore per l'economia dell'UE emerge dai dati della European Seed Certification Agencies Association (ESCAA), secondo i quali nell'Unione europea, nel 2021, l'estensione dell'area destinata alla produzione di seme certificato di varietà agricole ammontava a 2.095.420 ha. Il maggior produttore risulta essere la Francia, seguito dall'Italia e dalla Germania. I dati sono disponibili al seguente sito web: http://www.escaa.org/index/action/page/id/7/title/seed-production-in-eu---2021. Il mercato sementiero dell'Unione europea rappresenta il terzo più grande a livello globale, dopo Stati Uniti e Cina. Fonte: OCSE, *Concentration in Seed Markets: Potential Effects and Policy Responses*, Paris, OECD Publishing, 2018, p. 26.
([3]) La necessità di frenare la perdita di biodiversità attraverso una corretta gestione del seme ha portato all'introduzione di strumenti giuridici volti alla tutela e valorizzazione delle varietà da conservazione. Per un approfondimento, v. S. Masini, "*Varietà in purezza*" *e* "*varietà da conservazione*"*: dalla esclusiva di sfruttamento brevettuale alla libertà di accesso*, in *Dir. giur. agr. alim. amb*., 2, 1, 2008, pp. 79-90; E. Sirsi, *Le varietà da conservazione: verso una innovazione nel mercato delle sementi*, in *Riv. dir. agr.*, 1, 2009, pp. 80-107; L. Costantino, *Semi e biodiversità. Strumenti giuridici per la costruzione di filiere agroalimentari sostenibili*, in *Riv. dir. agr.*, 2, 2021, pp. 206-231.
([4]) La Convenzione sulla diversità biologica, sottoscritta a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992, è stato il primo accordo internazionale ad occuparsi della biodiversità in tutti i suoi aspetti più rilevanti: la conservazione, l'uso durevole dei suoi componenti e la ripartizione giusta ed equa dei benefici derivanti dall'utilizzazione delle risorse genetiche. Essa ha svolto un ruolo determinante nel processo di «acquisizione, sul piano internazionale, di una valenza giuridica ed economica del concetto di biodiversità», così come affermato in L. Paoloni, *Agricoltura e tutela della biodiversità*, Roma, 2005, p. 18. La Convenzione definisce la diversità biologica come «la variabilità degli organismi viventi di ogni origine, compresi *inter alia* gli ecosistemi terrestri, marini ed altri ecosistemi acquatici, ed i complessi ecologici di cui fanno parte; ciò include la diversità nell'ambito delle specie, e tra le specie degli ecosistemi». Per approfondimenti sulla Conferenza di Rio, si rimanda a S. Marchisio, *Gli atti di Rio nel diritto internazionale*, in *Riv. dir. internaz*., 3, 1992, pp. 581-621; L. Pineschi, *La Conferenza di Rio de Janeiro su ambiente e sviluppo*, in *Riv. giur. amb*., 3, 1992, pp. 705-712.
([5]) L'allora Comunità europea, in attuazione della Convenzione sulla diversità biologica, ha adottato nel 1998 la Strategia comunitaria per la diversità biologica [COM(1998) 42] con l'obiettivo di evitare e contrastare la riduzione e perdita di biodiversità. I principali strumenti normativi comunitari di attuazione della Convenzione di Rio sono stati la direttiva Habitat 92/43/CEE e la direttiva Uccelli 2009/147/CE, che sostituisce la direttiva 79/409/CEE. Sulla tutela della biodiversità nel diritto europeo si veda P. Francalacci, *La tutela della biodiversità e degli ecosistemi. Evoluzione dei modelli e degli strumenti di tutela,* in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, 3, 2013, pp. 253-290; C. Campanaro, *La tutela della biodiversità e dell'habitat naturale*, in *La tutela dell'ambiente nel diritto internazionale ed europeo*, a cura di R. Giuffrida, F. Amabili, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 253-269.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

In particolar modo, la salvaguardia dell'agrobiodiversità[7] è strettamente collegata alla conservazione e all'uso sostenibile del materiale riproduttivo che abbia un valore effettivo o potenziale per l'agricoltura e l'alimentazione[8].

Il Trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura (Tirfaa), adottato nella trentunesima riunione della Conferenza della FAO a Roma il 3 novembre 2001, si prefigge proprio tale obiettivo, assieme alla ripartizione giusta ed equa dei vantaggi derivanti dall'utilizzazione di tali risorse, al fine di perseguire un'agricoltura sostenibile e la sicurezza alimentare[9].

Questo accordo è stato il primo strumento internazionale a riconoscere l'esigenza di tutelare l'agrobiodiversità e sostenere politiche agricole innovative[10]: una delle novità di maggiore rilievo è rappresentata dall'istituzione di un sistema multilaterale in grado di facilitare l'accesso a un elenco definito di risorse fitogenetiche[11]. Esso è consentito sulla base di un accordo-tipo di trasferimento di materiale, il *material transfer agreement* (MTA), adottato dall'organo direttivo avente la funzione di promuovere la piena attuazione del Trattato e volto a definire il regime di accesso e di condivisione dei benefici, ad esempio attraverso la corresponsione di una parte equa dei vantaggi derivanti dalla commercializzazione di un prodotto che integri il materiale cui il beneficiario ha avuto accesso[12].

Di particolare rilievo è altresì il riconoscimento da parte del Tirfaa del diritto degli agricoltori di scambiare sementi o altro materiale di moltiplicazione, così come stabilito dall'art. 9.3, il quale afferma che «Fatta salva la legislazione nazionale, nessuna disposizione del presente articolo comporta una limitazione del diritto degli agricoltori di conservare, utilizzare, scambiare e vendere sementi o materiale di moltiplicazione». Nel Preambolo

---

([6]) Si veda, anche alla luce della riforma costituzionale di modifica degli artt. 9 e 41 Cost., A. Postiglione, *La protezione giuridica della natura in Italia*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 9, 1, 1997, pp. 494-497; A. D'Aloia, *La Costituzione e il dovere di pensare al futuro*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, 2, 2022, pp. 1-6; M. P. Poto, *La tutela costituzionale dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 3, 2022, pp. 1057-1064.

([7]) La FAO definisce l'agrobiodiversità come «*the variety and variability of animals, plants and micro-organisms that are important to food and agriculture, which result from the interaction between the environment, genetic resources and the management systems and practices used by people*», in FAO, *Sustaining agricultural biodiversity and agro-ecosystem functions. International Technical Workshop organized jointly by the Food and Agriculture Organization of the United Nations and the Secretariat of the Convention on Biological Diversity with the support of the Government of the Netherlands, 2-4 December 1998, FAO Headquarters, Rome, Italy*, Roma, FAO, 1999, p. 6; FAO, *Multifunctional Character of Agriculture and Land Conference. Background Paper 1: Agricultural Biodiversity*, Maastricht, 1999. La FAO, pertanto, include in tale definizione anche la dimensione socio-economica e culturale della diversità genetica in agricoltura, così come evidenziato in A. Trisorio, *Agricoltura e biodiversità: strumenti e prospettive*, in *Agriregionieuropa*, 11, 41, 2015.

([8]) La qualificazione giuridica delle risorse genetiche che costituiscono la diversità biologica ha subito una notevole evoluzione nel tempo: si è passati dal concetto di "patrimonio dell'umanità" nell'Intesa FAO adottata il 23 novembre 1983, alla nozione di "interesse comune dell'umanità" nella Convenzione sulla diversità biologica del 1992 e nel Trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura del 2001. Sul punto, si rimanda a E. Caliceti, *La qualificazione giuridica delle risorse fitogenetiche: sulla neo-istituzione di un "bene collettivo"*, in *Riv. dir. agr.*, 2, 2011, pp. 148-180.

([9]) Così come affermato all'art. 1 del Trattato. Tale strumento ha avuto il merito, su richiesta dei Paesi in via di sviluppo, di offrire una «regolamentazione sovranazionale su temi così delicati e di stretta attualità che riguardano sia il futuro dell'umanità che il destino dell'agricoltura», così come evidenziato in L. Paoloni, *Diritti degli agricoltori e tutela della biodiversità*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 18.

([10]) Ivi, p. 19.

([11]) Nella Parte IV del Trattato, dall'art. 10 all'art. 13, si disciplina la creazione del Sistema multilaterale di accesso e condivisione dei benefici, il quale include 35 specie di piante coltivate a fini alimentari e talune specie di foraggi, debitamente elencate nell'Allegato I. Come stabilito al par. 2 dell'art. 10, questo Sistema deve essere «efficace e trasparente sia per favorire l'accesso alle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura, sia per condividere in modo giusto ed equo, i vantaggi derivanti dall'uso di dette risorse, in una prospettiva complementare e di reciproco rafforzamento». Per questo motivo gli Stati membri devono assicurare accesso agevolato, sollecitamente e gratuitamente, alle risorse comprese nel Sistema e situate nei rispettivi territori, quando abbia come scopo l'utilizzo o la conservazione per la ricerca, la formazione e la produzione nel settore agroalimentare.

([12]) Per approfondimenti si rimanda a R. Pavoni, *Accesso alle risorse fitogenetiche e diritti di proprietà intellettuale dopo il Trattato della FAO del 2001*, in *La Comunità internazionale*, 2003, pp. 369-394; S. Vezzani, *Le risorge fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura nel dibattito sui global commons*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 3, 2013, pp. 433-464; R. Pennazio, *Access to genetic resources between biodiversity protection and intra-generational solidarity*, in *BioLaw Journal - Rivista di BioDiritto*, 3, 2022, pp. 67-83.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

del Trattato si riconosce che l'affermazione di tali diritti rappresenta un fattore fondamentale per la concretizzazione dei diritti degli agricoltori e per la promozione degli stessi a livello nazionale e internazionale[13].

Si vuole evidenziare che la consuetudinaria pratica di scambio del materiale riproduttivo tra gli agricoltori, riconosciuta dal Tirfaa, è alla base dell'*informal seed system*, idealmente contrapposto al sistema formale.

Essi rappresentano i due principali sistemi sementieri attualmente presenti in agricoltura, caratterizzati da un diverso modello di selezione, produzione e distribuzione del materiale riproduttivo vegetale[14].

Nel sistema informale, maggiormente risalente nel tempo, la figura dell'agricoltore svolge il ruolo centrale in quanto selezionatore e produttore del seme, nonché utilizzatore dello stesso. Questo sistema si basa sulla secolare pratica operata dagli agricoltori della conservazione di parte del raccolto e del suo reimpiego a fini riproduttivi. La selezione avviene su base empirica e la produzione viene fatta in maniera diffusa e decentrata, mentre la distribuzione si basa sullo scambio di materiale libero e volontario tra gli agricoltori. Nel sistema informale ha dunque un particolare rilievo lo scambio di materiale, il quale viene posto in essere al fine di "testare" differenti varietà[15].

Il sistema formale si è invece sviluppato a partire dal XX secolo come conseguenza della divulgazione delle leggi mendeliane nel campo della genetica. In seguito a ciò, la costituzione di nuove varietà vegetali è divenuta un'attività scientifica e formale, prerogativa di personale altamente specializzato[16]. In questo sistema, la selezione, produzione e distribuzione dei semi è in mano a imprese e altri enti che operano in maniera professionale e centralizzata, "distante" dall'agricoltore-cliente, al quale pertanto devono essere garantite talune caratteristiche del materiale acquistato[17].

In particolar modo, la commercializzazione deve essere limitata a merce di alta qualità, che consenta di ottenere sostanziali vantaggi dal punto di vista della produzione agricola. Tuttavia, è bene specificare che la qualità del seme, a differenza di altri beni, può difficilmente essere valutata a colpo d'occhio dall'acquirente, difatti, alcune delle sue più importanti caratteristiche sono valutabili solamente in un momento successivo alla semina o messa a dimora, talvolta anche mesi dopo l'acquisto[18].

Per tali ragioni, è necessario garantire *ex ante* la qualità di tale input produttivo acquistato nell'ambito del sistema formale, al fine di non compromettere il raccolto o causare danni all'agricoltore, nonché all'ambiente.

L'ordinamento europeo ha accolto questa esigenza nella complessa disciplina che dedica alla commercializzazione del materiale riproduttivo vegetale, la quale è volta a regolamentarne i requisiti di produzione e commercializzazione, partendo dall'assunto secondo cui produzioni

(13) Per ulteriori approfondimenti in tema di diritti degli agricoltori, si rinvia in particolare a L. Paoloni, *Diritti degli agricoltori e tutela della biodiversità*, Torino, Giappichelli, 2005; L. Paoloni, Farmers' rights*, tutela della biodiversità e salvaguardia delle risorse genetiche: l'esperienza del Canada*, in *Agr. ist. merc.*, 3, 2009.

(14) N. Louwaars, B. De Jonge, *Regulating Seeds - A Challenging Task*, in *Agronomy*, 11, 2324, 2021, p. 2.

(15) Ibidem.

(16) Per approfondimenti si rinvia a S. Ceccarelli, *Evolution, plant breeding and biodiversity*, in *Journal of Agriculture and Environment for International Development,* 103, 1/2, 2009, pp. 131-145; R.H.J. Schlegel, *History of Plant Breeding*; Boca Raton, Taylor & Francis Group, 2018, p. 54 e ss.

(17) N. Louwaars, B. De Jonge, *op. cit.*, p. 3. Nell'articolo gli autori evidenziano che vi è anche un "terzo sistema", di natura residuale. In questo sistema rientrano quei casi in cui l'agricoltore non può o non è in grado di riprodurre il seme e conservarlo per la successiva semina e, al contempo, non può permettere di acquistare il seme. In tal caso, l'agricoltore si ritrova ad acquistare e seminare del materiale riproduttivo il quale, però, non viene venduto come "seme" bensì come "alimento", le cui caratteristiche (come, ad esempio, la germinabilità) non sono dunque in alcun modo garantite dal venditore. Rientrano in questo terzo sistema anche le pratiche di distribuzione emergenziale di seme agli agricoltori colpiti da calamità naturali.

(18) A titolo esemplificativo, il seme potrebbe non germinare, avere poco vigore, essere vettore di patogeni, ospitare parassiti o altre fitopatie, essere di una varietà o addirittura di una specie diversa da quella acquistata, e altro ancora.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

soddisfacenti dipendono in larga parte dall'utilizzazione di semi adeguati.
Il presente contributo, dopo aver richiamato il concetto di *seed quality* così come elaborato dalle principali organizzazioni internazionali impegnate nel settore (in particolare *Food and Agriculture Organization of the United Nations-FAO, International Seed Testing Association-ISTA* e *Organization for Economic Co-operation and Development-OECD*), si soffermerà sul rapporto che vi è tra qualità e sicurezza sementiera e sul ruolo che essa può svolgere nel raggiungimento della *food security* e degli obiettivi di sostenibilità dei sistemi alimentari. Seguirà poi l'analisi della complessa normativa europea in materia di commercializzazione del materiale riproduttivo vegetale e delle relative proposte di riforma, in particolare nella prospettiva del *Green deal* e dalla Strategia *Farm to Fork*.

2.- Il concetto di "qualità" in ambito sementiero secondo le organizzazioni internazionali

La nozione di *seed quality* è stata oggetto di elaborazione da parte di alcune delle principali organizzazioni internazionali impegnate nel settore, le quali rappresentano un punto di riferimento per gli addetti ai lavori[19].
Le definizioni fornite, seppur con le loro differenze, poggiano su un terreno comune: per "qualità del seme" deve intendersi la misura in cui un certo materiale riproduttivo possiede la somma di determinati requisiti, i quali ne descrivono la potenziale *performance*, permettendo dunque all'agricoltore di prevederne le prestazioni in campo.
Secondo la FAO[20], i parametri in grado di determinare la suddetta qualità sono la purezza genetica, la purezza fisica, la germinabilità, il contenuto in umidità, il vigore germinativo e la salubrità.
Nello specifico, la purezza genetica (o varietale), la quale influenza l'uniformità della produzione, è relativa alle caratteristiche genetiche della varietà e alla conformità con la specie e la varietà dichiarata. Invece, la purezza fisica (o meccanica) si riferisce alle condizioni fisiche del materiale in termini di pulizia ed è volta a individuare l'eventuale presenza di impurità, materiale inerte, semi estranei, infestanti.
La germinabilità (o capacità germinativa) indica la percentuale di semi capaci di germinare, ovverosia di produrre plantule normali, in condizioni adeguate in un dato periodo di tempo. La combinazione dei parametri di purezza fisica e germinabilità è in grado di influenzare l'ottenimento di una produzione ad alto rendimento.
Il contenuto in umidità si riferisce invece alla quantità di acqua nel seme. Si tratta di un parametro cruciale poiché influisce notevolmente sul mantenimento delle caratteristiche fisiologiche, avendo un rilevante impatto sulla sua germinabilità nonché sulla sua conservabilità durante lo stoccaggio.
Il vigore germinativo (o energia germinativa) indica un insieme di fattori tali da determinare il comportamento in diverse condizioni ambientali, anche avverse, nonché la capacità e velocità a germinare; mentre la salubrità (o stato fitosanitario) concerne il livello di salute, l'assenza di fitopatie, muffe e parassiti, nel rispetto della normativa sanitaria e fitosanitaria.
Similmente, l'*International Seed Testing Association* (ISTA)[21], che ha l'obiettivo di svilup-

([19]) Tale nozione è stata oggetto di elaborazione anche da parte della dottrina, la quale si rifà alle definizioni fornite dalle organizzazioni internazionali qui considerate. A titolo esemplificativo, in J.M., Ferguson, R.D. Keys, F.W. McLaughlin. J.M. Warren, *Seed and Seed Quality,* in *AG-North Carolina Agricultural Extension Service, North Carolina State University*, 1991, p. 11, gli autori affermano quanto segue: «*Seed quality describes the potential performance of a seed lot. Trueness to variety; the presence of inert matter, seed of other crops, or weed seed; germination percentage; vigor; appearance; and freedom from disease are important aspects of seed quality. High-quality seed lots should meet minimum standards for each of these characteristics*».
([20]) FAO, *Seeds Toolkit. Module 3: Seed Quality Assurance*, Rome, FAO, pp. 3-10.
([21]) L'ISTA è un'organizzazione internazionale indipendente fondata nel 1924 a Cambridge durante il quarto Congresso internazionale per l'analisi del seme. Attraverso l'adozione delle ISTA Rules, essa mira a facilitare gli scambi internazionali e contribuendo alla sicurezza alimentare.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

pare e promuovere procedure *standard* di analisi dei semi al fine di favorire l'uniformità di valutazione della qualità a livello mondiale, nelle sue ISTA Rules[22] indica come metodo di valutazione della qualità l'effettuazione di talune analisi ed esami aventi ad oggetto la purezza fisica, la germinabilità, la salubrità, la purezza varietale e il contenuto in umidità.

Il concetto di qualità è anche il perno attorno a cui ruotano gli schemi OECD per la certificazione varietale, stabiliti nel 1958 e diretti a promuovere l'uso di semi di alta qualità in agricoltura. Ad oggi esistono otto schemi in grado di coprire ben 204 specie agricole e orticole, i quali definiscono standard tecnici e procedure armonizzate per la certificazione del materiale riproduttivo vegetale negli Stati partecipanti[23]. Gli standard qualitativi minimi indicati negli schemi OECD riguardano l'identità e la purezza varietale, la salubrità, la purezza analitica, la germinabilità e il contenuto in umidità.

Dunque, seppur con talune differenze terminologiche, il concetto di qualità fornito dalle tre organizzazioni internazionali si basa sul processo di valutazione della sommatoria dei medesimi requisiti qualitativi, in grado di determinare la rispondenza del seme a determinati standard minimi.

Oltre a quanto affermato, la *seed quality* generalmente intesa, indipendentemente dal sistema in cui si opera, è anche una delle componenti del complesso concetto di sicurezza sementiera (anche noto come *seed security*), sviluppatosi a partire dagli anni '90 del secolo scorso[24] e tornato recentemente all'attenzione dei *policy makers*, anche alla luce delle sfide portate dalla pandemia da Covid-19[25].

3.- Il seme tra sicurezza sementiera, alimentare e sostenibilità

Il concetto di sicurezza sementiera elaborato negli anni è stato costruito attorno alla figura dell'agricoltore, il cui reddito e - talvolta - la cui sopravvivenza dipendono dall'accesso e dalla disponibilità di input di qualità di varietà adeguate alle proprie esigenze.

Inoltre, è stato più volte evidenziato come dalla sicurezza sementiera dipenda anche la sicurezza alimentare. Infatti, il seme rappresenta uno dei principali input della produzione alimentare, la cui scarsità, il difficile accesso o l'insufficiente qualità possono incidere negativamente sulla *food security*[26]. Nello specifico, la qualità e, in particolar modo, le caratteristiche varietali hanno un diretto

(22) Le ISTA Rules contengono linee guida e metodi standard per l'analisi della qualità del seme. L'ultima edizione è stata pubblicata nel 2022; cfr. https://www.seedtest.org/en/international-rules-for-seed-testing-rubric-3.html (Ultimo accesso: 10 settembre 2022).

(23) La versione 2022 degli *OECD Seed Schemes*; cfr. https://www.oecd.org/agriculture/seeds/documents/oecd-seed-schemes-rules-and-regulations-2022.pdf (Ultimo accesso: 30 settembre 2022).

(24) Numerose sono state le definizioni di sicurezza sementiera proposte negli anni. Si veda, senza alcuna pretesa di esaustività, W.R. Scowcroft, C.E. Polak Scowcroft, *Seed security: disaster response and strategic planning*, in FAO, International Workshop on Seed Security for Food Security, 30 November to 1 December 1997, Florence, Italy, Roma, 1998, pp. 159-186; N. Louwaars, R. Tripp, *Regulatory aspects of seed security*, in FAO (Seed and Plant Genetic Resources Service, Plant Production and Protection Division), R*estoring farmers' seed systems in disaster situations: proceedings of the International Workshop on Developing Institutional Agreements and Capacity to Assist Farmers in Disaster Situations to Restore Agricultural Systems and Seed Security Activities: Rome, Italy, 3-5 November 1998*, Roma, 1999, pp. 157-170; FAO, *Developing seed security strategies and programmes for food security in developing countries. In Proceedings of the International Workshop on Seed Security for Food Security, Florence, Italy, 30 November–1 December 1997*, Roma, 1999, p. 2; T. Remington, J. Maroko, S. Walsh, P. Omanga, E. Charles, *Getting of the seed and tools treadmill with CRS seed vouchers and fairs*, in *Disasters*, 26-4, 2002, pp. 302-315.

(25) Per un approfondimento sull'impatto che la pandemia da Covid-19 ha avuto sulla sicurezza sementiera e sulle raccomandazioni formulate dagli esperti in materia per il breve e medio periodo, concernenti inter alia la maggiore digitalizzazione del settore, si rimanda a L. Sperling, N. Louwaars, O. de Ponti, M. Smale, D. Baributsa, J. van Etten, *Viewpoint: COVID-19 and seed security response now and beyond*, in *Food Policy*, 97, 2020. Per quanto riguarda la qualità del seme, gli autori raccomandano per il medio periodo la diversificazione delle opzioni, oltre al seme certificato, e la decentralizzazione della verifica dei requisiti qualitativi.

(26) Sul rapporto tra seed security e food security, cfr. ex multis: W.R. Scowcroft, C.E. Polak Scowcroft, Seed security: disaster response and strategic planning, in FAO, International Workshop on Seed Security for Food Security, 30 November to 1 December 1997, Florence, Italy, Roma, 1998, pp. 162-164; S. McGuire, L. Sperling, The links between food security and seed security: facts and fiction that guide response, in Development in Practice, 21, 4-5, 2011, pp. 493-506; FAO, Household seed security concepts and indicators. Discussion

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

impatto sulla sicurezza alimentare[27], essendo in grado di condizionare i raccolti e, di conseguenza, la disponibilità di cibo[28].

Secondo una delle ultime definizioni fornite dalla FAO[29], la sicurezza sementiera consiste di distinti elementi.

Il primo è la disponibilità, intesa come quantità di materiale disponibile da qualsiasi fonte di approvvigionamento, formale o informale. Il concetto di disponibilità deve però combinarsi con la prossimità dell'agricoltore alla fonte di approvvigionamento (disponibilità spaziale), ossia la capacità di potersi rifornire in maniera ragionevole, nonché con la tempestività, intesa come possibilità di disporne in tempo necessario per la semina o messa a dimora (disponibilità temporale)[30].

Il secondo elemento riguarda l'accesso, definito come la capacità per l'agricoltore di ottenere tali beni, sia esso attraverso compravendita, scambio, prestito, baratto, nonché attraverso la propria rete sociale.

Il terzo concerne l'adeguatezza, ovverosia la capacità dell'agricoltore di poter disporre di materiali aventi le caratteristiche desiderate (siano esse relative alla varietà, alla produttività, alla resistenza a determinati patogeni, all'adattabilità alle condizioni ambientali locali o altro)[31].

Infine, il quarto elemento è la qualità, concernente la valutazione dei requisiti descritti nel precedente paragrafo, i quali rappresentano dei parametri essenziali per definire il livello qualitativo del materiale riproduttivo da cui dipende la possibilità per l'agricoltore di ottenere un raccolto soddisfacente.

Vi è poi un ultimo elemento in grado di definire il concetto di sicurezza sementiera che coinvolge trasversalmente i quattro elementi sopra citati, ovverosia la resilienza. Secondo la FAO, un individuo o una comunità può dirsi resiliente in termini di sicurezza sementiera se, dopo uno shock, una serie di shock e/o stress di lungo periodo, è in grado di mantenere o aumentare il proprio livello di sicurezza così come definito dai quattro elementi sopraindicati.

Pertanto, per raggiungere la *seed security* agli agricoltori e, in generale, alle comunità agricole deve essere garantito un facile accesso a una adeguata quantità di semi di qualità di varietà vegetali adattate alle condizioni agroambientali del luogo e agli specifici bisogni socio-economici. Questo deve avvenire in maniera resiliente, ovverosia deve essere possibile sia in condizioni normali, sia in caso di eventi avversi, pur se straordinari. Solo in questa maniera, il materiale riproduttivo vegetale potrà giocare un ruolo determinante nel raggiungimento della sicurezza alimentare, intesa in termini di *food security*.

Inoltre, la sicurezza sementiera è strettamente

paper, Roma, 2015, pp. 2-3; C. O'Grady Walshe, *Globalisation and Seed Sovereignty,* in *Sub-Saharan Africa, International Political Economy Series*, 2019, pp. 6-77, in cui l'autore si sofferma anche sui concetti di sovranità alimentare e sementiera.

([27]) Vi è chi ritiene che anche l'innovazione in campo sementiero sia «fondamentale per il contributo che può fornire in termini di *food security*», in M. Ferrari, *Il seme tra logiche di mercato e diritti degli agricoltori: alcune riflessioni storico-comparative*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 38, 1-2, 2020, p. 95. A tal proposito, si ritiene che l'innovazione varietale possa avere un impatto positivo anche sulla qualità del seme e, in generale, sulla sicurezza sementiera qualora venga posta in essere tenendo in considerazione le esigenze dell'agricoltore. Non è questo il caso dei c.d. semi *terminator*, frutto dell'ingegneria genetica e in grado di rendere sterili i semi delle piante prodotte.

([28]) In S. McGuire, L. Sperling, *op. cit.*, p. 500, si afferma testualmente «*inferior seed quality can depress yields and reduce food availability*» e altresì «*poor varietal quality appears to have a direct impact on food security*».

([29]) FAO, *Seed Security Assessment: A Practitioner's Guide*, Rome, 2016, pp. 5-11. La FAO ha fornito una prima definizione di sicurezza sementiera nel 1998 come la condizione che si realizza quando «*farming households (men and women) have access to adequate quantities of quality seeds and plant materials of adapted varieties at all times – good and bad*». In FAO, *Developing seed security strategies and programmes for food security in developing countries, in Proceedings of the International Workshop on Seed Security for Food Security*, 30 November to 1 December 1997, Rome, FAO, 1998, p. 187.

([30]) Come evidenziato da S. McGuire, L. Sperling, *op. cit.*, p. 496, la nozione di disponibilità temporale è un concetto proprio della sicurezza sementiera, non presente nella nozione di sicurezza alimentare, poiché l'approvvigionamento del seme deve necessariamente avvenire durante determinati periodi dell'anno per permettere la semina o messa a dimora del materiale durante la giusta stagione.

([31]) In S. McGuire, L. Sperling, *op. cit.*, pp. 496-497, si evidenzia come il concetto di adeguatezza nella sicurezza sementiera ponga una particolare enfasi sulle preferenze dell'agricoltore.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

collegata anche alla sostenibilità dei sistemi alimentari. Questo aspetto è stato evidenziato dalla Commissione europea nella Strategia «Dal produttore al consumatore» (*Farm to Fork Strategy*) presentata il 20 maggio 2020 nel contesto del *Green Deal* europeo e volta a progettare la transizione verso un sistema alimentare giusto, sano e rispettoso dell'ambiente[32]. Nello specifico, la Strategia afferma che «i sistemi alimentari sostenibili dipendono anche dalla sicurezza sementiera e dalla diversità delle sementi», specificando che è pertanto necessario che gli agricoltori abbiano accesso «a una gamma di sementi di qualità di varietà vegetali adattate alle pressioni esercitate dai cambiamenti climatici». Come si può notare, nella Strategia *Farm to Fork* trova un'esplicita menzione la nozione di "qualità", declinata nel senso di "qualità sostenibile" quale capacità di adattamento del materiale riproduttivo alle avverse e mutevoli condizioni climatiche causate dal riscaldamento globale.
In tale contesto, la *seed quality* può rappresentare dunque un mezzo importante per il raggiungimento di alcuni dei target previsti dalla Strategia *Farm to Fork*, come ad esempio la riduzione del 50% dell'uso dei pesticidi chimici e di almeno il 20% dei fertilizzanti entro il 2030. Difatti, per dimezzare l'impiego di tali prodotti senza ridurre drasticamente la produzione agricola è necessario fornire agli agricoltori strumenti idonei ad affrontare le sfide che il cambiamento climatico e la crisi idrica stanno ponendo, onde evitare di andare incontro a una crisi agricola e alimentare[33]. L'impiego di materiale riproduttivo di qualità, provenga esso dal sistema formale o da quello informale, in grado di favorire una buona produzione anche in presenza di importanti stress biotici o abiotici, rappresenta uno di questi strumenti.

4.- La disciplina europea relativa alla commercializzazione del seme

La normativa europea in ambito sementiero, sin dagli albori, si è particolarmente interessata di garantire la qualità nell'ambito del sistema formale, stabilendo le condizioni e i requisiti minimi che il materiale riproduttivo vegetale commercializzato nel mercato unico deve soddisfare.
Il quadro normativo di riferimento è stato adottato a partire dagli anni '60[34] e poggia tutt'ora su due pilastri: la registrazione nei cataloghi comuni dell'Unione europea delle varietà di specie di piante agricole e di ortaggi, e la certificazione dei lotti di seme o di altro materiale di propagazione.
La legislazione è caratterizzata da notevole complessità, considerevoli differenze nell'attuazione da parte degli Stati membri ed elevata frammentarietà. Difatti, è composta da oltre un centinaio di

([32]) Per un approfondimento sulla Strategia *Farm to Fork*, sulle finalità e i target perseguiti, nonché sulla Strategia sulla biodiversità e, in generale, sul *Green Deal* europeo, si rimanda a 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, L. Russo, Milano, Giuffrè, 2021, p. 705 e ss.
([33]) Come recentemente avvenuto in Sri Lanka, dove l'improvviso divieto di utilizzo dei fertilizzanti di sintesi e la scelta di praticare esclusivamente agricoltura biologica, senza aver fornito agli agricoltori la formazione e gli strumenti necessari per debellare fitopatie e infestanti nonché praticare tecniche alternative di fertilizzazione, ha ridotto esponenzialmente la produzione agricola nazionale e avviato una crisi non soltanto agricola ma anche alimentare.
([34]) All'epoca alcuni Stati europei si erano già dotati di una specifica normativa volta a disciplinare la commercializzazione del seme e, in particolar modo, la registrazione delle varietà vegetali. Il primo Stato europeo fu l'allora Cecoslovacchia che, con l'adozione della legge n. 128 del 17 marzo 1921, stabilì il registro nazionale delle varietà vegetali e sancì alcune regole per la commercializzazione del materiale riproduttivo vegetale, tra cui l'adozione di una denominazione varietale. Nel 1922, la Francia introdusse il *Registre des Plantes Sélectionnées de Grande Culture* per la registrazione delle varietà di frumento, le uniche commercializzabili in territorio francese. Il Registro fu esteso successivamente anche ad altre varietà e prese il nome di *Catalogue officiel des espèces et variétés de plantes cultivées*. In Italia, in seguito alle importanti ricerche del genetista Nazareno Strampelli, con la legge n. 546 del 28 aprile 1938 fu istituito il Registro Nazionale delle Varietà Elette di Frumento, dove vennero registrate unicamente le varietà distinte di frumento. Nel 1941 nei Paesi Bassi fu emanata un'ordinanza contenente la disciplina relativa sia ai diritti del costitutore sia, sia alla registrazione e certificazione di alcune specie vegetali.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

atti giuridici, il cui nucleo è rappresentato da dodici direttive di base, adottate in un arco temporale di oltre quaranta anni e più volte emendate, che mirano a definire i requisiti minimi di commercializzazione nel territorio europeo delle specie vegetali di maggiore importanza e fissano altresì norme in tema di imballaggio, campionatura ed etichettatura del materiale, al fine di permetterne la tracciabilità[35].

Nel novero delle dodici direttive rientrano una direttiva "orizzontale" che interessa le varietà di barbabietole, di piante foraggere, di cereali, di patate, di piante oleaginose e da fibra, ovverosia la direttiva 2002/53/CE relativa al catalogo comune delle varietà delle specie di piante agricole, nonché undici direttive "verticali" che disciplinano la commercializzazione di un definito numero di specie vegetali (c.d. specie elencate)[36].

La normativa, inoltre, prevede che gli Stati membri possano essere interamente o parzialmente dispensati dall'obbligo di applicare tali direttive in relazione a talune delle specie elencate qualora esse non siano riprodotte o commercializzate nel territorio nazionale, ovvero abbiano una rilevanza economica minima[37]. Ciò ha contribuito ulteriormente a incrementare le differenze nell'attuazione della legislazione sementiera a livello nazionale all'interno del territorio europeo.

Le citate direttive impongono l'applicazione di norme rigorose circa la commercializzazione del seme all'interno dell'Unione.

Va innanzitutto specificato che per "commercializzazione" si intende qualsiasi cessione di materiale riproduttivo vegetale volta allo sfruttamento commerciale, indipendentemente dall'ottenimento di un compenso, inclusa la vendita, la conservazione a fini di vendita, l'offerta in vendita e qualsiasi collocamento, fornitura o trasferimento a terzi posto in essere a tal scopo[38].

L'obiettivo primario della normativa è quello di garantire la libera circolazione tra gli Stati membri del seme commercializzato al fine di incrementare la produttività agricola[39] e in modo da favorire la *food security*. Ciò viene reso possibile mediante l'immissione nel mercato "formale" esclusivamente di materiale riproduttivo di qualità, valutata *ex ante*.

In particolare, la commercializzazione del materiale riproduttivo delle specie elencate è possibile esclusivamente in seguito alla registrazione della

([35]) Tutta la legislazione UE è reperibile al seguente link https://food.ec.europa.eu/plants/plant-reproductive-material/legislation/specific-legislation_en. (Ultimo accesso: 30 settembre 2022)

([36]) Rientrano in quest'ultimo gruppo le seguenti direttive: cinque direttive sulle sementi (direttiva 66/401/CEE relativa alla commercializzazione delle sementi di piante foraggere; direttiva 66/402/CEE relativa alla commercializzazione delle sementi di cereali; direttiva 2002/54/CE relativa alla commercializzazione delle sementi di barbabietole; direttiva 2002/55/CE relativa alla commercializzazione di sementi di ortaggi, la quale disciplina altresì anche il catalogo comune delle varietà di specie di ortaggi; direttiva 2002/57/CE relativa alla commercializzazione delle sementi di piante oleaginose e da fibra), tre direttive sul materiale di propagazione (direttiva 68/193/CEE relativa alla commercializzazione dei materiali di moltiplicazione vegetativa della vite; direttiva 2002/56/CE relativa alla commercializzazione dei tuberi-seme di patate; direttiva 2008/72/CE relativa alla commercializzazione delle piantine di ortaggi e dei materiali di moltiplicazione di ortaggi, ad eccezione delle sementi); tre direttive che coprono sia le sementi che il materiale di propagazione (direttiva 98/56/CE relativa alla commercializzazione dei materiali di moltiplicazione delle piante ornamentali; direttiva 1999/105/CE relativa alla commercializzazione dei materiali forestali di moltiplicazione; direttiva 2008/90/CE relativa alla commercializzazione dei materiali di moltiplicazione delle piante da frutto e delle piante da frutto destinate alla produzione di frutti).

([37]) Sul punto, v. Decisione di esecuzione (UE) 2017/478 della Commissione, del 16 marzo 2017, che dispensa determinati Stati membri dall'obbligo di applicare ad alcune specie le direttive del Consiglio 66/401/CEE, 66/402/CEE, 68/193/CEE, 1999/105/CE, 2002/54/CE, 2002/55/CE e 2002/57/CE relative alla commercializzazione, rispettivamente, delle sementi di piante foraggere, delle sementi di cereali, dei materiali di moltiplicazione vegetativa della vite, dei materiali forestali di moltiplicazione, delle sementi di barbabietole, delle sementi di ortaggi e delle sementi di piante oleaginose e da fibra, e che abroga la decisione 2010/680/UE.

([38]) Si vedano in tal senso le similari definizioni di "commercializzazione" fornite dalle undici direttive verticali: art. 1 bis dir. 66/401/CEE; art. 1 bis dir. 66/402/CEE; art. 2, par. 1, lett. i) dir. 68/193/CEE; art 2, par. 3 dir. 98/56/CE; art. 2, lett. i) dir. 1999/105/CE; art. 2, par. 1, lett. a) dir. 2002/54/CE; art. 2, par. 1, lett. a) dir. 2002/55/CE; art. 2, lett. a) dir. 2002/56/CE; art. 2, par. 1, lett. a) dir. 2002/57/CE; art. 3, lett. d) dir. 2008/72/CE; art. 2, par. 10 dir. 2008/90/CE.

([39]) A titolo esemplificativo, si veda: *considerando* n. 3 dir. 66/401/CEE; *considerando* n. 3 dir. 66/402/CEE; *considerando* n. 3 dir. 68/193/CEE; *considerando* n. 4 dir. 2002/54/CE; *considerando* n. 4 dir. 2002/55/CE; *considerando* n. 4 dir. 2002/56/CE *considerando* n. 4 dir. 2002/57/CE. Ovviamente, l'aumento della produttività non riguarda la disciplina delle piante ornamentali.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

varietà nel catalogo comune e alla successiva certificazione dei lotti. Per poter essere registrate, le varietà devono essere distinte, stabili, sufficientemente omogenee[40] e avere una denominazione varietale adatta[41]. Nel caso di specie agricole, le varietà devono anche possedere un soddisfacente valore agronomico e d'utilizzazione[42]. La registrazione nel catalogo comune avviene in seguito all'iscrizione nel registro nazionale ed è valida per dieci anni. Dopo la registrazione della varietà, il materiale riproduttivo deve essere certificato, ovverosia sottoposto a una procedura di controllo ufficiale condotta dalle autorità nazionali e volta ad attestare il rispetto di specifici parametri qualitativi[43]. Il seme delle varietà registrate che soddisfa i requisiti previsti dalla normativa viene certificato in una specifica categoria in base al "sistema delle generazioni"[44], debitamente confezionato, sigillato ed etichettato, e può dunque liberamente circolare nel territorio europeo.

Anche nel caso del materiale riproduttivo forestale la disciplina verte su due pilastri, seppur con qualche peculiarità: l'iscrizione nei registri nazionali dei materiali di base ammessi nel territorio dello Stato membro[45] e la certificazione dei materiali di moltiplicazione provenienti da materiali di base ammessi, al fine di permetterne la tracciabilità[46].

In definitiva, il regime istituito dal suddetto quadro normativo mira a garantire che i semi commercializzati nell'Unione europea soddisfino i medesimi requisiti minimi di qualità.

Per completezza è opportuno ricordare che non ricadono nel campo di applicazione del quadro normativo citato le specie "non elencate". Difatti, per quanto concerne il materiale riproduttivo delle specie vegetali diverse da quelle contemplate nelle dodici direttive, spetta a ciascun Stato membro decidere se e come disciplinarne la commercializzazione nel territorio nazionale[47].

([40]) Questi tre requisiti sono noti con l'acronimo "DUS": essi vengono testati in campo durante le prove ufficiali e mirano a valutare le caratteristiche morfologiche della varietà.

([41]) I requisiti per l'iscrizione nei cataloghi comuni sono in gran parte sovrapponibili a quelli richiesti per la concessione delle privative nazionali e comunitarie per i ritrovati vegetali, pur essendo gli obiettivi e la disciplina delle due normative assai diversi. In particolar modo, in entrambi i casi è richiesto che la varietà sia distinta, sufficientemente omogenea e stabile, nonché abbia una denominazione varietale. Tuttavia, vi è una importante differenza concernente il requisito della novità, necessario soltanto per la concessione della privativa. Per un approfondimento sul tema, si rimanda a S. Mariani, *Law-Driven Innovation in Cereal Varieties: The Role of Plant Variety Protection and Seed Marketing Legislation in the European Union*, in *Sustainability*, 13, 8049, 2021.

([42]) Tale requisito è anche noto con l'acronimo "VCU" e stima il valore agronomico di una varietà, ad esempio in termini di produttività e resistenza.

([43]) In base alla specie interessata, tali requisiti possono riguardare, tra l'altro, la purezza varietale, la purezza fisica, la capacità germinativa, lo stato fitosanitario, il contenuto massimo di umidità. Inoltre, possono essere presi in considerazione anche parametri di "qualità esteriore", come avviene per i materiali di moltiplicazione vegetativa della vite.

([44]) La certificazione del seme si basa sulla successione genealogica, per cui il materiale viene certificato in base alla generazione a cui appartiene. A titolo esemplificativo, esistono le categorie delle "sementi di base" e delle "sementi certificate". Le prime sono prodotte sotto la responsabilità del costitutore, ovverosia colui che ha costituito o scoperto e sviluppato la varietà, secondo metodi di selezione per la conservazione della varietà stessa e sono previste per la produzione di sementi della generazione successiva, denominate "sementi certificate". Queste sementi sono dirette a una produzione diversa da quella di sementi. Per alcune specie vegetali esistono le sementi certificate di generazione ancora successiva: le "sementi di prima riproduzione" e le "sementi di seconda riproduzione". Pertanto, le sementi di base non sono di regola destinate ad essere vendute agli agricoltori ma sono destinate a produrre altre sementi di una generazione successiva. Si badi bene che le generazioni certificabili non sono illimitate: questo è necessario per salvaguardare le caratteristiche qualitative del materiale.

([45]) I materiali di base devono rispettare dei requisiti *ad hoc* a fini forestali, tra cui a titolo esemplificativo l'adeguatezza alle condizioni ecologiche, la resistenza alle influenze sfavorevoli del clima e del luogo, la produzione quantitativa di legno.

([46]) Differentemente dalle altre specie elencate, nel caso dei materiali riproduttivi forestali è l'origine il parametro in base a cui valutare la qualità del seme.

([47]) Ad esempio, in Italia sono stati istituiti dei registri volontari per talune delle specie agrarie e ortive non elencate a livello UE, a fronte del concreto interesse economico nazionale esistente nei loro confronti. Tali specie includono *inter alia* il farro piccolo, il farro dicocco, il tabacco, il basilico, la lenticchia e il cece. La disciplina si trova nel d. lgs. 2 febbraio 2021, n. 20, recante norme per la produzione a scopo di commercializzazione e la commercializzazione di prodotti sementieri in attuazione dell'articolo 11 della legge 4 ottobre 2019, n. 117, per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/2031 e del regolamento (UE) 2017/625. In Italia, l'attività sementiera era disciplinata fino a qualche tempo fa dalla legge 25 novembre 1971, n. 1096, la quale è stata

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

Non ricadono inoltre nel campo di applicazione della vigente legislazione le attività di scambio del seme tra gli agricoltori, diverse dalla commercializzazione, effettuate a fini non commerciali. Tuttavia, qualora lo scambio miri allo sfruttamento commerciale della varietà delle specie elencate, la normativa trova applicazione.
La compatibilità tra il regime sancito dalle direttive europee e il diritto degli agricoltori di scambiare i semi, come sancito dal citato art. 9.3 Tirfaa, è stata oggetto della sentenza della Corte di giustizia UE nella causa C-59/11, *Association Kokopelli c. Graines Baumaux SAS*, pronunciata 12 luglio 2012[48]. Nel caso di specie, il giudice del rinvio aveva domandato *inter alia* alla Corte di Giustizia se le norme concernenti l'obbligo di iscrizione nel catalogo comune delle varietà di alcune specie vegetali, al fine di permetterne la commercializzazione, fossero valide alla luce della suddetta norma internazionale a cui l'Unione è vincolata, la quale prevede il diritto degli agricoltori di conservare, utilizzare, scambiare e vendere sementi o materiale di moltiplicazione, fatta salva la legislazione nazionale. L'associazione ricorrente riteneva infatti che l'obbligo di previa registrazione delle varietà commercializzate nel territorio europeo ledesse il diritto degli agricoltori al libero scambio e vendita delle sementi. Tuttavia, secondo i giudici di Lussemburgo l'art. 9.3 del Tirfaa non comporta un obbligo sufficientemente incondizionato e preciso atto a rimettere in discussione la validità delle direttive, pertanto hanno ritenuto che non vi fosse alcun elemento idoneo a inficiarne la validità.

5.- La revisione della legislazione vigente

La disciplina ora descritta è da anni oggetto di forti critiche. Difatti, la complessità e la frammentazione del quadro normativo di riferimento hanno portato a incertezze applicative e causato discordanze di attuazione negli Stati membri, producendo disparità tra gli operatori professionali del settore sementiero. Inoltre, i controlli del materiale riproduttivo, oltre a non essere omogenei nel territorio europeo, risultano molto impegnativi ed onerosi per le autorità nazionali competenti.
In ragione di ciò e allo scopo di semplificare e armonizzare la legislazione vigente, nonché ridurre i costi sostenendo al contempo l'innovazione, nel 2013 è stata presentata una proposta di regolamento relativo alla produzione e alla messa a disposizione sul mercato di materiale riproduttivo vegetale[49].
La modernizzazione del quadro legislativo si era fatta urgente anche al fine di raggiungere gli obiettivi di sostenibilità concernenti il bisogno di «una produzione agroalimentare sempre più verde»[50], aumentando la produttività nel rispetto dell'ambiente e senza estendere le superfici coltivabili.
La proposta della Commissione, pur mantenendo i principi generali della legislazione in vigore, ovverosia la registrazione delle varietà e la certificazione dei lotti di semi *ex ante*, prima della commercializzazione, intendeva semplificare gli atti giuridici di base andando a sostituire le dodici direttive con un solo regolamento in grado di stabilire condizioni paritarie per tutti gli operatori pro-

recentemente abrogata dal menzionato d. lgs. n. 20/2021, ad eccezione degli articoli concernenti i prodotti sementieri di varietà geneticamente modificate. La recente normativa ha riordinato, mediante coordinamento ed integrazione, le disposizioni concernenti la produzione a scopo di commercializzazione e la commercializzazione di prodotti sementieri in un testo unico, in attuazione delle direttive europee in materia.
([48]) L'associazione Kokopelli era stata condannata dal giudice francese di prima istanza a risarcire alla Baumax i danni arrecatile per concorrenza sleale, dovuta alla messa in vendita di sementi di ortaggi di varietà antiche non figuranti né nel catalogo francese né nel rispettivo catalogo europeo. Durante il procedimento di appello della sentenza, la Corte d'appello di Nancy decideva di sottoporre alcune questioni alla Corte di giustizia, tra cui la validità di talune direttive in materia di commercializzazione di sementi, specificatamente le direttive 2002/55/CE e 2009/145/CE, in considerazione degli impegni presi in forza del Tirfaa.
([49]) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla produzione e alla messa a disposizione sul mercato di materiale riproduttivo vegetale (testo unico sul materiale riproduttivo vegetale) /COM/2013/0262 final.
([50]) *Ibidem*.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

fessionali, il quale avrebbe prevalentemente riguardato le specie disciplinate dalle direttive ma avrebbe altresì esteso alcune norme fondamentali a tutte le specie vegetali, anche a quelle fuori dall'ambito di applicazione delle direttive[51].

Inoltre, nella proposta si intendeva promuovere sia la qualità del materiale riproduttivo vegetale, sia la sua sostenibilità. Per quanto concerne il primo tema, nella proposta si conveniva che il seme fosse prodotto e commercializzato nelle categorie "prebase", "di base", "certificato" o "standard", per permettere agli agricoltori di compiere scelte informate[52]. Invece, per quanto concerne la sostenibilità, si proponeva di stabilire un nuovo requisito denominato "valore agronomico sostenibile", concernente la resistenza del materiale riproduttivo a determinati organismi nocivi, il minore impiego di risorse naturali, l'inferiore contenuto di sostanze indesiderate o il maggior adattamento ai cambiamenti climatici. Questo avrebbe favorito la commercializzazione di semi in grado di contribuire in maniera rilevante alla sostenibilità dell'agricoltura e, in generale, allo sviluppo sostenibile.

Tuttavia, ritenendo che la proposta non fosse in grado di raggiungere gli obiettivi perseguiti[53], con risoluzione dell'11 marzo 2014[54] il Parlamento europeo la respingeva, invitava la Commissione a ritirarla e a presentarne una nuova.

Visto il rigetto della proposta, a partire dal 2015 la revisione della normativa relativa alla commercializzazione del seme scomparve dal programma di lavoro della Commissione per poi rifarvi capolino nel 2019 quando, con decisione (UE) 2019/1905 dell'8 novembre 2019, il Consiglio, ritenendo ancora rilevanti le problematiche affrontate con la proposta del 2013, ha invitato la Commissione a presentare uno studio sulle opzioni dell'Unione per aggiornare la legislazione esistente in materia di produzione e commercializzazione di materiale riproduttivo vegetale, e una proposta, se del caso tenendo conto dei risultati dello studio.

Il 29 aprile 2021 la Commissione ha presentato il suo studio in risposta all'invito del Consiglio[55], confermando la sussistenza delle problematiche emerse al tempo ed evidenziando alcuni aspetti critici della legislazione in vigore, come ad esempio la frammentarietà, rigidità e obsolescenza, la mancata armonizzazione, nonché la complessità e rigidità delle procedure ivi previste.

In particolare, è emerso che la frammentaria legislazione, sviluppatasi in un arco temporale di oltre quaranta anni, è la causa principale della mancata coerenza tra le diverse direttive. Le differenti interpretazioni e le numerose possibilità di deroga hanno determinato un'attuazione non armonizzata della normativa a livello statale, tale da provocare una distorsione della concorrenza tra soggetti operanti sul mercato unionale. Difficoltà sono state riscontrate anche nel garantire un efficiente sistema di tracciabilità, volto a diminuire il rischio di frodi e contraffazioni. In aggiunta, le rigide e complesse procedure tecniche previste dalla normativa hanno pesato in maniera eccessiva sulle spalle delle autorità nazionali incaricate di svolgere le certificazioni.

([51]) La semplificazione concerneva anche gli aspetti definitori: nella proposta si parlava di "materiale riproduttivo vegetale", e non più di sementi, tuberi-seme o materiali di moltiplicazione.

([52]) Tra le varie proposte, vi era anche quella di conferire al *Community Plant Variety Office* (CPVO) specifici compiti in materia di registrazione delle varietà e di modificare la sua denominazione in "*European Agency on Plant Varieties*".

([53]) In particolare, si criticava l'approccio "universale" del regolamento, ritenendo che quanto proposto non fosse in grado di rispondere alla diversità del materiale riproduttivo preso in considerazione. Inoltre, si criticava l'inserimento del materiale forestale di moltiplicazione nella proposta di regolamento, non essendovi alcun legame con la sicurezza alimentare. V. Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla produzione e alla messa a disposizione sul mercato di materiale riproduttivo vegetale (testo unico sul materiale riproduttivo vegetale)/ A7-0112/2014.

([54]) Risoluzione legislativa del Parlamento europeo dell'11 marzo 2014 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla produzione e alla messa a disposizione sul mercato di materiale riproduttivo vegetale (testo unico sul materiale riproduttivo vegetale)/COM(2013)0262.

([55]) *Commission Staff Working Document. Study on the Union's options to update the existing legislation on the production and marketing of plant reproductive material/SWD(2021)90 final*.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

Tra le problematiche della legislazione corrente, si evidenzia nuovamente la mancata inclusione di requisiti di "sostenibilità del seme", in grado di assicurare la sicurezza sementiera e alimentare. Questo rende di fatto assai difficile raggiungere gli obiettivi posti dal *Green Deal* europeo e dalla Strategia *Farm to Fork* senza una revisione della normativa, revisione che sia in grado di rispondere all'attuale e urgente bisogno di sostenibilità delle produzioni agroalimentari.
Per questi motivi, nel suo studio, la Commissione presenta diverse ipotesi volte all'aggiornamento del vigente quadro normativo. Si va dall'introduzione di specifiche misure *ad hoc* per una maggiore sostenibilità sementiera, alla revisione a tutto tondo delle dodici direttive in maniera tale da favorire non soltanto la sostenibilità ma anche la flessibilità dei procedimenti di registrazione e commercializzazione, tenendo al contempo in considerazione l'evoluzione tecnica e scientifica nel settore, come ad esempio l'impiego di nuove tecniche di *breeding*, nonché le pratiche di scambio di semi tra gli agricoltori. A parere della Commissione, vi è anche l'esigenza di supportare lo sviluppo delle tecnologie digitali che potrebbero svolgere un ruolo importante nel facilitare la tracciabilità. Le opzioni di riforma della vigente disciplina si interrogano anche sui diversi livelli di garanzia degli *end users*: se limitare o meno l'applicazione della futura normativa solo al settore professionale e se stabilire una disciplina specifica per lo scambio tra agricoltori.

6.- Conclusioni

La qualità del seme commercializzato nell'Unione europea nell'ambito del sistema formale riveste un ruolo centrale nella legislazione vigente. Essa viene garantita attraverso l'obbligatoria valutazione *ex ante* di talune caratteristiche chiave, posta in essere prima della commercializzazione di talune specie nel territorio dell'UE.
Il legislatore europeo ritiene indispensabile garantire all'agricoltore, al momento dell'acquisto, la rispondenza del materiale a determinati requisiti qualitativi al fine di non compromettere la produttività agricola e, in ultima istanza, la *food security*. Difatti, la qualità non è soltanto un parametro della sicurezza sementiera, ma rappresenta anche un elemento in grado di influire sulla sicurezza alimentare. Non soltanto: come ricorda la Strategia *Farm to Fork*, un seme di qualità ha un notevole impatto anche sulla sostenibilità dei sistemi alimentari, specialmente quando il materiale è in grado di adattarsi efficacemente alle sfide poste dai cambiamenti climatici.
Questa disciplina si differenzia molto, a titolo esemplificativo, da quella statunitense in cui la commercializzazione è subordinata unicamente ad un'adeguata etichettatura: la certificazione e la registrazione sono del tutto volontarie. Difatti, negli Stati Uniti l'accesso a semi di qualità non viene garantito dal legislatore ma viene lasciato alla libera scelta dell'agricoltore, il quale può anche scegliere di acquistare prodotti di qualità inferiore.
La normativa statunitense mira, dunque, a favorire una "decisione informata" dell'agricoltore, stabilendo regole necessarie per garantire la massima trasparenza delle informazioni presenti in etichetta e in modo da permettere all'acquirente di effettuare una scelta consapevole. Pertanto, oltreoceano la valutazione della *seed quality* è lasciata in capo agli agricoltori al momento dell'acquisto, mentre in Unione europea è il legislatore a garantirla *ex ante*, vietando la commercializzazione di tutti quei materiali riproduttivi che non rispettino i requisiti di qualità previsti dalla normativa[56].
Tuttavia, la legislazione attualmente vigente nell'Unione europea non tiene conto, nella valutazione della nozione di qualità, degli obiettivi di sviluppo sostenibile oggetto del *Green deal* europeo

([56]) L. Batten, M. J. Plana Casado, J. Van Zeben, *Decoding seed quality: a comparative analysis of seed marketing law in the EU and the United States*, in *Agronomy*, 11, 2038, 2021.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

e delle varie strategie, in particolar modo della Strategia *Farm to Fork*. Difatti, le dodici direttive non affrontano il tema della sostenibilità in ambito sementiero.

Non deve tuttavia sorprendere che una normativa adottata a partire dagli anni '60 del secolo scorso abbia priorità assai diverse rispetto a quelle attuali: all'epoca, i requisiti qualitativi dovevano sostenere principalmente l'incremento di produzione e, a conferma di ciò, i criteri adottati per la certificazione hanno lo scopo di favorire una maggiore produttività agricola. Oggi è, invece, doveroso fare riferimento anche alla "qualità sostenibile" e promuovere la sostenibilità delle produzioni.

L'esigenza di una svolta sostenibile era già emersa nella proposta di revisione della legislazione adottata nel 2013 dalla Commissione, quando si era cercato di inserire un nuovo requisito per la commercializzazione dei semi di alcune specie, denominato "valore agronomico sostenibile" e diretto a valutare la resistenza a determinati organismi nocivi, il minore impiego di risorse naturali, l'inferiore contenuto di sostanze indesiderate o il maggior adattamento ai cambiamenti climatici.

Nonostante il rigetto nel 2014 della proposta da parte del Parlamento, la necessità di superare le problematiche della complessa, frammentaria e - soprattutto - datata legislazione hanno riportato la revisione della normativa nel programma di lavoro della Commissione, dirigendo nuovamente l'attenzione in particolare sulla necessità di raggiungere gli obiettivi di sostenibilità, stavolta alla luce della Strategia *Farm to Fork*.

In seguito alla pubblicazione dello studio della Commissione, si è tenuta la valutazione d'impatto iniziale (*Inception impact assessment*) identificando possibili opzioni di riforma che vanno dal «*Do nothing*» al «*Full harmonisation of the legislation*», alla quale hanno fatto pervenire i propri *feedback* sessantasei *stakeholders* da tredici Stati membri. Dal 21 dicembre 2021 al 27 marzo scorso si sono invece tenute le consultazioni pubbliche dirette ai costitutori varietali, ai produttori, ai moltiplicatori, alle associazioni professionali di categoria, nonché alle ONG, alle autorità nazionali, ai cittadini e a chiunque interessato. Vi sono state ben 2.449 risposte alle consultazioni, il 78% delle quali provenienti da cittadini europei, dimostrando un importante interesse alla revisione della normativa[57].

Dalle consultazioni è emerso come, ad eccezione di alcuni gruppi di *stakeholders*[58], la normativa venga concordemente ritenuta dai partecipanti obsoleta, frammentaria e incoerente. Secondo gran parte delle associazioni di categoria e delle autorità nazionali, la legislazione dovrebbe applicarsi nei confronti di tutti gli users, mentre sono contrarie a un'estensione dell'ambito di applicazione le ONG e i cittadini.

Oltre la metà delle risposte è concorde nel ritenere necessario l'allineamento delle dodici direttive, pur mantenendole separate, confermando dunque che un eventuale regolamento non rappresenti lo strumento normativo adatto a disciplinare la materia.

Un'interessante polarizzazione riguarda il numero di specie disciplinate dalla normativa: secondo le ONG, i cittadini e talune associazioni ambientaliste, il numero dovrebbe diminuire; all'opposto, secondo le autorità nazionali, le associazioni di categoria e taluni istituti di ricerca, la legislazione dovrebbe essere estesa ad altre specie vegetali, in modo da garantire anche per esse determinati requisiti di qualità *ex ante*.

I partecipanti sono inoltre quasi interamente concordi nel ritenere che debbano applicarsi regole meno stringenti ai semi di varietà da conservazione e alle varietà senza valore intrinseco per la produzione commerciale.

Invece, per quanto concerne il rapporto con lo sviluppo sostenibile, la maggior parte degli *stakeholder*, ad eccezione di alcune associazioni profes-

([57]) Una particolare partecipazione alle consultazioni si è avuta dai cittadini e dalle aziende svedesi, i quali hanno fornito ben 1.685 risposte.

([58]) Ovverosia le autorità nazionali e le associazioni di categoria.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

sionali, ritiene che il legislatore europeo debba individuare un set di "criteri di sostenibilità" del materiale, permettendo poi a ciascun Stato membro di applicare e declinare in maniera specifica tali criteri a livello nazionale, tenendo in considerazione le condizioni agro-ecologiche del proprio territorio[59].

I risultati delle consultazioni confermano dunque la necessità di rivedere, armonizzare e semplificare la normativa, rendendola al contempo maggiormente coerente con gli obiettivi dell'Unione europea e orientandola verso un concetto di "qualità sostenibile".

Secondo la *timeline* della Commissione, entro la fine del 2022 verrà adottata una nuova proposta per la revisione della legislazione, la quale – auspicabilmente – non soltanto semplificherà e armonizzerà la legislazione vigente ma declinerà la nozione di qualità in termini sostenibili e non più soltanto produttivi. Difatti, se è vero che il seme rappresenta uno degli input più importanti della produzione agricola, la sostenibilità del sistema alimentare non può prescindere dalla commercializzazione di semi di qualità sostenibile, alla luce degli obiettivi stabiliti dal *Green deal* e dalla Strategia *Farm to Fork*.

ABSTRACT

Il presente contributo ha l'obiettivo di analizzare il concetto di "qualità del seme", tra sicurezza sementiera, food security e sostenibilità, nel contesto della normativa dell'UE in materia di commercializzazione di materiale riproduttivo vegetale. La legislazione vigente, il cui nucleo è composto da ben 12 direttive, è stata adottata a partire dagli anni '60 del secolo scorso e ha come obiettivo principale l'incremento della produzione agricola. Tuttavia, oggigiorno, questa normativa risulta particolarmente datata e frammentaria, nonché rigida e complessa. In particolar modo, essa non prende in considerazione gli obiettivi di sviluppo sostenibile e la necessità che il materiale riproduttivo vegetale risponda efficacemente alle sfide poste dal cambiamento climatico. Dopo un primo rigetto nel 2014, entro la fine dell'anno verrà adottata dalla Commissione la proposta di revisione della vigente legislazione che sarà l'occasione per declinare il requisito di "qualità del seme" in termini non più soltanto produttivi ma anche sostenibili, alla luce degli obiettivi posti dalla Strategia Farm to Fork.

The present contribution aims at analyzing the concept of "seed quality", between seed security, food security and sustainability, in the context of the EU rules on the commercialization of plant reproductive material. The current legislation, whose core consists of 12 Directives, dates back to the 60's of last century and it has the main purpose to boost agricultural productivity. However, nowadays, those rules prove to be notably outdated and fragmented, as well as rigid and complex. In particular, they do not take into consideration the sustainable development goals and the urgency for plant reproductive material to efficiently tackle the challenges related to climate change. After the rejection of 2014, the proposal for the revision of the legislation, that will be adopted by the Commission by the end of 2022, will be the chance to broaden the requirement of "seed quality" not only in terms of productivity but also of sustainability, in light of the Farm to Fork Strategy goals.

□

([59]) Factual summary report of the public consultation on the revision of the plant and forest reproductive material legislation, Ref. Ares(2022)3822420 – 20/05/2022.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

L'importanza del ruolo informativo della lista degli ingredienti per la tutela del consumatore. Ingredienti composti e traduzioni delle denominazioni di vendita: il caso «cioccolato in polvere»

Claudio Musciacchio

1.- Introduzione al caso C-881/19

La questione affrontata in questa recente sentenza[1] dalla Corte di Giustizia, riguardante l'uso della denominazione di un ingrediente composto nell'elenco obbligatorio degli ingredienti di un alimento commercializzato in uno Stato membro, offre alcuni spunti di riflessione in ordine alla complessa vicenda delle denominazioni dei prodotti alimentari.

La causa in esame trae origine dalla domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunale regionale di Brno, giudice del rinvio, il quale nutrendo dei dubbi in merito alla sentenza pronunciata dalla Corte suprema amministrativa ceca decide di sottoporre la questione *de qua* alla Corte di Giustizia.

Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Tesco, la ricorrente, e il Ministero dell'Agricoltura ceco, in merito all'etichettatura di prodotti venduti dalla Tesco nella Repubblica Ceca. In breve, la ricorrente commercializzava dei prodotti contenenti, tra gli altri, un ingrediente composto con una denominazione specifica definita nella direttiva 2000/36/CE (la c.d. direttiva sul cioccolato) utilizzando la propria traduzione in lingua ceca delle versioni ufficiali in lingua polacca e/o tedesca della designazione di tale prodotto, anziché quella prevista nella versione in lingua ceca della direttiva sul cioccolato.

Di conseguenza, l'Autorità nazionale ceca di controllo agroalimentare di Brno (SZPI) aveva ordinato alla Tesco di ritirare i propri prodotti dal mercato ceco, vietandone, al contempo, la commercializzazione in ragione del fatto che l'etichettatura di detti prodotti non conteneva un elenco dettagliato per l'ingrediente composto (in violazione dell'art. 9, par. 1, lett. *b*), in combinato disposto con l'art. 18, par. 1 e 4, del regolamento sulle informazioni sugli alimenti n. 1169/2011). Peraltro, nella lingua ceca, non sarebbero corretti i termini utilizzati dalla ricorrente per indicare il cioccolato in polvere, ai sensi dell'allegato I, parte A, punto 2, lett. *c*), della direttiva 2000/36, che dispone l'utilizzo dei termini «*čokoláda v prášku*» («cioccolato in polvere») e non i termini «*čokoládový prášek*» («polvere di cioccolato»).

A fronte di tale provvedimento, la ricorrente proponeva ricorso dinanzi alla Corte regionale di Brno, sostenendo che l'eccezione prevista dall'allegato VII, parte E, punto 2, lett. *a*) del reg. n. 1169/2011 – che consente, a determinate condizioni, di omettere in dettaglio la composizione dell'ingrediente composto - si dovesse applicare per i termini utilizzati anche nel caso di specie, dato che il contenuto di tale formula era identica a quella prevista dalla direttiva 2000/36.

Quanto all'espressione riportata in etichetta, si sosteneva che la conclusione secondo cui dovesse essere utilizzata esclusivamente la versione in lingua ceca fosse contraria ai principi di funzionamento del diritto dell'Unione, in ragione del fatto che tutte le versioni linguistiche di una disposizione fanno ugualmente fede.

La Corte regionale sospendeva il procedimento, sottoponendo alla Corte di Giustizia la seguente questione pregiudiziale: «se la regola contenuta nell'allegato VII, parte E, lettera *a*), del reg. n. 1169/2011 debba essere interpretata nel senso che sia possibile indicare, all'interno della composizione di un prodotto, un ingrediente composto, definito nell'allegato I, parte A, punto 2, lettera *c*), della direttiva cioccolato, senza definirne la com-

([1]) Corte di giustizia, 13 gennaio 2022, *Tesco Stores ČR a.s.c. Ministerstvo zemědělstvi*, C-881/19.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

posizione soltanto nel caso in cui tale ingrediente composto sia esattamente definito in etichetta, secondo la versione in lingua ceca dell'allegato I di tale direttiva.»

2.- La decisione della Corte di Giustizia

La questione riguarda, in sostanza, le modalità attraverso le quali un ingrediente composto deve essere descritto nell'elenco degli ingredienti. Il primo aspetto riguarda l'utilizzo di una lingua ufficiale dell'Unione europea; il secondo se, per prodotti come il cioccolato, l'operatore alimentare possa essere esonerato dall'obbligo di elencare tutte le sostanze che costituiscono l'ingrediente composto.
La Corte nel richiamare, in primo luogo, la direttiva 2000/36 ha rammentato che mediante essa è stata realizzata un'armonizzazione completa delle denominazioni di vendita relativa ai prodotti di cacao e di cioccolato destinati all'alimentazione umana, al fine di garantire l'unicità del mercato interno.
Di conseguenza, le denominazioni di vendita contenute nell'allegato I della direttiva 2000/36 (nello specifico, all'art. 3, punto 1), sono al tempo stesso obbligatorie e riservate ai prodotti previsti da tale allegato. A ciò si aggiunge che l'art. 4 della direttiva 2000/36 vieta agli Stati membri di adottare disposizioni nazionali non previste dalla stessa direttiva per i prodotti definiti dall'allegato I.
Tale direttiva istituisce, quindi, un sistema obbligatorio e tassativo delle denominazioni di vendita. Nello specifico, occorre ricordare che la denominazione «cioccolato in polvere», contenuta nell'allegato I, parte A, punto 2, lettera *c*), della direttiva 2000/36 costituisce una «denominazione legale» prevista dalle disposizioni dell'Unione applicabili a tale prodotto, ai sensi dell'art. 2, par. 2, lett. *n*), del reg. n. 1169/2011 e conformemente a quanto previsto altresì dagli art. 17 e 18, tale denominazione deve essere utilizzata su tutto il territorio dell'Unione.
Parimenti, ai sensi dell'art. 15, par. 1, Reg. (UE) n. 1169/2011, una siffatta denominazione deve essere indicata in etichetta in una lingua facilmente comprensibile per i consumatori dello Stato membro in cui l'alimento è commercializzato.
Sulla base di tali premesse e nel rispetto dell'allegato VII, parte E, punto 2, lettera *a*), del Reg. (UE) n. 1169/2011, la Corte ha ricordato che l'elenco degli ingredienti che costituiscono un ingrediente composto può essere omesso esclusivamente quando la composizione di quest'ultimo è definita nel quadro di disposizioni vigenti dell'Unione e nella misura in cui esso interviene per meno del 2% nel prodotto finito.
Pertanto, come chiarito dai punti 36 e 37 della sentenza, la suddetta omissione è possibile solo nel caso in cui l'ingrediente composto sia identificato dalla denominazione attribuita in forza della normativa del diritto dell'Unione e in una lingua facilmente comprensibile[2] dai consumatori dello

([2]) Una spiegazione di "lingua facilmente comprensibile" è offerta da P. Borghi, *Gli obblighi informativi in etichetta*, in Aa.Vv. *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, a cura di P. Borghi *et al*., Giuffrè, 2021, pp. 307 ss.; il quale segnala che tale nozione è da valutarsi caso per caso, in base allo Stato membro nel quale l'alimento è destinato ad essere commercializzato. Infatti, per quanto non vi siano pronunce che chiariscano tale questione, l'A. fa riferimento alla sentenza *Geffroy*, C-366/98, nella quale la CGUE ha precisato che imporre per legge l'utilizzo esclusivo di una determinata lingua, determinando di conseguenza l'impossibilità di utilizzare ulteriori lingue, in astratto comprensibili nel territorio, comporterebbe una violazione del diritto comunitario. Tale precedente è stato richiamato anche da F. Albisinni, *La Corte di Giustizia, il cioccolato e la concorrenza*, in *Riv. dir. agr*., 2003, II, p. 141 ss.; il quale sostiene che «un conto è assumere che possa essere compresa facilmente dall'acquirente l'indicazione in lingua inglese della coca-cola, altra cosa è pretendere che sia compresa l'indicazione in lingua straniera di prodotti non così globalizzati ed omogenei nella loro composizione». Infatti, in tale precedente era stata dichiarata illegittima l'imposizione uniforme e generalizzata dell'uso della lingua nazionale sull'etichetta di tutti i prodotti alimentari, anche nel caso della coca-cola, dove l'utilizzo di un'altra lingua facilmente comprensibile non creava difficoltà al consumatore. Tuttavia, anche in tal caso, è stata confermata la legittimità di tale prescrizione, se giustificata dal bisogno di rendere comprensibili al consumatore le caratteristiche del prodotto. A ciò si aggiunge la causa C-385-96, *Goerres*, nella quale è stata riconosciuta «la conformità al diritto CE di una legge nazionale che, in alternativa alla lingua nazionale, consentiva comunque anche un'altra lingua facilmente compresa dai propri consumatori». Da tali pronunce si evince che gli Stati membri non possono vietare lingue alternative a quella nazionale, nel caso in cui non sia possibile dimostrare che le lingue proibite non sono «mediamente comprese sul loro territorio.»

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

Stato membro in cui il prodotto alimentare è commercializzato.
La ragione per la quale la ricorrente ha utilizzato una denominazione differente da quella prevista dall'allegato I si fonda essenzialmente sulla presunta equivalenza delle diverse versioni linguistiche. La ricorrente afferma, in sostanza, che tutte le versioni linguistiche previste della direttiva sul cioccolato siano equivalenti e che, sulla base di tale assunto, essa avrebbe la facoltà di scegliere e utilizzare una qualsiasi di tali versioni linguistiche per una traduzione in lingua ceca delle sue etichette, redatte in una qualsiasi delle altre lingue ufficiali dell'Unione europea.
Secondo la Tesco, infatti, imporre l'utilizzo della versione in lingua ceca della direttiva sul cioccolato configurerebbe una violazione del principio di equivalenza delle versioni linguistiche della direttiva.
Tuttavia, il ragionamento della ricorrente non è condiviso dalla Corte, né tantomeno dall'Avvocato Generale Tanchev, il quale ritiene nelle proprie conclusioni che «l'equivalenza delle versioni linguistiche del diritto dell'Unione non significa che un operatore economico possa scegliere la versione linguistica che preferisce di un atto di diritto derivato dell'Unione, tradurla come reputa opportuno, e utilizzare tale traduzione, più o meno fedele, come se fosse tratta dal testo ufficiale della normativa dell'Unione in questione».
Difatti, scegliere la versione linguistica di un termine o di una designazione come base per la traduzione in altre lingue corrisponderebbe ad attribuire ad essa una posizione di supremazia rispetto alle altre. Nondimeno, riconoscere la facoltà agli operatori economici di tradurre liberamente le versioni scelte rappresenterebbe «l'antitesi dell'interpretazione uniforme del diritto dell'Unione».
Per queste ragioni, la Corte condivide le argomentazioni dell'Avv. gen. sostenendo che non esisterebbe, nel caso in esame, un reale problema di divergenze fra diverse versioni linguistiche, in quanto la ricorrente ha semplicemente tradotto con termini di sua invenzione denominazioni ben definite e designate da disposizioni di diritto dell'Unione.
Il secondo aspetto rilevante nella decisione riguarda la natura della denominazione "cioccolato in polvere". L'uso della designazione prevista dall'allegato I («*čokoláda v prášku*») costituisce una denominazione legale ai sensi dell'art. 17, par.1, del reg. n. 1169/2011, il quale prevede che «*la denominazione dell'alimento è la sua denominazione legale. In mancanza di questa, la denominazione dell'alimento è la sua denominazione usuale; ove non esista o non sia utilizzata una denominazione usuale, è fornita una denominazione descrittiva*».
Quest'ultima disposizione stabilisce una chiara gerarchia secondo la quale la denominazione legale si pone in una situazione di preminenza rispetto a denominazioni usuali o descrittive, utilizzabili esclusivamente in mancanza della denominazione legale, definita come la «denominazione prescritta dalle disposizioni dell'Unione ad esso applicabili. Soltanto in mancanza di tali disposizioni dell'Unione, la denominazione legale dell'alimento è quella prevista dalle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative applicabili nello Stato membro nel quale l'alimento è venduto al consumatore finale» (art. 2, par. 2, lett. *n*).
Pertanto, la denominazione utilizzata dalla ricorrente («*čokoládový prášek*») non ha alcun significato ufficiale nel contesto del diritto dell'Unione[3] e non costituisce una «denominazione legale», dal momento che per quel dato prodotto è già esistente.
Dunque, l'analisi delle suddette disposizioni contribuisce a rafforzare la tesi secondo la quale l'utilizzo della denominazione prevista dall'allegato I (parte A, punto 2, lett. *c*) nell'elenco degli ingredienti di un alimento deve considerarsi obbligatoria ai fini della descrizione, in lingua ceca, dell'in-

([3]) Una ricerca testuale su EUR-Lex dell'espressione «*čokoládový prášek*» in lingua ceca non fornisce alcun risultato, mentre una simile ricerca dell'espressione «*čokoláda v prášku*» fornisce 12 risultati.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

grediente composto «cioccolato in polvere».
Tuttavia, ci si chiede, nel caso di specie, se sia necessario indicare la composizione dell'ingrediente composto, se designato con la denominazione utilizzata dalla ricorrente.
Ebbene, in primo luogo, occorre considerare che il punto 1, parte E, dell'allegato VII del Reg. (UE) n.1169/2011 consente di includere un ingrediente composto nell'elenco degli ingredienti «nella misura in cui la designazione dell'ingrediente composto è prevista dalla regolamentazione o fissata dall'uso»; in tal caso, l'indicazione è «immediatamente seguita dall'elenco dei suoi ingredienti».
Il punto 2 stabilisce, invece, che l'elenco degli ingredienti non è obbligatorio quando «la composizione dell'ingrediente composto è definita nel quadro di disposizioni vigenti dell'Unione» e quest'ultimo interviene per meno del 2% nel prodotto finito.
Orbene, nel caso di specie, alla mancata indicazione, *tout court*, della composizione si affianca l'uso di una denominazione diversa da quella legale, come definita specificatamente per i prodotti a base di cioccolato dalla direttiva 2000/36, allegato I.
Su queste premesse, la Corte ritiene che l'omissione del riferimento esatto all'ingrediente composto "cioccolato in polvere" configuri una violazione della normativa dell'Unione in materia di informazione sugli alimenti.

3.- L'armonizzazione completa delle denominazioni di vendita relative ai prodotti di cacao e di cioccolato: la direttiva sul cioccolato e precedenti giurisprudenziali

L'annoso e controverso tema delle denominazioni dei prodotti alimentari è stato oggetto di una ampia attività normativa e giurisprudenziale diretta all'eliminazione degli ostacoli alla circolazione degli alimenti. Infatti, nello sviluppo del processo di integrazione comunitario, l'obiettivo principale è stato quello di costituire un mercato unico, con l'intento di rimuovere le barriere distorsive della libera circolazione dei prodotti[4].
Per i prodotti a base di cacao e cioccolato, un primo tentativo di armonizzazione è avvenuto con la direttiva del Consiglio 73/241/CE[5]. Tuttavia, si trattava di un'armonizzazione incompleta.
Difatti, quest'ultima, per ciò che concerne l'utilizzo di sostanze grasse vegetali, non era volta a realizzare un regime di armonizzazione totale, in cui norme comuni si sarebbero sostituite interamente alle norme nazionali esistenti in materia, poiché essa autorizzava esplicitamente gli Stati membri a prevedere norme nazionali diverse, a seconda delle proprie tradizioni nazionali.
Il raggiungimento di una completa armonizzazione delle denominazioni di vendita[6] dei prodotti di cacao e di cioccolato avviene con la direttiva 2000/36, la quale al fine di garantire l'unicità del mercato interno stabilisce delle regole comuni per l'aggiunta di grassi vegetali diversi dal burro di cacao all'interno di siffatti prodotti[7].
Tale direttiva ha, pertanto, creato un sistema obbligatorio e tassativo delle denominazioni di vendita, come previsto dall'art 3, n. 1, prevedendo, nel rispettivo allegato I, parte A, l'elenco delle denominazioni specificando le definizioni e le caratteristiche dei prodotti di cacao e cioccolato.

([4]) v. A. Jannarelli, *La circolazione dei prodotti agricoli nella Comunità europea: dal principio del mutuo riconoscimento alla tutela della qualità*, in *Dir. agr.*, 1992, p. 53. Si segnala altresì, S. Masini, *Corso di diritto alimentare*, 2008, p. 25. Sulla generalizzazione del principio del mutuo riconoscimento, v. G. Sgarbanti, *La libera circolazione dei prodotti agroalimentari*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. Costato, III ed., Padova, CEDAM, 2003, p. 623 ss.
([5]) Direttiva del Consiglio del 24 luglio 1973, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri concernenti i prodotti di cacao e di cioccolato destinati all'alimentazione umana.
([6]) Sul processo di armonizzazione delle denominazioni di vendita e dei prodotti a base di cioccolato, v. F. Prete, *La cultura del cioccolato: La Corte europea e il cioccolato di qualità*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, II, 4, p. 158 ss.
([7]) Così, il settimo *considerando* stabilisce che: «al fine di garantire l'unicità del mercato interno, tutti i prodotti di cioccolato oggetto della presente direttiva devono poter circolare all'interno della Comunità con le denominazioni di vendita di cui all'allegato I della presente direttiva».

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

Invero, questioni sulla denominazione legale di prodotti a base di cioccolato sono state affrontate in passato dalla CGUE, in relazione ad aspetti inerenti alla libera circolazione dei prodotti, in particolare in riferimento alla composizione di prodotti contenenti grassi diversi dal burro di cacao.
Si fa riferimento alle due sentenze sul cioccolato[8] del 2003, una delle quali riguardante il rifiuto da parte dell'Italia di consentire l'importazione di prodotti denominati cioccolato, contenenti sostanze grasse vegetali diverse dal burro di cacao, legalmente fabbricati in Stati membri che autorizzavano l'aggiunta di dette sostanze.
Nel caso di specie, lo Stato italiano imponeva ai fini della commercializzazione di detti prodotti, che quest'ultimi recassero la denominazione «surrogato di cioccolato», in luogo di «cioccolato»[9], in quanto contrastante con la normativa nazionale italiana[10] che impediva l'utilizzo di sostanze grasse diverse dal burro di cacao.
Orbene, in tale pronuncia la Corte ha assicurato che l'aggiunta di dette sostanze non avrebbe avuto l'effetto di modificare sostanzialmente la natura di tali prodotti, al punto di trasformarli in prodotti differenti, a condizione che in etichetta fosse inserita un'indicazione neutra ed obiettiva degli ingredienti del prodotto, al fine di garantire un'informazione corretta dei consumatori.
Successivamente, la Corte è intervenuta ancora in riferimento a norme nazionali che richiedevano un riferimento alla "purezza" di prodotti di cioccolato, fabbricato secondo canoni più vicini alle aspettative dei consumatori nazionali, per distinguerli da altri, pure conformi alla normativa europea[11].
Si fa riferimento ad una sentenza che accertava la violazione della direttiva cioccolato da parte dell'Italia. Nel caso di specie, la Commissione Europea contestava all'Italia di aver modificato l'obiettivo della direttiva sul cioccolato mediante l'adozione di una normativa nazionale che permetteva di aggiungere un'informazione, qualificabile come una connotazione "negativa" del prodotto e conseguentemente, a parere della Corte, ingannevole per il consumatore.
Invero, secondo quest'ultima, la possibilità di completare con l'aggettivo «puro» o con la dicitura «cioccolato puro» l'etichettatura dei prodotti di cioccolato che non contengano grassi vegetali diversi dal burro di cacao confonde il consumatore nazionale, creando difformità nella normativa nazionale, in contrasto con l'armonizzazione totale delle denominazioni avvenuta con la direttiva del 2000. L'esigenza di tutela dei consumatori ad una corretta informazione non si realizza, infatti, classificando un determinato prodotto come "puro", bensì mediante un'informazione neutra ed oggettiva, che informi il consumatore dell'assenza di sostanze grasse diverse dal burro di cacao.

4.- L 'importanza del ruolo informativo della lista degli ingredienti a tutela del consumatore. Considerazioni finali.

Anche nel caso *Tesco*, le argomentazioni della Corte si fondano principalmente sugli obiettivi perseguiti dal regolamento relativo alle informa-

([8]) Corte di giustizia, 16 gennaio 2003, *Commissione/Italia*, C-14/00 e *Commissione/Spagna* C-12/00. Per un commento sulle due sentenze del 2003 (*Commissione/Italia*, C-14/00 e *Spagna* C-12/00) e sulla ricostruzione della situazione esistente in materia di libera circolazione delle merci, nonché sulle conseguenze del tentativo di ravvicinamento delle legislazioni, v. L. Costato, *Burro di cacao e cioccolata*, in *Riv. dir. agr*., 2003, 1, pp. 17 ss; F. Albisinni, *La Corte di Giustizia, il cioccolato e la concorrenza*, in *Riv. dir. agr*., 2003, II, 2, p. 141 ss.; V. Paone, in *Foro.it*, 2003, IV, pp. 72-75.
([9]) Una definizione di cioccolato è contenuta nell'allegato I, parte A, punto 3, lett. *c*), della direttiva 2000/36. Si intende quel prodotto: «*ottenuto da prodotti di cacao e zuccheri che, con riserva di quanto disposto alla lettera b), presenta un tenore minimo di sostanza secca totale di cacao del 35% di cui non meno del 18% di burro di cacao e non meno del 14% di cacao secco sgrassato*».
([10]) Si fa riferimento alla legge 30 aprile 1976, n. 351. Più precisamente, ai sensi dell'art. 6 di tale legge, «costituisce un prodotto di imitazione del cioccolato qualsiasi preparazione alimentare contenente cacao la cui struttura, consistenza, colore e sapore ricordano quelli del cioccolato ma la cui composizione non corrisponde alla definizione di uno dei prodotti di cui all'allegato della legge». Infatti, i prodotti menzionati nell'allegato non contengono sostanze grasse vegetali diverse dal burro di cacao.
([11]) Si fa riferimento alla causa Commissione europea c. Repubblica Italiana (C-47/09) del 25 novembre 2010.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

zioni sugli alimenti, in combinato disposto con le disposizioni specifiche dettate dalla direttiva relativa ai prodotti di cacao e cioccolato, che prevalgono sulla normativa generale[12].

La base giuridica delle norme sull'informazione è rappresentata dall'articolo 114 TFUE, il quale persegue il duplice obiettivo di assicurare un elevato livello di protezione dei consumatori in materia di informazioni sugli alimenti e il buon funzionamento del mercato interno.

In questa prospettiva, il regolamento 1169/2011 deve tener conto delle differenze nella percezione dei consumatori e delle loro esigenze in materia di informazione[13].

La Corte rammenta, infatti, che le informazioni fornite ai consumatori devono garantire a questi ultimi di effettuare scelte consapevoli (art. 3, par. 1, in combinato disposto con i considerando 3 e 4 reg. 1169/2011)[14] e che l'obbligatorietà delle informazioni sulla composizione degli alimenti discende dalla necessità «di consentire ai consumatori di identificare e di fare un uso adeguato di un alimento e di effettuare scelte adatte alle esigenze dietetiche individuali» (*considerando* 17).

Da ciò si evince che, le informazioni relative agli alimenti devono essere corrette, imparziali e obiettive; esse non devono essere potenzialmente in grado di indurre in errore il consumatore, specialmente per ciò che concerne le caratteristiche del prodotto alimentare e, in particolare, per ciò che concerne: la natura, l'identità, le qualità, la composizione, la quantità, la conservazione, l'origine o la provenienza del prodotto.

Ciò vale analogamente per gli ingredienti composti.

Come si legge nelle Conclusioni dell'Avv. Gen. Tanchev, al par. 63, «un consumatore che s'imbatta in un elenco degli ingredienti contenente una denominazione non definita in luogo della designazione corretta di un determinato ingrediente composto non può sapere in che cosa consista tale ingrediente composto, salvo che sia fornito un elenco dei suoi ingredienti».

In presenza del contenuto dell'ingrediente composto «il consumatore è informato in maniera comparabile soltanto se tale elenco fornisce informazioni in merito alle proporzioni degli ingredienti che compongono l'ingrediente composto analoghe a quelle contenute nella definizione della designazione.»[15]

Una distorta interpretazione del regolamento relativo alle informazioni sugli alimenti pregiudicherebbe l'armonizzazione completa delle denominazioni di vendita dei prodotti a base di cioccolato,

---

([12]) Il Reg. (UE) n. 1169/2011 è stato oggetto di numerose riflessioni in dottrina: tra gli altri, L. Costato, *Le etichette alimentari nel nuovo regolamento (UE) n. 1169/2011*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 658 ss.; F. Albisinni, *La comunicazione al consumatore di alimenti, le disposizioni nazionali e l'origine dei prodotti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 68 ss.; S. Masini, *Diritto all'informazione ed evoluzione in senso "personalista" del consumatore (Osservazioni a margine del nuovo regolamento sull'etichettatura di alimenti)*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 576 ss. S. Bolognini, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, Torino, Giappichelli, 2012.

([13]) In tal senso occorre considerare ulteriori pronunce della Corte, tra le quali si fa riferimento alla sentenza del 1° ottobre 2020, *Groupe Lactalis*, C-485/18. Tale pronuncia ha ad oggetto la legittimità di un decreto nazionale relativo all'indicazione d'origine del latte nonché delle carni utilizzati come ingredienti. Infatti, tale decreto ha per effetto, per quanto riguarda il latte, l'obbligo per i produttori di indicare l'origine del latte nella loro etichettatura del prodotto. È, infatti, frequente che tali requisiti, relativi all'etichettatura, diventino esclusivamente dei metodi attraverso i quali preferire e scegliere i prodotti nazionali. Tuttavia, l'esistenza del 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 garantisce la presenza di un nesso chiaro e consolidato tra la provenienza dell'alimento in questione e la sua qualità. In tale pronuncia, pertanto, ci si chiedeva se una disposizione nazionale che impone un siffatto requisito nel caso del latte possa essere giustificata alla luce del diritto dell'Unione. Volendo fare un raffronto con la sentenza in commento, nel caso *Lactalis*, si riscontrava una discordanza tra esigenze di protezione dei consumatori espresse a livello nazionale e quelle relative al buon funzionamento del mercato interno. Nel caso di specie, invece, l'aumento di traduzioni libere sarebbe fatale non solo per il consumatore ma anche per l'armonizzazione totale delle denominazioni di vendita voluta dalla direttiva cioccolato derogando alla denominazione lesa che essa impone.

([14]) Sulla consapevolezza delle scelte effettuate dai consumatori, sulla base delle informazioni ricevute si segnala la sentenza *Organisation juive européenne, Vignoble Psagot Ltd, C- 363/18*. In tale pronuncia si chiedeva alla CGUE di chiarire la portata dell'obbligo di indicare il paese d'origine o il luogo di provenienza per i prodotti alimentari qualora la mancanza di tali informazioni possa indurre in errore il consumatore.

([15]) Conclusioni dell'Avv. Gen. Evgeni Tanchev presentate il 6 ottobre 2021, Causa *C-881/19*.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

con la conseguenza che l'elenco degli ingredienti potrebbe menzionare un ingrediente composto derogando alla definizione della denominazione legale imposta dalla direttiva 2000/36.
Infatti, sulla circostanza secondo la quale la denominazione utilizzata dalla ricorrente induca in errore il consumatore occorre considerare che l'art. 7, par. 1, lett. *a*), del reg. sancisce il principio secondo cui le informazioni sugli alimenti non devono indurre in errore per quanto concerne le proprietà e la composizione degli alimenti. Ebbene, anche secondo l'Avv. gen. Tanchev, vi sarebbero quantomeno due situazioni in cui i consumatori potrebbero essere indotti in errore dall'uso di una denominazione diversa.
Da un lato, i consumatori potrebbero essere indotti a credere che «l'ingrediente sia composto da elementi diversi dai suoi reali componenti o che le proporzioni di tali ingredienti siano diverse dalla composizione effettiva dell'ingrediente composto e, dall'altro, potrebbero essere indotti in errore e ritenere che il contenuto di tale ingrediente nel prodotto finito (il suo tenore percentuale nel prodotto finito) sia diverso (più elevato) rispetto a quello effettivo».
Sulla valutazione dell'idoneità dell'etichettatura a indurre in errore l'acquirente, in base a consolidata giurisprudenza, il giudice deve fondarsi «sull'aspettativa presunta di un consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto circa l'origine, la provenienza e la qualità del prodotto alimentare.»[16]
L'elenco degli ingredienti rappresenta, infatti, un parametro fondamentale per la scelta d'acquisto da parte del consumatore medio, sicché la presenza di elementi in etichettatura errati o contraddittori lo renderebbero inefficace rispetto all'obiettivo di effettuare scelte consapevoli di acquisto.
Pertanto, la valutazione sull'idoneità dell'etichettatura deve essere effettuata considerando l'intero contenuto informativo, cioè in base alla complessiva impressione che il consumatore può dedurre dalla presentazione dell'alimento nella sua totalità, di cui l'elenco degli ingredienti, seppure obbligatorio, rappresenta solo un elemento.
Il contesto normativo in materia di informazioni ai consumatori si è infatti progressivamente arricchito di contenuti normativi, in particolare in presenza di prodotti- come nel caso del cioccolato- che presentano una armonizzazione completa e uniforme in tutto il territorio dell'Unione, a fronte di un canone unitario di definizione delle caratteristiche e della composizione del prodotto, in ultima analisi per garantire la lealtà degli scambi[17].
Difatti, la necessità di utilizzare parametri uniformi che assicurino la correttezza delle informazioni[18] diviene ad oggi ancor più determinante, tenendo conto che il nuovo approccio del legislatore europeo tende ad una penetrante diversificazione delle caratteristiche dei prodotti e di conseguenza delle informazioni trasmesse ai consumatori, anche mediante informazioni facoltative.
Un importante segnale della CGUE risulta essere quello riguardante, come nel caso in esame, la specifica funzione delle denominazioni presenti nella lista degli ingredienti, quale criterio guida per la trasparenza delle informazioni destinate al consumatore, sia sul versante della chiarezza

([16]) Sulla ricostruzione della disciplina delle indicazioni ingannevoli per il consumatore nell'etichettatura degli alimenti, si segnala 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, 3, pp. 196 ss. La bibliografia sul tema della qualità è molto vasta. Si segnala A. Jannarelli, *La qualità dei prodotti agricoli: considerazioni introduttive ad un approccio sistematico*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2004, p. 453 ss.; A. Germanò, E. Rook Basile, *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza*, Torino, 2005, p.101 ss.; A. Di Lauro, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agroalimentare*, Milano, 2005, p. 319 ss.
([17]) Sui parametri per qualificare il consumatore destinatario delle informazioni sull'etichettatura dei prodotti alimentari, v. M. Giuffrida, *Pratiche leali di informazione e informazioni volontarie*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 79 ss.; L. G. Vaqué, *Directive 2005/29/EC on Unfair commercial practices and its application to food related consumer protection*, in *European Food and Feed Law Review*, 2015, p. 210 ss.; nonché per un'analisi della nozione di consumatore medio, v. A. Saccomani, *Le nozioni di consumatore e di consumatore medio nella direttiva 2005/29/CE*, in *Le pratiche commerciali sleali*, a cura di E. Minervini, L. Rossi Carleo, Milano, 2007, p. 141 ss.
([18]) Sul rapporto fra fornitura di informazioni e pratiche commerciali sleali, cfr. S. Bolognini, *Linee-guida della nuova normativa europea relativa alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori*, in *Nuove leggi civ.*, 2012, pp. 652-654.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

che della intellegibilità. Esse consentirebbero una maggiore tutela del consumatore e una leale competizione tra imprese operanti nel territorio dell'UE, tenute al rispetto del preciso dettato normativo sulla denominazione legale degli alimenti, anche in riferimento alla loro diversa collocazione sull'etichetta. In tal senso, la presenza di una normativa specifica di armonizzazione completa esclude – nella prospettiva di una maggiore chiarezza delle informazioni, legata alla sua uniformità su tutto il territorio dell'UE – che le imprese possano giovarsi dei meccanismi di flessibilità presenti nel regolamento generale sulle informazioni ai consumatori, dato che quest'ultimo imporrebbe la descrizione degli ingredienti composti[19] stabilendo, in astratto, un possibile caso di non obbligatorietà di tale descrizione (punto 2, parte E, dell'allegato VII del reg. n.1169/2011).

D'altronde, lo stesso regolamento sulle informazioni ai consumatori n. 1169/2011 risulta essere particolarmente vigile sui rischi legati all'eccesso di informazioni facoltative per il conseguente impatto sulle scelte dei consumatori[20], che potrebbero a loro volta falsare la trasparenza della comunicazione essenziale sulle caratteristiche del prodotto.

Come sottolineato dal *considerando* 47 del reg. n. 1169/2011, infatti, può accadere che le informazioni facoltative fornite ai consumatori «nuocciono alla chiarezza delle informazioni che devono essere fornite obbligatoriamente». Pertanto, occorre fissare criteri che consentano agli operatori del settore alimentare e alle autorità incaricate di trovare un «equilibrio tra informazioni obbligatorie e informazioni facoltative sugli alimenti».

La decisione della Corte di giustizia, nella sentenza in commento, conferma la necessità di misurare adeguatamente le funzioni delle diverse informazioni fornite ai consumatori, al fine di evitare possibili effetti distorsivi, questa volta in riferimento ad una fattispecie per la quale la presenza di una normativa di armonizzazione completa lascia un ridotto margine di intervento alle imprese.

ABSTRACT

Il lavoro ricostruisce la normativa sull'armonizzazione completa delle denominazioni di vendita relative ai prodotti di cacao e di cioccolato destinati all'alimentazione umana, avvenuta attraverso la direttiva 2000/36/CE, nell'ottica di garantire l'unicità del mercato interno, richiamando alcune importanti decisioni della Corte di Giustizia già intervenute in relazione alla complessa vicenda delle denominazioni dei prodotti alimentari.

Nella decisione in commento, la Corte torna sul tema dell'uso della denominazione di un ingrediente composto nell'elenco obbligatorio degli ingredienti di un alimento commercializzato in uno Stato membro. La ragione su cui si fonda il ricorso presentato dalla ricorrente consiste essenzialmente sulla convinzione che le dovrebbe essere consentito utilizzare la propria traduzione in lingua ceca di una qualsiasi delle versioni linguistiche ufficiali della direttiva sul cioccolato, e che essa non è tenuta a specificare il contenuto dell'ingrediente composto nell'elenco degli ingredienti dei prodotti commercializzati. Tuttavia, la Corte ha respinto tale tesi, in quanto l'omissione del contenuto dell'ingrediente composto è possibile solo nel caso in cui quest'ultimo sia identificato dalla denominazione attribuita in forza della normativa del diritto dell'Unione e in una lingua facilmente comprensibile dai consumatori dello Stato membro in cui il prodotto alimentare è commercializzato. Dalla decisione della Corte emerge l'esigenza di garantire la veridicità delle informa-

(19) Sul punto, v. D. Gadbin, *La «poudre chocolatée», un ingrédient hors norme*, in *Revue de droit rural*, n. 502 – Avril 2022. Secondo l'A., sebbene l'approccio orizzontale abbia concesso maggiore libertà al mercato e all'innovazione portando a semplificare le direttive verticali, diviene necessaria una maggiore vigilanza al fine di assicurare il buon funzionamento del mercato interno e la protezione del consumatore mediante l'informazione e l'etichettatura.

(20) Sul punto si rinvia a L. Costantino, *L'utilizzo del termine "naturale" nell'etichettatura dei prodotti alimentari*, in q. *Riv*. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2014, p. 10 ss.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

zioni che l'operatore del settore alimentare deve trasmettere al consumatore, in quanto l'obiettivo principale del reg. n. 1169/2011 è quello di assicurare un elevato livello di protezione dei consumatori in materia di informazioni sugli alimenti, tenendo conto, delle loro esigenze in materia di informazione e dell'importanza del ruolo informativo della lista degli ingredienti, a tutela del consumatore, quale fattore attraverso il quale compiere le scelte d'acquisto.

The work reconstructs the legislation on the complete harmonisation of sales denominations for cocoa and chocolate products intended for human consumption, which took place through Directive 2000/36/EC, with a view to ensuring the uniqueness of the internal market, recalling some important decisions of the Court of Justice already taken in relation to the complex issue of food names. In the Decision commenting, the Court returns to the issue of the use of the name of a compound ingredient in the mandatory list of ingredients of a food marketed in a Member State.
In fact, the reason for the applicant's action is essentially the belief that it should be allowed to use its own Czech translation of any of the official language versions of the Chocolate Directive, and that it is not required to specify the content of the compound ingredient in the list of ingredients of the products marketed. However, the Court rejected that argument, as the omission of the content of the compound ingredient is only possible where it is identified by the name given under Union law and in a language easily understood by consumers in the Member State Member in which the foodstuff is marketed. It is clear from the Court's decision that it is necessary to ensure the veracity of the information to be transmitted by the food business operator to the consumer, as the main objective of Reg. No. 1169/2011 is to ensure a high level of consumer protection with regard to food information, taking into account their information needs and the importance of the informative role of the list of ingredients, to protect the consumer, as a factor through which to make purchasing choices.

□

****

Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Quinta Sezione), 13 gennaio 2020, in causa C-881/19 – *Tesco Stores ČR a.s. v Ministerstvo zemědělství*

Rinvio pregiudiziale – Tutela dei consumatori – Ravvicinamento delle legislazioni – Regolamento (UE) n. 1169/2011 – Allegato VII, parte E, punto 2, lettera a) – Informazione dei consumatori sugli alimenti – Etichettatura e presentazione dei prodotti alimentari – Direttiva 2000/36/CE – Allegato I, parte A, punto 2, lettera c) – Prodotti di cacao e di cioccolato – Elenco degli ingredienti di un alimento destinato ai consumatori di uno Stato membro.

Nel rispetto dell'allegato VII, parte E, punto 2, lettera a), del Reg. n. 1169/2011/UE, l'elenco degli ingredienti che costituiscono un ingrediente composto può essere omesso esclusivamente nel caso in cui sia identificato dalla denominazione attribuita in forza della normativa del diritto dell'Unione e in una lingua facilmente comprensibile dai consumatori dello Stato membro in cui il prodotto alimentare è commercializzato. Dunque, la ricorrente per beneficiare dell'esenzione prevista all'allegato VII, parte E, punto 2, lettera a), del Reg. n. 1169/2011/UE, è necessario che l'ingrediente composto sia identificato con la sua denominazione in lingua ceca.

LA CORTE (Quinta Sezione) ha pronunciato la seguente sentenza

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'allegato VII, parte E, punto 2, lettera a), del Reg. (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004 della

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

Commissione (GU 2011, L 304, pag. 18), in combinato disposto con l'allegato I, parte A, punto 2, lettera c), della direttiva 2000/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 giugno 2000, relativa ai prodotti di cacao e di cioccolato destinati all'alimentazione umana (GU 2000, L 197, pag. 19).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra la Tesco Stores ČR a.s. (in seguito: la «Tesco») e il Ministerstvo zemědělství (Ministero dell'Agricoltura, Repubblica ceca) in merito all'etichettatura di prodotti venduti dalla Tesco nella Repubblica ceca.

[omissis]

Sulla questione pregiudiziale

32 Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'allegato VII, parte E, punto 2, lettera *a*), del regolamento n. 1169/2011 debba essere interpretato nel senso che un operatore economico, nell'ambito dell'etichettatura dei prodotti commercializzati nel territorio di uno Stato membro, sia esonerato dall'obbligo di elencare tutti gli ingredienti che costituiscono un ingrediente composto, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera *h*), di tale regolamento, solo se tale ingrediente composto che è oggetto di una denominazione di vendita ai sensi dell'allegato I, parte A, della direttiva 2000/36 è designato, nell'elenco degli ingredienti, utilizzando tale denominazione di vendita, nella versione linguistica dello Stato membro interessato.

33 Come risulta dalla decisione di rinvio, tale questione è sollevata nell'ambito di una controversia sorta in occasione della commercializzazione da parte della Tesco di taluni prodotti alimentari nella Repubblica ceca, in quanto il cioccolato in polvere, rientrante nella fabbricazione di tali prodotti alimentari, non è stato identificato, nell'elenco degli ingredienti di tali prodotti, utilizzando la denominazione con la quale un siffatto ingrediente composto è definito nella versione in lingua ceca dell'allegato I della direttiva 2000/36, ossia «čokoláda v prášku». La Tesco ha sostituito a tale denominazione la propria traduzione ceca di altre versioni linguistiche di tale allegato, quali la versione tedesca «Schokoladenpulver» e la versione polacca (che contiene i termini «proszek czekoladowy» nonché «czekolada w proszku»). Tali traduzioni hanno portato all'utilizzo dei termini «čokoládový prášek» («polvere di cioccolato») per designare tale ingrediente composto.

34 In primo luogo, occorre ricordare che la direttiva 2000/36 procede ad un'armonizzazione completa delle denominazioni di vendita relativa ai prodotti di cacao e di cioccolato destinati all'alimentazione umana, al fine di garantire l'unicità del mercato interno. Quindi, le denominazioni di vendita di cui all'allegato I della direttiva 2000/36, a norma del suo articolo 3, punto 1, di quest'ultima, sono al tempo stesso obbligatorie e riservate ai prodotti indicati in tale allegato. Poiché l'articolo 4 della direttiva 2000/36 vieta, peraltro, agli Stati membri di adottare disposizioni nazionali non previste dalla stessa direttiva per i prodotti definiti al suo allegato I, va considerato che tale direttiva istituisce un sistema, obbligatorio e tassativo, delle denominazioni di vendita (v., in tal senso, sentenza del 25 novembre 2010, Commis-sione/Italia, C-47/09, EU:C:2010:714, punti 29 e 36).

35 In secondo luogo, dall'allegato I, parte A, punto 2, lettera c), della direttiva 2000/36, in combinato disposto con l'articolo 3, punto 1, nonché con il *considerando* 7 di tale direttiva, risulta che un prodotto consistente in un miscuglio di cacao in polvere e zuccheri contenente non meno del 32% di cacao in polvere deve essere designato, ai fini dell'applicazione di detta direttiva, come «cioccolato in polvere».

36 Ne consegue che, anche supponendo che l'ingrediente composto, di cui trattasi nel procedimento principale, soddisfi i criteri per essere designato come «cioccolato in polvere», ai sensi dell'allegato I, parte A, punto 2, lettera *c*), della direttiva 2000/36, circostanza che spetta al giudice del rinvio verificare, tale ingrediente composto deve essere denominato in commercio come «cioccolato in polvere».

37 Tale conclusione è corroborata dal fatto che la denominazione «cioccolato in polvere», di cui all'allegato I, parte A, punto 2, lettera *c*), della direttiva 2000/36, costituisce una «denominazione legale» prescritta dalle disposizioni dell'Unione applicabili a tale prodotto alimentare, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera *n*), del regolamento n. 1169/2011. Una siffatta denominazione deve essere utilizzata su tutto il territorio dell'Unione, conformemente agli articoli 17 e 18 di tale regolamento. Ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 1, di detto regolamento, tale denominazione deve, inoltre, apparire sull'alimento in una lingua facilmente comprensibile per i consumatori dello Stato membro in cui tale alimento è commercializzato.

38 In secondo luogo, occorre rilevare che, conformemente all'articolo 9, paragrafo 1, lettera *b*), e all'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento n. 1169/2011, l'elenco degli ingredienti che deve figurare sugli alimenti deve contenere tutti gli ingredienti dell'alimento, in ordine decrescente di peso, così come registrati al momento

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

del loro uso nella fabbricazione di tale alimento.

39 Ciò premesso, conformemente all'allegato VII, parte E, punto 2, lettera *a*), del regolamento n. 1169/2011, l'elenco degli ingredienti che costituiscono un ingrediente composto può essere omesso quando la composizione dell'ingrediente composto è definita nel quadro di disposizioni vigenti dell'Unione e nella misura in cui l'ingrediente composto interviene per meno del 2% nel prodotto finito

40 A tal riguardo, dai punti 36 e 37 della presente sentenza risulta che una siffatta omissione degli ingredienti facenti parte della composizione di un ingrediente composto, come quello di cui trattasi nel procedimento principale, è consentita solo se tale ingrediente composto è identificato dalla denominazione ad esso attribuita in forza della normativa del diritto dell'Unione e in una lingua facilmente comprensibile dai consumatori dello Stato membro in cui il prodotto alimentare è commercializzato. Nel caso di specie, risulta pertanto che, per beneficiare dell'esenzione prevista all'allegato VII, parte E, punto 2, lettera *a*), del regolamento n. 1169/2011, l'ingrediente composto figurante sull'etichettatura dei prodotti alimentari commercializzati nella Repubblica ceca deve essere identificato con la sua denominazione in lingua ceca.

41 In terzo luogo, occorre esaminare se l'eccezione prevista nell'allegato VII, parte E, punto 2, lettera *a*), del regolamento n. 1169/2011 possa applicarsi anche in una situazione, come quella di cui al procedimento principale, in cui l'operatore economico non ha utilizzato la denominazione dell'ingrediente composto, quale appare nella versione in lingua ceca dell'allegato I della direttiva 2000/36, ma ha sostituito a tale denominazione la propria traduzione in lingua ceca della denominazione di tale ingrediente, quale figura in altre versioni linguistiche di tale allegato I.

42 A tal riguardo, occorre rilevare, in primo luogo, che, poiché introduce una deroga alla regola secondo cui tutti gli ingredienti che compongono un prodotto alimentare devono essere menzionati nell'elenco dei suoi ingredienti, l'allegato VII, parte E, punto 2, lettera *a*), del regolamento n. 1169/2011, deve essere interpretato restrittivamente.

43 In secondo luogo, occorre sottolineare che il regolamento n. 1169/2011 mira in particolare, come risulta dal suo articolo 1, paragrafo 1, e dal suo articolo 3, paragrafo 1, letti alla luce dei *considerando* 1, 3 e 4 di detto regolamento, a garantire un elevato livello di protezione dei consumatori in materia di informazioni sugli alimenti, tenendo conto delle differenze di percezione dei consumatori stessi (sentenza del 1º ottobre 2020, Groupe Lactalis, C-485/18, EU:C:2020:763, punto 43 e giurisprudenza ivi citata).

44 A tal fine, il regolamento n. 1169/2011 tende a garantire, ai sensi del suo articolo 3, paragrafo 1, in combinato disposto con i *considerando* 3 e 4 di tale regolamento, che le informazioni fornite ai consumatori consentano a questi ultimi di effettuare scelte consapevoli (v., in tal senso, sentenza del 12 novembre 2019, Organisation juive européenne e Vignoble Psagot, C-363/18, EU:C:2019:954, punto 53).

45 Più in particolare, dal *considerando* 17 del regolamento n. 1169/2011 risulta che l'obbligatorietà delle informazioni sulla composizione degli alimenti discende dalla necessità «di consentire ai consumatori di identificare e di fare un uso adeguato di un alimento e di effettuare scelte adatte alle esigenze dietetiche individuali».

46 Un siffatto obiettivo impone che le informazioni relative agli alimenti siano corrette, imparziali e obiettive (v., in tal senso, sentenza del 22 settembre 2016, Breitsamer und Ulrich, C-113/15, EU:C:2016:718, punto 69, nonché del 1° ottobre 2020, Groupe Lactalis, C-485/18, EU:C:2020:763, punto 44). Allo stesso modo, queste informazioni non devono essere tali da indurre in errore il consumatore, specialmente per quanto riguarda le caratteristiche del prodotto alimentare e in particolare la natura, l'identità, le qualità, la composizione, la quantità, la conservazione, l'origine o la provenienza, il modo di fabbricazione o di ottenimento dello stesso (sentenza del 4 giugno 2015, Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände, C-195/14, EU:C:2015:361, punto 31).

47 Orbene, un siffatto obiettivo sarebbe seriamente compromesso se, quando sono tenuti a conformarsi alla denominazione di vendita di un ingrediente composto, quale imposta da una normativa dell'Unione, gli operatori economici potessero non rispettare la denominazione di tale ingrediente, quale figura nella pertinente versione linguistica di tale normativa, e tradurre liberamente i termini con cui detto ingrediente composto è denominato in altre versioni linguistiche di detta normativa.

48 Infatti, come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale ai paragrafi 63 e 71 delle sue conclusioni, traduzioni libere di tal genere non consentono ai consumatori di conoscere, con certezza, la composizione di un siffatto ingrediente composto, mediante la semplice lettura della sua menzione nell'elenco degli

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

ingredienti del prodotto alimentare nel quale è incluso.

49 Nella specie occorre sottolineare, più particolarmente, che solo i termini «čokoláda v prášku» («cioccolato in polvere») formano l'oggetto di una definizione precisa contenuta nell'allegato I, parte A, punto 2, lettera c), della direttiva 2000/36. Invece, una siffatta definizione non esiste, nel contesto della normativa dell'Unione, per i termini «čokoládový prášek» («polvere di cioccolato»).

50 Il fatto che, come ha sottolineato la Tesco nella sua risposta scritta ai quesiti posti dalla Corte, l'ingrediente composto, di cui trattasi nella causa principale, contenga cacao e zucchero laddove la parte di cacao sia pari a non meno del 32% e che, pertanto, esso soddisfi pienamente i requisiti dell'allegato I della direttiva 2000/36 per poter essere qualificato come «cioccolato in polvere», non incide sulla circostanza che, nel caso di specie, solo la denominazione di tale ingrediente composto, quale menzionata nella versione in lingua ceca dell'allegato I della direttiva 2000/36, può soddisfare la necessità di un'adeguata informazione dei consumatori.

51 Inoltre, consentire agli operatori economici di identificare un ingrediente composto, che è oggetto di una denominazione di vendita, ai sensi della direttiva 2000/36, traducendo liberamente una siffatta denominazione, come appare in altre versioni linguistiche di tale direttiva, pregiudicherebbe l'armonizzazione completa delle denominazioni di vendita operata da detta direttiva, come descritta al punto 34 della presente sentenza. Infatti, ne conseguirebbe che l'elenco degli ingredienti di un prodotto alimentare potrebbe menzionare un ingrediente composto, previsto dall'allegato I della direttiva 2000/36, con una denominazione che non figurerebbe in nessuna delle versioni linguistiche di tale allegato e che, di conseguenza, derogherebbe alla denominazione legale imposta da tale direttiva.

52 Occorre inoltre aggiungere, al riguardo, che la presa in considerazione del principio di equivalenza tra le diverse versioni linguistiche di una disposizione del diritto dell'Unione non può condurre a consentire ad un operatore economico di non conformarsi ad alcuna di tali versioni. Parimenti, la constatazione di cui al punto 47 della presente sentenza non rimette in discussione il principio secondo cui, in caso di divergenza tra le versioni linguistiche di una disposizione del diritto dell'Unione, non occorre privilegiare una di esse. Infatti, come sottolineato dall'avvocato generale al paragrafo 44 delle sue conclusioni, il semplice fatto che diverse versioni linguistiche prevedano designazioni diverse per l'ingrediente composto interessato, poiché alcune di esse utilizzano una sola denominazione mentre altre ne utilizzano più di una, non può significare che esiste una divergenza tra le versioni linguistiche.

53 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, si deve rispondere alla questione sollevata dichiarando che l'allegato VII, parte E, punto 2, lettera *a*), del regolamento n. 1169/2011 deve essere interpretato nel senso che un operatore economico, nell'ambito dell'etichettatura di prodotti commercializzati nel territorio di uno Stato membro, è esonerato dall'obbligo di elencare tutti gli ingredienti che costituiscono un ingrediente composto, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera *h*), di tale regolamento, solo se tale ingrediente composto che è oggetto di una denominazione di vendita ai sensi dell'allegato I, parte A, della direttiva 2000/36, è designato, nell'elenco degli ingredienti, utilizzando tale denominazione di vendita, nella versione linguistica dello Stato membro interessato.

Per questi motivi, la Corte (Quinta Sezione) dichiara:

L'allegato VII, parte E, punto 2, lettera *a*), del Reg. (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti (CE) n. 1924/2006 e (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento (CE) n. 608/2004 della Commissione, dev'essere interpretato nel senso che un operatore economico, nell'ambito dell'etichettatura di prodotti commercializzati nel territorio di uno Stato membro, è esonerato dall'obbligo di elencare tutti gli ingredienti che costituiscono un ingrediente composto, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera *h*), di tale regolamento, solo se tale ingrediente composto che è oggetto di una denominazione di vendita ai sensi dell'allegato I, parte A, della direttiva 2000/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 giugno 2000, relativa ai prodotti di cacao e di cioccolato destinati all'alimentazione umana, è designato, nell'elenco degli ingredienti, utilizzando tale denominazione di vendita, nella versione linguistica dello Stato membro interessato.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

Il vino nell'antica Grecia tra poesia e filosofia: la civiltà del simposio

Andrea Filocamo

1.- Introduzione

Le ricerche sul vino nell'antichità riguardano almeno tre aspetti: quello archeobotanico e chimico, che punta da una parte, a ricostruire la diffusione della vite nel globo nelle varie ere attraverso il rinvenimento di semi e pollini[1] e dall'altra, attraverso l'analisi dei residui organici presenti nelle anfore, a rintracciare la presenza della bevanda vera e propria[2]; quello più propriamente archeologico, che attraverso il rinvenimento di testimonianze della cultura materiale (anfore, palmenti, ecc.) cerca di ricostruire le dinamiche della produzione e della diffusione del vino sulle principali rotte commerciali[3]; quello letterario, che permette di ricostruire il ruolo che il vino aveva nella società, la sua rilevanza culturale e religiosa. Proprio su quest'ultimo aspetto vogliamo concentrarci in questo contributo, attraverso i versi e gli scritti degli autori greci antichi. La sua rilevanza socioculturale è denunciata dai continui riferimenti al vino presenti nella letteratura greca che, nello stesso tempo, rendono impossibile fornire in questa sede una trattazione completa. Procederemo allora con una trattazione cronologica, provando a enucleare i principali motivi legati al consumo del vino che si possono desumere dalla letteratura a partire da Omero, per proseguire con la poesia lirica e con gli scritti classici.

Vino e letteratura costituiscono un binomio che nell'antica Grecia si ricollega direttamente al simposio[4], l'occasione principale del consumo di vino e della fruizione della poesia lirica. Il simposio presenta caratteristiche diverse a seconda dei periodi storici. Si tratta di un istituto arcaico, ma che ormai si ritiene fosse presente già in Omero, almeno nei suoi elementi caratteristici. È un vero e proprio rito del bere in comune (questo il significato letterale della parola simposio), che si svolge tra persone appartenenti allo stesso gruppo, con un significato prevalentemente politico in età arcaica e che ne assume uno culturale e pedagogico in età classica. Dopo aver indicato i significati legati al vino nei poemi omerici, tratteremo il simposio di età arcaica e classica, per poi esaminare

([1]) Si veda G. Fiorentino, *Vite e vitigni nel mondo antico: il contributo dell'archeobotanica*, in *La vigna di Dioniso: vite, vino e culti in Magna Grecia*, Atti del XLIX Convegno di Studi sulla Magna Grecia (Taranto 2009), Taranto 2011, pp. 9-31. Il bacino del Mediterraneo è considerata una delle aree più rilevanti di distribuzione della vite selvatica, diffusa comunque in tutto l'emisfero settentrionale. Cfr. C. Arnold, F. Gillet e J.M. Gorat, *Situation de la vigne sauvage ssp. silvestris en Europe*, in *Vitis* 37, 4, 1998, pp. 159-170.

([2]) Quanto alla domesticazione della vite, l'idea che la zona originaria fosse la regione Transcaucasica, tra il Mar Nero e il Mar Caspio (N.I. Vavilov, *Wild progenitors of the fruit trees of Turkestan and the problem of the origin of fruits trees* in *Proceeding of IX International Horticultural Congress* (London 1930), London 1931, pp. 217-286) è stata nel tempo affiancata da altre ipotesi che individuano altri centri indipendenti nell'Europa occidentale (E. Cappellini et alii, *A multidisciplinary study of archaeological grape seeds*, in *Naturwissenschafen* XCVII, 2, 2010, pp. 205-217; J.F. Terral et alii, *Evolution and history of grapevine (Vitis vinifera) under domestication: new morphometric perspectives to understand seed domestication syndrome and reveal origins of ancient European cultivars*, in *Annals of Botany* CV, 3, 2010, pp. 443- 455). Recenti ricerche hanno mostrato la presenza di tracce di vino in manufatti di terracotta di circa 5.000 anni fa, rinvenuti in Sicilia sul Monte Kronio vicino Agrigento. Sarebbe il vino più antico conosciuto nel bacino del Mediterraneo. Cfr. D. Tanasi et alii, *1 H- 1 H NMR 2D-TOCSY, ATR FT-IR and SEM-EDX for the identification of organic residues on Sicilian prehistoric pottery*, in *Microchemical Journal* 135, 2017, pp. 140-147.

([3]) Tantissimi gli studi sull'argomento. Ricordiamo qui A. Tchernia, *Quelques remarques sur le commerce du vine et les amphores*, in *Memoirs of the American Academy in Rome*, XXXVI, 1980, pp. 305-312; Id., *La vente du vin*, in E. Lo Cascio (ed.), *Mercati permanenti e mercati periodici nel mondo romano: atti degli Incontri capresi di storia dell'economia antica* (Capri, 13-15 ottobre 1997), Bari, 2000, pp. 223-235 poi anche in *Les romains et le commerce*, Naples 2011, pp. 187-198; A. Tchstiliernia-J.P. Brun, *Le vin romain antique*, Paris 1999.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

come alcuni autori antichi, poeti e filosofi, utilizzano il tema del vino, così da comprendere quanto fosse centrale nella civiltà greca ed apprezzare i valori dell'ospitalità, del rispetto del rito e della divinità, della moderazione, che sono veicolati dal consumo del vino.

2.- Vino e simposio in Omero

Già nei poemi omerici il vino riveste una grande rilevanza ed è prevalentemente carico di significati positivi, in relazione al valore dell'ospitalità e al suo uso rituale nelle libagioni; nell'Odissea, accanto a questi motivi, ne emergono anche altri, che rivelano, al contrario, le insidie del vino.
Fin dal primo libro dell'Iliade emerge l'importanza del vino nell'uso rituale delle libagioni, che consistono nel versare il vino da una coppa (*phiale*) sull'altare o in terra o sul fuoco, in occasioni anche molto diverse tra loro: durante i sacrifici, prima di un viaggio, quando si ospita qualcuno, o anche prima di andare a dormire e al risveglio, o ancora per spegnere il rogo delle esequie. Come vedremo meglio più avanti, sono anche il momento che introduce il simposio, separandolo dal pasto. Libagioni sono offerte, ad esempio, dal sacerdote Crise sull'ecatombe per il sacrificio ad Apollo[5]; da Agamennone dopo il sacrificio per sugellare l'accordo tra Greci e Troiani sul duello tra Paride Alessandro e Menelao[6], o ancora, prima della missione di Odisseo, Aiace e Fenice, che devono convincere Achille a riprendere le armi[7], situazione in cui è riprodotta una scena tipica simposiale, come vedremo *infra*. Analogamente nell'Odissea, nel II libro, Telemaco e i suoi compagni libano agli Dei dopo essere salpati con la nave[8]; nel VII, Odisseo arriva al palazzo dal re dei Feaci Alcinoo e trova i nobili che offrono le libagioni prima del sonno[9] e così in tante altre occasioni.
Esse vanno compiute con mani e corpo puri[10], come si evince dall'episodio dell'incontro tra Ecuba ed Ettore nel VI libro, in cui la madre offre vino al figlio, perché compia le libagioni e perché beva lui stesso per riprendere forza. Ettore rifiuta, perché sporco di fango e sangue. È interessante sottolineare l'idea, che si evince proprio da questo episodio, che il vino abbia proprietà energetiche e serva a dare forza (*molto accresce la forza il vino all'uomo spossato*)[11], mentre un suo consumo eccessivo potrebbe sortire l'effetto opposto:

«Ma aspetta, dunque, che porti vino dolcissimo,
perché tu libi al padre Zeus e agli altri immortali,
anzitutto; e poi fa bene anche a te se ne bevi;
molto accresce la forza il vino all'uomo spossato,
come tu sei spossato, che la tua gente difendi.

([4]) Tra i lavori di carattere generale sul simposio ricordiamo qui solo D. Musti, *Il simposio nel suo sviluppo storico*, Roma-Bari 2001; O. Murray (ed.), *Sympotica. A Symposium on the Symposion*, Oxford 1990; F. Lissarrague, *L'immaginario del simposio greco*, Roma-Bari 1989; M. Vetta (ed.), *Poesia e simposio nella Grecia antica*, Roma-Bari 1983.
([5]) Il., I, 460-463.
([6]) *Il*., III, 292-296.
([7]) Si tratta di uno dei passi in cui la preparazione con gli araldi che purificano le mani dei presenti prima delle libagioni, la distribuzione del vino e, infine, la presenza di un verso formulare fanno pensare che Omero conoscesse il simposio. Vedi *infra*.
([8]) Od., II 425-6.
([9]) Od., VII, 136-138.
([10]) Anche Esiodo ribadisce la necessità di essere puri durante le libagioni (Es., Le Opere e i giorni, 724-726). Allo stesso modo, gli oggetti che vengono utilizzati devono essere purificati, come esemplificato nella libagione che Achille compie per l'amico Patroclo: (Il., XVI, 228-232).
([11]) Le conoscenze moderne confermano tale assunto. Il vino, fatte le dovute differenze dovute alla specificità dei diversi tipi, contiene parecchie vitamine, come la B1, B2, B6, B12, C, PP, biotina, acido pantotenico, ed anche zuccheri, aminoacidi, minerali e oligoelementi. Cfr. A. Larrea, *Enologia basica*, Barcelona 1983; S.C. Owen, M. Lee, C.B. Grissom, *Ultra-performance liquid chromatographic separation and mass spectrometric quantitation of physiologic cobalamins*, in *Journal of Chromatographic Science*, XLIX, 3, 2011, pp. 228–233. https://doi.org/10.1093/chrsci/49.3.228; V.V. Kedage, J.C. Tilak, G.B. Dixit, T.P.A. Devasagayam, M. Mhatre, *A Study of Antioxidant Properties of Some Varieties of Grapes (Vitis vinifera L.)*, in *Critical Reviews in Food Science and Nutrition*, XLVII, 2, 2007, pp. 175–185. https://doi.org/10.1080/10408390600634598.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

E le rispose il grande Ettore, elmo abbagliante:
no, non offrirmi il dolce vino, nobile madre
ché non mi privi il corpo di forza, e il vigore io dimentichi
e poi vivido vino libare a Zeus con mani impure
non oso; non è permesso, al Cronide nube nera
rivolgere preci sporco di fango e di sangue!» (Il., VI, 258-268, trad. R. Calzecchi Onesti).

Quanto al motivo legato all'ospitalità, il vino è offerto all'ospite come segno di rispetto e accoglienza. A Odisseo che chiede ospitalità, Alcinoo offre di sedere sul trono del figlio e gli fa imbandire una tavola. Quindi rivolgendosi a un araldo, ordina di versare vino a tutti per libare a Zeus, che assiste gli ospiti[12].
Proprio l'accoglienza di Alcinoo è tra gli episodi che ci permettono di introdurre il tema del simposio omerico. Come l'altro episodio già ricordato di Il., IX, 174-178 (vedi nota 7) e almeno altri quattro nell'Odissea, è caratterizzato da un verso formulare, che vale a identificare una scena di simposio:

«Ora, poi ch'ebber libato, bevuto quant'ebbero voglia»

Nel caso di Il., IX, 174-178 (simposio dell'ambasceria ad Achille), Od., III 338-42 (simposio allestito da Nestore sulla riva del mare in onore di Poseidone) e Od., XXI 270-73 (simposio dei pretendenti, voluto da Antinoo per ritardare la gara con l'arco), sono utilizzate quasi le stesse parole e gli stessi versi formulari per descrivere gli elementi tipici del simposio, vale a dire la purificazione delle mani con l'acqua, le libagioni e la distribuzione del vino. In altri tre casi, Od., III 390-395 (secondo simposio di Nestore, questa volta in onore di Atena), Od., VII, 182-84 (simposio dei Feaci), Od., XVIII 423-27 (primo simposio dei pretendenti dopo il combattimento di Odisseo con Iro), la descrizione è fatta in maniera sempre diversa, pur contenendo gli stessi elementi e presentando il verso formulare sopra citato, che permette di rimandare alla scena tipica[13]. Tali caratteristiche si ritrovano nel simposio posteriore, così come la presenza della musica e della poesia o il fatto di essere separato dal pasto attraverso le libagioni.
Chi, invece, nega l'esistenza del simposio omerico, fa leva sul fatto che in Omero possano essere presenti le donne, che si sta seduti e non sdraiati sulle *klinai*, che nei poemi non sia presente Dioniso il dio del vino e che vi fosse invece compresenza di mangiare e bere, senza un momento dedicato esclusivamente al vino[14]. Tuttavia, queste osservazioni in sé corrette, tendono ad applicare in maniera rigida le regole del simposio arcaico ad Omero, mentre concordiamo con chi ritiene plausibile pensare che il simposio arcaico possa essere un'evoluzione di quello omerico, fatti salvi i caratteri essenziali. In particolare, la mancata menzione di Dioniso in Omero non esclude che il simposio potesse essere dedicato a un'altra divinità, come del resto avveniva spesso in età successiva[15].
Si può concludere, dunque, che il simposio esista già in Omero in una forma originaria, che deriva dal banchetto, ma da questo è distinto attraverso la purificazione e le libagioni. A denotare il legame con il pasto precedente è il fatto che le mense e il cibo restano al loro posto, al contrario di quanto accade in età arcaica, quando le mense sono tolte e viene portato nuovo cibo, per accompagnare il vino.
Accedendo, dunque, all'interpretazione favorevole alla presenza di un simposio omerico, è possibile riscontrarvi alcuni elementi atti a individuarne la valenza etico-culturale. Emblematico, sotto questo aspetto, ancora il banchetto-simposio dei

(12) Od., VII, 167-181.
(13) Vedi G. Colesanti, *Il simposio in Omero*, in *Materiali e discussioni per l'analisi dei testi classici*, XLIII, 1999, pp. 41-75.
(14) Von der Mühll, *Ausgewahlte kleine Schriften*, Basel 1976, pp. 483-505.
(15) M. Vetta, *Poesia simposiale nella Grecia arcaica e classica*, in Id., *Poesia e simposio nella Grecia arcaica*, Roma-Bari 1983, pp. XIII-LX, G. Colesanti, *Il simposio*, cit., pp. 41-75. Contra, K. Bielohlawek, *Precettistica simposiale e conviviale nei poeti greci (da Omero fino alla silloge teognidea e a Crizia*, in M. Vetta (ed.), *Poesia e simposio*, cit., pp. 98-103.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

Feaci, dove sono stati sottolineati[16] due momenti: il primo, quando il re Alcinoo nota la commozione e il dolore del suo ospite all'ascolto dell'aedo e immediatamente ordina che cessi il canto, perché nessuna tristezza deve turbare l'atmosfera lieta del simposio, tanto meno quella dell'ospite[17].

«Metta Demòdoco ormai da parte la cetera arguta
ch'ei non riesce a tutti gradito, con questo suo canto.
Da quando stiamo qui cenando, e il cantor s'è levato,
l'ospite mai non ha desistito dal pianto accorato.
A lui di certo grave cordoglio s'addensa nel cuore.
Taccia Demòdoco, dunque, ché tutti vogliamo esser lieti,
l'ospite, e noi che ospizio gli diamo: ché questo è pel meglio» (Od., VIII, 532-538, trad. E. Romagnoli)

E sarà proprio quest'ultimo a sottolineare la grazia e la gioia che pervadono i commensali nell'ascoltare il canto dell'aedo e nell'assaporare la dolcezza del vino, arrivando a dire che è questo il piacere migliore nel mondo:

«davvero è dolce cosa prestare orecchio a un cantore
quale è costui, che sembra, quando egli favella, un Celeste;
poi che nessun piacere, penso io, trovi al mondo più grande,
che quando regna pace serena sul popolo tutto,
e nel palagio del re schierati i signori a banchetto
porgono orecchio a un divino cantore, e son presso le mense
colme di pani e di carni, e attinge il coppier dalla conca
vino soave, lo reca d'attorno, ne colma le coppe:
questo è il miglior diletto, per ciò ch'io mi penso, nel mondo» (Od., IX, 3-11, trad. E. Romagnoli).

Il simposio è dunque un'oasi di pace e di misura, dove l'eccesso è bandito, così come il dolore, per fare posto alla gioia dell'animo e alla serenità.
Ricordavamo, tuttavia, che nell'Odissea il vino appare anche in una prospettiva diversa: Odisseo lo utilizza per ubriacare il Ciclope[18] e la maga Circe lo usa tra gli ingredienti che servono a preparare la pozione che trasformerà i compagni di Odisseo in porci[19]. Più volte, inoltre, si fa riferimento al vino come a qualcosa che fa uscire di senno[20], quando è consumato senza moderazione.
È già in Omero, dunque, la caratteristica del vino di essere *pharmakon*, giovevole o malefico, medicina o veleno, a secondo dell'uso che se ne fa: non solo è sconsigliato bere in eccesso, ma anche bere il vino in purezza, senza miscelarlo con l'acqua. Quest'ultimo comportamento era ritenuto proprio dei barbari, in particolare di Sciti e Traci[21]. Non è un caso che un personaggio come Polifemo, inospitale, che non rispetta gli dei, violento e selvaggio, sia caratterizzato anche dalla pratica di bere vino puro, cosa che lo cataloga come al di fuori di ogni norma e uso sociale[22]. Notiamo anzi in questo episodio un'inversione delle regole dell'ospitalità: il Ciclope inospitale non offre vino, ma lo riceve, ricambiando con la violenza. Mancanza d'ospitalità, ingratitudine e violenza saranno atteggiamenti che gli saranno fatali.

3.- Il simposio in età arcaica e classica

Pur conoscendo la pratica del simposio, Omero non usa mai questo termine, che compare per la prima volta nel VII secolo in Alceo (fr. 70 V) e Focilide (fr. 14 D) e indica un momento ben preciso, successivo al pasto (*deipnon*) e da esso separato da libagioni che i presenti fanno agli dèi e a

(16) S. Nannini, Simposio, in U. Eco (ed.), L'Antichità. Grecia, 2011, pp. 330-357.
(17) Od., VIII, 532-538.
(18) Od., IX, 342-346 e 350-358.
(19) Od., X, 232-239.
(20) Così Eurimaco ad Odisseo, reo di averlo offeso davanti a tutti (Od., XVIII, 380-383), e ugualmente Antinoo, rivolto ad Odisseo, che chiedeva di tentare anch'egli la prova con l'arco (Od., XXI, 285-290,).
(21) Acheo, fr. 9 TFG, Plat., lg 637d-e.
(22) G. Seveso, *Educare all'altro: il rispetto dell'ospite nell'Odissea*, in *Rivista di storia dell'educazione*, n. 2-2017, pp. 259-272.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

Zeus Sotèr.

Il simposio arcaico rappresenta una delle principali occasioni per la declamazione di versi ed è caratterizzato da un preciso rituale, che conosciamo da continui riferimenti degli autori di vari periodi. Tra questi il poeta-filosofo Senofane[23] che ne descrive le diverse fasi in un carme metasimposiale (scritto per il simposio e che descrive il simposio) e il più tardo Ateneo che nei *Deipnosofisti* descrive il banchetto a cui prendono parte trenta sapienti.

Possiamo così ricostruire con buona precisione lo svolgimento di un simposio a partire dal periodo arcaico: dopo il pasto vengono tolte le mense e pulita la sala; quindi, i simposiasti si purificano le mani con acqua lustrale profumata, per poi passare alle libagioni al Buon Genio e agli dei, che avvengono bevendo un sorso di vino puro e versando alcune gocce per terra e intonando, quindi, un peana di buon auspicio per l'andamento della serata. A questo punto si elegge il simposiarca, che ha il compito di stabilire le proporzioni di acqua e vino, il numero dei brindisi che ciascuno è tenuto a fare e, in generale, le regole del simposio. Al centro della sala campeggia un grande cratere, che Senofane definisce come colmo di serenità (v. 4), a significare l'atmosfera che generalmente caratterizza i smposi. Nel cratere il vino viene mescolato con l'acqua, calda d'inverno e fredda d'estate, e da esso i coppieri attingono per riempire l'*oinochoe*, da cui versano il vino nelle coppe dei commensali (*kylikes, skyphoi, kantharoi*).

La miscelatura con l'acqua assume una grande rilevanza, perché funzionale a mantenere un clima di moderazione, in coerenza con l'ideale di medietà proprio della civiltà greca, che porta al rifiuto di ogni eccesso. Essa non serviva solo ad attenuare la gradazione del vino, ma anche a restituirgli fluidità, dal momento che alcuni vini venivano fatti maturare per parecchi anni, subendo così un processo di addensamento. La quantità d'acqua da aggiungere cambiava in base alla qualità del vino e alle attitudini dei commensali. Nei commediografi prevale una proporzione pari di acqua e vino[24], che tuttavia molti autori ritengono ancora eccessiva e tale da condurre addirittura alla pazzia[25]. Bevande con uguali parti di acqua e di vino sono prescritte come medicine e considerate molto forti. Ciononostante, nella commedia non è insolito trovare proporzioni più cariche, dove prevale il vino, con tre parti di acqua e quattro di vino in Efippo[26], due e tre in Filetero[27] e in Menandro[28], o addirittura una e due in Ferecrate[29]. In genere, tuttavia, sono suggerite miscelature in cui l'acqua è in misura maggiore, con rapporti di cinque a due[30], cinque a tre[31], due a uno[32]. Nei Cavalieri di Aristofane, un demagogo blandisce il Demo con una miscela di tre parti di acqua e due di vino (v. 1187), mentre Esiodo raccomandava di mescere tre parti di acqua e una di vino[33].

Le donne non sono ammesse nel simposio, a parte le flautiste, le danzatrici e le etere, che hanno il compito di allietare la serata, dando anche un tocco erotico alla riunione. Durante il simposio i presenti si intrattenevano anche con giochi come il *kottabos*, con la poesia, con la conversazione su un argomento proposto dal simposiarca: bere vino, oltre a rappresentare un piacere di per sé, è fondamentale per lo svolgimento del

(23) Senofane, fr. 1, 1-12. Ateneo, *Deipnosofisti*.
(24) Aristofane, Pl. 1132, Alessi, fr. 59, Senarco, fr. 9 K.-A.
(25) Cratino, fr. 196 K.-A., Archippo, fr. 2 K.-A.
(26) Fr. 8 K.-A.
(27) Fr. 15 K.-A.
(28) III 8 Kock.
(29) Fr. 76 K.-A.
(30) Ateneo, X 426e; Eupoli, fr. 6 K.-A.; Plut., Mor. 657b-d.
(31) Plut., Mor. 657c.
(32) Anacreonte, fr. 24 y 33 Gentili.
(33) Es., Op. 596.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

simposio, perché spinge i partecipanti a intervenire, a superare le inibizioni e rende l'atmosfera cordiale e allegra.
Anche riguardo alla quantità di vino da consumare gli autori antichi raccomandano misura: già in Omero bere troppo fa perdere il decoro e spinge ad agire come non si vorrebbe (Od., XIV 463-466). Secondo il commediografo del IV sec. a.C. Eubulo, citato da Ateneo (*Deipn*., II 36c), era lo stesso dio del vino Dioniso a stabilire la giusta quantità di vino da bere:

«Per gli uomini assennati io mescolo tre crateri.
Il primo che essi bevono è per la salute
Il secondo per il piacere e il desiderio
Il terzo per il sonno.
Bevuto questo i saggi convitati si accingono a tornare a casa.
Il quarto cratere non appartiene più alla
nostra influenza ma alla violenza,
il quinto al frastuono,
il sesto alla processione bacchica,
il settimo agli occhi pesti,
l'ottavo per il testimone d'accusa,
il nono per la collera,
il decimo per far uscire di senno»[34].

La moderazione è dunque necessaria per godere appieno delle qualità benefiche del vino, che fa dimenticare gli affanni quotidiani, cura i mali dell'animo (Alceo, fr. 335 e 346; Euripide, Bacc., 280-283, 421-422, 772) porta non solo allegria, ma addirittura saggezza e facilità ad imparare (Cheremone, fr. 15 TGF).
Il simposio va avanti per tutta la notte e si conclude, in genere, quando i simposiasti ormai ebbri escono all'aperto formando un *komos*, un corteo dionisiaco nel quale si comportano da seguaci invasati del dio del vino.
Le regole dello svolgimento del simposio restano le stesse anche in età classica. Ciò che cambia è la finalità che caratterizza il gruppo che si riunisce: in età arcaica si tratta di aristocratici che perseguono finalità politiche legate al controllo del potere cittadino. Il simposio è, pertanto, un momento di grande rilevanza sociale, che rinsalda i rapporti all'interno di un'eteria e che dà modo anche ai più giovani di ascoltare le conversazioni degli adulti ed apprendere il sistema di valori propri del gruppo aristocratico di riferimento. La tematica politica è dunque prevalente anche nelle composizioni poetiche scritte per il simposio. In età classica, viceversa, la situazione è mutata: non è più il periodo delle lotte interne alle *poleis*, ma quello della politica "estera" e delle coalizioni. Non che il tema politico sia assente, ma in genere, i simposi sono diventati riunioni tra gruppi di amici, non necessariamente della stessa classe sociale, che vogliono trascorrere tempo bevendo insieme, ascoltando le suonatrici di flauto, dialogando su argomenti filosofici, come avviene nel Simposio platonico.
A indicare, in qualche modo, il passaggio a questa fase può valere il carme metasimposiale di Senofane che abbiamo già citato e che, nella sua seconda parte, propone un nuovo tipo di simposio dove, accanto al tradizionale richiamo alla moderazione, vi è il rifiuto di motivi fondati sulle guerre, sulla violenza o sulle lotte cittadine. Il riferimento alle cose eccellenti rivelate da chi ha bevuto sembra aprire la strada ai temi filosofici, come avviene ad es., nel Simposio di Platone ed escludere, *ex silentio*, i temi poetici dell'eros o dell'invettiva:

«… non è un eccesso bere tal quantità che la potresti reggere
e a casa giungere senza sostegno di servo, se non sei troppo vecchio.
Degli uomini da lodare è chi dopo aver bevuto eccellenti cose rivela,
siccome è a lui memoria e per la virtù tensione,
senza che tratti pugne di Titani, né di Giganti
(e) di Centauri neppure, finzioni delle passate genti,
o violente sedizioni, in cui niente c'è di vantaggioso;
(ma) sempre degli dèi aver preoccupazione, vale.» (fr. 1, vv. 17-24).

([34]) L'edizione consultata è quella di L. Canfora, Ateneo: *I Deipnosofisti. I dotti a banchetto*, Roma 2001.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

4.- Vino e simposio nella letteratura greca: da Alceo ad Anacreonte a Platone

Sotto l'aspetto letterario, come si ricordava, il simposio rappresenta l'occasione per cui i poeti lirici compongono versi sugli argomenti più disparati, dalle esortazioni all'eroismo, dall'invettiva all'amore, dall'encomio alla politica[35]. Presentiamo qui una veloce antologia di alcuni lirici particolarmente legati al tema simposiale, segnatamente Alceo e Anacreonte[36], scegliendo alcuni luoghi in cui è il vino ad essere protagonista, per poi concludere con un accenno al simposio di Platone.
Di Alceo, si può affermare che tutto il *corpus* è poesia simposiale, scritta per essere cantata durante il simposio, con una tematica eminentemente politica, volta a rafforzare la coesione e l'identità della sua parte e a screditare gli avversari. Detto questo, Alceo tratta anche altri temi e il vino appare spesso nella sua poetica, a volte anche intrecciato ai temi politici come quando invita a festeggiare per la morte del tiranno Mirsilo, con versi resi celebri dall'imitazione oraziana del *Nunc est bibendum*:

«Ora bisogna che ognuno si ubriachi e senza freno
beva, poiché Mirsilo è morto» (fr. 322 Voigt)

In una dimensione metasimposiale si collocano altri inviti al bere, in quanto occasione di canto e riflessione: bere per allontanare i mali dell'animo[37], bere per accettare con serenità il ritmo della vita:

«Melanippo, ubriacati con me.
Sceso di là dei gorghi di Acheronte, oltre il varco,
rivedrai questa luce chiara? tu lo credi?
Lascia, non sognare.
…
Ora, quale che sia la sorte, a noi s'addice
bere…» (*fr. 38a Voigt*).

Il primo e l'ultimo verso riportano alla situazione reale del simposio, che è in sé una finzione letteraria, destinata a essere riutilizzata. Nello stesso senso andranno interpretati i frammenti con l'invito a bere per combattere il freddo[38], ma anche il caldo[39]. Non siamo davanti a un poeta beone che cerca pretesti per bere, come insinuava già in antico Ateneo (*Deipn.*, X 430 a); è ancora una volta l'occasione del simposio a fornire una chiave interpretativa: Alceo semplicemente preparava i suoi versi con situazioni tipiche e li eseguiva nel momento in cui se ne presentava l'occasione[40].
Ancora, Alceo ci dice che grazie al vino riusciamo a guardare dentro l'uomo (fr. 333) e in un altro frammento accosta al vino la verità, dato che bere scioglie la lingua e aiuta a esprimere il proprio pensiero senza maschere:

«È specchio il vino agli uomini.
Vino, o fanciullo caro, e verità» (fr. 366 Voigt).

In Alceo è anche presente il motivo dell'infrazione delle regole del simposio, come quando esorta a bere prima che scenda la sera:

«Beviamo, perché aspettare le lucerne? Del giorno non resta che un dito.
Prendi, ragazzo, le coppe grandi e variopinte,

(35) Sembra anzi che il simposio sia il luogo per cui è stata composta tutta la poesia monodica arcaica. Cfr. L.E. Rossi, *Letteratura Greca*, Firenze 1995, p. 89.
(36) Come si ricordava, tutti i poeti lirici scrivono perché i loro versi siano recitati nel simposio. Qui ci limitiamo a prendere in considerazione i versi in cui il vino assume un significato nell'economia del componimento.
(37) «Non bisogna abbandonare l'animo alle pene: / non ci guadagneremo nulla a tormentarci, / o Bicchis. No, la medicina migliore / è farci portar vino e ubriacarci» (fr. 335 Voigt).
(38) «Sconfiggi questa tempesta aggiungendo / fuoco e mescendo senza risparmio / vino dolce e intorno alla tempia / (poni) una soffice sciarpa» (fr. 338 Voigt).
(39) *Bagna i polmoni di vino! L'astro compie il suo giro, / la stagione è opprimente e tutto ha sete per la calura, / e dalle fronde frinisce dolce la cicala* (fr. 347 Voigt).
(40) In questo senso W. Rösler, *Dichter und Gruppe*, Monaco 1980, pp. 242 ss.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

il grande figlio di Semele e di Zeus ha dato agli uomini il vino
che fa dimenticare il dolore, versa, mescolando una parte con due
piene sino all'orlo, e una coppa l'altra
spinga» (fr. 346 Voigt).

Ma una più grave infrazione delle regole è quella che lo stesso Alceo sembra attribuire ai suoi avversari, che bevono in pieno giorno, si ubriacano tutta la notte, con personaggi sciocchi e indegni, ciò che permette di riaffermare per contrasto l'autentico codice simposiale[41].
Tanti altri autori arcaici scrivono per il simposio, affrontando temi di etica civile, ma anche più frivoli e quotidiani, tra i quali naturalmente ha un posto di rilievo l'eros. In Anacreonte vi è, anzi, un rifiuto delle tematiche politiche e di guerra, per accostarsi a toni leggeri. In questo caso va tenuto presente che l'autore risponde a un committente, il tiranno Policrate, che gli chiede una poesia di intrattenimento. Ed egli dichiara esplicitamente di voler bandire dal simposio discorsi violenti per lasciare spazio all'amore e alle Muse[42], temi che canta con grazia e, insieme, con un certo gusto per la sorpresa:

«Ragazzo, porta acqua, vino e ghirlande di fiori:
voglio fare a pugni con Eros» (fr. 396 PMG).

o nella preghiera a Dioniso di fr. 357 PMG, invocato per convincere il giovane Cleobulo ad accettare il suo amore. Qui la sorpresa per chi ascolta è l'inversione dei ruoli divini: non è al dio dell'amore, né ad Afrodite che si rivolge il poeta perché siano esauditi i suoi desideri erotici, ma al dio del vino e del simposio.
Ancora, Anacreonte richiama al giusto modo di bere in due gruppi di versi che segnano un'opposizione tra il simposio dei barbari, abituati a bere d'un fiato, e quello greco, dove si sorseggia vino tra i canti.

«Suvvia, o ragazzo, portaci
un orcio, perché d'un fiato
io beva, dieci parti versando
d'acqua e cinque di vino,
affinché sfrenatamente
di nuovo io possa baccheggiare.

Suvvia, di nuovo non più così
con chiasso e urla
la bevuta scitica col vino
pratichiamo, ma fra bei
canti sorseggiando!» (fr. 356 PMG).

E il tema del vino fa capolino, di tanto in tanto, tra i versi di altri poeti, anche in maniera atipica. Così Archiloco invita un inserviente ad improvvisare una sorta di simposio sulla nave, tra i marinai di sentinella[43]; Ipponatte, abituato anche lui a rovesciare l'epos, descrive un contesto più triviale in cui una ragazza, Arete, beve dal secchio della mungitura perché il ragazzo che era con lei, cadendo, le aveva distrutto la coppa[44].
La letteratura simposiale non è, però, soltanto in versi. Se i lirici compongono per il simposio, questo diventa in età classica e lo sarà anche dopo, l'ambientazione ideale per alcune opere di autori come Platone, Senofonte, Plutarco, Luciano.
La più importante di queste opere è senz'altro il Simposio di Platone, uno dei dialoghi più famosi del grande filosofo, che descrive un simposio rispettoso delle regole arcaiche, che si svolge in un'atmosfera serena, dove i simposiasti, filosofi, letterati, politici discutono della natura di Eros. Non è questa la sede, naturalmente, ed esula

(41) Sembra questa l'interpretazione preferibile dei frr. 70-72 Voigt, peraltro lacunosi. Vedi anche, in senso un po' diverso, G. Lentini, *I simposi del tiranno. Sui frr. 70-72 V. di Alceo*, in *Zeitschrift für Papyrologie und Epigraphik* , CXXXIX, 2002, pp. 3-18.
(42) «Non mi è caro chi presso il cratere ricolmo bevendo / narra i tumulti le risse le lagrimose guerre, / ma solo chi d'Afrodite e delle Muse insieme / i bei doni associando canta l'amabile gioia» (fr. 2 West)
(43) «Suvvia, con la grande coppa fra i banchi della nave veloce / tu passa e stura gli orci panciuti / e vino rosso attingi sino alla feccia: neppure noi / ce la faremo a star sobri, in questo turno di guardia» (fr. 4, 5-8 West).
(44) «… dal secchio bevendo; lei non aveva / una coppa: il ragazzo cadendo l'aveva fracassata in terra» (fr. 13 West).

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

dalle nostre competenze, affrontare i temi trattati nell'opera, ma ci limitiamo a sottolineare velocemente alcuni passaggi in cui il vino gioca un suo ruolo, per quanto secondario, anche ai fini della ricerca della verità.
Prima dell'inizio dei discorsi dei presenti viene proposta una moderazione nel bere, poiché i presenti erano reduci dalla festa della sera prima, dove si erano ubriacati; si decide dunque che ciascuno beva secondo il suo gusto.
Anche in questo brano (dove, per inciso, notiamo il rispetto del rituale, con il passaggio dal banchetto al simposio segnato dalle libagioni e dall'intonazione di inni al dio) vi è la condanna di ogni eccesso, che assume però una particolare rilevanza. Platone la rende ancora più efficace facendola pronunziare a Erissimaco, un medico; dunque, una persona qualificata a pronunciarsi sull'argomento, che sentenzia che l'ubriacarsi è cosa dannosa per gli uomini.

«… poiché mi pare che nessuno dei presenti sia ben disposto a bere molto vino, forse dovrei riuscirvi meno spiacevole se, parlando intorno all'ubriacarsi, io espongo la verità qual è. A me infatti, come penso, questo è apparso chiaro dalla pratica con la medicina, che l'ubriacarsi è cosa dannosa per gli uomini. Né io di mia spontanea volontà vorrei trovarmi troppo avanti nel bere, né lo consiglierei a un altro, specialmente se ha gozzovigliato anche il giorno precedente». «Certamente», disse interrompendolo Fedro di Mirrinunte: «io son sempre abituato a darti ascolto, specialmente quando tratti di medicina: e ora lo faranno anche gli altri, se vorranno decidere per il bene». Udendo queste considerazioni tutti concordarono di fare la riunione in quella circostanza senza ubriacature, ma che bevessero, così, a loro gusto» (Pl., Simposio, 176 c-e)

Il motivo per cui Platone vuole sottolineare con forza un concetto tradizionale dipende dal fatto che, nel suo tempo e nella sua città, il simposio ha subito un processo di degrado. Pur mantenendo il rituale del simposio arcaico, si è ridotto a una ricerca di piacere e sensualità fine a sé stessa, priva di ogni significato pedagogico. Più volte nelle sue opere il commediografo Aristofane, che peraltro Platone fa partecipare al suo simposio, si scaglia contro i giovani ateniesi, che portano avanti un'esistenza inutile e dispendiosa, essendo dediti al vino bevuto senza freni[45]. Platone affronta l'argomento nei primi due libri delle Leggi, dove implicitamente riconosce quanto affermato da Aristofane, senza però condannare la pratica simposiale, che va, però, opportunamente regolata entro i giusti limiti. Attraverso l'educazione alla temperanza, il simposio potrà tornare ad essere una consuetudine dalla grande importanza pedagogica per la *polis*.
Anche qui, dunque, Platone vuol ribadire la necessità di moderazione, che permette di mantenere l'atmosfera conviviale nei giusti limiti, ma anche di affrontare argomenti filosofici con la necessaria lucidità.
Dopo i discorsi dei presenti, un altro riferimento al vino è fatto da Alcibiade, che nel frattempo si è reso protagonista di un'irruzione comastica nel simposio, a serata inoltrata. Egli, già ubriaco, e che invita i presenti a bere, sottolinea che proprio la sua ebbrezza lo porta ad essere sincero[46].

«Fino a questo punto il mio racconto potrebbe riferirsi a chiunque, ma certo non mi ascoltereste narrare il

([45]) Aristofane arriva ad imputare la causa della guerra del Peloponneso a un gruppo di giovani che si ubriacano in un simposio (Acarnesi, vv. 523-528); definisce l'amore per il vino la principale malattia di questa "gente per bene" (Vespe, vv. 79-80); fa dire al Discorso ingiusto che l'essere saggi priva i giovani di tanti piaceri: ragazzi, donne, cottabo, banchetti, bevute, risate (Nuvole, vv. 1071-1074). La presenza di Aristofane al simposio platonico appare già di per sé significativa, sia perché riabilita di per sé la pratica, sia perché è notoriamente avversario di Socrate, cosa che fa risaltare il clima armonioso della serata.
([46]) Plat. Symp., 217 e. Alcibiade afferma che il vino, con o senza fanciulli, è veritiero, mettendo insieme l'espressione che abbiamo già citato di Alceo, vino e verità, con quella legata alla tradizione per cui "vino e fanciulli sono veritieri". Il motivo ricorre più volte anche in altri autori: secondo Teognide "di un uomo il vino rivela il pensiero", mentre Senofonte, nel suo Simposio, fa dire a Socrate di parlare in modo ardito perché stimolato dal bere e dall'amore (VIII, 24). Cfr. Platone. *Simposio*. Introduzione, traduzione e note di R. De Luca, Scandicci 1982, pp. 78-79, nota 83.

rivista di diritto alimentare
www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]
Anno XVI, numero 4 · Ottobre-Dicembre 2022

seguito se, in primo luogo, come si suol dire, non fosse che "il vino, con o senza fanciulli, è veritiero"» (Pl. Simposio, 217 e)

Si tratta di una sincerità che è, naturalmente, cosa diversa dalla verità filosofica ricercata da Platone, ma che può aiutare ad illuminare quella verità, perché bevendo si abbassano le difese, si scioglie la lingua e si esprime il proprio pensiero senza maschere. E Alcibiade confessa, sotto l'effetto del vino, il turbamento che Socrate gli provoca. Nel suo articolato discorso di elogio verso Socrate sembra meglio chiarirsi la natura dell'eros. Indirettamente, anche questo è merito del vino, oltre che della successiva risposta di Socrate: l'amore fa parte della natura umana e anche il sentimento più nobile non può essere slegato dalla fisicità del corpo. Ma solo la virtù del filosofo riesce a tenere insieme corpo e anima, attraverso l'eros[47].

ABSTRACT

In questo lavoro si delineano sinteticamente i principali significati connessi con il tema del vino nell'antica Grecia, a partire dalla letteratura. I versi e gli scritti degli autori antichi greci sono ricchi di riferimenti al vino, già a partire dai poemi omerici, e al simposio, che rappresentava la principale occasione per il consumo della bevanda e, insieme, per la declamazione di versi. Viene descritta l'evoluzione nel tempo di questa forma di riunione conviviale, che segue un rituale ben preciso e che assume una grande rilevanza sotto l'aspetto sociale, politico e pedagogico. Quindi, attraverso l'esame di alcuni luoghi letterari – limitatamente ad alcune voci significative sul tema, in particolare Alceo e Anacreonte tra i lirici, Platone, tra gli scrittori in prosa – si evidenziano la centralità del vino e i valori che esso veicola, quali l'ospitalità, il rispetto della divinità, la moderazione e mancanza di eccesso, tutti assolutamente caratteristici della cultura greca.

In this work I summarize synthetically the main meanings associated with the theme of wine in the ancient Greece, based on the literature. Verses and writings of the ancient greek authors are rich in references to wine already from the Homeric poems. The symposium was the main occasion for the consumption of the beverage and also for the declamation of verses. I describe the evolution over time of this form of convivial meeting that follows a very precise ritual and is of great social, political and educational importance. Then, through the examination of some literary places – limited to some significant items on the subject, particularly Alcaeus and Anacreon among lyric poets, Plato among the writers in prose – the centrality of wine and the values it conveys are highlighted, such as hospitality, respect for divinity, moderation and lack of excess, all absolutely characteristic of Greek culture.

□

([47]) Ivi, pp. LXIV-LXV.