

## Sommario

### Editoriale

*Luigi Costato*

Le conseguenze della mancata  
Unione Europea

1

### Ricerche

*Paolo Borghi*

Sovrapposizioni fra ordinamenti  
e "fantasia" del legislatore in  
tema di segni di qualità dei  
prodotti alimentari: entropia  
e storytelling

4

*Annalisa Volpato*

La riforma del regolamento  
sui Novel Foods: alla ricerca  
di un impossibile equilibrio?

26

*Matteo Ferrari*

Etichettatura di prossimità e  
filieri corte: uno sguardo  
comparato

44

### Commenti

*Giovanni Vaccaro*

Il principio di precauzione e la  
responsabilità delle imprese  
nella filiera alimentare

50

## Editoriale

### Le conseguenze della mancata Unione Europea

La si chiama così, ma da quando ha assunto questo nome l'Europa appare sempre più divisa.

Si affronta il terribile problema dell'esodo d'interne popolazioni che cercano di sistemarsi in Europa arrivando a sostenere, questo in un paese civilissimo come la Svezia, il rimpatrio forzato di ottantamila immigrati che non posseggono i requisiti per essere riconosciuti come rifugiati politici, quasi si potessero paracadutare in qualche isola del Pacifico, ovvero si schierano navi nel Mediterraneo a fare nulla di diverso che salvare naufraghi.

Passiamo a esaminare alcune vicende mondiali e vedremo che neppure esse sono caratterizzate da logicità e serietà. Le borse mondiali mostrano preoccupazioni fortissime perché il petrolio costa poco, e si rincuorano se le quotazioni dell'oro nero crescono di qualche punto. Vent'anni or sono accadeva il contrario e, in effetti, l'Europa, priva com'è di materie prime fossili da dedicare alla produzione di energia, non dovrebbe spaventarsi se il petrolio è a buon mercato, considerando che il suo massimo esportatore, l'Arabia Saudita, non è un importante acquirente di prodotti europei, ma addirittura gioire per la riduzione dei costi di produzione. Tuttavia, i prezzi bassi del petrolio producono, si dice, deflazione, che sarebbe comunque un male da combattere. Come, lo si vedrà più avanti.

Si alzano fortissimi lai perché la Cina cresce meno (non il 7% ma solo il 6,8% nel quarto trimestre del 2015), ma nessuno sembra notare che se il PIL cinese è cresciuto per anni di oltre il 7% la base di calcolo è salita, di anno in anno, sensibilmente sicché l'aumento del 6,8%, calcolato appunto su una base ben più elevata di quelle degli anni precedenti, dovrebbe rendere noto a tutti che in valori assoluti l'aumento del PIL cinese è maggiore del precedente.

Si diceva, un tempo, ma ancora lo si sostiene, che l'uomo si distingue dagli animali in quanto essere razionale ma, a fronte di certi comportamenti, sembra che quest'assioma scricchioli alquanto.

Nel campo alimentare, che è quello che qui interessa, i prezzi delle materie prime per produrre cibi sono in caduta, mentre si segnala anche che 61 persone (i Creso del XXI secolo: il cielo volesse che diventassero dei Mida, con tutte le conseguenze che il mito racconta) posseggono tanta ricchezza quanta ne ha tre miliardi e mezzo di nostri simili più poveri, molti dei quali patiscono addirittura la fame o a causa di essa finiscono per morire.

Ragione vorrebbe che una migliore suddivisione delle ricchezze consentisse di sfamare gli affamati, cosa che permetterebbe anche ai corsi delle materie prime alimentari di riprendersi un poco.

## rivista di diritto alimentare

### Direttore

Luigi Costato

### Vice direttori

Ferdinando Albisinni - Paolo Borghi

### Comitato scientifico

Francesco Adornato - Sandro Amoroso - Alessandro Artom  
Corrado Barberis - Lucio Francario - Alberto Germanò  
Giovanni Galloni - Corrado Giacomini - Marianna Giuffrida  
Marco Goldoni - Antonio Jannarelli - Emanuele Marconi  
Pietro Masi - Lorenza Paoloni - Michele Tamponi

### Segreteria di Redazione

Monica Minelli

### Editore

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

### Redazione

Via Ciro Menotti 4 - 00195 Roma  
tel. 063210986 - fax 063217034  
e-mail [redazione@aida-ifla.it](mailto:redazione@aida-ifla.it)

### Sede legale

Via Ricchieri 21 - 45100 Rovigo

Periodico iscritto il 18/9/2007 al n. 393/2007 del Registro  
della Stampa presso il Tribunale di Roma (online)  
ISSN 1973-3593 [online]

Periodico iscritto il 26/5/2011 al n. 172/2011 del Registro  
della Stampa presso il Tribunale di Roma (su carta)  
ISSN 2240-7588 [stampato]  
stampato in proprio

dir. resp.: Ferdinando Albisinni

### HANNO COLLABORATO A QUESTO FASCICOLO

PAOLO BORGHİ, ordinario nell'Università di Ferrara  
LUIGI COSTATO, emerito nell'Università di  
Ferrara

MATTEO FERRARI, ricercatore nell'Università di  
Trento

GIOVANNI VACCARO, Dottore di ricerca nell'Università  
della Toscana

ANNALISA VOLPATO, Dottoranda nell'Università di  
Padova

I testi pubblicati sulla Rivista di diritto alimentare, ad eccezione delle rubriche informative, sono sottoposti alla valutazione aggiuntiva di due "referees" anonimi. La direzione della rivista esclude dalla valutazione i contributi redatti da autori di chiara fama. Ai revisori non è comunicato il nome dell'autore del testo da valutare. I revisori formulano un giudizio sul testo ai fini della pubblicazione, ed indicano eventuali integrazioni e modifiche che ritengono opportune.

Nel rispetto della pluralità di voci e di opinioni accolte nella Rivista, gli articoli ed i commenti pubblicati impegnano esclusivamente la responsabilità degli autori.

Senza entrare in questioni che fuoriescono dal campo d'azione di questa rivista, e che affondano le radici nella storia del capitalismo, si possono fare alcune considerazioni evitando proposte rivoluzionarie.

A chi dice di dare cibo a questi sventurati si obietta: costoro non hanno soldi per pagarlo; osservazione apparentemente intelligente che, tuttavia, crolla di fronte alla politiche accomodanti (sarebbe molto fine dire *quantitative easing*) mantenute dalla banche centrali degli USA e del Giappone, nonché, più tardi, anche dalla BCE.

Si stampa moneta à gogo perché la domanda languisce e così si vuole stimolarla, sicché è diventata una vera e propria meta il raggiungimento di un'inflazione del 2% annuo. A ben vedere la potenziale domanda di cibo non è, affatto, carente nel mondo, sicché la moneta immessa in circuito ben potrebbe servire a far sostenere la domanda di materie prime alimentari per destinare le stesse agli affamati, anche se costoro non potrebbero pagare.

Si otterrebbero così tre risultati: il compimento di un atto di misericordia (nell'Anno santo intitolato a questa virtù) verso chi abbisogna di cibo, un aumento reale del tasso d'inflazione, certo non al 2% annuo, ma comunque non trascurabile, e un ristoro nei confronti degli agricoltori, categoria benemerita perché produce ciò che serve a sopravvivere, da troppi anni, almeno in Europa, sottoposta a continue frustrazioni.

Forse, poi, diminuirebbe il flusso di profughi, almeno di quelli provenienti dalle zone africane, e l'entità geografica, così povera di vere politiche diverse da quelle delle quattro libertà, che chiamiamo Europa riuscirebbe a dedicare grande attenzione non solo alla *food safety* ma anche ad una politica estera vera, autonoma e coerente.

O è chiedere troppo?

Luigi Costato

L'editoriale che apre il fascicolo torna sul tema – centrale nell'area del diritto alimentare – della dimensione globale, in cui operano congiuntamente contenuti, ragioni e intersezioni delle ripetute *crisi della sicurezza*, che caratterizzano l'esperienza dell'oggi.

A questi temi, centrali nella relazione fra *diritto al cibo* come diritto fondamentale della persona e scelte di governo intese nel loro significato più alto, la Rivista dedicherà contributi ed interventi nei prossimi fascicoli, articolati secondo una pluralità di prospettive ed in ragione delle emergenti criticità.

In questo fascicolo, nella sezione dedicata alle **Ricerche**, Paolo Borghi analizza la disciplina dei segni di qualità dei prodotti alimentari, alla luce di sovrapposizioni e interferenze fra scelte nazionali, europee ed internazionali. Ne emerge la perdurante incertezza dei regolatori e degli interpreti, spesso con iniziative non del tutto meditate e coerenti. Se ne deve conclu-

dere – osserva l'Autore – che "l'entropia dei segni di qualità ... ormai rende pressoché impossibile una loro classificazione tipologica schematica. L'effetto finale pare essere tutt'altro che un rafforzamento della protezione delle DOP o delle IGP, o delle "qualità" dell'alimento che con tali segni si vorrebbero comunicare al consumatore".

Annalisa Volpato riferisce sulle più recenti proposte di riforma della disciplina europea in tema di *Novel Foods*. Il vigente Regolamento n. 258/1997 è stato da più parti criticato e, secondo opinioni largamente diffuse, richiede una profonda revisione sia nella disciplina di merito che nelle procedure di autorizzazione. In questa prospettiva l'Autrice analizza in dettaglio le proposte presentate dalla Commissione Europea nel 2008 e poi nel 2013, concludendo che, pur in presenza di un ampio consenso sulla necessità di operare una significativa riforma della disciplina vigente, risulta a tutt'oggi non agevole e non immediata l'adozione di un nuovo assetto regolatorio, capace di rispondere alle sfide poste dalle nuove tecnologie.

Matteo Ferrari legge con le lenti del comparatista la disciplina che va emergendo sulle due sponde dell'Atlantico in tema di etichettatura di prossimità e filiere corte. Ne emerge anzitutto la difficoltà, concettuale prima che terminologica, di intendersi sul significato da assegnare all'aggettivo "locale", e risulta in qualche modo sorprendente verificare che, mentre Canada e Stati Uniti (a livello centrale od a livello dei singoli Stati) hanno già avvertito la necessità di procedere all'introduzione per via legislativa di definizioni stipulative in materia, l'Unione Europea ha sin qui evitato di introdurre specifiche disposizioni in tema di uso del termine "locale".

Nei **Commenti**, Giovanni Vaccaro commenta una recente sentenza della Corte di legittimità che, in riferimento ai rapporti fra le imprese della filiera agro-alimentare, riscrive in modo fortemente innovativo le regole in tema di quantificazione del danno, di concorso del fatto colposo del creditore ex art. 1227 cod.civ., e di ordinaria diligenza che il creditore è tenuto ad osservare. Il caso oggetto della decisione non investiva direttamente i consumatori, trattandosi esclusivamente di una controversia fra due imprese relativa all'allocatione dei danni conseguenti al ritiro dal mercato di un prodotto che conteneva una spezia rivelatasi velenosa e fornita da una delle due imprese all'altra. La Suprema Corte, riformando la sentenza di appello, ha ritenuto che l'impresa acquirente non possa pretendere dall'impresa venditrice l'integrale risarcimento dei danni subiti, perché come "operatore professionale del settore", aveva comunque l'obbligo di verificare la genuinità e non pericolosità del componente, in applicazione di quello che la Corte indica come "principio di precauzione". Si tratta – come è evidente – di una lettura ed applicazione del principio di precauzione che si colloca ben al di fuori della specifica fattispecie regolata dall'art. 7 del Regolamento n. 178/2002, ma nel contempo ne risulta confermata ancora una volta la peculiarità del *diritto alimentare* quale avanzato laboratorio di sperimentazione di nuovi modelli ed istituti in ragione della peculiarità dei valori ed interessi coinvolti.

## Ricerche

### Sovrapposizioni fra ordinamenti e “fantasia” del legislatore in tema di segni di qualità dei prodotti alimentari: entropia e storytelling

Paolo Borghi

#### 1.- Segni di qualità?

Tentare una ricostruzione, e nel contempo una classificazione, dei “tipi di segni di qualità” previsti, o utilizzati, o comunque utilizzabili per contraddistinguere sul mercato i prodotti alimentari è impresa ardua. Gli studiosi, che si sono dedicati a tentar di censire le varie tipologie di segni, si sono trovati di fronte a un compito assai gravoso, e soprattutto ad un panorama in certa misura disorientante.

Se poi dalla dimensione territoriale-ordinamentale di riferimento – che oramai è quella europea, e che già è di complessità notevole – si guarda all'interno (specialmente a Paesi come l'Italia, che hanno molto

a cuore la protezione dei segni “di qualità”, talvolta persino inventandosi strumenti di dubbia utilità, o di dubbia conformità al diritto dell'UE: v. *infra*), e all'esterno (ad esempio a USA, Australia, Canada, Cina)<sup>1</sup>, tutto diviene ancor più complicato. Fra l'altro, lo “sguardo all'esterno” dell'UE può essere rivolto in chiave comparatistica (ad esempio per verificare le distanze fra i vari sistemi di tutela)<sup>2</sup>, ma anche in chiave internazionalistica, constatando il sostanziale fallimento (almeno con riguardo ai Paesi appena citati) dell'accordo TRIPS nel suo originario, ma troppo flebile, intento di uniformare le protezioni assicurate ai segni di qualità nel comparto alimentare<sup>3</sup>.

Un approccio nuovo, sotto questo profilo, potrà forse derivare dal recente “Accordo economico e commerciale globale” (CETA) fra UE e Canada, o dal futuro Partenariato UE-USA sul commercio e gli investimenti (TTIP) attualmente in negoziazione<sup>4</sup>; ma anche in altri, già vigenti e più sperimentati, accordi bilaterali di tutela di segni di qualità<sup>5</sup>.

Se, infine, si considera che lo stesso concetto di “qualità” ha una consistenza giuridica davvero evanescente<sup>6</sup>, parlare di “segni di qualità” rischia di aprire un discorso intriso di molteplici ambiguità. Mutuando il linguaggio da quello di matrice civilisti-

(<sup>1</sup>) I problemi di tutela della proprietà intellettuale (e dei segni distintivi) in Cina sono assai noti, e ben lungi dall'essere risolti. Un quadro efficace dello stato della normativa cinese è tracciato da N. Aporti, in L. González Vaqué (coord.), *Introducción al derecho alimentario en China. Globalización e internacionalización de la legislación relativa a los productos alimenticios*, Cizur Menor (Navarra), 2014, p. 101 ss. (in part. pp. 113-114).

(<sup>2</sup>) Cfr. sull'argomento, E. Tiberti, *Geographical Indications and Trademarks: space for coexistence as an equitable solution*, in q. *Riv.*, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it) n. 3-2013, p. 65 ss.; M. Ferrari, *Il nesso fra origine geografica e qualità dei prodotti agroalimentari: i diversi modelli di tutela europei e nordamericani*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, I, p. 142 ss.

(<sup>3</sup>) Sul tema sia consentito rinviare riassuntivamente a P. Borghi, *Le regole del mercato internazionale*, in *Trattato di Diritto Agrario*, diretto da L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, Torino, 2011, vol. III, specialm. p. 687 ss., e alla dottrina italiana ed internazionale ivi citata; a P. Borghi, *Passport Please! WTO, TRIPS, and the (Serious?) Question of the Geographical Origin of Foodstuffs*, in AA.VV., *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. II, Napoli, 2014, p. 77 ss.; e a P. Borghi, *Il declino dell'utopia multilaterale?*, [www.eurojus.it/il-declino-dellutopia-multilaterale](http://www.eurojus.it/il-declino-dellutopia-multilaterale).

(<sup>4</sup>) Sui quali v. J. De Beer, *Implementing International Trade Agreements in Federal Systems: A Look at the Canada-EU CETA's Intellectual Property Issues*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2012, fasc. 1, p. 51 ss.; F. Di Dario, *Prime riflessioni sulla Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)*, in *La Comunità internazionale*, 2015, p. 59 ss.

(<sup>5</sup>) In argomento v. B. O'Connor – L. Richardson, *The legal protection of Geographical Indications in the EU's Bilateral Trade Agreements: moving beyond TRIPS*, in q. *Riv.*, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it) n. 4-2012, p. 39 ss.; N. Coppola, *Tutela delle indicazioni geografiche e scambi internazionali: fra nomi di dominio e free trade agreements*, in q. *Riv.*, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it) n. 4-2013, p. 65 ss.

(<sup>6</sup>) Il tentativo meglio riuscito di definizione del concetto di “qualità” è forse quello contenuto nella norma UNI – ISO 8402, secondo cui qualità è “l'insieme delle proprietà e delle caratteristiche di un prodotto o di un servizio che conferiscono ad esso la capacità di soddisfare le esigenze, espresse o implicite, di una potenziale utenza”. Una definizione davvero generica, improntata a totale relativismo, e per di più contenuta in una “norma” di mera applicazione volontaria, in assenza di definizioni cogenti del medesimo concetto.



ca (che parla di “qualità” a proposito della patologia contrattuale del difetto di “qualità promesse”), si potrebbe forse cominciare ad immaginare il concetto di “segno di qualità” come riferito a quel tipo di segni che, grazie a uno schema ben congegnato di requisiti di tutela, e all’apparato di strumenti di reazione predisposti dall’ordinamento, hanno la capacità di garantire all’acquirente – e non è poco – la rispondenza dell’alimento a quei caratteri che gli sono stati promessi sul mercato; o a quelli che, per una sorta di “presupposizione” (ancora in senso civilistico), egli può legittimamente attendersi in considerazione della natura del prodotto, del suo aspetto esteriore, della sua denominazione (davanti a nomi come “pasta di semola”, “aranciata”, “prosciutto”, il consumatore si attende la presenza reale di certi ingredienti o di certe caratteristiche), o della comunicazione commerciale connessa al prodotto: così, ad esempio, di fronte a *claims* che enfatizzano pregi nutrizionali (“a ridotto contenuto di grassi”, “senza zucchero”, ecc.) oppure proprietà preventive di determinate patologie (“contribuisce al controllo del livello di colesterolo”), il consumatore considera “di qualità” il prodotto che ha realmente simili caratteristiche e/o simili effetti, in quanto effettivamente benefici e apprezzabili sul piano salutistico o nutrizionale, e verificabili sulla base di dati scientifici pertinenti<sup>7</sup>.

Così latamente intesi, dunque, segni di qualità sarebbero persino le mere “denominazioni dell’ali-

mento” obbligatoriamente presenti in etichetta, in base al regolamento (UE) n. 1169/2011<sup>8</sup>, o le indicazioni nutrizionali o sulla salute disciplinate dal reg. (CE) n. 1924/2006.

Si tratta però, nel primo caso, di segni che comunicano all’acquirente l’appartenenza a un genere merceologico, con conseguenti aspettative da tutelare in ordine alla presenza delle caratteristiche proprie di quel genere (denominazioni) o, nel secondo, dell’enfaticizzazione di particolari pregi a scopo di *marketing* (i *claims*): segni utilizzabili liberamente da tutti, senza diritti di privativa in capo ad alcuno, con il solo limite della rispondenza al vero e della conformità alle regole stabilite per il loro uso “corretto” (vale a dire: non enunciante “qualità” inesistenti).

Occupandoci, invece, di quei segni che rientrano nell’ambito di tutela della proprietà intellettuale, e senza pretesa di esaustività – ma con la speranza di fornire almeno un quadro ampio e un’idea abbastanza prossima al vero della ricchezza di strumenti giuridici a disposizione – si può inizialmente tentare una primissima distinzione in base agli oggetti della tutela giuridica; e notare che, spesso, a tale classificazione ne corrisponde un’altra basata su competenze e responsabilità di *enforcement*.

## 2. Alcuni strumenti di matrice privatistica (più semplicemente: i marchi come segni di qualità)

Vi sono, anzitutto, segni che possono dirsi solo

(7) Vale la pena ricordare, a questo riguardo, l’imponente lavoro dell’Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) di valutazione scientifica della fondatezza dei *claims*. Il compito affidato all’EFSA dal reg. (CE) n. 1924/2006, limitandoci al tema delle indicazioni sulla cura o prevenzione di malattie (c.d. indicazioni funzionali generiche) ha portato l’Autorità tra luglio 2008 e marzo 2010 a selezionare 4.637 proposte di *claims* da valutare più approfonditamente, fra le iniziali 44.000 sottoposte alla Commissione dagli Stati membri (più altre 10.500 non valutate in quanto ritenute “indicazioni affini” a quelle oggetto della “prima scrematura”). Da aprile 2011 l’EFSA ha poi pubblicato più di 260 pareri, fornendo consulenza scientifica su oltre 2.150 indicazioni, la maggior parte delle quali respinte per assenza del fondamento scientifico delle “qualità” salutistiche reclamizzate. A tanto va aggiunto un centinaio di pareri su “indicazioni funzionali nuove” (cioè basate su dati scientifici recenti o necessitanti di protezione di dati riservati) e su “indicazioni relative alla riduzione dei rischi di malattia e allo sviluppo e alla salute dei bambini”. Sull’EFSA, lo studio più completo è quello di S. Gabbi, *L’Autorità europea per la sicurezza alimentare. Genesi, aspetti problematici e prospettive di riforma*, Milano, 2009.

(8) Nella disciplina vigente fino a fine 2014 si parlava di “denominazioni di vendita”. Nella giurisprudenza della Corte di giustizia UE, l’uso corretto di tale denominazione in rapporto alle caratteristiche merceologiche del prodotto è stato da sempre ritenuto strumento essenziale per assicurare una piena tutela del diritto all’informazione, proprio con riguardo alle “qualità” fondamentali dell’alimento. Si vedano, a titolo esemplificativo, le celebri pronunce sulle denominazioni della birra (C. giust. CEE, sent. 12 marzo 1987, in causa 178/84, *Commissione c. Repubblica Federale di Germania*), della pasta (C. giust. CEE, 14 luglio 1988, in causa 407/85, *Drei Glocken*, e C. giust. CEE, 14 luglio 1988, in causa 90/86, *Zoni*), dell’aceto (C. giust. CEE, sent. 26 giugno 1980, in causa 788/79, *Gilli*, e sent. 9 dicembre 1981, in causa 193/80, *Aceto II*), del prosciutto (C. giust. CEE, sent. 9 febbraio 1999, in causa C-383/97 del 9 febbraio 1999, *Van der Laan*), dello yogurt surgelato (C. giust. CEE, sent. 14 luglio 1988, in causa 298/87, *Smanor*), del cioccolato (specialm. C. giust. UE, sent. 16 gennaio 2003, in causa C-14/00, *Commissione c. Italia*).

molto relativamente, e molto indirettamente, “di qualità”; e di solito si tratta di strumenti di natura prettamente privatistica, il cui grado di collegamento a determinate caratteristiche dell’alimento dipende solo da atti giuridici privati. La loro tutela è totalmente rimessa ai titolari e alla loro iniziativa: ci si riferisce, qui, a quei segni che rientrano nella complessiva area giuridica della nozione di marchio.

Il marchio – non è certo chi scrive a doverlo ricordare, men che mai in questa sede frequentata da esperti di diritti IP – è, nella sua intima struttura di diritto di privativa su un nome, di per sé totalmente svincolato dal concetto di qualità, pur intendendolo nella sua accezione ampia e sfuggente sopra accennata. Il legame fra marchio (almeno, quello individuale) e qualità è totale ed esclusiva creazione di chi riceve il messaggio comunicativo collegato al prodotto: è il consumatore che, nel momento in cui acquista, si lascia spesso guidare dalla associazione mentale fra un marchio e la propria idea di qualità: un’associazione che spesso è frutto della capacità persuasiva del marketing e della pubblicità; oppure che – altrettanto spesso – nasce da esperienza personale dell’acquirente (il quale nel corso degli anni ha imparato ad apprezzare le caratteristiche di un prodotto venduto con un certo marchio).

L’opera del titolare, valente imprenditore che ha saputo creare un prodotto apprezzato, associandolo a un certo marchio, e/o che ha saputo affermare quest’ultimo sul mercato, pur essendo determinante per attribuire al marchio una capacità attrattiva fondata su un’idea di qualità, rimane – per così dire – sullo sfondo.

Inoltre, i marchi individuali, occorre ricordarlo, così come sono strumenti fondamentali per l’industria alimentare, altrettanto sono difficilmente utilizzabili

dalla quasi totalità delle imprese agricole, caratterizzate di solito da dimensioni che non consentono loro di affrontare gli ingenti investimenti necessari a promuovere e ad affermare un marchio sul mercato. A questo dato, più economico che giuridico, fanno eccezione alcune imprese agricole caratterizzate da particolare redditività, come ad esempio nel settore vitivinicolo od oleario, nei quali anzi può accadere che il marchio diventi più celebre, e acquisisca pertanto maggior valore, di altri segni pur utilizzati dalla stessa impresa<sup>9</sup>.

Pur restando nella sfera rigorosamente privatistica, qualche elemento di maggior collegamento fra segno e qualità è usualmente rinvenibile nel “marchio collettivo”, così chiamato per ragioni attinenti la natura collettiva del soggetto che ne è titolare, cui fanno capo più imprese associate (di solito in forma di consorzio), anch’esso – al pari del marchio individuale – disciplinato dal c.d. Codice della proprietà industriale<sup>10</sup>.

A singole imprese viene concesso l’uso del segno collettivo a fronte della libera assunzione di un impegno a produrre secondo regole che assicurano la conformità dei prodotti a *standards* prefissati da un documento predisposto dal soggetto titolare (un disciplinare, normalmente chiamato “regolamento sull’uso del marchio”). In tal modo, detti segni “collettivi”, il cui utilizzo è subordinato ad una autorizzazione dell’ente, associazione o consorzio titolare<sup>11</sup>, finiscono per acquisire una funzione, ancor prima che distintiva, di garanzia di determinate caratteristiche: origine, natura e/o qualità e/o processo produttivo dei prodotti o dei servizi per i quali vengono utilizzati<sup>12</sup>.

Il marchio collettivo può, in particolare, consistere in “segni o indicazioni che nel commercio possono servire per designare una provenienza geografica

(<sup>9</sup>) Si pensi, per due esempi eloquenti, al celeberrimo “Corvo di Salaparuta”, segno (e vino) assai apprezzato sul mercato, la cui reputazione supera, in valore, quello dell’indicazione geografica protetta “Sicilia” che, pure, caratterizza il prodotto in questione; oppure al Chianti di certe famose “cantine” che, malgrado l’enorme notorietà della denominazione di origine, sono venduti sul mercato con un marchio individuale ancor più apprezzato dell’indicazione geografica medesima. Sul tema dell’utilizzo dei marchi in agricoltura v. E. Rook Basile, *I segni distintivi dell’impresa e dei prodotti agricoli*, in *Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario*, diretto da L. Costato, Padova, 2004, pagg. 730 ss.; N. Lucifero, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare: marchi e segni del territorio*, in *Trattato di Diritto Agrario*, cit., vol. II, p. 321 ss.

(<sup>10</sup>) D.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30, con cui si attua la delega contenuta nell’art. 15, l. 12 dicembre 2002, n. 273.

(<sup>11</sup>) È frequente che il consorzio o l’associazione, in base ai rispettivi statuti, autorizzino solo le imprese associate.

(<sup>12</sup>) Si v. l’art. 11, comma 1, del Codice della proprietà industriale.

dei prodotti o servizi” (art. 11, comma 4, C.p.i.), con conseguente deroga alla regola generale per cui “Non possono costituire oggetto di registrazione come marchio d’impresa i segni privi di carattere distintivo e in particolare (...) quelli costituiti esclusivamente da (...) segni che in commercio possono servire a designare (...) la provenienza geografica” (art. 13, comma 1, C.p.i.)<sup>13</sup>.

Analogamente a quanto avviene per il marchio individuale, anche per quello collettivo l’ordinamento dell’UE prevede la possibilità di registrare un marchio comunitario, che può consistere in “segni o indicazioni che possono servire, nel commercio, a designare la provenienza geografica dei prodotti o dei servizi” (v. art. 66 del reg. (CE) n. 207/2009)<sup>14</sup>.

Elementi comuni ai due fondamentali tipi di marchi utilizzabili come segni di qualità sono, dunque:

- da un lato, il legame puramente eventuale alla qualità (o alle qualità, intese come caratteristiche oggettive) dell’alimento, rimesso in definitiva alle capacità commerciali dell’imprenditore (nel caso del marchio individuale) o ad una volontà collettiva cristallizzata in un regolamento o disciplinare, che contiene anche i parametri di definizione degli *standards* qualitativi considerati<sup>15</sup>: nel primo caso, non vi è alcuna garanzia giuridica della qualità; nel secondo, la giuridicità della tutela è rimessa ad un atto privato qual è il regolamento (e, naturalmente, al controllo interno sul suo rispetto);

- dall’altro, il carattere prevalentemente privatistico della tutela: salvi i casi di condotta rilevante penalmente (frode in commercio, reati di contraffazione) o sul piano dell’illecito amministrativo (etichettatura ingannevole, o non conforme), la sanzione all’uso improprio o non autorizzato del marchio è prima di tutto collegata alla reazione del privato titolare del diritto sul segno, il quale vede leso un proprio diritto di privata e aziona i meccanismi di coercizione necessari a far cessare la violazione, da quelli cau-

telari e anticipatori, a quelli di merito a cognizione piena.

### 3. La creazione di strumenti e segni di matrice pubblicistica, nella logica della CEE (e, oggi, dell’UE)

Entrambi questi aspetti caratterizzanti permettono di tracciare una linea di demarcazione piuttosto netta rispetto ai “segni di qualità” di natura e rilevanza pubblicistica, la cui connessione a caratteristiche oggettive, o all’immagine commerciale, dell’alimento non è meramente eventuale, né rimessa alla volontà del titolare: essa è anzi prevista dall’ordinamento come condizione per un riconoscimento ufficiale dei segni in questione, ed è allo stesso tempo l’oggetto della tutela giuridica.

Il diritto protegge l’esistenza di un “criterio di collegamento” fra un prodotto e/o il suo processo produttivo e un territorio, nel presupposto (e a condizione) che detto criterio sia oggettivamente riscontrabile in concreto, e che costituisca altresì presupposto per la presenza di caratteristiche quanto meno distintive del prodotto, o per una particolare sua reputazione nel mercato.

La tutela di questi segni comincia storicamente dagli ordinamenti nazionali. Gli Stati membri dell’allora Comunità economica europea iniziarono ben presto a fornire, ciascuno per proprio conto, riconoscimento e tutela legale a segni distintivi collegati a particolari qualità del prodotto, a loro volta ricondotte dalla comune esperienza all’origine geografica.

Il fenomeno ha conosciuto certamente la sua prima macroscopica affermazione nel settore vinicolo, nel quale il cosiddetto “legame territoriale” è tradizionalmente molto sentito, forse anche per la equivalenza – quando non prevalenza – delle caratteristiche pedoclimatiche dei vini rispetto a quelle varietali.

Ma fu esperienza comune dei Paesi europei – soprattutto di quelli mediterranei – la creazione di

(<sup>13</sup>) Sul tema v., fra gli altri, M. Ricolfi, *Marchi collettivi geografici e marchi di certificazione*, in AA.VV., *Studi in onore di Aldo Frignani. Nuovi orizzonti del diritto comparato europeo e transnazionale*, Napoli, 2011, p. 743 ss.

(<sup>14</sup>) Regolamento (CE) n. 207/2009 del Consiglio, del 26 febbraio 2009 sul marchio comunitario.

(<sup>15</sup>) Si noti che, in taluni casi, il regolamento sull’uso del marchio prevede unicamente vincoli territoriali all’attività di produzione, spesso sull’assunto, tutto da dimostrare, che una specifica origine geografica sia *in sé e per sé* un elemento qualitativo (e spesso lo è, ma solo in senso puramente commerciale, nella misura in cui il consumatore medio del mercato di riferimento sia solito apprezzare detta origine semplicemente in quanto tale).

analoghe forme di protezione anche per salumi, formaggi, ecc.<sup>16</sup>.

I sistemi nazionali di protezione, tuttavia, avevano un difetto genetico: quello di dar luogo ad ostacoli alla libera circolazione intracomunitaria, vuoi per l'attribuzione ai consorzi di tutela di un ruolo di programmazione dell'offerta sul mercato, con conseguenti restrizioni quantitative alle esportazioni, vuoi per le notevoli difficoltà di riconoscimento reciproco delle protezioni rispettivamente accordate, che nascevano dalla dimensione nazionale della tutela. Contemporaneamente, tuttavia, la giurisprudenza della Corte di giustizia fu altrettanto pronta ad ammettere che tali forme di protezione giuridica nazionale, benché in grado di ostacolare il mercato unico, appaiono legittime in quanto finalizzate a realizzare e tutelare diritti di proprietà intellettuale di creazione legislativa, giustificate perciò ai sensi del Trattato proprio in presenza di un legame effettivo tra l'origine in un territorio e caratteristiche apprezzate dal consumatore (c.d. giurisprudenza *Sekt e Weinbrand*)<sup>17</sup>.

Ne derivava una profonda necessità di armonizzazione, cui la CEE mise mano con il regolamento (CEE) 2081/92<sup>18</sup>.

In più, negli stessi anni i tradizionali strumenti di politica agricola comune, con il loro forte incentivo alla produzione agricola e, conseguentemente, a investire nell'agricoltura avevano condotto ad un sensibile aumento della produttività, pressoché continuo per oltre due decenni, consentendo in breve all'Europa di raggiungere un *surplus* di produzione, e di diventare così eccedentaria.

Apparve però chiaro che gli strumenti "classici"

della politica agricola (ovvero quella complessa alchimia di protezione alle frontiere, e di aiuti alla produzione e all'esportazione) non potevano più bastare da soli.

Essi infatti, rappresentando costi per la Comunità, in una sorta di circolo vizioso, mentre incentivavano a produrre contribuivano ad incrementare la base di calcolo degli aiuti (agli agricoltori e alle esportazioni), e assorbivano in tal modo sempre crescenti risorse del bilancio comunitario, oltre a generare sempre maggiori tensioni economiche nel contesto del commercio internazionale.

Il nuovo orientamento della politica della CEE in materia agricola rappresentò, pertanto, in un certo senso un punto di svolta, grazie alla nascita dei primi strumenti normativi europei di promozione qualitativa del mercato agricolo.

Il legislatore europeo comprese che il mercato (anche grazie alla sempre più elevata capacità di spesa del consumatore medio in Europa, le cui principali fonti di reddito nel frattempo erano divenute il settore industriale e quello dei servizi) avrebbe potuto "premiare" l'immissione in commercio di prodotti tradizionali, o aventi caratteristiche particolari legate a una determinata origine geografica (idea particolarmente sperimentata per i vini e le bevande alcoliche), a condizione che tale tradizionalità o tale collegamento territoriale fossero disciplinati, e dunque tutelati, da norme armonizzate nell'intera Comunità, nonché garantite tramite un sistema di controllo ufficiale<sup>19</sup>.

Una disciplina, questa, che segnò un momento fondamentale soprattutto per l'agricoltura italiana. Ventitré anni dopo, non solo le regole allora create

(<sup>16</sup>) Nel nostro Paese la vicenda ebbe inizio con la l. 10 aprile 1954, n. 125, concernente alcuni formaggi, proseguendo con le ll. 4 luglio 1970, nn. 506 e 507, sul prosciutto di Parma e di S. Daniele (poi sostituite dalle ll. 13 febbraio 1990, n. 26, e 14 febbraio 1990, n. 30); la l. 4 novembre 1981, n. 628, sul prosciutto veneto berico-euganeo; la l. 12 gennaio 1990, n. 11, su quello di Modena; la l. 30 maggio 1989, n. 224, sul salame di Varzi (tutte leggi modificate dagli artt. 60 e 61 della l. 19 febbraio 1992, n. 142); con la l. 5 febbraio 1992, n. 169, e il d.P.R. 20 marzo 1993, n. 164, sugli oli di oliva vergini ed extravergini, oltre, naturalmente, a quelle sui vini (da ultimo cfr. la l. 10 febbraio 1992, n. 164).

(<sup>17</sup>) Corte giust. CEE, 20 febbraio 1975, *Commissione c. Repubblica Federale di Germania*, causa 12/74, la quale individuò i requisiti minimi di denominazioni d'origine e indicazioni di provenienza in a) legame con una zona geografica, e b) caratteristiche qualitative tipiche ottenibili solo in quella zona.

(<sup>18</sup>) Il cui 7° *considerando* sinteticamente chiariva: "che le prassi nazionali di elaborazione e di attribuzione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche sono attualmente eterogenee; che è necessario prospettare un approccio comunitario; che in effetti un quadro normativo comunitario recante un regime di protezione favorirà la diffusione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine poiché garantirà, tramite un'impostazione più uniforme, condizioni di concorrenza uguali tra i produttori dei prodotti che beneficiano di siffatte diciture, ciò che farà aumentare la credibilità dei prodotti in questione agli occhi dei consumatori".



per quei particolari segni distintivi ancora esistono (e sostanzialmente ricalcano quelle originarie del 1992, salvo modifiche abbastanza marginali, oppure “obbligate” dal WTO)<sup>20</sup>, ma – per quanto concerne DOP e IGP – esse hanno trovato una estesissima applicazione.

Fra tutti i Paesi europei, proprio l'Italia risulta essere quello che più degli altri ha sfruttato questi (all'epoca nuovi) strumenti legislativi. Su un totale di 1239 fra IGP e DOP registrate alla data odierna, ben 272 (pari a circa il 22%) concernono prodotti italiani<sup>21</sup>, segno che il settore alimentare italiano ha tratto dall'introduzione di una protezione legale armonizzata delle indicazioni geografiche una nuova ragione di sviluppo, anche in senso quantitativo, oltre che qualitativo.

#### 4.- In particolare, le DOP e le IGP

L'attuale disciplina dei c.d. “segni di qualità” nell'UE, e in specie delle denominazioni di origine protette (DOP) e delle indicazioni geografiche protette (IGP), è oggi contenuta nel reg. (UE) n. 1151/2012, sui regimi di qualità dei prodotti alimentari<sup>22</sup>, che ha abrogato e sostituito il reg. (CE) n. 510/2006 (il quale aveva sostituito la prima disciplina in materia, dettata dal reg. (CEE) n. 2081/92)<sup>23</sup>. Nel tempo, tuttavia, i concetti giuridici principali di DOP e di IGP non sono mai cambiati:

- le DOP (denominazioni d'origine protette) consistono in nomi che identificano un prodotto originario di un luogo, regione o, in casi eccezionali, di un paese determinati, la cui qualità o le cui caratteristi-

(<sup>19</sup>) Sulla stessa linea fu, sostanzialmente, il ragionamento alla base dell'introduzione, negli stessi anni, della disciplina comunitaria del cosiddetto metodo di produzione biologico (reg. (CEE) n. 2092/91). Non era, in realtà, un “metodo” in senso proprio, dal momento che vi erano, in quell'ambito, diverse scuole di pensiero. Nell'insieme, le prime teorizzazioni (e le prime colture in campo) risalivano a svariati decenni addietro, spesso con il contributo determinante di correnti filosofiche collegate persino ad ambienti esoterici (ci si riferisce, ovviamente, alla biodinamica teorizzata nel quadro della c.d. “antroposofia” di Rudolf Steiner). Si trattava ora, nella sostanza, di disciplinare in modo uniforme in tutta Europa (e di assoggettare ad un sistema di controllo ispirato a *standards* uniformi sull'intero territorio comunitario, convincendo il consumatore dell'esistenza di garanzie giuridiche eguali in tutto il mercato interno) un metodo che implicasse una quasi totale rinuncia all'uso della chimica in agricoltura. Il segno identificativo dei prodotti “da agricoltura biologica” apparve subito come uno strumento di garanzia sulla particolare tipologia di processo produttivo “a basso impatto ambientale”, apprezzato da una nicchia (allora limitata) di consumatori, e capace di attrarre, sul mercato europeo, un pubblico crescente di potenziali acquirenti culturalmente sensibili alle istanze ambientali, disposti a una maggiore spesa pur di contribuire, col loro acquisto, alla salvaguardia dell'ambiente agricolo.

(<sup>20</sup>) È il caso dell'adozione del reg. (CE) n. 510/2006, conseguenza della dichiarata incompatibilità dell'originaria disciplina europea delle DOP e delle IGP con alcuni obblighi del GATT 1994 e dell'accordo TRIPS: cfr. *European Communities - Protection of Trademarks and Geographical Indications for Agricultural Products and Foodstuffs*, DS 290, Report of the Panel of 15 March 2005. *Focus* della discussione avanti il *Panel* del WTO fu, in particolare, l'art. 12 del reg. (CE) n. 2081/92, con la clausola di reciprocità in esso contenuta, che consentiva la registrazione di un prodotto originario di un Paese terzo come DOP e IGP all'interno dell'Unione europea solo nell'ipotesi in cui fosse realizzata una pari protezione dei prodotti europei in tale Paese. Gli Stati che desideravano ottenere protezione nel mercato comunitario per i loro prodotti dovevano inoltre dimostrare preliminarmente di avere al proprio interno un sistema di valutazione, opposizione e controllo equivalente a quello comunitario. Dette condizioni, di reciprocità ed equivalenza, secondo la denuncia di Stati Uniti e Australia diminuivano le possibilità di protezione dei soli prodotti originari di Paesi terzi rispetto all'UE (ma membri dell'OMC), violando così i principi di “trattamento nazionale” (art. III:4 del GATT 1994 e art. 3 dell'accordo TRIPS) e quello della “nazione più favorita” (art. I:1 GATT 1994 e art. 4 TRIPS). La disciplina europea era infine contestata anche con riguardo alle procedure di registrazione e di opposizione applicabili ai Paesi terzi, che richiedevano l'intervento (trasmissione ed esame) dei governi dei medesimi Paesi. Il *Panel*, com'è noto, accolse la maggior parte delle domande oggetto della controversia.

(<sup>21</sup>) Altre 220 (pari al 17,7%) appartengono alla Francia, e 179 (pari al 14,4%) sono spagnole. Una predominanza assoluta del sud Europa, e in particolare dell'agricoltura mediterranea, se consideriamo che la Germania rappresenta soltanto il 6,7% (pari a 83) delle DOP e IGP registrate, e la Svezia, ad esempio, solo lo 0,4% (con 5 fra DOP e IGP registrate fino ad oggi).

Fonte: Commissione europea - *Database DOOR*: <http://ec.europa.eu/agriculture/quality/door/list.html>.

(<sup>22</sup>) Regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, sul quale si v., tra gli altri, L. Costato, *Il regolamento n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari*, in *Riv. dir. agrario*, 2012, I, pagg. 648 ss.; F. Capelli, *Il regolamento (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agro-alimentari: luci ed ombre*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 1/2014, pagg. 52 ss.; V. Rubino, *La protezione delle denominazioni dei prodotti alimentari nell'Unione europea dopo il regolamento 1151/2012 UE*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 4/2013, pagg. 4 ss.

(<sup>23</sup>) Regolamento (CE) n. 510/2006, del 20 marzo 2006, e reg. (CEE) n. 2081/92 sulle denominazioni d'origine e le indicazioni geografiche protette.

che sono dovute essenzialmente o esclusivamente ad un particolare ambiente geografico ed ai suoi intrinseci fattori naturali e umani, e le cui fasi di produzione si svolgono tutte nella “zona geografica delimitata” (art. 5, par. 1, lett. a);

- le IGP (indicazioni geografiche protette), invece, sono costituite dal nome che identifica un prodotto “originario” di un determinato luogo, regione o paese, alla cui origine geografica sono “essenzialmente attribuibili” una data qualità, la reputazione o altre caratteristiche, e la cui produzione si svolge per almeno una delle sue fasi nella “zona geografica delimitata” (art. 5, par. 2).

DOP e IGP, dunque, si distinguono fra loro soprattutto per una diversa intensità del legame del processo produttivo al territorio di origine, e per una diversa quantità di caratteristiche ad esso collegate: mentre per le DOP le caratteristiche fondamentali del prodotto devono essere attribuibili “essenzialmente od esclusivamente” all’ambiente geografico, per l’IGP anche soltanto una caratteristica può essere attribuita all’origine geografica; mentre per le DOP le proprietà del prodotto derivanti dall’ambiente geografico (dal *know-how* tradizionalmente diffuso nella zona, dal microclima, dalle materie prime, ecc.) devono essere caratteristiche intrinseche (es. gusto, colore, aroma, legame ad una tradizione, ecc.), nel caso di IGP può essere legata al territorio anche solo la “reputazione” (di solito – ma non necessariamente – derivante da una origine storica del prodotto da quella certa zona geografica), protetta dal diritto europeo per il suo valore economico come fonte di reddito per il produttore<sup>24</sup>. Inoltre – ed è un dato di rilevanza oggettiva – nel caso di DOP tutte le fasi (produzione, trasformazione ed elaborazione) devono svolgersi nella zona geografica deli-

mitata, mentre nel caso di IGP è sufficiente che una sola di tali fasi sia svolta entro detta zona, così da conferire qualcuna delle caratteristiche o da guadagnare al prodotto la sua specifica reputazione.

Se le nozioni fondamentali di DOP e IGP fin qui delineate, nell’evoluzione della disciplina dell’UE, non sono cambiate, è invece venuta meno la possibilità, in un primo tempo prevista nelle normative ora abrogate, di veder tutelati segni parzialmente diversi e, perciò, solo parzialmente rientranti in quelle definizioni. Essi furono transitoriamente equiparati alle DOP ai fini di una possibilità di registrazione. Si trattava:

- delle c.d. “denominazioni tradizionali”, le quali potevano anche non avere al loro interno un riferimento geografico, ma che comunque “designano un prodotto agricolo o alimentare originario di una regione o di un luogo determinato”, e che dovevano comunque soddisfare i requisiti di qualità e le caratteristiche sopra indicati (fasi produttive tutte svolte nella zona geografica, insieme di caratteristiche attribuibili all’ambiente geografico di origine, ecc.);
- di quelle designazioni geografiche le cui materie prime provengano da un’area geografica più ampia della zona di trasformazione, o addirittura diversa da essa, purché la zona di produzione della materia prima sia comunque delimitata, siano previste condizioni particolari per la produzione delle materie prime, ed esista un adeguato regime di controllo (art. 5, par. 3, del reg. (CE) n. 510/2006)<sup>25</sup>.

Applicando un principio generale dei segni distintivi, il regolamento UE vieta di registrare come DOP le denominazioni generiche (o “termini generici”), ossia nomi di prodotti che “pur riferendosi al luogo, alla regione o al paese in cui il prodotto era originariamente ottenuto o commercializzato, sono diven-

<sup>(24)</sup> La giurisprudenza europea, da un certo momento in poi, ha fornito un’interpretazione del concetto di “qualità” non solo legata alle caratteristiche materiali del prodotto, ma anche a elementi immateriali, quali la reputazione di cui può godere un prodotto; rilevanti, in questo senso, sono diverse pronunce della Corte di giustizia relative al c.d. “condizionamento” dei prodotti agricoli e alimentari. L’orientamento della Corte di giustizia è stato determinato anche dalla considerazione secondo cui identificare il requisito della tutela nel legame necessario fra un territorio e una qualità intrinseca del prodotto “*si risolverebbe [...] nel privare di qualsiasi tutela le denominazioni geografiche che siano usate per prodotti per i quali non si può dimostrare che debbano un sapore particolare ad un determinato terreno e che non siano stati ottenuti secondo requisiti di qualità e norme di fabbricazione stabiliti da un atto delle pubbliche autorità (...)*”, ma che “*(...) possono cioè nondimeno godere di una grande reputazione presso i consumatori, e costituire per i produttori stabiliti nei luoghi che esse designano un mezzo essenziale per costituirsi una clientela. Esse devono quindi essere tutelate*”; v. la sentenza della Corte del 10 novembre 1992, in causa C-3/91, *Exportur S.A.* (sul c.d. *Torrone di Alicante*).

<sup>(25)</sup> Deve però trattarsi di designazioni riconosciute nel Paese d’origine come DOP entro il 1° maggio 2004, il che significa che, abrogate le disposizioni che ne prevedevano la possibilità di tutela, non si possono più “creare” nuovi segni distintivi di questo tipo.

tati il nome comune di un prodotto” (art. 3, n. 6, e art. 6, reg. (UE) n. 1151/2012).

## 5.- Lo “strano caso” delle STG

Allo stesso genere di DOP e IGP, caratterizzato da “qualità” che costituiscono il presupposto legale della tutela del segno distintivo, appartiene anche un altro tipo di segni: le STG, o specialità tradizionali garantite<sup>26</sup>. Il reg. (UE) n. 1151/2012 le disciplina e le protegge come *tertium genus*, accanto a DOP e IGP. Di esse possono fregiarsi i prodotti agricoli o alimentari “ottenuti con un metodo di produzione, trasformazione o una composizione che corrispondono a una pratica tradizionale” e “ottenuti da materie prime o ingredienti utilizzati tradizionalmente” (art. 18): si tratta, quindi, di prodotti specifici, tradizionali e conformi a disposizioni nazionali o consacrati dall’uso<sup>27</sup>. Per essi, la Commissione istituisce e gestisce un apposito registro, per l’iscrizione nel quale il “gruppo” (*rectius*: soggetto collettivo) richiedente<sup>28</sup> deve depositare un disciplinare, contenente le principali informazioni relative al prodotto e al metodo di produzione. Per le STG così registrate troverà applicazione il medesimo regime di controlli previsto dal reg. (UE) n. 1151/2012 anche per DOP

e IGP.

Non può sfuggire, però, lo scarsissimo successo storico di questo tipo di segno, tanto che dal 1992 a oggi ne sono state registrate solo una cinquantina<sup>29</sup>, e che la Commissione europea, nella sua Comunicazione sulla politica di qualità dell’Unione europea<sup>30</sup>, aveva proposto addirittura di abolirle. Infatti, l’intento alla base della loro introduzione nell’ordinamento – creare un segno di qualità capace di “rispondere alla domanda dei consumatori di prodotti tradizionali con caratteristiche specifiche”<sup>31</sup>, e di diversificare la produzione agricola e sviluppare il mondo rurale – è rimasto, dal 1992 al 2012, sostanzialmente frustrato.

Le ragioni di ciò sono state individuate nella scarsa appetibilità dello strumento per le associazioni di produttori legittimate a chiedere il riconoscimento<sup>32</sup>, forse per via della natura ibrida di tale segno e delle caratteristiche poco chiare dei requisiti per la tutela, non così specifici – a parte il richiamo al carattere tradizionale del prodotto – da rendere davvero convenienti i costi della procedura di riconoscimento. Soprattutto, però, la ragione principale di tale debolezza è stata rinvenuta nel carattere scarsamente distintivo del segno, e nell’assenza sostanziale di una privativa sull’uso del nome<sup>33</sup>. Rimaneva infatti consentito ai produttori che realizzassero prodotti

<sup>(26)</sup> Che nella prima disciplina europea in materia, dettata dal reg. (CEE) n. 2082/92, erano chiamate “attestazioni di specificità”. In argomento v. I. Canfora, *Le “Specialità tradizionali garantite”*, in *Trattato di diritto agrario*, cit., vol. III, pagg. 75 ss.

<sup>(27)</sup> La tradizionalità andava intesa come “un uso sul mercato comunitario attestato da un periodo di tempo che denoti un passaggio generazionale; questo periodo di tempo dovrebbe essere quello generalmente attribuito ad una generazione umana, cioè almeno 25 anni” (art. 2.1 lett. b, del reg. n. 509/2006). Ora l’art. 3 del reg. (UE) n. 1151/2012 stabilisce che “tradizionale” deve considerarsi “l’uso comprovato sul mercato nazionale per un periodo di tempo che permette di tramandare le conoscenze da una generazione all’altra; tale periodo deve essere di almeno trenta anni”.

<sup>(28)</sup> Che può essere qualsiasi associazione, a prescindere dalla forma giuridica o dalla composizione, di produttori e/o di trasformatori che trattano il medesimo prodotto agricolo o alimentare.

<sup>(29)</sup> Risultano, al 24 agosto 2015, pubblicate anche altre 8 domande di registrazione, e presentate (ma non ancora pubblicate) ulteriori 5 richieste. Fonte: Commissione europea - *Database DOOR*: <http://ec.europa.eu/agriculture/quality/door/list.html>

<sup>(30)</sup> “Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sulla politica di qualità dei prodotti agricoli”, documento COM(2009) 234 def., la quale fece seguito all’esito della consultazione pubblica svolta con il *Libro verde sulla qualità dei prodotti agricoli: norme di prodotto, requisiti di produzione e sistemi di qualità*, doc. COM (2008) 641 def., del 15.10.2008.

<sup>(31)</sup> Così affermava il considerando n. 4 del reg. (CE) n. 509/2006. Questo regolamento, specificamente dedicato alla disciplina delle STG, era stato completato da modalità applicative dettate dal reg. (CE) n. 1216/2007 della Commissione del 18 ottobre 2007.

<sup>(32)</sup> G. Strambi, *I prodotti tradizionali e la politica di qualità dell’Unione europea*, in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 1/2010, p. 17 ss.

<sup>(33)</sup> Osserva efficacemente F. Capelli, *Il Regolamento (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agro-alimentari: luci ed ombre*, in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 1/2014: “Per la precisione, se vogliamo riservare alle cose il loro vero nome, dobbiamo dire che la disciplina delle STG è stata un fiasco clamoroso. Questo è, infatti, il termine corretto se si vuole esprimere un giudizio sui risultati di una disciplina che in vent’anni di applicazione ha prodotto poco più di trenta (!) registrazioni in tutta l’Unione europea (...) i considerando e gli articoli della disciplina adottata con il Regolamento (Ue) n. 1151/2012 non consentono di comprendere chiaramente quali siano gli obiettivi perseguiti.

analoghi, anche se non corrispondenti al disciplinare depositato, continuare ad utilizzare il nome nella comunicazione relativa al prodotto. In caso di difformità rispetto al disciplinare di produzione, l'unico divieto sussistente era quello di accompagnare il nome del prodotto con la dicitura "specialità tradizionale garantita", o "STG", o con il simbolo comunitario: solo tali diciture, menzioni e simboli attestanti la protezione europea erano riservati ai prodotti conformi al disciplinare, mentre utilizzare un nome identico o analogo a quello registrato non era vietato, purché lo si fosse usato senza riferimenti alla tutela dell'UE.

L'esempio più eloquente, per l'Italia, è forse quello della "pizza napoletana": l'espressione viene utilizzata con la menzione "specialità tradizionale garantita" solo da pochi produttori assoggettati al controllo, che producono in conformità al disciplinare; per il resto, invece, molte "pizze napoletane" *non-STG*, perché difformi dal disciplinare depositato e non soggette al relativo regime dei controlli, hanno continuato a circolare sul mercato europeo, e lo hanno fatto legittimamente, purché circolassero senza alcuna menzione o logo comunitario a fianco della denominazione<sup>34</sup>.

Così come, alle STG manca qualunque capacità distintiva di tipo geografico (persino quando, nel nome, è presente un riferimento a un luogo, presenza meramente eventuale e non necessaria per otte-

nerne la registrazione).

La menzione STG significherà soltanto che l'alimento è stato prodotto secondo la ricetta "originale" recepita nel disciplinare<sup>35</sup>.

Vi era già, in realtà, all'interno della disciplina delle STG anteriore al reg. (UE) n. 1151/2012 un possibile spunto capace di rendere più distintivo l'utilizzo del segno, e dunque più economicamente interessante la sua registrazione: si trattava del cosiddetto riconoscimento "con riserva del nome a favore del prodotto agricolo o alimentare corrispondente al disciplinare pubblicato", previsto dall'art. 13, par. 2, del reg. (CE) n. 509/2006.

Ne conseguiva il divieto di fregiarsi del nome registrato (con o senza l'indicazione "STG" accanto ad esso) quando il prodotto apparteneva alla stessa categoria (o fosse comunque confondibile con quello per cui era registrata la STG) ma non rispettasse il disciplinare.

Detta protezione "forte"<sup>36</sup>, però, era subordinata alla condizione che fosse dimostrato che il nome (già prima della registrazione) non era "utilizzato legittimamente, notoriamente e in modo economicamente significativo per prodotti agricoli o alimentari analoghi".

Uno dei pochi casi di tale protezione rafforzata fu costituito dal Jamón Serrano STG, registrato da produttori spagnoli per il tradizionale prosciutto della penisola iberica<sup>37</sup>.

---

Basta leggerli per rendersene conto. Che la disciplina sulle «STG» fosse destinata all'insuccesso, già a partire dalla sua prima adozione, non era difficile prevederlo, considerata la pratica irrilevanza del valore aggiunto che essa avrebbe consentito ai prodotti di acquisire.

Prendendo, ad esempio, il caso italiano della «Mozzarella», (con riferimento alla quale, come è noto, è stata concessa la registrazione come «Specialità Tradizionale garantita») allo scopo di verificare quale valore aggiunto un operatore del settore possa ottenere dall'utilizzo del logo «STG», basterebbe porsi nei panni dell'operatore medesimo. L'aggiunta del logo «STG» dovrebbe significare che la mozzarella è stata prodotta in conformità alle ricette tradizionali normalmente seguite per produrla, ma qualunque produttore, in qualunque Paese d'Europa, dalla Grecia alla Finlandia, potrebbe in tal caso utilizzare il logo «STG» per la propria mozzarella. Il valore aggiunto sarebbe quindi minimo e nessun operatore del settore avrebbe interesse ad usare il logo «STG». Questo è stato, infatti, il risultato: pur sussistendo il diritto di impiegare dal 1998 la denominazione «Mozzarella STG», solo in tre casi, in tutta Europa, il logo «STG» è stato utilizzato. L'insuccesso appare quindi evidente."

<sup>(34)</sup> Così G. Strambi, *op. ult. cit.*

<sup>(35)</sup> Tant'è vero che, qualora durante la procedura di registrazione (a seguito di una opposizione) fosse dimostrato che lo stesso (o analogo) nome è usato anche in un altro Stato membro o in un Paese terzo su prodotti comparabili, con la registrazione si può prevedere che il nome della STG sia accompagnato dall'affermazione "fatto secondo la tradizione di ..." immediatamente seguito dal nome di un Paese o di una sua regione (art. 18, par. 3, del reg. (UE) n. 1151/2012).

<sup>(36)</sup> La contrapposizione "protezione forte" – "protezione debole" è di F. Gencarelli, *Sistemi di controllo e sistemi di qualità*, in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 1/2009, favorevole al mantenimento delle STG e alquanto critico nei confronti della volontà politica (emersa nell'iter approvativo del reg. n. 1151/2012) di eliminare questo tipo di segno. L'Autore evidenzia anche come, a fronte dell'iniziale proposito della Commissione, intenzionata ad eliminare le STG, vi sia stata una decisa opposizione degli Stati membri.



Ecco dunque per quale insieme di motivazioni molti produttori alimentari, al fine di affermare il proprio prodotto sul mercato, hanno preferito (piuttosto che puntare su una distinzione fondata su peculiarità alquanto sfuggenti) la creazione e la registrazione di marchi privati, capaci di assicurare in via esclusiva vantaggi commerciali maggiori<sup>38</sup>.

Nell'attuale disciplina, qualcosa è cambiato. A seguito del dibattito politico sull'opportunità di mantenere o meno questo ulteriore segno distintivo, e della constatazione del sostanziale fallimento delle STG senza riserva dell'uso del nome, il reg. (UE) n. 1151/2012 ha preferito dichiarare che tale modalità di protezione "debole" non era stata "compresa appieno dai soggetti interessati", e che il nuovo regime di protezione delle STG non dovesse più contemplare tale possibilità, prevedendo d'ora in poi soltanto la registrazione con riserva d'uso dei nomi nell'Unione.

A fronte di questo nuovo corso, che i nomi già registrati con riserva d'uso rimangono tali anche nel nuovo quadro normativo appare quasi ovvio (cfr. art. 25, par. 1, del reg. n. 1151/2012). Meno ovvia – anzi, problema da risolvere – era la sorte delle STG già registrate senza riservare l'uso del nome ai soli prodotti conformi al disciplinare, poiché tali STG "deboli" risultano ormai estranee alla logica delle nuove disposizioni: l'art. 25, par. 2, del regolamento del 2012 prevede che le STG registrate senza riserva d'uso del nome potranno continuare a essere utilizzate alle condizioni stabilite dal regolamento n.

509/2006 "solo" fino al 4 gennaio 2023. Dopo tale data, dette STG non godranno più di alcuna protezione (e non potranno essere dichiarate in etichetta come "STG"), se non saranno state nel frattempo "salvate" da uno Stato membro, su richiesta di un soggetto collettivo interessato, a sensi dell'art. 26 del reg. (UE) n. 1151/2012<sup>39</sup>.

Si tratta, di fatto, di una eliminazione parziale: nella dialettica fra Commissione e Stati membri – la prima favorevole a eliminare *tour court* questo tipo di segni di qualità, e i secondi parzialmente contrari – si è affermata una soluzione di compromesso, consistente nell'eliminazione di quei segni che, non avendo caratteristiche sufficientemente distintive, non avevano mostrato sostanziale utilità pratica. D'ora in avanti, "un nome registrato come specialità tradizionale garantita può essere utilizzato [solo] da qualsiasi operatore che commercializzi un prodotto conforme al relativo disciplinare" (art. 23, par. 1, del reg. n. 1151/2012), mentre "i nomi registrati sono protetti contro qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione o contro qualsiasi altra pratica tale da indurre in errore il consumatore" (art. 24, par. 1, del reg. n. 1151/2012), il che dovrebbe definitivamente impedire dopo il 2023 la circolazione di prodotti aventi nome identico, ma non conformi alla ricetta tradizionale trasfusa nel disciplinare.

## 6.- Differenze di presupposti ...

La ragione per differenziare i segni di qualità in

<sup>(37)</sup> La ragione del relativo successo della STG Jamón Serrano, tuttavia, sarebbe stata dovuta anche ad altre ragioni, eminentemente pratiche, secondo F. Capelli, *op. loc. cit.*: infatti, "In questo caso, il nome «serrano» ha assunto una funzione esclusiva per designare una specialità tradizionale garantita, perché in lingua spagnola «serrano» significa «di montagna» e in nessun altro Paese europeo può accadere che il nome «serrano» venga utilizzato per designare un prodotto di montagna", sicché vi è in questo caso anche una sorta di automatica "riserva linguistica" sul nome.

<sup>(38)</sup> Talora persino arrivando a registrare come marchio nomi di prodotti "tradizionali" in realtà alquanto generici, per non dire volgarizzati, in quanto da tempo usualmente riferiti a un genere di alimento: un alimento tradizionale, sì, ma alquanto diffuso e comunemente utilizzato da tanti operatori del settore. Per un esempio in tal senso, si veda quanti produttori di pasta, anche celebri, hanno registrato in Italia come marchio il termine "garganelli".

<sup>(39)</sup> La richiesta dello Stato membro dovrà essere presentata alla Commissione europea entro il 4 gennaio 2016, e dovrà contenere i nomi delle STG, già registrate con protezione "debole" (senza riserva d'uso del nome), che lo Stato in questione ritenga conformi anche al nuovo regolamento. Prima di presentare la richiesta relativa ad un nome, lo Stato membro deve avviare una procedura di opposizione, nella quale ogni soggetto controinteressato potrà eventualmente dimostrare che il nome è usato anche in riferimento a prodotti comparabili o a prodotti che condividono un nome identico o analogo. In tal caso, per "salvare" la STG il nome potrà essere integrato da un termine che ne identifichi il carattere tradizionale o la specificità. Entro due mesi dal ricevimento della richiesta dello Stato membro, la Commissione pubblica nella GUUE i nomi, unitamente al disciplinare relativo a ciascuno di essi. Conclusa la procedura di opposizione, la Commissione adeguerà di conseguenza le voci del registro delle STG protette, che d'ora in poi non sarà più suddiviso in due sezioni, essendo destinate a scomparire le STG senza riserva di utilizzo del nome.

almeno due fondamentali categorie – quelli di matrice privatistica (marchi) e quelli di matrice pubblicitaria (DOP, IGP e STG) – sta, dunque, in primo luogo nella differenza di presupposti di tutela.

Nel marchio individuale, sostanzialmente, di presupposti (nel senso etimologico di pre-condizioni oggettivamente preesistenti alla tutela giuridica) non ve ne sono, a parte quelli puramente intrinseci e formali della novità del segno, della sua capacità distintiva, ecc. In ogni caso, non si tratta di presupposti collegati alle qualità dell'alimento. In quello collettivo, il presupposto è creato ad hoc dal soggetto richiedente la registrazione del marchio, che funge anche da soggetto regolatore del mercato del prodotto interessato all'uso di tale segno. Nelle DOP e nelle IGP, invece, la ratio giustificatrice della disciplina è un dato economico e sociologico: la preesistenza, che si vorrebbe oggettiva, di una notorietà sul mercato del nome geografico, e la preesistenza di un più o meno costante e intenso legame fra tale notorietà e un processo produttivo radicato, in misura ora maggiore (DOP) ora minore (IGP), in un territorio delimitato cui il nome fa riferimento.

Quella preesistenza è anche la ragione per la quale gli ordinamenti nazionali (in un primo tempo), e successivamente l'ordinamento europeo, hanno avvertito la necessità di creare un regime pubblicitario di protezione: se il collegamento triangolare fra nome, processo produttivo e caratteristiche estrinseche e/o notorietà del prodotto (con conseguente valore economico del segno) è un dato oggettivo preesistente alla tutela, che è comune ad un numero potenzialmente aperto di prodotti e produttori, e perciò prescinde dalle specifiche caratteristiche del singolo prodotto della singola impresa, l'assenza di un regime di protezione avrebbe potuto lasciare un vuoto, uno spazio ad appropriazioni del nome tramite marchi, tali da ripugnare alla coscienza giuridica. Non è un caso che la disciplina di questi segni, da quando esiste, abbia sempre contenuto norme

aventi lo scopo di rendere illegittimo qualsiasi marchio d'impresa capace di appropriarsi – direttamente o indirettamente – di un nome che sia meritevole di protezione pubblicitaria come DOP o IGP e, assieme al nome, di appropriarsi dell'evocazione di qualità e dei vantaggi commerciali ad esso collegati. Il riferimento – mantenendoci sulle regole oggi in vigore, ma avendo ben presenti i precedenti normativi del tutto analoghi – è all'art. 13 del reg. (UE) n. 1151/2012, che protegge i nomi registrati come DOP o IGP contro qualsiasi impiego commerciale su prodotti non coincidenti (ma confondibili o "comparabili") con quelli oggetto di registrazione, se l'uso di tale nome consente di sfruttarne la notorietà; contro qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione (anche se l'origine vera dei prodotti o servizi è indicata, o anche se l'acquirente viene in qualche modo avvertito che il prodotto è soltanto una imitazione); contro qualsiasi altra indicazione falsa o ingannevole relativa alla provenienza, all'origine, alla natura o alle qualità essenziali del prodotto utilizzata in qualsiasi comunicazione relativa al prodotto; e infine contro qualsiasi altra pratica che possa indurre in errore il consumatore sulla vera origine del prodotto. Ma ci si riferisce, complementariamente, anche al "regolamento di confini" con il marchio, tracciato dall'art. 14 del medesimo regolamento, per il quale, (i) una volta registrato un nome quale DOP o IGP, un marchio capace di violare i divieti di uso improprio o abusivo del medesimo nome non può essere registrato, se la relativa domanda risulta presentata dopo la data di presentazione della domanda di registrazione della DOP o della IGP (con espressa previsione di annullamento dei marchi registrati in violazione di tale precetto); e (ii) è prevista la convivenza delle DOP e IGP con i soli marchi la cui protezione sia anteriore alla presentazione di domanda di registrazione del segno geografico<sup>40</sup>.

Le ricognizioni svolte, da giovani ricercatrici e ricercatori sulla variegata tipologia di "segni di qualità" hanno evidenziato, in realtà, frequenti registrazio-

<sup>(40)</sup> Questa regola di "convivenza limitata" fu oggetto di contenzioso anche nella già menzionata controversia *European Communities - Protection of Trademarks and Geographical Indications for Agricultural Products and Foodstuffs*, DS 290: l'organo arbitrale del WTO riconobbe che, in linea di principio, le disposizioni del regolamento comunitario (era in discussione, all'epoca, il reg. (CEE) n. 2081/92) sulle modalità di coesistenza fra indicazione geografica e marchio anteriore effettivamente erano in contrasto con l'art. 16.1 del TRIPS; ma che tale normativa appariva tuttavia giustificata dall'art. 17 del TRIPS, alla cui stregua i Membri del WTO possono prevedere limitate eccezioni ai diritti conferiti da un marchio, purché tengano conto dei legittimi interessi del titolare del marchio e dei terzi.

ni di marchi collettivi assai vicini ai segni registrati come DOP o IGP (quando non coincidenti, o quasi), ad opera, di solito, degli stessi soggetti collettivi (es. Consorzi) promotori della registrazione della DOP o della IGP.

Si tratta, spesso, di registrazioni di marchi la cui domanda è coeva, o successiva, alla domanda di riconoscimento (o persino alla registrazione definitiva) della DOP o IGP. Il fenomeno è assai diffuso e, malgrado il contrasto con la disciplina del regolamento (UE) n. 1151/2012 (e dei precedenti regolamenti in materia), ha in realtà una sua ratio eminentemente pratica.

Si prenda il caso della “Mortadella Bologna IGP”, registrata nel 1998<sup>41</sup>. Due anni dopo, fu depositata presso l’UAMI dal medesimo Consorzio promotore dell’IGP la domanda di protezione di un marchio comunitario “Mortadella Bologna”.

Trattasi, anzitutto, di un marchio figurativo con il quale il Consorzio consente ai propri associati di contraddistinguere il prodotto *in aggiunta* all’apposizione del segno identificativo dell’IGP (mentre, secondo le regole generali, l’uso commerciale di quest’ultima non è formalmente condizionato all’adesione al Consorzio).

Ai sensi dell’art. 7, par. 1, lett k), testo originale, del reg. (CE) n. 207/2009 sul marchio comunitario, sono esclusi dalla registrazione “i marchi che contengono o consistono in una denominazione d’origine o un’indicazione geografica registrata (...) purché la domanda di registrazione del marchio sia presentata successivamente alla data di presentazione alla Commissione della domanda di registrazione della denominazione d’origine o dell’indicazione geografica”.

Ebbene, secondo l’art. 52, par. 1, lett. a), dello stesso reg. n. 207/2009, la contrarietà del marchio all’art. 7 di detto regolamento è motivo di nullità assoluta; d’altra parte, legittimati a proporre domanda di nullità del marchio comunitario, nei

casi di cui all’art. 52, sono qualsiasi persona fisica o giuridica, e qualsiasi gruppo costituito per rappresentare gli interessi dei fabbricanti, produttori, prestatori di servizi, commercianti o consumatori, che abbiano la capacità di stare in giudizio in nome proprio.

La prassi – si ripete – assai diffusa di registrare marchi (collettivi) coincidenti con, o comunque contenenti, un segno distintivo già registrato come DOP o come IGP è, dunque, una prassi *contra legem*<sup>42</sup>, che viene comunemente seguita da molti “Consorzi di tutela” allo scopo (a) di limitare almeno l’uso del marchio collettivo ai soli propri associati, non potendo formalmente introdurre un tale limite con riguardo alla DOP o alla IGP; e (b) di rafforzare la protezione giuridica dell’espressione linguistica già riconosciuta come DOP o come IGP, aggiungendo agli strumenti di reazione pubblicitari quelli privatistici inerenti la protezione del marchio<sup>43</sup>.

Fondamentalmente, si fa leva sul fatto che i consorzi medesimi sarebbero legittimati a far valere la nullità del marchio stesso, ma certamente non vi hanno interesse, mentre i “gruppi costituiti per rappresentare gli interessi dei (...) commercianti o consumatori”, a loro volta non hanno – di solito – alcun interesse economico ad affrontare un contenzioso al solo fine di ottenere l’annullamento.

Per di più, occorre considerare che tali marchi non impediscono all’operatore, che sia in grado di rispettare il disciplinare della DOP o della IGP (e che si sottoponga ai relativi controlli), di utilizzarle: perciò, un ostacolo vi potrebbe essere, per tale soggetto, solo ad utilizzare in aggiunta il marchio collettivo, accanto alla DOP o alla IGP, ma la dottrina (con riferimento al marchio nazionale) ha ritenuto di risolvere tale problema affermando l’esistenza di un obbligo di rifiuto della registrazione del marchio, qualora il regolamento sul suo uso sia di natura “chiusa”, cioè non ne permetta l’utilizzo a ogni

<sup>(41)</sup> Con reg. (CE) n. 1549/98 della Commissione del 17 luglio 1998.

<sup>(42)</sup> A. Vanzetti – V. Di Cataldo, *Manuale di diritto industriale*, 6a ed., 2009, p. 284; E. Loffredo, *Profili giuridici della tutela delle produzioni tipiche*, in *Riv. dir. ind.*, 2003, I, specialm. p. 154 ss.; G.E. Sironi, *Conflitti tra marchi e indicazioni comunitarie di qualità (DOP, IGP, STG)*, in B. Ubetazzi – E. Muñoz Espada (cur.), *Le indicazioni di qualità degli alimenti. Diritto internazionale ed europeo*, Milano, 2009, pp. 238-240.

<sup>(43)</sup> In questo senso, G. La Villa, *Denominazioni di origine e indicazioni geografiche nel diritto comunitario*, in *Il diritto industriale*, 1995, p. 154 ss.

impresa che sia in grado di rispettarlo<sup>44</sup>.

Tutto ciò, in realtà, accade anche, a dire il vero, con l'apparente *endorsement* del legislatore italiano, il quale all'art. 53, comma 16, della l. 24 aprile 1998, n. 128 (legge comunitaria 1995-1997), dispone: "Gli eventuali marchi collettivi che identificano i prodotti DOP, IGP e STG, sono detenuti, in quanto dagli stessi registrati, dai consorzi di tutela per l'esercizio delle attività loro affidate. I marchi collettivi medesimi sono utilizzati come segni distintivi delle produzioni conformi ai disciplinari delle rispettive DOP, IGP e STG, come tali attestate dalle strutture di controllo autorizzate ai sensi del presente articolo, a condizione che la relativa utilizzazione sia garantita a tutti i produttori interessati al sistema di controllo delle produzioni stesse". La norma, che non distingue fra marchi collettivi registrati anteriormente e posteriormente al riconoscimento europeo di una DOP/IGP, (i) sembra avallare la prassi di registrare marchi in tutto o in parte coincidenti con DOP o con IGP, (ii) sembra condizionare la legittimità di una

tale registrazione al fatto che l'accesso all'uso di tale marchio sia consentito a tutti gli aventi diritto all'utilizzo della DOP/IGP, e (iii) è di compatibilità assolutamente dubbia rispetto al diritto dell'UE, con il quale (in particolare con l'art. 13 del reg. (UE) n. 1151/2012 e con l'art. 103 del reg. (UE) n. 1308/2013) sembra davvero in totale conflitto.

Per la combinazione dei fattori sin qui descritti, un marchio collettivo coincidente con una DOP o una IGP, oppure contenente elementi di essa, benché contrasti formalmente con l'art. 7, par. 1, lett. k), del reg. (CE) n. 207/2009, il più delle volte sopravvive in via di fatto, almeno per qualche tempo, alla propria nullità<sup>45</sup>, così totalmente aggirando il problema di fondo, che rimane irrisolto nei suoi due fondamentali profili<sup>46</sup>: (i) la frustrazione della volontà del legislatore europeo di riservare al solo sistema di tutela in sede UE la disciplina di qualsiasi segno distintivo implicante un rapporto fra l'origine geografica e caratteristiche dell'alimento; (ii) la frustrazione della volontà del legislatore europeo di negare legittimità

<sup>(44)</sup> In questo senso M. Ricolfi, *Marchi collettivi geografici e marchi di certificazione*, cit., loc. cit.; M. Libertini, *Indicazioni geografiche e segni distintivi*, *Riv. dir. comm.*, 1996, I, p. 1041. E' però assai dubbio che lo stesso ragionamento possa replicarsi anche con riguardo al marchio collettivo comunitario.

<sup>(45)</sup> La problematica della coesistenza fra DOP/IGP e marchi collettivi registrati successivamente ha sempre generato dibattito sul piano giuridico, e anche giurisprudenziale: cfr., ad esempio, Corte d'appello Bologna – Sez. I, 26 maggio 1994, in *Il diritto industriale*, 1994, p. 1071: "non sussistono ostacoli di natura logico-giuridica alla coesistenza della tutela per denominazione di origine prevista da una specifica legge con quella per marchio collettivo registrato". La pronuncia, peraltro, interveniva a soli due anni dall'emanazione della disciplina comunitaria, e riguardava un caso di conflitto fra marchio collettivo e una denominazione tutelata a livello nazionale (con potenziale contrasto fra norme tutte interne), in assenza di un sistema di tutela europeo. Il problema (almeno per quanto concerne il marchio collettivo nazionale) va ora completamente ripensato, alla luce dei principi che regolano i rapporti fra ordinamenti, e in specie del principio della prevalenza del diritto dell'UE, e dell'obbligo di interpretazione conforme del diritto interno. Assai più *tranchant* in senso negativo è Trib. Roma, ord. 30 aprile 2014: "chi produca un vino in un'area geografica protetta ha la possibilità, in base alle condizioni previste dalla normativa vigente, di ottenere che lo stesso sia contrassegnato, a seconda dei casi, da una denominazione di origine controllata o da un'indicazione geografica tipica, ma non può utilizzare queste ultime come marchi di impresa, o come elementi di marchi di impresa" argomentando, fra l'altro, con ragioni di tutela del consumatore, per l'ingannevolezza di marchi contenenti elementi di indicazioni geografiche, posto che – il discorso del Giudice concerne indicazioni sui vini, ma il dettato normativo è analogo anche per gli altri prodotti – le disposizioni sull'OCM del vino vietano "qualsiasi uso commerciale diretto o indiretto di un nome protetto per prodotti comparabili non conformi al disciplinare del nome protetto, oppure nella misura in cui tale uso sfrutti la notorietà di una denominazione di origine o di una indicazione geografica" (art. 118 *quaterdecies*, 2° co. reg. (CE) n. 1234/2007, ora testualmente riprodotto nell'art. 103 del reg. (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013). Non suscita, invece, alcuna discussione il principio espresso da Trib. Saluzzo, 5 gennaio 2001, in *Giur. it.*, 2001, c. 318, secondo la quale "Le denominazioni di origine protette (DOP) hanno una diversa funzione rispetto ai marchi collettivi in quanto mirano a valorizzare prodotti agricoli ed alimentari con caratteristiche particolari legate alla zona per l'influsso di fattori ambientali naturali e/o socio economici, garantendo i consumatori circa l'origine e la qualità del prodotto acquistato e preservando nel contempo condizioni di concorrenza uguali tra i produttori dei beni che beneficiano di siffatte denominazioni; tutti gli imprenditori che rispettino le regole dettate dai disciplinari allegati alle relative domande di registrazione vantano pertanto un diritto soggettivo perfetto all'utilizzo della denominazione di origine protetta, quand'anche questa risulti precedentemente registrata come marchio collettivo geografico": la registrazione anteriore non impedisce una tutela come DOP, con conseguente forzata coesistenza, motivata – tra l'altro – dal fatto che la disciplina relativa a DOP e IGP persegue finalità ben diverse e ulteriori, rispetto alla mera finalità di tutela della proprietà industriale, sottesa alla disciplina del marchio. In questo senso anche G.E. Sironi, *op. cit.*, p. 208 ss.

<sup>(46)</sup> E che la dottrina, quando si è occupata dell'argomento, sembra aver lasciato sullo sfondo.



– come evidenziano tutte le disposizioni che delineano il contenuto della protezione – a qualsiasi segno distintivo (a maggior ragione se si tratta di segni aventi un titolare determinato, come nel caso del marchio) che consenta a un numero limitato di produttori di sfruttare la notorietà di una DOP o di una IGP, evocandola in qualche modo sul mercato<sup>47</sup>. Ebbene, il rischio che solo uno o pochi produttori potessero assicurarsi in via esclusiva, attraverso la registrazione di un marchio individuale, oppure collettivo ma limitato, l'uso di un nome (e il connesso richiamo di mercato) la cui notorietà è, invece, legata a un patrimonio di tradizione di una intera collettività di produttori di una certa zona, è parsa una ottima ragione per creare segni distintivi ad hoc di peculiare natura, tipici del solo settore alimentare<sup>48</sup>.

## 7.- ... e differenze di enforcement

Simili differenze ontologiche fra segni di stampo privatistico (volti a garantire un'esclusiva su un nome) e segni di stampo pubblicitario (volti, all'inverso, a impedire la creazione di un'esclusiva, garantendo al nome una accessibilità aperta, ma sottoposto a precise condizioni e controlli) dovrebbero riverberare i loro effetti anche sul piano dell'*enforcement*. Il funzionamento del sistema delle DOP e IGP, infatti, a differenza di quello dei marchi si fonda su un sistema di controlli ufficiali sul rispetto dei disciplinari di

produzione. Oggi le norme di riferimento sono gli artt. da 35 a 40 del reg. (UE) n. 1151/2012, i quali affidano agli Stati membri il compito di provvedere a tale controllo, designando l'autorità o le autorità competenti, che dovranno operare a norma del regolamento (CE) n. 882/2004<sup>49</sup>.

In Italia, le norme applicative su controlli e sanzioni per chi viola le disposizioni del regolamento sono dettate dal d.lgs. 19 novembre 2004, n. 297. Poiché tuttavia quest'ultimo fa ancora riferimento al reg. (CEE) n. 2081/92<sup>50</sup>, fino a quando il legislatore italiano non avrà provveduto a coordinare le norme nazionali con la nuova disciplina UE, le sanzioni (benché testualmente collegate all'abrogato regolamento del 1992) andranno riferite alle disposizioni del reg. (UE) n. 1151/2012 attraverso una operazione interpretativa in sede di applicazione, la quale non può non generare qualche problema di determinatezza e tassatività della fattispecie punitiva. Il d.lgs. n. 297/04, in particolare, oltre ad individuare tutte le fattispecie di violazione (fra cui il mancato rispetto del disciplinare) e le relative sanzioni, prevede che l'attività di controllo venga svolta da autorità pubbliche e da organismi privati autorizzati, rispettivamente designate e autorizzati con decreto del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (MIPAAF). Quest'ultimo è preposto al coordinamento delle attività di controllo ed è responsabile della vigilanza sulle stesse<sup>51</sup>. Il decreto prevede inoltre specifiche sanzioni nei confronti delle struttu-

<sup>(47)</sup> Alquanto diverso è il caso del marchio figurativo "prosciutto di Parma", registrato come marchio nazionale il 3 marzo 1989 su domanda del 12 novembre 1987, presentata dunque (dallo stesso Consorzio che oggi è affidatario della tutela della DOP omonima) anni prima che fosse riconosciuta tutela alla relativa DOP (ciò che avvenne solo nel 1996, con il reg. (CE) n. 1107/96 della Commissione del 12 giugno 1996).

<sup>(48)</sup> Il fatto che la protezione pubblicitaria dei segni geografici di qualità sia peculiare del settore alimentare è confermata anche dal diritto internazionale: gli accordi internazionali in materia di diritti IP – e specialmente l'accordo TRIPS del trattato di Marrakech – individuano questa particolare categoria di segni "di qualità" con esclusivo riguardo agli alimenti: sia consentito il rinvio a P. Borghi, *L'origine dei prodotti alimentari nell'accordo TRIPS*, in *Atti dei Georgofili*, 2012, pp. 31-53.

<sup>(49)</sup> Per effetto di tale richiamo, nel caso di DOP o IGP relative a prodotti di Paesi terzi, i controlli devono essere compiuti da una o più autorità pubbliche designate dal Paese in questione, e/o da uno o più organismi di certificazione dei prodotti, che siano conformi alla norma internazionale ISO/IEC 17065:2012 "Conformity assessment - Requirements for bodies certifying products, processes and services", e accreditati in conformità della stessa. Sull'applicazione del reg. (CE) n. 882/2004 (cap. V, par. 11) ai controlli in tema di qualità e denominazioni v. F. Gencarelli, *Sistemi di controllo e sistemi di qualità*, in *q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it)*, n. 1/2009, pagg. 35 ss.

<sup>(50)</sup> Anche nel titolo: "Disposizioni sanzionatorie in applicazione del regolamento (CEE) n. 2081/92, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari".

<sup>(51)</sup> Ciò secondo quanto previsto dall'art. 53 della l. 24 aprile 1998, n. 128 (così come modificato dalla l. 21 dicembre 1999, n. 526), richiamato dal d.lgs. 297/2004. Quest'ultimo, peraltro, individua altre figure incaricate di svolgere compiti di vigilanza, fra cui quella degli "agenti vigilatori con qualifica di agente di pubblica sicurezza", legati da rapporto di lavoro ad uno o più Consorzi di tutela che abbiano autorizzato all'uso della DOP o della IGP gli utilizzatori del prodotto composto, elaborato o trasformato, inseriti in apposito registro attivo, tenuto e aggiornato dal Consorzio stesso.

re di controllo che non adempiano ai compiti loro affidati, nonché nei confronti dei consorzi di tutela che non rispettino gli obblighi su di essi incombenti. Ebbene, nella recente esperienza europea la natura pubblicitica dell'*enforcement* dei segni di qualità alimentari ha sofferto, in realtà, alcune importanti limitazioni.

Mentre, infatti, le fattispecie dettate in Italia dal d.lgs. 297/04 non si limitano alla sola violazione di DOP o IGP nazionali, in altri Paesi membri, per qualche tempo in passato, non fu così. In Germania, ad esempio (il cui ordinamento, analogamente a quello italiano, prevedeva sia strumenti privatistici, azionabili da altri produttori o da Consorzi di tutela, sia rimedi pubblicitici sanzionatori), era prassi amministrativa delle autorità tedesche attivarsi d'ufficio per perseguire solo le violazioni ai danni di DOP o IGP tedesche; e una tale scelta, per di più, fu ritenuta non contraria al diritto dell'UE: nella seconda sentenza pronunciata nella vicenda *Parmesan*, infatti, la Corte di giustizia UE ebbe occasione di affermare che, alla stregua del primo regolamento in materia, "uno Stato membro non [era] tenuto ad adottare d'ufficio i provvedimenti necessari per sanzionare, nel suo territorio, le violazioni delle DOP provenienti da un altro Stato membro", in quanto il dovere a suo tempo previsto dal reg. (CEE) n. 2081/92, all'art. 10 par. 4, si doveva intendere come riferito alle sole autorità di controllo o agli organismi privati dello Stato membro di provenienza della DOP<sup>52</sup>.

Un tale dovere, così limitato – e prestatosi a una così discutibile interpretazione della Corte – era poi scomparso dal testo del reg. (CE) n. 510/2006, lasciando sul punto specifico un vuoto normativo, con una porta aperta ad importanti dubbi interpretativi e, nella sostanza, ai più disparati orientamenti applicativi nazionali.

Alla lacuna ha posto rimedio il reg. (UE) n. 1151/2012, il quale prevede, finalmente, un preciso obbligo per gli Stati membri, che "adottano le misure amministrative e giudiziarie adeguate per preve-

nire o far cessare l'uso illecito delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette (...) prodotte" o anche soltanto "commercializzate in tale Stato membro" (art. 13, par. 3). Oggi, dunque, in capo ad ogni Paese membro incombe l'obbligo di fare tutto ciò che è possibile, attraverso i mezzi amministrativi e giurisdizionali a disposizione nell'ordinamento interno, per assicurare alla disciplina il più ampio effetto utile, proteggendo non solo i prodotti nazionali, ma ogni prodotto che si fregia di una DOP o di una IGP, per il solo fatto che esso sia "commercializzato" sul territorio dello Stato in questione (c.d. protezione *ex officio*)<sup>53</sup>.

## 8.- Il livello nazionale della tutela e la molteplicità di segni di qualità di natura "ibrida": i segni riferiti all'origine montana

Il peccato originale di ogni classificazione è, d'ordinario, quello di non riuscire a esaurire l'intera fenomenologia, particolarmente nel mondo del diritto – e soprattutto di quello alimentare – nel quale i vari livelli di legislazione sono sovente impegnati a rispondere ad esigenze continuamente emergenti dal mondo produttivo, e dal mercato. Accade così che, davanti ad una bipartizione come quella che sopra si è tentato di stabilire fra modalità privatistica e pubblicitica di tutela della qualità alimentare attraverso segni distintivi, i legislatori – soprattutto nazionali – elaborino di continuo nuovi strumenti giuridici, i quali spesso sono il frutto di una ibridazione fra le tipologie sopra classificate.

L'Italia, ad esempio, ha tentato di creare per legge segni riferiti (non a "zone geografiche delimitate", poiché altrimenti si sarebbe ricaduti nella nozione di DOP o di IGP, quanto piuttosto) a "tipologie" geografiche: è il caso, ad esempio, della menzione che fu prevista dalla l. 31 gennaio 1994, n. 97, recante "Nuove disposizioni per le zone montane", la quale all'art. 15 riservava ai prodotti già tutelati da DOP o da IGP, e originari di zone montane, la possibilità di

<sup>(52)</sup> Cfr. la sentenza 26 febbraio 2008, in causa C-132/05, *Commissione c. Germania*.

<sup>(53)</sup> Il tema è approfondito da molta dottrina. Per tutti v. F. Albinini, *Prodotti alimentari e tutela transfrontaliera*, in *q. Riv.*, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it) n. 2-2009, p. 15 ss.; G. Castelli, *La protezione ex officio delle DOP e IGP dei prodotti agricoli e alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 191 ss.; V. Rubino, *La protezione delle denominazioni dei prodotti alimentari nell'Unione europea dopo il regolamento 1151/2012 UE*, cit., p. 8.

fregiarsi di una indicazione aggiuntiva “prodotto della montagna italiana”<sup>54</sup>.

Prima che la disposizione trovasse effettiva applicazione intervenne l'art. 23, d.lgs. n. 228/2001<sup>55</sup>, a prevedere che le denominazioni “montagna”, “prodotto della montagna” e simili possano essere utilizzate per i prodotti agricoli e alimentari, a condizione che questi siano prodotti ed elaborati nelle aree di montagna come definite dal diritto dell'UE. Tale seconda normativa fu introdotta (di fatto, a sostituire quella del 1994) dopo che una pronuncia della Corte di giustizia del 1997<sup>56</sup>, relativa ad una menzione francese apparentemente simile a quella contemplata dall'ordinamento italiano, aveva fatto sorgere dubbi sulla legittimità dell'utilizzo della denominazione “prodotto della montagna italiana” previsto dalla l. n. 97/94.

Nella sentenza *Pistre*, relativamente all'uso della ben più ampia e onnicomprensiva denominazione “montagna”, la Corte aveva precisato che:

- l'espressione “montagna” riveste carattere del tutto generico, tale da trascendere le frontiere nazionali, mancando un nesso diretto tra la qualità o caratteristiche del prodotto e la sua origine geografica specifica (sicché la norma non interferisce con la disciplina comunitaria sulle DOP e le IGP);
- tuttavia, il vizio della normativa francese, nel caso di specie, era dato dal fatto di *riservare* la denominazione generica “montagna” *tout court* ai soli prodotti fabbricati in territorio montano *francese* con materie prime originarie della Francia, impedendo quindi a produttori montani di altri Stati membri di parlare, in etichetta, di montagna: ne derivava che solo i produttori francesi avrebbero potuto giovare dell'*appel* di un richiamo alla montagna, mentre alla percezione del consumatore quest'ultimo evoca un'idea di particolari qualità (salubrità, tradizioni, ecc.) derivanti dal tipo di ambiente (quello montano, appunto), e non da una particolare nazionalità delle montagne.

Ebbene, la normativa italiana del 1994 – se fosse

stata applicata – avrebbe concesso ai produttori italiani l'uso della menzione “montagna *italiana*” senza riservare loro in via esclusiva riferimenti generali alle zone di montagna e all'origine montana di prodotti e/o materie prime (che ben avrebbero quindi potuto volontariamente essere utilizzati, se non ingannevoli, da produttori montani di altri Paesi UE). Oggi, peraltro, la normativa europea in materia di regimi di qualità (il più volte citato reg. (UE) n. 1151/2012), prevede espressamente la possibilità per gli Stati membri di disciplinare con norme interne l'utilizzo della denominazione “prodotto di montagna”, purché ciò avvenga in conformità allo stesso diritto dell'UE e nel rispetto degli specifici requisiti previsti.

In ogni caso, assimilare questo tipo di “segni di qualità” all'una o all'altra delle categorie sopra menzionate non è di facilità immediata: la possibilità di utilizzare i segni in questione è prevista dalla legge, e le condizioni per poterli utilizzare sono stabiliti legislativamente, analogamente a quanto avviene per le DOP e per le IGP; la previsione di un registro dei prodotti aventi titolo a detto utilizzo è in qualche modo assimilabile alla registrazione delle DOP e delle IGP (poiché comportano l'accesso condizionato all'uso di una menzione di tipo *lato sensu* geografico, e non ad una espressione di fantasia), mentre l'assenza di comprovate qualità (caratteristiche) peculiari, realmente collegate alla origine in zone montane, è tale da avvicinare questi segni ai marchi (in particolare a quei marchi collettivi aventi la funzione di distinguere il prodotto sulla sola e mera base della sua origine geografica).

Come per questi ultimi, anche per le menzioni “prodotto di montagna”, “prodotto della montagna italiana”, *et similia*, l'evocazione di qualità è in realtà pura creazione del percipiente: è l'acquirente che, sulla base di proprie esperienze (e talvolta anche di luoghi comuni, che assolutizzano verità molto relative), associa pregi incondizionati all'origine montana; la legge istitutiva, al pari di quanto fanno i rego-

<sup>(54)</sup> L'elenco dei prodotti che potevano utilizzare la menzione doveva essere contenuto in un apposito albo istituito con d.m. 27 maggio 1998, in GU n. 205 del 12 novembre 1998, presso il MIPAAF.

<sup>(55)</sup> Sul quale v. P. Borghi, *Commento all'art. 23, in I tre “decreti orientamento” della pesca e acquacoltura, forestale e agricolo*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2001, pag. 849.

<sup>(56)</sup> Sentenza 7 maggio 1997, in cause riunite C-321/94, C-322/94, C-323/94 e C-324/94, *Pistre e altri*. Si veda I. Canfora, *La denominazione «montagna» per i prodotti agricoli*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, II, pag. 211.

lamenti sull'uso di certi marchi collettivi, si premura soltanto di assicurare la non ingannevolezza dell'origine geografica *di per sé*<sup>57</sup>.

9.- (segue): *i c.d. "marchi regionali", e alcuni "marchi nazionali"*

Non troppo dissimili sono certi segni, comunemente chiamati "marchi regionali", solitamente riferiti a particolari qualità del processo produttivo (per lo più qualità ambientali), di cui, sempre in Italia, si conoscono alcuni (non molti, per verità, ma interessanti) esempi.

Si potrebbe citare, fra gli altri, il "marchio" istituito dalla regione Toscana con l. reg. 15 aprile 1999, n. 25, aperto all'uso di qualsiasi operatore (e non riservato ai soli prodotti regionali) che operi in conformità ad un particolare metodo produttivo (cosiddetta "agricoltura integrata"), o l'analogo "marchio regionale" (anch'esso così chiamato non perché riservato a prodotti regionali, ma solo perché istituito dalla regione Emilia Romagna con la propria l. 28 ottobre 1999 n. 28) anche in questo caso destinato a qualificare tutti i prodotti riconducibili a produttori operanti in conformità a particolari metodi di "produzione integrata rispettosa dell'ambiente e della salute". Vien davvero da chiedersi quale sia il senso di previsioni regionali di questa natura, posto che, non essendo detti segni riservati ai produttori regionali, qualsiasi operatore potrebbe avvalersene se rispetta il disciplinare previsto dalle leggi regionali istitutive. Una volta immesso sul mercato in qualsiasi parte d'Italia, il prodotto potrà circolare in tutto il ter-

ritorio nazionale (in forza dell'art. 5 della Costituzione), nonché in tutto il territorio europeo per effetto del mercato unico e del principio del mutuo riconoscimento. Circolerà portando con sé, sulla propria etichetta, implicita nel segno una attestazione di conformità alla legge di questa o quella regione.

L'utilità di questo strumento – per lo meno, di uno strumento regionale – sfugge: anzitutto, non è facile comprendere per quale motivo un produttore della Basilicata, che adotti un metodo di c.d. produzione integrata, dovrebbe ritenere commercialmente utile applicare sul proprio prodotto un marchio regionale emiliano o toscano; ancor meno evidenti sono le ragioni per le quali egli dovrebbe preferire il "marchio regionale" della Toscana a quello dell'Emilia Romagna, o viceversa. E d'altra parte, una previsione di legge regionale che favorisse i soli prodotti regionali avrebbe rischiato di violare l'odierno art. 34 TFUE, in quanto configurabile come misura equivalente ad una restrizione quantitativa<sup>58</sup>. Molto più utile, forse, fregiarsi di una certificazione privata di processo produttivo, di valenza commerciale assai più generale se il certificatore è serio e prestigioso, e se gli standards di certificazione sono armonizzati<sup>59</sup>.

Più d'uno, peraltro, sono i "marchi regionali" dichiarati incompatibili con le regole del mercato unico europeo: esemplificativamente, si può rammentare il caso della regione Sardegna, che subordinò la fruizione di aiuti regionali alla promozione e alla valorizzazione della produzione biologica al fatto che le imprese aspiranti avessero ottenuto in concessione l'uso di un marchio regionale geografico

(<sup>57</sup>) Con, in più, il problema costituito da una legislazione di riferimento che può avere in sé elementi di forte irragionevolezza, e di dubbia compatibilità con l'art. 3 della Costituzione italiana, quando non di vera e propria ingannevolezza. La legislazione italiana, infatti, conteneva una definizione di "zone montane" talmente ampia ed elastica da inquadrare come tali anche aree la cui altitudine media sul livello del mare era di poche decine di metri. Sotto questo profilo, il fatto che la previsione di segni riferiti alla montagna debba, ora, rispettare le definizioni di "montagna" dettate dall'UE quanto meno armonizza a livello europeo le condizioni per potersi fregiare del segno in questione.

(<sup>58</sup>) Il principio è abbastanza consolidato. Qualche timida maggiore apertura ha mostrato, sul punto, la Commissione europea nel caso della registrazione presso l'UAMI del marchio "Prodotti di qualità - Puglia": sul tema v. F. Albisinni, *Continuiamo a farci del male: la Corte costituzionale e il made in Lazio*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2012, p. 532 ss. Sul tema si v., più in generale, I. Canfora, *I marchi regionali di qualità e la correttezza dell'informazione dei consumatori: libera circolazione delle merci vs. tutela dell'agricoltura locale?*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 142 ss.

(<sup>59</sup>) Es. standards ISO. Un po' più di recente si potrebbe citare anche la legge della Provincia Autonoma di Bolzano del 22 dicembre 2005, n. 12, recante "Misure per garantire la qualità del settore dei prodotti alimentari e adozione del 'marchio di qualità con indicazione di origine'".



istituito con la stessa legge<sup>60</sup>; quello del "*Label de qualité Wallon*" (marchio regionale vallone), la cui incompatibilità con le norme UE in materia di libera circolazione è stata confermata dalla Corte di giustizia<sup>61</sup>; quello del "*Markenqualität aus Deutschen Landen*" (marchio di qualità della campagna tedesca<sup>62</sup> o, ancora, del marchio regionale di qualità istituito con legge della regione Lazio n. 28 marzo 2012 n.1 (per cui è intervenuta declaratoria di illegittimità costituzionale con sent. 66/2013)<sup>63</sup>.

Nell'esperienza italiana si rilevano, inoltre, alcuni tentativi del legislatore di introdurre "marchi di qualità" nazionali. Con il decreto del MIPAAF dell'8 maggio 2014 si è istituito un marchio ("SQNPI") di cui si possono fregiare i prodotti agricoli ed agroindustriali prodotti in conformità al "Sistema di Qualità Nazionale di Produzione Integrata" istituito con l. 3 febbraio 2011, n. 4, "Disposizioni in materia di etichettatura e di qualità dei prodotti alimentari"<sup>64</sup>. Da ultimo, inoltre, secondo quanto previsto nel Piano

<sup>(60)</sup> Caso nel quale i profili di dubbia legittimità del "marchio regionale" si intersecavano con profili di ancor più dubbia legittimità dei sussidi in questione, per contrasto con il generale divieto di aiuti di Stato: tant'è che nella decisione della Commissione del 25 Ottobre 2000, 2001/105/CE, la contrarietà della legge regionale sarda al divieto di misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative fu affermata incidentalmente, nel dichiarare l'incompatibilità con il Trattato del sistema di aiuti ivi previsto.

<sup>(61)</sup> Sent. 17 giugno 2004, in causa C-255/03, *Commissione c. Belgio*.

<sup>(62)</sup> Sent. 5 novembre 2002, in causa C-325/00, *Commissione c. Germania*.

<sup>(63)</sup> Corte cost., sentenza 8-12 aprile 2013, n. 66/2013, nella cui motivazione la Consulta svolse alcune considerazioni tali da trascendere il caso specifico, e da assumere valenza più generale. Affermò la Corte – richiamando la consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia – che il concetto di "misura di effetto equivalente" alle restrizioni quantitative vietate dal TFUE è costantemente inteso in senso ampio e fatto coincidere con "ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari" (per tutte C. giust. CEE, sent. 11 luglio 1974, in causa 8/74, *Dassonville*). "Orbene, la legge della Regione Lazio qui impugnata – introducendo un marchio 'regionale' di qualità destinato a contrassegnare, sulla base di disciplinari, ed in conformità a criteri, dalla stessa stabiliti, determinati prodotti agricoli ed agroalimentari a fini, anche dichiaratamente, promozionali della agricoltura e cultura gastronomica del Lazio – è innegabilmente idonea a indurre il consumatore a preferire prodotti assistiti da siffatto marchio regionale rispetto ad altri simili, di diversa provenienza, e, conseguentemente, a produrre, quantomeno 'indirettamente' o 'in potenza', gli effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci, che anche al legislatore regionale è inibito perseguire per vincolo comunitario. In contrario, non rilevano né la finalità di tutela del consumatore né il carattere (per altro solo virtuale) di ultraterritorialità del marchio – su cui fa leva la difesa della resistente – poiché, in relazione ad entrambi tali profili, la Regione non indica, e neppure ha, alcun suo titolo competenziale. Quanto al primo profilo, infatti, la tutela del consumatore attiene alla materia del diritto civile, riservata alla competenza esclusiva dello Stato (...); e, quanto al secondo, non spetta alla Regione Lazio di certificare, come pretende, la "qualità" di prodotti sull'intero territorio nazionale e su quello di altri Stati europei". Sulla base di tali motivazioni, la Corte dichiarò l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lazio 28 marzo 2012, n. 1, per contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. (e conseguente violazione dei vincoli all'esercizio della potestà legislativa di Stato e Regioni, derivanti dall'ordinamento comunitario). La pronuncia, in qualche modo, risponde anche ai dubbi poco sopra sollevati in ordine al senso (e alla legittimità) delle leggi istitutive dei marchi regionali emiliano-romagnolo e toscano sulla produzione agricola integrata.

<sup>(64)</sup> Già l'art. 7, d.lgs. n. 173/98, aveva previsto un "marchio identificativo della produzione agroalimentare nazionale" di proprietà del MIPAAF, che però non fu mai concretamente introdotto (per mancata adozione del relativo decreto ministeriale attuativo). La l. n. 4/2011 si fa ricordare anche per altre ragioni: in specie, per un opinabile tentativo di rendere sempre obbligatoria l'indicazione in etichetta del Paese d'origine degli alimenti, ivi definito (per i prodotti trasformati) come "la zona di coltivazione o di allevamento della *materia prima agricola* utilizzata prevalentemente nella preparazione e nella produzione" (corsivo nostro, n.d.r.). Questa previsione riproponeva una scelta normativa già tentata anni prima con l'art. 1 bis del D.L. n. 157/2004. Nel decreto del 2004, però, l'indicazione del Paese della "materia prima agricola prevalente" sostituiva quella dell'origine doganale (violando la dir. n. 2000/13/CE, tant'è che la previsione di detto decreto-legge non fu mai applicata, anche per una lettera di messa in mora inviata all'Italia dalla Commissione europea). Nella l. n. 4/2011, invece, (con ossequio almeno parziale al diritto UE) l'indicazione fondata su quella peculiare nozione di origine è prevista in aggiunta a quella, conforme al diritto europeo, del luogo di ultima trasformazione sostanziale. Queste norme interne appaiono, in *primis*, di scarsa utilità: lungi dal tutelare il *made in Italy*, si sarebbero potute rivelare dannose per certe produzioni nazionali strategiche (la maggior parte della pasta fabbricata in Italia dai migliori pastai, ad esempio, sarebbe divenuta "*made in Canada*" o "*made in Australia*" perché fabbricata con grano, materia prima agricola prevalente, proveniente di là). Senza dire delle difficoltà applicative concrete di stabilire, in certi alimenti, quale sia la materia prima agricola prevalente, o quale sia il Paese da indicare in caso, ad esempio di un alimento a base di carne di diversi animali, o anche di un solo animale, ma allevato per eguali periodi in Paesi diversi, e magari macellato in un quarto Paese). Sul piano giuridico, tali disposizioni italiane violavano il diritto dell'UE sia per il fatto di dichiarare sempre *obbligatoria* tale indicazione, sia per l'adozione di un concetto giuridico di "origine" diverso da quello adottato in sede comunitaria. Inoltre, nel 2004 lo Stato italiano aveva omissso, e nel 2011 aveva ritardato, la notifica preliminare del progetto legislativo nazionale alla Commissione, necessaria trattandosi di "norme tecniche". Il tema è ora oggetto di nuova disciplina anche europea, con l'art. 26 del regolamento (UE) n. 1169/2011.

Nazionale per la promozione straordinaria del Made in Italy<sup>65</sup>, è stato istituito il segno distintivo unico “The Extraordinary Italian Taste”.

Al di là dei rispettivi profili di maggiore o minore compatibilità con i principi costituzionali e con quelli del diritto UE, anche i “segni di qualità” appena citati – fondati su un concetto di qualità estremamente evanescente (e, sul piano giuridico, alquanto discutibile) che va dalla indimostrata corrispondenza fra “qualità di processo” e “qualità di prodotto”, fino alla altrettanto apodittica equazione tra “qualità” e “made in Italy” – presentano caratteri giuridici difficilmente collocabili all’interno di una classificazione rigida dei segni distintivi: escluso che si tratti di marchi *tout court*, essi partecipano di alcuni degli elementi propri dei marchi collettivi (la possibilità di avvalersene accordata ad una pluralità di imprese), di altri elementi che sono propri solo di qualche marchio collettivo (il carattere potenzialmente aperto del numero di imprese che possono fruirne), e di caratteri tipici invece dei segni di qualità aventi natura pubblicitaria: l’istituzione con legge, la disciplina legale delle condizioni con conseguente applicazione affidata ad una autorità amministrativa, la necessità di un sistema di controllo ufficiale, l’individuazione del presupposto di utilizzo ora nel rispetto di un determinato disciplinare, ora nello svolgimento della produzione all’interno di un certo ambito geografico.

## 10.- Le “Denominazioni comunali” (De.Co.)

Appare utile ricordare, in tema di segni distintivi dei prodotti agricoli e alimentari, anche il discusso tema delle “Denominazioni comunali” (o “De.Co.”), che non trovano in realtà neppure una espressa disciplina in senso proprio. Esse sono istituite con provvedimenti delle amministrazioni comunali e hanno come scopo quello di valorizzare le tradizioni pro-

duttive gastronomiche dei territori – spesso di veri microcosmi – locali attraverso una semplice attestazione di provenienza del prodotto dalla specifica zona d’origine<sup>66</sup>. La base legale per la creazione (in via di atto amministrativo) di De.Co. è stata individuata inizialmente nella l. 8 giugno 1990, n. 142, e oggi negli artt. 3, 8 e 13 del d.lgs. n. 267/2000 (Testo Unico degli Enti locali), che attribuiscono ai comuni, fra le altre, competenza in tema di valorizzazione delle attività agro-alimentari tradizionali che risultano presenti nelle diverse realtà territoriali, realizzando il forte interesse dei comuni stessi “alla conservazione di prodotti che si identificano con gli usi e quindi con le tradizioni locali, e che fanno parte della cultura popolare”. Così si esprime la Relazione al disegno di legge di iniziativa popolare promosso dall’ANCI nel 2000, il quale riaffermava il potere dei comuni italiani di “disciplinare con un regolamento le forme d’intervento di cui al primo comma”, ossia “l’assunzione di iniziative dirette a sostenere interventi socio-culturali ai fini della valorizzazione delle attività agro-alimentari tradizionali locali attraverso la Denominazione Comunale (De.Co)”.

Il disegno, rimasto tale, prevedeva l’istituzione in ogni comune di un registro delle De.Co. nel quale ciascun produttore (“aziende e privati cittadini che effettuano tuttora le produzioni tradizionali”), distinto con un numero progressivo, sarebbe stato iscritto dopo l’acquisizione del parere favorevole di apposite commissioni comunali “di esperti e tecnici”, “dotate di piena autonomia ed indipendenza per l’effettuazione delle loro valutazioni”. L’iscrizione avrebbe dovuto essere certificata, a richiesta dell’interessato, con le modalità previste dal regolamento di ciascun comune, il quale avrebbe anche dovuto definire “le condizioni da osservare per apporre sul contenitore del prodotto il riferimento all’iscrizione nel registro dei prodotti tradizionali del Comune”.

(<sup>65</sup>) “Piano Nazionale per la promozione straordinaria del Made in Italy e l’attrazione degli investimenti in Italia per le iniziative di promozione all’estero e durante l’esposizione universale 2015, delle produzioni agricole e agroalimentari che siano rappresentative della qualità e del patrimonio tradizionale enogastronomico italiano”, adottato con decreto del Ministero dello Sviluppo Economico del 14 marzo 2015.

(<sup>66</sup>) Sulle De.Co. lo studio giuridico più ampio è certamente quello di V. Rubino, *Le Denominazioni Comunali d’Origine (De.C.O.) e la loro protezione nel quadro della disciplina comunitaria sulle denominazioni geografiche dei prodotti alimentari*, in *Dir. Un. Eur.*, 2007, pagg. 123 ss.; molto interessante anche l’estesa ricostruzione di R. De Donno, *De.co.: sviluppo locale e tecniche di marketing territoriale*, Treviolo, 2008.

Anche in questo caso, ci si trova davanti ad un segno che il consumatore percepisce (o dovrebbe percepire, nelle intenzioni di chi lo crea) come evocativo di una certa qualità territoriale; e la cui introduzione nel sistema è avvenuta sul presupposto che esse possano avere quanto meno una duplice utilità: da un lato, far conoscere la micro-tradizionalità locale, estremamente confinata, di un determinato prodotto alimentare, convogliando l'interesse dei consumatori più attenti e sensibili verso la conoscenza del patrimonio gastronomico locale, e verso la promozione di un territorio (tanto che, a volte, è proprio quest'ultimo a divenire famoso come "patria" di un certo alimento, e non viceversa); dall'altro, attraverso tale valorizzazione, compiere un'opera di conservazione culturale di tali prodotti, e del patrimonio sapienziale che, talvolta, essi contengono.

Naturalmente, parlare in questi casi di "segni di qualità" appare alquanto azzardato, poiché a rigore essi non sarebbero neppure "segni": non sono altro che la "attestazione – quasi notarile – dell'esistenza di un determinato prodotto sul territorio e della relativa denominazione d'uso, senza alcuna concessione al legame fra questo e la qualità dell'alimento", in qualche modo simili a indicazioni geografiche che ancora non hanno ottenuto, né si sa se mai potranno ottenere, il riconoscimento come DOP o come IGP<sup>67</sup>. Così come appare azzardato tentare una classificazione giuridica che si spinga oltre, in una loro assimilazione ai più noti segni distintivi, trattandosi in questo caso di meri atti amministrativi ricognitivi della presenza storicamente radicata di un piatto, o di un alimento, tradizionale in un determinato territorio.

## 11.- Segnali di rinazionalizzazione dei segni di qualità: decostruzione europea, storytelling ed entropia

Il consumatore mediamente disattento e disinformato rimane, di solito, alquanto disorientato (o,

nella migliore delle ipotesi, indifferente) davanti al proliferare di segni e certificazioni pubbliche di origine geografica: di molti alimenti connotati da tipicità assolutamente locale non conosce neppure l'esistenza; oppure – peggio ancora – egli fa di tutte le erbe un fascio, e non sa distinguere il valore (enormemente differente, in realtà, sul piano giuridico) di una DOP da quello di una De.Co.; non sa distinguere, in effetti, il loro diverso valore certificativo, distintivo, come "segno di qualità" di un alimento.

Il "consumatore evoluto", al contrario, è il destinatario naturale (e forse, purtroppo, unico) di strumenti giuridici di questo genere: ma egli rappresenta numericamente una nicchia esigua, e perciò di interesse economico più limitato; mentre, in un'ottica di opportunità e di macrosistema, l'economia del settore alimentare avrebbe forse bisogno di norme di tutela più forte e più efficace per quelle, fra le DOP e le IGP, che appaiono più strategiche, perché dotate di zone produttive ampie, di potenziale produttivo notevole, e per questo fortemente vocate all'*export*. Il giurista non può tacere l'innegabile valore culturale di qualsiasi strumento giuridico di divulgazione e di protezione di tradizioni alimentari (un fine, questo, che caratterizza non soltanto le De.Co., bensì anche molte delle DOP e delle IGP, relative a prodotti di limitatissima zona d'origine e di limitata diffusione di mercato: chi conosceva nel mondo il piccolo paese veneto di Lamon e il suo tipico fagiolo, prima che il nome fosse registrato come DOP?). Ma il giurista non può neppure astenersi dal rivolgere a sé stesso alcune domande. Ad esempio, non può non chiedersi se davvero un sistema di protezione unico per tutte le DOP e le IGP sia efficiente, posto che alcuni dei prodotti cui tali "segni di qualità" si riferiscono sono ormai elementi strategici dell'economia del settore alimentare italiano, proiettati sul mercato globalizzato (è il caso di alcuni rinomatissimi salumi, formaggi e vini) e contraddistinti da fatturati importanti, mentre altre produzioni rappresentano piuttosto microeconomie locali da creare, o da salvaguardare, ed hanno valore molto più culturale

(<sup>67</sup>) Così V. Rubino, op. cit., p. 126, il quale compie anche una disamina di alcuni regolamenti istitutivi di De.Co., e attribuisce loro "la fisionomia di una denominazione geografica semplice, o, come anche è stata definita, di una indicazione di provenienza", citando a questo proposito F. Gencarelli, *Segni distintivi di qualità nel settore agroalimentare e le esigenze del diritto comunitario*, in *Il diritto dell'UE*, 2005, p. 83.

che economico.

Eguale, il giurista non può non chiedersi se la continua pretesa, da parte di fonti normative disparate, di rivendicare a sé competenze di creazione e di regolazione di nuovi “segni di qualità”, con la conseguente inevitabile confusione fra tipi di segni rinvenibili sul mercato – talora realmente collegati a caratteristiche del prodotto (cioè effettivi “segni di qualità”), talaltra collegati soltanto sul piano dello *storytelling* (ma in realtà privi di una vera connessione, giuridicamente riconosciuta e tutelata, a profili qualitativi) – sia davvero efficace per la conservazione dei valori culturali connessi al cibo. Il troppo stroppia sempre, e comunque; e la pluralità sordinata di strumenti, per di più collocati su livelli diversi di fonti, rischia solo l’entropia.

D’altra parte, nello stesso diritto dell’UE si notano, da qualche tempo, segni di decisa “decostruzione” del monopolio europeo sulla protezione dei “segni di qualità” (quanto meno di quelli di matrice pubblicitaria: DOP, IGP ed STG). Dopo alcuni decenni di strenua difesa di tale monopolio<sup>68</sup>, prima fu la Commissione europea a mostrare segni di apertura, consentendo in via di *soft law*<sup>69</sup> l’utilizzo di indicazioni aggiuntive. Ciò fu fatto sul presupposto che queste ultime rechino benefici sia ai produttori (permettendo di ampliare l’accesso al mercato dei loro prodotti attraverso una migliore identificazione), sia ai consumatori, in quanto dette indicazioni forniscono informazioni affidabili su particolari caratteristiche dei prodotti e sui relativi processi produttivi. Poi fu il reg. (UE) n. 1151/2012 (in specie gli articoli da 27 a 29) a consentire espressamente agli Stati membri l’aggiunta alle DOP e alle IGP di indicazioni facoltative, a condizione che siano riferite “ad una caratteristica di una o più categorie di prodotti o ad una modalità di produzione o di trasformazione agricola”, o che siano tali da conferire un particolare valore al prodotto, rispetto a prodotti simili, oppure

che abbiano una “dimensione europea” (espressione, questa, non proprio chiarissima).

Quest’ultima previsione trova preciso riscontro nel par. 2 dell’art. 39 del reg. (UE) n. 1169/2011, sulla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, secondo cui gli Stati membri hanno diritto di introdurre loro proprie disposizioni sull’indicazione obbligatoria dell’origine o della provenienza, purché esista un nesso comprovato fra queste ultime e talune qualità dell’alimento, quando ciò sia utile a proteggere diritti di proprietà industriale e commerciale, incluse DOP, IGP e STG.

La norma – al pari degli articoli poc’anzi citati del reg. n. 1151/2012 – rappresenta un passo indietro rispetto alla logica europeista che, dall’inizio degli anni ‘90 del secolo scorso in poi, aveva sempre dominato questo specifico tema. Essa esprime un principio di ispirazione decisamente diversa rispetto alla onnicomprensività sempre riconosciuta dalla Corte di giustizia al sistema delle DOP e delle IGP, laddove la giurisprudenza di Lussemburgo aveva sempre affermato il diritto degli Stati membri dell’UE – da quando esiste una disciplina delle DOP e IGP – a disciplinare in via residuale soltanto le cosiddette “indicazioni geografiche semplici”, ossia quelle che non implicano proprio “nessun rapporto fra le caratteristiche del prodotto e la sua origine geografica” e che, come tali, non avrebbero i requisiti per aspirare ad un riconoscimento come DOP o come IGP<sup>70</sup>. Il par. 2 dell’art. 39, reg. (UE) n. 1169/2011, invece, restituisce agli Stati membri (anche se con tutte le cautele e le condizioni di cui all’art. 45 del regolamento stesso), un potere di disciplinare indicazioni di origine o provenienza che si aggiungono alle DOP e alle IGP, e che implicano una “qualità territoriale”. Nuovi “segni aggiuntivi di qualità”, dunque.

Dentro ad una previsione avente il dichiarato fine di rafforzare la protezione di DOP e IGP si cela, così,

<sup>68</sup> Cfr., per tutte, Corte giust. CE, sent. 9 giugno 1998 in cause riunite C-129/97 e 130/97 (*Epoisses de Bourgogne*), punto 21, e sent. 7 novembre 2000, in causa C-312/98, *Warsteiner Brauerei*.

<sup>69</sup> Con la Comunicazione “Orientamenti UE sulle migliori pratiche riguardo ai regimi facoltativi di certificazione per i prodotti agricoli e alimentari”, 2010/C 341/04.

<sup>70</sup> Sentenza in causa C-312/98, *Warsteiner Brauerei*, cit. V. anche C. giust. CE, 18 novembre 2003, in causa C-216/01, *Budejovický Budvar*, nella quale la Corte ha aggiunto che detta protezione nazionale delle c.d. “indicazioni semplici”, pur comportando ostacoli alla libera circolazione delle merci fra gli Stati membri, si giustifica alla luce dell’art. 30 del Trattato CE (odierno art. 36 del TFUE), avendo come finalità la tutela di diritti di proprietà industriale e commerciale.



il rischio di legittimare anche a livello europeo – e, stavolta, di *hard law* – quell’entropia dei “segni di qualità” che in alcuni Paesi membri (l’Italia in prima linea) già nasce da una particolare creatività del legislatore, e che ormai rende pressoché impossibile una loro classificazione tipologica schematica. L’effetto finale pare essere tutt’altro che un rafforzamento della protezione delle DOP o delle IGP, o delle “qualità” dell’alimento che con tali segni si vorrebbero comunicare al consumatore.

## ABSTRACT

*A very few decades of lawmaking produced a kind of a “jungle” of IP legal instruments and signs linked to food quality, at least in the complex frameworks consisting of EU- and national law systems. In such a “chaos”, even an attempt to find a legal concept of “protected quality” is growing more and more difficult.*

*Commercial practice, IP theory and legislators as well, contributed to create some general-purpose private IP rights (such as trademarks, both individual and collective ones) which, on the marketplace, can be associated by consumers to some product, to some appreciated know-how, and consequently to some subjective idea of quality; but for sure, no link to product’s characteristics is guaranteed by law.*

*Thus, in order to create ad hoc legal means of protection, specifically tailored on food sector’s needs and demands (and in order to find out some new value-added instruments for marketing, that way*

*supporting farmers’ revenues as an alternative to direct aids), once upon a day EEC conceived, and decided to regulate, a somewhat new kind of public IP rights. At least, they were quite new for the EU law, but the same were absolutely well known by national laws and in the international order. Their aim was to pursue a protection of qualities and/or reputation linked to geographical or traditional product names, reserving their use to some producers only (namely, to the producers meeting the geographical requirements and the technical specifications). These very peculiar IP signs (such as PDOs, PGIs and TSGs) have now been inherited by the EU together with their whole set of requirements and effects; and also together with all their peculiarities about enforcement (although accompanied by some uncertainties that have emerged with regard to the s.c. “ex officio” protection, which have been definitely solved only by the last Regulation concerning this matter, No. 1151 of 2012).*

*In parallel, at the national level, some member States have tried to cook up some kind of national “quality signs” on their own, sometimes avoiding conflicts with the monopoly which, on this matter, had been claimed to EU by the Court of justice, sometimes conflicting with it. The invention of so many national signs often resulted in entropy, where States insist to reclaim powers to regulate quality-related IP signs at the national level, while some new European rules on information to consumers and on quality schemes seem to even legitimate such Members’ behaviour, undermining the above-mentioned monopoly. As a consequence, the relationship between the law orders become even more unclear than in the past, and finally the consumers have nothing to gain.*

## La riforma del regolamento sui Novel Food: alla ricerca di un impossibile equilibrio?

Annalisa Volpato

### Introduzione

Nell'ambito della creazione di un mercato unico delle merci, l'Unione europea ha adottato numerose regolamentazioni in materia di sicurezza dei prodotti agroalimentari, che mirano ad assicurare un livello elevato di protezione della salute e degli interessi dei consumatori. Tra queste misure, le disposizioni in materia di nuovi prodotti alimentari (meglio conosciuti con l'espressione inglese "novel foods"), ossia alimenti che non fanno parte delle abitudini alimentari tradizionali dei cittadini europei, presentano un interesse particolare.

Tensioni contrastanti spingono il legislatore europeo allorché si accinge a disciplinare le innovazioni tecnologiche, soprattutto in un campo molto sensibile agli interessi dei consumatori e dell'industria come quello alimentare. Da un lato, si intende sostenere la ricerca e lo sviluppo al fine di favorire la competitività delle imprese europee e raggiungere gli obiettivi di crescita economica previsti nella strategia Europa 2020. Dall'altro lato, le tecnologie moderne applicate agli alimenti possono avere degli effetti sconosciuti sulla salute ed è dunque opportuno ricorrere al principio di precauzione. In sostanza, è il paradosso del progresso scientifico che, nel creare nuove opportunità grazie alla scienza e alla tecnologia, crea così anche nuovi rischi<sup>1</sup>. Il rapido sviluppo di nuove tecnologie, come la nanotecnologia o la clonazione, richiede un quadro legislativo che assicuri certezza del diritto e, al contempo, flessibilità. Pertanto, le istituzioni europee sono chiamate a definire il corretto equilibrio tra l'innovazione e la

protezione dei consumatori.

Tuttavia, la complessità della materia non si limita soltanto a questa dicotomia, ma presenta una pluralità di aspetti problematici. In primo luogo, la disciplina dei Novel foods deve inserirsi nel contesto internazionale, in particolare per quanto riguarda i prodotti alimentari provenienti da Paesi terzi. Alcune piante locali o insetti fanno parte del regime alimentare di certi popoli da secoli, mentre i loro effetti sui consumatori europei non sono ancora stati verificati. Tuttavia, l'accesso di questi prodotti al mercato europeo non può essere limitato, ma deve rispettare i principi del commercio internazionale. In secondo luogo, lo sviluppo delle moderne tecnologie porta ad interrogarsi sulle conseguenze del loro utilizzo a fini agricoli sull'ambiente e sul piano etico. Infatti, alcune tecniche, come la modificazione genetica, la nanotecnologia e soprattutto la clonazione, possono urtare le sensibilità etiche e religiose di alcuni individui, in relazione ad esempio al benessere animale. Infine, i rapporti di potere tra le autorità a livello nazionale ed europeo, nonché i rapporti tra le istituzioni europee, sono messi in discussione al momento della modifica della disciplina. Il presente studio mira, dunque, a presentare un'analisi di queste dinamiche rilevanti nel quadro della riforma della disciplina dei novel foods.

Al fine di fornire un quadro della riforma dei novel foods, si descriveranno innanzitutto le criticità del regime in vigore e, in seguito, si affronterà la proposta di regolamento del 2008, soffermandosi sulle ragioni del fallimento della procedura. Infine, verrà analizzata la nuova proposta avanzata nel 2013 e le problematiche principali che si pongono per la sua adozione.

### 1.- Una riforma mancata: la proposta di regolamento del 2008

La disciplina attualmente applicabile ai novel foods è contenuta nel regolamento (CE) n. 258/97<sup>2</sup> (di

(<sup>1</sup>) R. J. Neuwirth, *Novel Food for Thought on Law and Policymaking in the Global Creative Economy*, in *European Journal of Law and Economics* 2014, pag. 44.

(<sup>2</sup>) Regolamento (CE) n.258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 gennaio 1997 sui nuovi prodotti e i nuovi ingredienti alimentari.

seguito, il “Regolamento”), entrato in vigore il 15 maggio 1997. Come riconosciuto dalla Corte europea di Giustizia nella sentenza *Monsanto c. Italia*, la finalità del Regolamento è duplice: esso mira non soltanto ad assicurare il funzionamento del mercato interno, ma anche a proteggere la sanità pubblica contro i rischi che possano derivare dai nuovi prodotti alimentari<sup>3</sup>.

A tal fine, il Regolamento fornisce una definizione di novel food articolata in due condizioni, che si applicano in maniera cumulativa. In primo luogo, è stabilito che rientrino nella categoria in questione gli alimenti e gli ingredienti alimentari “non ancora utilizzati in misura significativa per il consumo umano nella Comunità”<sup>4</sup>. L’ambiguità dei termini utilizzati ha determinato delle difficoltà interpretative tali da rendere necessari numerosi chiarimenti giurisprudenziali<sup>5</sup>. In particolare, nella sentenza *HLH Warenvertrieb e Orthica*, la Corte ha stabilito che l’espressione “ancora” fa riferimento alla data di entrata in vigore del Regolamento<sup>6</sup>. Di conseguenza, questa data è stata considerata come il criterio fondamentale per la definizione di novel food, determinando una netta distinzione tra gli alimenti consumati prima del suddetto momento – e dunque considerati sicuri senza alcun bisogno di autorizzazione – e gli altri. In secondo luogo, un prodotto alimentare è qualificato come novel food se rientra in una delle specifiche categorie previste dall’art. 1 del Regolamento.

La circostanza che un prodotto sia compreso nella nozione di novel food determina la necessità di otte-

nere un’autorizzazione preliminare per essere commercializzato nel territorio dell’Unione europea. L’operatore economico è dunque tenuto ad attivare la procedura di autorizzazione, di competenza dell’autorità nazionale e, nel caso di necessità di una valutazione complementare, delle autorità europee<sup>7</sup>. In alternativa, nei casi previsti dall’art. 5 del Regolamento, un novel food può essere commercializzato mediante semplice notificazione alla Commissione<sup>8</sup>.

Infine, oltre alle disposizioni generali in materia di etichettatura dei prodotti alimentari, i novel foods sono soggetti ad esigenze specifiche stabilite dal Regolamento<sup>9</sup>.

## 2.- La necessità di una riforma

Ai sensi dell’art. 14 del Regolamento, dopo cinque anni la Commissione avrebbe dovuto trasmettere al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sull’applicazione del Regolamento e, se necessario, presentare delle proposte sul suo aggiornamento. Nonostante la Commissione avesse annunciato la sua intenzione di modificare il Regolamento già nel Libro Bianco sulla sicurezza alimentare<sup>10</sup>, è soltanto nel 2004 che essa ha pubblicato la suddetta relazione<sup>11</sup>.

Le osservazioni delle parti interessate<sup>12</sup> hanno messo in luce l’assoluta necessità di un rinnovamento della disciplina al fine di fornire maggiore trasparenza e certezza giuridica. La riforma era indi-

<sup>(3)</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 9 settembre 2003, *Monsanto Agricoltura Italia SpA e altri c/ Presidenza del Consiglio dei Ministri e altri*, C 236/01.

<sup>(4)</sup> Art. 1, comma 1 del Regolamento.

<sup>(5)</sup> V. B. Klaus, *Another Attempt at Interpretation of the Novel Food Legislation: ECJ Reminds the Member States of Their Duty and Responsibility to Interpret and Apply the EU by Proceeding on a Case-by-Case Basis*, in *European Food and Feed Law Review* 3/2011, p. 187.

<sup>(6)</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 9 giugno 2005, *HLH Warenvertriebs GmbH e Orthica BV c/ Bundesrepublik Deutschland*, in cause riunite C-211/03, C-299/03, C-316/03, C-317/03 e C-318/03.

<sup>(7)</sup> Art. 4 del Regolamento

<sup>(8)</sup> Per un’analisi più esaustiva della definizione e della disciplina attualmente in vigore in materia di novel foods, v., *inter alia*, S. Rizzioli, *Novel foods*, in L. Costato e F. Albinini, *European Food Law*, Cedam, 2012, p. 393-400.

<sup>(9)</sup> Art. 8 del Regolamento

<sup>(10)</sup> Commissione europea, Libro Bianco sulla sicurezza alimentare, COM(1999) 719 def., par.76.

<sup>(11)</sup> Commissione europea, Evaluation Report on the Novel Food Regulation 258/97 Concerning Novel Foods and Food Ingredients, 22/01/04: <http://ec.europa.eu/food/food/biotechnology/novelfood> (ultima consultazione: 13/04/2014).

<sup>(12)</sup> Riassunte in un’altra relazione: Commissione europea, Revision of the Novel Food Regulation. Summary Report Stakeholder Submissions, 14 luglio 2003: <http://ec.europa.eu/food/food/biotechnology/novelfood> (ultima consultazione: 02/04/2014).

spensabile, in particolare, per adattare il regime in vigore al diverso contesto legislativo e scientifico poiché le tecnologie moderne hanno sperimentato uno sviluppo significativo e imprevedibile negli anni '90<sup>13</sup>, rispetto al quale il Regolamento appare ormai obsoleto. Le ragioni per le quali si ritiene che il Regolamento debba essere emendato meritano un'analisi più approfondita.

## 2.1.- Le difficoltà nell'applicazione del Regolamento

L'applicazione delle disposizioni del Regolamento ha dimostrato numerose criticità intrinseche nel regime. Innanzitutto, la definizione stessa di "nuovo prodotto alimentare" presenta dei limiti e degli elementi di ambiguità, che nell'applicazione pratica creano evidenti difficoltà per gli operatori economici<sup>14</sup>. In particolare, la nozione di "consumo umano significativo" presenta dei contorni indefiniti. Nella pratica, le imprese che vogliono dimostrare che il loro prodotto abbia fatto oggetto di un consumo significativo prima del 15 maggio 1997 sperimentano numerose difficoltà poiché spesso non esistono delle statistiche adeguate e sul punto le autorità nazionali seguono degli approcci diversi<sup>15</sup>. Analogamente problematiche sono le nozioni di "modifiche significative", "storia di consumo sicuro" e "equivalenza sostanziale"<sup>16</sup>. Viste le differenze nell'interpretazione e nell'applicazione di queste nozioni, un chiarimento a livello europeo era dunque necessario. Inoltre, alcune parti interessate hanno auspicato l'estensione dell'ambito di applica-

zione del Regolamento, in particolare in riferimento all'inclusione della categoria degli animali interi e, se la Commissione lo avesse ritenuto opportuno sulla base delle sue ricerche, degli animali clonati<sup>17</sup>. Quanto alle procedure del Regolamento, esse apparivano troppo lunghe, costose e poco trasparenti<sup>18</sup>. L'onere finanziario richiesto costituiva un ostacolo alla commercializzazione di nuovi prodotti alimentari, in particolare per le piccole e medie imprese, che non possono sostenere i costi elevati e soprattutto imprevedibili della procedura<sup>19</sup>. Come riconosciuto anche dalla Commissione, i tempi della procedura di autorizzazione in genere superano i tre anni<sup>20</sup>, un periodo tale da scoraggiare le industrie dall'investire nell'innovazione e nella ricerca<sup>21</sup>. Le ragioni di tale situazione sono probabilmente legate alla mancanza di termini perentori e alla struttura stessa della procedura. Infatti, si tratta de facto di un sistema a due livelli, nazionale ed europeo, che ha per effetto la duplicazione dei tempi di istruzione delle domande<sup>22</sup>. Nella pratica, spesso i rapporti di valutazione iniziali, emessi dalle autorità nazionali, non giungono ad una conclusione sul caso in questione e rinviano a livello europeo la valutazione<sup>23</sup>. Inoltre, l'EFSA, agenzia europea creata nel 2002, non ha un ruolo adeguato nella procedura attuale<sup>24</sup>. Infine, un problema intrinseco all'art. 7 del Regolamento è stato ben espresso dall'Avvocato Generale nel caso *Mensch und Natur*:

"Dato che lo strumento adottato dalla Commissione è una decisione e non un regolamento, ne consegue che le autorità nazionali hanno il diritto di esaminare se il prodotto o l'ingrediente alimentare che

(<sup>13</sup>) Si ricorda che la clonazione del primo mammifero, la celebre pecora Dolly, è stata divulgata nel 1996, mentre lo sviluppo delle nanotecnologie risale alla prima decade del 21° secolo. V. N. Salmon, *What's cooking? From GM Food to Nanofood: Regulating Risk and Trade in Europe*, in *Environmental Law Review* 2/2009, p. 97-115.

(<sup>14</sup>) Commissione europea, Evaluation Report, loc. cit., p. 5.

(<sup>15</sup>) B.V. Van Der Meulen, *Reconciling Food Law to Competitiveness*, Wageningen Academic Pub., Wageningen 2009, p. 47.

(<sup>16</sup>) Commissione europea, Evaluation Report, loc. cit., p. 5.

(<sup>17</sup>) Ibid., pag. 7.

(<sup>18</sup>) M. Friant-Perrot, *Les nouveaux aliments*, in S. Mathieu, K. Merten-Lentz (a cura di), *Sécurité alimentaire. Nouveaux enjeux et perspectives*, Bruylant, Bruxelles 2013, p. 104.

(<sup>19</sup>) Commissione europea, Evaluation Report, loc. cit., p. 6.

(<sup>20</sup>) Commissione europea, Press memo: Commission Tables Proposals on Animal Cloning and Novel Food, 18 dicembre 2013: <http://ec.europa.eu/food/food/biotechnology/novelfood> (ultima consultazione: 24/03/2014).

(<sup>21</sup>) B. V. Van Der Meulen, *Reconciling Food Law to Competitiveness*, op. cit., p. 50.

(<sup>22</sup>) M. Friant-Perrot, *Les nouveaux aliments*, loc. cit., p. 105.

(<sup>23</sup>) Commissione europea, Evaluation Report, loc. cit., p. 16.

(<sup>24</sup>) Ibid., pag. 31.



forma l'oggetto di un'ulteriore domanda sia nuovo. (...) La situazione giuridica che emerge da questo processo è problematica per il mercato interno, tanto più che l'autorizzazione viene fornita separatamente per ogni nuovo prodotto o ingrediente alimentare e per ogni richiedente. Ritengo che la Commissione abbia riconosciuto questi problemi e che la sua citata proposta potrebbe chiarire tale sistema.<sup>25</sup>

Anche alla luce delle osservazioni delle parti interessate, la questione della forma dell'autorizzazione costituiva un punto sensibile che la Commissione non avrebbe potuto ignorare.

## 2.2 - La frammentazione dell'ambito di applicazione

Uno degli obiettivi principali del Regolamento del 1997 era la disciplina degli organismi geneticamente modificati (di seguito, OGM)<sup>26</sup>. Tuttavia, considerando che l'adozione del Regolamento non avesse sortito gli effetti sperati, la Commissione ha ritenuto opportuno adottare una legislazione specifica in materia<sup>27</sup>. Di conseguenza, in seguito all'entrata in vigore del regolamento n° 1829/2003, questi organismi sono soggetti ad una disciplina ad hoc<sup>28</sup> e il Regolamento è stato decurtato proprio della sua parte più discussa e problematica. Analogamente, gli enzimi alimentari non rientrano più nell'ambito d'applicazione del Regolamento in ragione dell'adozione del regolamento n° 1332/2008<sup>29</sup>.

Per queste ragioni, in virtù del principio *lex specialis derogat generalis*, l'ambito di applicazione del

Regolamento è stato considerevolmente modificato ed è, così, divenuto più frammentario ed incoerente. La frammentazione eccessiva dell'ambito di applicazione del Regolamento, a causa dell'entrata in vigore di regolamentazioni specifiche, richiedeva, dunque, in una certa misura una riconsiderazione dell'intero sistema<sup>30</sup>.

## 2.3 - La tensione con le norme dell'OMC

Si è sostenuto<sup>31</sup> che il regime previsto per i novel foods sia suscettibile di confliggere con la libera circolazione delle merci a livello internazionale<sup>32</sup>. Secondo questa posizione, la disciplina del Regolamento, in particolare alla luce dell'interpretazione datane dalla Corte di giustizia<sup>33</sup>, impone ai nuovi prodotti alimentari derivanti da Paesi terzi un ostacolo grave e sproporzionato rispetto ai potenziali rischi per i consumatori<sup>34</sup>. I Paesi più pregiudicati sono i Paesi in via di sviluppo: i produttori locali potrebbero commercializzare i propri prodotti alimentari tradizionali sul mercato europeo, ma sono scoraggiati dai costi, dalla lunghezza e dalla complessità delle procedure di autorizzazione. Così, fino al 2008, solamente quattro alimenti esotici hanno ricevuto l'autorizzazione dalla Commissione (il succo e la polpa di noni, i semi di allanbackia e la polpa di baobab)<sup>35</sup>; l'autorizzazione è stata negata ad altri due prodotti, il *Canarium indicum* e lo *Stevia rebaudiana*. In particolare, il rigetto della domanda di quest'ultimo<sup>36</sup> - un edulcorante naturale intenso originario delle regioni tropicali dell'America del Sud

<sup>(25)</sup> Conclusioni dell'avvocato generale M. Niilo Jääskinen, 23 novembre 2010, in *Mensch und Natur AG c./ Freistaat Bayern*, C-327/09, par.47-49.

<sup>(26)</sup> B. Scarpa, S. Dalfrà, *Regulating the Novel Food Sector: Moving Forward*, in *European Food and Feed Law Review* 5/2008, p. 292.

<sup>(27)</sup> E. Sirsi, *GM Food and Feed*, in L. Costato e F. Albisinni, *European Food Law*, op. cit., p. 341. In materia di OGM, v. anche E. Sirsi, *OGM: il problema delle regole*, in *Atti del Convegno Biotecnologie per organismi geneticamente migliorati e modelli di produzione in agricoltura*, Pisa, 17 maggio 2010, p. 45-64.

<sup>(28)</sup> R. O'Rourke, *European Food Law*, 3 ed., Sweet & Maxwell, London, 2005, p. 182.

<sup>(29)</sup> M. Friant-Perrot, *Les nouveaux aliments*, loc. cit., p. 97.

<sup>(30)</sup> Commissione europea, Evaluation Report, loc. cit., p. 7.

<sup>(31)</sup> V. Commissione europea, Evaluation Report, *supra nota* 81, p. 5.

<sup>(32)</sup> M. Friant-Perrot, *Les nouveaux aliments*, loc. cit., p. 104.

<sup>(33)</sup> V. sentenza M-K Europa, cit., par.36.

<sup>(34)</sup> M. Hermann, *The Impact of the European Novel Food Regulation on Trade and Food Innovation Based on Traditional Plant Foods from Developing Countries*, in *Food Policy* 2009, p.. 505.

<sup>(35)</sup> Ibid., p. 503.

<sup>(36)</sup> Decisione 2000/196/CE della Commissione, del 22 febbraio 2000, relativa al rifiuto di immissione sul mercato della «Stevia

- ha dato luogo ad una sorta di “guerra dello zucchero”<sup>37</sup>. I promotori dello Stevia hanno denunciato che la decisione della Commissione era stata influenzata dai fabbricanti di edulcoranti chimici, dipingendo se stessi come novelli “David contro il Golia delle lobby dello zucchero”<sup>38</sup>. A seguito di questa polemica, in conformità al parere favorevole dell’EFSA, la Commissione ha autorizzato la commercializzazione di estratti purificati di Stevia in forma di additivi alimentari<sup>39</sup>.

A causa di queste difficoltà, alcuni Paesi, in particolare dell’America del Sud, hanno contestato la conformità del Regolamento alle norme dell’OMC in materia di libera circolazione delle merci in quanto il regime in vigore costituisce un ostacolo insormontabile all’accesso al mercato europeo<sup>40</sup>.

Giuridicamente, il Regolamento rileva ai sensi dell’accordo relativo alle misure sanitarie e fitosanitarie<sup>41</sup> (di seguito, accordo SPS) e dell’accordo relativo agli ostacoli tecnici al commercio<sup>42</sup> (di seguito, accordo OTC). Poiché l’accordo SPS concerne in particolare le regolamentazioni “direttamente legate all’innocuità dei prodotti alimentari”<sup>43</sup>, prima facie è tale accordo a doversi applicare in quanto *lex specialis*<sup>44</sup>. Tuttavia, l’Unione europea ha sostenuto che

la compatibilità del Regolamento debba essere valutata con riferimento all’accordo OTC e ha, dunque, proceduto alla notificazione della proposta di regolamento nel 12 novembre 1992, e poi del testo finale nel 21 aprile 1997, sempre al Comitato OTC<sup>45</sup>. La Commissione ha motivato la sua scelta di notificare il Regolamento ai sensi dell’accordo OTC piuttosto che dell’accordo SPS sulla base di due motivi. Da una parte, l’ambito d’applicazione del Regolamento coincide vagamente con quello dell’accordo OTC, soprattutto per l’etichettatura e l’identificazione dei prodotti. Dall’altra, l’Unione ha sostenuto che l’accordo SPS riguardi soltanto i divieti e non “le condizioni di registrazione” degli alimenti<sup>46</sup>. Queste argomentazioni sono state largamente criticate dalla dottrina<sup>47</sup>, secondo la quale la vera ragione sottesa è che l’accordo OTC è considerato più elastico dell’accordo SPS<sup>48</sup>. Infatti, l’accordo SPS richiede che ogni restrizione non sia discriminatoria e che “essa sia fondata su principi scientifici e che essa non sia mantenuta in assenza di prove scientifiche sufficienti”<sup>49</sup>. L’accordo OTC, invece, non esige espressamente che la decisione sia basata su dati scientifici<sup>50</sup>. Un maggiore margine di manovra è dunque lasciato agli Stati per la prote-

rebaudiana Bertoni: piante e foglie essiccate» come nuovo prodotto o ingrediente alimentare ai sensi del regolamento (CE) n. 258/97.

<sup>(37)</sup> M. Friant-Perrot, *Les nouveaux aliments*, loc. cit., p. 108.

<sup>(38)</sup> Ibid.

<sup>(39)</sup> Regolamento (UE) n. 1131/2011 della Commissione, dell’ 11 novembre 2011, che modifica l’allegato II del regolamento (CE) n. 1333/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i glicosidi steviolici.

<sup>(40)</sup> C. Downes, *The Rise and Fall of the New EU Novel Food Regulation: the Complex Influence of the WTO SPS Agreement*, in *Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy* 1/2013, p. 307.

<sup>(41)</sup> Accordo sull’applicazione delle misure sanitarie et fitosanitarie, firmato a Marrakech il 15 aprile 1994 et entrato in vigore il 1 gennaio 1995.

<sup>(42)</sup> Accordo sugli ostacoli tecnici al commercio, firmato a Tokyo il 12 aprile 1979 e entrato in vigore il 1° gennaio 1980.

<sup>(43)</sup> Accord SPS, Allegato A, n.1, par.2.

<sup>(44)</sup> R. Streinz, *The Novel Foods Regulation - A Barrier to Trade in the International Movement of Goods?*, in *European Food Law Review* 3/1998, p. 266.

<sup>(45)</sup> M. Bronckers, R. Soopramanien, *The Impact of WTO Law on European Food Regulation*, in *European Food and Feed Law Review* 6/2008, p. 363.

<sup>(46)</sup> Reply to the EC to the Communication from Peru Concerning Regulation 258/97 on Novel Foods, G/SPS/GEN/699, 8 giugno 2006, citato in : M. Bronckers, R. Soopramanien, *The Impact of WTO Law on European Food Regulation*, loc. cit., p. 364.

<sup>(47)</sup> Ibid.; C. Downes, *The Rise and Fall of the New EU Novel Food Regulation: the Complex Influence of the WTO SPS Agreement*, loc. cit., p. 309.

<sup>(48)</sup> M. Bronckers, R. Soopramanien, *The Impact of WTO Law on European Food Regulation*, loc. cit., p. 365. In questo articolo, tuttavia, gli autori contestano l’idea diffusa che l’accordo OTC lasci più margine di manovra agli Stati.

<sup>(49)</sup> Accordo SPS, art. 2, c.2. Per un’analisi più esaustiva dell’applicazione della disciplina dell’Accordo SPS ai prodotti alimentari, in particolare agli alimenti biotecnologici, v. P. Borghi, *L’agricoltura nel Trattato di Marrakech*, Giuffrè editore, Milano 2004, p. 153-195.

<sup>(50)</sup> M. Bronckers, R. Soopramanien, *The Impact of WTO Law on European Food Regulation*, loc. cit., p. 365.

zione di interessi legittimi, quali la protezione dei consumatori, a condizione che “tali misure non vengano applicate in modo tale da costituire un mezzo di discriminazione arbitraria o ingiustificata tra paesi in cui vigono identiche condizioni o da introdurre una restrizione dissimulata del commercio internazionale”<sup>51</sup>. Di conseguenza, visto il regime del Regolamento, vi sono ragioni per ritenere che le sue disposizioni possano difficilmente essere considerate contrarie all’accordo OTC<sup>52</sup>.

Nell’ambito del Comitato SPS, alcuni Stati hanno affermato che il Regolamento violi gli obblighi derivanti dall’accordo SPS, sotto il profilo sia sostanziale sia procedurale<sup>53</sup>. Malgrado le dichiarazioni in seno al Comitato SPS, nessuna denuncia formale è stata sottoposta all’Organo di risoluzione delle controversie dell’OMC, e si ritiene che questa eventualità sia poco probabile<sup>54</sup>. Infatti, queste questioni sono state sollevate soltanto quando la Commissione aveva già annunciato la sua intenzione di riformare la disciplina dei novel foods. Si può dunque pensare che il vero scopo di tale azione non fosse di denunciare il Regolamento in vigore in seno all’OMC, quanto piuttosto quello di influenzare la futura riforma in senso favorevole ai prodotti alimentari esotici.

### 3.- Gli elementi principali della proposta del 2008

Sulla scorta di quanto esposto, la Commissione ha presentato una proposta di regolamento relativo ai nuovi prodotti alimentari (di seguito, la “Proposta”) il 14 gennaio 2008<sup>55</sup>. La Proposta mirava a chiarire la nozione di “nuovo prodotto alimentare” e a raziona-

lizzare la procedura di autorizzazione, con particolare riferimento ai prodotti derivanti da Paesi terzi, garantendo allo stesso tempo un alto livello di protezione per i consumatori. La struttura della Proposta è piuttosto chiara<sup>56</sup> e, benché essa non sia stata adottata, presenta aspetti interessanti per comprendere l’evoluzione legislativa in materia.

#### 3.1 - La nuova definizione

Il testo del 2008 presenta una definizione innovativa grazie all’eliminazione delle categorie elencate nel Regolamento. Tuttavia, essa si discosta parzialmente dalle raccomandazioni contenute nella Relazione di valutazione del 2004<sup>57</sup>. Infatti, l’art. 3 comma 2 definisce “nuovo alimento”:

“i) un alimento non utilizzato in misura significativa per il consumo umano nella Comunità prima del 15 maggio 1997. (..)

ii) un alimento di origine vegetale o animale nei casi in cui alle piante o agli animali rispettivi sia applicata una tecnica non tradizionale di allevamento non utilizzata prima del 15 maggio 1997; nonché

iii) un alimento sottoposto a un processo di produzione nuovo e non utilizzato prima del 15 maggio 1997, per il quale tale processo comporti cambiamenti significativi nella composizione o nella struttura tali da incidere sul suo valore nutritivo, sul metabolismo o sul tenore di sostanze indesiderabili.”

Si può notare che la definizione non comprende più gli ingredienti alimentari<sup>58</sup>, ma include le derrate alimentari d’origine animale prodotte grazie ad una tecnica non tradizionale<sup>59</sup>. Il criterio di distinzione principale rimane il 15 maggio 1997 al fine di garan-

<sup>(51)</sup> Premessa n.6, accordo OTC.

<sup>(52)</sup> R. Streinz, *The Novel Foods Regulation - A Barrier to Trade in the International Movement of Goods?*, loc. cit. p. 288.

<sup>(53)</sup> OMC, Comitato delle misure sanitarie e fitosanitarie, Regolamento n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai «nuovi alimenti», G/SPS/GEN/681, 5 aprile 2006 : <https://docs.wto.org>.

<sup>(54)</sup> Intervista ad un funzionario europeo (DG SANCO).

<sup>(55)</sup> Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo ai nuovi prodotti alimentari e recante modifica del regolamento (CE) n. XXX/XXXX, COM(2007) 872 def.

<sup>(56)</sup> I. Gerstberger, *The Proposal for a Revised Novel Food Regulation – An Improvement for the Worse?*, in *European Food and Feed Law Review* 4/2008,, p. 214.

<sup>(57)</sup> P. Coppens, *The Revision of the Novel Food Regulation*, in *European Food and Feed Law Review* 4/2013, p. 246.

<sup>(58)</sup> L. Gonzalez Vaqué, *Modificación del régimen comunitario relativo a los Novel Foods: la Propuesta de la Comisión*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare* n.1-2008, p. 39.

<sup>(59)</sup> B. Scarpa, S. Dalfrà, *Regulating the Novel Food Sector: Moving Forward*, loc. cit., p. 296.

tire la continuità con il regime precedente<sup>60</sup>. Tuttavia, poiché le categorie sono state eliminate dal testo, questo criterio non è più applicato in maniera cumulativa, ma esclusiva. Di conseguenza, la nozione di novel food è sensibilmente più estesa in confronto alla disciplina precedente. Ciò rende, in primo luogo, le due categorie enunciate ai punti (ii) e (iii) ridondanti in quanto de facto già incluse nel primo punto.<sup>61</sup> In secondo luogo, questa estensione dell'ambito di applicazione porta a considerare come novel foods anche alimenti che sono stati immessi nel mercato tra il 15 maggio 1997 e la data di entrata in vigore del nuovo regolamento<sup>62</sup>. Questo potrebbe determinare un'applicazione retroattiva del sistema<sup>63</sup>, ipotesi già duramente criticata dalla dottrina in relazione all'applicazione del Regolamento ai nuovi Stati membri<sup>64</sup>. Infatti, si può ritenere che l'applicazione retroattiva del Regolamento risulti eccessivamente formale e pericolosa per la certezza del diritto. Nella peggiore delle ipotesi, se la violazione del Regolamento dà luogo ad una responsabilità penale ai sensi della legge nazionale<sup>65</sup>, ciò può determinare una situazione contraria al principio *nullum crimen, nulla poena sine lege previa*<sup>66</sup>.

Nel corso della procedura legislativa, questa definizione di nuovo alimento è stata modificata. Con lo scopo di renderla più chiara, il Consiglio ha modificato il testo introducendo sei categorie di alimenti e

riproponendo la nozione ambigua di "consumo significativo"<sup>67</sup>. Tuttavia, il Parlamento non ha approvato questo emendamento e ha aggiunto altri elementi alla definizione iniziale<sup>68</sup>.

Inoltre, il Consiglio e il Parlamento si sono opposti anche sul ruolo e i poteri della Commissione in questa materia. Il Consiglio aveva proposto che la Commissione potesse sviluppare successivamente dei criteri per chiarire la nozione di novel food e di "consumo significativo"<sup>69</sup>. Al contrario, il Parlamento si opponeva a lasciar modificare l'ambito d'applicazione del futuro regolamento indipendentemente dalla volontà dei co-legislatori, potendo accettare solamente che la Commissione potesse determinare le modalità di applicazione mediante atti delegati<sup>70</sup>.

### 3.2 - Una procedura centralizzata

Al fine di minimizzare le lungaggini della procedura e le differenze nell'applicazione del sistema, la Commissione ha proposto "una procedura centralizzata e armonizzata per la valutazione della sicurezza e l'autorizzazione"<sup>71</sup>. Una centralizzazione del sistema era considerata la migliore maniera per ottenere una protezione omogenea della salute dei consumatori e, al contempo, un funzionamento efficiente del mercato interno<sup>72</sup>. Così, al sistema prece-

<sup>(60)</sup> Proposta 2008, premessa n.4.

<sup>(61)</sup> P. Coppens, *The Revision of the Novel Food Regulation*, loc. cit., p. 241.

<sup>(62)</sup> Ibid., p. 234.

<sup>(63)</sup> I. Gerstberger, *The Proposal for a Revised Novel Food Regulation – An Improvement for the Worse?*, loc. cit., p. 221.

<sup>(64)</sup> V. B. V. Van Der Meulen, *Reconciling Food Law to Competitiveness*, op. cit., p. 45 ; I. Gerstberger, *The Proposal for a Revised Novel Food Regulation – An Improvement for the Worse?*, loc. cit., p. 220.

<sup>(65)</sup> E' il caso, ad esempio, della Novel Food and Novel Food Ingredients Regulation 1997 nel Regno Unito. (cf. H. Ross, United Kingdom. *Novel Food for Prosecution*, in *European Food and Feed Law Review*, 5/2009, p. 371-372.)

<sup>(66)</sup> I. Gerstberger, *The Proposal for a Revised Novel Food Regulation – An Improvement for the Worse?*, loc. cit., p. 221.

<sup>(67)</sup> Posizione (UE) n. 6/2010 del Consiglio in prima lettura in vista dell'adozione del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai nuovi alimenti, che modifica il regolamento (CE) n. 1331/2008 e che abroga il regolamento (CE) n. 258/97 ed il regolamento (CE) n. 1852/2001 della Commissione Adottata dal Consiglio il 15 marzo 2010, GU C 122 del 11/05/2010, pag. 43.

<sup>(68)</sup> P. Coppens, *The Revision of the Novel Food Regulation*, loc. cit., p. 241.

<sup>(69)</sup> Ibid., pag. 242.

<sup>(70)</sup> Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 7 luglio 2010.

<sup>(71)</sup> Premessa n. 15.

<sup>(72)</sup> M. Friant-Perrot, *Les nouveaux aliments*, loc. cit., p. 105. Al riguardo, si può notare che questo elemento della proposta si ascrive ad una tendenza più generale alla centralizzazione regolatoria e al rafforzamento del ruolo della Commissione Europea già individuata dalla dottrina (v. F. Albisinni, *Istituzioni e regole dell'agricoltura dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rivista di diritto agrario* 2010, p. 220; F. Albisinni, *Soggetti e oggetti della sicurezza, non solo alimentare*, in *Europa, prima e dopo Lisbona*, in *Rivista di diritto agrario*, n. 4-2010, p. 617).



dente a doppio livello si sostituisce una procedura unica secondo la quale il richiedente è tenuto a rivolgersi direttamente alla Commissione. Ai sensi dell'art. 10, all'EFSA è demandata la valutazione dell'innocuità del prodotto, mentre alla Commissione spetta la decisione finale sull'iscrizione nella lista comunitaria dei novel foods. Il richiedente deve comunicare alla Commissione ogni informazione che possa avere un impatto sulla valutazione dell'innocuità del prodotto<sup>73</sup>. Infine, a seguito del parere dell'EFSA, la Commissione può imporre un obbligo di sorveglianza successiva all'immissione nel mercato del prodotto, se necessario. È evidente che, in questa procedura, l'EFSA gioca un ruolo cruciale in quanto unico controllore della sicurezza degli alimenti.

La Proposta non contiene la disciplina completa del concreto svolgimento della procedura e rinvia alla procedura uniforme per la valutazione degli additivi, enzimi e aromi alimentari. Infatti, uno degli obiettivi era quello di creare una procedura di autorizzazione unificata per facilitare il compito degli operatori economici<sup>74</sup>.

L'autorizzazione per l'immissione nel mercato di un nuovo prodotto alimentare non ha più la forma di una decisione individuale, ma di un'inclusione in una lista comunitaria, con un effetto erga omnes. Se ciò risolve alcune criticità applicative del sistema precedente, rischia altresì di avere ripercussioni negative sull'innovazione poiché altri produttori potrebbero sfruttare la medesima invenzione senza sottoporsi alla procedura di autorizzazione. Pertanto, per stimolare lo sviluppo e la ricerca nell'industria agroalimentare, l'art. 12 prevede una protezione dei dati scientifici, contenuti nel dossier della domanda, e una sorta di "autorizzazione nominativa" per un periodo di cinque anni a favore del richiedente che la domandi. Tuttavia, un altro produttore può comunque richiedere un'autorizzazione sulla base dei propri dati<sup>75</sup>.

### 3.3 - La nuova procedura per gli alimenti provenienti da Paesi terzi

Le difficoltà incontrate dai produttori e importatori dei Paesi terzi e le obiezioni sollevate nel quadro dell'OMC sono state tenute in considerazione nella Proposta del 2008. Infatti, l'art. 3 introduceva la definizione di "alimento tradizionale proveniente da un Paese terzo":

"un nuovo prodotto alimentare con un'esperienza di utilizzo alimentare in un Paese terzo, ossia facente parte da almeno una generazione della dieta abituale di gran parte della popolazione di tale paese."<sup>76</sup>

Ai sensi dell'art. 8, questi prodotti sono soggetti ad una procedura speciale per facilitare la loro immissione nel mercato europeo. In particolare, il produttore o l'importatore è tenuto a notificare alla Commissione il nome, la composizione e l'origine dell'alimento, nonché la documentazione attestante "l'esperienza di utilizzo sicuro"<sup>77</sup>. Per stabilire la sicurezza del prodotto, è necessario tener conto della sua composizione e degli effetti del suo utilizzo passato "nella dieta normale di un grande parte della popolazione di un Paese"<sup>78</sup>.

Se gli Stati membri e l'EFSA presentano obiezioni di sicurezza " motivate sulla base di dati scientifici"<sup>79</sup> nel termine di quattro mesi, entro cinque mesi la Commissione comunica all'interessato che il prodotto alimentare non può essere commercializzato nell'Unione europea. Il produttore può, comunque, richiedere l'autorizzazione mediante la procedura ordinaria.

Altrimenti, se non vi sono obiezioni, l'alimento può essere immesso nel mercato allo scadere dei cinque mesi. Tutti gli alimenti tradizionali immessi nel mercato sono elencati in una lista che la Commissione pubblica annualmente.

Nell'insieme, il nuovo regime rappresenta un sistema di valutazione della sicurezza più proporzionato

<sup>(73)</sup> Art. 11.

<sup>(74)</sup> B. Scarpa, S. Dalfra', *Regulating the Novel Food Sector: Moving Forward*, loc. cit., p. 295.

<sup>(75)</sup> Ibid, p.298.

<sup>(76)</sup> Art. 3, comma 2, lett.b).

<sup>(77)</sup> Art. 8, comma 1.

<sup>(78)</sup> Art. 3, comma 2, lett.c).

<sup>(79)</sup> Art. 8, comma 3.

per questo tipo di alimenti<sup>80</sup>. La fissazione di termini perentori e l'obbligo di fondare ogni obiezione su principi e prove scientifiche è in linea con le norme dell'OMC, in particolare con l'accordo SPS. Tuttavia, il testo presenta numerose nozioni ambigue, che potrebbero porre dei problemi al momento dell'applicazione delle disposizioni<sup>81</sup>. Inoltre, sarà necessario stabilire, prima dell'applicazione, il livello di garanzia di sicurezza che il Paese terzo è tenuto a fornire, al fine di assicurare una protezione elevata ai consumatori<sup>82</sup>.

Infine, è interessante notare che nel corso della procedura legislativa il Consiglio non ha sostenuto la procedura proposta dalla Commissione, mentre il Parlamento ha cercato di limitare il suo ambito d'applicazione ai soli "nuovi alimenti naturali non manipolati"<sup>83</sup>.

#### 4.- Il fallimento della procedura

Avendo come base giuridica l'art. 114 TFUE, la Proposta ha fatto oggetto della procedura legislativa ordinaria. Nel corso della prima lettura, i dibattiti in seno al Parlamento hanno messo in luce alcune lacune del testo iniziale, che ha quindi subito 76 emendamenti. Il Consiglio, in seguito, ha espresso la propria posizione comune, riprendendo in parte gli emendamenti del Parlamento, ma opponendosi duramente su alcuni punti importanti della disciplina. In seconda lettura, il Parlamento ha ribadito la propria posizione, che è stata rifiutata dal Consiglio il 6 dicembre 2010.

Di conseguenza, è stato convocato il Comitato di conciliazione, ma, nonostante le intense discussioni protrattesi fino all'alba, il fallimento delle negoziazioni è stato annunciato il 29 marzo 2011. L'analisi delle ragioni alla base del fallimento di una procedu-

ra durata per più di tre anni permette di comprendere le dinamiche e le rispettive posizioni degli attori istituzionali.

#### 4.1 - Le problematiche in gioco

Nel corso della procedura legislativa, l'insieme delle problematiche sottese alla regolamentazione dei novel foods è apparso in tutta la sua complessità, grazie soprattutto all'azione del Parlamento europeo. Infatti, i membri dell'assemblea hanno dimostrato una forte volontà non solo di proteggere in maniera più efficace i consumatori, ma anche di introdurre nel dibattito altre questioni e interessi. Così, secondo il Parlamento, l'oggetto della Proposta non avrebbe dovuto limitarsi alla protezione dei consumatori e al funzionamento del mercato interno, ma avrebbe dovuto includere anche "la protezione della vita e della salute umana, la salute e il benessere degli animali, l'ambiente e gli interessi dei consumatori, (...) la trasparenza e (...) l'innovazione nell'industria agroalimentare"<sup>84</sup>. A questa estensione degli obiettivi ha fatto seguito un ampliamento del contenuto del dibattito, che ha provocato profonde divergenze con il Consiglio.

In primo luogo, una clausola di salvaguardia, analoga a quella contenuta nel Regolamento in vigore, è stata introdotta nella Proposta. Dunque, la tensione tra la centralizzazione della procedura e le prerogative degli Stati membri è emersa nel corso del dibattito. In secondo luogo, il Parlamento esigeva ulteriori condizioni per la commercializzazione dei novel foods: la valutazione dei nuovi prodotti avrebbe dovuto prendere in considerazione anche gli effetti su particolari gruppi di persone, che per le loro condizioni fisiche o patologiche (ad esempio, a causa di allergie) sono particolarmente "vulnerabili"<sup>85</sup>. La tos-

<sup>(80)</sup> L. Gonzalez Vaqué, *Modificación del régimen comunitario relativo a los Novel Foods: la Propuesta de la Comisión*, loc. cit., p. 38

<sup>(81)</sup> I. Gerstberger, *The Proposal for a Revised Novel Food Regulation – An Improvement for the Worse?*, loc. cit., p. 222.

<sup>(82)</sup> B. Scarpa, S. Dalfra', *Regulating the Novel Food Sector: Moving Forward*, loc. cit., p. 299.

<sup>(83)</sup> M. Friant-Perrot, *Les nouveaux aliments*, loc. cit., p. 110.

<sup>(84)</sup> Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 25 marzo 2009 sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai nuovi prodotti alimentari.

<sup>(85)</sup> La protezione dei consumatori vulnerabili è una tendenza crescente nel diritto europeo dei consumatori. V. M. Friant-Perrot, *Le consommateur vulnérable à la lumière du droit de la consommation de l'Union européenne*, in *Revue trimestrielle de droit européen* 3/2013, p. 483-498.

sicità e la presenza di allergeni avrebbero dovuto essere verificati anche negli alimenti provenienti da Paesi terzi. Inoltre, questa valutazione avrebbe dovuto comprendere anche aspetti etici e ambientali<sup>86</sup>. Pertanto, due nuovi attori avrebbero dovuto essere coinvolti nella procedura: l'Agenzia europea per l'ambiente e il Gruppo europeo di etica delle scienze e delle nuove tecnologie (GEE). Le preoccupazioni sugli aspetti etici della questione, in particolare in termini di benessere umano e animale, si riscontrano in tutti gli emendamenti del Parlamento. Ad esempio, con riferimento alla protezione dei dati, si proponeva la limitazione dei test sugli animali vertebrati e un obbligo di disclosure dei dati ottenuti tramite essi, al fine di evitare la ripetizione della sperimentazione animale<sup>87</sup>. Tuttavia, per il Consiglio questa questione non era rilevante per l'ambito d'applicazione della Proposta, salvo l'eventuale consultazione del GEE<sup>88</sup>.

Secondo il Parlamento, il principio di precauzione dovrebbe essere il criterio fondamentale nella valutazione e, di conseguenza, un nuovo prodotto alimentare potrebbe essere immesso nel mercato solamente se la sua innocuità sia stata adeguatamente verificata. In caso di dubbio, o in assenza di dati scientifici sufficienti, l'alimento non potrebbe essere incluso nella lista europea<sup>89</sup>. Tuttavia, la specifica introduzione del principio di precauzione era considerata pleonastica dal Consiglio poiché esso trova già applicazione quale principio fondamentale per la sicurezza alimentare europea ex art. 7 del regolamento (CE) n. 178/2002.

In terzo luogo, si poneva la questione dell'etichettatura. Sorprendentemente, la Proposta della Commissione non conteneva alcuna disposizione specifica in materia di informazioni sulla novità dei

prodotti, a differenza del regime in vigore. Il Parlamento considerava inaccettabile una regressione nella protezione dei consumatori, mentre il Consiglio era dell'avviso che una "etichettatura sistematica di tutti i nuovi alimenti" fosse inutile<sup>90</sup>.

La questione dell'etichettatura è apparsa particolarmente problematica in relazione alle categorie di alimenti i cui effetti erano considerati ancora sconosciuti. È il caso degli alimenti derivati dalle nanotecnologie, che in quel periodo erano il fulcro del dibattito in materia di sicurezza alimentare in Parlamento. Le preoccupazioni maggiori nascevano dal fatto che le nanotecnologie erano già utilizzate nella produzione di alimenti e imballaggi, senza che il consumatore fosse protetto dai potenziali rischi. In questo contesto, il Parlamento aveva proposto di inserire nel testo la definizione di "nanomateriale ingegnerizzato", conferendo una delega alla Commissione per adattarla all'evoluzione della scienza<sup>91</sup>. Per i nuovi alimenti inclusi in questa definizione, la valutazione dell'innocuità sarebbe stata condotta con dei metodi specifici, adeguatamente approvati e sicuri. Finché questi metodi non fossero approvati, nessun alimento derivante dalle nanotecnologie avrebbe potuto essere commercializzato<sup>92</sup>. Dal punto di vista della Commissione e del Consiglio, al contrario, i metodi generali di valutazione dei rischi erano sufficienti. Inoltre, secondo il Parlamento una menzione specifica di ciascun ingrediente in forma di nanomateriale avrebbe dovuto essere indicata<sup>93</sup>. È interessante notare che questa posizione del Parlamento è stata ora introdotta nell'art. 18 comma 3 del regolamento n° 1169/2011, che prevede che "tutti gli ingredienti presenti sotto forma di nanomateriali ingegnerizzati sono chiaramente indicati nell'elenco degli ingredienti"<sup>94</sup>.

<sup>(86)</sup> Art. 7 Risoluzione legislativa del Parlamento europeo, *supra nota* 157.

<sup>(87)</sup> *Ibid.*, art. 13.

<sup>(88)</sup> Consiglio dell'Unione europea, Riassunto della posizione del Consiglio, 2008/0002(COD), 15/03/2010.

<sup>(89)</sup> Art. 7 comma 4, Risoluzione legislativa del Parlamento europeo.

<sup>(90)</sup> Riassunto della posizione del Consiglio, *loc. cit.*

<sup>(91)</sup> Art. 3, comma 2, lett. f) e comma 3, Risoluzione legislativa del Parlamento europeo.

<sup>(92)</sup> *Ibid.*, art. 7.

<sup>(93)</sup> *Ibid.*, art. 8 "Il nome di questo ingrediente è seguito dalla menzione «nano» tra parentesi."

<sup>(94)</sup> Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, *supra nota* 63. Vi sono alcune eccezioni alla suddetta disposizione, come specificato nel Document interprétatif du Règlement n.1169/2011 de la Commission (v. L. Gonzalez Vaqué, *Le nouveau règlement sur l'étiquetage des aliments au sein de l'UE*, in *Revue du droit de l'Union européenne* 2-2013, p. 274.)

## 4.2 - La questione della clonazione animale

L'immissione nel mercato e l'etichettatura degli alimenti derivanti dalla clonazione ha causato un'opposizione tra Parlamento e Consiglio talmente forte da essere considerata la causa principale del fallimento della procedura legislativa. La questione non verteva direttamente sul consumo di carne di animali clonati, dato che i costi della loro produzione sono ancora troppo elevati per uno sfruttamento nel settore agroalimentare, quanto piuttosto sul consumo di alimenti derivati e dei discendenti dei cloni<sup>95</sup>. A causa della nuova definizione di "nuovo prodotto alimentare", questi alimenti sono stati inclusi nell'ambito di applicazione del regime dei novel foods, potendo essere commercializzati in seguito alla valutazione favorevole della Commissione e dell'EFSA. Tuttavia, sin dal primo voto in seno alla Commissione parlamentare, i membri del Parlamento europeo si sono dimostrati assolutamente contrari alla possibilità di commercializzare qualsiasi alimento derivante da questi animali o dalla loro progenie. Infatti, il Parlamento europeo, nella sua risoluzione del 3 settembre 2008 in materia di clonazione di animali a fini di produzione alimentare<sup>96</sup>, aveva già espresso il suo proposito di vietare l'utilizzo di questa tecnica, soprattutto nel settore alimentare. Le ragioni di questa opposizione sono legate, in primo luogo, al benessere degli animali. Come esposto dal Gruppo europeo di etica delle scienze e delle nuove tecnologie nel suo parere del 16 gennaio 2008, la clonazione pone dei dubbi etici in considerazione delle malattie, delle malformazioni e la forte mortalità degli stessi cloni, nonché le conseguenze negative sulle femmine surrogate<sup>97</sup>. Di conseguenza, la clonazione degli

animali è contraria al divieto di metodi di allevamento che provochino sofferenze o danni agli animali, come stabilito dalla direttiva 98/58/CE del Consiglio del 20 luglio 1998 relativa alla protezione degli animali<sup>98</sup>. In secondo luogo, i membri del Parlamento europeo si sono fatti portavoce della diffidenza dei consumatori europei nei confronti della clonazione. Secondo un sondaggio dell'Eurobarometro del 2008, più dell'80% dei cittadini ritiene che gli effetti a lungo termine della clonazione sulla salute siano sconosciuti e la maggioranza dei cittadini percepisce questa tecnica come "non sicura, ingiusta e inquietante"<sup>99</sup>. Per questi motivi, il Parlamento domandava una moratoria sulla commercializzazione di alimenti prodotti a partire da animali clonati o i loro discendenti, fino a quando una regolamentazione specifica in materia non fosse proposta dalla Commissione<sup>100</sup>.

Al contrario, il Consiglio si dichiarava favorevole all'utilizzo della clonazione animale a fini agricoli e considerava adeguata la procedura uniforme di valutazione dell'innocuità anche per questi. Questa posizione era corroborata dal parere del Comitato scientifico dell'EFSA, secondo il quale i prodotti derivati da animali clonati e la loro progenie non differiscono da quelli derivati da animali equivalenti procreati naturalmente<sup>101</sup>. Dunque, tali alimenti non necessitano di procedure speciali per il loro esame. Inoltre, la clonazione è vista con favore da parte di coloro che ritengono che essa possa giocare un ruolo importante nella gestione delle crisi alimentari, vedendo nello sviluppo di questa tecnica un possibile strumento per assicurare una sicurezza alimentare durevole<sup>102</sup>. Il divieto proposto, poi, avrebbe frenato l'innovazione nel settore agroalimentare, determinando una perdita di competitività delle

<sup>(95)</sup> M. Friant-Perrot, *Les nouveaux aliments*, loc. cit., p. 111.

<sup>(96)</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 3 settembre 2008 in materia di clonazione di animali a fini di produzione alimentare.

<sup>(97)</sup> Gruppo europeo di etica delle scienze e delle nuove tecnologie, *Ethical Aspects of Animal Cloning for Food Supply*, 16 gennaio 2008: [http://ec.europa.eu/bepa/european-group-ethics/docs/publications/opinion23\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/bepa/european-group-ethics/docs/publications/opinion23_en.pdf) (ultima consultazione: 30/03/2014), p. 11-12.

<sup>(98)</sup> Risoluzione legislativa del Parlamento europeo, loc. cit., premessa n.12.

<sup>(99)</sup> M. Friant-Perrot, *Les nouveaux aliments*, loc. cit., pag. 111.

<sup>(100)</sup> Risoluzione legislativa del Parlamento europeo, loc. cit., premessa n.16.

<sup>(101)</sup> EFSA, *Scientific Opinion of the Scientific Committee. Food Safety, Animal Health and Welfare and Environmental Impact of Animals derived from Cloning by Somatic Cell Nucleus Transfer (SCNT) and their Offspring and Products Obtained from those Animals*, 15 luglio 2008.

<sup>(102)</sup> L. Petetin, *The Revival of Modern Agricultural Biotechnology by the UK Government: What Role for Animal Cloning?*, in *European Food and Feed Law Review* n. 6-2012, p. 297.



aziende europee rispetto, in particolare, alle aziende americane<sup>103</sup>.

Del resto, alcuni governi che compongono il Consiglio, come quello britannico, avevano proprio in quel periodo lanciato una politica di sostegno alle tecnologie moderne a fini alimentari per stimolare la crescita economica del settore<sup>104</sup>.

Nel 2009, il Consiglio ha acconsentito ad una futura regolamentazione specifica sulla questione, ma ha insistito sull'inclusione degli alimenti derivanti dalla clonazione nell'ambito di applicazione della Proposta<sup>105</sup>.

Dal canto suo, la Commissione riteneva che la Proposta del 2008 non fosse il quadro giuridico adatto per risolvere la questione<sup>106</sup> e, parallelamente, in un rapporto proponeva una sospensione temporanea della clonazione a fini alimentari nell'Unione europea e la creazione di un sistema di tracciabilità delle importazioni di materiale riproduttivo per i cloni (sperma ed embrioni)<sup>107</sup>.

Questo rapporto non prendeva in considerazione le questioni legate ai discendenti degli animali clonati. Tuttavia, nel corso della terza lettura, la questione dell'etichettatura dei discendenti si è rivelata la più spinosa: il Parlamento, avendo accettato l'inclusione degli alimenti derivanti dalla clonazione nell'ambito di applicazione della proposta, chiedeva in cambio un regime vigoroso di etichettatura.

Le questione era duplice: da una parte, definire il numero di generazioni di discendenti sottoposte all'obbligo di etichettatura e, dall'altra, i tipi di alimenti interessati.

Quanto alla prima, il Consiglio accettava specifici obblighi di etichettatura soltanto per le prime due

generazioni, ovvero gli alimenti derivanti dall'animale clonato e il suo primo discendente (offspring). Al contrario, per il Parlamento tutte le generazioni successive (progeny) avrebbero dovuto essere segnalate ai consumatori.

Tuttavia, a detta degli addetti ai lavori, una tale disposizione richiede un sistema di tracciabilità e di controllo estremamente costoso e non proporzionato ai rischi rilevati dall'EFSA<sup>108</sup>. Inoltre, appariva difficilmente applicabile a causa della mancanza di tecnologie adeguate per riconoscere gli alimenti derivanti dalla clonazione<sup>109</sup>. Infine, il Parlamento aveva chiesto un obbligo di etichettatura per tutti i prodotti alimentari derivati dalla progenie clonata, mentre il Consiglio sosteneva unicamente l'etichettatura di un solo tipo di prodotti: la carne bovina fresca<sup>110</sup>. Di conseguenza, la procedura di conciliazione non ha avuto successo e, ad oggi, il Regolamento n. 258/97 continua ad applicarsi, mentre permane una lacuna legislativa in materia di clonazione animale.

## 5.- La nuova proposta di regolamento del 2013

Il 3 maggio 2012, l'ex commissario John Dalli ha annunciato l'intenzione della Commissione di rilanciare il dossier sui novel foods, separando la questione della clonazione animale da esso<sup>111</sup>. Il 18 dicembre 2013, dunque, una nuova proposta di regolamento in materia di nuovi prodotti alimentari è stata pubblicata (di seguito, la Nuova Proposta)<sup>112</sup>. Come parte di un unico pacchetto legislativo, la Commissione ha pubblicato nello stesso giorno due proposte di direttive in materia di clonazione anima-

<sup>(103)</sup> Ibid., p. 303.

<sup>(104)</sup> Ibid., p. 305.

<sup>(105)</sup> Proposta n.7 Posizione (UE) n. 6/2010 del Consiglio in prima lettura, loc. cit.

<sup>(106)</sup> Commissione europea, Parere sulla posizione del Parlamento in 2<sup>a</sup> lettura in vista dell'adozione di un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sui nuovi prodotti alimentari, adottato dal Consiglio il 15 marzo 2010.

<sup>(107)</sup> Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio relativo alla clonazione di animali per la produzione di derrate alimentari, COM (2010) 585 def.

<sup>(108)</sup> Intervista ad un funzionario europeo (DG SANCO).

<sup>(109)</sup> L. Petetin, *The Revival of Modern Agricultural Biotechnology by the UK Government*, loc. cit., p. 308.

<sup>(110)</sup> Comitato di conciliazione, Decisione finale del comitato di conciliazione, 2008/0002(COD), 29/03/2011: <http://www.europarl.europa.eu> (ultima consultazione: 18/04/2014).

<sup>(111)</sup> M. Friant-Perrot, *Les nouveaux aliments*, loc. cit., p. 113.

<sup>(112)</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai nuovi prodotti alimentari del 18 dicembre 2013, COM (2013) 0894 def.

le, che sarà dunque disciplinata separatamente<sup>113</sup>. La Nuova Proposta, come la precedente, ha come base giuridica l'art. 114 TFUE, richiedendo dunque la votazione di Parlamento europeo e Consiglio secondo la procedura legislativa ordinaria. Il Consiglio ha accolto favorevolmente la Nuova Proposta e ha già iniziato i lavori in prima lettura<sup>114</sup>. Al contrario, sin dal primo scambio di opinioni in seno al Parlamento, alcune criticità sono emerse. Infatti, pur affermando di riprendere in gran parte i risultati delle negoziazioni avvenute nel corso della procedura legislativa precedente<sup>115</sup>, alcune posizioni sostenute dal Parlamento, che il Consiglio aveva accettato nel 2011, non sono state introdotte nella Nuova Proposta, generando dure reazioni da parte dei componenti dell'assemblea<sup>116</sup>.

Le elezioni europee, tenutesi nel maggio 2014, hanno provocato inevitabili ritardi nello svolgimento dei lavori delle Commissioni parlamentari investite del dossier<sup>117</sup>. È da notare, a questo proposito, che la sostituzione dei membri del Parlamento europeo, ai quali nulla impediva di assumere posizioni diverse dai loro predecessori, non pare aver avuto effetti significativi sul contenuto delle obiezioni che il Parlamento solleva nei confronti della Nuova Proposta.

Lo stato di avanzamento dei lavori ad oggi (marzo 2015, ndr) vede la pubblicazione della relazione sulla proposta legislativa, adottata il 1 dicembre 2012 dalla Commissione parlamentare per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare, dalla quale emergono i principali punti di disaccordo tra le istituzioni. In attesa della votazione dell'assemblea plenaria in prima lettura, appare interes-

sante analizzare il contenuto della Nuova Proposta anche alla luce della suddetta relazione, per individuare gli aspetti più controversi della riforma.

## 5.1 - Il contenuto della Nuova Proposta

La Commissione ha dichiarato esplicitamente che le disposizioni della Nuova Proposta si fondano "sull'accordo d'insieme ottenuto all'esito della conciliazione"<sup>118</sup>.

Effettivamente, la disciplina proposta contiene tutti gli elementi principali della Proposta del 2008, come modificati e chiariti mediante gli emendamenti del Parlamento. Tuttavia, alcune differenze emergono da un'analisi più approfondita.

## 5.2 - La controversa questione della definizione

Avendo come obiettivo fondamentale il chiarimento della nozione di novel food, la Nuova Proposta della Commissione presenta una definizione aperta di "nuovo prodotto alimentare".

Essa, infatti, si compone di una definizione generale, per la quale il criterio fondamentale rimane il consumo successivo al 15 maggio 1997, e di categorie specifiche<sup>119</sup>. Tuttavia, la lista di categorie di alimenti ha valore esemplificativo e non si propone di rappresentare un elenco completo di ciò che ricade nell'ambito di applicazione del regolamento<sup>120</sup>.

Sin dal primo scambio di opinioni in seno al Parlamento europeo, la questione della definizione è apparsa ancora molto controversa.

(<sup>113</sup>) Proposta di Direttiva del Consiglio relativa all'immissione sul mercato di prodotti alimentari ottenuti da cloni animali, COM(2013) 893 def, 18/12/2013 ; Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla clonazione di animali delle specie bovina, suina, ovina, caprina ed equina allevati e fatti riprodurre a fini agricoli, COM/2013/0892 def.

(<sup>114</sup>) Intervista ad un funzionario europeo (DG SANCO).

(<sup>115</sup>) T. Borg, Press room statement on Cloning and Novel Food, 18 dicembre 2013: [http://ec.europa.eu/food/food/biotechnology/novelfood/documents/cloning\\_statement\\_tonio\\_borg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/food/food/biotechnology/novelfood/documents/cloning_statement_tonio_borg_en.pdf).

(<sup>116</sup>) Commissione per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare, Primo scambio di opinioni in materia di nuovi prodotti alimentari, 19 marzo 2014: video della riunione disponibile su <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/fr/committees/video>.

(<sup>117</sup>) Si tratta, in particolare, della Commissione parlamentare per il commercio internazionale, la Commissione parlamentare per l'agricoltura e lo sviluppo rurale e la Commissione parlamentare per l'ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare, responsabile della relazione all'assemblea plenaria (relatore: J. Nicholson).

(<sup>118</sup>) Relazione della Commissione allegato alla Nuova Proposta, pag. 3.

(<sup>119</sup>) Art. 2 comma 2, lett. a).

(<sup>120</sup>) K. Verzijden, *New Proposal for Novel Foods Regulation*, in *Food Health Legal*, 10 gennaio 2014: <http://foodhealthlegal.com/?p=371> (ultima consultazione: 02/04/2014).

Ad avviso sia del Comitato economico e sociale<sup>121</sup> sia delle Commissioni parlamentari che si sono espresse sul punto<sup>122</sup>, una definizione siffatta appare troppo vaga e contraria alla necessità di certezza del diritto tanto invocata dagli esperti del settore e dagli operatori economici. Sulla scorta di queste considerazioni, il relatore parlamentare ha quindi proposto la reintroduzione delle categorie in forma aggiornata<sup>123</sup>. La definizione correntemente sul tavolo delle discussioni prevede dunque un elenco di dieci categorie, delle quali meritano menzione, per la loro novità rispetto ai testi del 1997 e del 2008, in particolare “i prodotti alimentari ottenuti da animali clonati o dalla loro progenie”, “i prodotti alimentari contenenti, costituiti o ottenuti da colture cellulari o tissutali” e, sorprendentemente, “i prodotti alimentari costituiti, isolati o prodotti a partire da animali o loro parti, tra cui gli animali interi, compresi gli insetti”<sup>124</sup>.

Inoltre, in confronto al testo precedente, una definizione di “nanomateriale ingegnerizzato” non è più prevista. Infatti, la Nuova Proposta rinvia alla definizione contenuta nel regolamento n. 1169/2011 che ha regolato specificatamente l’etichettatura di questa categoria di prodotti. Tuttavia, il dibattito su questa definizione è lungi dall’essere concluso: il Parlamento ha recentemente rigettato la proposta di atto delegato della Commissione mirante a chiarire la definizione di “nanomateriale ingegnerizzato”, considerandola contraria alle disposizioni del regolamento n. 1169/2011<sup>125</sup>. Inoltre, nel corso del dibattito

parlamentare in materia di novel foods è emerso che gli esponenti del Parlamento europeo non ritengono opportuno utilizzare la definizione data dal regolamento n. 1169/2011 in materia di etichettatura anche in materia di valutazione dei rischi. Pertanto, nella relazione parlamentare è stata inserita una definizione ad hoc<sup>126</sup>. Sul punto, inoltre, si segnala che il Parlamento ha ribadito la propria posizione del 2008 chiedendo che non possano essere commercializzati prodotti alimentari che richiedono specifici metodi di valutazione dei rischi, come i nanomateriali, finché questi metodi non siano elaborati dall’EFSA<sup>127</sup>.

Infine, la Nuova Proposta dà una risposta esplicita a due critiche sollevate dalla dottrina in merito all’applicazione retroattiva del regime. Da una parte, per quanto concerne gli Stati divenuti membri dell’Unione dopo l’entrata in vigore del Regolamento, la definizione stabilisce che il 15 maggio 1997 rimane il criterio per stabilire la novità dell’alimento sull’insieme del territorio dell’Unione “a prescindere dalla data di adesione all’Unione dei vari Stati membri.”<sup>128</sup> Dall’altra, l’applicazione retroattiva ai prodotti immessi nel mercato dopo il 15 maggio 1997 ed ora inclusi nell’ambito d’applicazione della disciplina è oggetto di una disposizione transitoria ad hoc.

L’art. 29 prevede, infatti, che essi possono restare nel mercato, ma devono ottenere un’autorizzazione della Commissione nel termine di 24 mesi dall’entrata in vigore del regolamento.

(<sup>121</sup>) Comitato economico e sociale europeo, Parere sulla Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai nuovi prodotti alimentari del 18 dicembre 2013; Proposta di Direttiva del Consiglio relativa all’immissione sul mercato di prodotti alimentari ottenuti da cloni animali; Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla clonazione di animali delle specie bovina, suina, ovina, caprina ed equina allevati e fatti riprodurre a fini agricoli, 30 aprile 2014.

(<sup>122</sup>) Commissione parlamentare per il commercio internazionale, Parere sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sui nuovi prodotti alimentari, 17 novembre 2014, p. 3; Commissione parlamentare per l’agricoltura e lo sviluppo rurale, 10 novembre 2014, p. 3; <http://www.europarl.europa.eu> (ultima consultazione: il 10/02/2015).

(<sup>123</sup>) Commissione parlamentare per l’ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare, Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai nuovi prodotti alimentari, 1 dicembre 2014, p. 79, disponibile su <http://www.europarl.europa.eu> (ultima consultazione: il 10/02/2015). V. in particolare, la definizione contenuta nell’emendamento n. 46 all’art. 2 della Nuova Proposta.

(<sup>124</sup>) K. Verzijden, *Novel Foods continued*, in *Food Health Legal*, 9 gennaio 2015.

(<sup>125</sup>) Risoluzione del Parlamento europeo del 12 marzo 2014 sul regolamento delegato della Commissione del 12 dicembre 2013, che modifica il regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, per quanto concerne la definizione di “nanomateriali ingegnerizzati”.

(<sup>126</sup>) Relazione sulla proposta di regolamento, emendamento n. 46, loc. cit.

(<sup>127</sup>) Commissione parlamentare per l’ambiente, la sanità pubblica e la sicurezza alimentare, Riassunto della Relazione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai nuovi prodotti alimentari, 2 dicembre 2014.

(<sup>128</sup>) Art. 2 comma 2, lett. a).

## 5.3 - La centralizzazione della procedura

L'elemento più innovativo della Nuova Proposta, così come nel 2008, è la centralizzazione della procedura di autorizzazione che, al fine di garantire più sicurezza e efficienza sul mercato, è affidata alla Commissione e, per la valutazione scientifica, all'EFSA.

Tale riforma è avvertita sempre più come necessaria da parte degli operatori economici in considerazione delle inefficienze del vecchio regime e della recente tendenza restrittiva di alcune autorità nazionali, anche a causa della riduzione delle risorse economiche necessarie per gestire i dossier relativi ai nuovi prodotti alimentari<sup>129</sup>.

Nel nuovo testo, al posto del rinvio alla procedura uniforme, i dettagli della procedura di autorizzazione sono precisati e i termini sono fissati in maniera tale che l'intera procedura non superi i 18 mesi. Tuttavia, non vi è alcuna garanzia sul rispetto dei suddetti termini poiché la Commissione ha la facoltà di prolungarli, se necessario, ex art. 21<sup>130</sup>.

Per questo, il Parlamento intende introdurre emendamenti volti a precisare i termini per la trasmissione delle informazioni tra gli attori della procedura (Commissione, EFSA e Stati membri) e limitare la facoltà di proroga della Commissione<sup>131</sup>. Sul tema, comunque, si teme che, come già accaduto nell'applicazione del regolamento n° 1924/2006, l'EFSA non riesca a stare al passo con il numero elevato di richieste e si determinino, di conseguenza, lungaggini nella procedura<sup>132</sup>.

Per quanto concerne la forma dell'autorizzazione, la decisione individuale è sostituita dall'inclusione nella lista europea, con valore erga omnes. Questa lista, come auspicato dal Comitato economico e

sociale<sup>133</sup>, comprenderà i prodotti alimentari tradizionali provenienti da Paesi terzi, autorizzati mediante la procedura speciale proposta già nel 2008<sup>134</sup>.

Tuttavia, la nuova forma di autorizzazione generica costituisce un rischio per le imprese che abbiano fatto grandi investimenti in ricerca e sviluppo per la creazione dei novel foods o vogliano collaborare con istituti di ricerca o università<sup>135</sup>, ed è per questo che la Nuova Proposta introduce una maggiore protezione per i dati e le prove scientifiche dei richiedenti. In primo luogo, l'art. 22 garantisce la confidenzialità di alcune informazioni contenute nella domanda al fine di proteggere la posizione concorrenziale del richiedente<sup>136</sup>.

In secondo luogo, la Commissione ha voluto, senza creare un nuovo diritto di proprietà intellettuale, dare una sorta di priorità alle imprese che hanno investito nella ricerca e nell'innovazione nel settore agroalimentare. Il Capitolo V della proposta è quindi dedicato alla protezione dei dati scientifici, i quali per cinque anni non potranno essere utilizzati a favore di un'altra domanda<sup>137</sup>.

Il suddetto termine quinquennale è stato allungato di due anni dal Parlamento europeo in modo da coordinarlo all'analogo regime previsto dal regolamento n° 1924/2006. Tuttavia, secondo alcune formazioni politiche, il regime di confidenzialità e protezione dei dati pare sacrificare eccessivamente il diritto di trasparenza e d'informazione dei consumatori in favore degli interessi dell'industria europea. Da questo punto di vista, dovrebbe essere stabilito un migliore equilibrio tra il sostegno all'innovazione e la protezione dei consumatori.

Inoltre, queste disposizioni pongono dei problemi in relazione alle domande di immissione nel mercato già formulate, in assenza di misure transitorie ade-

(<sup>129</sup>) V. A. Harrison-Dunn, UK FSA closes door on novel food applications as austerity bites, in [www.nutraingredients.com](http://www.nutraingredients.com), (ultima consultazione: 19/04/2014).

(<sup>130</sup>) K. Verzijden, *Novel Foods continued*, loc. cit.

(<sup>131</sup>) Relazione sulla proposta di regolamento, loc. cit., emendamento n. 82.

(<sup>132</sup>) M. Friant-Perrot, *Les nouveaux aliments*, loc. cit., pag. 107.

(<sup>133</sup>) Comitato economico e sociale europeo, Parere sulla «Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo ai nuovi prodotti alimentari»

(<sup>134</sup>) Articoli 13-19 della Nuova Proposta.

(<sup>135</sup>) Relazione sulla proposta di regolamento, loc. cit., p. 80.

(<sup>136</sup>) V. L. G. Vaqué, *UE: ¿Cuándo se adoptará una nueva regulación de los Novel Foods?*, in *q. Riv.*, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it) n. 2-2014, p. 11.

(<sup>137</sup>) Art. 24.



guate<sup>138</sup>.

Infine, ai sensi della Nuova Proposta, i nuovi prodotti alimentari saranno soggetti alle disposizioni generali in materia di etichettatura e, se necessario, la Commissione potrà imporre delle esigenze di etichettatura specifica al richiedente<sup>139</sup>. In applicazione del regolamento n. 178/2002, poi, ciascuno Stato membro potrà sospendere o vietare temporaneamente la commercializzazione di un nuovo prodotto se vi siano dei rischi per la salute dei consumatori<sup>140</sup>.

#### 5.4 - L'esclusione della questione della clonazione animale

Conformemente alle raccomandazioni del Parlamento e del Consiglio, la questione della clonazione animale è stata trattata separatamente dalla Commissione, in due proposte di direttiva. Essa ha dunque svolto una valutazione d'impatto ad hoc e ha scelto la forma della direttiva al fine di dare flessibilità e adattabilità rispetto alle discipline nazionali esistenti<sup>141</sup>.

La prima proposta contiene un divieto di utilizzo della clonazione di determinati animali a fini agricoli (specie bovina, suina, ovina, caprina ed equina) e delle importazioni nell'Unione europea degli animali clonati. La seconda proposta, invece, prevede un divieto sulla commercializzazione degli alimenti derivati da animali clonati. Questi divieti sono provvisori, in quanto la Commissione è tenuta a riesaminare il loro fondamento, sulla base dell'evoluzione della scienza e dell'opinione pubblica, dopo cinque anni<sup>142</sup>. Alcune deroghe sono previste a favore della ricerca, della conservazione di specie rare o minac-

ciate, la produzione di medicinali e dispositivi medici, di manifestazioni sportive e culturali<sup>143</sup>. Tuttavia, per delle ragioni puramente economiche, nessuna disposizione verte sul problema dell'etichettatura degli alimenti derivanti dai cloni, dai loro discendenti e dalla loro progenie.<sup>144</sup> Il Parlamento ha già mostrato il suo malcontento su questo punto<sup>145</sup> e l'approvazione del testo si preannuncia estremamente complessa.

Questa situazione può avere delle ripercussioni sull'adozione del regolamento relativo ai nuovi prodotti alimentari poiché i cloni rimangono nel suo ambito d'applicazione fino all'entrata in vigore del regime specifico<sup>146</sup>. Una lacuna legislativa può dunque presentarsi nel caso di mancata approvazione delle direttive ed è dunque opportuno che vengano adottate misure transitorie per questa eventualità<sup>147</sup>.

#### 5.5 - Altre questioni di dibattito nella Nuova Proposta

Vi sono ulteriori temi controversi che emergono dall'analisi dei documenti della procedura legislativa in corso. Innanzitutto, le considerazioni in materia di benessere animale, ambiente o il principio di precauzione non sono menzionate né il GEE riveste alcun ruolo nella procedura proposta. Se, dato che la clonazione animale sarà esclusa dall'ambito d'applicazione, le preoccupazioni sugli aspetti etici non sono più pressanti, nulla giustifica il silenzio sulle questioni ambientali.

In secondo luogo, il ruolo delle autorità nazionali è in questione. Benché la centralizzazione sia auspicabile, le autorità nazionali sono depositarie di

<sup>(138)</sup> Primo scambio di opinioni, loc. cit.

<sup>(139)</sup> Commissione europea, Press memo: Commission Tables Proposals on Animal Cloning and Novel Food, 18 dicembre 2013, punto 20.

<sup>(140)</sup> Ibid., punto 24. Si precisa che questa facoltà è stata ora introdotta più esplicitamente nel testo dalla Relazione sulla proposta della Commissione parlamentare responsabile nell'emendamento n. 76.

<sup>(141)</sup> Ibid., punto 13.

<sup>(142)</sup> Art. 5, Proposta di Direttiva del Consiglio relativa all'immissione sul mercato di prodotti alimentari ottenuti da cloni animali.

<sup>(143)</sup> Art. 2, Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla clonazione di animali delle specie bovina, suina, ovina, caprina ed equina allevati e fatti riprodurre a fini agricoli, loc.cit.

<sup>(144)</sup> Commissione europea, Press memo, loc. cit., punto 14.

<sup>(145)</sup> V. inter alia, Relazione sulla proposta di regolamento, emendamento n. 37, loc. cit.

<sup>(146)</sup> Art. 1, comma 2, lett. c) Nuova Proposta.

<sup>(147)</sup> Primo scambio di opinioni, loc. cit.

conoscenze ed esperienze significative. Un sistema di scambio di informazioni e di collaborazione potrebbe dunque essere introdotto nella regolamentazione dei nuovi alimenti<sup>148</sup>.

Infine, la questione più spinosa concerne i poteri della Commissione. Secondo il testo della Nuova Proposta, la Commissione può adottare degli atti di esecuzione per (i) decidere se un alimento particolare rientra nella definizione di novel food<sup>149</sup>; (ii) definire una procedura per la raccolta di informazioni sul consumo umano precedente al 15 maggio 1997<sup>150</sup>; e (iii) aggiornare la lista dell'Unione<sup>151</sup>. Queste disposizioni non rispecchiano il compromesso raggiunto nella conciliazione. Pertanto, il Parlamento ha manifestato la ferma volontà di sostituire le disposizioni relative ad atti di esecuzione ex art. 291 TFUE con il conferimento di una delega di poteri alla Commissione europea ai sensi dell'art. 290 TFUE<sup>152</sup>. Stanti le divergenze nella disciplina degli artt. 290 e 291 TFUE, che conferiscono al Parlamento un diverso margine di controllo sull'operato della Commissione, il proseguimento della procedura legislativa porterà con ogni probabilità ad un dibattito molto interessante sui rapporti di potere tra le istituzioni europee. Del resto, ciò si inserisce nella problematica orizzontale della distinzione degli ambiti di applicazione tra le due categorie di atti europei, che non ha ancora trovato una pacifica soluzione<sup>153</sup>. La Nuova Proposta è, dunque, suscettibile di divenire il banco di prova per definire questa questione fondamentale e chiarire l'uso di questi strumenti nella pratica decisionale.

## 6.- Conclusioni

L'analisi della regolamentazione europea in materia di novel foods ha permesso di mettere in luce le

dinamiche e gli interessi in gioco in quest'ambito. Nel Regolamento n. 258/97, il legislatore comunitario aveva stabilito un certo equilibrio tra la libera circolazione dei nuovi prodotti alimentari e la protezione dei consumatori, alla luce del principio di precauzione. In questo modo, fino al 2013, circa 150 domande sono state sottoposte alle autorità nazionali e 70 nuovi alimenti hanno ricevuto l'autorizzazione ad essere commercializzati nel mercato europeo<sup>154</sup>. Tuttavia, l'applicazione del Regolamento ha mostrato numerose criticità, tanto da rendere progressivamente inevitabile una riforma del sistema. La ricerca di un nuovo equilibrio si è rivelata assai complessa a causa delle problematiche emerse nel corso della procedura legislativa, dovute in parte a questioni assolutamente nuove, poiché legate all'imprevedibile sviluppo della scienza e della tecnologia, ed in parte alla necessità di tener conto di norme e politiche parallele. A questo riguardo, la riforma deve tenere conto del contesto internazionale, e in particolare delle regole in materia di libera circolazione delle merci stabilite dall'OMC. Tuttavia, la protezione dei consumatori europei non può confliggere con altre politiche dell'Unione europea, come la protezione del benessere animale e dell'ambiente. Nella riforma della disciplina dei novel foods, il legislatore è dunque chiamato a coniugare tutti questi interessi in maniera coerente ed efficace al fine di proteggere i consumatori e favorire la competitività nel mercato interno. Nel tentativo di riforma del 2008, le istituzioni europee non sono giunte a trovare un accordo soddisfacente su alcuni punti fondamentali della proposta. Infatti, il Consiglio e il Parlamento si sono fortemente scontrati, in particolare sulla questione della clonazione animale. Oggi, le istituzioni hanno di fronte una nuova occasione per giungere al risultato atteso, ma le prime fasi della procedura legislativa

<sup>(148)</sup> Ibid.

<sup>(149)</sup> Art. 3 Nuova Proposta.

<sup>(150)</sup> Art. 4 Nuova Proposta.

<sup>(151)</sup> Art. 5 Nuova Proposta. V. K. Verzijden, *New Proposal for Novel Foods Regulation*, loc. cit.

<sup>(152)</sup> Relazione sulla proposta di regolamento, loc. cit., passim.

<sup>(153)</sup> Primo scambio di opinioni, loc. cit. Sull'argomento si rinvia, inter alia, a L. Costato, *La comitologia dopo Lisbona*, in *Rivista di diritto agrario* 2010, p. 128-140; L. Costato, *Poteri delegati e poteri di esecuzione della Commissione UE: dalla PAC al TFUE*, in *q. Riv.*, [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it) n.1-2010, p. 1-13.

<sup>(154)</sup> Commissione europea, Press memo, loc. cit., punto 16.

hanno mostrato che un'adozione in prima lettura, come auspicato dalla Commissione, non è affatto scontata. Si preannuncia, dunque, un dibattito serrato nella speranza che, nel rispetto delle obbligazioni derivanti dai Trattati e del dialogo inter-istituzionale, una disciplina capace di far fronte alle future sfide del settore agroalimentare possa vedere la luce.

## **ABSTRACT**

*Regulation n. 258/97 of the European Parliament and the Council sets out the legal framework for the marketing of novel foods, i.e. foods which do not pertain to the traditional food habits of European citizens. Aiming at granting a high level of consumer protection and the functioning of the internal market, the Regulation provides a system of authorisation for the marketing of novel foods. However, the application of these rules highlights the critical issues of*

*the system, such as the ambiguities of the notions, the slowness of the procedures and the tensions with the WTO legal order. These problems, together with the development of the modern technologies, determine the need for a reform.*

*In 2008, the European Commission presented a proposal for a regulation which meant to clarify the definition of novel food, to centralise the system of authorisation and to reform the rules for foods imported from third countries. However, during the legislative procedure, the Parliament and the Council stood opposite on key issues of the proposal, in particular on cloning. Therefore, the procedure failed during the conciliation procedure at the third reading.*

*Later, in 2013, the Commission presented a new proposal, isolating the issue of animal cloning from the novel food regulation. Although it is mainly based on the common positions in the conciliation procedure, this proposal may create new tensions between the institutions, in the light of the dynamics and the problems.*

## Etichettatura di prossimità e filiere corte: uno sguardo comparato

Matteo Ferrari

### 1.- Introduzione

Studi recenti hanno evidenziato il forte richiamo che riferimenti alla provenienza locale degli alimenti sono in grado di esercitare sui consumatori. Si tratta di un fenomeno che trova riscontro su entrambe le sponde dell'Atlantico. Uno studio europeo del 2013 riporta il crescente *appeal* che tale indicazione ha per i consumatori europei complessivamente considerati, nonostante le differenze che esistono tra sud e nord Europa<sup>1</sup>. Similmente, un report del Department of Agriculture statunitense del 2015 testimonia la forte presa che forme di etichettatura da filiera corta hanno sui consumatori del nuovo mondo<sup>2</sup>. Anche il Canada non rappresenta un'eccezione rispetto al quadro fin qui delineato: per il 42.5% dei canadesi il consumo di cibo locale è estremamente importante<sup>3</sup>. Non desta quindi sorpresa che l'offerta si stia adeguando in misura significativa alla domanda di prodotti locali.

Le ragioni che spingono i consumatori europei e nordamericani ad acquistare prodotti locali sono varie<sup>4</sup>. In primo luogo vi sono esigenze legate alla sicurezza e qualità degli alimenti: i prodotti locali sono infatti percepiti come più sicuri e, soprattutto, di qualità superiore rispetto agli altri prodotti. Con riferimento a quest'ultimo profilo, dalle interviste compiute emerge come un fattore centrale sia rap-

presentato dalla freschezza degli alimenti, che si presume maggiore nel caso di prodotti di origine prossima. In secondo luogo vi sono ragioni connesse alla tutela dell'ambiente: la vicinanza alla fonte di produzione dell'alimento dovrebbe garantire un minor impatto sull'ecosistema. Ancora, i consumatori dichiarano di acquistare alimenti locali per dare supporto all'economia locale e per ottenere un prezzo più vantaggioso: in quest'ultimo caso, l'assenza di una serie di intermediari permetterebbe di vendere il prodotto ad un prezzo inferiore rispetto a quello possibile in una filiera lunga. Va da sé che non si tratta di ragioni esclusive: il consumatore può comperare un prodotto locale per una o più delle motivazioni indicate, attribuendo una pluralità di significati alla sua scelta di acquisto.

Un ulteriore aspetto preliminare di interesse per la nostra analisi riguarda la tipologia di prodotti più interessati a forme di etichettatura "locale". In particolare si tratta di prodotti ortofrutticoli freschi e, anche se in misura minore, di carni e prodotti lattiero-caseari<sup>5</sup>. Prodotti, quindi, sia che richiedono processi di trasformazione differenti, sia che implicano tecniche di conservazione e gradi di deperibilità diversi.

Gli elementi indicati sono di grande rilievo non solo dal punto di vista economico, ma anche da quello giuridico. Ci si può, infatti, legittimamente interrogare su quali siano gli strumenti più efficaci che l'ordinamento mette a disposizione per valorizzare gli alimenti locali, incentivandone la produzione e distribuzione; nonché se le diverse tipologie di prodotto implicino esigenze di tutela diverse. I temi giuridici interessati dalle dinamiche di mercato evocate sono molteplici: dalle regole che presiedono alla sicurezza dei prodotti agroalimentari locali<sup>6</sup> ai rapporti tra

(<sup>1</sup>) M. Kneafsey et al., *Short Food Supply Chains and Local Food Systems in the EU. A State of Play of their Socio-Economic Characteristics*, Joint Research Centre Scientific and Policy Reports, European Commission, 2013, 35 ss.

(<sup>2</sup>) S.A. Low et al., *Trends in U.S. Local and Regional Food Systems*, Ap-068, USDA Economic Research Service, 2015, 1 ss.

(<sup>3</sup>) J. Edge, *Cultivating Opportunities. Canada's Growing Appetite for Local Food*, Conference Board of Canada, 2013, 16.

(<sup>4</sup>) Kneafsey et al., *Short Food Supply*, cit., 36 ss.; Edge, *Cultivating Opportunities*, cit., 16 ss.; Low et al., *Trends in U.S. Local*, cit., 30 ss.

(<sup>5</sup>) Kneafsey et al., *Short Food Supply*, cit., 47; Low et al., *Trends in U.S. Local*, cit., 12, dove i prodotti ortofrutticoli risultano i più venduti in termini di volume d'affari.

(<sup>6</sup>) G. Strambi, *I farmers markets e la normativa sull'igiene degli alimenti*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2008, 3, 8; per alcune considerazioni sulla situazione negli Stati Uniti N.R. Johnson, A.B. Endres, *Small Producers, Big Hurdles: Barriers Facing Producers of "Local Foods"*, in 33 *Hamline Journal of Public Law and Policy* 49 (2011); D. Braaten, M. Coit, *Legal Issues in Local Food Systems*, in 15 *Drake Journal of Agricultural Law* 9 (2010), 18.



agricoltura biologica e filiera corta<sup>7</sup>, passando per gli interventi di regolazione pubblica della vendita diretta<sup>8</sup> e dei mercati contadini<sup>9</sup>, solo per fare alcuni esempi. In questo contesto si è scelto di concentrare l'attenzione su un aspetto specifico, vale a dire l'etichettatura come "locale" di prodotti a filiera corta. In altri termini, a quali condizioni è possibile apporre su un prodotto l'indicazione *locale*? Prima di provare a fornire una risposta a tale quesito è opportuno premettere due chiarimenti. In primo luogo è bene esplicitare la distinzione tra vendita diretta e filiera alimentare corta: le due espressioni alludono infatti a fenomeni parzialmente diversi. Con la prima si intende "la vendita effettuata direttamente dal produttore al consumatore, senza l'intervento di intermediari dal lato della vendita"; con la seconda, invece, si intendono "le vendite effettuate da un agricoltore ad un consumatore tramite un numero ridotto di intermediari"<sup>10</sup>. Ora, è solo con riferimento alla filiera alimentare corta che si pone un problema reale di utilizzo del termine locale in etichetta; viceversa, nel caso della vendita diretta tra consumatore e produttore si instaura un rapporto non mediato, in cui il primo si reca presso il luogo di produzione o entra comunque in contatto diretto con il produttore. In altri termini, non serve qui assicurare il consumatore tramite un'indicazione in eti-

chetta che lo renda edotto del carattere locale dell'alimento, in quanto si tratta di una informazione che può ragionevolmente trovare da sé. Facendo leva su tale considerazione, nel contributo si tralasceranno riferimenti alla vendita diretta. Il secondo chiarimento riguarda il metodo di analisi impiegato. Come già evidenziato, la valorizzazione del carattere locale delle produzioni agroalimentari rappresenta un fenomeno comune ad aree geografiche anche distanti tra loro: non sorprende quindi che ordinamenti diversi si siano trovati a dover affrontare il medesimo problema giuridico, cioè le condizioni di utilizzo del termine locale in etichetta. Ciò ha portato a condurre un'indagine che ponga in esponente il dato comparatistico, raffrontando le soluzioni che esperienze giuridiche diverse hanno fornito alla medesima questione<sup>11</sup>.

## 2.- La nozione di prodotto locale

Il primo aspetto che merita attenzione riguarda la definizione di cosa si debba intendere per prodotto locale. La riflessione di partenza comune alle tre esperienze considerate è che non esiste una definizione univoca del termine *locale*, alla luce dell'ovvia considerazione per cui soggetti diversi attribuiscono significati diversi all'aggettivo in parola.<sup>12</sup> Ciò nono-

(<sup>7</sup>) A. Tommasini, *Produzioni biologiche e filiera corta in funzione di un'alimentazione sostenibile*, in *Rivista di diritto agrario*, 2014, I, 33; E. Cristiani, *La filiera corta in agricoltura biologica*, in *q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it)* n. 3-2008, p.15.

(<sup>8</sup>) F. Albisinni, *La vendita diretta dei prodotti agricoli*, in L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (a cura di) *Trattato di diritto agrario*, Utet, Torino, I, 263; M.R. Alabrese, *La vendita diretta dei prodotti agricoli*, in *Rivista di diritto alimentare*, 2008, 3, 3; S. Masini, *I mercati (mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta)*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2007, 289; A. Germanò, *Commento all'art. 4 D. Lg. 228/2001*, in *Rivista di diritto agrario*, 2002, 275. Con riferimento all'esperienza statunitense A. Condra, *Cottage Food Laws in the United States*, Report, Harvard Food Law and Policy Clinic (2013); M. Shirley, *Food Ordinances: Encouraging Eating Local*, in *37 William and Mary Environmental Law and Policy Review* 511 (2013).

(<sup>9</sup>) E. Sirsi, *I mercati contadini tra teoria e prassi*, in *q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it)* n.3-2008, p. 2; A. Rossi, G. Brunori, F. Guidi, *I mercati contadini: un'esperienza di innovazione di fronte ai dilemmi della crescita*, in *q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it)* n.3-2008, p. 21. Con riferimento all'esperienza USA D. Viti, *L'esperienza dei Farmers' markets negli USA tra food security e food safety*, in *q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it)* n. 4-2008, p. 43.

(<sup>10</sup>) Entrambe le definizioni sono contenute nella Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'opportunità di istituire un regime di etichettatura relativo all'agricoltura locale e alla vendita diretta, COM(2013) 866, 6 dicembre 2013, 4. Si noti come nel caso della vendita diretta si faccia riferimento al produttore, mentre per le filiere alimentari corte all'agricoltore. Nel proseguo del documento non viene evidenziata la ragione di questa differenziazione terminologica, che d'altra parte non trova riscontro nei testi inglese, tedesco, spagnolo e francese della Relazione, dove si utilizza unicamente il termine agricoltore. Si può quindi ragionevolmente ritenere che la distinzione tra produttore e agricoltore presente nella versione italiana sia un errore in cui si è incappati in sede di traduzione.

(<sup>11</sup>) Si tratta, in altri termini, di quello che i cultori del diritto comparato chiamano *metodo funzionalista*, in cui il problema rappresenta il punto di partenza che permette il raffronto tra le soluzioni approntate nei diversi ordinamenti considerati.

(<sup>12</sup>) S. Martinez et al., *Local Food Systems. Concepts, Impacts, and Issues*, USDA Economic Research Report, 97, 2010, iii; Relazione della Commissione COM(2013) 866, cit., 4-5; Edge, *Cultivating Opportunities*, cit., 6.

stante, una lettura più attenta permette di cogliere alcune differenze. L'approccio europeo può essere riassunto nello slogan: *let the consumer decide!* Infatti, la relazione della Commissione del 2013 ritiene che, "tenendo conto delle svariate interpretazioni dell'espressione 'zona locale', una definizione a livello dell'UE sembrerebbe arbitraria. Sostanzialmente è il consumatore a decidere se un prodotto provenga o meno da una 'zona locale'<sup>13</sup>. Nell'ordinamento statunitense troviamo invece una definizione di *local*, anche se tale definizione è contenuta in una legge che non ha quale scopo quello di disciplinare forme di etichettatura di prossimità, bensì di offrire una definizione utile per poter accedere a programmi pubblici di credito<sup>14</sup>. In base a tale disposizione, un prodotto agroalimentare può essere considerato *locally produced* se viene venduto entro un raggio di quattrocento miglia dal luogo di produzione oppure entro i confini dello stato in cui è stato prodotto<sup>15</sup>. Infine, l'esperienza canadese è quella che ha cercato di offrire una definizione più precisa di quando si possano inserire in etichetta *local food claims*. La *Canadian Food Inspection Agency*, l'ente federale canadese che ha competenze anche in materia di controllo delle etichette dei prodotti alimentari, ha pubblicato nel 2014 una *Interim Policy* in base alla quale un prodotto può essere etichettato come *local* se è stato prodotto nella Provincia o Territorio in cui è venduto, oppure se è venduto entro un raggio di cinquanta chilometri dai confini della Provincia o Territorio in cui è stato prodotto<sup>16</sup>. Per quanto arbitrarie e ampie possano apparire<sup>17</sup>, le definizioni apprestate dai regolatori statunitense e canadese rappresentano un primo tentativo di porre rimedio ad una situazione che costituisce fonte di confusione. L'Unione euro-

pea ha preferito mantenere un atteggiamento più cauto sul piano definitorio, concentrandosi maggiormente sul tipo di strumenti che i produttori possono utilizzare per comunicare al mercato la provenienza locale dei propri prodotti, come si vedrà nella sezione seguente.

### 3.- *Gli strumenti di tutela*

Mentre negli Stati Uniti e Canada il tentativo si è concentrato fin da subito sulla regolamentazione dei *voluntary claims* che possono essere inseriti in etichetta per rendere edotti i consumatori del carattere di prossimità dei prodotti venduti, il panorama europeo è caratterizzato da una maggiore complessità, senza che si sia peraltro ancora imboccato un preciso percorso normativo. Questo non deve stupire: la ricca disciplina offerta dalla legislazione comunitaria non solo in materia di etichettatura, ma anche di regimi di qualità permette di delineare strategie regolative diverse. Non è un caso che la relazione della Commissione del 2013 ipotizzi due possibili soluzioni. La prima consiste nella possibilità di creare un regime di etichettatura specifico, che: a) sia facoltativo per i produttori; b) eviti procedure di certificazione ed accreditamento; c) fornisca chiari criteri di ammissibilità<sup>18</sup>. Su questo ultimo punto il documento non offre ulteriori indicazioni: si tratta tuttavia di un punto essenziale per riempire di contenuti un regime che altrimenti rimarrebbe privo di effettività, anche alla luce della scelta europea di non offrire alcuna definizione (quantomeno per ora) di cosa si debba intendere per locale. Ciò che la Commissione aggiunge è che il regime di etichettatura dovrebbe essere integrato con misure di sostegno che supportino i produttori nell'individuare

<sup>(13)</sup> Relazione della Commissione COM(2013) 866, *cit.*, 5.

<sup>(14)</sup> B. Rose, *Locally Grown Food: Examining the Ambiguity of the Term 'Local' in Food Marketing*, in 9 *Journal of Food Law & Policy* 135 (2013).

<sup>(15)</sup> Food, Conservation, and Energy Act, 2008, sez. 6015. Si veda Rose, *Locally Grown*, *cit.* Per una disamina delle iniziative intraprese dalla presidenza Obama per fornire supporto a forme di agricoltura locale si veda S.J. Morath, *The Farmer in Chief: Obama's Local Food Legacy*, in 93 *Oregon Law Review* 91 (2014).

<sup>(16)</sup> La Policy è visualizzabile al seguente indirizzo: <http://www.inspection.gc.ca/food/labelling/food-labelling-for-industry/origin/local-food-claims/eng/1368135927256/1368136146333>.

<sup>(17)</sup> Ad es. con riferimento all'esperienza statunitense, Rose, *Locally Grown*, *cit.*, 141, pone in evidenza come la definizione contenuta nella legislazione del 2008 non sia in linea con le aspettative dei consumatori, che normalmente riferiscono il termine *local* ad un ambito territoriale più circoscritto rispetto a quello delineato dal legislatore federale.

<sup>(18)</sup> Relazione della Commissione COM(2013) 866, *cit.*, 10.

ed implementare strumenti di vendita alternativi<sup>19</sup>.

La seconda proposta avanzata dalla Commissione riguarda la creazione di una indicazione facoltativa di qualità. Come noto, il reg. 1151/2012 prevede la possibilità di istituire regimi di indicazioni facoltative di qualità tramite le quali “agevolare la comunicazione, da parte dei produttori, nel mercato interno delle caratteristiche o proprietà dei prodotti agricoli che conferiscono a questi ultimi valore aggiunto”<sup>20</sup>. Si tratta di una proposta che si spiega anche in ragione del fatto che proprio il reg. 1151/2012, all’art. 55, aveva previsto che la Commissione dovesse elaborare una relazione “sull’opportunità di istituire un nuovo regime di etichettatura relativo all’agricoltura locale e alla vendita diretta”. Già quindi la disposizione del 2012 sembrava prefigurare la possibilità di ricondurre forme di etichettatura di prossimità all’interno dei regimi di qualità. La Commissione precisa in minima parte il possibile contenuto di questa nuova indicazione facoltativa di qualità<sup>21</sup>: dovrebbe consistere solo in un testo, e non in un logo o simbolo; dovrebbe inoltre contemplare le modalità tramite cui regolare la compresenza dell’indicazione comunitaria con eventuali regimi di etichettatura nazionali o locali, pubblici o privati. Qualche indicazione ulteriore, seppur di carattere generale, può essere tratta dall’art. 29, par. 1 del reg. 1151/2012, il quale specifica i criteri che le indicazioni facoltative devono soddisfare. In primo luogo l’indicazione si deve riferire ad una caratteristica di una o più categorie di prodotti; inoltre, tale indicazione deve conferire valore al prodotto rispetto a prodotti simili; infine, l’indicazione deve avere una dimensione europea. Quest’ultimo riferimento si ricollega evidentemente al delicato rapporto tra indicazione facoltativa di qualità e principio di libera circolazione delle merci. Ciò che il legislatore comunitario vuole evitare è che, per il tramite di un’indicazione di qua-

lità, si introducano forme surrettizie di valorizzazione dei prodotti ancorate alla loro provenienza geografica e riservate solo ad alcuni operatori operanti nelle zone geografiche evocate. Per la Commissione risulta invece decisivo che lo strumento di valorizzazione sia accessibile a tutti gli operatori comunitari, a prescindere dalla loro zona di appartenenza<sup>22</sup>: di qui il riferimento alla dimensione comunitaria, quasi a voler rimarcare la necessità che l’indicazione sia utilizzabile da tutti i produttori europei. Trasversale, poi, rispetto alla distinzione tra etichettatura e indicazioni (facoltative) di qualità il limite generale per cui le informazioni fornite non devono essere false o decettive e, in ogni caso, devono evitare di creare rischi di confusione a danno dei consumatori.

Come si accennava, la situazione è molto meno frastagliata nel nuovo mondo, dove l’indicazione locale viene ricondotta univocamente all’interno della disciplina dell’etichettatura. D’altro canto oltreoceano difetta una cornice regolativa in materia di qualità analoga a quella prevista in Europa dal reg. 1151/2012, per cui si potrebbe dire che mancano prima di tutto principi e concetti che permettano di ricondurre l’espressione *local* nell’alveo della nozione di qualità. Va poi ulteriormente notato come la possibilità di comunicare al mercato informazioni circa le caratteristiche dei propri prodotti costituisca, quantomeno negli Stati Uniti, un diritto costituzionale, particolarmente forte, che rientra nel più ampio genus del c.d. *free speech*. Tale diritto può essere limitato solo se, nel campo specifico dell’etichettatura, agevola la diffusione di informazioni *false* o *misleading*, per cui diviene mezzo per trarre in inganno i consumatori e per competere in modo sleale con i concorrenti. Ciò precisato, con riferimento specifico all’etichettatura di prossimità, dobbiamo differenziare la nostra analisi in ragione del-

<sup>(19)</sup> Id. 11.

<sup>(20)</sup> Art. 27, Regolamento (UE) 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari.

<sup>(21)</sup> In aggiunta, la Commissione specifica alcuni dei vantaggi che si avrebbero creando un’indicazione facoltativa di qualità: oneri amministrativi, finanziari e di controllo limitati; protezione contro usi impropri e frodi; possibilità di utilizzare meccanismi comunitari di sostegno, specie nell’ambito degli interventi di sviluppo rurale.

<sup>(22)</sup> In tal senso I. Canfora, *Quando la Corte costituzionale è più realista del re. Sugli ostacoli alla libera circolazione delle merci derivanti da leggi regionali che valorizzano i prodotti locali*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, II, 32, 40. Si veda anche F. Albisinni, *Continuiamo a farci del male: la Corte costituzionale e il Made in Lazio*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell’ambiente*, 2012, 526, 533; A. Germanò, *Le indicazioni in etichetta (e la loro natura) e i segni degli alimenti*, in *Riv. dir. agr.* 2012, I, 207, 251 ss.

l'ordinamento, canadese o statunitense, preso in considerazione. In Canada esistono delle *policy guidelines* che non solo offrono una definizione di *local*, come già indicato, ma che ulteriormente specificano le condizioni di utilizzo, prevedendo che l'uso del *claim* sia volontario, stabilendo che tale uso non debba violare le disposizioni contenute nel *Food and Drugs Act*, con particolare riferimento al divieto di etichettare in modo falso o fuorviante un alimento e, infine, incoraggiando il produttore ad aggiungere *qualifiers* all'indicazione *local*, quali in particolare il nome della città da cui l'alimento proviene.

Negli Stati Uniti, invece, non esiste alcuna disposizione federale che regoli in modo specifico l'etichettatura di prossimità; anche la definizione di *locally produced* non riguarda direttamente il tema dell'etichettatura, bensì le politiche di supporto economico, come prima ricordato. Ciò non ha tuttavia significato che i singoli Stati non abbiano provato ad introdurre disposizioni idonee a colmare la lacuna a livello federale. È questo il caso del Vermont, che ha inserito nella propria legislazione una disposizione, ricompresa nella sezione dedicata al commercio e alla tutela dei consumatori, in base alla quale termini quali *local*, *locally grown* o simili possono essere utilizzati per prodotti che trovano la propria origine nello stato del Vermont o, nel caso in cui la loro origine si collochi fuori dai confini del Vermont, entro trenta miglia dal luogo in cui sono venduti<sup>23</sup>. Con riferimento a quest'ultima ipotesi, la norma aggiunge che la limitazione al raggio di trenta miglia non si applica nel caso in cui il termine *local* sia impiegato unitamente ad un'indicazione geografica specifica,

tanto che consista in un nome di una località (es.: *local to New England*) quanto in una precisa distanza geografica (es.: *local-within 100 miles*)<sup>24</sup>.

#### 4.- Considerazioni conclusive

L'analisi fin qui condotta evidenzia alcuni aspetti problematici. Il primo è rappresentato dai controlli: il carattere locale di un alimento è infatti un attributo che gli economisti definirebbero *credence*, cioè una qualità la cui presenza il consumatore non è in grado di valutare in modo autonomo neppure dopo l'atto di consumo<sup>25</sup>. Nel caso di attributi *credence*, il grado di fiducia che il consumatore deve riporre nell'informazione che gli viene fornita è massimo: come può infatti comprendere se la mela che sta gustando è veramente di provenienza locale come gli è stato detto? Il consumatore si fiderà dell'informazione fornitagli proporzionalmente al grado di verifica cui tale informazione è soggetta. Ma verificare le informazioni importa dei costi; e proprio nei costi si annida il secondo aspetto problematico. La comunicazione della Commissione esclude, ad esempio, il ricorso a sistemi di certificazione ed accreditamento nel caso di etichettatura di prossimità<sup>26</sup>; mentre per quanto riguarda l'indicazione facoltativa di qualità, non prende espressamente posizione sul punto, nonostante richiami i modesti oneri, anche sul piano dei controlli, che tali indicazioni comportano, quasi a voler indicare che anche in questo caso non si ricorrerà a forme di certificazione<sup>27</sup>. D'altro canto anche Stati Uniti e Canada non condizionano la possibilità di utilizzare il termi-

<sup>(23)</sup> 9 Vermont Statutes 2465a. Anche altri Stati federati hanno fornito definizioni di cosa intendere per *local*: si veda ad esempio il caso dell'Illinois, riportato in M. Galey, A.B. Endres, *Locating the Boundaries of Sustainable Agriculture*, in 17 *NEXUS Journal of Law and Public Policy* 3 (2012), 26 ss. Per un'analisi dei diversi livelli regolativi, statali e municipali, che negli USA possono concorrere a definire le politiche in materia di agricoltura locale, N. Hamilton, *Putting a Face on our Food: How State and Local Food Policies Can Promote the New Agriculture*, in 7 *Drake Journal of Agricultural Law* 407 (2002).

<sup>(24)</sup> La norma specifica che l'indicazione geografica deve essere accurata e che deve essere riportata con i medesimi caratteri e prominenza del termine *local*.

<sup>(25)</sup> P. Nelson, *Information and consumer behaviour*, in 78 *Journal of Political Economy* 311 (1970); M. Darby, E. Karni, *Free competition and the optimal amount of fraud*, in 16 *Journal of Law and Economics* 67 (1973); A. Wolinsky, *Competition in markets for credence goods*, in 151 *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 117 (1995).

<sup>(26)</sup> Sulla relazione tra attributi *credence* e certificazioni B. Roe, I. Sheldon, *Credence good labelling: the efficiency and distributional implications of several policy approaches*, in 89 *American Journal of Agricultural Economics* 1020 (2007), 1023; G. Jahn, M. Schramm, A. Spiller, *The reliability of certification: quality labels as a consumer policy tool*, in 28 *Journal of Consumer Policy* 53 (2005).

<sup>(27)</sup> È opportuno richiamare al riguardo anche l'art. 34 del reg. 1151/2012, che impone agli Stati membri di procedere "a controlli in base a un'analisi del rischio per garantire che siano rispettate le prescrizioni" in materia di indicazioni facoltative di qualità.



ne *local* alla presenza di una certificazione. Il bilanciamento tra la necessità di garantire al consumatore la veridicità delle informazioni fornite e l'esigenza degli operatori di contenere i costi, specie a fronte del tipo di produttori, piccoli o piccolissimi, che potrebbero più beneficiare dell'etichettatura di prosimità, rappresenta un elemento di riflessione particolarmente delicato. Potrebbe essere interessante al riguardo sperimentare forme di certificazione collettiva, in cui il processo certificativo (e i relativi costi) interessa non il singolo operatore, ma un gruppo di produttori che collaborano, in forma diversa, assieme<sup>28</sup>. Il terzo profilo problematico consiste nella definizione di cosa si debba intendere con l'aggettivo *locale*. Qui assistiamo ad una divisione tra le due sponde dell'Atlantico: nonostante le limitazioni che ogni definizione reca con sé, è apprezzabile che Stati Uniti e Canada abbiano quantomeno provato a definire le condizioni di uso del termine *local*. La decisione europea di astenersi da qualsivoglia definizione è invece una scelta giocoforza temporanea: se si vuole proseguire sulla strada del-

l'istituzione di un regime di etichettatura per l'agricoltura locale, a prescindere dalla forma giuridica che tale regime assumerà, si dovrà necessariamente confrontarsi con l'individuazione dei criteri di ammissibilità e, conseguentemente, con la definizione di cosa si debba intendere per *locale*.

## ABSTRACT

*The paper aims at analysing what the term "local" means and under which conditions such a claim can be used in the labelling of food products. Taking into consideration the solutions envisaged in Europe, USA and Canada, the article highlights the problems arising in defining the word local, the different tools which can be implemented to regulate it and the open issues still to be confronted, revolving around the costs and controls that a "local" labelling scheme implies.*

□

<sup>(28)</sup> Si veda ad esempio l'iniziativa di certificazione di gruppo promossa da GlobalGAP per quanto riguarda la produzione primaria: [http://www.globalgap.org/export/sites/default/.content/galleries/documents/130315\\_gg\\_gr\\_part\\_ii\\_v4\\_0-en.pdf](http://www.globalgap.org/export/sites/default/.content/galleries/documents/130315_gg_gr_part_ii_v4_0-en.pdf); si veda altresì M. Will, *GlobalGAP smallholder group certification*, in B. van der Meulen (ed.), *Private Food Law*, Wageningen Academic Publishers, Wageningen, 2011, 203.

## Commenti

### Il principio di precauzione e la responsabilità delle imprese nella filiera alimentare

Giovanni Vaccaro

#### 1.- *La fattispecie*

La sentenza del 10 luglio 2014 n. 15824 pronunciata dalla Corte di Cassazione rappresenta un elemento di dissonanza rispetto alla tradizionale impostazione ermeneutica seguita dalla letteratura giuridica e dalla giurisprudenza che sostiene l'inesistenza, in capo alla società acquirente di un bene rivelatosi difettoso, del dovere di analizzare fattori di rischio di specifica pertinenza della società alienante per ottenere, da quest'ultima, l'integrale risarcimento del danno subito.

La pronuncia ha, in particolare, riguardato la fornitura tra due società di un ingente quantitativo di peperoncino rosso rivelatosi alterato da colorante cancerogeno (sudan 1). La stipula e l'esecuzione del contratto era avvenuta in un periodo antecedente alla decisione 2003/460/CE del 20 giugno 2003 con cui la Commissione delle Comunità europee, a seguito della procedura d'allarme rapido attivata dalla Francia<sup>1</sup>, aveva, da un lato, disposto che le partite di peperoncino rosso importate nella Comunità e destinate al consumo umano fossero accompagnate da una relazione analitica presentata dall'importatore o dall'operatore del settore alimentare interessato da cui risultasse che non vi fosse il colorante nocivo (sudan 1, 2, 3 e 4) e, dall'altro lato, imposto agli Stati di effettuare campionamenti e analisi sui peperoncini e i prodotti derivati in fase di importazione o già presenti sul mercato.

Il peperoncino alterato, consegnato anteriormente

all'instaurazione della predetta procedura d'allarme, era stato utilizzato dall'acquirente per realizzare altri prodotti alimentari. Alcuni di questi prodotti venivano sottoposti a sequestro dalle Autorità competenti impegnate nel contrasto alla diffusione di coloranti dannosi inseriti nel peperoncino rosso; altri, diffusi nel mercato italiano, francese e britannico, venivano invece ritirati dalla stessa società.

Alla luce delle prefate circostanze che avevano arrecato un grave pregiudizio alla società acquirente del peperoncino nocivo, quest'ultima decideva di agire in giudizio avverso l'alienante al fine di ottenere il risarcimento del danno subito, pari a circa tre milioni di euro.

La venditrice e la società di assicurazione resistevano a questa richiesta sostenendo che la nocività del peperoncino non poteva essere conosciuta per l'inesistenza, all'epoca dei fatti, di una metodologia scientifica idonea alla rilevazione di tracce di sudan 1 negli alimenti. In subordine, reclamavano il concorso colposo di responsabilità al fine di ottenere una diminuzione del risarcimento asserendo che, in ogni caso, laddove nel giudizio si fosse appurata la possibilità di accertare la nocività del prodotto, anche l'acquirente sarebbe stato tenuto ad accorgersi, con l'ordinaria diligenza, della dannosità del bene acquistato in modo da evitare una parte del danno.

#### 2.- *Il dovere del venditore di esaminare l'assenza di elementi nocivi anomali*

La prima questione di ordine logico che i giudici di nomofilachia hanno dovuto affrontare per decidere sulla fondatezza della domanda di risarcimento del danno è stata la verifica dell'esistenza o meno di una metodologia adeguata a riscontrare la nocività del peperoncino venduto.

Il venditore è, infatti, tenuto, ai sensi dell'art. 1494 c.c., al risarcimento del danno laddove non fornisca

(<sup>1</sup>) I controlli antisofisticazione erano stati avviati dopo il 9 maggio 2003, data in cui la Francia aveva notificato, attraverso il sistema d'allarme rapido per gli alimenti, la presenza nei peperoncini rossi di provenienza indiana del colorante cancerogeno sudan n.1, 2, 3 e 4.

la prova di avere attuato un idoneo comportamento teso a verificare la qualità della merce venduta e ad appurare l'assenza di vizi (al di là delle tutele accordate attraverso la riduzione del prezzo o la risoluzione del contratto che costituiscono i cosiddetti rimedi edilizi<sup>2</sup>). Il criterio d'imputazione che governa il risarcimento del danno derivante dal vizio della res alienata è, quindi, fondato sulla presunzione di colpa<sup>3</sup>. Ciò implica che è addossato all'alienante l'onere di provare l'assenza della colpa.

L'impossibilità, all'epoca dei fatti, di riscontrare la dannosità del colorante adoperato nel peperoncino avrebbe, dunque, potuto determinare l'esclusione della responsabilità risarcitoria del venditore ex art. 1494 c.c. per l'inesistenza della possibilità di un comportamento alternativo lecito. In quest'ottica la società convenuta sosteneva che, in quel periodo, nessuno ricercasse la presenza nel peperoncino del sudan 1 (normalmente utilizzato nell'industria delle vernici, per i lucidi per le scarpe, per candele, per gli oli minerali e in altri settori, comunque diversi da quello alimentare) e asseriva, inoltre, che non esistessero ancora dei procedimenti di analisi consacrati in un disciplinare, sicché nei confronti di coloro che commerciavano il peperoncino non poteva essere richiesto di verificare, sotto tale profilo, la commestibilità del prodotto. La presenza del colorante in questione non costitutiva, quindi, secondo la società venditrice, un rischio potenziale prevedibile e, pertanto, non poteva essere statuita la responsabilità per colpa a carico del venditore, il quale non era in condizione di prevedere l'evento e adottare le opportune cautele volte a impedirlo.

La Cassazione, facendo proprie le motivazioni espresse dalla Corte d'Appello, ha, tuttavia, rigettato l'argomentazione proposta dalla società venditrice ritenendo che le analisi fossero tecnicamente possibili, doverose e quindi esigibili in presenza da un lato di percentuali di contaminazione così alte da rendere non particolarmente difficile l'individuazione nel prodotto di sostanze estranee alla composizione

del peperoncino, dall'altro dell'ipotizzabilità di un'aggiunta di colorante per l'esaltazione della caratteristica organolettica cromatica. Secondo i giudici, per l'individuazione della contaminazione di alimenti da parte di inquinanti non codificati la diligenza professionale richiede, infatti, di affiancare alle analisi mirate di *routine* (da svolgersi con metodiche accreditate) anche ulteriori analisi di controllo volte a escludere la presenza di massicce contaminazioni e sofisticazioni alimentari identificabili.

E' stato ritenuto che se oltre agli elementi che normalmente sono presenti nel prodotto vengono rinvenuti componenti estranei, le analisi devono essere anche mirate a identificare il componente ignoto, tanto più in una vicenda nella quale le percentuali di contaminazione risultavano così alte da rendere non particolarmente difficile l'individuazione del componente il cui potenziale tossico era, comunque, già ben noto.

### 3.- Il concorso di responsabilità per i danni derivanti dai vizi della cosa acquistata all'interno dei rapporti tra imprese

La società convenuta in giudizio aveva impugnato la sentenza di risarcimento del danno resa dai giudici di merito sostenendo, altresì, che la Corte d'appello non avesse adeguatamente valutato il mancato assolvimento, da parte della società acquirente, del dovere di evitare parte del danno concernente i costi di produzione, di distribuzione, di ritiro del prodotto e di lesione dell'immagine.

Il motivo d'impugnazione sottoposto all'attenzione della Suprema Corte concerneva, in particolare, la rilevanza dell'art. 1227 cod. civ. in ordine al mancato svolgimento di analisi idonee a evidenziare il vizio occulto del bene all'interno di una compravendita perfezionata tra società. La *querelle* riguardava, pertanto, la presenza di un dovere giuridico, in capo all'acquirente, di svolgere analisi e controlli che

(<sup>2</sup>) L'espressione "azioni edilizie" deriva, etimologicamente, dall'opera degli *aediles curules* che attribuirono all'acquirente un'*actio redhibitoria* e un'*actio quanti minoris*, per la vendita degli schiavi (D. 21,1,1,1) e di animali (D. 21,1,38). Le clausole edittali (*edicta* nel senso più ristretto), attraverso il commento di Ulpiano, furono riprodotte nel Digesto, cfr. V. Arangio Ruiz, *La compravendita in diritto romano*, II, Napoli, 1954, p. 361 ss.

(<sup>3</sup>) A. Luminoso, *La compravendita*, Torino, 2009, 292; G. D'amico, *La compravendita*, in *Tratt. di dir. civ. del Cons. Naz. del Notariato*, dir. da P. Perlingieri, Napoli, 2013, 472.

competevano all'alienante. Tematica che, inevitabilmente, si riversava sulla possibilità del compratore di ottenere il risarcimento per l'intero danno subito nonostante il mancato rinnovo dei suddetti controlli. Benché il quesito da risolvere fosse quindi diverso rispetto alla tutela del consumatore, la Suprema Corte accogliendo il motivo di impugnazione si è ispirata alla protezione dell'utente finale. I giudici di nomofilachia hanno, infatti, ritenuto che l'art. 1227 cod. civ. e il dovere di precauzione implicino che anche l'acquirente abbia un onere di diligenza che gli imponga di eseguire, a sua volta, controlli a campione volti a escludere la presenza dell'additivo adulterante nel peperoncino prima del suo impiego nel prodotto finale. Questo dovere sussiste nel settore alimentare<sup>4</sup> giacché la circolazione di prodotti sicuri e sani costituisce un aspetto fondamentale che contribuisce in maniera significativa alla salute e al benessere dei consumatori. Secondo la Cassazione il principio di precauzione determina, infatti, che l'operatore professionale abbia l'obbligo di adottare le misure proporzionate in funzione delle caratteristiche del prodotto e della sua destinazione al consumo umano verificando mediante controlli a campione, prima di impiegare lo stesso quale ingrediente nella preparazione di un alimento finale, che il componente acquistato risponda ai requisiti di sicurezza previsti e non contenga additivi vietati e pericolosi. L'ordinaria diligenza diviene, per l'acquirente professionale di beni alimentari, parametrata anche alla stregua del principio di precauzione. I giudici di nomofilachia hanno, infatti, statuito che nonostante l'alienante avesse l'obbligo di riscontrare la presenza del colorante nocivo, anche all'acquirente dovesse essere ascritto lo stesso obbligo in ragione della correlazione degli artt. 1494 e 1227 del cod. civ. con il dovere di precauzione che impregna l'intera filiera commerciale nel settore alimentare. Il dovere di proteggere la salute dell'utente finale rappresenta, in quest'ottica, un obbligo di prima-

ria importanza nel settore alimentare suscettibile di giustificare un'implementazione dei costi di produzione scaturenti dall'obbligo di reiterare alcuni controlli a campione.

La peculiarità di questa decisione si riscontra, pertanto, nel fatto che la giurisprudenza colora il rapporto giuridico scaturente da una vendita di beni alimentari intercorsa tra società con il principio di precauzione. Principio di precauzione che è inserito<sup>5</sup> nell'art. 7 del Regolamento (CE) del 28 gennaio 2002, n. 178 ma a proposito di un differente aspetto, consistente nell'attribuzione all'Autorità del potere di adottare le misure provvisorie di gestione di un rischio, necessarie per garantire un livello elevato di tutela della salute nel settore alimentare<sup>6</sup>.

Non è, quindi, rinvenibile nel settore alimentare una disposizione sul principio di precauzione che riempia i rapporti negoziali, diversamente da quanto è stato previsto dal *conditor legum* in altri settori del diritto dei privati<sup>7</sup>, come per la protezione della salute del lavoratore ai sensi dell'art. 2087 del codice civile. La generale regola della diligenza nell'esecuzione del rapporto obbligatorio tutela, poi, solamente il destinatario della prestazione dovuta.

La particolarità della decisione *de qua* è, dunque, quella di avere riscontrato l'esistenza del dovere di reiterazione di analisi sul prodotto acquistato in forza del principio di precauzione che, in ordine ai rapporti giuridici tra i privati operanti nel settore alimentare, è stato desunto con un'operazione ermeneutica effettuata dai giudici di nomofilachia che, tuttavia, presenta contorni sfumati. Non sarebbe, infatti, stato sufficiente ai giudici di Cassazione richiamare solamente l'art. 1227 c.c. per statuire la diminuzione del risarcimento del danno. Occorreva anche individuare il fondamento giuridico della duplicazione dell'obbligo di effettuare queste analisi a tutela di terzi. Il dovere di diligenza non è, infatti, idoneo a fondare l'obbligo di ripetizione di analisi cui sia tenuta la società venditrice. La diligenza del

(<sup>4</sup>) G. Nicolini, *Danni da prodotti agroalimentari difettosi*, Milano, 2006; M. Mazzo, *La responsabilità del produttore agricolo*, Milano, 2007.

(<sup>5</sup>) L'espressione "principio di precauzione" trova un esplicito precedente nel diritto internazionale nel principio n. 15 della Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo del 1992. L'articolo 191 TFUE ha, inoltre, consacrato il principio di precauzione riguardo alla politica in materia ambientale dell'Unione europea.

(<sup>6</sup>) M. Sollini, *Il principio di precauzione nella disciplina comunitaria della sicurezza alimentare*, Milano, 2006.

(<sup>7</sup>) E. del Prato, *Il principio di precauzione nel diritto privato: spunti*, in *Rass. dir. civ.*, 2009, 637; ID, *Precauzione e obbligazione*, in *Riv. del dir. comm. e delle obblig.*, 2012, 1.



buon padre di famiglia non implica un dovere di ricercare, mediante accertamenti complessi, i difetti occulti che attengono al rischio d'impresa dell'alienante.

L'acquirente del peperoncino, peraltro, non solo aveva adoperato i beni conformemente alla loro naturale destinazione ma aveva anche, in ossequio al dovere di diligenza, richiesto idonee assicurazioni circa l'assenza del colorante nocivo posteriormente all'instaurazione della procedura d'allarme. Garanzie che le erano state fornite dall'alienante.

L'esistenza del dovere dell'acquirente di svolgere analisi per la verifica della qualità del bene è stata, pertanto, ricostruita attraverso la compenetrazione del principio di precauzione negli artt. 1227 e 1494 del codice civile. Questo principio viene, tuttavia, applicato dalla Cassazione ai rapporti negoziali tra privati, in ordine ai quali non sussiste una specifica disposizione. Il sistema di precauzione introdotto dall'art. 7 del Reg. 178/2002 sembra, infatti, applicarsi, alla luce del tenore letterale della disposizione *de qua* e dell'impianto in cui la stessa è inserita, solamente a carico dell'Autorità. Un maggiore sforzo argomentativo al riguardo, sarebbe, certamente, stato utile per inquadrare, in chiave sistematica, il fondamento, la portata e i limiti di questo principio. Il punto critico della sentenza è, quindi, rinvenibile nella mancata precisazione dell'ambito di applicazione e dei confini del principio di precauzione a proposito dei rapporti intercorrenti tra privati operanti nel settore alimentare.

In ordine all'individuazione del suo fondamento occorre rimarcare che questo principio non è posto a salvaguardia della controparte (come avviene nel contratto di lavoro) ma a protezione di interessi giuridicamente rilevanti facenti capo a una platea innumerevole e indeterminata di soggetti. I doveri che ne derivano non possono essere qualificati come obbligazioni in senso tecnico ma come obblighi giu-

ridici. Il fondamento giuridico di questi obblighi nei rapporti tra privati non è, pertanto, identificabile nell'esistenza di un contatto sociale qualificato<sup>8</sup> e ciò anche in ragione del fatto che per l'insorgenza del dovere di analizzare il bene non è necessaria, in ragione della stringente funzione preventiva assoluta, nessuna tipologia di contatto qualificato con l'utilizzatore finale. Gli utenti finali sono protetti a monte in ragione delle peculiarità che presenta il mercato alimentare, settore in cui si riscontra l'esigenza di evitare la diffusione di beni potenzialmente dannosi per i consumatori finali. Appare, quindi, più corretto individuare il fondamento del principio di precauzione all'interno dei rapporti che costituiscono la filiera agro-alimentare, attraverso un'interpretazione sistematica<sup>9</sup> delle disposizioni nazionali e sovranazionali che regolano il settore alimentare. Il principio *de quo* è, infatti, oramai divenuto ontologicamente immanente alle innumerevoli norme che disciplinano il settore alimentare, si pensi alle diverse disposizioni dedicate all'etichettatura e alla tracciabilità del prodotto o al nuovo sistema dei controlli con affidamento di compiti pubblicistici a organismi di matrice privatistica. Aspetti che autoresponsabilizzano gli operatori privati in un'ottica marcatamente preventiva.

In assenza di un appiglio legislativo il generale principio di precauzione operante nei rapporti tra privati rimane, tuttavia, di natura metagiuridica<sup>10</sup> e i suoi corollari piuttosto vacui. Percezione che non è certamente smentita da questa decisione.

La Cassazione non si sofferma, infatti, su quali tipologie di obblighi sorgano e a quali soggetti operanti nella filiera agro-alimentare siano ascrivibili (ai soggetti che lavorino quei beni per creare un nuovo prodotto, al grossista, al venditore al dettaglio oppure a tutti gli operatori professionali congiuntamente). Non precisa se il dovere *de quo* operi all'interno del contratto di vendita di beni alimentari perfezionato

(<sup>8</sup>) Cass. civ. sez. unite, 27 giugno 2002, n. 9346 "osta alla configurabilità di una responsabilità extracontrattuale il rilievo che tra precettore ed allievo si instaura pur sempre, per contatto sociale, un rapporto giuridico, nell'ambito del quale il precettore assume, nel quadro del complessivo obbligo di istruire ed educare, anche uno specifico obbligo di protezione e di vigilanza, onde evitare che l'allievo si procuri da solo un danno alla persona".

(<sup>9</sup>) F. Albisinni, *La sicurezza alimentare veicolo di innovazione istituzionale*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it* n.4-2009, p. 1.

(<sup>10</sup>) P. Borghi, *Il rischio alimentare e il principio di precauzione*, in *Il diritto agroalimentare*, fa parte di *Tratt. di dir. agrario*, a cura di Costato, Germanò, Rook Basile, III, Torino, 2011, 53. L. Costato, *Principi e requisiti generali della legislazione alimentare*, in *Il diritto agroalimentare*, fa parte di *Tratt. di dir. agrario*, a cura di Costato, Germanò, Rook Basile, III, Torino, 2011, 32.

tra società operanti nella filiera agro-alimentare mediante la qualificazione di questa peculiare tipologia di vendita come contratto avente anche effetti protettivi verso i terzi<sup>11</sup>. Ricostruzione che, peraltro, sarebbe censurabile in ragione del fatto che gli utenti possono esercitare solamente l'azione di responsabilità del produttore nei confronti del fabbricante del bene finito che non rivesta la qualifica di rivenditore al dettaglio, azione che rientra nell'alveo della responsabilità aquiliana. Non chiarisce se, viceversa, il contratto di vendita di prodotti alimentari possa essere considerato quale fatto che determini in capo a colui che voglia distribuire i beni acquistati il dovere di compiere altre analisi a campione. Se si tratti, invece, di un obbligo che ricorra quando, accanto all'acquisto del bene e alla sua univoca destinazione al pubblico, occorra anche un minimo di lavorazione del prodotto acquistato e da commercializzare. La vaghezza argomentativa dei giudici di nomofilachia non permette neanche di comprendere se questo principio forgiato dalla giurisprudenza in ordine ai rapporti negoziali tra privati nel settore alimentare possa avere un eco anche in altri settori commerciali.

La tutela preventiva del consumatore finale implica, ad ogni modo, un'interferenza tra i contratti perfezionati all'interno della filiera commerciale e il principio di precauzione. Il principio di precauzione ha, infatti, un'accentuata valenza preventiva rispetto alle ordinarie esigenze di protezione che richiedono l'elemento dell'attualità del bisogno di tutela del

soggetto. Questo aspetto ha, nel caso in esame, comportato che ad avvantaggiarsi del suddetto principio, preordinato alla tutela della persona fisica, sia stata, invece, la società venditrice del peperoncino nocivo. L'aver gravato la società che abbia adoperato il bene acquistato di un obbligo di analisi comporta infatti che, per garantire l'effettività di questi doveri, l'incremento dei danni derivanti dalla loro violazione debba ritenersi insuscettibile di traslazione all'alienante.

## ABSTRACT

*The application to case law of the principle of precaution to horizontal relationships between companies operating within the food supply chain determines a remodelling of the traditional affirmation according to which the purchaser of an object which is found to be defective is not held to carry out any further check on the res in order to obtain full indemnity for the damages deriving from the hidden flaws in the object. However, there is no explicit reference in legislation to the principle of precaution, in respect of the links between the companies of the food supply chain. Its basis can be found, in the relations between companies, by a systematic interpretation of the national and supranational provisions which discipline the sector.*

□

## LA SENTENZA DELLA CORTE DI CASSAZIONE

Corte Suprema di Cassazione, Sez. II civile, 10 luglio 2014 n. 15824; Pres. Bucciante, est. Giusti, PM Russo, - RSA Sun Insurance Office Ltd (avv. Iannaccione, Rescigno) c. Soc. F.Ili Saclà (avv. Rossi, Aloisio), Soc. New Food Industry (avv. Forte, Albanese), Zucrich Insurance plc (avv. Sanzo)

*Nel settore alimentare, dove la circolazione di merce sicura e sana contribuisce in maniera significativa alla "salute e al benessere dei consumatori, l'acquirente di un alimento, operatore professionale e produttore (mediante l'utilizzazione del componente comperato) della sostanza finale destinata al consumo umano, ha l'obbligo - riconducibile al dovere di diligenza, previsto dal secondo comma dell'art. 1227 cod. civ., cui il creditore è tenuto per evitare l'aggravamento del danno indotto dal comporta-*

<sup>(11)</sup> C. Castronovo, *Obblighi di protezione*, in *Enc. giuridica*, XXIV, Roma, 1990; G. Varanese, *Il contratto con effetti protettivi per i terzi*, Napoli, 2004.

*mento inadempiente del debitore - di attenersi al principio di precauzione e di adottare misure proporzionate in funzione delle caratteristiche del prodotto e della sua destinazione, verificando, attraverso controlli di genuinità a campione, prima di ulteriormente impiegarlo quale parte o ingrediente nella preparazione di un alimento poi distribuito su scala industriale, che il componente acquistato risponda ai requisiti di sicurezza previsti e non contenga additivi vietati e pericolosi, senza poter fare esclusivo affidamento sull'osservanza da parte del rivenditore dell'obbligo di fornire un prodotto non adulterato né contraffatto, a meno che non abbia ricevuto, prima dell'impiego su scala industriale dell'alimento acquistato, una precisa e circostanziata garanzia"*

#### *Ritenuto in fatto*

Con atto di citazione notificato in data 8 aprile 2005 la s.p.a. Fratelli Saclà convenne in giudizio dinanzi al Tribunale di Asti la s.p.a. New Foods Industry, esponendo di essere da lungo tempo in rapporti di affari con la convenuta, dalla quale era solita acquistare spezie da utilizzare nella propria attività di produzione di alimenti su scala industriale; che, nel quadro di tale attività, nel corso degli anni 2002 e 2003, la convenuta le aveva fornito un quantitativo complessivo di Kg. 5.514 di peperoncino rosso; che la normativa italiana ed internazionale esplicitamente proibiva, nelle sostanze alimentari, l'impiego di coloranti artificiali Sudan 1, 2 e 3 e 4, in quanto classificati come sostanze cancerogene; che - poichè in data 23 maggio 2003 si era diffusa, ad opera della Francia, un'allerta alimentare riguardante la presenza, in prodotti alimentari contenenti peperoncino rosso di provenienza indiana, di colorante Sudan 1 - essa aveva chiesto alla convenuta garanzie circa l'assenza di tale componente nel peperoncino acquistato, ricevendone assicurazione che il componente non veniva utilizzato. Era però avvenuto - proseguì l'attrice - che, siccome i NAS - Nuclei antisofisticazioni e sanità di Trento avevano prelevato una confezione di olive verdi al peperoncino, prodotto dalla F.Ili Saclà, e vi avevano riscontrato la presenza del colorante in questione, da un lato essa aveva ritirato dal territorio nazionale tutte le partite di prodotto "olive verdi alle erbe aromatiche e peperoncino" e dal mercato francese e britannico i propri prodotti di provenienza New Foods, mentre l'ASL (OMISSIS) di Asti aveva provveduto al sequestro di tutti i prodotti Saclà contenenti il peperoncino New Foods.

L'attrice chiese pertanto la condanna della convenuta al risarcimento del danno, quantificandolo in Euro 2.990.510,24.

Si costituì la convenuta, resistendo. Al riguardo dedusse di avere acquistato prodotto accompagnato da regolare documentazione e che, prima dell'allerta comunitaria del giugno 2003, il Sudan 1 era del tutto sconosciuto agli operatori del settore nonchè del tutto trascurato dagli organi di controllo.

Solo a seguito di tale allerta - precisò la convenuta - l'attrice aveva chiesto garanzie sul prodotto, mentre tutti i prelievi documentati dall'attrice si riferivano a prodotti confezionati con peperoncino rosso alla medesima consegnato in data antecedente al giugno 2003, quando nessuno cercava il Sudan 1 ed il componente non era determinabile analiticamente. La convenuta precisò quindi di essere esente da responsabilità, dovendo la presenza del Sudan 1 nel proprio peperoncino ascrivere ad un fattore del tutto accidentale; chiese comunque che, in caso di accoglimento della domanda, fosse preso in considerazione soltanto il danno emergente corrispondente al valore delle forniture di peperoncino, o che il risarcimento fosse diminuito nella misura del concorso del fatto colposo nella produzione del danno. Poichè New Foods aveva chiamato in causa la propria compagnia assicurativa, si costituì in giudizio Zurich International, contestando il fondamento della domanda e la copertura assicurativa per i danni in questione e deducendo l'esistenza, per gli stessi rischi, di altra assicurazione in primo rischio, prestata da Royal & Sunalliance.

Paramenti chiamata, si costituì in giudizio Royal & Sunalliance, contestando l'operatività della garanzia assicurativa, la responsabilità esclusiva della convenuta (perchè la Saclà, utilizzando la polvere di peperoncino acquistata, aveva assunto la qualifica di produttore, con i conseguenti obblighi ed oneri), la sussistenza dei lamentati danni e la loro quantificazione.

La causa venne istruita mediante produzioni documentali, assunzione di testi ed espletamento di consulenza tecnica d'ufficio. All'esito, con sentenza in data 9 giugno 2009, il Tribunale di Asti rigettò la domanda attrice, dichiarando assorbite le questioni in tema di garanzia assicurativa e compensando le spese tra le parti.

A tal fine, il primo giudice considerò l'impossibilità per un'azienda di "tenere sotto controllo tutti i rischi" e la necessità di selezionarne alcuni, i più probabili; e poichè, fino alla allerta comunitaria del 2003, il rischio di contaminazione da Sudan 1 non era fra i più probabili, e comunque, proprio per questo, non esisteva un metodo accreditato per la rilevazione della contaminazione in parola, osservò che la convenuta non era tenuta ad effettuare indagini e controlli periodici (o su campione) mirati, sì da scoprire eventuali anomalie dei prodotti forniti, la contaminazione da Sudan 1 non potendosi considerare un evento prevedibile.

2. - Con sentenza resa pubblica mediante deposito in cancelleria il 3 maggio 2011, la Corte d'appello di Torino, in riforma dell'impugnata pronuncia, ha condannato New Foods Industry s.p.a. a rifondere a Fratelli Saclà s.p.a. i danni ad essa arrecati e per cui è causa, liquidati in Euro 2.614.424,09, oltre ad interessi legali dalla decisione al saldo; ha condannato RSA - Sun Insurance Office Ltd a tenere indenne New Foods dalla predetta condanna, fino a concorrenza dell'importo di Euro 2.446.194,55; ha assolto Zurich International s.p.a. dalle domande nei suoi confronti



proposte; ha regolato le spese processuali e quelle di c.t.u..

2.1. - Avvalendosi delle conclusioni della c.t.u. disposta in sede di gravame, la Corte d'appello ha rilevato che per stabilire se un prodotto alimentare presenti o meno adulterazioni, non è pensabile che ci si possa limitare a cercare solo adulteranti noti, con procedure di analisi codificate, ed ha affermato che la ricerca deve riguardare anche componenti non noti, tanto più che nella specie le percentuali di contaminazione erano così alte da rendere non particolarmente difficile l'individuazione del componente.

La Corte di Torino ha poi giudicato di "lampante illogicità ed erroneità" "la tesi per cui di solito non si mette colorante cancerogeno nel peperoncino, cosicché se invece c'è il venditore non ne risponde, almeno fino a quando la contaminazione non diventa frequente e tutto è talmente chiaro che il controllo è diventato routinario".

I giudici di secondo grado hanno quindi ritenuto sussistente la responsabilità dell'appellata New Foods per i danni causati all'appellante per avere venduto alla stessa un prodotto alimentare contaminato: e ciò, sia sotto il profilo contrattuale, essendosi New Foods impegnata a vendere ovviamente un prodotto utilizzabile e non dannoso per la salute del consumatore finale, sia sotto il profilo extracontrattuale, perchè la vendita di un simile prodotto contaminato costituisce un illecito penale, oltre che civile. E sussiste - hanno proseguito i giudici della Corte d'appello - la colpa del venditore: sotto il profilo contrattuale, perchè non ne ha provato l'assenza; e sotto il profilo extracontrattuale, stante l'assenza di validi e necessari controlli sul prodotto che veniva venduto.

La Corte d'appello ha escluso il concorso del fatto colposo del creditore, giacchè Saclà aveva il diritto di ottenere una fornitura regolare e non viziata, laddove New Foods, che garantiva la bontà di quanto forniva, era tenuta a verificare che quanto affermava corrispondeva a verità, non esistendo alcun obbligo dell'acquirente, nei confronti del venditore, di non fidarsi e controllare. "Saclà sarà anche in colpa, quale produttore, ma nei confronti del consumatore, al quale non interessa certo come si sia articolato il meccanismo di acquisizione del prodotto e di sua produzione".

In ordine alla quantificazione del danno, la Corte di Torino ha rilevato che le conseguenze immediate e dirette dell'inaidempimento eccedono il mero valore del peperoncino, essendo questo stato utilizzato quale componente di prodotti di ovvio, maggior valore (perchè il peperoncino ne era un mero, minimo ingrediente), che hanno dovuto essere ritirati dal mercato e distrutti, e comprendono il danno all'immagine.

Secondo la Corte territoriale, RSA - Sun Insurance deve tenere indenne, nei limiti del massimale, l'assicurata New Foods della richiesta risarcitoria della Fratelli Saclà: infatti, l'evento in questione è proprio un danneggiamento a cose (ovvero, i prodotti della Saclà) non derivante da un fattore causale estraneo, trovante il suo presupposto nel fatto del-

l'assicurato "consumatosi" con la consegna del bene difettoso, ed il danno all'immagine è una conseguenza del danneggiamento a cose.

La condanna del primo assicuratore - ha infine rilevato la Corte distrettuale - copre l'intero danno indennizzabile a termini di contratto subito da Fratelli Saclà, sicchè non è necessario esaminare altresì la domanda nei confronti di Zurich Insurance, la cui garanzia riguarda una polizza "a secondo rischio", destinata a subentrare solo nell'ipotesi di incapienza della prima assicurazione.

3. - Per la cassazione della sentenza della Corte d'appello, notificata il 7 luglio 2011, ha proposto ricorso RSA - Sun Insurance Office, con atto notificato il 13 ottobre 2011, sulla base di sette motivi.

Hanno controricorso Fratelli Saclà, New Foods Industry e Zurich Insurance.

Autonomo ricorso è stato proposto, con atto notificato il 13 ottobre 2011, da New Foods Industry, che ha articolato tre mezzi di censura.

Hanno presentato separati atti di controricorso Fratelli Saclà, RSA - Sun Insurance Office e Zurich Insurance. Quest'ultima ha interposto, a sua volta, ricorso incidentale, sulla base di tre motivi.

Anche la ricorrente in via principale RSA, ricevuta la notifica del ricorso di New Foods, ha proposto ricorso incidentale, affidato a quattro mezzi.

In prossimità dell'udienza del 1 ottobre 2013 tutte le parti hanno depositato memorie illustrative.

Disposto un rinvio della causa per l'acquisizione del fascicolo d'ufficio del giudizio di merito, in prossimità della nuova udienza, fissata per il 30 maggio 2014, hanno depositato una seconda memoria la F.Ili Saclà e Zurich Insurance.

Motivi della decisione

Motivi della decisione

1. - Va dichiarata, preliminarmente, l'inammissibilità del ricorso incidentale proposto da RSA, con atto notificato il 15 novembre 2011, a seguito del ricorso proposto da New Foods Industry. Contro la sentenza della Corte d'appello, infatti, RSA aveva già proposto autonomo ricorso per cassazione, con atto notificato il 13 ottobre 2011; e la rituale introduzione del ricorso esclude che la stessa parte, ricevuta la notificazione del ricorso di altro contendente, possa denunciare altri vizi o, come nella specie, ripetere in parte le stesse censure con un nuovo ricorso (Cass., Sez. lav., 3 giugno 1986, n. 3727; Cass., Sez. 3, 28 luglio 2005, n. 15813; Cass., Sez. 3, 21 dicembre 2011, n. 27898).

2. - Con il primo motivo del ricorso, RSA denuncia violazione dell'art. 134 cod. proc. civ., per la mancata motivazione in ordine alla necessità di disporre in appello una nuova c.t.u. avente un quesito sostanzialmente coincidente con quello della c.t.u. esperita in primo grado. Nel caso di specie - deduce la ricorrente - la Corte d'appello ha disposto la rinnovazione della c.t.u. esperita in primo grado limitandosi



ad affermare "ritenuta la necessità di disporre c.t.u. in merito al seguente quesito"; ma "ritenuta la necessità" - si sostiene - non sarebbe una motivazione, tanto più in un caso in cui non si tratta di disporre ex novo una perizia, ma di rinnovare una perizia già fatta in modo del tutto esauriente e coerente con le prove assunte.

2.1. - Il motivo è inammissibile, per un duplice ordine di considerazioni.

Innanzitutto perchè il mezzo, benchè proposto formalmente contro la sentenza, tende nella sostanza ad ottenere l'annullamento, per mancanza di motivazione, dell'ordinanza con cui il collegio della Corte d'appello ha disposto la rinnovazione della consulenza tecnica d'ufficio esperita in primo grado, senza considerare che un tale provvedimento, avendo carattere istruttorio, non è in grado di pregiudicare direttamente la decisione della causa, avuto riguardo alla possibilità di essere revocato o modificato dallo stesso giudice che ebbe ad emetterlo, al suo carattere del tutto mediato e strumentale rispetto alla successiva decisione di merito ed al fatto che in quest'ultima rimangono assorbite le violazioni di legge e gli errori eventualmente commessi in istruttoria (Cass., Sez. 2, 22 febbraio 2011, n. 2602; Cass., Sez. 3, 18 aprile 2006, n. 8932).

In secondo luogo perchè la censura non tiene conto del fatto che la necessità di disporre la rinnovazione della c.t.u. non è semplicemente affermata e declamata nell'ordinanza ammissiva della Corte d'appello, ma - come osservato dalla sentenza impugnata - rinviene una spiegazione, nello stesso provvedimento ordinatorio, per il tramite del quesito posto al c.t.u. prof. M.C., con il quale il collegio ha posto l'esigenza di approfondire, sul piano tecnico, se, in relazione all'epoca di stipula e di esecuzione del 17/1 a contratto concluso tra la F.Ili Saclà e la New Foods Industry per la vendita di prodotto alimentare "peperoncino" da parte della seconda alla prima, esistessero uno o più metodi di analisi scientificamente validi che consentissero l'individuazione, nel prodotto, di contaminazione da additivo Sudan 1. In questo senso, la necessità per la Corte d'appello di disporre di altro parere tecnico, integrativo delle proprie conoscenze, prende le mosse - implicitamente, ma chiaramente - dalle censure rivolte alla sentenza di primo grado dall'appellante F.Ili Saclà, la quale aveva dedotto l'esistenza di un metodo scientificamente valido per individuare il detto componente negli alimenti, internazionalmente riconosciuto già prima del 2003.

3. - Con il secondo motivo (violazione dell'art. 61 cod. proc. civ. e segg.) RSA denuncia l'errata impostazione scientifico - giuridica della seconda c.t.u., posta a fondamento della sentenza di secondo grado. Ad avviso della ricorrente in via principale, la c.t.u. sarebbe nella sostanza, invece che descrittiva della situazione sul piano scientifico e con riguardo alle modalità di comportamento osservate dai fornitori nel settore alla stregua dell'ordinaria diligenza professiona-

le, indicativa di standard ai quali il consulente vorrebbe commisurare l'impegno di controllo, ricerca e valutazione. L'indagine e le conclusioni del c.t.u. si presenterebbero come ispirate a concezioni e programmi di politica del diritto, in contrasto con le posizioni della giurisprudenza, tutta connotate da un atteggiamento di comprensibile equilibrio nel disegnare la materia ed i limiti del rischio di impresa e la quantità ed estensione delle condotte a cui il fornitore di una sostanza è tenuto nei confronti del produttore, ed altresì la distribuzione di rischi ed oneri tra i vari soggetti di fatto intervenuti nel processo produttivo. La Corte d'appello si sarebbe limitata a tradurre in formule giuridiche il pensiero e i dubbi del consulente tecnico, trasfondendo nella propria sentenza i vizi di cui è affetta la c.t.u..

3.1. - La censura è inammissibile.

Il controllo di legittimità compiuto dalla Corte di cassazione non consente di riesaminare e di valutare il merito della causa, ma consiste nella verifica sotto il profilo formale e della correttezza giuridica dell'esame e della valutazione compiuti dal giudice d'appello.

Da tanto deriva che nel caso in cui il giudice del merito si basi, in un giudizio di responsabilità per la fornitura di prodotto alimentare adulterato o contraffatto, sulle conclusioni del consulente tecnico d'ufficio, affinché i lamentati errori e lacune della consulenza tecnica determinino un vizio della sentenza denunciabile in cassazione è necessario che siano riscontrabili carenze o deficienze nell'analisi tecnica, o affermazioni illogiche o scientificamente errate.

Nulla di tutto questo si verifica nella specie.

La Corte d'appello ha evidenziato che, poichè le percentuali di contaminazione erano così alte da rendere possibile l'individuazione del colorante cancerogeno (una vernice rossa) nel peperoncino, la ricerca del componente era, oltre che rientrante nello stato delle conoscenze tecniche, doverosa proprio allo scopo di individuare le nuove frodi alimentari; e a tale riguardo ha aderito alle conclusioni del c.t.u. che, nella propria relazione, ha elencato, con puntuali riscontri, le tecniche, di uso ultratrentennale, prima fra tutte la spettrometria di massa come rivelatore cromatografico, impiegate per ottenere una ricerca dei contaminanti non noti, dopo avere sottolineato la possibilità di individuare contaminazioni non prevedibili e fonte di rischio per la salute pubblica, stante la presenza massiccia di componenti incogniti, approfondendo lo studio dei composti estranei alla matrice alimentare.

Ora, a fronte di tale argomentazione, che risolve la questione dibattuta traendo gli elementi di supporto dai dati tecnici offerti, nell'ambito e nei limiti del compito che può essere demandato all'ausiliario del giudice, dalla relazione del c.t.u., il motivo di ricorso - che pure denuncia violazione e falsa applicazione di norme di legge - si risolve, in realtà, nell'esposizione di un mero dissenso di merito, che si traduce in un'inammissibile critica del convincimento del giudice.

4. - Con il terzo mezzo, la ricorrente RSA denuncia violazione delle norme relative alla complessiva valutazione di tutte le prove assunte (artt. 115 e 116 cod. proc. civ.), sul rilievo che la sentenza impugnata non spiegherebbe le ragioni per le quali ha ritenuto di doversi conformare alle conclusioni cui è giunto il solo perito nominato in secondo grado, anziché alle risultanze diametralmente opposte di tutte le prove e della prima consulenza. Le prove testimoniali raccolte nel processo, la relazione di consulenza tecnica svoltasi in primo grado e l'esito di giudizi analoghi al presente sarebbero conspiranti nell'escludere ogni responsabilità nella fornitura del peperoncino per la presenza dell'additivo di cui sino all'allerta comunitaria si ignorava l'uso negli alimenti ed in relazione al quale non erano state approntate metodiche di accertamento e di contrasto.

Il quarto mezzo del medesimo ricorso lamenta contraddittoria motivazione in relazione alle ragioni per le quali debbano essere preferite le conclusioni cui è giunto il perito nominato in secondo grado rispetto a quelle formulate dal perito di primo grado. La Corte d'appello non si sarebbe confrontata con le conclusioni della perizia di primo grado, secondo cui prima del 9 maggio 2003 (data in cui la Francia ha notificato per la prima volta alla Comunità europea l'individuazione della presenza del colorante in peperoncini rossi provenienti dall'India) non esistevano conoscenze o casistiche che facessero presumere la presenza del Sudan 1 nel peperoncino, sicché, in mancanza di precedenti segnalazioni di contaminazione, il predetto colorante non era ritenuto un fattore di rischio e, di conseguenza, non era mai stato oggetto di controlli.

Con il quinto mezzo la ricorrente compagnia assicuratrice denuncia violazione degli artt. 1476, 1490 e 1494 cod. civ., nonché errata interpretazione delle norme sugli obblighi e sulla responsabilità del venditore. La Corte d'appello avrebbe fondato la propria decisione su una errata interpretazione in chiave oggettivistica della responsabilità gravante sul venditore per i vizi della cosa e non si sarebbe posta il problema della mancata conoscenza del vizio da parte del venditore e se tale mancata conoscenza fosse imputabile a colpa o meno del venditore. In particolare, la sentenza impugnata avrebbe ommesso qualunque riferimento motivazionale alla diligenza del venditore di prodotti alimentari, trascurando la metodologia HACCP (Hazard Analysis and Critical Control Points), cioè il sistema (utilizzato dalle imprese operanti nel settore alimentare ed introdotto in Europa nel 1993 con la direttiva 93/43/CEE, recepita in Italia con il D.Lgs. 26 maggio 1997, n. 155) che consente di applicare l'autocontrollo in maniera razionale e organizzata nell'industria del settore alimentare. Ad avviso della ricorrente, la sentenza della Corte d'appello avrebbe ommesso di considerare che è stato provato in modo inconfutabile che prima del giugno 2003 la presenza del Sudan rosso 1 negli alimenti e, in particolare, nel peperoncino, non costituiva un rischio potenziale né, quindi, prevedibile, non essendoci mai state segnalazioni della presenza di tale colorante negli

alimenti, posto che il Sudan rosso 1 è (ora come prima del giugno 2003) normalmente utilizzato nell'industria delle vernici, per i lucidi per le scarpe, per candele, per gli oli minerali e in altri settori comunque diversi da quello alimentare.

4.1. - Motivi in parte analoghi sono articolati nel ricorso di New Foods Industry s.p.a..

Con il primo motivo (insufficiente e contraddittoria motivazione ex art. 360 cod. proc. civ., comma 1, n. 5), New Foods censura infatti che dalle motivazioni della sentenza d'appello non si ricaverrebbero né le ragioni per cui la Corte d'appello non ha ritenuto di considerare quanto argomentato dal primo consulente tecnico d'ufficio Dott.ssa D.E. alla luce del principio logico-giuridico della pregressa conoscenza e prevedibilità dei rischi tipici del settore alimentare su cui è basata la metodologia HACCP, né conseguentemente le ragioni del dissenso dal convincimento espresso dal primo giudice sulla scorta delle citate considerazioni del c.t.u.

Dott.ssa D., tutte incentrate sulla giusta valutazione ed applicazione del suddetto principio, oltretutto sulla inesistenza, all'epoca dei fatti, di metodi scientifici validati, e quindi dimostrati idonei all'impiego, per la rilevazione di tracce di Sudan 1 negli alimenti e nel peperoncino in particolare.

Il secondo motivo del ricorso New Foods è volto a denunciare la contraddittorietà della motivazione della sentenza d'appello, la quale, nel pervenire alla conclusione circa il dovere del fornitore di cercare anche contaminanti non noti sulla base di metodologie ampiamente sperimentate, si porrebbe in contrasto con il rilievo, dello stesso consulente di secondo grado, secondo cui fino al maggio 2003 la contaminazione del peperoncino con il Sudan 1 non era prevedibile e che per questo non vi erano metodi mirati alla sua ricerca, non essendo tale colorante noto agli operatori del settore alimentare. Di qui "l'incoerenza fra il convincimento della Corte d'appello e le conclusioni rassegnate dal c.t.u. dalla stessa incaricato".

New Foods Industry, con il terzo motivo (falsa applicazione degli artt. 1494 e 2043 cod. civ., nonché contraddittoria motivazione), sostiene che l'accidentalità, l'imprevedibilità e la straordinarietà della presenza del Sudan 1 nel peperoncino (mai rinvenuto su un prodotto alimentare prima dei fatti di causa) impedirebbero di affermare la responsabilità per colpa a carico del venditore, il quale non era in condizione di prevedere l'evento, sicché non potrebbe per questo essergli imputata la mancata adozione di opportune cautele volte ad impedirlo.

4.2. - I motivi ora esposti di entrambi i ricorsi - che possono essere esaminati congiuntamente, stante la loro stretta connessione - sono infondati.

Occorre premettere che, in tema di vizi della cosa venduta, ai sensi dell'art. 1494 cod. civ., il rivenditore è responsabile nei confronti del compratore del danno a lui cagionato dal prodotto difettoso se non fornisce la prova di aver attuato un idoneo comportamento positivo tendente a verificare la

qualità della merce ed a controllare in modo adeguato l'assenza di vizi, anche alla stregua della destinazione della merce stessa, giacché i doveri professionali del rivenditore impongono senz'altro, secondo l'uso della normale diligenza, controlli periodici o su campione, al fine di evitare che notevoli quantitativi di merce presentino gravi vizi di composizione (Cass., Sez. 2, 30 agosto 1991, n. 9277; Cass., Sez. 2, 26 novembre 1997, n. 11845; Cass., Sez. 2, 5 marzo 2008, n. 6007).

A questo principio si è attenuta, correttamente, la Corte territoriale, la quale - lungi dal ricorrere all'istituto della responsabilità oggettiva per fondare la responsabilità del rivenditore New Foods Industry - ha riscontrato la colpa di questo per avere fornito peperoncino rosso adulterato con il colorante cancerogeno Sudan, ovviamente non compreso nella lista dei coloranti autorizzati dal Ministero della salute, senza avere previamente sottoposto le partite di spezie vendute a controllo attraverso metodi di analisi tecnicamente possibili e doverosi, e quindi esigibili, in presenza, da un lato, di percentuali di contaminazione così alte da rendere non particolarmente difficile l'individuazione nel prodotto di sostanze estranee alla composizione del peperoncino, e, dall'altro, della ipotizzabilità dell'aggiunta di colorante ("vietato in utilizzo alimentare, e da gran tempo") per l'esaltazione della caratteristica organolettica cromatica.

A siffatta conclusione la Corte del merito è pervenuta argomentatamente spiegando le ragioni della propria adesione ai risultati della consulenza tecnica esperita in sede di appello e della non condivisione della tesi alla base della perizia svolta dinanzi al Tribunale, e fatta propria dal primo giudice.

La Corte di Torino ha, evidentemente, avuto ben presente che l'epoca di stipula e di esecuzione del contratto di fornitura del peperoncino rosso dalla New Foods alla F.Ili Saclà va dall'aprile 2002 al gennaio 2003, ed è quindi anteriore alla decisione 2003/460/CE del 20 giugno 2003, con cui la Commissione delle Comunità europee - premesso: (a) che il 9 maggio 2003 la Francia aveva notificato attraverso il sistema di allarme rapido per gli alimenti l'individuazione del colorante Sudan rosso 1 in peperoncini rossi originari dell'India; (b) che in base ai dati sperimentali disponibili il colorante Sudan rosso 1 può essere considerato una sostanza cancerogena genotossica; (c) che l'adulterazione individuata e notificata dalla Francia comporta un grave rischio della salute - ha disposto che le partite di peperoncino rosso e dei prodotti derivati, importati nella Comunità in qualsiasi forma e destinati al consumo umano, siano accompagnati da una relazione analitica presentata dall'importatore o dall'operatore del settore alimentare interessato, dalla quale risulti che la partita non contiene il colorante in questione, al contempo imponendo agli Stati membri di effettuare campionamenti ed analisi su partite di peperoncini e di prodotti derivati in fase di importazione o già presenti sul mercato.

Ma - ferme le misure amministrative disposte dalla

Comunità - la Corte d'appello, muovendosi sul piano della disciplina civilistica della vendita di prodotto alimentare adulterato e della conseguente responsabilità, ha giudicato errata la tesi secondo cui, poichè "all'epoca dei fatti nessuno cercava il Sudan 1 nel peperoncino e non esistevano procedimenti di analisi consacrato in un disciplinare", "a chi commerciava tale sostanza alimentare non si poteva chiedere di verificarne la commestibilità sotto tale profilo".

La Corte d'appello ha ritenuto, al contrario, che, onde individuare la contaminazione di alimenti da parte di inquinanti non codificati, la diligenza professionale richiede di affiancare alle analisi mirate di routine (da svolgersi con metodiche accreditate) anche ulteriori analisi di controllo - ad es., attraverso la spettrometria di massa come rilevatore cromatografico, di uso ultratrentennale - volte a escludere la presenza di talora massicce, contaminazioni e sofisticazioni alimentari identificabili. Su questo punto la Corte di Torino, aderendo alle conclusioni del c.t.u. nominato in appello, ha infatti sottolineato che "se è ignoto il componente estraneo, è ben noto invece quello che ci deve essere; se, individuato questo, risulta che c'è anche dell'altro, è su questo altro incognito che le ricerche si devono appuntare per stabilire di cosa si tratti", tanto più in una vicenda nella quale "le percentuali di contaminazione erano così alte da rendere non particolarmente difficile l'individuazione del componente "vietato" e dal "potenziale tossico ... ben noto".

La Corte del merito ha quindi accertato - con motivazione congrua, ed esente da mende logiche - che sussiste in capo al rivenditore New Foods la colpa consistita nell'aver fornito un prodotto alimentare contaminato da un colorante cancerogeno senza avere previamente sottoposto le partite di merce a procedimenti di analisi non ancora consacrati in un disciplinare, e tuttavia esigibili, nell'ambito del patrimonio di conoscenze del settore, al fine della verifica della sussistenza di composti estranei alla matrice.

Si tratta di conclusione corretta in punto di diritto, essendo fondata sull'accertamento che lo stato delle conoscenze tecniche al momento della rivendita del prodotto permetteva di scoprire la contraffazione ("mediante una procedura scientificamente ineccepibile l'individuazione del componente era possibile"; "il metodo per accertare che nell'alimento esiste qualcosa che non ci dovrebbe essere, e poi a quel punto per individuarne la natura ... esisteva ed era scientificamente valido e noto da tempo"), e che, dandosi analiticamente e criticamente carico del diverso punto di vista tecnico elaborato dall'ausiliario nominato dal giudice in primo grado, resiste a tutte le censure articolate dalle ricorrenti, divenendo non decisiva la circostanza, pure emergente dalle prove orali esperite in primo grado, che, all'epoca dei fatti per cui è causa (aprile 2002 - gennaio 2003), nessuno cercasse la presenza negli alimenti del Sudan rosso 1. - Con il sesto motivo, RSA - SUN INSURANCE OFFICE LTD si duole della violazione dell'art. 1227 cod. civ. e della contraddittoria motivazione in relazione alla valutazione della colpa in capo a due diverse parti. La ricorrente denun-

cia l'incoerenza della impugnata sentenza nel valutare la condotta dei due soggetti - fornitore ed acquirente - circa il contesto della presenza nel prodotto venduto dell'additivo in questione (sulla inesatta premessa che già esistessero tecniche scientificamente valide, e prima ancora che quella presenza fosse prevedibile). Inoltre la Corte d'appello non avrebbe valutato il mancato assolvimento, da parte della società acquirente, del dovere di evitare il danno.

5.1. - Il motivo è fondato.

Occorre premettere che l'art. 1227 cod. civ., sotto la rubrica "concorso del fatto colposo del creditore", regola due ipotesi di riduzione del risarcimento del danno: nell'ipotesi di cui al primo comma si prevede un concorso di cause nella produzione del fatto dannoso dovuto alla cooperazione del danneggiato; nell'ipotesi di cui al secondo comma il danno è eziologicamente imputabile soltanto al debitore, senza il profilarsi di concause, e tuttavia il risarcimento non è dovuto per i danni che il creditore avrebbe potuto evitare, impedire o attenuare usando l'ordinaria diligenza (Cass., Sez. 3, 9 gennaio 2001, n. 240; Cass., Sez. 2, 6 giugno 2007, n. 13242). In questa prospettiva, si tratta di stabilire se l'acquirente dell'alimento adulterato, operatore professionale e produttore, mediante l'utilizzazione del componente acquistato, della sostanza alimentare finale destinata al consumo umano, abbia un onere di diligenza che gli imponga di effettuare, a sua volta, controlli a campione volti ad escludere la presenza dell'additivo adulterante nella spezia acquistata prima del suo impiego nel prodotto finale.

A tale quesito la Corte d'appello ha dato una risposta negativa, sia richiamando la disciplina della vendita (era New Foods il soggetto tenuto a garantire la bontà di quanto forniva), sia sul rilievo che una corresponsabilità della F.Ili Saclà è configurabile esclusivamente nei confronti del consumatore, ma "non è il venditore a potersi dolere nei confronti dell'acquirente che il controllo che ad esso spettava, per rispettare il proprio obbligo contrattuale verso costui, non lo abbia fatto, in sua vece, l'acquirente", "non esistendo alcuna violazione contrattuale dell'acquirente, che non era tenuto nei confronti del venditore a controllare la merce che questi gli vendeva".

Ma si tratta di conclusione che non tiene conto di tre elementi essenziali:

- del fatto che gli accorgimenti diretti ad elidere, in quanto possibile, le conseguenze negative della mancanza di qualità essenziali nelle cose consegnategli sono riconducibili al dovere di cooperazione che ciascun contraente è tenuto a rispettare nell'interesse comune per la corretta esecuzione del contratto, dall'art. 1227 cod. civ., comma 2, sorgendo, appunto, l'onere di doverosa cooperazione della parte creditrice per evitare l'aggravamento del danno indotto dal comportamento inadempiente del debitore;

- della circostanza che si intendono comprese nell'ambito

dell'ordinaria diligenza di cui all'art. 1227 cod. civ., comma 2, quelle attività che non siano gravose o eccezionali, o tali da comportare notevoli rischi o rilevanti sacrifici;

- infine, del rilievo che, particolarmente nel settore alimentare, dove la circolazione di alimenti sicuri e sani è un aspetto fondamentale che contribuisce in maniera significativa alla salute e al benessere dei consumatori, il produttore, onde garantire la sicurezza degli alimenti, ha un obbligo, quale operatore professionale, di attenersi al principio di precauzione e di adottare misure proporzionate in funzione delle caratteristiche del prodotto e della sua destinazione al consumo umano, verificando, attraverso controlli a campione, che il componente acquistato risponda ai requisiti di sicurezza previsti e non contenga additivi vietati e pericolosi, prima di ulteriormente impiegarlo quale parte o ingrediente nella preparazione di un alimento finale.

Contrariamente a quanto ritenuto dal giudice del merito, proprio la sussistenza di un obbligo di sicurezza alimentare del produttore nei confronti del consumatore finale avrebbe dovuto indurre la Corte d'appello: (a) per un verso, a ritenere configurabile un onere di diligenza della F.Ili Saclà traducendosi nel controllo di genuinità, sia pure a campione, del prodotto poi usato su scala industriale, anche se da altri acquistato, senza che detta società potesse fare esclusivo affidamento sull'osservanza dell'obbligo del rivenditore di fornire un prodotto non adulterato nè contraffatto, a meno che avesse ricevuto, prima dell'impiego del peperoncino, una precisa e circostanziata garanzia che il componente Sudan 1 non era stato utilizzato; (b) per l'altro verso, ad escludere la traslazione sul rivenditore New Foods dell'intero danno, senza previamente valutare l'incidenza di questo onere di diligenza, e del conseguente dovere di cooperazione, sull'entità (o sulla stessa addebitabilità a New Foods) di talune voci di danno che sono state risarcite per l'intero (costi di produzione, distribuzione e ritiro del prodotto in cui è presente il peperoncino oggetto della fornitura; lesione dell'immagine).

6. - Il settimo motivo è rivolto a denunciare la violazione dell'art. 1362 cod. civ. e segg., nonché l'errata interpretazione del contratto assicurativo. Con esso la ricorrente afferma l'inoperatività della garanzia, mancando il requisito dell'accidentalità, richiesta dall'art. 20 delle condizioni speciali. I vizi del prodotto venduto da New Foods Industry sarebbero riconducibili esclusivamente alla attività imprenditoriale della società venditrice, con conseguente esclusione della riconducibilità del sinistro ad un evento accidentale. RSA ritiene inoltre che la Corte d'appello sia incorsa in errore di applicazione delle norme sull'interpretazione del contratto anche là dove ha ritenuto rientrare nella garanzia assicurativa il danno all'immagine, posto che il danno all'immagine è un danno indiretto, mentre il contratto assicurativo prevede la copertura per i soli danni che siano immediata e diretta conseguenza del fatto dannoso.



6.1. - Il motivo è, in parte, infondato; in parte, invece, lo scrutinio della censura è assorbito dall'accoglimento del sesto mezzo.

Per un verso, infatti, la censura mira ad ottenere una diversa lettura della clausola negoziale relativa alla portata della garanzia prestata dalla compagnia di assicurazioni, a fronte di una interpretazione che il giudice del merito ha condotto nel rispetto dei canoni ermeneutici e con motivazione logica ed esaustiva. Invero, quanto al significato da attribuire alle parole "fatto accidentale", correttamente la Corte d'appello - in conformità della giurisprudenza di questa Corte (Sez. 3, 28 febbraio 2008, n. 5273; Sez. 3, 26 febbraio 2013, n. 4799) - ha ritenuto che la garanzia è destinata ad operare anche in caso di colpa dell'assicurato, e quindi in un caso - come quello di specie - nel quale "era possibile trovare il Sudan 1, ma quantomeno non era tanto facile".

L'accoglimento del sesto motivo determina l'assorbimento dell'esame dell'ulteriore censura, veicolata con questo stesso mezzo, se il danno all'immagine sia o meno ricompreso nella garanzia assicurativa prestata dalla compagnia e se sia corretta l'interpretazione della clausola operata al riguardo dalla Corte territoriale.

7. - Sono inammissibili i primi due motivi del ricorso incidentale della Zurich Insurance: il primo motivo (violazione e falsa applicazione della legge processuale in tema di valutazione delle prove ed in particolare dell'art. 115 cod. proc. civ.), con cui ci si duole che la Corte d'appello non abbia valutato il quadro istruttorio in maniera omnicomprensiva, in relazione alle consulenze tecniche rassegnate nel giudizio di primo grado ed ai diversi elementi di prova già in atti, tra cui, in particolare, la testimonianza del Dott. B.P. e del Dott. Ma.Ma., ed il parere rilasciato dal primo ricercatore dell'Istituto superiore di sanità, su richiesta del consulente di parte della Zurich prof. T. F.; e il secondo motivo, denunciante "violazione e falsa applicazione degli artt. 2043 e 1494 cod. civ., nonché contraddittoria motivazione circa un fatto controverso e decisivo per il giudizio, in merito alla ritenuta sussistenza della responsabilità della New Foods".

La ricorrente in via incidentale è, infatti, priva di interesse a proporre le articolate doglianze, posto che la Corte d'appello ha assolto Zurich dalle domande nei suoi confronti proposte, avendo rilevato che la condanna del primo assicuratore copre l'intero danno indennizzabile a termini di contratto.

8. - Il terzo motivo del ricorso incidentale della Zurich denuncia violazione e falsa applicazione dell'art. 91 cod. proc. civ., perchè la sentenza impugnata, dopo avere assolto Zurich dalla domanda di garanzia formulata da New Foods, l'ha comunque onerata del pagamento, in solido con la stessa New Foods e con RSA, delle spese di consulenza liquidate nei due gradi di giudizio.

8.1. - Il motivo va disatteso, non incorrendo nel vizio denunciato l'aver posto a carico di tutte le parti appellate in solido - compresa Zurich - le spese di c.t.u. dei due gradi di giudizio, avendo la Corte di merito non irragionevolmente valutato la posizione, risultata infondata, assunta da questa compagnia in merito alle questioni affrontate dalla c.t.u.

9. - Il ricorso principale di RSA è accolto limitatamente al sesto motivo, mentre è rigettato nel resto ed è dichiarato assorbito, in parte, con riguardo al settimo motivo.

Il ricorso incidentale della stessa RSA è inammissibile.

E' respinto il ricorso di New Foods.

E' del pari respinto il ricorso di Zurich.

La sentenza è cassata limitatamente alla censura accolta, che - in quanto proposta dalla sola RSA - è destinata a spiegare effetto, benchè riguardi l'entità della responsabilità della parte convenuta nei confronti dell'attrice, soltanto nell'ambito del rapporto processuale di garanzia impropria vertente tra New Foods e RSA, non avendo il garantito, appunto, sollevato analoga doglianza in tema di concorso del fatto colposo del creditore nei confronti dell'attrice F.Ili Saclà. Infatti, in tema di garanzia impropria, l'azione principale e quella di garanzia sono fondate su due titoli diversi e le relative cause sono scindibili, con la conseguenza che il terzo chiamato può impugnare la sentenza anche rispetto alla statuizione sul rapporto principale, ma soltanto nei limiti in cui questa abbia incidenza sul diverso rapporto che intercorre tra garante e garantito (Cass., Sez. 3, 17 novembre 1999, n. 12738; Cass., Sez. 3, 23 luglio 2003, n. 11454; Cass., Sez. 2, 27 giugno 2006, n. 14813; Cass., Sez. 3, 4 febbraio 2010, n. 2557; Cass., Sez. 3, 7 febbraio 2012, n. 1680).

La causa di garanzia impropria tra New Foods e RSA è rinviata ad altra sezione della Corte d'appello di Torino, anche per le spese del giudizio di cassazione.

Tra tutte le altre parti le spese del giudizio di cassazione sono compensate, data la complessità delle questioni trattate.