

---

## *Sezione di diritto internazionale dell'economia\**

---

### **Governance economica**

#### *RASSEGNA*

##### *Unione Europea: affari economici e monetari*

Dichiarazione dell'Eurogruppo sul follow-up dell'Eurosummit del 29 giugno, 9 luglio 2012.

Dichiarazione dell'Eurosummit, 29 giugno 2012.

Conclusioni del Consiglio Europeo, 29 giugno 2012 (EUCO 76/12).

##### *Unione Europea: aiuti di Stato*

Comunicazione della Commissione, del 22 maggio 2012, *Orientamenti relativi a determinati aiuti di Stato nell'ambito del sistema per lo scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra dopo il 2012*, in GU C 158 del 5 giugno 2012, p. 4.

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 8 maggio 2012, *modernizzazione degli aiuti di Stato dell'UE*, COM (2012) 209 def.

Regolamento (UE) n. 360/2012 della Commissione, del 25 aprile 2012, *relativo all'applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di importanza minore («de minimis») concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale*, in GU L 114 del 26 aprile 2012, p. 8.

Comunicazione della Commissione, del 21 aprile 2012, *che modifica la comunicazione della Commissione agli Stati membri, a norma dell'articolo 93, paragrafo 1, del trattato CE, sull'applicazione degli articoli 92 e 93 del trattato all'assicurazione del credito all'esportazione a breve termine*, in GU C 117 del 21 aprile 2012, p. 1.

---

\* Coordinatore: Prof.ssa Ornella Porchia (Università degli Studi di Torino-Dipartimento di Giurisprudenza). Hanno partecipato alla redazione della presente Sezione: Francesco Costamagna, Claudio Mandrino, Monica Mattone, Lorenza Mola, Stefano Montaldo, Alberto Oddenino, Ludovica Poli, Vito Rubino, Elisa Ruozi, Andrea Spagnolo, Federica Toso, Francesca Varvello, Annamaria Viterbo.

*Commercio: accordi internazionali*

Decisione del Consiglio del 13 luglio 2009, *relativa alla firma e all'applicazione provvisoria dell'accordo interinale istitutivo di un quadro per un accordo di partenariato economico tra gli Stati dell'Africa orientale e australe, da una parte, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altra*, GU L 111 del 24.4.2012 p. 1.

Decisione del Consiglio, del 5 dicembre 2011, *relativa all'ammissione della Repubblica di Croazia all'Unione europea*, GU L 112 del 24.4.2012 pp. 1-88.

Decisione del Consiglio, del 23 aprile 2012, *relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, dell'accordo in forma di scambio di lettere tra l'Unione europea e il Brasile, ai sensi dell'articolo XXVIII dell'accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT) 1994, concernente la modifica delle concessioni, per quanto riguarda le carni di pollame trasformate, previste nell'elenco dell'UE allegato al GATT 1994, e dell'accordo in forma di scambio di lettere tra l'Unione europea e la Thailandia, ai sensi dell'articolo XXVIII dell'accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio (GATT) 1994, concernente la modifica delle concessioni, per quanto riguarda le carni di pollame trasformate, previste nell'elenco dell'UE allegato al GATT 1994*, GU L 117 del 1.5.2012 p. 1.

Decisione del Consiglio del 14 maggio 2012 *relativa alla firma, a nome dell'Unione, dell'accordo quadro globale di partenariato e cooperazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica socialista del Vietnam, dall'altra*, GU L 137 del 26.5.2012 pp. 1-2.

Decisione del Consiglio, del 31 maggio 2012, *concernente la firma, a nome dell'Unione, dell'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica moldova relativo alla protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti agricoli e alimentari*, GU L 147 del 7.6.2012 p. 1.

Decisione del Consiglio, del 14 maggio 2012, *relativa alla firma, a nome dell'Unione, dell'accordo quadro di partenariato e cooperazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica delle Filippine, dall'altra*, GU L 134 del 24.5.2012, p. 3.

Decisione del Consiglio, del 14 maggio 2012, *relativa alla firma, a nome dell'Unione, dell'accordo quadro di partenariato e cooperazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Mongolia, dall'altra*, GU L 134 del 24.5.2012, p. 4.

Decisione del Consiglio, del 26 aprile 2012, *relativa all'adesione dell'Unione europea al trattato di amicizia e cooperazione nel sud-est asiatico*, GU L 154 del 15.6.2012, p. 1.

Decisione del Consiglio, del 23 aprile 2012, *relativa alla firma, a nome dell'Unione, dell'accordo in forma di scambio di lettere tra l'Unione europea, da una parte, e lo Stato di Israele, dall'altra, che modifica gli allegati dei protocolli n. 1 e n.*

*2 dell'accordo euromediterraneo che istituisce un'associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e lo Stato di Israele, dall'altra, GU L 166 del 27.6.2012, p. 1.*

*Decisione del Consiglio, del 14 maggio 2012, relativa alla conclusione dell'accordo volontario di partenariato tra l'Unione europea e la Repubblica di Liberia sull'applicazione delle normative nel settore forestale, la governance e il commercio dei prodotti del legname verso l'Unione europea, GU L 191 del 19.7.2012, p. 1.*

#### *Agricoltura-Alimenti*

**Regolamento (UE) N. 432/2012 della Commissione del 16 maggio 2012 relativo alla compilazione di un elenco di indicazioni sulla salute consentite sui prodotti alimentari, diverse da quelle facenti riferimento alla riduzione dei rischi di malattia e allo sviluppo e alla salute dei bambini, GU L 136 del 25.5.2012 pp. 1-40.**

*Regolamento di esecuzione (UE) N. 579/2012 della Commissione del 29 giugno 2012 che modifica il regolamento (CE) n. 607/2009 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 479/2008 del Consiglio per quanto riguarda le denominazioni di origine protette e le indicazioni geografiche protette, le menzioni tradizionali, l'etichettatura e la presentazione di determinati prodotti vitivinicoli, GU L 171 del 30.6.2012, pp. 4-7.*

#### *WTO*

*Adesione della Russia all'Organizzazione Mondiale del Commercio del 22 agosto 2012.*

*Rapporto dell'Organo d'Appello del 29 giugno 2012, WT/DS384/AB/R, US – Certain Country of Origin Labelling (COOL) Requirements.*

*Rapporto dell'Organo d'Appello del 16 maggio 2012, WT/DS381/AB/R United States – Measures concerning the importation, marketing and sale of tuna and tuna products.*

*Rapporto dell'Organo d'Appello del 4 aprile 2012, WT/DS406/AB/R, United States-Measures Affecting the Production and Sale of Clove Cigarettes.*

#### *GIURISPRUDENZA*

#### *Agricoltura-Alimenti*

*Sentenza 12 luglio 2012, causa C-59/11, Association Kokopelli c. Graines Baumaux SAS.*

*Consumatori*

Sentenza del 14 giugno 2012, causa C-618/10, *Banco Español de Crédito SA c. Joaquín Calderón Camino*.

*Politica Commerciale*

Sentenza della Corte – grande sezione – del 19 luglio 2012, C-337/09 P, *Consiglio dell'Unione europea (ricorrente); Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group Co. Ltd (ricorrente in primo grado); Commissione europea; Association des utilisateurs et distributeurs de l'agrochimie européenne (Audace) (intervenienti in primo grado)* (non pubblicata).

*Relazioni esterne*

Sentenza del 21 marzo 2012, T-115/06, *Fiskeri og Havbruksnæringens Landsforening e altri c. Consiglio dell'Unione Europea*.

Sentenza del 21 marzo 2012, T-113/06, *Marine Harvest Norway AS och Alsaker Fjordbruk AS c. Consiglio dell'Unione Europea*.

Sentenza del 22 marzo 2012, C-338/10, *Grünwald Logistik Service GmbH (GLS) c. Hauptzollamt Hamburg-Stadt*.

Ordinanza del 23 marzo 2012, C-348/11, *Thomson Sales Europe SA c. Administration des douanes*.

Sentenza del 29 marzo 2012, C-7/10, *Staatssecretaris van Justitie c. Tayfun Kahveci*.

Ordinanza del 18 aprile 2012, C-656/11, *Regno Unito c. Consiglio dell'Unione Europea*.

Sentenza del 24 maggio 2012, T-555/10, *JBF RAK LLC c. Consiglio dell'Unione Europea*.

Sentenza del 10 luglio 2012, T-587/10,  *Holding kompanija Interspeed a.d. c. Commissione*.

Sentenza del 19 luglio 2012, C-451/11, *Natthaya Dülger c. Wetteraukreis*.

Sentenza del 19 luglio 2012, C-48/11, *Veronsaajien c. A Oy*.

Sentenza del 19 luglio 2012, C-337/09, *Consiglio dell'Unione Europea c. Zhejiang Xinan Chemical Industrial Group Co. Ltd*.

*Unione doganale*

Sentenza della Corte – III sezione – del 14 giugno 2012, C-533/10, *Compagnie internationale pour la vente à distance (CIVAD) SA c. Receveur des douanes de Roubaix; Directeur régional des douanes et droits indirects de Lille; Administration des douanes* (non pubblicata).

*IN EVIDENZA**Indicazioni sulla salute ed etichette degli alimenti nel regolamento U.E. 432/2012.*

Il regolamento della Commissione nr. 432 del 16 Maggio 2012 costituisce disposizione esecutiva dell'articolo 10 del più generale regolamento C.E. nr. 1924/06 concernente le indicazioni nutrizionali e salutistiche fornite sui prodotti alimentari e contiene l'elenco delle affermazioni sulla salute – diverse da quelle relative alla riduzione dei rischi di malattia e allo sviluppo dei bambini – autorizzate dopo una complessa e prolungata procedura valutativa compiuta dall'E.F.S.A.

La norma pone termine al regime transitorio di applicazione dell'articolo 13 del regolamento 1924/06 C.E. che prevedeva la facoltà per le imprese di utilizzare claims “salutistici generici” o relativi a “funzioni dell'organismo” sotto la propria esclusiva responsabilità fintanto che l'Authority non si fosse pronunciata sulle richieste di validazione pendenti e la Commissione non avesse fatto proprie le indicazioni EFSA con la creazione di una lista unica destinata a confluire in un registro U.E. (cfr. art. 27 reg. 1924/06 C.E.).

Il completamento del quadro giuridico di riferimento ad opera del regolamento in commento se per un verso semplifica la disciplina, offrendo agli operatori parametri certi su cui basare le proprie scelte di marketing, per altro verso conferma le perplessità espresse in più occasioni dagli operatori del settore in ordine alla complessità della regolazione in commento ed alla declinazione applicativa che ne hanno dato la Commissione U.E. e l'E.F.S.A.

Il nuovo regolamento presenta una struttura a dir poco “essenziale”.

La norma consta, infatti, di soli due articoli (adozione della lista ed entrata in vigore) e di un corposo allegato contenente le 222 affermazioni salutistiche giudicate ammissibili con relative condizioni d'impiego.

Entro il 14 dicembre 2012 (data di effettiva applicazione della nuova disciplina) tutte le etichette contenenti claims salutistici non in regola con la norma in commento dovranno essere modificate.

Resteranno transitoriamente escluse da questa profonda revisione solo le etichette dei prodotti erboristici (visto che la difficoltà di inquadramento giuridico della fattispecie ha spinto a sospendere il giudizio su 1548 botanicals health claims in attesa di chiarimenti), nonché gli integratori alimentari (regolati da una disciplina specifica – dir. 2002/46 C.E. del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 giugno 2002, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative agli integratori alimentari, in G.U.U.E. L 183 del 12.7.2002, pagg. 51-57, recepita in Italia con il decreto legislativo 21 maggio 2004 n. 169, in G.U.R.I. Serie Generale, n. 164 del 15 luglio 2004) sottoposti peraltro in questi mesi ad una revisione da parte delle Autorità nazionali per compatibilizzarne le indicazioni funzionali con quanto previsto dall'EFSA per gli alimenti generici.

L'analisi dell'allegato del regolamento evidenzia l'estrema rigidità con cui si è svolto il vaglio delle richieste di autorizzazione pervenute.

In effetti ove si consideri la "massa" iniziale delle indicazioni proposte (44.000) o anche solo la successiva riduzione (4.637 voci dopo l'accorpamento di molte proposte e l'espunzione delle richieste incoerenti con la norma) rispetto alle sole 222 diciture approvate appare chiaro come la stragrande maggioranza delle proposte non sia stata accolta, prevalentemente a motivo della mancanza di sufficienti evidenze scientifiche circa il nesso causale tra una sostanza e l'effetto fisiologico/salutistico ad essa correlato.

Ciò, tuttavia, ha suscitato numerose critiche da parte dell'industria, anche in relazione al metodo adottato dall'Authority europea per valutare la sussistenza degli effetti salutistici vantati (da comprovare, fra l'altro, con prove in vivo in doppio cieco contro individuo sano, tipiche delle procedure di valutazione dei farmaci).

È così stato osservato come l'impostazione in oggetto abbia in realtà tradito la stessa filosofia di fondo della norma, secondo la quale un alimento non è (né può divenire) un farmaco, e, dunque, l'eccessivo appesantimento della fase di validazione scientifico-clinica oltre a determinare un aumento esponenziale dei costi (in danno delle piccole e medie imprese) sembrerebbe non corrispondere alle finalità del quadro giuridico di riferimento.

In secondo luogo colpisce la povertà lessicale, la banalità e financo l'astrusità di alcune delle affermazioni validate, che, di fatto, risultano pressoché inservibili per prodotti alimentari generici che non siano destinati ad alimentazioni particolari.

Alcuni claims risultano, infatti, pressoché incomprensibili per il consumatore medio (si pensi, ad esempio, all'affermazione "la betaina contribuisce al normale metabolismo dell'omocisteina"). Altri appaiono di una sconcertante banalità (cfr. a titolo esemplificativo il claim "la sostituzione di due pasti giornalieri in una dieta ipocalorica con sostituti di un pasto contribuisce alla perdita del peso") o dal contenuto incerto (come, ad esempio, "l'acido pantotenico contribuisce a prestazioni mentali normali", dove il significato di "prestazioni mentali normali" è a dir poco indefinito).

Altre ancora, infine, sembrano vocate a prestazioni terapeutiche più che alimentari, e, comunque, hanno effetti commercialmente inutilizzabili (come, ad esempio, il claim "il selenio contribuisce alla normale spermatogenesi").

In questo quadro, oltre ad un generale senso di insoddisfazione per la "pochezza" del risultato ottenuto rispetto alle speranze generate dal regolamento 1924/06 CE, è possibile chiedersi se la formulazione fornita dal regolamento 432/2012 UE in commento debba essere intesa rigidamente o se vi possano essere manipolazioni linguistiche che, pur mantenendo inalterato il significato

dell'affermazione validata dall'EFSA, rendano più accettabili sul piano del marketing i relativi claims.

Rimane, inoltre, irrisolta la questione della definizione di una linea di confine fra claims salutistici e mere descrizioni di caratteristiche del prodotto.

L'articolo 2 co. 2 nr. 5 del regolamento 1924/06 CE definisce le "indicazioni sulla salute" come "qualunque indicazione che affermi, suggerisca o sottintenda l'esistenza di un rapporto tra una categoria di alimenti, un alimento o uno dei suoi componenti e la salute".

La regola generale data dall'articolo 10 del regolamento è che le indicazioni sulla salute siano in linea generale vietate, salvo che non siano autorizzate individualmente o inserite nell'elenco di claims ammessi in commento.

Dunque ogni qualvolta una affermazione possa in qualche misura essere correlata con la salute del consumatore per poter essere ritenuta lecita essa dovrebbe essere sottoposta a valutazione dell'EFSA.

Senonché l'articolo 13 co. 1 lett. a) facendo riferimento ai c.d. "claims salutistici funzionali" (relativi alle funzioni dell'organismo, alla crescita o allo sviluppo) pone quale condizione per il loro utilizzo "il ruolo di una sostanza nutritiva", ossia il fatto che l'effetto salutistico promesso dipenda strettamente dalla presenza di un determinato nutriente o da altra sostanza benefica, escludendo, quindi, le affermazioni di carattere generico/descrittivo non legate ad un singolo componente/nutriente.

Così, a titolo esemplificativo, l'impiego di sostituti dello zucchero (quali gli edulcoranti intensi) consente di affermare che "l'alimento contenente l'edulcorante 'x' anziché zucchero induce un minor aumento del glucosio ematico dopo la sua assunzione rispetto agli alimenti/bevande contenenti zucchero".

Questo claim, validato dall'EFSA e contenuto nel regolamento 432/2012 UE, può apparire simile al più sintetico claim "a basso indice glicemico" che attualmente è presente in molti prodotti sul mercato. Le due fattispecie non devono, tuttavia, essere confuse.

Le affermazioni validate dall'EFSA, infatti, acclarano l'esistenza di una correlazione fra una determinata sostanza (e.g. l'edulcorante) ed un effetto (diminuzione dell'indice glicemico dopo l'assunzione).

Il claim "a basso indice glicemico", invece, non rientra nel campo di applicazione dell'articolo 13 del regolamento perché consiste esclusivamente nella dichiarazione che un determinato prodotto, nella sua formulazione complessiva (e, quindi, a prescindere da questo o quell'ingrediente), ha la caratteristica di determinare uno scarso innalzamento della curva glicemica nel sangue del consumatore dopo la sua assunzione.

In altre parole assolve ad una funzione meramente descrittiva di una caratteristica del prodotto, sia pure facendo un richiamo ad un effetto fisiologico nel consumatore.

La contiguità delle due fattispecie (e, soprattutto, l'ampiezza del divieto di cui all'articolo 10 del regolamento 1924/06 CE) rende tuttavia difficile stimare i confini di ammissibilità delle descrizioni generiche in difetto di inclusione nella lista del regolamento 432/2012 UE in commento, sicché si renderebbe opportuno ed urgente un chiarimento da parte della Commissione europea su come debbano essere interpretati e classificati i claims che, pur non essendo connessi ad una determinata sostanza, facciano riferimento diretto o indiretto ad un effetto fisiologico determinato dalla assunzione dell'alimento cui si riferiscono.

Ulteriori problemi di carattere "classificatorio" sorgono con riferimento all'incorporazione della funzione della sostanza nel suo nome generico o commerciale.

Anche in questo caso, infatti, non pare facilmente definibile se si possa ricondurre la fattispecie ai confini applicativi dell'articolo 13 del regolamento (e, dunque, all'obbligo di inclusione nell'elenco di cui al reg. 432/2012 U.E.) o se la semplice dichiarazione della presenza dell'ingrediente con l'implicita funzione richiamata nel suo nome commerciale possa essere estranea al campo di applicazione del regolamento 1924/06 CE.

A titolo esemplificativo si prenda il caso del *claim* "con antiossidanti" riferito alla presenza di sostanze come le antocianine (e.g. da frutti rossi) il cui nome proprio viene sostituito con la funzione che gli si attribuisce.

In un caso del genere si assiste ad una singolare commistione fra la semplice dichiarazione di presenza di un componente (per l'appunto le antocianine dei frutti rossi grossolanamente classificate come "antiossidanti") e l'attribuzione implicita a questo nome di funzioni utili per l'organismo (l'effetto antiossidante, ossia la protezione dai danni ossidativi) che in linea generale l'EFSA ha escluso.

Si tratta, anche in questo caso, di situazioni di confine di complessa soluzione che indubbiamente, laddove dovessero persistere anche dopo la scadenza del termine per l'adeguamento delle etichette (14 dicembre 2012), potrebbero determinare contenziosi.

Le diverse criticità segnalate inducono una riflessione complessiva sulla normativa in commento.

Il regolamento 1924/06 CE, pur nella sua estrema complessità, era stato salutato all'indomani della sua pubblicazione in Gazzetta Ufficiale come una importante occasione di sviluppo per l'industria alimentare, che avrebbe potuto avviare rilevanti investimenti in ricerca scientifica per soddisfare le aspettative di consumatori sempre più attenti ed informati sulla composizione della loro dieta e sulle proprie esigenze nutrizionali.

È senz'altro vero che nel corso degli ultimi 5 anni si è assistito ad un progressivo abuso dello strumento da parte di molti operatori che, con un certo gra-

do di superficialità, hanno inserito nelle etichette dei propri prodotti affermazioni di ogni genere, spesso esagerate o scientificamente infondate.

Tuttavia è altrettanto indubitabile che la norma ha dato una notevole spinta al settore alimentare, stimolando la ricerca di formule innovative e la presentazione di prodotti nuovi che hanno in molti casi incontrato il favore dei consumatori.

La declinazione che è stata data alla norma dai lavori dell'EFSA (fatta propria dalla Commissione europea che ne ha recepito in toto i risultati) sembra aver schiacciato eccessivamente le affermazioni sugli effetti fisiologici normali verso i veri e propri fattori di prevenzione e cura delle patologie, che nell'impianto normativo sono stati sin dall'origine regolati in modo separato per l'evidente maggiore cautela richiesta nel loro utilizzo (cfr. art. 14 del reg. 1924/06 C.E.).

Così facendo l'applicazione del regolamento ha in parte tradito il "distinguo" contenuto già nella direttiva 79/112 CEE sull'etichettatura degli alimenti fra caratteristiche salutistiche generiche, che erano viste con maggiore tolleranza e lasciate alla responsabilità delle imprese oltre che del legislatore nazionale, ed effetti farmacologici che non potevano – e non possono – essere attribuiti agli alimenti generici.

I criteri valutativi adottati dall'EFSA hanno ridotto notevolmente il confine fra le due categorie, impegnando gli operatori a dover compiere costosissimi studi clinici anche per affermazioni su effetti fisiologici scientificamente noti, la cui resa commerciale non giustifica un simile investimento.

Al contempo, la progressiva compressione degli spazi di libertà delle imprese oltre ad impoverire la competizione economica rischia di compromettere proprio quel diritto all'informazione dei consumatori su cui si è basata la costruzione della disciplina in commento.

Dissuadendo le imprese serie dall'affrontare i costi di innovazioni tecnologiche non ripagabili dalle rese di mercato, il rigore applicativo del regolamento 1924/06 CE rischia di avere effetti ablativi della concorrenza, lasciando peraltro spazio ad operatori più disinvolti che non temano le conseguenze sanzionatorie in caso di violazione delle regole sull'etichettatura degli alimenti.

Ancorché la maggior parte del lavoro sia ormai compiuta c'è forse ancora spazio nel prossimo futuro per un ripensamento sull'approccio adottato, e restituire impulso allo sviluppo di un comparto strategico per l'economia agroalimentare europea.

*Vito Rubino*