

Vito Rubino

**SULLE RAGIONI
DELL'INCOERENZA FRA IL DIRE
E IL FARE: L'INDICAZIONE
DELL'ORIGINE DEGLI ALIMENTI,
IL MERCATO INTERNO E IL
REGOLAMENTO DI ESECUZIONE
DELLA COMMISSIONE (UE)
N. 2018/775**

Estratto



GIUFFRÈ FRANCIS LEFEBVRE

Sulle ragioni dell'incoerenza fra il *dire* e il *fare*: l'indicazione dell'origine degli alimenti, il mercato interno e il regolamento di esecuzione della Commissione (UE) n. 2018/775*

Questo articolo affronta il tema del rapporto fra obblighi di trasparenza sull'origine delle merci e regole del mercato interno dell'Unione europea, assumendo come paradigma giuridico la vicenda dell'esecuzione dell'art. 26 del regolamento (UE) n. 1169/2011, con particolare riferimento al regolamento della Commissione (UE) n. 2018/775 sull'origine dell'ingrediente primario. L'Autore, dopo aver ricostruito il quadro giuridico d'insieme nei suoi presupposti storico-evolutivi, analizza le lacune e le numerose contraddizioni dell'esecuzione del regolamento del 2011, espressione di una mai superata resistenza culturale ed economica degli Stati nord-europei verso la piena *discovery* delle fasi della filiera nell'etichettatura dei prodotti alimentari. L'analisi consente, peraltro, di far emergere le innumerevoli ambiguità delle istituzioni europee, strette fra il «dire» e il «fare» in una paralizzante incertezza politica e giuridica. L'articolo si conclude, quindi, con una più ampia riflessione sui motivi per i quali questa lettura stereotipata del mercato interno dovrebbe essere abbandonata una volta per tutte, in favore di un approccio più moderno ai problemi di equità sociale e sostenibilità territoriale. L'auspicio è, dunque, un ripensamento della posizione attendista

* Il presente articolo costituisce sunto brevemente annotato delle relazioni tenute nel convegno del 18 gennaio 2019 «L'indicazione dell'origine dell'ingrediente primario nell'etichettatura degli alimenti», svoltosi a Novara presso l'Università del Piemonte Orientale, e nel corso dell'1-3 aprile 2019 «Il Made in Italy: la tutela del prodotto e del lavoro agricolo», organizzato dalla Scuola Superiore della Magistratura in collaborazione con la Fondazione Osservatorio sulla criminalità nell'agricoltura e sul sistema agroalimentare presso Palazzo Rospigliosi in Roma.

della Commissione (e di numerosi Stati membri), a partire proprio dalla discussione ancora pendente sull'implementazione dell'art. 26 del regolamento (UE) n. 1169/2011, che potrebbe conoscere nuovo impulso per effetto del rinnovamento delle principali istituzioni dell'Unione a seguito delle elezioni dello scorso mese di maggio.

This article analyses the relationship between transparency rules (with regard to country of origin labelling) and the European Single Market Regulation, taking as the juridical paradigm the implementation of art. 26 of the EU Regulation No. 1169/2011 [in particular: the regulation of execution of the EU Commission No. 2018/775 laying down rules for the application of Article 26(3) of Regulation (EU) No. 1169/2011 of the European Parliament and of the Council on the provision of food information to consumers, as regards the rules for indicating the country of origin or place of provenance of the primary ingredient of a food]. The Author, after a description of the historical and evolutionary juridical framework, focuses on the regulatory gap and the many contradiction of the execution of the 2011 regulation on food information to consumers, that are the expression of a cultural resistance of Member States that has not been overcome (in particular: the North European States) to a complete understanding of the steps required in food labelling. The analysis exposes the numerous ambiguities of the European Institutions, with the contrasts between what is «said» and what is «done» which leads to a stalemate of political and juridical uncertainty. The article ends, therefore, with a wider reflection on the reasons for a stereotyped interpretation of the Internal market, that should be abandoned as soon as possible, in favour of a more modern approach with regard to social equity and territorial cohesion. The hope is, in the end, that the EU Commission (and the Member States) will rethink its (their) position, starting from the pending discussion on the execution of Article 26 of the EU Regulation No. 1169/2011, that could give a new impulse to the issue after the renewal of the European Institutions this year.

Keywords: *origine degli alimenti - ingrediente primario - luogo dell'ultima trasformazione sostanziale - sostenibilità territoriale - equità sociale - regolamento di esecuzione della Commissione (UE) n. 2018/775 - Made in Italy*

1. Introduzione. - 2. La posizione risalente della giurisprudenza comunitaria in materia di origine delle merci e il suo recepimento nelle prime direttive sull'etichettatura e la pubblicità degli alimenti. - 3. Il regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'informazione ai consumatori e il suo carattere innovativo per la materia. - 4. L'esecuzione dell'art. 26.3 nel regolamento (UE) della Commissione n. 2018/775. - 5. Sulle ragioni «culturali» e «giuridiche» per un necessario ripensamento dell'approccio al tema dell'origine oggi.

1. - Introduzione.

La questione dell'origine delle merci e le sue implicazioni in termini di comunicazione ai consumatori e libertà di impresa è sempre stata uno dei fattori più controversi del mercato unico europeo.

Com'è noto la necessità di facilitare gli scambi commerciali abolendo le barriere tecniche fra gli Stati membri ha improntato i primi decenni dell'attività decisionale delle istituzioni europee orientandone le scelte in chiave (ordo)liberistica, in un contesto ove, peraltro, i Trattati non contenevano ancora esplicite disposizioni sulla tutela dei consumatori come persone o cittadini al centro di una vera e propria «comunità di diritto»¹. L'evoluzione successiva ha portato gli Stati a condividere un percorso di crescita comune che si è progressivamente distaccato dall'approccio puramente economico della prima fase, per aderire – in chiave più fedele al disegno federalista alla base del progetto comunitario – a una lettura della integrazione europea imperniata sulla centralità della persona e dei suoi diritti².

¹ L'espressione è contenuta, com'è noto, nella sentenza della Corte di giustizia CEE 23 aprile 1986, in causa C-294/83, *Parti écologiste «Les Verts» c. Parlamento europeo*, in *Racc.*, 1986, pag. 1357. Il tema della progressiva affermazione dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario (oggi dell'Unione europea) è troppo ampio per poter essere qui utilmente riepilogato. Sia perciò consentito rinviare alla manualistica fondamentale, fra cui L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea. Sistema istituzionale. Ordinamento. Tutela giurisdizionale. Competenze*, Milano, 2018; U. DRAETTA - F. BESTAGNO - A. SANTINI, *Elementi di diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Milano, 2018; U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2018; E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'Unione*, Torino, 2018; R. ADAM - A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, 2017; R. MASTROIANNI - G. STROZZI, *Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2016. Con riferimento, più specificamente, al tema dell'evoluzione dell'integrazione europea quale cornice giuridica e concettuale per comprendere il tema dell'origine sia consentito rinviare, anche per *ult. cit.*, al mio lavoro *I limiti alla tutela del «Made in» fra integrazione europea e ordinamenti nazionali*, Torino, 2017.

² Anche in questo caso i riferimenti bibliografici sarebbero troppo vasti per poter essere qui utilmente riepilogati. A titolo meramente esemplificativo si richiamano, pertanto, K. LENAERTS, *Some Thoughts on the State of the European Union as a Right-Based Legal Order*, in *Dir. Un. eur.*, 2015, 5 ss.; G. TESAURO, *L'Unione europea come Comunità di diritto*, in *Lo Stato*, 2015, 123 ss.; A.

Questo percorso è sfociato, da ultimo, nella equiparazione del valore giuridico della Carta dei diritti fondamentali ai Trattati, vero salto di qualità nell'evoluzione dell'ordinamento giuridico dell'Unione in chiave sostanzialmente costituzionale: sebbene, infatti, la giurisprudenza della Corte di giustizia già in tempi remoti si fosse fatta carico del compito di far emergere la presenza e il ruolo dei diritti umani nell'ordinamento comunitario, il dato formale della presenza delle norme contenute nella Carta ne sta oggi notevolmente aumentando il peso pressoché in tutte le controversie che implicano una attività di bilanciamento fra diritti e libertà economiche, in particolare laddove il diritto dell'Unione europea preveda spazi di proiezione diretta e indiretta negli ordinamenti degli Stati membri.

La persona è divenuta, quindi, tangibilmente il centro di gravità delle norme e delle politiche unionali, riorientando di conseguenza anche l'interpretazione dei meccanismi giuridici che avevano consentito negli anni Sessanta e Settanta di integrare le economie nazionali in un unico «telos europeo».

Nei termini descritti può agevolmente essere inquadrata anche la vicenda giuridica dell'origine dei prodotti alimentari.

Partita da disposizioni di armonizzazione alquanto lacunose tanto sul versante «definitorio»³ quanto in termini di regolazione sostanziale⁴,

D'ALOIA, *Europa e diritti: luci ed ombre dello schema di protezione multilevel*, in *Dir. Un. eur.*, 2014, 1 ss.; S.M. CARBONE, *I diritti della persona tra CEDU, diritto dell'Unione europea e ordinamenti nazionali*, *ivi*, 2013, 1 ss.; J. ZILLER, *I diritti fondamentali tra tradizioni costituzionali e «costituzionalizzazione» della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, *ivi*, 2011, 539 ss.; L.S. ROSSI, *La Carta dei diritti come strumento di costituzionalizzazione dell'ordinamento dell'UE*, in *Quad. cost.*, 2002, 572 ss.; B. NASCIBENE, *Il diritto comunitario nel futuro*, in *Riv. dir. internaz. priv. proc.*, 1993, 857.

³ È noto che per lungo tempo la disciplina sulla comunicazione commerciale abbia «riposato» sull'assunto per cui, in assenza di disposizioni *ad hoc*, le regole doganali sull'origine dovevano essere utilizzate anche per fornirne la relativa informazione ai consumatori. La questione, più volte affrontata in termini critici dalla dottrina, è clamorosamente emersa nella sentenza *UNIC* [Corte di giustizia UE 16 luglio 2015, in causa C-95/14, *Unione nazionale industria conciaria (UNIC), Unione Nazionale dei Consumatori di Prodotti in Pelle, Materie Concianti, Accessori e Componenti (Unicopel)/FS Retail, Luna s.r.l., Gatsby s.r.l.*, ECLI:EU:C:2015:492] laddove la Corte ha negato la valenza «comunicativa» delle norme doganali. Il nuovo codice doganale unionale contiene oggi una disposizione esplicita che sembrerebbe consentire l'estensione del campo di applicazione delle regole sull'origine doganale delle merci, ma la questione è ancora dibattuta. Per una più ampia disamina al riguardo sia consentito rinviare a F. ALBISINNI, *Il made in Italy dei prodotti alimentari e gli incerti tentativi del legislatore italiano*, in *Agriregionieuropa*, 2011, <https://agriregionieuropa.univpm.it>, nonché, per *ult. cit.*, al mio lavoro *I limiti alla tutela del «Made in» fra integrazione europea e ordinamenti nazionali*, *cit.*, 44-46.

⁴ Mi riferisco, in particolare, alla disciplina essenziale contenuta nella prima direttiva in materia di etichettatura, presentazione e pubblicità degli alimenti (cfr. la direttiva 79/112/CEE del Consiglio, del 18 dicembre 1978, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati

frutto della necessità di un primo sommario ravvicinamento ispirato allo smantellamento delle più grossolane differenze fra le normative nazionali, la materia ha conosciuto una evoluzione di carattere anzitutto «culturale», laddove il dato dell'informazione è stato associato alla tutela del «contraente debole», quindi al «consumatore» come titolare di diritti e, infine, alla dignità stessa della persona in termini di libertà di conoscenza e autodeterminazione⁵.

Nel 2005 questi elementi hanno assunto forma tangibile nella lotta alle pratiche commerciali sleali (in chiave di specializzazione rispetto alle generali disposizioni pregresse sulla pubblicità dei prodotti e in via suppletiva rispetto alle norme verticali di settore concernenti le informazioni commerciali B2C) grazie all'approvazione della direttiva 2005/29/CE⁶. Infine, nel 2011, con significativa innovazione rispetto al testo consolidato della direttiva 2000/13/CE⁷, il legislatore europeo ha approvato una nuova normativa sulle informazioni concernenti gli alimenti ai

membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale, nonché la relativa pubblicità, in *G.U.C.E.* L 33 dell'8 febbraio 1979, 1 ss.), nonché alla sua versione consolidata del 2000 (cfr. la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 marzo 2000, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità, in *G.U.C.E.* L 109 del 6 maggio 2000, 29 ss.).

⁵ Cfr. A. VETTORELLI, *Il paradosso dell'informazione nel diritto alimentare globale. La comunicazione dell'origine e della provenienza geografica degli alimenti nel diritto dell'Unione europea e internazionale*, Napoli, 2016; I. CANFORA, *Brevi riflessioni sulla tutela dei consumatori di prodotti agroalimentari nel diritto europeo, tra sicurezza degli alimenti e diritto all'informazione*, in P. NAPPI - G. SGARBANTI - P. BORGHI - L. RUSSO - C. FIORAVANTI - C. AGOSTINI - S. MANSERVISI - M. BORRACCETTI - S. RIZZIOLI (a cura di), *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. II, *Diritto alimentare diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2014, 127 ss.; ID., *L'indicazione di origine sull'etichettatura degli alimenti tra informazione e valorizzazione. Il paradigma dell'olio di oliva*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, 652 ss.; S. MASINI, *Diritto all'informazione ed evoluzione in senso «personalista» del consumatore. Osservazioni a margine del nuovo regolamento sull'etichettatura degli alimenti*, *ivi*, 2011, I, 576 ss.; A. DI LAURO, *La comunicazione e la disciplina della pubblicità (anche comparativa) dei prodotti alimentari*, in L. COSTATO - E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, tomo III, Torino, 2011, 547 ss.; E. SIRSI, *Il diritto all'educazione del consumatore di alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, 496 ss.; A. DI LAURO, *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi. La costruzione di una «responsabilità del consumatore»*, in *Riv. dir. al.*, 2012, 2, 1 ss., www.rivistadirittoalimentare.it e, della stessa A., *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agro-alimentare*, Milano, 2005.

⁶ Cfr. la direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno (in *G.U.U.E.* L 149 dell'11 giugno 2005, 2 ss.), da leggersi congiuntamente alla direttiva 2006/114/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, concernente la pubblicità ingannevole e comparativa (in *G.U.U.E.* L 376 del 27 dicembre 2006, 21 ss.), che ha riformulato il testo della precedente direttiva 84/450/CEE del Consiglio del 10 settembre 1984 concernente il medesimo oggetto (in *G.U.C.E.* L 250 del 9 settembre 1984, 17 ss.). Il campo di applicazione delle due direttive, fra loro complementari, è definito rispettivamente dagli artt. 1, direttiva 2006/114/UE e 3, direttiva 2005/29/CE.

⁷ Cfr. la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2000/13/CE cit.

consumatori [regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio⁸] al cui interno si colloca una articolata disciplina dei casi per i quali al consumatore deve essere fornito un dettaglio approfondito sulla collocazione geografica delle fasi più significative della filiera produttiva⁹, superando – così – per una ampia gamma di prodotti il generico (e criticato) luogo dell’ultima «trasformazione sostanziale» del prodotto di derivazione puramente doganalistica. Il tutto nella cornice giuridica di un ordinamento teso ormai in modo inequivoco a riconoscere l’autonomia dell’individuo come valore non solo etico e giuridico, ma anche economico, in considerazione della sua collocazione al centro del mercato in una logica di aumento della competitività incentrata sul tasso di trasparenza e di «servizio» incorporato nei prodotti.

Orbene, come si avrà modo di illustrare meglio in prosieguo, questa dinamica evolutiva – sufficientemente nitida nei suoi elementi fondamentali – non sembra ancora del tutto accettata dagli Stati membri: le trattative sull’esecuzione dell’art. 26 del regolamento (UE) n. 1169/2011 hanno portato a una sostanziale paralisi della norma per la maggior parte delle specificazioni del «*made in*» doganale del prodotto finito, a suo tempo incluse per consentire una piena *discovery* sugli elementi dell’origine più rilevanti per il consumatore.

L’intervento più significativo in questo senso consiste nell’adozione del recente regolamento di esecuzione della Commissione (UE) n. 2018/775¹⁰

⁸ Cfr. il regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, in *G.U.U.E. L 304* del 22 novembre 2011, 18 ss., su cui si vedano V. RUBINO (a cura di), *Le informazioni sugli alimenti ai consumatori. Il regolamento (UE) n. 1169/2011*, Ariccia, 2015; L. COSTATO, *Le etichette alimentari nel nuovo regolamento 1169/2011*, in AA.VV., *Tracciabilità ed etichettatura degli alimenti. Partecipazione e sicurezza*, Firenze, 2012, 73 ss.; A. JANNARELLI, *La fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori nel nuovo reg. n. 1169/2011 tra l’onnicomprendività dell’approccio e l’articolazione delle tecniche performative*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, 38 ss.; V. MAGLIO, *Il nuovo regolamento sull’informazione al consumatore relativa ai prodotti alimentari*, in *Contratto e Impresa. Europa*, 2011, 743 ss.; P. BORGHI, *Diritto d’informazione nel recente regolamento sull’etichettatura*, in C. RICCI (ed.), *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, Milano, 2012, 271 ss.

⁹ Si tratta dell’art. 26 del regolamento, che, oltre alla regola generale dell’obbligo di precisazione in etichetta dell’origine dell’alimento ogni qualvolta la sua omissione dovesse indurre il consumatore in errore, impone di precisare le diverse fasi della nascita, allevamento e macellazione degli animali da carne, dell’origine dell’ingrediente «primario», nonché apre alla possibilità di ulteriori norme di dettaglio su una notevole quantità di prodotti monoingrediente o dell’agricoltura.

¹⁰ Cfr. il regolamento di esecuzione (UE) 2018/775 della Commissione del 28 maggio 2018 recante modalità di applicazione dell’art. 26, par. 3, del regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai

sulla c.d. indicazione integrativa dell'origine dell'ingrediente primario (ossia quello superiore in peso al 50 per cento del prodotto finito); anche in questo caso, tuttavia, come si dirà, il contenuto di ciò che è stato negoziato con gli Stati membri in seno all'apposito Comitato è tale da sterilizzare totalmente il senso e le finalità di ciò che il Parlamento europeo aveva faticosamente ottenuto nel negoziato con il Consiglio in sede di approvazione del regolamento (UE) n. 1169/2011.

Sicché appare abbastanza evidente come la maggioranza degli Stati dell'Unione continui a coltivare una lettura scarsamente solidaristica dell'integrazione europea (ossia improntata ad una concezione strettamente neoliberistica e poco «sociale» degli scambi commerciali), antitetica rispetto ai presupposti evolutivi generali di cui si è fatto cenno.

In un simile contesto il giurista è chiamato anzitutto a offrire un contributo conoscitivo sulle ragioni tecniche per le quali le accennate contraddizioni non appaiono più sostenibili e dovrebbero essere superate una volta per tutte.

Nel fare ciò si rende indispensabile fornire un quadro ricostruttivo d'insieme, entro cui potrebbe essere collocata anche la discussione futura su eventuali ulteriori implementazioni (a livello nazionale ed europeo) dell'art. 26 del regolamento generale sulle informazioni ai consumatori. Per consentire a queste argomentazioni di offrire lo spunto per una discussione sull'attualità della materia, gli argomenti saranno sviluppati assumendo come caso esemplificativo la fattispecie dell'indicazione dell'origine dell'ingrediente primario, su cui si concentra la tensione interordinamentale che caratterizza in questo periodo la materia.

2. - La posizione risalente della giurisprudenza comunitaria in materia di origine delle merci e il suo recepimento nelle prime direttive sull'etichettatura e la pubblicità degli alimenti.

Nei primi decenni dell'integrazione comunitaria dei mercati l'assenza di una omogeneità delle disposizioni in tema di informazioni commer-

consumatori, per quanto riguarda le norme sull'indicazione del paese di origine o del luogo di provenienza dell'ingrediente primario di un alimento, in *G.U.U.E.* L 131 del 29 maggio 2018, 8 ss.

ciali sui prodotti immessi al consumo e la contestuale necessità di imprimere al mercato unico una accelerazione in termini di soppressione degli ostacoli agli scambi e aumento della domanda hanno condizionato fortemente la lettura giurisprudenziale del tema della dichiarazione dell'origine delle merci in etichetta.

In effetti, non essendo all'epoca previsto pressoché in alcuno dei regolamenti dedicati ai principali settori produttivi un obbligo preciso in merito, il tema rimaneva per lo più materia disponibile per i legislatori nazionali in base ai principi di attribuzione¹¹ e di sussidiarietà¹².

Di conseguenza le disposizioni di legge in vigore nei singoli ordinamenti giuridici nazionali erano soggette al controllo dei limiti di rispetto dei criteri dell'interesse pubblico e della proporzionalità presupposti dal divieto di misure di effetto equivalente alle restrizioni quantitative (cfr. art. 30 TCE, oggi 34 TFUE) e dalla regola del c.d. mutuo riconoscimento dedotta dalla Corte di giustizia in occasione delle celebre sentenza sul liquore francese *Cassis de Dijon*¹³.

I giudici del Lussemburgo si sono, così, dovuti occupare, di volta in volta, di disposizioni che imponevano l'obbligo di precisazione dell'origine di oggetti di bigiotteria o artigianali¹⁴, del vanto delle caratteri-

¹¹ Oggi contenuto nell'art. 5 del TUE, a norma del quale «l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei Trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei Trattati appartiene agli Stati membri».

¹² Cfr., oggi, l'art. 5, par. 3, TUE, a norma del quale «nei settori che non sono di sua competenza esclusiva, l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione». Si veda, al riguardo, anche il Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

¹³ Cfr. Corte di giustizia CEE 20 febbraio 1979, in causa 120/78, *Rewe-Zentral c. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, in *Racc.*, 1979, pag. 649.

¹⁴ Cfr. le sentenze 17 giugno 1981, in causa 113/80, *Commissione delle Comunità europee c. Irlanda*, in *Racc.*, 1981, pag. 1625 ss. e 24 novembre 1982, in causa 249/81, *Commissione delle Comunità europee c. Irlanda*, *ivi*, 1982, pag. 4005 ss. Le due pronunce costituiscono i *leading cases* in materia di indicazione dell'origine nell'etichettatura delle merci e sono state ampiamente commentate dalla dottrina. Per rilievi generali cfr. F. CAPELLI, *Variazioni in tema di applicazione dell'art. 30 del Trattato CEE*, in *Il Foro Padano*, 1981, IV, col. 57 ss.; A. DASHWOOD, *Cassis de Dijon: The Line of Cases Grows*, in *Eur. Law Rev.*, 1981, 287 ss.; J.C. MASCLÉ, *Note sur le cas Commission des Communautés Européennes c. Irlande*, in *Rev. trim. droit eur.*, 1982, 324 ss.; N. MARCH HUNNINGS, *Consumer Patriotism*, in *The Journal of Business Law*, 1983, 356 ss.; E. MURRAY, «Buy-Irish» Campaign Violates Treaty of Rome, in *Harvard International Law Journal*, 1983, 205 ss.; M. NOLIN, *La condamnation par la CJCE des campagnes de promotion pour l'achat de produits nationaux*, in *RMUE*, 1983, 460 ss.; A. SCHRAMME, *L'arrêt Commission c. Irlande du 24 novembre 1982*, in *Rev. trim. droit eur.*, 1985, 497 ss.

stiche di alcune varietà autoctone di frutta¹⁵, di norme che riservavano determinate menzioni commerciali a vini invecchiati prevalentemente in certe località¹⁶, fino a giungere, ancor di recente, alla valutazione di compatibilità con l'art. 34 TFUE di una norma italiana concernente la marchiatura obbligatoria di origine del pellame delle calzature¹⁷.

Attraverso l'analisi dei passaggi più significativi delle diverse pronunce in questione è possibile ricavare agevolmente il criterio interpretativo – pressoché costante – adottato in materia, espressione – peraltro – di una altrettanto rigida impostazione della Commissione europea, che molte di queste sentenze ha provocato attraverso le procedure di infrazione o coltivato nell'argomentazione di queste tesi in sede di interpretazione pregiudiziale delle norme comunitarie: secondo la Corte il consumatore non necessita di informazioni precise sull'origine della merce quando da questa non dipendono qualità, particolari materie prime di base o un procedimento di lavorazione specifico, né l'effetto potenzialmente distorsivo della concorrenza legato a simili norme può essere giustificato dalle aspettative del consumatore medio rilevate con sondaggi di opinione¹⁸; «è incompatibile con il mercato comune la presunzione di qualità legata alla localizzazione nel territorio nazionale di tutto o par-

¹⁵ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia CEE 13 dicembre 1983, in causa 222/82, *Apple and Pear Development Council*, in *Racc.*, 1983, pag. 04083, su cui si vedano L. GORMLEY, *Buy-British Apples and Pears*, in *Eur. Law Rev.*, 1984, 423 ss.; E. VALLEJO LOBETE, *Los organizaciones profesionales en Derecho comunitario (II): su funcionamiento y actuación*, in *Gaceta Jurídica de la CE y de la Competencia*, 1992, 19 ss.

¹⁶ Cfr. la celebre sentenza della Corte di giustizia CEE 20 febbraio 1975, in causa 12/74, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*, in *Racc.*, 1974, pag. 181 ss., su cui si vedano M. MARENCO, *I termini «Sekt» e «Weinbrand» non sono riservati ai prodotti tedeschi*, in *Dir. com. sc. int.*, 1975, 358 ss.; F.K. BEIER, *La nécessité de protéger les indications de provenance et les appellations d'origine dans le marché commun - En marge de l'arrêt «Sekt/Weinbrand» de la Cour de justice des ce du 20 février 1975*, in *La propriété industrielle*, 1977, 160 ss.; ID., *The Need for Protection of Indications of Source and Appellations of Origin in the Common Market: The Sekt/Weinbrand Decision of the European Court of Justice of 20 February 1975*, in *Monographs on Industrial Property and Copyright Law*, vol. 3, *Protection of Geographic Denominations of Goods and Services*, 1980, 183 ss., nonché la successiva sentenza della Corte di giustizia CEE 12 ottobre 1978, in causa 13/78, *Joh. Eggers Sohn & Co. c. Freie Hansestadt Bremen*, in *Racc.*, 1978, pag. 01935 ss., ove oggetto del contenzioso era la normativa tedesca sul vino che ammetteva per prodotti esteri l'uso della dicitura «Weinbrand» a condizione del rispetto - *inter alia* - dell'obbligo di indicazione del paese di origine o di un aggettivo con funzione equivalente, su cui più diffusamente si veda P. PISELLI, *Denominazioni di qualità e mercato comune europeo*, in *Riv. dir. ind.*, 1979, II, 366 ss.; D. WYATT, *Restrictions Resulting from Rules on «Undivided Responsibility» in Manufacture*, in *Eur. Law Rev.*, 1980, 473 ss.

¹⁷ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia UE 16 luglio 2015, in causa C-95/14, *UNIC*, cit.

¹⁸ Cfr. la sentenza Corte di giustizia CEE 20 febbraio 1975, in causa 12/74, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica federale di Germania*, cit., punto 12.

te del processo produttivo le cui fasi si svolgono in tutto o in parte in altri Stati membri»¹⁹; «le indicazioni o la marchiatura di origine che mirano a consentire al consumatore di effettuare una distinzione fra le merci nazionali e quelle importate danno la possibilità di far valere gli eventuali pregiudizi contro i produttori stranieri (...)»²⁰; in definitiva «l'obbligo imposto da una norma nazionale di imprimere l'origine [sul prodotto] è incompatibile con il diritto dell'Unione europea»²¹.

La lettura delle regole del mercato unico in chiave ablativa della differenziazione dei prodotti in base all'origine, che emerge in tutta la sua rigidità dalle pronunce sinteticamente richiamate, poggiava, peraltro, su di un preciso orientamento anche «normativo», ove si consideri che la direttiva 70/50/CEE²² aveva già in precedenza liquidato questo genere di disposizioni nazionali come forme di «incitamento» al «consumerismo nazionalistico», determinando così una sorta di presunzione di non conformità rispetto alle regole sulla circolazione delle merci adagiata su di una prevalutazione di mancanza di proporzionalità assai difficile da superare caso per caso.

Non può stupire, dunque, il giudizio *tranchant* dato dalla Corte nel *leading case Commissione c. Regno Unito* del 1985, in cui si legge che «il Trattato, mediante l'instaurazione di un mercato comune e grazie al ravvicinamento graduale delle politiche economiche degli Stati membri, mira alla fusione dei mercati nazionali in un mercato unico avente le caratteristiche di un mercato interno. Nell'ambito di un siffatto mercato, la marchiatura d'origine rende non solo più difficile lo smercio in uno Stato membro dei prodotti degli altri Stati membri nei settori di cui trattasi; essa ha inoltre l'effetto di frenare l'interpenetrazione economica

¹⁹ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia CEE 12 ottobre 1978, in causa 13/78, *Eggers*, cit., punto 25.

²⁰ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia CEE 25 aprile 1985, in causa 207/83, *Commissione c. Regno Unito di Gran Bretagna ed Irlanda del Nord*, in *Racc.*, 1985, pag. 01201 ss.

²¹ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia UE 16 luglio 2015, in causa C-95/14, *UNIC*, cit., punti 44-46.

²² Cfr. la direttiva della Commissione delle Comunità europee del 22 dicembre 1969, che trova la sua fonte normativa nel disposto dell'art. 33, par. 7, del Trattato, equivalente a restrizioni quantitative non contemplate da altre disposizioni prese in virtù del Trattato CEE, in *G.U.C.E.* L 13 del 19 gennaio 1970, 29 ss. La disciplina in questione è oggi sostanzialmente ripresa dal regolamento (CE) n. 765/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 luglio 2008, che stabilisce procedure relative alla applicazione di determinate regole tecniche nazionali a prodotti legalmente commercializzati in altro Stato membro, in *G.U.U.E.* L 218 del 13 agosto 2008, 21 ss.

nell'ambito della Comunità, ostacolando la vendita di merci prodotte grazie alla divisione del lavoro fra gli Stati membri (...). Le prescrizioni relative alle indicazioni d'origine delle merci si applicano indistintamente ai prodotti nazionali e a quelli importati solo in apparenza, giacché mirano, per loro stessa natura, a consentire al consumatore di distinguere queste due categorie di prodotti, il che può indurlo a dare la preferenza alle merci nazionali»²³.

In altre parole, fuor dai nessi agroambientali, la cui autenticità diventa condizione essenziale per l'attribuzione al prodotto di qualità «misurabili» (peraltro, nel settore che qui interessa, in gran parte riconducibili all'area delle c.d. DOP-IGP) ogni rivendicazione di identità legata a mere attitudini produttive o culturali non potrebbe trovare spazio nella logica di un mercato costruito sulla interscambiabilità dei ruoli, sulla segmentazione transfrontaliera delle filiere, e, in definitiva, sul rafforzamento della mobilità internazionale dei fattori economici.

3. - Il regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio sull'informazione ai consumatori e il suo carattere innovativo per la materia.

L'impostazione politica e giurisprudenziale descritta aveva inizialmente permeato anche il settore alimentare.

Sebbene, infatti, la Corte in più di una occasione avesse riconosciuto come gli alimenti – con il loro elevato valore simbolico e il determinante concorso dell'apporto qualitativo del territorio – potessero essere connotati da specificità appetibili per il consumatore e suscettibili di riserva giuridica²⁴, la

²³ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia CEE 25 aprile 1985, in causa C-207/83, *Commissione c. Regno Unito di Gran Bretagna ed Irlanda del Nord*, cit., punti 17-20.

²⁴ Le caratteristiche tutelabili, non attengono solo alle differenze qualitative misurabili, ma anche alla rinomanza di un prodotto conquistata con la storia produttiva locale. Si veda, al riguardo, la sentenza della Corte di giustizia CEE 10 novembre 1992, in causa C-3/91, *Exportur SA*, in *Racc.*, 1992, pag. I-05529, su cui si vedano i commenti di M. MAROÑO GARGALLO, *Las indicaciones de procedencia y el principio comunitario de libre circulación de mercancías*, in *Actas de Derecho Industrial*, 1993, 205 ss.; O.W. BROUWER, *Comment on Exportur S.A.*, in *Common Market Law Rev.*, 1993, 1209 ss.; I. MILANS DEL BOSCH PORTOLES, *Cooperación bilateral y Derecho comunitario en materia de protección de las denominaciones geográficas*, in *La ley - Comunidades Europeas*, 1994, 1 ss.; P. QUAIÀ, *La tutela delle denominazioni geografiche tra diritto nazionale e diritto comunitario*, in *Dir. com. sc. int.*, 1996, 277 ss.; F. ALBISINNI, *L'aceto balsamico di Modena, il Torrone di Alicante e la Birra di Warstein (denominazioni geografiche e regole del commercio alimentare)*, in *Riv. dir. agr.*, 2001, I, 101 ss.

disciplina generale sull'etichettatura formatasi alla fine degli anni Settanta e, di fatto, rimasta inalterata fino alla già ricordata riforma del 2011, si esprimeva in termini relativi o di dubbio in materia, lasciando così aperta la porta a continui conflitti interpretativi in sede applicativa e giudiziaria.

Ai sensi dell'art. 3 della direttiva 79/112/CEE, infatti, il luogo di origine o provenienza (di cui, peraltro, mancava una esplicita definizione) doveva essere incluso fra le indicazioni obbligatorie solo «qualora l'omissione di tale indicazione» potesse «indurre in errore il consumatore circa l'origine o la provenienza effettiva del prodotto alimentare».

La regola, la cui vaghezza era pari solo alla sua pretesa di sintesi, di fatto rimandava a una valutazione caso per caso dei criteri di rilevanza dell'informazione in oggetto, da effettuarsi alla luce non già del criterio della trasparenza comunicativa, bensì dei richiamati principi espressi dalla giurisprudenza della Corte di giustizia in merito alla proporzionalità delle aspettative giuridiche e amministrative rispetto alle esigenze dell'integrazione economica.

La situazione, in definitiva, rimaneva quanto mai incerta (per non dire ostile alla rivendicazione dell'obbligo del «*made in*» come semplice fattore distintivo del prodotto sul mercato in ragione della collocazione geografica della filiera produttiva), come ha dimostrato la casistica nazionale che ancora a metà degli anni 2000 riteneva illegittima la pretesa dell'autorità di controllo di condizionare il rilascio di un nulla-osta all'importazione di ovetti di cioccolato provenienti dalla Turchia alla precisazione in etichetta del luogo di fabbricazione (mancante)²⁵.

Nel frattempo, tuttavia, era mutata la cornice giuridica in cui questi elementi andavano collocati.

Senza pretesa di esaustività, si è ricordato in precedenza come a partire dal Trattato di Maastricht in poi gli Stati membri abbiano voluto dare vita a una Unione sempre più stretta, fondata sulla centralità della persona e dei suoi diritti.

Questo radicale mutamento di scenario, incorporato inizialmente nella creazione della cittadinanza europea e nella introduzione di nuove competenze²⁶, si è poi andato strutturando in chiave formale in un sistema sovra-

²⁵ Cfr. la sentenza del T.A.R. Friuli-Venezia Giulia 23 maggio 2006, n. 351, *Luigi Zaini S.p.A.*, in *Dir. com. sc. int.*, 2006, 766 ss., con nota di G. COSCIA, *Prodotti alimentari d'importazione e indicazioni della provenienza*, 771 ss.

²⁶ Fra le quali, per quanto qui più interessa, quella in materia di consumatori.

nazionale di valori comuni (cfr. art. 2 TUE) la cui espressione ultima è certamente la creazione di una Carta dei diritti fondamentali della persona in cui è presente un esplicito richiamo alle politiche UE che tutelano l'individuo come consumatore nonché i diritti inalienabili di libertà, fra cui l'autodeterminazione.

L'evoluzione del sistema giuridico europeo, solo accennata per ovvie ragioni di sintesi, spiega bene le ragioni – anche giuridiche – della evoluzione della normativa – per quanto qui più specificamente interessa – in materia di etichettatura.

A fronte del mantenimento formale della regola risalente circa la tendenziale irrilevanza del luogo di origine [già espressa dall'art. 3 della direttiva 79/112/CEE, poi divenuto art. 3 della direttiva 2000/13/CE e oggi art. 26, par. 2, regolamento (UE) n. 1169/2011], il legislatore europeo del 2011 ha voluto precisare, attraverso una prevalutazione di rilevanza, i casi in cui al consumatore è dovuta una informazione integrativa sulla provenienza del prodotto nonché il suo contenuto in parziale deroga rispetto alla nozione di «ultima trasformazione sostanziale» del codice doganale unionale.

La disciplina corrente precisa, quindi, l'obbligo di una *discovery* completa sulle fasi rilevanti della filiera dell'allevamento e macellazione degli animali [cfr. art. 26.2, lett. *b*], così come integrato dal regolamento (UE) n. 1337/2011²⁷, sul luogo di origine dell'ingrediente primario (cfr. art. 26.3), aprendo alla possibilità di ulteriori interventi normativi europei per il latte e i derivati, gli alimenti non trasformati, i prodotti monoringrediente e le carni utilizzate a loro volta come ingrediente [cfr. art. 26.5, lett. *a-f*]), nonché all'eventuale integrazione della disciplina a livello nazionale nel caso di rischi per la salute pubblica, per la tutela dei consumatori o prevenzione delle frodi (cfr. art. 39).

Per quanto frammentato possa apparire il quadro descritto, non c'è dubbio che l'implementazione puntuale delle regole in oggetto darebbe vita a un ventaglio assai ampio di fattispecie in cui la piena trasparenza sul processo produttivo da eccezione diverrebbe regola

²⁷ Cfr. il regolamento di esecuzione (UE) n. 1337/2013 della Commissione, del 13 dicembre 2013, che fissa le modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'indicazione del paese di origine o del luogo di provenienza delle carni fresche, refrigerate o congelate di animali della specie suina, ovina, caprina e di volatili, in *G.U.U.E.* L 335 del 14 dicembre 2013, 19 ss.

generale, con tutte le conseguenze – anche giuridiche – di un simile cambio di paradigma.

Senonché è proprio in questo residuo passaggio esecutivo che si registra il riemergere di una resistenza pseudo o vetero-liberista²⁸: la Commissione ha tardato a depositare le relazioni richieste dalla norma come atto prodromico alla presentazione di proposte di attuazione della disciplina in esame; nel caso del latte e dei prodotti contenenti carne si è espressa negativamente sul piano del rapporto sostenibilità economica/utilità per il consumatore²⁹; infine, anche laddove ha adottato la disciplina normativa prevista, ha assecondato le spinte più conservatrici degli Stati nord-europei, di fatto frustrando in gran parte – anche sul piano semantico – la svolta riformista del regolamento del 2011³⁰.

²⁸ L'accordo interistituzionale «Legiferare meglio» tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea del 16 aprile 2016, (in *G.U.U.E.* L 123 del 12 maggio 2016, 1 ss.) valorizza lo strumento delle c.d. «valutazioni di impatto» preventive, finalizzate a stimare la portata e le conseguenze di una determinata iniziativa normativa a livello dell'Unione attraverso adeguati studi e, soprattutto, mediante ampie consultazioni preventive con le parti interessate. L'approccio descritto dovrebbe consentire di assecondare le istanze di sussidiarietà e prossimità che i Trattati indicano come veri e propri confini dell'esercizio delle competenze dell'Unione, nonché garantire il rispetto dei diritti fondamentali.

²⁹ Cfr. la relazione della Commissione europea sull'indicazione obbligatoria del paese d'origine o del luogo di provenienza per le carni utilizzate come ingrediente, COM(2013) 755 final del 17 dicembre 2013 e quella relativa all'indicazione obbligatoria del paese di origine o del luogo di provenienza per il latte, il latte utilizzato quale ingrediente di prodotti lattiero-caseari e i tipi di carni diverse dalle carni della specie bovina, suina, ovina, caprina e dalle carni di volatili, COM(2015) 205 final del 20 maggio 2015, entrambe disponibili *on line*. Anche in ragione della natura insoddisfacente di queste indicazioni il legislatore italiano ha recentemente adottato una disposizione integrativa in merito all'obbligo di precisazione della «provenienza» dell'alimento, in forza della quale il Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro della salute, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del d.lgs. 28 agosto 1997, n. 281, provvederà ad adottare le disposizioni necessarie a definire i casi in cui l'indicazione del luogo di provenienza è da considerarsi obbligatoria. La norma, peraltro, precisa già, in chiave interpretativa, che l'indicazione del luogo di provenienza è sempre obbligatoria, ai sensi dell'art. 26, par. 2, lett. a), del regolamento (UE) n. 1169/2011, quando sussistano le condizioni di cui all'art. 1 del regolamento di esecuzione (UE) n. 2018/775 della Commissione, del 28 maggio 2018 [cfr. artt. 3 *bis*-3 *ter*, d.l. 14 dicembre 2018, n. 135, recante disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione, così come convertito in l. 11 febbraio 2019, n. 12, in *G.U.R.I.* n. 36 del 12 febbraio 2019.

³⁰ Si veda quanto oggetto del prossimo paragrafo sul regolamento di esecuzione n. 2018/775/UE.

4. - L'esecuzione dell'art. 26.3 nel regolamento (UE) della Commissione n. 2018/775.

Il caso dell'esecuzione dell'art. 26.3 sull'ingrediente primario costituisce un plastico esempio di questa incoerenza fra il *dire* e il *fare*.

La norma del regolamento-base prevede al riguardo che, nel caso una informazione sull'origine o provenienza dell'alimento (finito) venga data, e non sia coerente con quella dell'ingrediente primario, debba essere fornita al consumatore contestualmente anche una delle seguenti precisazioni: l'indicazione dell'origine o della provenienza dell'ingrediente primario in sé [cfr. lett. *a*)], oppure l'indicazione che il paese di origine o il luogo di provenienza dell'ingrediente primario è diverso da quello dell'alimento presente in etichetta [cfr. lett. *b*)].

La norma ha attribuito, poi, alla Commissione europea il compito di adottare uno o più atti esecutivi (entro il 13 dicembre 2013), essenzialmente per chiarire le modalità di indicazione in etichetta di queste informazioni supplementari.

Le trattative sono andate per le lunghe (prova, ove mai ce ne fosse bisogno, della difficoltà di trovare una intesa nell'ambito della procedura di esame da parte degli Stati membri prevista dall'art. 48, par. 2 del regolamento), sicché solo nel 2018 (ossia oltre cinque anni dopo la scadenza prevista) è stato adottato un primo regolamento a parziale definizione della materia [cfr. il regolamento di esecuzione della Commissione (UE) n. 2018/775 cit.].

Nonostante lo sforzo (anzi, proprio in ragione di questo) appare sconcertante l'arbitrio nella delimitazione del perimetro applicativo della norma e l'abdicazione al mandato ricevuto nella parte relativa al chiarimento sui profili sostanziali (ancora una volta subdelegato ad un atto di *soft-law*, *in itinere* al momento in cui si scrive³¹).

Con riferimento alla prima questione la Commissione e gli Stati membri hanno deciso di generare *de facto* una condizione permanente di sospensione dell'art. 26.3 del regolamento (UE) n. 1169/2011 nei confronti di tutta l'area della proprietà industriale e di una vasta gamma di usi

³¹ Mi riferisco alle linee guide sull'interpretazione del regolamento in esame, che la Commissione europea sta negoziando con gli Stati membri per consentire di comprendere cosa sia un ingrediente primario, quando la norma esecutiva si applichi e quale sia il contenuto delle informazioni da rendere.

commerciali relativi alla incorporazione di un riferimento geografico nella denominazione di vendita dell'alimento, ossia proprio gli ambiti su cui è maggiore il rischio di pratiche commerciali ingannevoli che la normativa in questione si era impegnata a scongiurare³².

I 'considerando' nn. 5, 6 e 7 spiegano, al riguardo, che per tutti i settori interessati (dai marchi alle DOP-IGP, passando per le semplici ricette gastronomiche tipiche) risulterebbe indispensabile «esaminare ulteriormente il modo in cui (...) dovrebbe essere indicata l'origine dell'ingrediente primario» (evidentemente operazione di particolare complessità, se a distanza di otto anni dall'adozione del regolamento del 2011 la materia richiede ancora tanto impegno!).

Si tratta, a tutta evidenza, di un giro di parole per nascondere l'assenza di una intesa fra gli Stati sulla opportunità di una *discovery* completa in materia, posto che la norma-base [art. 26.3, regolamento (UE) n. 1169/2011] ha già stabilito con disposizioni chiare e precise la sostanza delle informazioni da fornire, mentre il regolamento (UE) n. 2018/775 ha adottato per tutti gli altri prodotti (da cui non si capisce perché occorrerebbe discostarsi) le (banali) regole relative alla evidenza e al posizionamento delle indicazioni in oggetto.

L'inconsistenza degli argomenti utilizzati dalla Commissione per giustificare questo rinvio *sine die* appare, poi, ancor più evidente laddove il 'considerando' n. 6 afferma che, con riferimento alle denominazioni geografiche protette, la riflessione supplementare sarebbe giustificata altresì dalla presenza di «norme specifiche (...) in materia di etichettatura (...)» che, com'è noto, non coprono affatto l'indicazione dell'origine dell'ingrediente primario e non costituiscono nemmeno una *preemption* normativa al riguardo, visto che specificano solo i requisiti espositivi dei nomi geografici e dei simboli protetti nel quadro generale delle disposizioni orizzontali sull'etichettatura degli alimenti entro cui si collocano³³.

³² Cfr. il 'considerando' n. 2 del regolamento (UE) n. 2018/775 cit.

³³ Cfr. a titolo esemplificativo i 'considerando' nn. 8 e 28 del regolamento (UE) del Parlamento europeo e del Consiglio n. 1151/2012 del 21 novembre 2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari (in *G.U.U.E.* L 343 del 14 dicembre 2012, 1 ss.). Il 'considerando' n. 5 introduttivo del precedente regolamento (CE) n. 510/06 del Consiglio del 20 marzo 2006 relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli e alimentari (in *G.U.U.E.* L 93 del 31 marzo 2006, 12 ss.) risultava sul punto ancor più esplicito, laddove affermava che «L'etichettatura dei prodotti agricoli e alimentari è soggetta alle norme generali fissate nella direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 marzo 2000, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati mem-

Quanto, poi, all'inclusione nell'area di esenzione così surrettiziamente generata delle denominazioni «usuali e generiche» che incorporano termini geografici «quando tali termini indicano letteralmente l'origine, ma la cui interpretazione comune non è un'indicazione del paese di origine o del luogo di provenienza» il rimedio appare – se possibile – persino peggiore del male.

Una simile incertezza rischia, infatti, di innescare infinite vicende contraddittorie, soprattutto in sede di circolazione dei prodotti fra uno Stato e l'altro (effetto che, a ben guardare, la Commissione era proprio chiamata a scongiurare con la norma in questione), dato che la percezione comune del significato dei termini geografici può variare notevolmente da luogo a luogo (come dimostra il fenomeno del *sounding*, difeso all'estero proprio in ragione della asserita genericità di alcuni toponimi)³⁴.

Infine, quanto al contenuto dell'informazione, la disciplina in commento ha annacquato totalmente il significato semantico dell'indicazione dell'origine, ben oltre i limiti già piuttosto grossolani dell'art. 26.3, regolamento (UE) n. 1169/2011 e in sorprendente contraddizione con il proprio 'considerando' n. 10, laddove la stessa Commissione ha precisato che «per consentire ai consumatori di compiere scelte consapevoli è necessario stabilire, mediante il presente regolamento, norme specifiche che dovrebbero applicarsi quando è indicato il paese di origine o il luogo di provenienza dell'ingrediente primario. *Queste norme devono garantire che tali informazioni siano sufficientemente precise e significative*»³⁵.

bri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità. Tenuto conto della loro specificità, è opportuno adottare disposizioni particolari complementari per i prodotti agricoli e alimentari provenienti da una zona geografica delimitata che impongano ai produttori di utilizzare sul condizionamento le diciture o i simboli comunitari appropriati. È opportuno rendere obbligatorio l'utilizzo di detti simboli o le diciture per le denominazioni comunitarie allo scopo, da un lato, di far conoscere meglio ai consumatori questa categoria di prodotti e le relative garanzie e, dall'altro, di permettere una identificazione più facile di questi prodotti sui mercati per facilitarne i controlli».

³⁴ Si pensi ai ben noti casi *Parmesan* (cfr. sentenza della Corte di giustizia CE 26 febbraio 2008, in causa C-132/05, *Commissione c. Repubblica federale di Germania*, in *Racc.*, 2008, pag. I-00957), *Feta* (cfr. sentenza della Corte di giustizia CE 25 ottobre 2005, in cause riunite C-465/02 e C-466/02, *Repubblica federale di Germania e Regno di Danimarca c. Commissione*, *ivi*, 2005, pag. I-09115), *Cambozola* (cfr. sentenza della Corte di giustizia CE 4 marzo 1999, causa C-87/97, *Consorzio per la tutela del formaggio Gorgonzola e Käseerei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG*, *ivi*, 1999, pag. I-1321 ss.), etc. affrontati dalla Corte di giustizia, laddove le tesi espone dai controinteressati erano spesso ispirate all'asserita genericità o volgarizzazione dei toponimi in discussione.

³⁵ Cfr. il 'considerando' n. 10 del regolamento di esecuzione (UE) n. 2018/775 cit. Il corsivo è aggiunto.

Ai sensi dell'art. 2 del regolamento (UE) n. 2018/775 l'indicazione potrà avere forma poliedrica e assai generica: «UE», «non UE», «Ue/non UE» contemporaneamente; una regione specifica «definita tale in forza del diritto internazionale pubblico o ben chiara per il consumatore medio normalmente informato»; la zona FAO di pesca; uno o più Stati membri o Paesi terzi; una dicitura quale «(nome dell'ingrediente) non proviene da (paese di origine/luogo di provenienza) dell'alimento». Un simile grado di genericità non può dirsi certamente coerente né con quanto letteralmente previsto dall'art. 26.3, regolamento (UE) n. 1169/2011, né con i suoi presupposti culturali e giuridici: il regolamento-base, infatti, si esprime nel senso di rendere obbligatoria l'informazione sul «paese di origine» o «luogo di provenienza»³⁶ dell'ingrediente primario onde fornire al consumatore una informazione più precisa rispetto al generico «made in» dell'alimento quando quest'ultimo è specificato.

Il contenuto del messaggio, dunque, dovrebbe coerentemente incorporare la massima chiarezza sul distinguo fra origine del prodotto/origine dell'ingrediente, pena la frustrazione delle finalità anzidette³⁷ soprattutto nei casi di c.d. «sounding». In questo senso le parole «paese» o «luogo» contenute nella norma-base avrebbero dovuto essere interpretate in senso specifico [in coerenza con l'impostazione del regolamento (UE) n. 1169/2011 cit. e con lo stesso 'considerando' n. 10 della norma esecutiva richiamato sopra], ossia come precisazione puntuale (ed effettiva) del luogo geografico ove è avvenuto il passaggio (considerato giuridicamente e socialmente rilevante) della produzione dell'ingrediente primario, né più né meno di quanto la stessa Commissione aveva già fatto con l'articolazione delle informazioni sull'origine delle carni fresche bovine³⁸ o di altri animali³⁹.

³⁶ I corsivi sono aggiunti.

³⁷ Per paradosso in base alla formula adottata dalla Commissione un operatore potrebbe precisare il paese di origine dell'alimento finito (e.g. «Made in Italy») e dare una informazione assai più generica sull'ingrediente primario (e.g. origine del latte: UE).

³⁸ Cfr. il regolamento (CE) n. 1760/2000 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 luglio 2000, che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine, in *G.U.C.E.* L 204 dell'11 agosto 2000, 1 ss., ove vengono chiaramente indicati il Paese (Nazione) ove l'animale è nato, è stato allevato ed è stato macellato.

³⁹ Cfr. il regolamento di esecuzione della Commissione (UE) n. 1337/2013 cit., che ha adottato una modalità espositiva sui passaggi della filiera identica a quella del regolamento sulle carni bovine cit. in precedenza.

Al contrario la norma, mutuando ancora una volta uno schema «dogmatico» per assolvere ad una funzione assai diversa quale quella della comunicazione commerciale, finisce per consentire alle imprese che vogliono mantenere un certo grado di opacità comunicativa il raggiungimento dello scopo con il generico riferimento alla origine europea/non europea (o un misto delle due) della materia prima.

A fronte di simili evidenti incoerenze v'è da domandarsi quali rimedi giuridici potrebbero essere disponibili.

Esclusa, ormai, l'impugnazione diretta da parte del Parlamento europeo [che, avendo molto lavorato sull'architettura dell'art. 26, regolamento (UE) n. 1169/2011, avrebbe ben potuto e dovuto mettere in discussione avanti la Corte di giustizia un simile capovolgimento di logiche], residua la possibilità di un accertamento incidentale di invalidità della norma esecutiva ai sensi dell'art. 267 TFUE per violazione della c.d. «regola gerarchica» espressa con la formula «*violazione dei Trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione*» (cfr. art. 263, par. 2, TFUE).

La norma, infatti, consente un attento vaglio dei presupposti di fatto e di diritto che attribuiscono legittimità all'atto esecutivo, includendosi nella dicitura «*qualsiasi regola di diritto*» relativa all'applicazione dei Trattati anche il rapporto fra fonti derivate, circostanza che, in altri termini, identifica l'esistenza nell'ordinamento UE di una gerarchia secondaria oltre che primaria fra fonti del diritto unionale.

In effetti la giurisprudenza ha chiarito già in epoca risalente l'obbligo di coerenza degli atti esecutivi con quelli normativi di base, così come fra quelli di carattere generale e quelli individuali⁴⁰, affermando esplicitamente che un regolamento di esecuzione non già direttamente di una norma del Trattato, bensì di altro regolamento, non può «derogare al regolamento su cui è fondato»⁴¹.

⁴⁰ Cfr., a titolo esemplificativo, le sentenze della Corte di giustizia CEE 10 marzo 1971, in causa 38/70, *Deutsche Tradax GmbH c. Consiglio*, in *Racc.*, 1971, pag. 146, punto 10; 24 marzo 1993, in causa C-313/90, *CIRFS e a. c. Commissione*, *ivi*, pag. I-1125, punto 44; Trib. primo grado UE 24 marzo 1994, in causa T-3/93, *Air France c. Commissione*, *ivi*, pag. II-121, punto 102; 4 ottobre 1996, in causa T-5/96, *Sveriges Betdlares Centralforening e a. c. Commissione*, *ivi*, pag. II-1299, punto 33; 3 maggio 2007, in causa T-219/04, *Regno di Spagna c. Commissione*, *ivi*, pag. II-1323, punto 66; 13 aprile 2011, causa T-576/08, *Repubblica federale di Germania c. Commissione*, *ivi*, 2008, pag. II-1578, punto 100.

⁴¹ Cfr. sentenza *Deutsches Tradax* cit., punto 10.

L'indicazione trae oggi ancora maggior forza dall'introduzione nel TFUE del distinguo fra atti esecutivi e atti delegati (cfr. artt. 290-291 TFUE) laddove solo a questi ultimi è consentito integrare o modificare determinati elementi *non essenziali* dell'atto legislativo.

La precisazione rende al contempo evidente che l'atto subordinato non può intervenire sugli elementi cardine della disciplina generale, e che, peraltro, nel senso della scelta fra delega e semplice funzione esecutiva il legislatore europeo ha scontato a monte la possibilità che vi siano o meno aree giuridiche incerte, meritevoli di manutenzione in sede di applicazione concreta.

Nel caso che qui interessa non parrebbero sussistere i presupposti di una simile operazione: l'art. 26.3 parla, infatti, esplicitamente di «atti di esecuzione» della Commissione europea, ove, peraltro, il sovvertimento dei fondamenti logico-giuridici della norma-base non sembrerebbe nemmeno lasciare spazio ad una discussione sul confine fra integrazione e modifica sostanziale della disciplina in oggetto.

5. - Sulle ragioni «culturali» e «giuridiche» per un necessario ripensamento dell'approccio al tema dell'origine oggi.

Le considerazioni giuridiche esposte in precedenza consentono, in conclusione, di formulare alcune riflessioni più ampie sulle ragioni di un necessario ripensamento delle posizioni di chi si attarda in letture ancora legate a una dimensione puramente economica del mercato unico.

La trasparenza nell'informazione commerciale è ormai comunemente concepita come un diritto fondamentale del consumatore, connesso alla sua dignità come persona, alla capacità di autodeterminazione nelle scelte e alla sua libertà di informarsi ed agire. È anche, ovviamente, il riconoscimento della sua piena maturità, in una dimensione sociale ormai sempre più «collaborativa» e solidale.

In tema di origine dei prodotti il pieno riconoscimento di questi diritti diventa anche il principale strumento per assicurare la sopravvivenza di determinati assetti culturali nazionali e per garantire la competizione su scala globale: l'identificabilità della storia produttiva di una merce (specie se si tratta di un alimento) consente l'effettuazione di

scelte che, sommate fra di loro, garantiscono la sopravvivenza dell'identità di un determinato gruppo sociale⁴².

In questo scenario, più che le barriere del rigetto verso lo «straniero», il vero pericolo appare essere la banalizzazione, l'omogeneizzazione dell'offerta, o, per usare una efficace espressione sociologica, la «cocalarizzazione» della società⁴³.

La caratterizzazione dei prodotti in base alla loro storia produttiva e alla loro origine effettiva impone di assumere, in questo senso, una chiave di lettura dei meccanismi del mercato unico assai diversa, che abbandoni il timore (ormai largamente ingiustificato) dello sfaldamento della c.d. interpenetrazione economica per via dell'erezione di barriere ideologiche (che, sia consentito dirlo, sempre meno appartengono alle nuove generazioni) in favore di una maggiore apertura verso le istanze di trasparenza comunicativa e di autonomia nelle scelte di consumo.

Negli anni Sessanta e Settanta, quando si è formato l'orientamento più ortodosso sull'interpretazione delle regole sulla libera circolazione delle merci in questo specifico ambito (comunicazione commerciale sull'origine), si trattava di costruire da nulla uno spazio economico di libertà e circolazione che non c'era; un certo atteggiamento ablativo delle differenze non materiali/oggettive era, in effetti, funzionale ad un più rapido raggiungimento di quel risultato.

Oggi il mercato unico, ormai divenuto anche formalmente «interno», è un dato acquisito: fa parte della cultura europea tanto quanto le sue conquiste in termini di diritti e libertà.

Un ribilanciamento della questione che tenga in maggior conto l'esi-

⁴² La recente letteratura sociologica ha offerto molti spunti di riflessione in questa direzione. Non essendo qui possibile darne conto in modo esaustivo, sia consentito fare esemplificativamente riferimento a D. AYLWARD, *Towards a Cultural Economy Paradigm for the Australian Wine Industry*, in *Prometheus*, 2008, 373 ss.; L. BÉRARD - P. MARCHENAY, *Localized products in France: definition, protection and value-added*, in *Anthropology of food (on line)*, 2007, <http://aof.revues.org/415>; Z. BAUMAN, *Liquid Life*, Cambridge, 2006; K. MC GUY, *Rituals of pleasure in the land of treasures: wine consumption and the making of French identity in the late nineteenth Century*, in W. BELASCO - P. SCRANTON (eds.), *Food Nations. Selling Taste in Consumer Societies*, New York, 2002, 34 ss.; N. ROSE, *Inventing ourselves. Psychology, Power and Personhood*, Cambridge, 1996; V. CODELUPPI, *Consumo e comunicazione. Mercè, messaggi e pubblicità nelle società contemporanee*, Milano, 1991.

⁴³ Cfr. più diffusamente sul punto G. RITZER, *Il mondo alla McDonald's*, Bologna, 1997. Si vedano altresì gli interessanti spunti di M. DI MEGLIO, *Lo sviluppo senza fondamenti*, Trieste, 1997; L. GALLINO, *Globalizzazione e disuguaglianze*, Roma-Bari, 2000. Per ult. cit. mi consento rimandare al mio lavoro *I limiti alla tutela del «Made in» fra integrazione europea e ordinamenti nazionali*, cit., spec. 153-195.

genza delle comunità sociali (di produzione, così come di consumo) di conservare la propria autonomia e visibilità grazie al potere di scelta dell'acquirente diventa, in questo scenario, uno strumento indispensabile di sopravvivenza ma anche di equità competitiva.

La Commissione europea e gli Stati membri che ne controllano gran parte dell'attività esecutiva, dovrebbero prendere atto di questa singolare coincidenza di interessi, che vede forse per la prima volta consumatori e ampi settori produttivi dalla stessa parte nel rivendicare questi diritti, di cui si è accorto per primo il Parlamento europeo (non a caso l'istituzione che più si è spesa per l'implementazione delle regole sull'origine).

Nuovi paradigmi giuridici si impongono, per consentire al profilo storico, economico, agro-ambientale e al capitale culturale e semantico che costituiscono le molte identità di una Europa necessariamente plurale, di trovare il giusto riconoscimento giuridico e contribuire, così, all'avvio di una nuova fase del mercato unico, più condivisa, socialmente accettata e, dunque, secondo quanto a suo tempo già insistentemente segnalato dal *Rapporto Monti*⁴⁴, l'unica in grado di far sopravvivere il progetto europeo oltre le difficoltà dei grandi cambiamenti che stiamo vivendo.

Sia pure nella nicchia di riferimento, anche la discussione in corso sulla possibile implementazione dell'art. 26 del regolamento (UE) n. 1169/2011 (e della revisione delle norme esecutive adottate sin qui) può portare un contributo importante.

⁴⁴ Si tratta del documento *Una nuova strategia per il mercato unico. Al servizio dell'economia e della società europea. Rapporto al Presidente della Commissione europea José Manuel Barroso*, di M. MONTI, 9 maggio 2010, disponibile sul sito della Commissione <http://www.ec.europa.eu>. Secondo l'Autore, infatti, benché ovviamente il consenso non costituisca elemento giuridicamente necessario per l'applicazione delle norme sull'integrazione economica, la crisi abbattutasi sull'Europa (nel frattempo aggravatasi per via di altri fattori) ha evidenziato un sentimento diffuso di avversione verso il mercato unico (considerato sempre più frequentemente non come veicolo di opportunità, ma come strumento di limitazione di diritti individuali, fonte di disuguaglianze e di perdita di posizioni di benessere), sì da imporre un cambio di prospettiva anche a coloro che invocano più mercato, più concorrenza e più integrazione. In sostanza, ciò che viene evidenziato nel rapporto è che la maturità dell'integrazione economica non accompagnata da adeguate politiche di sostegno all'individuo ed alle collettività nazionali finisce per frustrare la dimensione non economica del mercato di cui i cittadini dell'Unione vogliono beneficiare, rafforzando la convinzione secondo cui le regole sulla libera circolazione si sono trasformate da fattori attivi di creazione di benessere a vincoli da subire passivamente (o, in alcuni casi, a veri e propri «strumenti» di trasferimento del lavoro in altre regioni europee) (cfr. spec. pp. 24-27 del doc. cit.).

Superando lo stereotipo dell'anti-etnocentrismo consumeristico, il legislatore europeo e la Commissione possono abbracciare una lettura più distesa delle regole sull'origine, garantendo al settore alimentare un maggiore consenso che si fonda anzitutto sull'equità e sul riconoscimento reciproco.

La questione del «*made in*», in definitiva, è tutta qui: superare vecchi approcci in nome di una maggiore coerenza fra l'evoluzione complessiva dell'ordinamento giuridico europeo (tante volte dichiarata) e la richiesta ormai ineludibile di garantire in concreto un più elevato tasso di sensibilità sociale del mercato interno nel contesto, finalmente, di una vera «comunità di diritto».