

I GEORGOFILI

Quaderni

2011-VII



TRACCIABILITÀ ED ETICHETTATURA DEGLI ALIMENTI.
PARTECIPAZIONE E SICUREZZA

Firenze, 4 ottobre 2011



EDIZIONI POLISTAMPA

Con il contributo di



ENTE CASSA DI RISPARMIO DI FIRENZE

Copyright © 2012
Accademia dei Georgofili
Firenze
<http://www.georgofili.it>

Proprietà letteraria riservata

Supplemento a «I Georgofili. Atti della Accademia dei Georgofili»
Anno 2011 - Serie VIII - Vol. 8 (187° dall'inizio)

Direttore responsabile: Paolo Nanni

Edizioni Polistampa
Via Livorno, 8/32 - 50142 Firenze
Tel. 055 737871 (15 linee)
info@polistampa.com - www.polistampa.com
Sede legale: Via Santa Maria, 27/r - 50125 Firenze

ISBN 978-88-596-1165-3

Servizi redazionali, grafica e impaginazione
SOCIETÀ EDITRICE FIORENTINA

INDICE

FRANCO SOTTE	
<i>Preferenze dei consumatori e legami sistemici nell'agroalimentare</i>	7
SEBASTIANO RIZZIOLI	
<i>Tracciabilità ed etichettatura degli alimenti: la legge n. 4/2011</i>	17
PAOLO BORGHI	
<i>L'origine dei prodotti alimentari nell'accordo TRIPS</i>	31
FERDINANDO ALBISINNI	
<i>Il nuovo Regolamento UE sull'informazione ai consumatori</i>	55
LUIGI COSTATO	
<i>Le etichette alimentari nel nuovo regolamento 1169/2011</i>	69

FRANCO SOTTE*

Preferenze dei consumatori e legami sistemici nell'agroalimentare

IL MODELLO "DAL CAMPO ALLA TAVOLA"

From farm to fork, dal campo alla tavola, è un'espressione frequentemente utilizzata. Essa è ripresa nella definizione della strategia nell'agro-alimentare dell'Unione Europea. La *European Food Safety Authority* (EFSA) esplicitamente nel suo sito usa questa espressione. Essa è comunemente accettata. Ad essa sono riconducibili tanti ricorrenti riferimenti nel dibattito e nelle politiche: il "modello agricolo europeo" di Agenda 2000, i richiami alla multifunzionalità, cioè la domanda non solo di beni materiali privati ma anche di beni pubblici all'agricoltura, gli atti normativi relativi a tradizione, tipicità, naturalità, denominazioni geografiche, l'impegno per l'agricoltura biologica o *ogm free*, la vendita diretta, la riscoperta del rurale.

Corrado Barberis in un recente libro usa l'espressione «rivincita delle campagne». Essa è testimoniata dal successo degli agriturismi, come forma alternativa di turismo rispetto a quelle più tradizionali, o l'auto-produzione alimentare e l'autoconsumo. Poi all'espressione *from farm to fork* si collegano gli aspetti etici, e tutte le forme di diversificazione in atto. È questo certamente un modello che ha anche successo mediatico e di massa: a esso si richiamano fenomeni come *Slow food*, il Salone del gusto, *Terra Madre*, *Eataly* "*the world biggest food & wine market*". Ad esso si collegano anche il successo della dieta mediterranea, dell'*Italian food culture*, di *Academia Barilla*, delle vendite di prodotti alimentari a "chilometro zero", della "Filiera agricola tutta italiana" di Coldiretti. Al modello *from farm to fork* si collega anche la domanda di tracciamento dei prodotti alimentari e la reazione mediatica ai ricorrenti scandali alimentari.

* Università Politecnica delle Marche, Ancona; Direttore di *Agriregionieuropa*

È anche vero che questo modello presume comunque un particolare consumatore: benestante, colto, informato, ecologista, etico, che ha tempo a disposizione, che ha anche un atteggiamento volontaristico.

DAI BISOGNI AI DESIDERI

A questo sistema si contrappone quello che, per assonanza, chiameremo *from lab&brand to fork* (dal laboratorio e dalla marca alla tavola). Il modello è guidato dalle grandi multinazionali agro-alimentari o della distribuzione. Questo sistema origina dal passaggio, come dicono gli esperti dei consumi, dai *needs* ai *wants*: i *needs* sono i bisogni materiali, quantitativi, fisici, tangibili. Di un vino, in passato, si magnificava la gradazione, le sue calorie in sostanza. Oggi è diverso: si cercano altre caratteristiche. Così tutti i prodotti alimentari erano facilmente descrivibili. L'agricoltura era monodimensionale, produceva solo prodotti agricoli che tutti conoscevano e avrebbero potuto descrivere le modalità per ottenerli. La consistenza quantitativa di questi prodotti faceva sì che i loro consumi fossero finiti. In economia si parla per i beni primari di saturazione del bisogno, e la cosiddetta "legge di Engel" spiega a riguardo che, quando il reddito aumenta, la spesa alimentare cresce meno che proporzionalmente. Con la conseguenza che, man mano che lo sviluppo procede, sempre meno occupati servono per sfamare la popolazione. La quota di mercato dell'agricoltura si restringe. In queste circostanze la concorrenza è soprattutto dal lato dei costi: basti ricordare come, in passato, l'innalzamento delle rese unitarie fosse importante per gli agricoltori. Ottenere un quintale in più di grano a ettaro era motivo di orgoglio. La maggiore resa consentiva un abbassamento dei costi unitari e quindi la possibilità di migliorare la propria capacità competitiva. Anche a scapito della qualità, e ciò induceva un atteggiamento di diffidenza del consumatore rispetto alla tecnologia.

Ma a un certo punto non sono più i bisogni (i *needs*), ma i desideri (i *wants*), a guidare i consumatori. I desideri innanzitutto sono qualitativi, immateriali. Tanto che in una bottiglia, il vino rappresenta solo il 40% del valore. Il resto è prevalentemente immateriale: la forma della bottiglia, l'etichetta, il marketing, l'immagine e il racconto. È questo, tutto il resto oltre il vino, che genera il valore, più che la fisicità del vino stesso. Il vino è il presupposto del valore, ma il valore viene catturato attraverso l'aggiunta di servizi immateriali. Tutta la multidimensionalità della percezione è qui coinvolta. Mentre la soglia della sensibilità si allarga, si estende in tante direzioni. I bisogni diventano complessi, non più facilmente descrivibili, tendenzialmente infi-

niti, al punto che aggiungendo servizi agli alimenti si può sfuggire anche ai condizionamenti della legge di Engel.

Così, mentre il consumo dell'alimento è sempre soggetto alle regole della saturazione del bisogno (fisico), nessun limite è posto ai servizi a esso aggiunti: di questi ne possiamo consumare senza limiti, e questo spinge lo sforzo innovativo verso processi, prodotti e servizi aggiunti all'alimento diversificati e alla sua personalizzazione. Questo è un passaggio epocale. Non è più il prodotto fisico (l'alimento) ma i driver del comportamento dei consumatori sono i servizi aggiunti e la soddisfazione che essi sollecitano. Si attiva la sfera emotiva. Se un tempo l'alimento era apprezzato dal palato, o ancora prima, dalle sue caratteristiche energetiche, adesso sono anche gli altri sensi a giocare un ruolo fondamentale. Nei buffet che di solito si organizzano in un convegno come questo, si consumano per primi gli alimenti esteticamente più invitanti, e che non ungono le mani. Così anche l'olfatto e l'udito sono sollecitati, anche perché non si compera più soltanto il prodotto alimentare ma anche il contesto nel quale il prodotto alimentare è venduto: la confezione, il *packaging*, l'accoglienza del luogo di acquisto, le modalità di consumo al ristorante o al bar o nella mensa, seduti o in piedi, con le posate o direttamente con le mani, in fretta o con calma, nella convivialità o con l'accompagnamento musicale, ecc. Al punto che si è coniato il termine *eatertainment*, come sintesi di alimentazione e intrattenimento. D'altra parte il successo della formula del supermercato si spiega anche con il clima da "nuova piazza" dove ci si incontra, si discute, si fanno esperienze e conoscenze, oltre che la spesa. Poi entrano in gioco le emozioni a selezionare a dare rilevanza agli *intangibles*: la paura di ammalarsi sbagliando alimentazione conduce a un atteggiamento schizofrenico nei confronti degli alimenti (come testimoniato dalle reazioni della domanda agli annunci a volte falsi o esagerati di scandali alimentari) e qui fondamentale è il ruolo dei media e della pubblicità.

L'AFFERMARSI DEL MODELLO "FROM LAB&BRAND TO FORK"

Da qui emergono gli stili di vita e di consumo e le tante complesse sfaccettature del consumo di alimenti, anche perché consumatori diversi considerano attributi diversi come espressione della qualità, esprimendo quindi diversità di opinioni e atteggiamenti nei confronti di cosa sia la qualità. D'altra parte, consumatori diversi attribuiscono significati diversi agli stessi attributi di qualità.

La verità è che ogni consumatore adotta comportamenti complessi e contraddittori tanto che più stili di vita si integrano e confliggono nello stesso in-

dividuo. Vogliamo, nello stesso tempo, curare la salute, ma anche assecondare i nostri gusti, quindi un giorno mangiamo tre salsicce e il successivo adottiamo un atteggiamento salutistico. Nello stesso tempo, riguardo ai tempi, adottiamo sia scelte da *slow food* ma anche da *fast food* a seconda delle circostanze. Il problema della qualità si coniuga con il momento e le esigenze specifiche del consumatore, e chiaramente tempi lenti e veloci si intrecciano nella nostra vita e quindi anche nella nostra esperienza alimentare. Poi ci sono gli aspetti culturali, che un giorno ci orientano verso la tradizione (il locale) e un altro verso la scoperta (l'esotico). Un giorno, in altre parole, è "la storia" a muoverci verso il cibo della nostra cultura e delle nostre radici, l'altro è "la geografica" a orientarci verso cibi di altre culture come il *cuscus* o il *kebab*. Tutto questo è bilanciato da un altro *driver*: quello del portafoglio tra spendere e risparmiare. Tutto questo spiega quanto sia difficile classificare i consumatori.

Verso il modello *from lab&brand to fork* spingono infine anche i *must*, gli attributi della qualità che si sono talmente imposti da diventare obbligatori e di conseguenza nulli dal punto di vista della preferenza dei consumatori. "Buono" ad esempio non è più una qualità perché un prodotto *deve* essere buono comunque. Lo stesso vale per "sano", "bello" e "comodo".

IL RAPPORTO CON LA TECNOLOGIA NEGLI ALIMENTI: DA DIFFIDENZA A FIDUCIA

Su questi cambiamenti si misura il successo del modello *from lab&brand to fork*. Anche perché è cambiato l'atteggiamento del consumatore verso il progresso tecnico e l'innovazione nell'alimentare. In passato, come accennato, il consumatore era "tecno-diffidente". La prevalenza del modello di produzione tayloristico-fordista, con pochi prodotti e produzioni standardizzate e massificate, insospettiva i consumatori. Ma oggi la tecnologia può risolvere problemi sanitari come il diabete, problemi salutistici come il colesterolo, problemi dietetici come l'obesità, problemi estetici come la cellulite, problemi pratici come la deperibilità dei prodotti. Insomma, la tecnologia oggi (guidata da quella che è stata chiamata la "convergenza NBIC": tra nanotecnologie, biotecnologie, informatica e scienze cognitive) ha altre possibilità, diverse da quelle della massificazione e dei consumi.

Affrontiamo ora il tema del *brand*. Mentre un tempo era chiara la connessione tra alimenti e agricoltura, anche in relazione alla frequenza e pervasività dell'esperienza agricola diretta o indiretta di tanti consumatori, oggi la relazione tra prodotto agricolo e prodotto alimentare è incerta, spesso del tutto ignota. Sia perché la relazione e i contatti tra consumatori/cittadini e agricol-

tura si sono indeboliti. Sia perché le scelte alimentari sono mediate da termini scientifici: colesterolo, fibre, vitamine, grassi, antiossidanti, amido, zuccheri, radicali liberi. Pochi sanno precisamente di cosa si tratti e quali siano le implicazioni sulla salute, Ma la pubblicità proprio su questi aspetti si concentra, molto più che sulla connessione con l'agricoltura. Da qui l'affermazione dei *brand*: Actimel, Activia, Danito, ViviGi, Multicentrum select, Kilocal, Yakult, Fibresse, Cruscam, Alixir. Si prenda ad esempio lo yogurt: per molti consumatori, guidati nelle proprie scelte dalla marca, non è irrilevante una dicitura quale: "prodotto da vacche allevate in agricoltura biologica", ma anche il termine "yogurt" è superfluo. È così che si spezza quel legame (culturale innanzitutto) che legava in passato l'agricoltura alla tavola. Negli Stati Uniti si producono ogni anno dai 13.000 ai 22.000 nuovi prodotti alimentari. Essi si differenziano a volte per la sostanza, altre volte per il *packaging*, per l'etichetta, per la modalità di consumo. Le innovazioni sono di tipo incrementale e riguardano la presentazione del prodotto, la logistica, il formato, e così via.

Si assiste a una rapida convergenza fra agroalimentare e settore farmaceutico per le naturali "economie di scopo" tra questi settori. Naturalmente ci sono altri *driver* che muovono in questa stessa direzione, la Gdo, la globalizzazione dei consumi, certamente anche la crisi economica. Quest'ultima cambierà i nostri modi di consumare e porterà altre persone a preferire i prodotti che anche noi utilizziamo, alterando quindi la domanda e l'offerta, e i prezzi naturalmente.

SISTEMI AGRO-ALIMENTARI E SICUREZZA DEL CONSUMATORE

Un aspetto particolarmente importante nella contrapposizione tra i due sistemi *from farm to fork* e *from lab&brand to fork* riguarda la ricerca di sicurezza. Si associa generalmente al primo sistema una maggiore attenzione all'aspetto della sicurezza, che al secondo. Ma questo non è assolutamente giustificato. È evidente che il tracciamento del prodotto, tipico del primo modello, aumenti la sicurezza del consumatore. Ma non in assoluto. La sicurezza in quel caso è affidata al sistema giuridico amministrativo, di controllo e di sanzione, nonché alla prevenzione contro il *free riding*. È evidente che quando migliaia sono i produttori il *free riding* di singoli produttori può consentire loro di lucrare il maggior profitto derivante dalla garanzia senza sopportare i costi aggiuntivi che a essa si collegano.

Nel sistema *from farm to fork* dunque, la sicurezza dipende dalla legge dello Stato e dalla capacità di *law enforcement*, dal *government* e dalla *governance*

della filiera e del mercato. Nel sistema *from lab&brand to fork* è invece la legge del profitto a garantire sicurezza. La garanzia sta nella marca stessa. Si pensi alla Coca Cola. Tale impresa non ha mai tracciato i suoi componenti e anzi ha tenuto segreta la stessa formula della bevanda. In questo caso è stata la legge del profitto a rendere la garanzia potentissima, perché Coca Cola sa benissimo, e così i consumatori, che il danno economico e soprattutto di immagine che deriverebbe da uno scandalo alimentare sarebbe talmente elevato da indurre la multinazionale, per la sua stessa convenienza, a curare che i controlli siano efficienti e sicuri.

QUALE SISTEMA PREVARRÀ?

Probabilmente nessuno dei due sistemi *from farm to fork* o *from lab&brand to fork* prevarrà sull'altro. Entrambi rispondono a sollecitazioni e bisogni che i consumatori presentano nella loro complessa e contraddittoria scelta tra tempi brevi e lunghi, tra edonismo e salute, tra prezzi alti e bassi, e così via. Dal punto di vista dei mercati alimentari non contano tanto i comportamenti desiderati, quelli saltuari o quelli di *elite* di consumatori e di nicchie di produttori. Per dirla con un'espressione sintetica, "non conta quello che si mangia tra Natale e Capodanno, ma tra Capodanno e Natale". Contano i comportamenti delle masse di consumatori nell'arco dell'anno. Si può pure andare nel ristorante da 150 euro a persona per una particolare festa e bere un Barolo da 30 euro, ma quello non è lo standard. Lo standard è il supermercato. E i supermercati hanno un loro modello che non corrisponde al *from farm to fork* come la politica, la retorica, i *mass media* e la moda spesso vorrebbero evidenziare. È possibile anche che i modelli convergano, certamente il *lab&brand to fork* insidia anche le roccaforti del *from farm to fork*, come dimostrano i dati sull'obesità infantile nella fascia 7-11 anni, molto più alta in Italia, Grecia e Spagna (tipici paesi da dieta mediterranea) che in tutto il resto di Europa e negli Stati Uniti d'America. Indubbiamente il secondo modello sta guadagnando spazio.

QUALI LE IMPLICAZIONI?

Un sistema *from farm to fork* è evidentemente un sistema integrato dall'azienda agricola alla trasformazione industriale al commercio fino al consumatore. Nel modello *lab&brand to fork* una parte del sistema può isolarsi dall'agricol-

tura e agire indipendentemente da essa. Il rischio è che si rompano i legami di sistema. Sono i legami sistemici che spingono l'agricoltore a investire nella selezione delle sue vacche alla ricerca della qualità. Per essere spinto a investire egli deve essere sicuro che anche venti anni dopo il suo investimento iniziale ci sarà una Granarolo o una Parmalat pronte a valorizzare il suo prodotto. Un agricoltore investe per il lungo periodo e la sua motivazione si fonda sulla sicurezza che nel futuro troverà chi gli compra e valorizza i prodotti e ogni suo sforzo verso la qualità sarà premiato. Se questo legame si rompe o si indebolisce, c'è il rischio che si attenui fino a spezzarsi la convergenza di interessi, la *bilateral dependency* lungo la filiera. Quella condizione che rende compratore e venditore cooperatori nella filiera, pure se antagonisti nel prezzo di vendita/acquisto.

Per questi motivi, se prevale il modello *lab&brand to fork*, ci sono più rischi e meno garanzie di sistema e i produttori sono spinti ad adottare strategie meno di lungo termine e più speculative. Se anche gli agricoltori si comportassero da *free rider*, salterebbero i presupposti per produrre qualità e trovare convenienza nell'integrazione che si fonda su tempi lunghi, sulla fiducia che costruisce con il tempo, sulla continuità del rapporto fra i produttori lungo la filiera. I produttori agricoli rischierebbero di ridursi da agenti della qualità a produttori generici di prodotti grezzi per un mercato completamente dominato all'esterno, eterodiretto.

VANTAGGI E SVANTAGGI PER L'ITALIA

È inutile dire di come l'Italia presenti grandi vantaggi nel sistema *from farm to fork*, ma anche dei limiti: piccole dimensioni d'impresa, invecchiamento degli operatori. Grandi problemi invece avrebbe l'Italia nell'adattarsi a un sistema *lab&brand to fork*: la Gdo agroalimentare nazionale è debole e poco presente all'estero, mentre c'è consistente presenza in Italia di gruppi stranieri. L'industria alimentare nazionale è anche debole e molte multinazionali straniere tendono a entrare in Italia acquisendo marche italiane; nel sistema della ricerca e della formazione l'Italia non brilla. D'altra parte, la tendenza all'omologazione dei consumi alimentari penetra anche nel nostro paese.

Quali politiche servirebbero in questa situazione? Le analisi degli economisti agrari convergono nell'indicare alcune importanti direzioni.

- a) La prima è quella di "aggregare": non si può competere nei mercati del futuro, se non si mettono insieme le imprese, prima di tutto quelle agricole, ma poi anche quelle dell'intera filiera, con le cooperative e le associazioni

dei produttori in testa. Questo significa rafforzare la cooperazione e trovare altre forme di gestione in comune delle fasi di produzione e commercializzazione, ridurre la polverizzazione dell'offerta, mirare alla concentrazione di mercato e fare un salto di qualità nell'organizzazione dell'offerta per dialogare con le grandi piattaforme logistico-distributive.

- b) La seconda è quella di "fare rete". Le reti di impresa hanno un effetto moltiplicativo, aumentano il valore della conoscenza estendendone il bacino, "la forma a rete serve ai piccoli per fare economia di scala e serve ai grandi per non irrigidirsi". Le reti consentono ai singoli operatori di specializzarsi reciprocamente in attività complementari, mettono in contatto con nuovi fornitori e nuovi clienti, ma bisogna che ognuno accetti di dipendere da altri, su cui non ha potere di controllo. È ovvio che se accetta è perché il legame in rete rende possibile fidarsi del comportamento di altri.
- c) La terza è "garantire. Innanzitutto attraverso il tracciamento delle produzioni. Tracciare significa accrescere i valori reputazionali del sistema a livello sia di filiera che di territorio, rafforzare, attraverso la tracciabilità, la *bilateral dependency* tra gli attori nella filiera (che si traduce in minori costi di transazione). Attraverso la comunicazione ai consumatori si rafforza la "reputazione comune": ciò vincola le imprese al controllo reciproco di qualità e serve a impedire attivamente il *free riding* di chi sfrutta la rendita reputazionale sostenendo costi inferiori, ma così contribuendo ad abbassare la qualità.
- d) La quarta direzione è quella di "innovare". Puntare sulla ricerca e i servizi alle imprese è essenziale. È falsa a questo riguardo l'assunzione che i prodotti naturali o della tradizione non abbiano bisogno di ricerca e innovazione.

QUALI POLITICHE?

Una domanda a questo punto si impone: sono adatte allo scopo le politiche attuali? La risposta che ci sentiamo di avanzare è decisamente negativa. Il primo pilastro della Pac, che assorbe il 74 per cento della spesa dell'UE per l'agricoltura, va in tutt'altra direzione. Esso assicura un sostegno agli agricoltori in ragione del sostegno ricevuto nel passato, senza sostanziali condizioni, a parte la "foglia di fico" della cosiddetta eco-condizionalità. Poi c'è il secondo pilastro, che invece considero fondamentale, anche perché in esso sono previste forme di intervento collettivo attraverso i Programmi integrati di filiera (Pif) e i Programmi integrati territoriali (Pit). Ma questi spesso arrancano mentre

prevalgono le forme di intervento in cui le imprese sono considerate spesso ognuna per sé. Se si mettono insieme più imprese, esse debbono beneficiare sistematicamente di un premio aggiuntivo, deve esserci una spinta sufficiente ad aggregarsi, devono essere incentivata la cooperazione o l'aggregazione in qualsiasi forma societaria.

Manca ancora in buona sostanza una visione complessiva a livello di filiera o di territorio, e mancano politiche conseguenti. La generalità delle politiche per l'agricoltura considera le aziende agricole nella loro singolarità, non ne premia l'aggregazione. Si discute del futuro della Pac, la dimensione sistemica non può essere trascurata.

RIASSUNTO

Lo studio analizza l'evoluzione dei consumi alimentari in relazione agli aggiustamenti consentiti dall'evoluzione delle tecniche e alle trasformazioni occorse sul lato della domanda. La riflessione svolta mira a contrapporre differenti sistemi alimentari, distinguendo tra quelli più legati all'origine e al legame diretto con l'agricoltura e quelli più connessi all'affermazione delle marche e alla manipolazione degli alimenti. L'analisi mostra come a differenti modelli di consumo corrispondano differenti definizioni di "qualità", con riflessi sulla definizione di "sicurezza alimentare". Questi aspetti spesso non sono sufficientemente colti dalla politica economica, e dalla politica agricola in particolare. Quest'ultima si rivolge singolarmente agli agricoltori, mentre sarebbe necessario investire nella loro complessità i sistemi agricolo-alimentari con iniziative coordinate e con programmi strategici di lungo periodo.

ABSTRACT

The study analyzes the evolution of food consumption in relation to the adjustments permitted by the technical change and the transformations occurred on the demand side. The discussion aims to juxtapose different food systems, distinguishing between those tied to the origin and directly linked to agriculture and those more related to the growing importance of brands and food innovation. The analysis shows how different consumption patterns correspond to different definitions of "quality", with reflections on the definition of "food security". These aspects are often not adequately captured by economic policy and agricultural policy in particular. The latter is addressed individually to farmers while it should better invest the agriculture-food complex systems with coordinated initiatives and long-term strategies.

Tracciabilità ed etichettatura degli alimenti: la legge n. 4/2011

PREMESSA. I TENTATIVI DEL LEGISLATORE NAZIONALE DI INTRODURRE
L'OBBLIGO DI INDICARE IN ETICHETTA L'ORIGINE DEGLI ALIMENTI

Con la legge num. 4/2011 (pubblicata in GURI n. 41 del 19.2.2011 ed entrata in vigore dopo il periodo di *vacatio legis* in data 6.3.2011), il legislatore italiano è tornato a occuparsi di etichettatura degli alimenti, una materia già oggetto di ampia e risalente armonizzazione da parte dell'Unione europea, attualmente contenuta – almeno per quanto riguarda le disposizioni c.d. orizzontali, applicabili cioè in via generale a tutti gli alimenti – nella dir. 2000/13/CE¹.

La legge num. 4/2011 (e, più precisamente, gli artt. 4 e 5, concernenti la presentazione e l'etichettatura dei prodotti alimentari, che sanciscono l'obbligo – per i prodotti che saranno individuati da successivi decreti interministeriali – di indicare nell'etichetta dei «prodotti alimentari commercializzati», oltre alle indicazioni previste dall'art. 3, d.lgs. n. 109/92², anche «il luogo di origine o di provenienza») segue altri interventi del legislatore italiano volti a rendere obbligatoria l'indicazione dell'origine in etichetta degli alimenti e a far coincidere l'origine degli alimenti trasformati nel luogo in cui è stata

* *Università degli Studi di Ferrara*

¹ Direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 marzo 2000, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità, in GUUE L 109 del 6.5.2000, p. 29 ss.

² Decreto legislativo 27 gennaio 1992, num. 109, recante attuazione delle direttive (CEE) num. 395/89 e 396/89 concernenti l'etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari, in GURI num. 39 del 17.2.1992.

raccolta o allevata la materia prima agricola. Tra questi interventi, che sono stati oggetto di censura da parte della Commissione europea che vi ha ravvisato elementi di incompatibilità con la libera circolazione delle merci, deve essere anzitutto ricordata la legge 3 agosto 2004, num. 204³, la quale ha sancito l'obbligo di indicare in etichetta degli alimenti, oltre a quanto stabilito dall'art. 3, d.lgs. num. 109/92, anche il luogo di origine o provenienza, per tale intendendo «il Paese di origine ed eventualmente la zona di produzione e, per un prodotto alimentare trasformato, la zona di coltivazione o di allevamento della materia prima agricola utilizzata prevalentemente nella preparazione e nella produzione». Alla legge num. 204/2004, rimasta di fatto inapplicata in quanto – tra l'altro – non era stata rispettata la procedura di preventiva notifica del disegno di legge alla Commissione europea⁴, sono seguite altre iniziative del legislatore italiano, volte a rendere obbligatoria l'indicazione dell'origine degli alimenti in etichetta, altresì individuando l'origine dell'alimento trasformato nell'origine della materia prima agricola: tra queste si veda, ad es., la proposta di decreto ministeriale (c.d. «decreto Zaia») per la disciplina dell'etichettatura del latte e dei prodotti caseari che prevedeva l'obbligo per i prodotti interessati dal decreto di indicare in etichetta l'origine del latte utilizzato (art. 3, comma 1). Tale proposta di decreto, motivata dalla necessità di assicurare il rispetto dell'obbligo di tracciabilità, e notificata ex art. 19, dir. 2000/13/CE alla Commissione UE⁵, è stata da quest'ultima ritenuta incompatibile con la dir. 2000/13/CE, e di conseguenza è stato richiesto alla Repubblica Italiana di non adottare il decreto⁶. L'ordinanza del Ministero

³ Avente a oggetto la conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 giugno 2004, n. 157, recante disposizioni urgenti per l'etichettatura di alcuni prodotti agroalimentari, nonché in materia di agricoltura e pesca, in GURI 10 agosto 2004, num. 186. In proposito v. il commento critico di G. COSCIA, *La via italiana all'etichettatura dei prodotti agroalimentari. Un provvedimento normativo senza futuro*, in «Alimenta», n. 7-8, 2004, p. 151 ss.

⁴ L'obbligo di preventiva notifica alla Commissione UE dei disegni di legge nazionali volti a introdurre regole tecniche è sancito dalla Direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 giugno 1998 che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche, in GUUE L 204 del 21.7.1998, pp. 37-48.

⁵ Ricordiamo che l'art. 19, dir. n. 2000/13/CE demanda alla Commissione UE il compito di verificare la compatibilità delle misure nazionali in materia di etichettatura e presentazione degli alimenti con la stessa direttiva 2000/13/CE, che contiene le norme generali e orizzontali in materia di etichettatura, presentazione e pubblicità degli alimenti (applicabili in via generale a tutti gli alimenti preconfezionati destinati ai consumatori, e fatte salve le più specifiche disposizioni previste per particolari categorie di alimenti e le deroghe concesse a determinate condizioni al legislatore nazionale).

⁶ Decisione della Commissione UE 2010/229/UE in GUUE L 102/52 del 23.4.2010. In argomento v. M. MINELLI, *Etichettatura di origine del latte e dei prodotti derivati*, in «Riv. dir. agr.», 1, 2010, p. 410 ss., v. altresì il breve e polemico commento di A. Neri in «Alimenta», n. 6, 2010.

della Salute 26 agosto 2005, num. 19109⁷, ha previsto l'obbligo di indicare in etichetta l'origine delle carni di pollame provenienti da Stati membri diversi dall'Italia (art. 5), giustificandolo con la necessità di tutelare la salute umana attraverso la tracciabilità della carne nel contesto della lotta all'influenza aviaria. La Commissione UE, reputando tale obbligo contrario, tra l'altro, agli articoli 3, paragrafo 1, punto 8) (non avendo dimostrato che il consumatore italiano sarebbe fuorviato in merito all'origine o alla provenienza delle carni di pollame in assenza dell'indicazione dell'origine), e 18, paragrafo 2 (non essendo tale disposizione giustificata da motivi di tutela della salute pubblica) della dir. 2000/13/CE, in data 25 agosto 2008 ha presentato ricorso per infrazione alla Corte di Giustizia dell'UE, tutt'ora pendente⁸.

L'Italia, dunque, ha a più riprese tentato di rendere obbligatoria l'indicazione in etichetta dell'origine degli alimenti (diversamente da quanto prescritto dalla dir. 2000/13/CE che subordina l'obbligo di indicare l'origine dell'alimento al rischio di errore in capo al consumatore in caso di omessa indicazione dell'origine) e di fare coincidere l'origine dell'alimento (anche se trasformato) con l'origine della materia prima agricola. Tutti questi tentativi, che il legislatore nazionale ha motivato con la necessità di tutelare i consumatori ovvero di assicurare la corretta tracciabilità degli alimenti, sono stati sino a oggi respinti dalla Commissione UE.

LA LEGGE N. 4/2011: IL CATTIVO COORDINAMENTO

CON LA LEGISLAZIONE ALIMENTARE NAZIONALE E DELL'UNIONE EUROPEA

La legge in esame si compone di sette articoli che introducono modifiche in ambiti diversi della legislazione agroalimentare: dal campo di applicazione dei contratti di filiera e di distretto (art. 1), alla tutela delle denominazioni d'origine e indicazioni geografiche protette e alla creazione di un Sistema di qualità nazionale di produzione integrata (art. 2); dalle misure di repressione delle frodi nel settore delle sementi e degli oli (art. 3), alla etichettatura e presentazione dei prodotti alimentari (artt. 4, 5); dalla depenalizzazione delle sanzioni in materia di produzione e commercio di mangimi (art. 6), ad alcune misure specifiche in materia di produzione di latte di bufala (art. 7).

Non si tratta, quindi, di un intervento organico ma piuttosto di un insie-

⁷ In GURI 2 settembre 2005 num. 204.

⁸ Si tratta della causa C-383/08, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana*, in GUUE C 301 del 22 novembre 2008, p. 16 ss.

me di disposizioni tra loro non coordinate e accomunate unicamente dalle dichiarate finalità generali di valorizzazione delle produzioni agroalimentari di qualità, tutela del consumatore e, soprattutto, repressione delle frodi⁹.

Limitando l'esame della legge agli artt. 4 e 5 (gli unici rilevanti ai nostri fini), è possibile osservare anzitutto come la tecnica normativa adottata dal legislatore italiano appaia approssimativa e tradisca una maggiore attenzione per l'effetto "mediatico" che la legge avrebbe provocato (essendo il tema dell'origine degli alimenti di sicuro interesse per l'opinione pubblica nazionale), a discapito delle concrete possibilità di applicazione pratica. Il contenuto degli articoli 4 e 5, a prescindere dalla compatibilità con il diritto dell'UE, colloca le due disposizioni nel campo di applicazione del d.lgs. num. 109/1992: era pertanto lecito attendersi un migliore coordinamento con il citato decreto legislativo e, più in generale, con la pertinente legislazione alimentare. Ciò non sembra essere avvenuto. Ai sensi dell'art. 4, comma 1, l. n. 4/2011, l'obbligo di riportare in etichetta il luogo di origine o di provenienza si applica agli «alimenti commercializzati», siano essi «trasformati, parzialmente trasformati o non trasformati». Tuttavia, la legge in esame non contiene una definizione di «alimento commercializzato», né di «alimento trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato». Peraltro, da tale omissione non sembrano scaturire, di per sé, problemi interpretativi: il regolamento (CE) num. 178/2002, infatti, contiene tanto la definizione di alimento¹⁰, quanto quella di immissione in commercio¹¹ (trattandosi di un regolamento dell'UE, esso trova applicazione immediata e vincolante nell'ordinamento giuridico degli Stati membri, con prevalenza rispetto alle norme di diritto interno). Per quanto riguarda la definizione di alimento trasformato, parzialmente trasformato e non trasformato, in mancanza di una definizione contenuta nella legge num. 4/2011 che agevoli la delimitazione del campo di applicazione, è possibile richiamare le definizioni contenute nel regolamento (CE) num. 852/2004¹². Ai sensi

⁹ Per un primo commento alla legge num. 4/2011 v. A. MONTAGNA, *La nuova legge in materia di etichettatura e di qualità dei prodotti alimentari*, in «Alimenta», n. 2, 2011, p. 27 ss.; F. ALBISINNI, *Il made in Italy dei prodotti alimentari e gli incerti tentativi del legislatore italiano*, in «Agriregionieuropa», n. 25, 2001; v. anche Corte di Cassazione, Ufficio del Massimario, Relazione n. III/04/2011 del 8.3.2011, in www.cortedicassazione.it.

¹⁰ V. art. 2, Regolamento (CE) num. 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 e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, in GUCE L 31 del 1.2.2002.

¹¹ V. art. 3, num. 8), Reg. (CE) num. 178/2002.

¹² Regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, sull'igiene dei prodotti alimentari, in GUUE L 139 del 30.4.2004.

dell'art. 2 del citato regolamento, per «prodotti trasformati» si intendono i «prodotti alimentari ottenuti dalla trasformazione di prodotti non trasformati. Tali prodotti possono contenere ingredienti necessari alla loro lavorazione o per conferire loro caratteristiche specifiche» (art. 2, lett. o); per «prodotti non trasformati» si intendono invece i «prodotti alimentari non sottoposti a trattamento, compresi prodotti che siano stati divisi, separati, sezionati, affettati, disossati, tritati, scuoiati, frantumati, tagliati, puliti, rifilati, decorticati, macinati, refrigerati, congelati, surgelati o scongelati» (art. 2, lett. n). Vero è che le definizioni dettate dal reg. (CE) num. 852/2004 sono espressamente enunciate limitatamente ai fini delle esigenze di sicurezza igienica degli alimenti propri del regolamento. Esse non sembrerebbero, dunque, possedere validità generale (così come avviene, del resto, per le definizioni contenute nel reg. (CE) num. 178/2002, enunciate ai soli fini del regolamento). Tuttavia, le definizioni di alimento trasformato e non trasformato contenute nel reg. (CE) num. 852/04 appaiono applicabili in via generale, dovendosi appunto individuare l'elemento discriminatorio tra le due tipologie di alimenti nell'avvenuto trattamento di trasformazione (per tale intendendosi «qualsiasi azione che provoca una modificazione sostanziale del prodotto iniziale, compresi trattamento termico, affumicatura, salagione, stagionatura, essiccazione, marinatura, estrazione, estrusione o una combinazione di tali procedimenti»: v. art. 2, lett. m), reg. (CE) num. 852/04). La correttezza di questa interpretazione è peraltro confermata dal recente regolamento (UE) n. 1169/2011 sulla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori¹³, che all'art. 2 prevede che ai fini del regolamento si applicano le definizioni di «prodotti non trasformati» e di «prodotti trasformati» di cui all' art. 2, reg. (CE) num. 852/2004. Più difficile appare, anche alla luce delle richiamate definizioni contenute nel reg. (CE) num. 852/04, enunciare la definizione di «alimento parzialmente trasformato» e, soprattutto, coglierne il senso e l'autonoma rilevanza. Considerati gli scopi della legge num. 4/2011, infatti, i due estremi che racchiudono il campo di applicazione degli obblighi di etichettatura sono evidentemente costituiti dagli alimenti trasformati e dagli alimenti non trasformati che, da soli, sono in grado di coprire tutto lo spettro applicativo dell'art. 4 della legge (un

¹³ Regolamento (UE) num. 1169/2011 del Parlamento e del Consiglio, 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, in G.U.U.E. del 22.11.2011, L 304, p. 18 ss.

alimento parzialmente trasformato, infatti, è comunque un alimento che ha subito un trattamento, seppure parziale. Diversamente argomentando, ovvero sostenendo che un trattamento incompleto non è un trattamento, il risultato non cambia: infatti, se il trattamento di parziale trasformazione non rende un alimento “trasformato”, se ne deve dedurre che tale alimento rimane, comunque, un alimento non trasformato che, come tale, non sfugge agli obblighi stabiliti dalla legge in commento). Il campo di applicazione degli obblighi contenuti negli artt. 4 e 5 della legge num. 4/2011 appare incerto. Più precisamente, non è ben chiaro se esso coincida o meno con quello del d.lgs. num. 109/92, segnatamente dell’art. 3. L’art. 3, d.lgs. num. 109/92, elenca gli elementi che devono essere tassativamente presenti nell’etichetta degli alimenti¹⁴, e si applica nella sua interezza unicamente agli «alimenti preconfezionati»¹⁵ destinati al consumatore finale o alle collettività¹⁶. In particolare, l’obbligo di indicare l’origine o di provenienza dell’alimento quando la sua omissione induca in errore il consumatore (art. 3, co. 1, lett. m), d.lgs. num. 109/92) non si applica agli scambi di alimenti (anche se preconfezionati) non destinati al consumatore finale o alle collettività¹⁷, agli scambi di alimenti preincartati¹⁸ e di prodotti sfusi¹⁹ anche se destinati al consumatore finale. Diversamente,

¹⁴ Ovvero, obbligo di riportare le seguenti indicazioni: denominazione di vendita, elenco ingredienti, quantità netta, termine minimo di conservazione/data di scadenza, nome del fabbricante/confezionatore/venditore, sede dello stabilimento, lotto di produzione, titolo alcolometrico, istruzioni per l’uso, luogo di origine o di provenienza, nel caso in cui l’omissione possa indurre in errore l’acquirente circa l’origine o la provenienza del prodotto.

¹⁵ Ai sensi dell’art. 1, par. 1, lett. b), d.lgs. 109/92, per alimento preconfezionato si intende «l’unità di vendita destinata ad essere presentata come tale al consumatore ed alle collettività, costituita da un prodotto alimentare e dall’imballaggio in cui è stato immesso prima di essere posto in vendita, avvolta interamente o in parte da tale imballaggio ma comunque in modo che il contenuto non possa essere modificato senza che la confezione sia aperta o alterata».

¹⁶ Si deve ricordare, peraltro, che ai sensi dell’art. 1, d.lgs. num. 109/92, detto decreto disciplina le norme sull’etichettatura, presentazione e pubblicità degli alimenti «nell’ambito del mercato nazionale».

¹⁷ Trattasi, ad es., delle transazioni tra operatori alimentari, c.d. “*business to business*”. In proposito v. il citato art. 17, d.lgs. num. 109/92.

¹⁸ Per alimento preincartato si intende “l’unità di vendita costituita da un prodotto alimentare e dall’involucro nel quale è stato posto o avvolto negli esercizi di vendita” (art. 1, comma 2, lett. d), d.lgs. num. 109/92). Sulla distinzione tra alimenti preconfezionati e preincartati v. Cass. civ., 13 settembre 2002, n. 13412; Cass. civ. 25 febbraio 2002, num. 10533 in *Alimenta*, num. 1/2003, p. 11 ss. V. altresì le circolari del Ministero dell’Industria del Commercio e dell’Artigianato num. 165/2000 e num. 140/1993.

¹⁹ Ai sensi dell’art. 16, d.lgs. num. 109/92, rubricato “*Vendita di prodotti sfusi*”, «I prodotti alimentari non preconfezionati o generalmente venduti previo frazionamento, anche se originariamente preconfezionati, i prodotti confezionati sui luoghi di vendita a richiesta dell’acquirente ed i prodotti preconfezionati ai fini della vendita immediata, devono essere muniti di apposito cartello, applicato ai recipienti che li contengono oppure applicato nei comparti in cui

l'obbligo di indicare l'origine e la provenienza del prodotto previsto dall'art. 4, par. 1, della legge num. 4/2011 sembra trovare applicazione più ampia rispetto all'obbligo di indicazione dell'origine o della provenienza sancito dall'art. 3, d.lgs. num. 109/92. A tale conclusione conduce l'interpretazione letterale dell'art. 4, l. num. 4/2011: la norma, infatti, contempla genericamente gli «alimenti commercializzati», dovendosi pertanto ritenere come tali non solo gli alimenti confezionati destinati al consumatore finale e alle collettività, ma anche gli alimenti preincartati e gli alimenti sfusi. In altre parole, l'obbligo contenuto nell'art. 4 in commento si applica a tutti gli alimenti purché destinati al consumatore finale (o alle collettività).

Per altro verso, la contorta formulazione dell'art. 4, comma 1, l. num. 4/2011 potrebbe ingannare l'interprete suggerendogli che il campo di applicazione della norma in commento sia più ristretto rispetto a quello degli obblighi sanciti dalla dir. 2000/13/CE e trasposti nel d.lgs. num. 109/92. Mentre quest'ultimo si applica agli alimenti destinati a essere consegnati al consumatore finale e alle collettività, a prescindere dunque dalla natura onerosa o meno della consegna, l'art. 4, l. n. 4/2011 fa riferimento alla «commercializzazione» degli alimenti, facendo in tal modo ritenere che solamente gli scambi a titolo oneroso di alimenti ricadano nel campo di applicazione della norma²⁰. Tuttavia, siffatta interpretazione deve essere esclusa in quanto non appare compatibile con la *ratio* delle norme in tema di etichettatura degli alimenti e, più in generale, delle norme in tema di sicurezza alimentare, la cui applicazione prescinde dalla natura onerosa o meno della consegna di alimenti.

Inutile, infine, è la previsione dell'obbligo sancito dall'art. 4, comma 1, di segnalare in etichetta la presenza di organismi geneticamente modificati «in conformità alla normativa dell'Unione europea», in quanto la citata normativa è contenuta in regolamenti dell'Unione europea direttamente applicabili che non necessitano di attività di recepimento nazionale alcuna per dispiegare i propri effetti²¹, mentre le relative sanzioni sono già stabilite da altri atti legi-

sono esposti», e tale cartello deve recare la denominazione di vendita, l'elenco degli ingredienti, le modalità di conservazione, la data di scadenza per le paste fresche, il titolo alcolometrico e la percentuale di glassatura per i prodotti congelati glassati.

²⁰ Anche la norma che sanziona la violazione degli obblighi di etichettatura stabiliti dall'art. 4, l.n. 4/2011, non contribuisce a fare chiarezza. Invero, il comma 10 dell'art. 4 prevede una sanzione amministrativa pecuniaria a carico di chiunque «pone in vendita o mette altrimenti in commercio prodotti alimentari non etichettati in conformità alle disposizioni» dell'art. 4.

²¹ V. artt. 12 e 13, Regolamento (CE) n. 1829/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2003, relativo agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati, in GUUE L 268 del 18.10.2003, p. 1 ss.

slativi nazionali²². Peraltro, detta previsione rischia di essere controproducente per l'Italia, in quanto “replicando” un obbligo già contenuto in una norma UE direttamente applicabile e vincolante, è suscettibile di affidare alla valutazione del giudice nazionale la interpretazione e/o validità – di fatto – di una norma UE, compito che è riservato alla CGUE (con i conseguenti rischi di apertura di una procedura di infrazione²³).

L'obbligo di indicare in etichetta l'origine o la provenienza dell'alimento sancito dal comma 1 dell'art. 4 non è dotato di immediata forza cogente, né sembra trovare applicazione in via generale per tutti gli «alimenti commercializzati». Ai sensi del comma 4 del citato art. 4, infatti, l'obbligo di indicare l'origine in etichetta riguarda esclusivamente gli alimenti che saranno individuati da futuri decreti interministeriali²⁴ da adottarsi congiuntamente dai Ministeri delle politiche agricole alimentari e forestali e dello Sviluppo economico, d'intesa con la Conferenza unificata ex art. 8, d.lgs. num. 281/97, e sentite le organizzazioni maggiormente rappresentative a livello nazionale nei settori della produzione e della trasformazione agroalimentare, acquisiti i pareri delle competenti commissioni parlamentari, e comunque nel rispetto della procedura prevista dalla dir. 2000/13/CE. Il comma 12 dell'art. 4 precisa, inoltre, che gli obblighi di etichettatura stabiliti dall'articolo «hanno effetto decorsi 90 giorni dall'entrata in vigore» dei decreti interministeriali.

Orbene, avere “subordinato” l'efficacia dell'obbligo di indicare l'origine degli alimenti in etichetta all'entrata in vigore dei decreti interministeriali che

²² V. art. 4, d.lgs. 21 marzo 2005, n. 70, recante disposizioni sanzionatorie per le violazioni dei regolamenti (CE) numeri 1829/2003 e 1830/2003, relativi agli alimenti e ai mangimi geneticamente modificati.

²³ Secondo Corte di giustizia 2 febbraio 1977, in C-50/76, *Amsterdam Bulb B.V. c. Produktschap voor Siergewassen*, in *Racc.* 137, «l'efficacia diretta dei regolamenti comunitari implica che la loro entrata in vigore e la loro applicazione nei confronti dei singoli non abbisognano di alcun atto di ricezione nel diritto interno. Gli Stati membri sono tenuti, in forza degli obblighi che derivano dal trattato, a non ostacolare l'efficacia diretta propria dei regolamenti e di altre norme comunitarie. L'osservanza scrupolosa di tale obbligo è una condizione indispensabile per l'applicazione simultanea ed uniforme dei regolamenti comunitari nell'intera Comunità. Di conseguenza, gli Stati membri non possono emanare, né consentire agli enti nazionali muniti di potestà normativa di emanare, atti che nascondono agli amministratori la natura comunitaria di una norma giuridica e gli effetti che ne derivano».

²⁴ Diversamente opinando, infatti, il comma 4 dell'art. 4 – ai sensi del quale «Con i decreti di cui al comma 3 sono altresì definiti, relativamente a ciascuna filiera, i prodotti alimentari soggetti all'obbligo dell'indicazione di cui al comma 1» – risulterebbe privo di logica giuridica. Se l'obbligo avesse, infatti, portata generale, non vi sarebbe ragione di specificare a quali prodotti esso si applica (essendo al più sufficiente indicare le modalità per l'indicazione, come però già previsto dal comma 3). Di parere diverso sembra essere F. ALBISINNI, *Il made in Italy dei prodotti alimentari e gli incerti tentativi del legislatore italiano*, cit., secondo cui l'obbligo di etichettatura di origine avrebbe natura “generalizzata”.

individuano gli alimenti soggetti all'obbligo (e che definiranno le modalità di indicazione dell'origine nonché le modalità per assicurare la tracciabilità), costituisce, verosimilmente, un *escamotage* che il nostro legislatore ha reputato idoneo a evitare le procedure di infrazione dell'UE, senza apparente successo, peraltro²⁵. Il legislatore nazionale ha fissato il principio generale (l'origine o la provenienza degli alimenti devono essere indicati in etichetta), non immediatamente applicabile, rinviando a un successivo momento²⁶ l'attuazione pratica del principio di legge. In realtà, da questo punto di vista, la giurisprudenza *Dassonville*²⁷ lascia pochi dubbi in proposito: poiché costituisce una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa, come tale vietata ex art. 34 TFUE, qualsiasi normativa nazionale suscettibile di ostacolare, anche in via indiretta o potenziale, la circolazione delle merci, una norma quale quella contenuta nell'art. 4, legge num. 4/2011, fissando in via generale l'obbligo di indicare l'origine degli alimenti in etichetta prescindendo dall'errore in cui potrebbe cadere il consumatore ove l'indicazione dell'origine fosse omessa, costituisce certamente una misura di effetto equivalente a una restrizione quantitativa agli scambi vietata.

OBBLIGO DI INDICARE IN ETICHETTA L'ORIGINE DEGLI ALIMENTI
E NOZIONE DI ORIGINE ADOTTATA DAL LEGISLATORE ITALIANO
NELLA LEGGE N. 4/2011. PROFILI DI INCOMPATIBILITÀ
CON IL DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

L'indicazione dell'origine degli alimenti concerne dunque i rapporti tra diritto interno e diritto dell'Unione europea. L'orientamento dell'UE, di cui è espressione anche la direttiva 2000/13/CE, è ostile all'indicazione obbliga-

²⁵ In questo senso v. anche F. ALBISINNI, *Il made in Italy dei prodotti alimentari e gli incerti tentativi del legislatore italiano*, cit., il quale ricorda che la Commissione UE, non appena la legge num. 4/2011 è stata approvata dal Parlamento nazionale e prima ancora della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale, ha comunicato al governo italiano l'apertura di una procedura di infrazione.

²⁶ Ai sensi dell'art. 4, comma 3, della legge num. 4/2011, il procedimento di adozione dei decreti interministeriali avrebbe dovuto essere attivato «entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge». Il termine in questione è inutilmente decorso, tuttavia la legge non prevede quali siano gli effetti della mancata attivazione del procedimento di adozione dei decreti ministeriali nei termini fissati.

²⁷ Secondo Corte di giustizia, 11 luglio 1974, in C-8/74 *Benoit e Gustave Dassonville*, in *Racc.* 837, «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari va considerata una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative» (punto 5).

toria in etichetta dell'origine degli alimenti preconfezionati²⁸. Recenti Linee guida della Commissione UE (2010) in materia di libera circolazione delle merci, consultabili sul sito internet dell'istituzione europea, hanno ribadito che «di norma, l'obbligo imposto da uno Stato membro di dichiarare l'origine di un dato prodotto costituisce misura di effetto equivalente contraria al TFUE»; «se gli Stati membri stessi conducono o sostengono una campagna promozionale a favore di un'etichetta di qualità/origine, la Corte di Giustizia UE ha sentenziato che tali attività hanno, quantomeno potenzialmente, effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci tra Stati membri. Attività siffatte, tese a promuovere la commercializzazione di prodotti fatti in taluni paesi o regioni, prodotti per i quali il messaggio pubblicitario sottolinea la provenienza, possono indurre i consumatori ad acquistare tali prodotti escludendo prodotti importati». La Corte di Giustizia dell'UE ha avuto modo di pronunciarsi in materia, a proposito di una normativa italiana che imponeva di indicare in etichetta l'origine dei formaggi freschi, statuendo che «La Repubblica italiana, obbligando i fabbricanti di prodotti a pasta filata ad indicare sull'etichetta la data di fabbricazione ed il luogo di provenienza o di origine del prodotto, è venuta meno agli obblighi che le incombono in virtù dell'articolo 3, n. 1, punti 4 e 7, della direttiva del Consiglio 79/112 del 18 dicembre 1978 relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale nonché la relativa pubblicità»²⁹. La ragione per cui l'UE è sfavorevole all'indicazione obbligatoria dell'origine degli alimenti risiede nel fatto che la segnalazione in etichetta dell'origine dell'alimento rischia di frammentare il mercato unico, invitando implicitamente il consumatore ad acquistare il prodotto nazionale. La Corte di Giustizia dell'UE ha ricordato le ragioni alla base della scelta del legislatore comunitario. In una procedura di infrazione promossa contro il Regno Unito e avente a oggetto una normativa nazionale che vietava la vendita di prodotti importati da altri Paesi a meno che non recassero l'indicazione dell'origine, la Corte ha affermato che «la normativa nazionale che vieti la vendita al minuto di determinate merci importate da altri Stati membri, a meno che siano munite o accompagnate dall'indicazione

²⁸ Peraltro, il diritto dell'UE conosce molteplici normative di tipo "verticale" (che interessano cioè specifici prodotti) le quali contemplano l'obbligo di indicare in etichetta l'origine degli alimenti. Tra queste ricordiamo le carni bovine e i prodotti a base di carni bovine, le uova, l'olio extra vergine di oliva e l'olio di oliva vergine, il miele, i prodotti biologici (per i quali è previsto l'obbligo di indicare in etichetta degli alimenti trasformati la provenienza UE o extra UE della materia prima agricola).

²⁹ Corte di giustizia 25 luglio 1991, in C-32/90, *CEE c. Repubblica Italiana*, in *Racc.* p. 4189.

dell'origine, ha l'effetto di aumentare i costi di produzione delle merci importate e di sfavorirne lo smercio. Anche se si applica indistintamente alle merci nazionali ed a quelle importate, essa mira di fatto e per natura a consentire al consumatore di distinguere queste due categorie di prodotti, il che può indurlo a dare la preferenza alle merci nazionali, e nessun motivo tassativo attinente alla tutela dei consumatori la giustifica, di guisa che essa dev'essere considerata una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa vietata dall'art. 30 del trattato»³⁰.

L'orientamento legislativo dell'UE sopra brevemente descritto è suscettibile di essere criticato nella misura in cui esso, per favorire la libera circolazione delle merci, di fatto sacrifica il diritto-interesse del consumatore a essere pienamente informato. In altre parole, il legislatore comunitario ha dovuto bilanciare gli interessi – non sempre coincidenti – della libera circolazione delle merci e della tutela del consumatore: la soluzione adottata dalla dir. 2000/13/CE è quella di sacrificare l'interesse all'informazione del consumatore nella misura in cui l'omessa indicazione dell'origine non lo induca in errore. Quando, invece, l'omessa indicazione dell'origine è suscettibile di recare in errore il consumatore (e, quindi, di pregiudicare concretamente la tutela del consumatore) allora diviene obbligatorio indicare in etichetta l'origine dell'alimento.

Un altro argomento spesso invocato dai critici dell'orientamento comunitario, è quello secondo il quale la dir. 2000/13/CE – laddove consente l'indicazione dell'origine solo ove la sua assenza rechi in errore il consumatore – pregiudicherebbe le peculiarità che l'origine territoriale attribuirebbe all'alimento. In questo caso, dunque, la scelta del legislatore UE risulterebbe lesiva non della tutela del consumatore bensì dell'interesse economico dei produttori di alimenti. Questa critica non sembra cogliere nel segno, nella misura in cui tralascia di considerare che il diritto comunitario contempla già un meccanismo di valorizzazione dell'origine territoriale, il reg. (CE) num. 510/2006 sulle denominazioni d'origine e indicazioni geografiche protette³¹. Pertanto, il legislatore nazionale che intenda tutelare le c.d. produzioni di qualità legate al territorio deve ricorrere agli istituti contenuti nel citato regolamento: in questo senso è orientata anche la costante giurisprudenza della Corte di giustizia che, da ultimo, ha ribadito che «si deve rilevare che un provvedimento nazio-

³⁰ Corte di giustizia 25 aprile 1985, in C-207/83, *Commissione CEE c. Regno Unito di Gran Bretagna e d'Irlanda del Nord*, in *Racc.* p. 1201. In proposito v. C. RANZANI, *Indicazioni di provenienza e diritto comunitario*, in «Alimenta», n. 3, 2003, p. 54.

³¹ Regolamento (CE) num. 510/2006 del Consiglio del 20 marzo 2006, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari, in GUUE L 93 del 31.3.2006, p. 12 ss.

nale che ostacola la libera circolazione delle merci non può essere giustificato soltanto perché è finalizzato a promuovere, nello Stato membro, l'asserita qualità di un prodotto senza che il medesimo sia provvisto di una DOP»³².

Il secondo profilo di incompatibilità con il diritto dell'UE sembra consistere nella definizione di «origine» degli alimenti trasformati adottata dal legislatore italiano con la legge num. 4/2011. Il comma 2 dell'art. 4 stabilisce infatti che «per i prodotti alimentari trasformati l'indicazione riguarda il luogo in cui è avvenuta l'ultima trasformazione sostanziale e il luogo di coltivazione e allevamento della materia prima agricola prevalente utilizzata nella preparazione o produzione dei prodotti». Al di là delle difficoltà di applicazione pratica della norma (la legge affida ai futuri decreti interministeriali la definizione in concreto del «requisito della prevalenza della materia prima agricola utilizzata nella preparazione o produzione dei prodotti»: v. art. 4, comma 4), la nozione di origine proposta dal legislatore nazionale appare in contrasto con quella sino a ora invalsa nella prassi applicativa comunitaria³³, coincidente con la nozione di origine «non preferenziale» delle merci enunciata dal Codice Doganale Comunitario, secondo cui «le merci alla cui produzione hanno contribuito due o più paesi o territori sono considerate originarie del paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione sostanziale»³⁴. Secondo

³² Corte di giustizia 3 marzo 2011, in C-161/09, *Kakavetsos-Fragkopoulou AE Epexergasias kai Emporias Stafidas c. Nomarchiaki Aftodioikisi Korinthias*, non ancora pubblicata. In argomento sia consentito rimandare a S. RIZZOLI, *Il condizionamento dei prodotti con denominazione d'origine, nota a Corte di giustizia 20 maggio 2003 in C-108/01 e in C-469/00*, in «Riv. dir. agr.», 2003, II, fasc. 4, p. 458 ss.

³³ La Corte di Cassazione, III Pen., 12 luglio 2007, n. 27250, ha affermato che «per quanto concerne i prodotti agroalimentari, la loro origine è definita dalla mera derivazione geografica ed indipendentemente dalla localizzazione delle fasi di lavorazione, esclusivamente per i prodotti con i marchi DOP e IGP, che attribuiscono una garanzia di tipicità e di qualità, mentre per tutti gli altri prodotti agroalimentari c.d. 'generici' (ossia diversi da quelli DOP e IGP) per stabilirne l'origine deve farsi riferimento ai criteri dettati [dal] (...) Codice Doganale Europeo (...). Ne consegue che qualora si tratti di prodotti (...) 'vegetali' per Paese d'origine deve intendersi quello in cui i prodotti sono stati raccolti ovvero quello dove la merce è stata interamente ed esclusivamente ottenuta dai prodotti ivi raccolti o dai loro derivati (...). Qualora invece si tratti di prodotti vegetali (e più in generale agroalimentari) che non siano commercializzati così come sono stati raccolti e di prodotti che non sono stati ottenuti interamente ed esclusivamente da prodotti raccolti in un determinato Paese o dai loro derivati, ossia quando si tratti di prodotti agroalimentari alla cui produzione abbiano contribuito due o più Paesi, che abbiano cioè subito una trasformazione o lavorazione in un Paese diverso da quello della raccolta, allora il criterio per determinare l'origine (...) è quello fissato (...) [dal] Codice Doganale Europeo, secondo cui in tali casi la merce deve considerarsi originaria del Paese in cui è avvenuta l'ultima trasformazione e lavorazione, economicamente giustificata ed effettuata in un'impresa attrezzata a tale scopo, che sia concluso con la fabbricazione di un prodotto nuovo od abbia rappresentato una fase importante nel processo di fabbricazione».

³⁴ Art. 36, reg. (CE) num. 450/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008

la definizione adottata nella legge num. 4/2011, infatti, al criterio del luogo in cui è avvenuta l'ultima trasformazione sostanziale economicamente rilevante si aggiunge il luogo di coltivazione e allevamento della materia agricola prevalente. La scelta del legislatore italiano suscita molte perplessità: infatti, è in via di approvazione il nuovo regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulle «informazioni alimentari ai consumatori»³⁵, destinato a sostituire la dir. 2000/13/CE. La proposta di regolamento (che gli estensori della legge num. 4/2011 avevano certamente la facoltà di conoscere e, quindi, di tenere in considerazione) indica chiaramente che l'origine degli alimenti trasformati coincide con la nozione di origine non preferenziale delle merci elaborata dal Codice Doganale Comunitario.

A questo punto, dunque, appaiono condivisibili le conclusioni dell'autorevole dottrina che nella legge in commento – segnatamente per quanto concerne gli artt. 4 e 5 – individua una “legge manifesto”³⁶, utile al dibattito politico ma di scarso impatto pratico se non, appunto, per quanto riguarda la procedura di infrazione aperta dalla Commissione UE nei confronti dell'Italia. Da ultimo, infine, non si può omettere di considerare che le misure introdotte dall'art. 4, legge num. 4/2011, sembrano contrastare non solo con il diritto comunitario ma anche con i principi di proporzionalità ed eguaglianza definiti dalla Corte Costituzionale nella celebre sentenza num. 443/97³⁷, nella misura in cui pongono a carico degli operatori alimentari italiani obblighi ulteriori rispetto a quelli gravanti in capo ai concorrenti europei.

che istituisce il Codice Doganale Comunitario, in GUUE L 145 del 4.6.2008, p. 1 ss.

³⁵ Doc. COM (2008), 30 gennaio 2008, 40 fin.

³⁶ F. ALBISINNI, *Il made in Italy dei prodotti alimentari e gli incerti tentativi del legislatore italiano*, cit.

³⁷ Sulla quale v. L. COSTATO, *Troppo o troppo poco Cassis de Dijon?*, in «Riv. dir. agr.», 1, II, 1998, p. 3 ss.

L'origine dei prodotti alimentari nell'accordo TRIPS

1. Prima di affrontare qualsiasi problema giuridico è ragionevole – e saggio – chiedersi perché: perché affrontare quel problema; anzi, prima di tutto perché *porselo* sotto il profilo del diritto. Il che significa chiedersi, in altri termini, se esistano davvero esigenze di normazione e, di conseguenza, verificare l'esistenza di norme al riguardo, valutare la loro rispondenza a tali esigenze; chiedersi quali problemi restino aperti, ecc.; infine, in caso negativo, cercare nel sistema, attraverso i principi generali, gli spunti per rispondere ai bisogni di normazione.

Il problema dell'origine geografica degli alimenti è paradigmatico: per una serie di motivi e a diversi fini, infatti, l'individuazione del loro luogo di origine è avvertita quasi da tutti come una esigenza, un problema da risolvere. Una mancanza di norme su questo aspetto sarebbe, cioè, avvertita come una carenza del sistema (un difetto cui occorrerebbe prontamente supplire, un inaccettabile vuoto da riempire). Sennonché le norme, quando ci sono, sono poi sovente avvertite come un problema a loro volta, poiché difficilmente esiste – e certamente non in tema di origine geografica – una norma *all-purpose*, capace di accontentare tutte le esigenze espresse in quella vaga domanda di chiarezza sottesa al tema dell'origine geografica, e soprattutto in grado di accontentare le disparate idee soggettive del pubblico su un concetto, in realtà, tanto apparentemente ovvio, quanto sfuggente. Pertanto, finisce che ogni regola rinvenuta nel sistema risponde sicuramente a taluni fini, ma non ad altri; ed è forse (anzi, auspicabilmente) adeguata almeno agli uni, ma quasi certamente non agli altri.

Nel diritto doganale, ad esempio, per tradizione non mancano regole giu-

* Università degli Studi di Ferrara

ridiche concernenti l'origine geografica dei prodotti. Coerentemente con le finalità più generali dei sistemi normativi in cui si inseriscono, si tratta di disposizioni nate con l'obiettivo di applicare un idoneo regime tariffario agli scambi (il più idoneo, ossia – a seconda del lato da cui si approccia la questione – il più utile, il più equo, il più capace di prevenire frodi, ecc.), nonché per tenere monitorati i flussi commerciali internazionali, così da poter elaborare statistiche, valutare la situazione delle economie nazionali (onde adottare gli strumenti migliori di intervento), definire lo *status* di un Paese al fine di particolari regimi di applicazione di regole UE o di accordi internazionali (es. la qualifica di “importatore netto” di prodotti alimentari considerata dall'Accordo agricolo del WTO, oppure di cereali prevista dall'International Grains Convention), ecc.

Ebbene, nel diritto alimentare quelle regole – in quanto troppo generali, e nate con finalità doganali – sono percepite, dal consumatore e da molti studiosi del diritto, come insufficienti. A ragione o a torto, è comunque diffusa la sensazione che le norme in questione, pur adeguate alle esigenze doganali, non siano altrettanto conferenti con il settore alimentare, poiché questo avrebbe necessità del tutto peculiari. Quella da più parti denunciata non è propriamente un'incompatibilità; e men che mai un'incompatibilità assoluta: è piuttosto la convinzione che i criteri di definizione dell'“origine doganale”, nel momento in cui vengono applicati agli alimenti diano un risultato inadeguato, inattendibile, a volte persino bizzarro. Perché? Perché lo stabilire l'origine geografica di un prodotto alimentare sarebbe operazione dotata di ben altre funzioni, e da radicare su ben altri elementi, rispetto alla mera attribuzione di una “appartenenza” economica di un prodotto a un dato Paese. Il luogo d'origine, secondo il sentire comune, nel caso dei cibi ha un'influenza determinante sulle *caratteristiche* del prodotto (o, come qualcuno preferisce dire, sulle sue “qualità”), in modo assai maggiore di quel che generalmente accade per altri prodotti presenti sul mercato. A volte, si dice, il luogo di origine geografica conferisce all'alimento peculiarità addirittura distintive, per ragioni connesse all'ambiente (clima, terra, aria, tradizioni, ecc.) cui l'alimento si collega, tanto da poterne ricevere caratteri identificativi.

Ebbene, in certi casi ciò può essere senz'altro vero, ma in altri no. Quando lo è, per lo più sarà grazie a ciò che l'origine geografica implica in concreto: al patrimonio di conoscenze tradizionalmente posseduto (e reciprocamente trasmesso) dai produttori di quella zona; al più facile approvvigionamento di certe materie prime peculiari (perché derivanti da colture locali, o da specie animali autoctone); a caratteristiche specifiche del clima e dell'ambiente del luogo, ecc. Di certo, però, in qualche caso gli elementi “locali” appena esem-

plicati sono, di fatto, venuti meno nel tempo: è frequente constatare che tecniche inizialmente qualificabili come “tradizionali” (perché più o meno rispondenti a pratiche produttive tramandate nel tempo), negli ultimi decenni si sono poco a poco disperse, o più semplicemente modernizzate, a causa della progressiva introduzione di sempre più numerose varianti di tipo industriale (fino a che le varianti possono avere il sopravvento sulla parte tradizionale della metodica); materie prime locali sono via via scomparse e, per questo, sono state soppiantate giocoforza da ingredienti di provenienza differente, con caratteri più standardizzati; l'affermazione del prodotto sul mercato ha richiesto un forte incremento dei volumi di produzione incompatibili con l'utilizzo delle sole acque della sorgente del luogo, mentre il mero fattore climatico, senza più gli altri elementi di cui sopra, non è di per sé sufficiente a mantenere, esso solo, le specificità dell'alimento.

Resta, così, la reputazione. Resta *l'idea*, diffusa presso i consumatori, che il prodotto, grazie a una certa sua origine geografica, *possa* avere qualcosa di più e di meglio rispetto al genere cui appartiene (che quel formaggio *possa* distinguersi dagli altri formaggi simili per ingredienti, o quel legume *possa* distinguersi dagli altri legumi della stessa famiglia, ecc.). A volte resta *soltanto* l'idea, figlia di un ricordo dei tempi in cui quello era un alimento davvero originario di là, e davvero prodotto solo là. E quell'idea, quella “reputazione”, costituisce un maggior valore commerciale del prodotto (poiché la dichiarata origine è un veicolo di *marketing* a volte potente), talvolta non privo anche di valenze culturali; ma, sul piano qualitativo, porta con sé una mera possibilità: il diritto può – e non è neppure detto – garantire la veridicità dell'origine, ma non certamente assicurare la presenza delle caratteristiche che quella reputazione fa sperare¹.

Inoltre, lo sviluppo sempre più sofisticato della tecnologia alimentare, e il fenomeno delle “esportazioni di *know-how*”, permettono talora di relativizzare ulteriormente il problema dell'origine. Il settore vitivinicolo è, in questo senso, uno degli esempi forse più eloquenti. Da un lato l'esportazione di vitigni (magari adattati, con ibridazioni e ricombinazioni genetiche, a climi e

¹ Si è detto “solo l'idea”, poiché certe volte la reputazione è davvero la sola cosa che rimane, senza più neppure una reale origine nella zona, ma soltanto un richiamo a essa nel nome dell'alimento, capace di dargli un valore aggiunto meramente commerciale. Talvolta un legame così flebile (anzi, puramente fittizio) con una zona d'origine (che d'origine in realtà non è più) è persino protetto dall'ordinamento: prima il reg. CEE 2081/92 sulle DOP e IGP, e poi l'attuale disciplina della materia (reg. UE n. 510/2006) hanno sempre ritenuto presupposto sufficiente per la registrazione di una IGP l'esistenza della *sola* reputazione collegata a un nome geografico, anche senza una vera origine da quel territorio.

terreni differenti da quello originario), e quella di tecniche colturali ed enologiche – fattori che, tra l'altro, sono spesso portati nel mondo da persone originarie delle zone colturali tradizionali – permettono di realizzare in varie parti del globo un prodotto sempre più comparabile (almeno a grandi linee) con quello tradizionalmente realizzato in Europa. Dall'altro, la chimica e la biochimica applicate alla vite e al vino hanno consentito una vera e propria "anatomia" degli elementi aromatici e organolettici, così da poter ulteriormente affinare le tecniche produttive di cui sopra².

L'obiettivo immediato di queste conoscenze (applicate) è migliorare la capacità di produzione dei vini nelle zone a vocazione tradizionale, fornendo ai vinificatori gli strumenti per un sempre maggiore perfezionamento del risultato produttivo, accentuando le note più pregiate e attenuando viceversa quelle che meno incontrano il gusto dei clienti. Se portate alle estreme conseguenze, però, esse possono significare, in prospettiva, la capacità di produrre vini sempre meno vincolati al territorio tradizionalmente vocato, grazie a una parziale sostituzione della tecnologia alla natura. Quello che nel futuro si potrà forse ottenere sarà certamente un prodotto diverso da quello tradizionale; ma probabilmente, grazie a questi metodi, si potrà realizzare nella Napa Valley un sangiovese sempre più somigliante a quello di Romagna, o in Sudafrica o in Argentina uno chardonnay sempre più simile al progenitore francese. Al di là della relativa novità del fenomeno, non vi sarebbe nulla di così strano: d'altra parte, una significativa percentuale di produzioni vinicole italiane, ad esempio, si basano su vitigni bordolesi, o borgognoni (e dunque non autoc-toni), che si è imparato a vinificare con ottimi risultati. Magari occorreranno decenni prima che si arrivi a eccellenze dell'enologia adatte ai palati di *sommelier* e di *gourmet*; ma quel prodotto potrà forse un giorno essere in grado di competere, in termini di mercato mondiale e di massa, con una significativa quota dell'attuale commercio del vino (e in parte già lo fa).

Immaginare che un giorno si possa addirittura, grazie alla chimica, ottenere sostanzialmente gli stessi vini in varie parti del mondo, prescindendo totalmente dal territorio originario del vino e/o del vitigno grazie a "correzioni" di aroma e sapore introdotte artificialmente nel prodotto, resta forse un'esagerazione vagamente fantascientifica; ma è ben vero, sull'altro versante del mercato, che anche il consumatore, generalizzando, esagera. Il consumatore medio, quello che – si noti bene – più interessa il mercato, è anche mediamente atec-

² Cfr. L. MOIO, A. GAMBUTI, M.T. LISANTI, *Identità sensoriale del vino e nuove tecnologie*, in *Le regole del vino. Disciplina internazionale, comunitaria, nazionale*, Atti del Convegno (Roma, 23-24 novembre 2007), a cura di F. Albisinni, Milano, 2008, pp. 75-93, e la dottrina ivi citata.

nico (viceversa il consumatore esperto, attentissimo, dotato di spiccata sensibilità alimentare e culturale, e quindi di una raffinata cultura alimentare, è in realtà una eccezione, una *élite*; e al mercato interessa un po' meno, in quanto i numeri che esso rappresenta, benché importanti, non sono altrettanto appetibili). E quel consumatore medio ha una percezione – nonché conseguentemente un comportamento – approssimativi: tende a considerare più o meno sempre vero, quasi un assioma, che “origine” sia sinonimo di “appartenenza” a un territorio, così come tende a considerare tale appartenenza un fattore di qualità, spesso senza neppure sapere davvero cosa intendere per “qualità”. A ciò si aggiunge infine quella quota ancor più elitaria, e assolutamente minoritaria, di consumatori che vedono tale appartenenza in sé e per sé come una qualità (cioè come sinonimo di valore culturale dell'alimento), che prescinde da qualità organolettiche, nutrizionali, ecc.

Dunque, per un'analisi giuridica disincantata occorre forse partire dalla considerazione preliminare, e smitizzante, che le norme sull'origine geografica – a seconda dei casi – talvolta tutelano tale origine come un bene in sé (per la valenza culturale che essa rappresenta, connessa all'idea di prodotto tipico locale come bene culturale immateriale, così venendo incontro alla domanda dell'*élite* più colta e selettiva), ma altre volte tutelano un valore assai più approssimativo dell'origine geografica: un valore che, in realtà, poggia su di un'equiparazione sommaria (talora un vero e proprio errore) operata dal consumatore medio, illuso di avere una consapevolezza sul reale legame fra caratteristiche e territorio. E che di illusione sovente si tratti è dimostrato dal fatto che, anche quando quel legame non esista neppure in concreto, nondimeno quasi tutti i consumatori sono comunque inclini a preferire quel prodotto, solo perché asseritamente originario di una certa zona, pronti ad associare a quell'origine una “qualità” più simile a un dogma di fede che a una concreta e fondata realtà.

Se tale è la domanda del cosiddetto consumatore medio, e se quest'ultimo è, per definizione, il “tipo” di consumatore numericamente più diffuso, rappresentando il bacino più interessante per il mercato, il settore delle produzioni alimentari – soprattutto di quelle di massa – esprime il bisogno di regole che tutelino tale reputazione dell'origine, a prescindere dal dato reale; mentre, quasi a far da contrappeso, l'idea stessa di una normativa che sia capace di infondere fiducia nei consumatori (alla base, ad esempio, dell'intera legislazione alimentare dell'UE secondo la Commissione europea) non può fare a meno di norme che garantiscano una base di veridicità all'indicazione dell'origine. Ma è d'altronde un dato osservabile – e una conferma di questa premessa – come simili normative di tutela dell'origine e delle sue indica-

zioni, a prescindere dalla sua reale incidenza su caratteristiche del prodotto, rappresentino una esigenza assai più sentita in quelle regioni del mondo nelle quali tale convinzione è un dato sociologico maggiormente diffuso: è lì che il consumatore chiede più che altrove, a torto o a ragione, simili garanzie legislative, ed è lì che il mondo della produzione alimentare ha bisogno di tali garanzie di legge per poter sfruttare tutto il potenziale commerciale di quella reputazione. Tipicamente, nella parte meridionale d'Europa.

2. Sembra perciò evidente che, se si sposta l'attenzione su un contesto globale, regolato da norme destinate a disciplinare rapporti giuridici su più vasta scala (geograficamente parlando), e che non tengono conto di peculiarità sociologiche regionali, la presenza di regole improntate alla tutela di una peculiare declinazione alimentare della nozione di origine, nel senso sopra considerato, si presenta assai rarefatta. Detta altrimenti: su scala mondiale, la domanda di certezza sull'origine geografica di un alimento è un dato quasi marginale; e, quindi, marginale tende a essere anche la presenza, nel diritto internazionale, di norme che definiscano una "origine alimentare" in parallelo a quella "doganale", proprio perché fuori dall'Europa (o dalla sua parte meridionale, per quanto prima osservato) il bisogno di regole del genere è ben poco sentito. Comincia solo timidamente a essere percepito: negli USA, ad esempio, si avvertono prime avvisaglie, frutto di un recente "innamoramento" di una parte della classe media e alta per i gusti, la cultura, e le concezioni nutrizionali europee; ma non vi è dubbio che la popolazione statunitense in maggioranza continui a cibarsi di alimenti standardizzati, di fabbricazione prevalentemente industriale, per i quali l'origine geografica conta ben poco.

L'accordo TRIPS è parte integrante, si sa, degli accordi istitutivi del World Trade Organization, la cui funzione essenziale è – come noto – costruire un quadro disciplinare multilaterale degli scambi commerciali internazionali. Storicamente, il sistema è costruito sulle fondamenta del GATT 1947, e gli accordi tematici specifici (come il TRIPS, appunto) rappresentano delle "appendici" (non a caso, sono collocati entro specifici "Annexes" all'Atto finale di Marrakech) aventi lo scopo di dettare norme articolate là dove, sin dal 1947 o da revisioni posteriori risalenti a successivi *rounds* negoziali, il GATT conteneva solo meri principi o, nella migliore delle ipotesi, solo norme rivelatesi troppo generali, troppo elastiche, lacunose, ecc. Ma se il quadro in cui l'accordo TRIPS si inserisce è, fondamentalmente, di diritto doganale e mercantile, già prima di entrare nel merito del nostro tema non aspettiamoci gran che in termini di protezione di beni immateriali e di *non-trade concerns* (quali possono essere considerati, in definitiva, lo *know-how*, il cosiddetto legame

qualità-territorio, o un diverso e più pregnante concetto di origine geografica, che possa dirsi peculiare del settore alimentare).

Nel contesto del WTO esiste in effetti un altro accordo interamente, e specificamente, dedicato al tema dell'origine delle merci³ e, stante la necessità di interpretazione sistematica, occorre prima di tutto prendere buona nota di quel concetto di origine che in esso è delineato: la portata dell'accordo, sia di per sé stessa (in ragione della sua collocazione), sia per la sua funzione chiarificatrice di diverse disposizioni del GATT 1994⁴, è tale che al concetto di origine in esso individuato debba attribuirsi valenza generale per tutto il sistema WTO. Ciò significa che quel concetto è da applicarsi in tutti i casi nei quali non siano con certezza applicabili norme speciali di diverso contenuto.

Il senso di un accordo sulle regole di origine, che pone norme comuni per gli Stati membri del WTO, è ovviamente il tentativo di armonizzare gli ordinamenti, con lo scopo – tra gli altri – di garantire una base comune per l'applicazione delle innumerevoli misure commerciali disciplinate dal Trattato di Marrakech e, ad esempio, garantire una applicazione delle norme nazionali in tema di marchi geografici e di indicazioni geografiche basata su un concetto di "origine" che sia il più possibile comune. In altri termini, il primo quesito cui l'accordo WTO sull'origine delle merci tenta di rispondere è: a quali criteri omogenei devono attenersi gli Stati membri nell'adottare norme nazionali che stabiliscono, *ai fini del commercio internazionale*, l'origine delle merci? Quali criteri essi devono utilizzare nell'applicare misure commerciali sulle importazioni da, e sulle esportazioni verso, altri Paesi del WTO, ogniquale volta tale applicazione abbia qualche nesso con l'origine geografica? Dal grado di effettività di queste norme dipenderanno un comportamento improntato a maggiore reciprocità fra gli Stati membri, una più efficace e omogenea determinazione in concreto, volta per volta, del Paese di origine di un prodotto, e quindi una più corretta applicazione delle misure (dazi, restrizioni quantitative, ecc.). Insomma – almeno negli intenti oggettivi dell'accordo – ci si attenderebbe un migliore funzionamento del mercato mondiale.

L'accordo parte dalla consapevolezza che esistono già, nel diritto inter-

³ Si tratta dell'Accordo sull'origine delle merci, il quale tra l'altro dedica particolare attenzione alla differenza tra regole (di origine) preferenziali e non preferenziali. Ai nostri fini interessano queste ultime: cfr. P. PICONE, A. LIGUSTRO, *Diritto dell'Organizzazione mondiale del commercio*, Padova, 2002, p. 178 ss.

⁴ Il GATT, infatti, sia nel testo originario (1947) sia in quello attuale (1994), contiene molti riferimenti alla "origine" del prodotto; e addirittura, all'art. IX, disciplina i *marks of origin*, dei quali si dirà tra breve. Ma non contiene una definizione di origine, abbisognando pertanto di regole di applicazione.

nazionale, due Comitati di creazione pattizia: il “Comitato OMC sulle regole di origine” (creato con lo stesso Trattato di Marrakech) e il “Comitato tecnico sulle regole di origine” dell’Organizzazione mondiale delle Dogane⁵. È quest’ultima, in base all’accordo WTO, il soggetto cui è affidata l’armonizzazione a livello internazionale, la quale si prevede che avvenga mediante l’elaborazione di un “codice di regole comuni”, conforme ai criteri dell’accordo medesimo. E quali sono, dunque, questi criteri? Non c’è molto di nuovo sotto il sole, invero, poiché il rinvio è alle consuete regole ormai parte sostanziale dell’*acquis* internazionale in tema di diritto doganale pattizio. Per i cosiddetti “prodotti semplici” (costituiti da un solo elemento, vegetale o animale, non trasformato o tutt’al più oggetto di una trasformazione semplice e non sostanziale) quale Paese di origine è definito quello in cui il prodotto è stato interamente ottenuto. Curiosamente, tra l’altro, l’accordo indica espressamente, fra gli esempi di prodotti semplici, gli animali, trascurando che essi – a differenza di quanto avviene per i vegetali o i prodotti minerari – hanno un ciclo di produzione che non necessariamente si esaurisce all’interno di un solo Paese, potendo benissimo darsi il caso di animali allevati per periodi di durata sostanzialmente analoga: il prodotto rimane “semplice”, ma la sua produzione no, in quanto dislocata nel tempo in vari Stati. Su questo specifico problema si tornerà tra breve.

Per i prodotti complessi, è invece il luogo ove è avvenuta l’ultima trasformazione sostanziale a determinare la “nazionalità” del prodotto: si tratta del consueto criterio della cosiddetta “origine doganale”, fatto proprio nella sostanza anche dal diritto dell’UE, nel codice doganale comunitario del 2008⁶, e derivato – almeno nella sua versione attuale – dalla “Convenzione di Kyoto per la semplificazione e l’armonizzazione dei regimi doganali” del 1973, di cui l’UE è parte contraente⁷.

L’accordo sulle regole di origine non si limita, però, a indicare soltanto tale criterio. Esso fornisce anche suggerimenti agli Stati membri del WTO per ovviare agli inevitabili inconvenienti che sorgono dalla sua (necessaria) astrattezza,

⁵ Creata con la Convenzione istitutiva del Consiglio di cooperazione doganale, firmata il 15 dicembre 1950 ed entrata in vigore nel 1952.

⁶ Regolamento (CE) n. 450/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2008, che istituisce il codice doganale comunitario (Codice doganale aggiornato). Ma già il precedente Codice doganale comunitario (Regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio, del 12 ottobre 1992, che istituisce un codice doganale comunitario) adottava lo stesso criterio, seppure con differenze testuali non del tutto marginali.

⁷ La Convenzione di Kyoto fu conclusa il 18 maggio 1973, ed entrò in vigore il 25 settembre 1974. È stata poi parzialmente riformata nel 1999, assumendo il nome di “Convenzione ‘riveduta’ di Kyoto”.

e alle difficoltà applicative che puntualmente si presentano, nel momento in cui i Paesi si accingono in concreto ad armonizzare le proprie legislazioni sulla base di esso. Ad esempio, secondo l'accordo, per poter applicare compiutamente il criterio dell'ultima trasformazione sostanziale si può, talvolta, dover dare rilievo principale alle modalità di svolgimento del processo di lavorazione o di fabbricazione: è però evidente che un simile approccio varia da prodotto a prodotto (perché la lavorazione ha caratteristiche diverse per diversi prodotti, e a volte persino per prodotti identici, quando sia possibile realizzarli con tecniche differenti); e infatti gli Stati WTO sono incoraggiati a elaborare norme verticali, che definiscano più nel dettaglio, per ciascun tipo di prodotto, quali lavorazioni saranno tali da determinare l'origine nazionale e quali no.

Oppure, ancora, è consentito ai Paesi WTO introdurre, benché soltanto come elemento rivelatore, come indice, di sostanzialità della trasformazione, il fatto che a essa consegua un passaggio da una ad altra voce (oppure da una ad altra sottovoce) nella classificazione tariffaria adottata sulla base del sistema doganale armonizzato⁸: in altri termini, gli Stati facenti parte del WTO sono incoraggiati a "supportare" il criterio del processo di lavorazione, ritenendolo "sostanziale" o "determinante" quando esso comporta anche un cambio di voce o sottovoce doganale. In realtà, l'esame dell'esperienza concreta rivela che l'indice costituito dal mutamento di classificazione merceologica doganale è tutt'altro che privo di difetti, poiché talvolta un cambio di voce può ben conseguire anche a lavorazioni minime. Insomma, il fatto che il prodotto, dopo una fase di trasformazione, finisca per essere classificabile *ex novo* entro una diversa voce o sotto-voce della nomenclatura internazionale delle merci non è sempre sufficiente di per sé solo, non è sempre probante; sicché quegli Stati che volessero inserire nella loro legislazione doganale interna un tale elemento presuntivo, hanno di solito bisogno di armonizzare anche alcune ulteriori regole, utili a evitare le distorsioni che in alcuni casi potrebbero conseguirne, stabilendo – secondo norme comuni – quand'è che, viceversa, il cambiamento di voce doganale non è rilevante. Può dirsi, quindi, che il mutamento della voce o sottovoce classificatoria genera, sì, una presunzione di origine del prodotto nel Paese dove i suoi presupposti si sono verificati; ma si tratta, tuttavia, di una presunzione solo relativa, ragion per cui una piena armonizzazione richiede, nei Paesi del WTO, norme nazionali omogenee anche con riguardo ai presupposti per dare la prova contraria.

⁸ Harmonized System, o HS, su cui si fondano la maggior parte delle legislazioni doganali del mondo, incluso il codice doganale dell'UE: v. la Convenzione di Bruxelles del 15 dicembre 1950: "Convenzione che istituisce un Consiglio di cooperazione doganale".

Vi è poi – sempre fra gli strumenti sussidiari rispetto al criterio dell’ultima trasformazione sostanziale – l’indice detto del “valore aggiunto”, che opera attraverso la fissazione di un limite massimo alla percentuale di utilizzo di materie prime importate, misurate in termini di valore monetario delle stesse, rispetto al valore del prodotto finale. È evidente che, ogniqualvolta il valore delle materie prime impiegate in una operazione di trasformazione supera il 50% del valore del prodotto di quella trasformazione, il valore aggiunto specificamente creato da quella fase di lavorazione rappresenterà, all’inverso, una parte minoritaria del valore complessivo del prodotto medesimo. Non è però così semplice: la fissazione di un limite è una scelta alquanto arbitraria, potendovi essere trasformazioni che non possono dirsi sostanziali dal punto di vista della natura del prodotto, delle sue caratteristiche intrinseche, ecc., ma che tuttavia aggiungono comunque alte percentuali di valore, magari anche superiori al 50%; o viceversa.

È quindi auspicabile che il criterio del valore aggiunto, avendo valore puramente indicativo (in quanto un freddo dato economico percentuale non può esprimere in modo automatico un concetto di origine), proprio per la sua opinabilità e per i suoi limiti intrinseci sia utilizzato dagli ordinamenti nazionali solo combinandone il risultato con quello derivante dall’applicazione di altri criteri, ovvero come indice di mero supporto, puramente sussidiario, all’applicazione di altri principi più attenti alla sostanza economica intrinseca del prodotto, alla sua natura, alla sua funzione, alle caratteristiche che gli riconosce il mercato, ecc. Principi, questi ultimi, i quali peraltro – oltre a non essere sempre facili, in concreto, da applicare – rivelano talora a loro volta una certa inadeguatezza: si è soliti portare, a tal proposito, l’esempio del caffè (inteso come prodotto finito destinato al consumo alimentare). Escludendo le fasi economiche puramente logistiche (confezionamento, carico, scarico, trasporto, ecc.), le lavorazioni più rilevanti della filiera sono fondamentalmente: la coltivazione (con la scelta delle varietà da seminare, il luogo di produzione, le caratteristiche pedoclimatiche, la scelta del momento della raccolta, la tecnica di trebbiatura, ecc.), la torrefazione, la selezione, la conseguente miscelazione, e la macinazione. Sono tutte fasi fortemente incidenti sulle caratteristiche di gusto e di aroma. Dunque, di quale, tra i diversi Paesi in cui normalmente si svolge ciascuna delle fasi appena elencate, può dirsi originario il caffè che acquistiamo confezionato in sacchetto sotto-vuoto, o in cialde per macchine automatiche?

Forse è la selezione-miscelazione, comportando la creazione del *blend* che dà all’infuso quel certo sapore e aroma, a incidere in misura maggiore rispetto

alle altre operazioni; ma è difficile, in effetti, stabilire una scala di importanza: la miscelazione nulla potrebbe se non vi fossero sul mercato materie prime diverse (frutto di selezioni varietali a monte, e di tecniche di coltivazione migliorate), alcune delle quali dotate di componenti aromatiche più pregiate di altre; e dunque anche la coltivazione, e quanto di agronomico la precede e l'accompagna, è fondamentale. Ma non sembra dubbio neppure che molte delle caratteristiche apprezzate dal consumatore siano, in realtà, dovute anche, e in modo non secondario, alla tecnica di torrefazione (quanto meno nel senso che una tostatura maldestra potrebbe far perdere a una materia prima di pregio i caratteri migliori). Ebbene, in questo caso la coniazione di una specifica nozione "alimentare" di origine, alternativa a quella "doganale", quali vantaggi porterebbe? Probabilmente, condurrebbe a individuare come Paese d'origine quello in cui è avvenuta la fase di produzione che più delle altre ha inciso sulle caratteristiche organolettiche peculiari del prodotto; ma si torna, in questo modo – sempre ammesso che una tale individuazione sia possibile – a un criterio assai vicino a quello doganale: in luogo dell'“ultima trasformazione sostanziale”, si avrebbe la “trasformazione *più* sostanziale”. In effetti, nient'altro che una applicazione particolarmente attenta e rigorosa, e adattata alle peculiarità del prodotto alimentare, del generale criterio di origine doganale.

Anche così, però, non mancherebbero difficoltà pratiche enormi (come nel caso del caffè), tali per cui la scelta dell'uno o dell'altro Paese (ossia dell'una o dell'altra fase produttiva, perché maggiormente incisiva sulle caratteristiche del prodotto finito) presenta in ogni caso larghi margini di arbitrarietà⁹. Per risolvere l'*impasse*, il più delle volte finirebbe per rendersi necessaria l'applicazione simultanea di più criteri (o di più varianti del criterio della trasformazione sostanziale), o persino l'utilizzo sussidiario anche di quello del valore aggiunto, benché esso intuitivamente appaia il più lontano dalla logica del prodotto alimentare. L'esempio del caffè è davvero molto indicativo di come la costruzione di una “nozione alimentare” di origine, alternativa a quella “doganale”, sia in realtà non solo concettualmente ardua, e potenzialmente fonte di distorsioni, ma talvolta praticamente poco utile. Meglio sarebbe, forse, affinare il criterio generale: cioè, chiarire meglio cosa si intenda per “sostanziale”, e sviluppare una riflessione sul peculiare concetto di “sostanzialità” nel settore

⁹ Né sarebbe corretto risolvere il problema – come fanno taluni ordinamenti nazionali, e come anche l'Italia ha tentato più volte di fare: v. *infra* – identificando il momento determinante l'origine con quello della coltivazione: l'esempio del caffè è indicativo, proprio perché tutte le varie componenti della filiera sembrano avere un'incidenza comparabile tra loro sulle “qualità” del prodotto finito.

alimentare, adottando poi l'ultima fase produttiva rispondente a tale qualificazione come momento-chiave nella determinazione (sempre convenzionale) dell'origine geografica.

3. A proposito del tema dell'origine nel sistema del WTO restano sul tavolo, quindi, problemi per ora irrisolti (quanto meno sul piano dell'applicazione concreta dei criteri) persino da un punto di vista generale; problemi ancor maggiori si manifestano quando ci si pone nella prospettiva specifica dei prodotti agricoli e alimentari.

In ambito WTO, le difficoltà sin qui descritte, andando a incidere sull'applicazione di alcune disposizioni particolarmente rilevanti per il settore agricolo e alimentare, pregiudicano almeno in parte l'emanazione di adeguate ed efficienti norme armonizzate sul tema, all'interno degli Stati membri. In particolare, il problema concerne le attuazioni nazionali dell'art. IX del GATT 1994, che prevede l'adozione, da parte degli Stati membri, di norme di tutela dei "marchi di origine" – usiamo la dizione dello stesso GATT – i quali dovrebbero costituire, nelle intenzioni dei redattori, lo strumento "per proteggere i consumatori da indicazioni fraudolente e fuorvianti". Ma, soprattutto, il problema riguarda l'adempimento dell'accordo TRIPS, che dell'art. IX GATT (sotto questo specifico profilo) rappresenta in qualche misura lo sviluppo, dato che esso contiene, fra le altre, previsioni su segni distintivi più strettamente "alimentari": abbandonando il linguaggio più commercialistico del GATT ("marchi di origine"), nel TRIPS si parla piuttosto di "indicazioni geografiche", che – come noto – costituiscono pur sempre segni distintivi, e dunque diritti IP ma, secondo la teoria giuridica generale, appartenenti a una categoria a sé. Il loro scopo è tutelare valori non oggetto di diritti esclusivi di privati: esse non nascono, infatti, da un atto creativo del singolo imprenditore, e la loro tutela non garantisce diritti esclusivi a un singolo, una privativa sull'uso di quel segno, ma creano piuttosto una situazione che potrebbe definirsi di "privativa diffusa", aperta a tutti coloro la cui produzione presenta, con una determinata zona geografica, i legami previsti dal diritto.

La ragione per cui l'intrinseca difficoltà di individuare e, successivamente, di applicare criteri di origine del prodotto incide negativamente sull'accordo TRIPS è, quindi, costituita dalla funzione stessa di questo accordo: regolare – nell'ambito del tema della proprietà intellettuale, o IP – segni distintivi di natura prettamente commerciale. Il fatto che il concetto di origine sia così controverso, soprattutto in materia alimentare, e che gli Stati membri del WTO possano giungere, nonostante tutto, a farne applicazioni tanto diverse (a causa dell'adozione di concetti di origine tra loro non coincidenti) può fa-

cilmente indurre negli Stati differenze normative di un certo rilievo. Ne consegue la presenza, nell'ampio e variegato panorama del diritto del commercio internazionale, di tecniche e soprattutto di livelli assai diversi di protezione delle indicazioni geografiche: vi sono Paesi che adottano criteri di un certo rigore, altri regole meno rigide, altri infine semplicemente non introducono una tutela specifica per quel tipo di diritti IP (ossia non adottano strumenti di protezione differenziata rispetto ad altri segni distintivi, quali i marchi), con rischio di grave danno per quelle economie che tradizionalmente vi rinvengono una risorsa importante (le economie di quei Paesi i cui consumatori sono soliti attribuire maggiore importanza al profilo dell'origine dell'alimento). Per esse, l'esistenza in altri Stati di regolamentazioni carenti può rappresentare, oltre che un limite alla tutela del valore economico del prodotto da esportare, un pericolo costituito dalla nascita, sul territorio di destinazione (approfittando della "deregulation"), di fenomeni di concorrenza sleale, o falsata, attraverso prodotti dotati di nomi, marchi, indicazioni o altri segni d'origine falsi o ingannevoli.

In effetti, alla luce delle premesse sopra formulate (ossia alla luce delle differenze di trattamento normativo riscontrate), la radice del diverso atteggiamento dei legislatori nazionali è sostanzialmente la stessa: la natura prettamente commerciale del diritto immateriale sul segno distintivo, e il fatto che quest'ultimo, se collegato in qualche modo all'origine del prodotto, implichi una maggiore o minor capacità dei prodotti alimentari di suscitare attrattiva commerciale.

Là dove esistono mercati nazionali nei quali è tradizione diffusa lo stabilire, da parte del consumatore, un legame fra origine e caratteristiche intrinseche del prodotto (e mediamente è riscontrabile un numero più elevato di consumatori "educati" ad attribuire importanza all'origine), l'orientamento del legislatore è conseguente: in quei contesti di mercato, l'origine diventa un valore commerciale, le norme che proteggono il consumatore dal rischio di induzione in errore sull'origine geografica sono essenziali per salvaguardare tale valore, e – normalmente, almeno – si assiste a un atteggiamento legislativo improntato a maggior tutela. E una tradizione giuridica contraria è, invece, di norma più facilmente riscontrabile in quei Paesi il cui mercato si caratterizza – come dato puramente sociologico – per un'assenza di quei fattori tradizionali e culturali.

4. L'accordo TRIPS non dà una *propria* nozione di origine del prodotto, che sia da ricollegare in modo specifico ai segni distintivi o ai diritti IP che esso disciplina; non individua, neppure in tema di prodotti alimentari, una

nozione di origine diversa da quella fatta propria, più in generale, dal sistema del WTO. Semplicemente, esso presuppone che un concetto di origine esista in quel sistema, e lo usa, dandolo per scontato. Ne fa un utilizzo ai fini che gli sono propri (di imporre agli Stati membri l'adozione di regimi normativi il più possibile armonizzati per la tutela dei diritti IP – nella specie, delle indicazioni geografiche – e l'armonizzazione dei regimi esistenti).

L'accordo, agli artt. 22 e 23, parla ripetutamente di prodotti “*originating in the territory of a Member*”, di “*geographical origin*”, di merce che “*originates in a geographical area*”, e di “*true place of origin*” (con ciò evidentemente stabilendo una contrapposizione dialettica con un ipotetico “*false place of origin*”). Tanti riferimenti alla parola “*origin*” e a sue derivate mostrano che il TRIPS da un lato ragiona come se a tutti dovessero esser noti i criteri per costruire una definizione di “*origine*” (criteri tanto certi da garantire addirittura che la tutela si concentri sul “vero” luogo di origine, superando elementi di ambiguità); dall'altro, è un dato di fatto che queste previsioni si inseriscano all'interno di un quadro normativo che, in tutta la sua ampia complessità, dedica al tema delle regole di individuazione dell'origine persino un accordo, ma non introduce con esso, in realtà, nulla di veramente diverso e nuovo rispetto ai criteri già conati dal resto delle convenzioni internazionali in materia doganale. In particolare, non introduce nulla di nuovo e di specifico per i prodotti agricoli o alimentari, malgrado le disposizioni sulle indicazioni geografiche in qualche modo rappresentino, invece, il segno che l'accordo TRIPS è consapevole delle peculiarità di esse – e, con esse, delle peculiarità dei prodotti alimentari – nel più generale quadro disciplinare dei diritti IP.

È un po' come se il TRIPS – analogamente a quanto viene comunemente osservato con riguardo al diritto alimentare dell'UE – si dimostrasse, da una parte, conscio delle peculiarità dei prodotti agricoli e alimentari sotto il profilo dell'esigenza di segni distintivi loro propri (esigenza confermata dall'elevato numero di ordinamenti che tutelano, seppure con *standards* diversi, quei segni come una tipologia a sé), ma dall'altra non sufficientemente convinto (o forse non sufficientemente capace) di introdurre una nozione a sé dell'origine, più adeguata a quelle peculiari esigenze. E, d'altronde, i tentativi che negli ordinamenti nazionali vengono talvolta fatti per introdurre un concetto di origine, per così dire, *food-specific* dimostrano quanto – anche prescindendo totalmente dai problemi giuridici che simili proposte incontrano in Europa, per chiara incompatibilità con il diritto dell'UE – sia *praticamente* difficile individuare un concetto diverso da quello tipicamente doganale, di origine internazionale, analizzato all'inizio del presente contributo. Come dire: il concetto doganale è inadeguato, ma è comunque il “meno inadeguato” che si è riusciti a inventare.

Riferire a un Paese preciso l'origine di un alimento è operazione non scevra da complicazioni persino quando esso derivi da un prodotto primario semplice (es. carne, derivante da un animale). Il quesito lo si è già in parte anticipato sopra: di quale Paese è originaria la carne di un bovino di diciotto mesi di età, se è nato e cresciuto per sei mesi in Polonia, per poi essere allevato altri sei mesi in Germania, e infine ha trascorso gli ultimi sei mesi in Russia, e qui è stato macellato? Dovremmo ammettere che l'individuazione dello Stato di origine non può essere fatta, calendario alla mano, verificando in quale dei tre luoghi il bovino ha vissuto di più: non avrebbe senso. E si finirebbe probabilmente per ammettere che l'ultimo semestre di vita del bovino, con le tecniche di allevamento applicate, le norme sanitarie rispettate, il tipo di mangimi utilizzati, le modalità di macellazione, ecc. sono (probabilmente!) quelle che più incidono sia sui prerequisiti di quella carne (igiene, assenza di residui, ecc.), sia sulle caratteristiche comunemente considerate "qualitative" (nutrizionali, organolettiche, ecc.).

Il discorso non è meno problematico, e anzi si complica ancora di più, quando si ha a che fare con alimenti di produzione ulteriormente complessa, per i quali l'accordo TRIPS si è ben guardato dall'adottare criteri di origine diversi collegati, ad esempio, al Paese ove è sorta la materia prima agricola prevalente¹⁰. A parte la difficoltà concreta, per alcuni prodotti, di stabilire quale sia, fra le materie prime agricole, quella che si può definire "prevalente" (es. solo da un punto di vista ponderale rispetto al peso totale dell'alimento? oppure rispetto al sapore predominante dell'alimento?), l'applicazione di criteri di questo genere potrebbe portare a conseguenze aberranti sotto molteplici punti di vista; non ultimo, quello economico. La pasta italiana, ad esempio, diverrebbe australiana solo per il fatto che le partite di frumento (indubbiamente la materia agricola prevalente dentro al prodotto "pasta") utilizzate per produrre quel particolare lotto provengano dall'Australia; e poi canadese, tutte le volte che un lotto di produzione sia stato, invece, ottenuto rifornendosi di grano del Canada. Un intero comparto dell'industria alimentare italiana, ad esempio, in una simile ipotesi perderebbe la propria peculiare connotazione, e – considerando che la globalizzazione dei mercati, e l'aumento fortissimo della domanda mondiale di pasta obbligano normalmente a cercare materia prima al di fuori di un'Europa che ha incentivato, con la PAC 2003, l'abbandono di grandi coltivazioni di grano duro – l'intera industria italiana

¹⁰ Un criterio, questo della materia prima agricola prevalente, che invece il legislatore italiano ha tentato già più volte di far proprio, di solito dando vita a norme inapplicabili per contrasto con l'ordinamento dell'UE: ci si riferisce, da ultimo, all'art. 4, l. 3 febbraio 2011, n. 4.

della pasta, giustamente considerata tradizionale, prestigiosa e strategica, dovrebbe presentare sul mercato il proprio prodotto come estero. E tutto questo mentre, in realtà, ciò che rende apprezzato quell'alimento sui mercati di tutto il mondo non è tanto l'origine geografica del grano, quanto il complessivo *know-how* del produttore, che comincia dalla sua capacità di selezionare le materie prime già in fase di acquisto, per continuare con la sapiente miscelazione, con le tecniche di impasto, di essiccazione, ecc. Insomma, ancora una volta si sarebbe costretti ad ammettere che, in un mondo globalizzato, ciò che dà una "identità" a un prodotto, che lo rende (se mai lo renda) distinguibile dagli altri analoghi sul mercato, raramente è rappresentato da un solo fattore (un solo ingrediente, un solo momento della produzione, ecc.): può, sì, trattarsi (ma in misura decisamente varia) del luogo di origine della materia prima agricola; ma anche della capacità di utilizzare gli ingredienti che da quella materia prima derivano. Insomma, un "mix" spesso unico di materie prime, ingredienti, aromi, padronanza delle tecniche produttive (a volte tradizionali, a volte tecnologiche, a volte entrambe le cose): quell'insieme che nella lingua italiana difficilmente trova una definizione sintetica, e che persino nella lingua inglese (normalmente più adatta alla sintesi) viene espressa con una perifrasi: il *know-how*, il "saper come" si fa. In altre parole, quella capacità si esplica nel momento in cui il prodotto, partendo dai singoli ingredienti, viene creato: si torna, dunque, anche per gli alimenti, al criterio dell'ultima trasformazione sostanziale. Ancora una volta, cioè, l'origine della materia prima è importante; ma senza il *know-how*, della particolare pregevolezza degli ingredienti (benché derivante da una loro particolare origine geografica) ce ne faremmo ben poco. Il discorso può essere differente solo per quegli alimenti che sono costituiti, più o meno interamente, da prodotti agricoli: in quel caso, l'origine geografica può essere collegata a caratteristiche "qualitative" del prodotto; ma, quando è così, va da sé che l'origine geografica, intesa come luogo di coltivazione, si identifica anche con il luogo di ultima (*rectius*, unica) trasformazione sostanziale: da pianta ad alimento. E sarebbe, in definitiva, nuovamente il "vecchio" criterio doganale di sempre a tornare in applicazione.

5. Venendo alla disciplina sostanziale del concetto di origine (*rectius*: dei diritti IP collegati all'origine geografica), una volta constatato che questo è lo "stato dell'arte" circa la sua definizione normativa (e ovviamente, coloro che sostengono la necessità di una nozione speciale "alimentare" di origine direbbero: una volta appurato che il problema è irrisolto), è poi noto che l'accordo TRIPS introduce un cosiddetto "doppio binario" di tutela fra, da un lato, la categoria dei vini e bevande alcoliche e, dall'altro lato, tutti gli

alimenti di diverso tipo. Si tratta dell'eredità di precedenti convenzioni internazionali in materia di diritti IP, recepite dall'Accordo TRIPS, il quale ha avuto il grande merito di collegarle al sistema di risoluzione delle controversie (che rappresenta forse la vera novità del WTO), così fornendo alle relative norme, la cui violazione in passato generava più che altro contromisure di diritto internazionale (ad esempio, ritorsioni commerciali, oppure eccezioni di inadempimento), un sistema oggi di tipo quasi-giurisdizionale e di sanzioni particolarmente dotate di effettività¹¹.

Sottolineando questo “doppio binario”, si punta il dito anche sugli altri principali limiti (oltre a quanto sin qui già detto sulla scarsa armonizzazione internazionale del concetto di origine) che, un po' dovunque, sono stati evidenziati con riguardo al TRIPS: il problema giuridico della scarsa protezione che quel *double standard* assicura ai prodotti alimentari diversi da vino e bevande alcoliche, in primo luogo. Tutti i “difetti” del TRIPS sono, poi, acuiti nella pratica dall'assenza di un efficace sistema di monitoraggio sull'attuazione degli impegni (il Trade Policy Review Mechanism, previsto dagli accordi WTO e periodicamente attuato dall'Organizzazione sull'operato dei propri Membri, non consta che si sia mai soffermato particolarmente sul punto specifico, essendo tradizionalmente assai più rivolto a controllare l'adempimento di obblighi di natura daziaria, o l'adozione di misure non tariffarie di tipo SPS o TBT¹², ecc.). Altro problema – di natura più prettamente politica – è inoltre la scarsa propensione, storicamente dimostrata dall'UE, all'uso degli strumenti giurisdizionali che il sistema del WTO offre: una scarsa propensione decisamente evidente, quanto meno in tema di diritti IP e di indicazioni geografiche. Quest'ultimo problema è emerso particolarmente in occasione della controversia WTO promossa dall'Australia¹³, e avente a oggetto la normativa comunitaria su DOP e IGP. Chi si occupa della materia lo sa: essa

¹¹ Il TRIPS richiama, e recepisce, in particolare la “Convenzione di Parigi (1967)”, la “Convenzione di Berna (1971)”, la “Convenzione di Roma” e il trattato IPIC, laddove per “Paris Convention (1967)” si intende lo Stockholm Act del 14 luglio 1967, modificativo della Convenzione di Parigi originaria; con “Berne Convention (1971)” ci si riferisce all'Atto di Parigi del 24 luglio 1971 (modificativo dell'originaria Convenzione di Berna), “Rome Convention” è l' “International Convention for the Protection of Performers, Producers of Phonograms and Broadcasting Organizations” adottata a Roma il 26/10/1961; il trattato IPIC (sulla proprietà intellettuale concernente i circuiti integrati) è stato adottato a Washington DC il 26/05/1989.

¹² SPS: Sanitary and PhytoSanitary measures; TBT: Technical Barriers to Trade: tutte misure oggetto di disciplina in appositi Accordi facenti parte del Trattato di Marrakech.

¹³ Con l'intervento, a sostegno delle posizioni australiane, di Argentina, Brasile, Canada, Cina, Taipei, Colombia, Guatemala, India, Messico, Nuova Zelanda, Turchia e USA: controversia *European Communities - Protection of Trademarks and Geographical Indications for Agricultural Products and Foodstuffs*, DS290.

si è risolta in un *panel* WTO che ha censurato talune incompatibilità della disciplina allora vigente nell'UE rispetto ad alcuni principi del WTO (del GATT e del TRIPS). In special modo, a esser chiamati in gioco erano stati i principi di reciprocità e di equivalenza¹⁴, con i quali certe disposizioni dell'abrogato regolamento CEE n. 2081/92 erano effettivamente piuttosto discordanti (dopo il *Panel* l'Europa ha provveduto a rivedere la propria normativa, modificandola di conseguenza, con l'adozione del reg. CE 510/2006). L'anomalia non è intrinseca alla controversia e al giudizio davanti al *Panel*, quanto piuttosto sul piano di considerazioni in qualche misura "collaterali", di politica del diritto: a esigere il rispetto delle norme del TRIPS sulla tutela delle indicazioni geografiche vi erano anche Stati membri nel cui ordinamento interno una disciplina *ad hoc* per le indicazioni geografiche neppure esiste. Per essi, quindi, un dubbio sulla compatibilità della loro disciplina nazionale in materia non si può nemmeno porre, semplicemente perché una disciplina del tipo di quella europea, da confrontare con il TRIPS, nel loro sistema giuridico non c'è. Si tratta – è il caso degli USA – di Paesi che si comportano *come se* l'obbligatorietà delle norme TRIPS sull'origine geografica fosse soltanto eventuale, quasi che il TRIPS dicesse: "se un Paese membro adotta disposizioni, esse devono conformarsi ai seguenti principi". Ma non è così, non esiste una *grandfather clause* nel TRIPS, e più generalmente non esiste nel WTO¹⁵: lo scopo del TRIPS è imporre agli Stati del WTO l'obbligo giuridico positivo di armonizzare le loro legislazioni attorno ad alcuni principi comuni. Ciò significa che i Membri devono (cioè, hanno l'obbligo di) attivarsi per modificare le loro legislazioni già esistenti in tema di diritti IP, se non sono conformi al TRIPS; e devono persino dotarsi di legislazioni in materia, adottandone *ex novo*, laddove manchino.

Ebbene, davanti alle pretese di altri Paesi (benché non tutte, e non del tutto, infondate) affinché l'Europa allineasse compiutamente la propria disciplina di DOP e IGP al più ortodosso rispetto dell'accordo TRIPS, eliminan-

¹⁴ Sul punto sia consentito un rinvio a P. BORGHI, *Mercato agroalimentare e concorrenza: regole e deroghe*, nell'opera collettiva *La regolazione e la promozione del mercato alimentare nell'Unione europea. Esperienze giuridiche comunitarie e nazionali*, a cura di M. D'Addezio e A. Germanò, Atti del Convegno (Udine, 24-25 novembre 2006), Milano, 2007, p. 31 ss.

¹⁵ *Grandfather clause* era il nome comunemente dato a una clausola del GATT 1947, la quale stabiliva che le norme ivi contenute si dovessero applicare, all'interno degli Stati contraenti, solo nella massima misura non incompatibile con la legislazione nazionale preesistente. Non vi era, quindi, in capo ai Paesi membri un obbligo positivo di modificare il proprio ordinamento; solo *se* gli Stati avessero deciso di legiferare in materia coperta dalle disposizioni del GATT, avrebbero dovuto conformarsi a esso. La *grandfather clause*, però, è stata abrogata dal GATT 1994.

do le norme più stridenti con gli obblighi internazionali, l'UE dal canto suo avrebbe avuto ben altri argomenti da utilizzare. Avrebbe potuto, a sua volta, sollevare ben altre questioni contro i medesimi Paesi parti davanti al *Panel*: per molti di essi, l'UE avrebbe potuto chiedere *non* che modificassero proprie norme interne, ma che ne adottassero *tout court*, perché in verità alcuni dei Paesi coinvolti erano (e sono) totalmente sprovvisti di disposizioni specifiche sulla tutela delle indicazioni geografiche come diritti IP distinti dai marchi. Probabilmente, se l'Europa avesse assunto una simile iniziativa, essa avrebbe avuto l'effetto (politico) di spostare il piano della controversia: dalla logica "processuale" del *Panel* (impostata su un meccanismo accusa-difesa) a una più prettamente negoziale. E, in uno scenario di questo genere, si sarebbe anche potuto immaginare un epilogo diverso, magari con il consenso (negoziato) in favore dell'UE a mantenere in essere alcune disposizioni interne non così sicuramente compatibili con il TRIPS, tuttavia interessanti per l'Europa sotto il profilo economico¹⁶, proprio perché esse potevano costituire, comunque, un importante ostacolo "sul nascere" al fenomeno dell'invasione del mercato europeo da parte di prodotti di origine geografica dubbia, perché contrassegnati da riferimenti geografici magari efficaci in termini di *marketing*, ma apposti sul prodotto in base a legislazioni non sempre rigorose nei requisiti di tutela, nell'applicare strumenti di controllo, ecc.

Nulla di tutto questo è accaduto, invece. Eppure non si può dire che l'Unione europea sia pregiudizialmente restia ad avvalersi, in generale, degli strumenti giurisdizionali-arbitrali del WTO (l'elevato numero di controversie di cui essa è stata parte sembrerebbe testimoniarlo, benché occorra ammettere che il più delle volte l'UE sia convenuta). Più semplicemente – e più probabilmente – l'Unione preferisce riservare le contrapposizioni e il negoziato ad altri fini, ritenuti di interesse europeo più generale; preferisce "denunciare" altre incoerenze, altre violazioni degli accordi WTO, e magari in altri momenti politicamente più opportuni, da spendere come moneta nel complesso teatro

¹⁶ Tra l'altro, il sistema di risoluzione delle controversie del WTO vede con notevole favore le soluzioni negoziate dei conflitti, al punto che tale orientamento è stato a volte usato dalla Corte di giustizia UE come argomento per escludere che le norme del WTO possano essere invocate davanti a lei, o ai giudici nazionali, come parametro di legittimità degli atti UE: si v. la giurisprudenza *Portogallo c. Consiglio* della Corte di giustizia (sent. 23 novembre 1999, in causa C-149/96); e ancora le due sentt. 11 gennaio 2002, in causa T-174/00, *Biret International SA c. Consiglio*, in *Racc.*, 2002, p. II-17; e in causa T-210/00, *Établissements Biret c. Consiglio*, in *Racc.*, 2002, p. II-47 (con il relativo giudizio di impugnazione, sent. 30 settembre 2003, in causa C-93/02P, *Biret International*, in *Racc.*, 2003, p. I-497). La giurisprudenza europea successiva ha registrato qualche lieve oscillazione, con qualche timidissima apertura, ma nella sostanza è rimasta orientata in tal modo.

politico e di scambi negoziali, quale il sistema WTO a volte si rivela essere. Vero è che, tanto in materia alimentare quanto in materia di politica agricola, vi sono argomenti che interessano maggiormente (e forse con ricadute economiche ben maggiori) un numero più elevato di Stati d'Europa.

Temi quali gli aiuti strutturali, o come il maggiore o minor disaccoppiamento delle misure di mercato (tutti rientranti, secondo il linguaggio del WTO, nel capitolo del "sostegno interno" oggetto dell'Accordo sull'agricoltura, e accanitamente discussi da anni in seno al Comitato agricoltura del WTO), oppure tematiche quali il mantenimento di elevate sovvenzioni sulle esportazioni, o un rallentamento nel processo di riduzione progressiva dei dazi, ecc., sono sovente rimessi in discussione a ogni periodica riforma della PAC, spesso condizionata in modo notevole proprio dagli obblighi del WTO; e sono, per altro verso, argomenti che interessano ovviamente tutta Europa (al pari di altri importanti attori del commercio agricolo mondiale). Non altrettanto può dirsi per la tutela dei diritti IP collegati all'origine geografica dei prodotti alimentari.

A dimostrare una così disomogenea distribuzione dell'interesse verso la tutela delle indicazioni geografiche (concentrato soprattutto nell'Europa mediterranea) sono non solo – e non tanto – le pur sensate e vere considerazioni, che da più parti si leggono, sulla maggior sensibilità media verso la cultura del cibo, che caratterizza prevalentemente la parte meridionale d'Europa; né il fatto – altrettanto vero – che una serie di ragioni naturali e storiche (il clima, l'ecosistema mediterraneo, le frequenti invasioni, ecc.) hanno permesso una maggiore differenziazione qualitativa dei cibi, rispetto a quanto non sia avvenuto nel nord del continente. È soprattutto la statistica a dirlo. La lettura del database ufficiale dell'Unione europea delle indicazioni geografiche tutelate¹⁷ fornisce dati eloquenti: Italia, Francia, Spagna, Grecia e Portogallo, sommate assieme, rappresentano oltre il 70% delle DOP e IGP (complessivamente considerando quelle già riconosciute e quelle in corso di registrazione); e quasi il 21% è dato dalle sole DOP e IGP italiane.

Numeri alla mano, non sembra così incredibile che l'Europa abbia altre priorità politiche nei negoziati multilaterali sul commercio mondiale. Non sembra così strano che l'UE, piuttosto che impegnarsi in un contenzioso internazionale sui diritti IP connessi all'origine dei prodotti alimentari (materia importantissima, ma per cinque soli Paesi membri, su ventisette), preferisca dedicare la propria attenzione, e riservare eventuali risultati negoziali, a problematiche di altra natura: gli orientamenti più generali delle politiche

¹⁷ Database DOOR: <http://ec.europa.eu/agriculture/quality/door/>

dell'UE vengono decisi a livello di Consiglio europeo; gli atti in cui le politiche si traducono sono approvati dal Consiglio UE (dove, anche in termini di voto ponderato, gli Stati del sud-Europa sopra menzionati non hanno comunque, da soli, un peso sufficiente a raccogliere la maggioranza qualificata necessaria) e dal Parlamento europeo (dove la maggioranza semplice richiederebbe in ogni caso una convergenza più ampia, impossibile a raggiungersi nell'assetto reale degli interessi).

Ed è qui, sostanzialmente, la spiegazione dell'approccio europeo al tema delle indicazioni geografiche nell'accordo TRIPS. Da un lato, l'UE è sicuramente tra i proponenti, e tra i maggiori sostenitori, dell'idea di estendere la più forte tutela apprestata dal TRIPS ai *wines and spirits* a tutti gli altri alimenti, così generalizzandola. Ma la storia di questa proposta si perde in mille rivoli e vicoli ciechi. Il WTO ha fortissime divisioni su questo punto, favorite anche dal fatto – chi è contrario non manca di sottolinearlo – che non è neppure chiaro se la Doha Declaration, cui è tuttora collegata l'agenda dei negoziati di revisione degli accordi WTO, includa o meno un mandato per negoziare simile estensione, certo non esplicitamente prevista, e forse neppure implicitamente ricavabile da altri punti della Dichiarazione relativi al negoziato più propriamente agricolo. Tant'è che alcuni Paesi hanno volutamente cercato – nel tentativo di dare alla questione una base giuridica – di collegare la trattativa su questi temi al negoziato agricolo, così unendone le sorti, e soprattutto aggiungendo agli ostacoli già propri di questa tematica quelli (e non sono pochi) che da sempre accompagnano, in ambito WTO, il negoziato agricolo generale; tanto che qualche Membro (l'UE, ad esempio) ha proposto di inserire la protezione di taluni specifici nomi geografici proprio all'interno di quest'ultimo negoziato (con riguardo al quale non si può dire che manchi, invece, un preciso mandato testuale da parte della Conferenza ministeriale del WTO di Doha, nel 2001).

Sorte non migliore ha avuto poi, per ora, la proposta europea di creare a livello multilaterale un registro delle indicazioni geografiche. Esaminata e vivacemente discussa in seno a “sessioni speciali” del Consiglio TRIPS che furono indette subito dopo la presentazione ufficiale della proposta (risalente al 1997, *ex art.* 23.4 TRIPS), e subito inclusa nell'Agenda di Doha (cfr. la Doha Declaration, al par. 18), da sempre il tentativo langue fra apparenti progressi mai veramente sostanziali, lunghissime pause di riflessione (magari motivate dal fatto di non voler compromettere con lo scomodo argomento del TRIPS i confronti fra altri, e ancor più delicati, aspetti delle politiche agricole), vuote affermazioni di intenti generalissimi, o di progressi di scarsa consistenza, e sincere ammissioni di difficoltà.

Se (il 21/04/2011) il presidente del TRIPS Council, Darlington Mwape, ha diffuso un *report* al WTO affermando che, grazie agli sforzi sinceri di tut-

ti, sono stati fatti alcuni passi avanti, l'ottimismo cede però subito il passo, constatando che tali progressi sono consistiti soprattutto in un miglior lavoro sulle versioni linguistiche: lo spessore delle novità è, allora, davvero assai modesto. Se poi lo stesso *report* conclude che, tuttavia, "still is a long way to go", il più realistico sotto-testo è che un accordo è ben di là da venire.

E quando, infine, il Direttore Generale del WTO, Pascal Lamy, riconosce che vi è una totale divergenza fra i Paesi membri, nascente da sistemi normativi interni sui diritti IP in generale – e, ancor più radicalmente, da concezioni generali dei diritti IP – tra loro pressoché inconciliabili, da un lato si percepisce una valutazione molto più realistica e sincera con specifico riguardo ai prodotti agricoli e alimentari; dall'altro si comprende che "a long way to go" forse può dirsi per l'intera armonizzazione voluta dal TRIPS, anche sotto profili più ampi e generali.

RIASSUNTO

Il mercato dei prodotti agricoli e alimentari esprime sempre di più l'esigenza di conoscere l'origine geografica degli alimenti, nella convinzione che ciò rappresenti per il consumatore una garanzia delle loro "qualità". Allo stesso tempo, tuttavia, nell'Unione europea regole giuridiche sull'origine geografica specifiche per la materia alimentare non ne esistono: le uniche norme esistenti sul tema sono quelle concernenti la cosiddetta "origine doganale" dei prodotti, che però molti reputano inadeguate a garantire un legame fra territorio d'origine e caratteristiche qualitative, in quanto collegate solo a dati economici e non alle materie prime, alle tradizioni produttive, al clima, ecc. Il legame qualità-territorio, per tutelare il quale si reclama da più parti la creazione di norme *ad hoc*, è però spesso un fatto illusorio, e tante volte si riduce, in realtà, a una mera reputazione. Nel diritto del WTO questo problema si ripete: anche lì, infatti, esiste un accordo generale sulle regole di origine dei prodotti, che ha finalità puramente doganali e che adotta perciò criteri derivanti dalle convenzioni internazionali in materia (al pari di quanto fa il "codice doganale comunitario"), che si fondano su dati puramente economici (l'ultima fase sostanziale di trasformazione, il valore aggiunto, ecc.); e anche lì, in particolare nell'accordo TRIPS, manca una definizione di origine che sia specifica per il settore alimentare: esistono solo norme che regolano i "marchi di origine" e le "indicazioni geografiche", e che vietano un uso ingannevole di tali strumenti, dando per scontata l'esistenza di una definizione di "origine geografica", la quale tuttavia, non essendo stabilita dall'accordo TRIPS, non può essere che quella ricavabile dalle norme generali.

ABSTRACT

Agro-food market is more and more expressing the need for an increased consumer's knowledge about the geographical origin of foods, based on the idea that it can ensure some specific quality of the concerned foods. But at the same time, in the EU legal order

no food-specific rule on geographical origin is available: the only legal definition is the one concerning the s.c. "origin for customs purpose", though many people consider it as inadequate, namely as insufficient to guarantee a link between a territory and the qualities of the food originating from there, since the "customs" definition of geographical origin is only based on economic criteria, thus being not very suitable for the peculiarities of food products (these are often linked to particular raw materials of strictly local origin, or to traditional production methods, or to a local climate, etc.). As a consequence, sometimes the connection between a specific area and specific qualities is a mere reputation, and actually it doesn't need any legal protection. In the WTO framework, the same problem occurs: even in the WTO system only general rules on geographical origin are available, having only customs purposes, deriving their criteria from the most relevant international conventions regarding the issue (the same as the EU customs code does), which are based only on economic data (such as the place of the last substantial process or operation, or the place of maximum value added to product), not linked to qualitative aspects; and even in the WTO system, particularly in the TRIPS agreement, a specific food-related definition of geographical origin is lacking, while – on the other hand – some rules regulate "marks of origin" and "geographical indications" of agro-food products, prohibiting any misleading use of them, yet assuming the existence of a legal definition that, in the absence of a special one, can be found only in the general customs rules.

Il nuovo Regolamento UE sull'informazione ai consumatori

I. L'ADOZIONE DEL NUOVO REGOLAMENTO

Il 6 luglio 2011 il Parlamento Europeo ha approvato, in seconda lettura, con significative modifiche rispetto alla proposta iniziale, il progetto di nuovo Regolamento UE sull'informazione ai consumatori¹.

Il 27 luglio 2011 la Commissione Europea ha accolto tutti gli emendamenti introdotti dal Parlamento in esito al negoziato interistituzionale².

Il 29 settembre 2011, infine, anche il Consiglio ha definitivamente approvato il nuovo Regolamento (UE) del Parlamento Europeo e del Consiglio³.

Il Regolamento, ai sensi dell'art. 55, avrà applicazione a decorrere dal 13 dicembre 2014, a eccezione dell'art. 9, paragrafo 1, lettera l) (sulle indicazioni nutrizionali in etichetta), applicabile dal 13 dicembre 2016 e dell'allegato VI, parte B (sulle "carni macinate"), applicabile a decorrere dal 1 gennaio 2014.

* *Università degli Studi della Toscana*

¹ Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 6 luglio 2011, P7_TA-PROV(2011)0324.

² Commissione Europea, Parere, Bruxelles, 27.7.2011, COM(2011) 475 definitivo, 2008/0028 (COD).

³ Nelle more della pubblicazione delle presenti note, il nuovo regolamento è stato pubblicato nella G.U.U.E. L 304 del 22 novembre 2011, ed è oggi identificato come Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni 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.

L'adozione di questo nuovo regolamento ha fra l'altro determinato la definitiva archiviazione della legge italiana 3 febbraio 2011, n. 4, nella parte relativa all'etichettatura di origine.

L'approvazione è arrivata dopo oltre tre anni, in esito a un percorso istituzionale lungo e controverso, che ha visto significative modifiche rispetto al testo originariamente proposto dalla Commissione Europea nel febbraio 2008⁴.

Come ha sottolineato la Commissione nella propria Comunicazione del febbraio 2011⁵, la proposta, poi tradottasi nel nuovo regolamento, «consolida e aggiorna due importanti settori della legislazione in materia di etichettatura, cioè l'etichettatura generale dei prodotti alimentari e l'etichettatura nutrizionale, disciplinati rispettivamente dalle direttive 2000/13/CE e 90/496/CEE» e «rifonde anche 6 altre direttive riguardanti l'etichettatura di alcune categorie di prodotti alimentari», perseguendo quali principali finalità:

- «semplificare la legislazione relativa all'etichettatura degli alimenti grazie all'introduzione di un unico strumento che disciplini principi e requisiti per le disposizioni orizzontali sull'etichettatura generale e nutrizionale;
- inserire disposizioni specifiche sulla responsabilità in seno alla catena alimentare riguardo alla presenza e all'esattezza dell'informazione alimentare;
- fissare criteri misurabili su alcuni elementi della leggibilità delle etichette apposte ai prodotti alimentari;
- chiarire le norme riguardanti l'indicazione del paese d'origine o il luogo di provenienza;
- introdurre indicazioni nutrizionali obbligatorie nella parte principale del campo visivo della maggior parte degli alimenti trasformati;
- istituire un sistema che regoli alcuni aspetti dell'etichettatura volontaria degli alimenti appoggiata dagli Stati membri».

In effetti, l'art. 53 del nuovo regolamento, a far tempo dal 13 dicembre 2014, abroga, oltre che le direttive generali sull'etichettatura (dir. 2000/13/CE) e sull'etichettatura nutrizionale (dir. 90/496/CEE), altre quattro direttive (le direttive 87/250/CEE, 1999/10/CE, 2002/67/CE, 2008/5/CE) e il regolamento (CE) n. 608/2004.

Il nuovo regolamento introduce novità rilevanti, sia con riferimento ai profili istituzionali, procedurali e di competenza, sia con riferimento al merito della disciplina.

⁴ Commissione Europea, Proposta di nuovo regolamento, COM(2008) 40 def., Bruxelles, 30.01.2008.

⁵ Bruxelles, 22 febbraio 2011, COM(2011) 77 def.

2. VERSO CODICI EUROPEI

Quanto ai profili istituzionali, l'adozione di un regolamento in luogo delle precedenti direttive è un chiaro indice di una tendenza che dall'armonizzazione muove verso l'unificazione delle regole, e colloca questa legislazione all'interno del più generale processo verso l'adozione di *Codici Europei*, che caratterizza larga parte della più recente legislazione dell'Unione Europea.

Questo processo, il cui avvio può essere individuato negli anni a cavallo fra la fine del secolo XX e l'inizio del secolo XXI, ha ricevuto ulteriore impulso dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Va detto che il processo di *unificazione e codificazione* del diritto europeo implica, per la sua stessa natura, in un'Unione Europea che conta ben 27 Stati membri (e si avvia ad accogliere a breve scadenza, il 28^a Stato membro), una legislazione multilivello, che fissa principi, finalità, metodi, istituzioni, e li integra attraverso il contributo cooperativo di più soggetti:

- la Commissione Europea, attraverso l'utilizzazione dei poteri delegati, quali previsti dall'art. 290 del TFUE e dagli articoli 51 e 52 del nuovo regolamento sulla comunicazione ai consumatori;
- gli Stati membri, mediante l'adozione di disposizioni nazionali nell'esercizio delle competenze regolate dagli articoli da 38 a 45 del regolamento;
- le organizzazioni internazionali, quali il *Codex Alimentarius*, l'OIV, l'UNECE.

Ne risulta un complesso modello ordinamentale, all'interno del quale il nuovo regolamento è significativo sia in sé considerato, sia in riferimento a talune decisioni della Corte di Giustizia, ad altre normative recentemente introdotte, quale il nuovo regolamento n. 450/2008 del 23 aprile 2008 – “*Codice doganale aggiornato*” – a recenti proposte legislative attualmente all'esame del Parlamento Europeo, quali le proposte della Commissione Europea per la revisione della OCM unica⁶, e per l'adozione di regimi di qualità dei prodotti agricoli⁷.

Quanto ai profili di merito, il nuovo regolamento ha spostato il centro dell'attenzione dall'etichettatura in sé considerata al più generale tema dell'informazione e della comunicazione, quali strumenti per garantire al consumatore un ruolo attivo nelle decisioni e nelle scelte di acquisto e di consumo.

Sicché questa disciplina si propone come componente essenziale della più ampia legislazione in tema di concorrenza, regolazione del mercato, protezio-

⁶ Commissione Europea, Bruxelles, 21 dicembre 2010, COM(2010) 799 def.

⁷ Commissione Europea, Bruxelles, 10 dicembre 2010, COM(2010) 733 def.

ne dalle frodi e dalle contraffazioni, ma nel medesimo tempo costituisce elemento centrale nel processo inteso ad assicurare la qualità e la sicurezza degli alimenti, in linea con le disposizioni dell'art. 17 del regolamento n. 178/2002 in tema di obblighi e responsabilità degli operatori del settore alimentare e delle autorità pubbliche.

3. LE NUOVE DISPOSIZIONI E L'IMPATTO SULLA LEGISLAZIONE NAZIONALE

Con riferimento allo specifico contenuto delle disposizioni introdotte dal nuovo regolamento, occorre sottolineare che non si tratta solo di un consolidamento delle disposizioni già esistenti, ma di una codificazione in un testo sistematico, con alcune rilevanti novità, ad esempio in tema di individuazione del *paese di origine* e del *luogo di provenienza* (v. l'art. 2.2.g e l'art. 26) e con la previsione di un'estensione dell'indicazione obbligatoria del luogo di origine, fra l'altro anche per carni diverse da quelle bovine, per il latte, per i prodotti non trasformati, per i prodotti a base di un unico ingrediente (art. 26).

Significative disposizioni vengono introdotte anche in riferimento all'esclusione di responsabilità per il semplice rivenditore di prodotti già confezionati, il quale non modifichi l'etichetta (art. 8) e in tema di vendite a distanza (art. 14).

I provvedimenti delegati e gli atti di esecuzione che la Commissione è chiamata ad adottare in un prossimo futuro, fra l'altro in riferimento al controverso tema dell'origine dei prodotti (v. art. 26), consentiranno di meglio apprezzare la portata innovativa del nuovo regolamento.

Sin d'ora si può osservare che il nuovo regolamento impatta direttamente, e in misura decisiva, sulla disciplina nazionale e in particolare sulle norme in tema di *made in Italy* dei prodotti alimentari.

Come è noto, pochi mesi fa – dopo una lunga serie di tentativi del legislatore nazionale, rimasti tutti sostanzialmente inefficaci e inapplicati⁸ – è stata infine emanata la legge 3 febbraio 2011 n. 4⁹, il cui art. 4, «Al fine di assicurare ai consumatori una completa e corretta informazione sulle caratteristiche dei prodotti alimentari commercializzati, trasformati, parzialmente trasformati o non trasformati, nonché al fine di rafforzare la prevenzione e la

⁸ In argomento, per ulteriori riferimenti, sia consentito rinviare a F. ALBISINNI, *Il made in Italy dei prodotti alimentari e gli incerti tentativi del legislatore italiano*, in «Agriregionieuropa», vol. 25, 2011, 43.

⁹ Disposizioni in materia di etichettatura e di qualità dei prodotti alimentari.

repressione delle frodi alimentari», ha introdotto l'obbligo di riportare nell'etichettatura di tutti i prodotti alimentari l'indicazione del luogo di origine o di provenienza.

La norma precisa che «Per i prodotti alimentari non trasformati, l'indicazione del luogo di origine o di provenienza riguarda il Paese di produzione dei prodotti», e che «Per i prodotti alimentari trasformati, l'indicazione riguarda il luogo in cui è avvenuta l'ultima trasformazione sostanziale e il luogo di coltivazione e allevamento della materia prima agricola prevalente utilizzata nella preparazione o nella produzione dei prodotti».

Considerata la molteplicità di fattispecie che possono presentarsi, e tenuto altresì conto della prevedibile opposizione della Commissione europea (la quale ha comunicato al governo italiano l'apertura di una procedura di infrazione non appena la legge è stata approvata dal Parlamento e prima ancora della sua pubblicazione sulla G.U.), l'art. 4, comma 3 della legge citata prevede che le modalità per l'indicazione obbligatoria dell'origine o provenienza sull'etichetta delle varie categorie di prodotti alimentari siano determinate con decreti interministeriali del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e del Ministro dello sviluppo economico, d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni. Il comma 12 del medesimo art. 4 stabilisce che gli obblighi di etichettatura di origine introdotti da tale articolo avranno effetto decorso sessanta giorni dalla data di entrata in vigore dei decreti di cui al comma 3.

Ai sensi del comma 3 del citato art. 4, il relativo procedimento avrebbe dovuto essere attivato entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge; termine inutilmente decorso.

L'effettiva applicazione delle richiamate disposizioni legislative nazionali, sulla generale indicazione dell'origine o provenienza nelle etichette dei prodotti alimentari, è dunque rinviata a una data che la legge non individua con certezza, a conferma della natura di "*manifesto politico*", più che di effettivo precetto giuridico, che sembra doversi attribuire a questa legge.

Va tuttavia detto che esclusa un'effettiva cogente applicazione delle nuove norme nazionali in tema di etichettatura di origine generalizzata per i prodotti agro-alimentari, alla legge n. 4/2011 sembra doversi comunque riconoscere natura e carattere di peculiare *atto di partecipazione al processo legislativo*, come *atto procedimentale* piuttosto che come *atto finale*, quali tradizionalmente dovrebbero essere le leggi nell'attuale formale assetto delle fonti.

La legge n. 4/2011, invero, nella sostanza ha la natura (indiretta e impropria, ma non per questo meno rilevante) di strumento di partecipazione del Parlamento italiano alla fase ascendente del procedimento legislativo europeo.

Come è noto, il Trattato di Lisbona ha attribuito più ampi poteri e com-

petenze al Parlamento europeo, ma a questi ha affiancato il riconoscimento di un potere di sollecitazione di iniziative legislative in capo ai cittadini europei (almeno un milione, aventi la cittadinanza di un numero significativo di Stati membri, ex art. 11.4 TUE), riconoscendo altresì ai Parlamenti nazionali un ruolo attivo per il buon funzionamento dell'Unione (art. 12 TUE); ruolo solo in parte definito sul piano procedimentale, e che – nell'ambito di una lettura non formale del disegno istituzionale delle fonti europee – ben potrà vedere l'emergere di forme originali di partecipazione attiva dei Parlamenti nazionali nel processo legislativo europeo.

In altre parole, la legge n. 4/2011, piuttosto che essere letta nel suo significato testuale e valutata per la sua prevedibile inefficacia in ragione della procedura di infrazione già aperta dalla Commissione europea, può essere intesa come strumento di partecipazione politica al processo legislativo europeo, collocandosi non casualmente all'interno del nuovo regolamento sulla informazione alimentare dei consumatori.

L'adozione di questo regolamento – come si è detto – ha reso di fatto superata la legge 3 febbraio 2011, n. 4, nella parte relativa all'etichettatura di origine.

Sicché le formule introdotte dalla recente legge italiana possono essere lette – al di là della loro veste formale di atto legislativo approvato dal Parlamento e promulgato dal Presidente della Repubblica – come contributo di proposta nel processo di regolazione europea, con la peculiare autorità e rilevanza che a siffatta (pur formalmente impropria) proposta deriva proprio dall'essere atto legislativo nazionale oggetto di procedura di infrazione europea, come tale destinato a beneficiare di peculiare attenzione anche da parte delle istituzioni comunitarie.

D'altro canto, lo stesso regolamento sulla comunicazione ai consumatori qui in commento, mentre dà una definizione in positivo di «paese di origine» di un alimento precisando che con tale espressione si fa riferimento «all'origine di tale prodotto, come definita conformemente agli articoli da 23 a 26 del regolamento (CEE) n. 2913/92»¹⁰ [vale a dire come definita dal Codice Doganale Comunitario], definisce solo in negativo il «luogo di provenienza», precisando che con questa espressione si intende «qualunque luogo indicato come quello da cui proviene l'alimento, ma che non è il «paese d'origine» come individuato ai sensi degli articoli da 23 a 26 del regolamento (CEE) n. 2913/92»¹¹.

¹⁰ Art.2.3. del Reg. n. 1169/2011.

¹¹ Art.2.2.g. del Reg. n. 1169/2011.

L'intera disciplina su tale punto cruciale resta dunque obiettivamente oscura, e le linee che verranno adottate dalla Commissione Europea negli atti delegati e di esecuzione che interverranno sul tema restano a oggi largamente indefinite.

4. L'ORIGINE DEI PRODOTTI NEL CODICE DOGANALE COMUNITARIO

Il quadro di incertezza è reso ancor più complesso dalla circostanza che il nuovo regolamento sulla comunicazione al consumatore dei prodotti alimentari richiama, quanto all'origine dei prodotti, le definizioni del Codice doganale comunitario del 1992.

In proposito giova ricordare che fino al 2008 non esisteva una normativa europea uniforme sull'origine dei prodotti.

Avevamo soltanto il codice doganale comunitario del 1992¹², il quale definiva l'origine per finalità esclusivamente doganali, quali l'individuazione della tariffa doganale, le misure diverse da quelle tariffarie, la compilazione e il rilascio dei certificati d'origine.

Questa disciplina aveva una finalità specifica e ben definita, per una ragione molto semplice: il codice doganale comunitario per sua natura non rileva nei rapporti fra gli Stati membri, perché fra gli Stati membri da tempo ormai è realizzato il mercato interno, con totale rimozione di qualunque barriera doganale nel commercio interno al territorio della Comunità Europea. Un problema di disciplina doganale, e quindi di applicabilità del Codice doganale comunitario si pone soltanto per i rapporti con i Paesi esterni alla Comunità. In particolare, considerato che molti Paesi che hanno stipulato convenzioni con l'Europa in virtù delle quali a essi è assegnato un regime doganale favorito, diventa decisivo stabilire da dove provenga una certa merce ove questa abbia elementi di collegamento con più Stati.

Nel 2008 anche il Codice doganale comunitario – come già i due regolamenti sul regime di aiuto unico e sullo sviluppo rurale – è stato oggetto di quello che il legislatore europeo ha definito come semplice «aggiornamento», tant'è che il titolo del nuovo provvedimento recita “*Codice Doganale Comunitario Aggiornato*”¹³.

¹² Regolamento del Consiglio (CEE) 12 ottobre 1992, n. 2913/92, che istituisce un codice doganale comunitario.

¹³ Regolamento (CE) del Parlamento Europeo e del Consiglio, 23 aprile 2008, n. 450/2008, che istituisce il codice doganale comunitario (Codice doganale aggiornato).

L'art. 35 del Codice Doganale Aggiornato del 2008 mantiene apparentemente la medesima struttura dell'art. 22 del precedente regolamento del 1992, lì ove – nell'ambito delle norme sull'origine non preferenziale delle merci – individua le fattispecie alle quali si applica la definizione di “*origine*” dettata nel Codice.

In realtà, mentre le prime due lettere, a) e b) della disposizione sono uguali nel testo del 1992 e in quello del 2008, la lettera c) dell'art. 35 del regolamento del 2008 ha un contenuto diverso e nuovo, lì ove prevede che la normativa del Codice Aggiornato si applichi anche alle «altre misure comunitarie relative all'origine delle merci», e non più soltanto a «la compilazione e il rilascio dei certificati d'origine» come prevedeva l'art. 22 del vecchio Codice.

Con il modesto cambiamento del contenuto di una riga all'interno di un articolo che individua l'area di applicazione della disciplina, al Codice Doganale Comunitario Aggiornato è stata così attribuita natura e portata di regola generale d'origine all'interno della Comunità, non soltanto all'esterno; sicché il regolamento n. 450/2008 si propone come *Codice europeo dell'origine*, anche intracomunitario.

La seconda rilevante innovazione introdotta nel regolamento del 2008 riguarda le modalità di concreta determinazione dell'origine. L'art. 23 del Regolamento del 1992 stabiliva che sono originarie di un paese le merci interamente ottenute in tale paese, e individuava nominativamente una serie di prodotti rientranti in tale definizione, fra i quali – per quanto qui maggiormente rileva – i prodotti del regno vegetale, gli animali vivi, i prodotti della caccia e le merci ottenute nel medesimo paese esclusivamente dalle quelle sopra citate. Il Regolamento del 1992, dunque, sia pur a fini solo doganali, dava conto di un rapporto diretto con l'origine territoriale dei prodotti agricoli e di quelli alimentari.

L'art. 24 del medesimo regolamento precisava inoltre che una merce, alla cui produzione hanno contribuito due o più paesi, è originaria del paese in cui è avvenuta l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale, economicamente giustificata ed effettuata in un'impresa attrezzata a tale scopo. In altre parole – secondo tale disposizione – per poter dichiarare un'origine da uno dei Paesi della Comunità, non è sufficiente, in ipotesi, che la camicia che arriva dalla Cina sia soltanto confezionata in Italia, ma occorre che in quest'ultimo Paese sia avvenuta una lavorazione sostanziale, economicamente giustificata ed effettuata in un'impresa attrezzata a tale scopo.

Il legislatore comunitario del 1992 (co-legislatore con la procedura di co-decisione) si era dunque preoccupato di definire una griglia di definizioni e di risolvere i dubbi interpretativi.

Nel 2008 il nuovo Codice Doganale Comunitario abbandona la precedente griglia classificatoria, e all'art. 36 si limita a prevedere:

«1. Le merci interamente ottenute in un unico paese o territorio sono considerate originarie di tale paese o territorio.

2. Le merci alla cui produzione hanno contribuito due o più paesi o territori sono considerate originarie del paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione sostanziale».

La normativa introdotta nel 2008, e che sarà interamente applicabile dal 24 giugno 2013¹⁴, è ben più generica di quella contenuta nel Codice del 1992, e la sua stessa ampia genericità può dar luogo a difficoltà applicative nella pratica quotidiana per gli operatori economici e le autorità preposte alla concreta tariffazione.

Il Codice Doganale Aggiornato del 2008 non ignora il possibile insorgere di problematiche applicative siffatte, ma non fornisce risposte dirette ai possibili quesiti e sceglie di delegare alla Commissione l'adozione di regole specifiche.

L'art. 38 infatti recita:

«La Commissione adotta, secondo la procedura di regolamentazione di cui all'articolo 184, paragrafo 2, misure per l'applicazione degli articoli 36 e 37».

La Commissione ha ottenuto dunque un'amplissima *delega*, i cui limiti sono così generici da concentrare all'interno della Commissione e del Comitato di gestione poteri regolatori ben poco condizionati dal regolamento del Consiglio e del Parlamento.

Il potere disciplinare passa, in larga misura, dalla responsabilità e rappresentatività "politica" del Parlamento e del Consiglio, quale espressa direttamente nel regolamento, a una responsabilità "tecnica" della Commissione, che prescinde da meccanismi e criteri di rappresentatività.

Nella medesima direzione si è mosso il richiamato Regolamento CE n. 1234/2007 sull'OCM unica, operazione di rilevante portata nel quadro della disciplina europea dell'agricoltura. Numerosissime OCM sono state unificate in questo unico regolamento; anche in questo caso invocando anzitutto ragioni di semplificazione a fondamento delle scelte operate¹⁵.

Nel nuovo Regolamento del Consiglio sulla OCM unica, interi regolamenti (introdotti in passato dal Consiglio sulla base della speciale procedura prevista per la politica agricola) sono stati sostituiti da singoli articoli, che asseritamente fissano le norme di principio in ciascun settore, delegando alla Commissione

¹⁴ V. art. 188.2 del Reg. n. 450/2008.

¹⁵ Cfr. il considerando 5 del Reg. CE n. 1234/2007, cit.

Europea l'adozione di tutta la disciplina di dettaglio. Il problema è che si tratta di una delega amplissima, che in larga misura si risolve in enunciati talmente generici, da escludere qualunque effettivo vincolo nell'esercizio della delega.

Analogamente, nel nuovo regolamento del 2011 sull'informazione al consumatore di prodotti alimentari, il contenuto concreto di molte disposizioni cruciali, a partire da quelle in tema di origine e provenienza dei prodotti alimentari, è rimesso alla decisione della Commissione.

Ne è derivato, di fatto, un passaggio di competenze dal Consiglio dei Ministri, e dunque da una sede tipicamente caratterizzata da negoziati inter-statali (quali quelli che hanno tradizionalmente segnato le scelte di politica agricola comune, in ragione dell'attribuzione al Consiglio di autonoma potestà normativa ex art. 37 del Trattato), alla Commissione, e così a un organo apparentemente meno connotato politicamente, non vincolato da meccanismi di diretta responsabilità verso gli elettori¹⁶.

Stiamo dunque assistendo a una trasformazione profonda dell'impianto istituzionale europeo, di governo e di regolazione.

È pur vero che nuovi poteri sono stati attribuiti al Parlamento Europeo, e che sono stati mantenuti al Consiglio rilevanti poteri di intervento sulla gestione economica dei mercati, ma molto si è spostato dal piano dell'*economia* a quello del *diritto*, specificamente inteso come definizione, configurazione, qualificazione.

Si è costruito, attorno ai nuovi poteri e alle nuove competenze attribuite alla Commissione, ancor più sul piano concreto dei singoli regolamenti di portata generale introdotti negli ultimi anni, un centro di regolazione disciplinare, che ha posizione obiettivamente eminente, giustificato con una responsabilità apparentemente solo "tecnica", e che invece coinvolge dislocazioni e confronti di interesse molto forti, ponendo tematiche per loro stessa natura fortemente "politiche", rispetto alle quali il ricorso alla procedura legislativa ordinaria potrebbe risultare insufficiente ove non accompagnato da adeguata e generale consapevolezza.

5. LE QUESTIONI APERTE

L'adozione del nuovo regolamento europeo sulla comunicazione al consumatore di alimenti, oltre a investire i profili istituzionali e di merito

¹⁶ In punto, per maggiori indicazioni, sia consentito rinviare al mio Commento *agli artt. 113-121 del reg. (CE) 1234/2007*, in *Commentario al regolamento n. 1234/2007*, a cura di L. Costato, in «Le nuove leggi civ. comm.», 2009, 1.

sin qui brevemente richiamati, si colloca in realtà all'interno di una più ampia prospettiva, che a partire dalla crisi della BSE nella seconda metà degli anni '90 del secolo da poco decorso, ha determinato crescente interesse e attenzione del legislatore, anzitutto europeo verso i temi della *food safety*.

Giova ricordare che il regolamento n. 178/2002¹⁷ (c.d. «*general food law*») ha proposto una griglia sistematica, prima assente, che «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» (art. 1.2. reg. 178/2002); griglia sistematica al cui interno devono collocarsi, in prospettiva evolutiva, tutte le disposizioni in materia, siano esse nazionali o europee.

Le novità, di merito, di competenze, di procedimento, contenute nel reg. 178/2002 sono numerose. E fra queste, deve certamente sottolinearsi quella contenuta nell'art. 14.3., secondo cui:

«Per determinare se un alimento sia a rischio occorre prendere in considerazione ...:

b) 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».

Tracciabilità, etichettatura, informazione, comunicazione, hanno assunto valore strategico, quali strumenti per una partecipazione consapevole del consumatore, all'interno di un ampio sistema, che alla *gestione e valutazione del rischio* accompagna la *comunicazione del rischio*, e che chiama l'EFSA, la Commissione e gli Stati membri a collaborare per promuovere «l'effettiva coerenza fra le funzioni di valutazione del rischio, gestione del rischio e comunicazione del rischio» (art. 22.8. reg. 178/2002).

Il nuovo Regolamento sull'informazione del consumatore di prodotti alimentari assume l'informazione e la comunicazione come strumento di partecipazione, all'interno di un dialogo fra imprese, consumatori e istituzioni, che punta ad attivare una condivisione di impegni, per il condiviso fine della tutela della salute e della trasparenza del mercato, pur nel rispetto delle responsabilità di ciascuno.

¹⁷ Regolamento (CE) 28 gennaio 2002 n. 178/2002, del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

In questo processo comunicativo e partecipativo si collocano anche le iniziative legislative italiane per l'istituzione di un generalizzato obbligo di indicazione dell'origine della materia prima agricola nell'etichettatura dei prodotti alimentari (v., da ultimo, la legge n. 4 del 3 febbraio 2011, sopra richiamata).

Si confrontano, in questa vicenda legislativa che è insieme nazionale ed europea, le sollecitazioni di alcune organizzazioni professionali agricole persuase di potere con ciò valorizzare in termini di prezzo i prodotti di origine nazionale, le posizioni di chi ritiene che il consumatore abbia specifico titolo a essere compiutamente informato sulla provenienza di quanto ingredisce attesa la peculiare «intima relazione» intrattenuta con il prodotto alimentare, e per converso le considerazioni dell'industria di trasformazione, che sottolinea come larga parte dei prodotti alimentari esportati dall'Italia nel mercato mondiale utilizzano necessariamente materie prime non nazionali, sicché negare un'indicazione di italianità nell'etichetta di tali prodotti si risolverebbe in un'operazione autolesionista per il generale interesse del Paese.

Si tratta di vicenda ancora ben lontana da una compiuta definizione, anche in ragione della diversità di posizioni manifestate dalle istituzioni europee, e delle numerose questioni lasciate tuttora aperte dal nuovo Regolamento sull'informazione del consumatore di prodotti alimentari, in attesa di verificare quali saranno le concrete declinazioni che verranno declinate dalla Commissione Europea in sede di atti di esecuzione e di attuazione.

E tuttavia, proprio le vicende di questi ultimi mesi, con la drammatica vicenda delle morti da e-coli:

- con la perdurante incertezza sulle cause del diffondersi dell'infezione ancora molte settimane dopo il suo insorgere;

- con una gestione della crisi che ha visto totalmente assenti le istituzioni europee;

- con i confusi e pasticciati interventi delle autorità nazionali e regionali tedesche, rivelatisi insieme inefficaci nella tutela della salute e gravemente e ingiustamente dannosi nei confronti di molti incolpevoli agricoltori europei;

hanno rivelato, a oltre 15 anni dalla prima legislazione europea collegata alla crisi della BSE, la palese inadeguatezza del complesso e costoso meccanismo sin qui approntato e la necessità di assegnare nuovo e originale rilievo a canoni di trasparenza e consapevole partecipazione nelle scelte di consumo alimentare, e dunque di ripensare le stesse finalità assegnate all'etichettatura dei prodotti.

RIASSUNTO

Il 29 settembre 2011 il Consiglio dei Ministri ha definitivamente approvato il nuovo Regolamento (UE) del Parlamento Europeo e del Consiglio, n. 1169/2011, sull'informazione ai consumatori di alimenti.

L'adozione di un regolamento in luogo delle precedenti direttive è un chiaro indice di una tendenza che dall'armonizzazione muove verso l'unificazione delle regole, e colloca questa legislazione all'interno del più generale processo verso l'adozione di *Codici Europei*, che caratterizza larga parte della più recente legislazione dell'Unione Europea.

Il nuovo regolamento ha fra l'altro determinato la definitiva archiviazione della legge italiana 3 febbraio 2011, n. 4, nella parte relativa al *made in Italy* dei prodotti alimentari, precisando che con "*paese di origine*" si fa riferimento "*all'origine*" come definita dal Codice Doganale Comunitario, ma definendo solo in negativo il "*luogo di provenienza*", precisando che con questa espressione si intende qualunque luogo indicato come quello da cui proviene l'alimento, ma che non è il «paese d'origine» come individuato ai sensi del Codice Doganale Comunitario.

L'intera disciplina su tale punto cruciale resta dunque obiettivamente oscura.

Si confrontano, in questa vicenda legislativa che è insieme nazionale ed europea, le sollecitazioni di alcune organizzazioni professionali agricole persuase di potere con ciò valorizzare in termini di prezzo i prodotti di origine nazionale, le posizioni di chi ritiene che il consumatore abbia specifico titolo a essere compiutamente informato sulla provenienza di quanto ingerisce attesa la peculiare "*intima relazione*" intrattenuta con il prodotto alimentare, e per converso le considerazioni dell'industria di trasformazione, che sottolinea come larga parte dei prodotti alimentari esportati dall'Italia nel mercato mondiale utilizzano necessariamente materie prime non nazionali, sicché negare un'indicazione di italianità nell'etichetta di tali prodotti si risolverebbe in un'operazione autolesionista per il generale interesse del Paese.

Si tratta di vicenda ancora ben lontana da una compiuta definizione, anche in ragione della diversità di posizioni manifestate dalle istituzioni europee, e delle numerose questioni lasciate tuttora aperte dal nuovo Regolamento sull'informazione del consumatore di prodotti alimentari, e occorrerà attendere quali saranno le concrete declinazioni che verranno adottate dalla Commissione Europea in sede di atti di esecuzione e di attuazione.

ABSTRACT

On September 29, 2011, the Council of the European Union approved the new Regulation No 1169/2011 of the European Parliament and of the Council, on the provision of food information to consumers.

The adoption of a Regulation which repealed previous Directives confirms a tendency from harmonization to unification of European rules, within the more general process toward *European Codes*, which characterizes large part of the more recent EU legislation.

The new Regulation, inter alia, determined the de facto cancellation of the Italian Law No 4 of February 3, 2011, on the *Made in Italy* of food products, and introduced rules according to which the "*country of origin*" of a food shall refer to the origin of a food

as determined by the Communitarian Custom Code, while '*place of provenance*' means any place where a food is indicated to come from, and that is not the '*country of origin*' as above determined.

The applicable rules on the place of origin of food products remain therefore still not clear.

Within this legislative process, which is both national and European, are playing organizations of Italian agricultural producers persuaded that, through the declaration of Italian origin of food, farmers could obtain better prices for their products, organizations of consumers which believe that consumers should be informed on the effective origin of what they eat, due to the peculiar intimate relation with food, and on the other side representatives of food industries which underline that the largely prevailing part of food products exported from Italy are transformed products obtained with the use of materials not of national origin, with the consequence that to deny a declaration of Italian identity to those products will result in a sort of self-harming behavior against the general National interest.

It is a process still far from a final definition, due to the diversity of position of European and National institutions, and to the significant issues which remained unsolved even after the approval of the new Regulation, and it appears necessary to wait to verify which will be the effective decisions that will be adopted by the EU Commission in delegated acts and execution acts.

LUIGI COSTATO*

Le etichette alimentari nel nuovo regolamento 1169/2011

I. PREMESSA

La libera circolazione degli alimenti ha costituito un problema rilevante sin dalle origini del mercato comune; infatti, i cibi non sono “omologati” a livello mondiale, cioè non sono costituiti da componenti uguali, come accade per quasi tutte le produzioni del settore secondario, ma sono fortemente legati alla tradizione e alla disponibilità di materie prime agricole nei singoli territori che costituiscono l’Unione europea.

Cibo e agricoltura – oltre che allevamento – vanno di pari passo nella civiltà umana, da quando l’uomo ha fissato dimore stabili e ha smesso di essere sempre un cacciatore. Lo sviluppo delle differenti forme di alimentazione, che hanno dato origine, in senso generalissimo, alla civiltà del grano (nelle sue varie forme) e a quella del riso, ha comportato una forte caratterizzazione locale dei cibi; ad esempio, la farina di grano ha fatto sviluppare il pane, ma anche, e prima, schiacciate di vario tipo, cotte sulla pietra, ovvero zuppe, come quelle che mangiavano gli antichi romani.

Ciò per dire che la varietà dei cibi è fortissima, e difficilmente omologabile; infatti, la loro libera circolazione nella CEE non fu realizzata attraverso il ravvicinamento delle legislazioni, cioè con interventi verticali sui singoli prodotti, ma per via giudiziaria soprattutto, dato che la dir. 70/50 della Commissione fu superata rapidamente dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, che con le celebri sentenze *Dassonville* prima, e con la *Cassis de Dijon* poi, ha sgombrato il campo da molti problemi, affermando, in definitiva, che il prodotto ottenuto e commercializzato legalmente in uno Stato membro deve poter circolare liberamente nel mercato comune.

* Università degli Studi di Ferrara

Questa soluzione, tuttavia, non eliminava tutte le problematiche, in particolare dovute all'uso di aromi e additivi, che furono superate con apposite direttive che, più che ravvicinare le legislazioni, stabilivano la compatibilità, per ogni consumatore europeo, dell'uso di cibi contenenti determinate sostanze (aromi o additivi) in quantitativi massimi prestabiliti.

La crisi della c.d. “mucca pazza” e alcuni altri problemi relativi all'allevamento di polli (detti alla diossina) provocarono la necessità di rafforzare i controlli e, di conseguenza, di incrementare le informazioni da dare al consumatore attraverso l'etichetta.

Dopo l'apposita direttiva 2000/13, dettata appunto per realizzare un sistema armonizzato – sia pure parzialmente – di etichettatura degli alimenti, si è giunti ora, successivamente all'adozione del reg. 178/2002, che centralizza la sicurezza igienico-sanitaria degli alimenti (seguito dal pacchetto igiene del 2004), all'approvazione del reg. 1169/2011, che sostituisce la vecchia direttiva del 2000.

L'uso del regolamento, che prende sempre più piede al posto delle direttive per evitare problemi di adeguamento in particolare per i nuovi Stati membri, non assicura un completo ravvicinamento delle legislazioni, ma procede su questa strada garantendo, così, ancor meglio, la circolazione delle merci nel mercato unico.

2. LE DISPOSIZIONI GENERALI DEL NUOVO REGOLAMENTO SULLE ETICHETTE DEI PRODOTTI ALIMENTARI

Nel pieno della crisi che ha percosso l'Euro e l'Unione europea per la minaccia di *default* della Grecia, frutto non degenerare delle primigenie violazioni delle regole di Maastricht da parte dei più grandi Stati europei nel 2003, il P.E., unitamente al Consiglio, ha adottato, dunque, una nuova regolamentazione in materia di etichette di prodotti alimentari.

Gli ineffabili parlamentari europei, nel settembre-ottobre del 2011, invece di scovare fra le loro file un novello Mounier che, ispirandosi al suo omonimo dell'Assemblea nazionale del 1789, raccogliesse le firme fra i deputati impegnandoli a non separarsi sino all'approvazione di una Costituzione (federale europea, in questo caso), hanno mostrato la loro insensibilità nei confronti delle carenze di *governance* che caratterizzano l'incompiuta Unione, limitandosi a discutere e approvare, per parte loro, un regolamento che si occupa delle etichette alimentari, al fine di sostituire la vecchia direttiva 2000/13, più volte modificata.

Non è compito di chi scrive di lanciarsi in critiche sullo “stato dell’Unione europea”, ma il vecchio spirito che era alla base della creazione delle tre Comunità non permette di passare sotto silenzio lo svilimento delle finalità politiche di questa grande iniziativa, e il rifugiarsi del legislatore in materie importanti, certo, ma veramente “regolamentari”, come si può agevolmente rilevare dal resto del regolamento in commento, e lontane da una vera promozione del sistema Europa verso vette più significative.

L’art. 1 del regolamento enuncia l’oggetto e l’ambito di applicazione che lo concernono; in realtà il par. 1 dell’art. 1 stabilisce le finalità dell’atto, che sono due, e cioè «un elevato livello di protezione dei consumatori in materia di informazioni degli alimenti» e «il buon funzionamento del mercato interno», da realizzare (par. 2) in particolare con l’etichettatura degli alimenti. Tale etichettatura, e ogni altro strumento per informare i consumatori, devono avere un buon grado di flessibilità per «rispondere alle evoluzioni future e ai nuovi requisiti di informazione». Balza subito agli occhi il fatto che queste “flessibilità” sembrano poter consentire approssimazioni, anzi non si può attribuire un senso all’affermazione se non si riconosce che essa è la base e il fondamento per giustificare informazioni approssimate, il che appare in contrasto con la solennità dell’affermazione contenuta nel par. 1, e cioè sull’elevato livello di protezione dei consumatori.

In questo senso chiarificatore sono il 14° e il 16° considerando: «14. Per seguire un approccio completo ed evolutivo in relazione alle informazioni fornite ai consumatori sugli alimenti che essi consumano, si dovrebbe stabilire un’ampia definizione della normativa in materia di informazioni sugli alimenti che comprenda norme generali e specifiche, nonché un’ampia definizione delle informazioni sugli alimenti che comprenda le informazioni fornite utilizzando anche mezzi diversi dall’etichetta (...). 16. La normativa in materia di informazioni sugli alimenti dovrebbe offrire una flessibilità sufficiente per mantenersi aggiornata sulle nuove esigenze dei consumatori in materia d’informazione e garantire l’equilibrio tra la protezione del mercato interno e le differenze nella percezione dei consumatori degli Stati membri».

Esaminando i successivi contenuti del regolamento, emerge chiaramente che il tentativo di fornire protezione molto forte ai consumatori si scontra con molteplici esigenze delle quali non si può non tenere conto; d’altra parte, occorre pur sempre riconoscere che, preconditione perché un alimento sia considerato tale, e dunque debba essere etichettato, è che esso risponda ai requisiti igienico-sanitari che lo distinguono dal “non cibo”, sicché l’informazione in etichetta può evidenziare i contenuti dell’alimento, che comunque deve essere edibile, e rendere informato, entro certi limiti che si vedranno, il consumatore,

il quale, comunque, resta libero di assumerne quanto ne vuole, il che è l'aspetto meno "controllabile" dal pubblico potere, ed evita che l'etichetta diventi una specie di "grande fratello" che impone comportamenti che, invece, restano liberi. L'art. 1 si conclude stabilendo, in sostanza, che tutti gli operatori del settore alimentare e coloro che prestano servizi di ristorazione trasportando i cibi nel territorio dell'UE sono assoggettati al regolamento in commento.

L'art. 2, come ormai tradizione nei regolamenti relativi agli alimenti (a volte si tratta dell'art. 3), fornisce molte definizioni rinviando, per quanto riguarda quelle individuate al par. 1, alle definizioni contenute in altri regolamenti alimentari, e in particolare al reg. 178/2002.

Altre definizioni sono contenute nel par. 2 dello stesso articolo, come quelle su «informazioni sugli alimenti», «normativa in materia di informazioni sugli alimenti», «informazioni obbligatorie sugli alimenti», «collettività», «alimento preimballato» e «ingrediente»; di particolare interesse è la definizione di «luogo di provenienza», individuato alla lett. g) del par. 2 dell'art. 2¹, letto in collegamento con il par. 3 dello stesso art. 2².

¹ La lett. g) del par. 2 dell'art. 2 recita: «"luogo di provenienza": qualunque luogo indicato come quello da cui proviene l'alimento, ma che non è il «paese d'origine» come individuato ai sensi degli articoli da 23 a 26 del regolamento (CEE) n. 2913/92; il nome, la ragione sociale o l'indirizzo dell'operatore del settore alimentare apposto sull'etichetta non costituisce un'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza del prodotto alimentare ai sensi del presente regolamento».

² Il par. 3 dell'art. 2 recita: «Ai fini del presente regolamento, il paese di origine di un alimento si riferisce all'origine di tale prodotto, come definita conformemente agli articoli da 23 a 26 del regolamento (CEE) n. 2913/92». Gli artt. da 23 a 26 del reg. 2913/92 (Codice doganale), recitano: «*Articolo 23* 1. Sono originarie di un paese le merci interamente ottenute in tale paese. 2. Per merci interamente ottenute in un paese s'intendono:

- a) i prodotti minerali estratti in tale paese;
- b) i prodotti del regno vegetale ivi raccolti;
- c) gli animali vivi, ivi nati e allevati;
- d) i prodotti che provengono da animali vivi, ivi allevati;
- e) i prodotti della caccia e della pesca ivi praticate;
- f) i prodotti della pesca marittima e gli altri prodotti estratti dal mare, al di fuori delle acque territoriali di un paese, da navi immatricolate o registrate in tale paese e battenti bandiera del medesimo;
- g) le merci ottenute a bordo di navi-officina utilizzando prodotti di cui alla lettera f), originari di tale paese, sempreché tali navi-officina siano immatricolate o registrate in detto paese e ne battano la bandiera;
- h) i prodotti estratti dal suolo o dal sottosuolo marino situato al di fuori delle acque territoriali, sempreché tale paese eserciti diritti esclusivi per lo sfruttamento di tale suolo o sottosuolo;
- i) i rottami e i residui risultanti da operazioni manifatturiere e gli articoli fuori uso, sempreché siano stati ivi raccolti e possono servire unicamente al recupero di materie prime;
- j) le merci ivi ottenute esclusivamente dalle merci di cui alle lettere da a) a i) o dai loro derivati, in qualsiasi stadio essi si trovino.

3. Per l'applicazione del paragrafo 2, la nozione di paese comprende anche il rispettivo mare territoriale.

Il riferimento al codice doganale svuota in gran parte di significato la formula «luogo di origine» poiché l'art. 24 di esso afferma che «una merce alla cui produzione hanno contribuito due o più paesi è originaria del paese in cui è avvenuta l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale, economicamente giustificata ed effettuata in un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo od abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione», lasciando poco spazio a riferimenti diversi quali il Paese d'origine della materia prima agricola, fatte salve alcune soluzioni che troveranno spazio più avanti, nel regolamento.

L'art. 2 definisce anche etichette ed etichettatura, oltre che individuare le denominazioni utilizzabili per l'alimento (legale, usuale, descrittiva), come devono essere proposte al consumatore le diciture presenti in etichetta (campo visivo e leggibilità), il termine minimo di conservazione, le sostanze nutritive, di cui si dirà esaminando i contenuti in etichetta, i nanomateriali e la comunicazione a distanza.

Ovviamente ciascuna di queste definizioni meriterebbe una analisi approfondita, ma una prima, sintetica, disanima del regolamento non consente di dilungarsi troppo, tenuto conto anche del fatto che più di una di queste definizioni sono, in certa misura, derivate dal diritto precedentemente adottato, e ancora applicabile fino al 13 dicembre 2014 (art. 53, par. 1, reg. 1169/2011).

3. I PRINCIPI GENERALI DELLE INFORMAZIONI SUGLI ALIMENTI

Gli obiettivi generali del regolamento sono, ripete l'art. 3, par. 1, l'elevato livello di protezione della salute e degli interessi dei consumatori realizzato attraverso «la fornitura di informazioni sugli alimenti»; queste informazioni

Articolo 24 Una merce alla cui produzione hanno contribuito due o più paesi è originaria del paese in cui è avvenuta l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale, economicamente giustificata ed effettuata in un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo od abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione.

Articolo 25 Una trasformazione o lavorazione per la quale è accertato o per la quale i fatti constatati giustificano la presunzione che sia stata effettuata per eludere le disposizioni applicabili nella Comunità alle merci di determinati paesi, non può in alcun modo essere considerata come conferente, ai sensi dell'articolo 24, alle merci così ottenute l'origine del paese in cui è effettuata.

Articolo 26 1. La normativa doganale o altre normative comunitarie specifiche possono prevedere che l'origine delle merci debba essere comprovata mediante presentazione di un documento.

2. Nonostante la presentazione di detto documento l'autorità doganale può richiedere, in caso di seri dubbi, qualsiasi altra prova complementare per accertarsi che l'origine indicata risponda alle regole stabilite dalla normativa comunitaria».

dovrebbero consentire (par. 2) l'utilizzo sicuro dei cibi «nel rispetto in particolare di considerazioni sanitarie, economiche, ambientali sociali ed etiche», realizzando nel contempo la libera circolazione degli alimenti «legalmente prodotti e commercializzati» (viene qui chiaramente riproposta la formula «*Cassis de Dijon*», già ricordata), tutelando altresì i legittimi interessi dei produttori e promuovendo, così, la fabbricazione di prodotti di qualità.

Alcune notazioni possono essere fatte su queste formulazioni, prendendo lo spunto, *in primis*, dall'affermazione relativa alle «considerazioni sanitarie», che si riferiscono, pare certo, sia alla possibilità di scegliere cibi che non siano nocivi a persone che non debbono assumere certe sostanze, evidenziate in etichetta, o che possono assumerne in quantità modesta, ovvero il contrario. Tutto ciò si realizza attraverso l'etichetta dettagliata richiesta dal regolamento poiché in essa si deve evidenziare la presenza di proteine, carboidrati, grassi, fibre, sodio, vitamine e minerali, quali elencati nell'allegato I.

Ciò significa che la protezione della salute è rimessa al consumatore, che però è messo nelle condizioni di sapere le sostanze che ingerisce cibandosi di un certo prodotto, mentre l'aspetto igienico-sanitario generale dell'alimento è una precondizione, sicché ciò che è etichettato come cibo deve, come già detto, essere edibile.

Il richiamo che il regolamento fa ai legittimi interessi dei produttori e alla promozione della fabbricazione di prodotti di qualità deve intendersi nel senso che una chiara etichettatura eviterebbe forme di concorrenza sleale fra i produttori – cioè che si vantino presenze di sostanze che in realtà non sono nell'alimento, o viceversa – e stimola una concorrenza anche nella qualità dei prodotti; su quest'ultimo punto vale la pena di ripetere che il concetto di qualità è sfuggente, nel senso che esso è soggettivo, e che per inganare il consumatore ad assumere un certo prodotto può essere, come accade anche per beni non alimentari, sufficiente una adeguata campagna pubblicitaria che, comunque, non può fornire informazioni non corrette.

Sotto questo profilo l'art. 7 del regolamento appare abbastanza completo, poiché stabilisce, al suo par. 1, che «Le informazioni sugli alimenti non inducono in errore, in particolare:

a) per quanto riguarda le caratteristiche dell'alimento e, in particolare, la natura, l'identità, le proprietà, la composizione, la quantità, la durata di conservazione, il paese d'origine o il luogo di provenienza, il metodo di fabbricazione o di produzione;

b) attribuendo al prodotto alimentare effetti o proprietà che non possiede;

c) suggerendo che l'alimento possiede caratteristiche particolari, quando in realtà tutti gli alimenti analoghi possiedono le stesse caratteristiche, in par-

ticolare evidenziando in modo esplicito la presenza o l'assenza di determinati ingredienti e/o sostanze nutritive;

d) suggerendo, tramite l'aspetto, la descrizione o le illustrazioni, la presenza di un particolare alimento o di un ingrediente, mentre di fatto un componente naturalmente presente o un ingrediente normalmente utilizzato in tale alimento è stato sostituito con un diverso componente o un diverso ingrediente».

Il fatto che venga evitata l'elencazione tassativa dei comportamenti vietati utilizzando la locuzione «in particolare», e che lo stesso art. 7 stabilisca che «le informazioni sugli alimenti sono precise, chiare e facilmente comprensibili per il consumatore» e che «le informazioni sugli alimenti non attribuiscono a tali prodotti la proprietà di prevenire, trattare o guarire una malattia umana, né fanno riferimento a tali proprietà», e che queste regole si applichino non solo alle etichette ma anche alla pubblicità e alla presentazione degli alimenti rende il sistema onnicomprensivo e probabilmente perfettamente tutorio, fermo restando il fatto che il consumatore, anche se messo al corrente chiaramente su tutte le caratteristiche del prodotto, può assumerlo anche se a lui non adatto.

Il testo inglese del regolamento, al par. 1 dell'art. 8, afferma che «The food business operator responsible for the food information shall be the operator under whose name or business name the food is marketed or, if that operator is not established in the Union, the importer into the Union market», ed è rubricato «Responsibilities» che significa «Competenze» piuttosto che «Responsabilità» (rubrica attribuita nel testo italiano all'art. 8), anche se il senso delle due parole – inglese e italiana – finisce per essere sostanzialmente simile.

La responsabilità (meglio si direbbe, allora, il compito) di fornire le informazioni sugli alimenti è a carico di chi commercializza il prodotto con il suo nome o la sua ragione sociale, ovvero dell'importatore per alimenti prodotti fuori dell'Unione.

Presenta interesse il fatto che nell'art. 8 si ponga a carico degli operatori che distribuiscano prodotti di cui sospettano la non conformità degli stessi la responsabilità di quanto dichiarato in etichetta, il che, per altro, si può interpretare anche nel senso che se invece tale sospetto essi non hanno, la responsabilità deve essere in capo a chi ha apposto l'etichetta e ha indicato il suo nome nella stessa; questa parte dell'art. 8 (par. 3) sembrerebbe risolvere la vecchia questione Lidl, che ha dato origine a una più che discutibile soluzione giurisprudenziale³.

³ Regole specifiche per i prodotti non preconfezionati e per le confezioni con imballaggio esterno e interno (ad esempio le bustine di zucchero, che sono vendute in imballi di medie dimensioni e che contengono tante bustine di zucchero da bar) si trovano rispettivamente nel par. 6 e nei successivi paragrafi dell'art. 8.

4. LE INFORMAZIONI OBBLIGATORIE

- In via generale, sull'imballo (art. 9, par. 1) deve apparire obbligatoriamente
- la denominazione dell'alimento (che è la denominazione legale). In mancanza di questa, la denominazione usuale o, in mancanza di essa, una denominazione descrittiva (art. 17)⁴;
 - l'elenco degli ingredienti, che deve recare una intestazione adeguata che comprenda, comunque, la parola «ingredienti». L'elenco comprende tutti gli ingredienti dell'alimento, in ordine decrescente di peso e formulati secondo le regole contenute nell'allegato VII⁵;
 - la presenza di ingredienti o coadiuvanti tecnologici che possano causare allergie;
 - la quantità di taluni ingredienti;
 - la quantità netta dell'alimento;
 - il termine minimo di conservazione o la data di scadenza;
 - le condizioni particolari di conservazione o di impiego;
 - il nome o la ragione sociale e l'indirizzo dell'operatore alimentare;
 - il paese d'origine o il luogo di provenienza se previsto. Al proposito si osservi che l'art. 26, rubricato appunto «Paese d'origine o luogo di provenienza», obbliga a indicare il luogo o paese di provenienza – salve restando le norme su DOP, IGP e STG – se la sua omissione può indurre in errore il consumatore in merito al paese d'origine o al luogo di provenienza, se le indicazioni ulteriori presenti in etichetta potrebbero produrre tale effetto o se si tratta delle carni elencate nell'allegato XI al regolamento, e cioè carni bovine, suine, ovine e di volatili. Regole specifiche saranno dettate dalla Commissione con norme di esecuzione (non legislative, dunque) per stabilire le norme concernenti l'etichettatura di prodotti provenienti da paesi o luoghi diversi da quello del suo ingrediente principale. La Commissione, inoltre, presenterà relazioni sull'obbligatorietà dell'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza per carni non bovine, ovine, suine e di volatili, con riferimento a luogo di nascita, di allevamento e di macellazione, per latte, prodotti lattiero caseari, alimenti non trasformati (cioè agricoli) e prodotti a base di un solo ingrediente, come potrebbe dirsi l'olio d'oliva, e gli ingredienti che rappresentano più del 50 per cento di

⁴ Se lo Stato membro ammette l'utilizzazione della denominazione dell'alimento sotto la quale esso è legalmente prodotto e ciò determinasse confusione nei consumatori la denominazione deve essere accompagnata da altre informazioni descrittive.

⁵ Riportato in calce a questo commento.

un alimento (la pasta alimentare, ad esempio). La norma (art. 26) manifesta il travaglio decisionale che da un lato vorrebbe che si evidenziassero al massimo le origini dei prodotti, dall'altro si limita a chiedere la conoscenza dell'origine agricole di certi specifici prodotti che, vedi caso, sono tipici del nord Europa (latte, carni);

- le istruzioni per l'uso ove una mancanza di queste renderebbe più difficile un utilizzo adeguato dell'alimento;
- il titolo alcolometrico per le bevande con più di 1,2 gradi di alcol. Tali bevande sono, di regola, esentate dall'espore in etichetta gli elementi indicati nell'art. 9, par. 1;
- una dichiarazione nutrizionale.

Tutte queste indicazioni saranno oggetto, per previsione dello stesso art. 9, di atti della Commissione, sia delegati (par. 3) che di esecuzione (par. 4).

Sono obbligatorie anche le indicazioni complementari comprese nell'allegato III al regolamento, modificabili dalla Commissione con atti delegati «per tenere conto degli sviluppi tecnici», mentre le indicazioni nelle bottiglie di vetro destinate a essere riutilizzate l'art. 16, par. 2, possono essere ridotte.

Con estrema puntigliosità il regolamento stabilisce che collocazione devono avere le informazioni sull'etichetta, che devono essere rese «facilmente accessibili», e apposte complete, se obbligatorie, anche sul preimballaggio (art. 12), indica dettagliatamente come devono essere presentate le indicazioni obbligatorie (art. 13), che, comunque, debbono apparire «sullo stesso campo visivo» e stabilisce che anche per le vendite a distanza tutte le informazioni debbono essere rese disponibili all'acquirente prima della conclusione del negozio; sorprende che a tale regola non sia soggetta solo l'indicazione della scadenza o del termine massimo d'uso, mentre tutte devono essere presenti al momento della consegna; per i distributori automatici è fatta eccezione.

La lingua da utilizzare deve essere «facilmente comprensibile da parte dei consumatori degli Stati membri nei quali l'alimento è commercializzato»; si può ricordare che questo problema è sorto più volte e la soluzione che ricorre alla formula «facilmente comprensibile» non sembra tale da evitare complicazioni.

Non mette conto di analizzare in dettaglio le esenzioni di indicazioni specifiche previste per alcuni prodotti, delle quali si è dato esempio con le bottiglie di vetro recuperabili, ma che sono assai più numerose nell'elencazione data dall'art. 19 (per gli ortofrutticoli, per le acque gassificate, per certi aceti, per molti lattiero-caseari e, infine, per alimenti che contengono un solo ingrediente; è, piuttosto, interessante considerare il fatto che l'art. 18 prevede

l'obbligo di anteporre all'elenco degli ingredienti la parola stessa ovvero una frase che la comprenda).

Fra gli ingredienti possono essere presenti «nanomateriali ingegnerizzati» che devono anch'essi essere segnalati, ma anche al loro proposito si fa rinvio ad atti delegati successivi di migliore specificazione adottati dalla Commissione

L'art. 20 elenca altri prodotti che possono, a certe condizioni, non essere indicati in etichetta, e precisamente:

- i costituenti di un ingrediente che sono stati temporaneamente separati durante il processo di fabbricazione e successivamente reintrodotti in quantità non superiore alla proporzione iniziale;
- gli additivi e gli enzimi alimentari la cui presenza in un determinato alimento è dovuta unicamente al fatto che erano contenuti in uno o più ingredienti di tale alimento, conformemente al principio del trasferimento di cui all'articolo 18, paragrafo 1, lettere a) e b), del regolamento (CE) n. 1333/2008, purché non svolgano una funzione tecnologica nel prodotto finito, oppure che sono utilizzati come coadiuvanti tecnologici;
- i supporti e le sostanze che non sono additivi alimentari, ma sono utilizzati nello stesso modo e allo stesso scopo dei supporti e sono utilizzati nelle dosi strettamente necessarie;
- le sostanze che non sono additivi alimentari, ma sono utilizzate nello stesso modo e allo stesso scopo dei coadiuvanti tecnologici e sono ancora presenti nel prodotto finito, anche se in forma modificata;
- l'acqua quando è utilizzata, nel corso del processo di fabbricazione, solo per consentire la ricostituzione di un ingrediente utilizzato sotto forma concentrata o disidratata, o nel caso di un liquido di copertura che non è normalmente consumato.

Queste ultime eccezioni sono dettate facendo salvo quanto stabilito nell'art. 21, il quale stabilisce:

- che si debbano, comunque, indicare in etichetta i prodotti elencati nell'allegato II, che sono potenzialmente allergenici (prodotti contenenti glutine, crostacei e derivati, uova e derivati, pesce e molti derivati, arachidi ecc.);
- che si debbano evidenziare, con caratteri distinti chiaramente da quelli usati per gli altri ingredienti, quelli elencati nell'allegato II, appunto per segnalare la loro presenza, al fine di tutelare la salute del consumatore.

Se manca l'elenco degli ingredienti, occorre, per segnalare la presenza di prodotti di cui all'allegato II, utilizzare la formula «contiene...»; altre disposizioni minute non meritano che ci si soffermi ulteriormente, come l'indica-

zione precisa della quantità degli ingredienti, la quantità netta del prodotto, il termine minimo di conservazione, la data di scadenza e di congelamento e le condizioni di conservazione e d'uso (artt. da 22 a 25), e le istruzioni per l'uso (art. 27).

5. LE INDICAZIONI NUTRIZIONALI

Le indicazioni nutrizionali rappresentano un vero problema, che si affronterà cercando di chiarire le non convincenti determinazioni del P.E. e del Consiglio; le norme nutrizionali non si applicano agli integratori alimentari⁶, alle acque minerali naturali⁷ e, in generale, neppure agli alimenti destinati a una alimentazione particolare⁸.

Il settimo considerando aveva rilevato che la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, del 24 settembre 1990, relativa all'etichettatura nutrizionale dei prodotti alimentari, stabiliva norme sul contenuto e la presentazione delle informazioni sulle proprietà nutritive negli alimenti preimballati. Secondo tali norme, l'inserimento di informazioni sulle proprietà nutritive era volontario, a meno che non fosse inserita una dichiarazione nutrizionale in rapporto con l'alimento. Poiché le disposizioni previste da tale direttiva risalivano per la maggior parte al 1990, il considerando esprimeva la necessità di aggiornarle.

La lett. c) del par. 2 dell'art. 2 del regolamento ci fornisce la seguente definizione: sono «“informazioni obbligatorie sugli alimenti”: le indicazioni che le disposizioni dell'Unione impongono di fornire al consumatore finale»; pertanto, dalla data di applicazione del reg. 1169/2011 la dichiarazione nutrizionale dell'alimento diviene obbligatoria, come si evince dall'art. 30, che esordisce affermando che «La dichiarazione nutrizionale obbligatoria reca le indicazioni seguenti», chiarendo che per ogni alimento, salve eccezioni da individuare nel regolamento, deve essere fornita l'indicazione del suo valore energetico, della quantità di grassi, acidi grassi saturi, carboidrati, zuccheri, proteine e sale (si rilevi come si imponga l'uso della parola sale, senza lasciare spazio a sinonimi correttamente tecnici come cloruro di sodio, per dare chiarezza all'informazione⁹).

⁶ Di cui alla direttiva 2002/46 del P.E. e del Consiglio, in GUUE L 183 del 2002.

⁷ Di cui alla direttiva 2009/54 del P.E. e del Consiglio, in GUUE L 164 del 2009.

⁸ Di cui alla direttiva 2009/39 del P.E. e del Consiglio, in GUUE L 124 del 2009.

⁹ Il secondo comma della lett. b) del par. 1 dell'art. 20 precisa che «Una dicitura indicante che il contenuto di sale è dovuto esclusivamente al sodio naturalmente presente può figurare, ove opportuno, immediatamente accanto alla dichiarazione nutrizionale».

Una particolare attenzione si riserva ai grassi, ma si dispone che quanto segue sia solo «volontario», e cioè l'indicazione della quantità degli acidi grassi monoinsaturi e acidi grassi polinsaturi; si considera volontaria anche l'indicazione dei polioli, dell'amido e delle fibre, nonché dei sali minerali o delle vitamine elencati all'allegato XIII, parte A, punto 1, e presenti in quantità significativa, il che denota l'influenza della concezione della sicurezza alimentare del nord Europa su quella del nutrizionista sensibile alla qualità di ciò che ingeriamo, con incidenza sulla proclamata salubrità degli alimenti assicurata dal regolamento.

Trascurando alcune dettagliate disposizioni relative a particolarità dell'indicazione nutrizionale, si noti che, se è vero che la Commissione può modificare sostanzialmente tutto l'art. 30, è anche vero che la battaglia per far emergere in etichetta la qualità dei grassi, molto rilevante ai fini nutrizionali, è stata perduta e tali precisazioni sono state relegate fra quelle facoltative.

In ogni caso, non si può non osservare che il regolamento introduce alcune novità che consistono, *in primis*, nell'obbligatorietà della dichiarazione nutrizionale, che deve essere collocata anche nel campo visivo principale con l'uso di caratteri di dimensione uguale a quelli previsti per le altre indicazioni¹⁰, e idonei a garantire al consumatore la leggibilità che oggi spesso è carente nelle etichette.

Per calcolare i valori energetici occorre basarsi sui dati forniti dall'allegato XIV, in alcune parti modificabile con atto delegato della Commissione; tale valore va espresso utilizzando le unità di misura indicate nell'allegato XV e cioè, a seconda dei casi (vitamine e prodotti micro dosati, altri prodotti), microgrammi, milligrammi e grammi; in certi casi le quantità possono essere indicate per porzione (da cento grammi o cento millilitri).

Perché sia consentito l'uso di espressioni e presentazioni supplementari, occorre che esse siano fondate su «ricerche accurate e scientificamente fondate» e rispondano ad altri requisiti molto severi, almeno in teoria, e comunque obiettivi e non discriminatori, e tali da non ostacolare la libera circolazione delle merci.

Anche a questo proposito, la Commissione dovrà fare una relazione entro il 2017 e potrà imporre regole uniformi per tutti gli Stati membri con atti di esecuzione, adottati con il Comitato secondo la procedura d'esame.

Particolari limiti sono adottati per coloro che vogliono fornire informazioni volontarie¹¹, e in particolare si vieta con esse di «occupare lo spazio disponibile per le informazioni obbligatorie»¹².

¹⁰ Così l'art. 34, par. 3 del regolamento.

¹¹ V. l'art. 36 del regolamento.

¹² V. l'art. 37 del regolamento.

6. LE DISPOSIZIONI NAZIONALI

Il regolamento dedica gli articoli da 38 a 45 alle «disposizioni nazionali», distinguendo fra materie «espressamente armonizzate» dal regolamento, nelle quali gli Stati non possono né adottare né mantenere loro norme, salva espressa autorizzazione del diritto dell'UE, e materie non armonizzate, nelle quali il loro potere è limitato dall'obbligo di garantire la libera circolazione delle merci «conformi al presente regolamento».

Oltre alle indicazioni obbligatorie di cui all'articolo 9, paragrafo 1, e all'articolo 10, gli Stati membri possono adottare, ai sensi dell'art. 39 – previa notifica alla Commissione e agli altri Stati membri delle misure adottate e delle ragioni che li inducono a questa decisione, che potrà essere accolta o respinta entro tre mesi dalla Commissione che, se di parere negativo, dovrà prima sentire il Comitato seguendo la procedura d'esame – disposizioni che richiedono ulteriori indicazioni obbligatorie per tipi o categorie specifici di alimenti per la protezione della salute pubblica, la protezione dei consumatori, la prevenzione delle frodi o la protezione dei diritti di proprietà industriale e commerciale, delle indicazioni di provenienza, delle denominazioni d'origine controllata e la repressione della concorrenza sleale.

Particolarmente significativo per l'Italia, reduce da vicende non commendevoli di tentativi multipli di ottenere un riconoscimento di tipicità estranee a quelle riconosciute dai regg. 509 e 510 del 2006, è il par. 2 dell'art 39. Per esso, «gli Stati membri possono introdurre disposizioni concernenti l'indicazione obbligatoria del paese d'origine o del luogo di provenienza degli alimenti solo ove esista un nesso comprovato tra talune qualità dell'alimento e la sua origine o provenienza. Al momento di notificare tali disposizioni alla Commissione, gli Stati membri forniscono elementi a prova del fatto che la maggior parte dei consumatori attribuisce un valore significativo alla fornitura di tali informazioni».

Probabilmente, a seguito di questa norma riprenderà la polemica Italia-UE sull'olio d'oliva, che non sarà, questa volta, del tutto infondata, poiché se è vero, almeno credo, che non sarà molto facile dimostrare l'esistenza di un nesso fra qualità dell'olio extravergine e sua origine, non è negabile che nel sentire collettivo dei consumatori si ritiene che l'origine di un olio sia parte integrante della valutazione che di esso si dà.

In ogni caso, queste previsioni, unitamente a quelle specifiche e relative al latte e derivati (art. 40) e alle bevande alcoliche (art. 41) aprono la strada a una legislazione nazionale che, pur limitata dai vincoli di non impedire la libera circolazione delle merci, rappresentano una retrocessione dell'UE,

conferma del suo indebolimento quale risulta dai Trattati di Lisbona; insomma, sembra si dia applicazione progressivamente più estesa al principio di sussidiarietà, manifestando un orientamento favorevole a rimettere agli Stati membri alcune scelte, purché non incidano sulla libera circolazione delle merci, quasi dimenticando che gli interventi realizzati dall'U.E. (e prima dalla CE) furono resi indispensabili proprio per garantire la libera circolazione degli alimenti, messa sempre in forse dal "nazionalismo" spesso nascosto sotto parvenze igienico sanitarie o, addirittura, talvolta, di ordine pubblico.

7. CONCLUSIONI

La natura fortemente "regolamentare" del reg. 1169/2011, che appare evidente dal suo contenuto tecnico, ha costretto i legislatori a delegare alla Commissione, in attuazione dell'art. 290 TFUE, una enorme quantità di materie elencate nell'art. 51 del regolamento¹³, rendendolo in larga misura adattabile

¹³ L'art. 51 del reg. 1169/2011, rubricato «Esercizio della delega», recita:

«1. Il potere di adottare atti delegati è conferito alla Commissione alle condizioni stabilite nel presente articolo.

2. Il potere di adottare atti delegati di cui all'articolo 9, paragrafo 3, all'articolo 10, paragrafo 2, all'articolo 12, paragrafo 3, all'articolo 13, paragrafo 4, all'articolo 18, paragrafo 5, all'articolo 19, paragrafo 2, all'articolo 21, paragrafo 2, all'articolo 23, paragrafo 2, all'articolo 30, paragrafo 6, all'articolo 31, paragrafo 2, all'articolo 36, paragrafo 4, e all'articolo 46 è conferito alla Commissione per un periodo di cinque anni successivamente al 12 dicembre 2011. La Commissione elabora una relazione sulla delega di potere non oltre nove mesi prima della scadenza del periodo di cinque anni. La delega di potere è tacitamente prorogata per periodi di identica durata, a meno che il Parlamento europeo o il Consiglio non si oppongano a tale proroga al più tardi tre mesi prima del termine di ciascun periodo.

3. La delega di potere di cui all'articolo 9, paragrafo 3, all'articolo 10, paragrafo 2, all'articolo 12, paragrafo 3, all'articolo 13, paragrafo 4, all'articolo 18, paragrafo 5, all'articolo 19, paragrafo 2, all'articolo 21, paragrafo 2, all'articolo 23, paragrafo 2, all'articolo 30, paragrafo 6, all'articolo 31, paragrafo 2, all'articolo 36, paragrafo 4, e all'articolo 46 può essere revocata in qualsiasi momento dal Parlamento europeo o dal Consiglio. La decisione di revoca pone fine alla delega del potere ivi specificato. Gli effetti della decisione decorrono dal giorno successivo alla pubblicazione della decisione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* o da una data successiva ivi specificata. Essa non pregiudica la validità degli atti delegati già in vigore.

4. Non appena adotta un atto delegato, la Commissione lo notifica simultaneamente al Parlamento europeo e al Consiglio.

5. Un atto delegato adottato conformemente all'articolo 9, paragrafo 3, all'articolo 10, paragrafo 2, all'articolo 12, paragrafo 3, all'articolo 13, paragrafo 4, all'articolo 18, paragrafo 5, all'articolo 19, paragrafo 2, all'articolo 21, paragrafo 2, all'articolo 23, paragrafo 2, all'articolo 30, paragrafo 6, all'articolo 31, paragrafo 2, all'articolo 36, paragrafo 4, e all'articolo 46 entra in vigore solo se il Parlamento europeo o il Consiglio non hanno sollevato obiezioni entro un termine di due mesi a decorrere dalla notifica del predetto atto al Parlamento europeo e al Consiglio o se, prima della scadenza del predetto termine, il Parlamento europeo e il Consiglio

da parte della Commissione, con delega quinquennale «tacitamente prorogata per periodi di identica durata» salva revoca «in qualsiasi momento» ovvero salvo avviso contrario espresso da almeno uno dei due legislatori tre mesi almeno prima della scadenza della delega stessa.

L'atto delegato entrerà in vigore solo se il P.E. o il Consiglio non sollevano obiezioni o manifestano l'intenzione di farlo entro due mesi, nel rispetto formale dell'art. 290 TFUE¹⁴.

Sul punto si potrebbe affondare il coltello nella piaga costituita dal fatto che il detto art. 290 consente deleghe per compiere atti che «integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo»¹⁵: infatti, cosa significa la locuzione «elementi non essenziali»? Appare abbastanza probabile che le modifiche o integrazioni che la Commissione può apportare ad alcune delle norme del reg. 1169 riguardino aspetti tutt'altro che marginali, anzi essenziali dell'atto, come si può rilevare analizzando, a titolo di mero esempio, l'art. 18, par. 5, sull'adattamento della definizione di «nano materiali» allo sviluppo tecnologico, delega che ricorda le vecchie deleghe presenti nelle direttive su aromi o additivi, nelle quali il vero contenuto normativo si poteva reperire nei rispettivi allegati, modificabili dalla Commissione per adeguarli alle nuove conoscenze acquisite sui singoli prodotti.

A ben vedere, l'art. 290, che sembra voler limitare al massimo le competenze in materia della Commissione, è palesemente di difficile applicazione, a meno di volere quasi rendere impossibile una legislazione aggiornata, sicché si finisce con l'aggrarlo richiamandolo e violandolo – non esplicitamente, com'è ovvio – nello stesso tempo.

Tale difficoltà emerge ancor di più nell'art. 52, rubricato «poteri d'urgenza», nel quale si prevede che la Commissione possa adottare con efficacia immediata atti delegati che non possono attendere il previo assenso anche silenzioso delle due istituzioni legislative, che decadranno solo se, a seguito della immediata notifica a essi, la Commissione riceva una ripulsa da parte di una di esse entro due mesi.

In questo caso, e non in quello della non modificata struttura del titolo «Agricoltura» del TFUE, come in vece si sostiene da parte di qualche alto funzionario Brussellese, si è dimenticato, nella stesura del Trattato, di conciliare la necessità di garantire il funzionamento democratico delle Istituzioni

hanno entrambi informato la Commissione della loro intenzione di non sollevare obiezioni. Detto termine è prorogato di due mesi su iniziativa del Parlamento europeo o del Consiglio.

¹⁴ In applicazione della lett. b) del par. 2 dell'art. 290 TFUE.

¹⁵ Così stabilisce il par. 1 dell'art. 290 TFUE.

comunitarie e quella di affrontare problemi urgenti, che negli ordinamenti democratici si risolvono con provvedimenti d'urgenza dell'esecutivo, che in questo caso potrebbe essere la Commissione: mancando il Trattato, lo si è palesemente «integrato» con questa norma.

Molti articoli – e così si dà la misura delle materie rimesse alla Commissione fra atti delegati e atti di esecuzione – del reg. 1169 prevedono, inoltre, che la Commissione, assistita da un Comitato, provveda ad adottare, oltre che atti normativi, anche atti di esecuzione di norme dell'atto in questione; l'art. 48, che è appunto rubricato «Comitato», stabilisce che ad assistere la Commissione a questo scopo sia il «Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali» istituito dal reg. 178/2002¹⁶, e precisamente dal suo art. 58, par. 1.

La procedura che la Commissione deve seguire per adottare atti di esecuzione prevede la consultazione del detto Comitato e potrebbe essere anche quella consultiva, ma in realtà il rinvio che si fa all'art. 48 in molte norme del regolamento è sempre abbinato al richiamo alla procedura d'esame, più complessa e vincolante per la Commissione. La scelta della procedura da seguire è, dunque, stabilita dal regolamento stesso, che all'art. 48, rubricato appunto «comitato», al par. 2 afferma che quando si fa riferimento al detto paragrafo la procedura da seguire è quella d'esame¹⁷.

In ogni caso, l'affermazione contenuta nel Trattato che la competenza di esecuzione spetta, in via di principio, agli Stati membri, trova puntuale sostanziale smentita nelle norme del regolamento che, pur attribuendo poteri agli Stati di adottare «disposizioni nazionali» – che vanno ben al di là della mera esecuzione – già ricordate (artt. da 38 a 45), prevedono, all'art. 45, come già descritto, limiti forti alla libertà, di per sé già contenuta, all'attività degli Stati membri che, nello stabilire regole nelle poche materie loro riservate, devono vederle approvate dalla Commissione e, comunque, condizionate al non ostacolare il funzionamento del mercato unico.

¹⁶ L'art. 48 del reg. 1158/2001 recita:

«1. La Commissione è assistita dal comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali, istituito dall'articolo 58, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 178/2002. Tale comitato è un comitato ai sensi del regolamento (UE) n. 182/2011.

2. Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applica l'articolo 5 del regolamento (UE) n. 182/2011.

Qualora il comitato non esprima alcun parere, la Commissione non adotta il progetto di atto di esecuzione e si applica l'articolo 5, paragrafo 4, terzo comma, del regolamento (UE) n. 182/2011».

¹⁷ Il rinvio all'art. 48, par. 2, è contenuto negli artt. 9, par. 4, 12, par. 4, 24, par. 3, 26, par. 8, 27, par. 2, 31, par. 4, 33, par. 5, 34, parr. 5 e 6, 35, par. 6, 36, par. 3, 45, par. 4, 47, par. 1.

Riprendendo quanto detto all'inizio, se il P.E. mostrasse lo stesso impegno nell'adozione di norme in materia di etichette per reclamare progressi politici all'Unione, si potrebbe sperare in una evoluzione politica che, anche alla luce delle recenti decisioni – trasformate in un Trattato – in materia di bilancio degli Stati membri, sembra non solo possibile ma addirittura necessaria.

ALLEGATO VII

INDICAZIONE E DESIGNAZIONE DEGLI INGREDIENTI

PARTE A. DISPOSIZIONI PARTICOLARI RELATIVE ALL'INDICAZIONE
DEGLI INGREDIENTI IN ORDINE DECRESCENTE
DI PESO CATEGORIA DI INGREDIENTI

Disposizione relativa all'indicazione con riferimento al peso

1. Acqua aggiunta e ingredienti volatili

Sono indicati nell'elenco in funzione del loro peso nel prodotto finito. La quantità d'acqua aggiunta come ingrediente in un alimento è determinata sottraendo dalla quantità totale del prodotto finito la quantità totale degli altri ingredienti utilizzati. Questa quantità può non essere presa in considerazione se, in termini di peso, non supera il 5 % del prodotto finito. Questa deroga non si applica alla carne, alle preparazioni a base di carne, ai prodotti della pesca non trasformati e ai molluschi bivalvi non trasformati.

2. Ingredienti utilizzati sotto forma concentrata o disidratata e ricostituiti durante la fabbricazione

Possono essere indicati nell'elenco in ordine di peso così come sono stati registrati prima della concentrazione o della disidratazione.

3. Ingredienti utilizzati in alimenti concentrati o disidratati che sono destinati a essere ricostituiti mediante l'aggiunta di acqua

Possono essere indicati nell'elenco secondo l'ordine delle proporzioni nel prodotto ricostituito, purché l'elenco degli ingredienti sia accompagnato da diciture quali «ingredienti del prodotto ricostituito» o «ingredienti del prodotto pronto al consumo».

4. Ortofrutticoli o funghi nessuno dei quali predomina in termini di peso in modo significativo e che sono utilizzati in proporzioni suscettibili di variare, utilizzati in una miscela come ingredienti di un alimento

Possono essere raggruppati nell'elenco degli ingredienti sotto la designazione «frutta», «ortaggi» o «funghi» seguiti dalla dicitura «in proporzione variabile», immediatamente seguita dall'enumerazione dei frutti, degli ortaggi o dei funghi presenti. In questo caso, la miscela è indicata nell'elenco degli ingredienti, conformemente all'articolo 18, paragrafo 1, sulla base del peso totale dei frutti, degli ortaggi o dei funghi presenti.

5. Miscele di spezie o piante aromatiche, nessuna delle quali predomina in peso in modo significativo

Possono essere enumerate secondo un ordine diverso, purché l'elenco di tali ingredienti sia accompagnato da una dicitura come «in proporzione variabile».

6. Ingredienti che costituiscono meno del 2 % del prodotto finito

Possono essere elencati in un ordine diverso dopo gli altri ingredienti.

7. Ingredienti, simili o sostituibili tra di loro, suscettibili di essere utilizzati nella fabbricazione o nella preparazione di un alimento senza alterarne la composizione, la natura o il valore percepito, e nella misura in cui costituiscono meno del 2 % del prodotto finito

Possono essere indicati nell'elenco degli ingredienti mediante la dicitura «contiene ... e/o ...», nel caso in cui almeno uno di non più di due ingredienti sia presente nel pro-

dotto finito. Questa disposizione non si applica agli additivi alimentari o agli ingredienti enumerati nel presente allegato, parte C, né alle sostanze o ai prodotti che provocano allergie o intolleranze elencati nell'allegato II.

8. Oli raffinati di origine vegetale

Possono essere raggruppati nell'elenco degli ingredienti sotto la designazione «oli vegetali», immediatamente seguita da un elenco di indicazioni dell'origine vegetale specifica e, eventualmente, anche dalla dicitura «in proporzione variabile». Se raggruppati, gli oli vegetali sono inclusi nell'elenco degli ingredienti, conformemente all'articolo 18, paragrafo 1, sulla base del peso complessivo degli oli vegetali presenti. L'espressione «totalmente o parzialmente idrogenato», a seconda dei casi, deve accompagnare l'indicazione di un olio idrogenato.

Categoria di ingredienti

Disposizione relativa all'indicazione con riferimento al peso

9. Grassi raffinati di origine vegetale

Possono essere raggruppati nell'elenco degli ingredienti sotto la designazione «grassi vegetali», immediatamente seguita da un elenco di indicazioni dell'origine specifica vegetale ed eventualmente anche dalla dicitura «in proporzione variabile». Se raggruppati, i grassi vegetali sono inclusi nell'elenco degli ingredienti, conformemente all'articolo 18, paragrafo 1, sulla base del peso complessivo dei grassi vegetali presenti. L'espressione «totalmente o parzialmente idrogenato», a seconda dei casi, deve accompagnare l'indicazione di un grasso idrogenato.

PARTE B. INGREDIENTI DESIGNATI CON LA DENOMINAZIONE

DI UNA CATEGORIA PIUTTOSTO CHE CON UNA DENOMINAZIONE SPECIFICA

Fatto salvo l'articolo 21, gli ingredienti che appartengono a una delle categorie di alimenti sottoelencate e che sono componenti di un altro alimento possono essere designati con la denominazione di tale categoria invece che con la denominazione specifica.

Definizione della categoria di alimento

Designazione

1. Oli raffinati di origine animale

«Olio» accompagnato dall'aggettivo «animale», oppure dall'indicazione dell'origine animale specifica. L'espressione «totalmente o parzialmente idrogenato», a seconda dei casi, deve accompagnare l'indicazione di un olio idrogenato.

2. Grassi raffinati di origine animale

«Grasso» o «materia grassa», con l'aggiunta dell'aggettivo «animale», oppure dell'indicazione dell'origine animale specifica. L'espressione «totalmente o parzialmente idrogenato», a seconda dei casi, deve accompagnare l'indicazione di un grasso idrogenato.

3. Miscele di farine provenienti da due o più specie di cereali

«Farine», seguita dall'enumerazione delle specie di cereali da cui provengono, in ordine decrescente di peso.

4. Amidi e fecole naturali e amidi e fecole modificati per via fisica o da enzimi

«Amido(i)/fecola(e)»

5. Qualsiasi specie di pesce quando il pesce costituisce un ingrediente di un altro alimento, purché la denominazione e la presentazione non facciano riferimento a una precisa specie di pesce

«Pesce(i)»

6. Qualsiasi specie di formaggio quando il formaggio o una miscela di formaggi costituisce un ingrediente di un altro alimento, purché la denominazione e la presentazione di quest'ultimo non facciano riferimento a una precisa specie di formaggio

«Formaggio(i)»

7. Tutte le spezie che non superino il 2 % in peso del prodotto

«Spezia(e)» o «miscela di spezie»

8. Tutte le piante o parti di piante aromatiche che non superino il 2 % in peso del prodotto

«Pianta(e) aromatica(che)» o «miscela di piante aromatiche»

9. Qualsiasi preparazione di gomma utilizzata nella fabbricazione della gomma base per le gomme da masticare

«Gomma base»

10. Pangrattato di qualsiasi origine

«Pangrattato»

Definizione della categoria di alimento

Designazione

11. Qualsiasi categoria di saccarosio

«Zuccheri»

12. Destrosio anidro e monidrato

«Destrosio»

13. Sciroppo di glucosio e sciroppo di glucosio disidratato

«Sciroppo di glucosio»

14. Tutte le proteine del latte (caseine, caseinati e proteine del siero di latte) e loro miscele

«Proteine del latte»

15. Burro di cacao di pressione o di torsione o raffinato

«Burro di cacao»

16. Tutti i tipi di vino di cui all'allegato XI *ter* del regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio (1)

«Vino»

17. I muscoli scheletrici (2) delle specie di mammiferi e di volatili riconosciute idonee al consumo umano con i tessuti che vi sono contenuti o vi aderiscono, per i quali il tenore totale di grassi e tessuto connettivo non supera i valori qui di seguito indicati e quando la carne costituisce un ingrediente di un altro alimento. Limiti massimi di grassi e tessuto connettivo per gli ingredienti designati dal termine di «carne(i) di ...». Specie

Tenore in materie grasse

Rapporto collagene/ proteine della carne (1)

– Mammiferi (esclusi conigli e suini) e miscugli di specie con predominanza di mammiferi

25 %

25 %

– Suini

30 %

25 %

– Volatili e conigli

15 %

10 %

(1) Il rapporto collagene/proteine della carne è espresso come percentuale di collagene nelle proteine della carne. Il tenore di collagene è pari a otto volte il tenore di idrossiprolina.

Quando questi tenori limite sono superati e tutti gli altri criteri della definizione di «carne(i) di ...» sono rispettati, il tenore in «carne(i) di ...» deve essere adeguato al ribasso di conseguenza e l'elenco degli ingredienti deve menzionare, oltre al termine «carne(i) di ...», la presenza di materie grasse e/o di tessuto connettivo. I prodotti coperti dalla definizione di «carni separate meccanicamente» sono esclusi dalla presente definizione.

«carne(i) di ...» e la(le) denominazione(i) (3) della(e) specie animale(i) da cui proviene(provengono).

18. Tutti i tipi di prodotti che rientrano nella definizione di «carni separate meccanicamente».

«carni di ... separate meccanicamente» e la denominazione o le denominazioni (3) della specie o delle specie animali da cui provengono.

(1) Regolamento (CE) n. 1234/2007 del Consiglio, del 22 ottobre 2007 recante organizzazione comune dei mercati agricoli e disposizioni specifiche per taluni prodotti agricoli (regolamento unico OCM) (GU L 299 del 16.11.2007, pag. 1). (2) Il diaframma e i masseteri fanno parte dei muscoli scheletrici, mentre il cuore, la lingua, i muscoli della testa (diversi dai masseteri), del carpo, del tarso e della coda ne sono esclusi. (3) Per l'etichettatura in inglese, la denominazione può essere sostituita dal nome generico dell'ingrediente per la specie animale interessata.

PARTE C. INGREDIENTI DESIGNATI CON LA DENOMINAZIONE DELLA CATEGORIA SEGUITA DALLA DENOMINAZIONE SPECIFICA O DAL NUMERO E

Fatto salvo l'articolo 21, gli additivi e gli enzimi alimentari diversi da quelli precisati all'articolo 20, lettera b), che appartengono a una delle categorie elencate nella presente parte sono designati obbligatoriamente mediante la denominazione di tale categoria seguita dalla denominazione specifica o eventualmente dal numero E. Nel caso di un ingrediente che appartiene a più categorie, viene indicata quella corrispondente alla sua funzione principale nel caso dell'alimento in questione.

Acidificanti

Correttori di acidità

Agenti antiagglomeranti

Agenti antischiumogeni

Antiossidanti

Agenti di carica

Coloranti

Emulsionanti

Sali di fusione (1)

Agenti di resistenza

Esaltatori di sapidità

Agenti di trattamento della farina

Agenti schiumogeni

Gelificanti
 Agenti di rivestimento
 Umidificanti
 Amidi modificati (2)
 Conservanti
 Gas propulsore
 Agenti lievitanti
 Sequestranti
 Stabilizzanti
 Edulcoranti
 Addensanti

(1) Soltanto per i formaggi fusi e i prodotti a base di formaggio fuso.

(2) L'indicazione di una denominazione specifica o di un numero E non è richiesta.

PARTE D. DESIGNAZIONE DEGLI AROMI NELL'ELENCO DEGLI INGREDIENTI

1. Gli aromi sono designati con i termini:

– «aroma(i)» oppure con una denominazione più specifica o una descrizione dell'aroma se il componente aromatizzante contiene gli aromi definiti all'articolo 3, paragrafo 2, lettere b), c), d), e), f), g) e h), del regolamento (CE) n. 1334/2008,

– «aroma(i) di affumicatura» o «aroma(i) di affumicatura ricavato(i) da un prodotto/da prodotti, da una categoria o da una base/da basi alimentare(i)» (ad esempio un aroma di affumicatura prodotto a partire dal faggio), se il componente aromatizzante contiene gli aromi definiti all'articolo 3, paragrafo 2, lettera f), del regolamento (CE) n. 1334/2008 e conferisce un aroma di affumicatura agli alimenti.

2. Il termine «naturale» per descrivere un aroma è utilizzato conformemente all'articolo 16 del regolamento (CE) n. 1334/2008.

3. La chinina e/o la caffeina che sono utilizzate come aromi nella fabbricazione o nella preparazione di un alimento sono designate nell'elenco degli ingredienti con la denominazione specifica, immediatamente dopo il termine «aroma(i)».

PARTE E. DESIGNAZIONE DEGLI INGREDIENTI COMPOSTI

1. Un ingrediente composto può figurare nell'elenco degli ingredienti sotto la sua designazione, nella misura in cui essa è prevista dalla regolamentazione o fissata dall'uso, in rapporto al suo peso globale, e deve essere immediatamente seguita dall'elenco dei suoi ingredienti.

2. Fatto salvo l'articolo 21, l'elenco degli ingredienti previsto per gli ingredienti composti non è obbligatorio:

a) 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; tuttavia, tale disposizione non si applica agli additivi alimentari, fatto salvo l'articolo 20, lettere da a) a d);

b) per gli ingredienti composti che consistono in miscele di spezie e/o di piante aro-

matiche che costituiscono meno del 2 % del prodotto finito, ad eccezione degli additivi alimentari, fatto salvo l'articolo 20, lettere da a) a d); oppure

c) quando l'ingrediente composto è un alimento per il quale l'elenco degli ingredienti non è richiesto dalle disposizioni dell'Unione.

Finito di stampare in Firenze
presso la tipografia editrice Polistampa
nel settembre 2012