

13 SETTEMBRE 2017

Il nuovo “decreto latte”: ripercussioni sul diritto internazionale ed europeo

di Daniele Pisanello
Avvocato presso il Foro di Pisa

e Luchino Ferraris
Avvocato presso il Foro di Milano



Il nuovo “decreto latte”: ripercussioni sul diritto internazionale ed europeo *

di Daniele Pisanello

Avvocato presso il Foro di Pisa

e Luchino Ferraris

Avvocato presso il Foro di Milano

Sommario: 1. Introduzione. 2. Le novità del Decreto Latte. 3. La possibile contrarietà del decreto latte agli artt. 2.1 e 2.2 TBT alla luce del caso “COOL”. 4. Soggetto responsabile di un’eventuale violazione: Unione o Stati Membri? 5. Conclusioni

Abstract: Il presente contributo si propone di far luce sulle novità più rilevanti del “Decreto Latte” di recente emanazione, soffermandosi in particolare sulle potenziali criticità rispetto al diritto dell’Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO). Vi è, infatti, la possibilità concreta che l’Organo di Conciliazione del WTO, in particolare a fronte dell’iniziativa di Canada e Stati Uniti, consideri il Decreto in contrasto con il diritto del commercio internazionale.

1. Introduzione

Come ampiamente annunciato dagli organi di informazione, il 19 aprile 2017 è entrato ufficialmente in vigore il Decreto interministeriale 9 dicembre 2016 del MIPAAF e del MISE, recante indicazione dell’origine in etichetta della materia prima per il latte e i prodotti lattieri caseari, meglio conosciuto come il “Decreto latte” (d’ora in poi il “Decreto”).¹ Tale intervento, in attuazione del regolamento (UE) n. 1169/2011 (relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti) mira ad innalzare gli standard di informazione del consumatore, imponendo l’indicazione obbligatoria in etichetta del paese di mungitura, condizionamento e trasformazione del latte. L’indicazione d’origine sarà obbligatoria solo per i prodotti “realizzati” in Italia e ivi offerti al consumatore finale.

L’intervento italiano, come si vedrà, non rappresenta affatto un fenomeno isolato, ma appare al contrario espressione di una iniziativa concertata a livello europeo. Tuttavia, pur a fronte del carattere senza dubbio meritorio dell’azione di diversi stati membri (peraltro in linea con alcune battaglie già condotte a suo tempo dal Ministro Zaia)², permangono dubbi circa la liceità della misura con il diritto del commercio

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ In Gazzetta Ufficiale 19 gennaio 2017, su <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/01/19/17A00291/sg>.

² La proposta del Ministro Zaia del 25 agosto 2009, di analogo contenuto rispetto al Decreto, fu bocciata dalla Commissione Europea il 22 aprile 2010.

internazionale, in virtù del potenziale pregiudizio per i prodotti degli esportatori stranieri, in contrasto con la normativa del *Technical Barriers to Trade Agreement* (“TBT”).

Il presente contributo si propone, dunque, di far luce sulle novità più rilevanti del Decreto, soffermandosi in particolare sulle potenziali criticità rispetto al diritto dell’Organizzazione Mondiale del Commercio (di seguito “WTO”) e suggerendo altresì una possibile soluzione al problema di chi, tra Unione Europea e singoli Stati Membri, risponderebbe di un’eventuale accertata violazione. La problematica è di stretta attualità, in particolare a fronte delle perplessità sollevate recentemente da Stati Uniti e Canada sul punto dinanzi agli organi competenti del WTO (vedi *infra*).

2. Le novità del Decreto Latte

In pratica, lo scopo perseguito dal Decreto è stato raggiunto con una disciplina assai particolareggiata, che vale la pena riassumere in questa sede.

L’ambito di applicazione del Decreto (art. 1) è limitato a latte vaccino, bufalino, ovo-caprino, d’asina “e di altra origine animale”, e a lunga conservazione (sterilizzato o UHT) ed ai prodotti lattiero-caseari pre-imbballati indicati nell’allegato 1 del decreto.³

Ai sensi dell’art. 2 del Decreto, le diciture utilizzate saranno “paese di mungitura”, “paese di condizionamento” e “paese di trasformazione”, fermo restando che se le tre attività hanno avuto luogo nello stesso paese sarà concessa la dicitura “origine del latte”, seguita dal nome del Paese. In consonanza con l’art. 13, para. 1, Reg. (UE) 1169/2011, anche l’art. 4 del Decreto impone che le indicazioni relative all’origine del latte devono essere *“indelebili e riportate in etichetta in modo da essere visibili e facilmente leggibili. Esse non devono essere in nessun modo nascoste, oscurate, limitate o separate da altre indicazioni scritte o grafiche o accostate ad altri elementi suscettibili di interferire”*.

Giova, peraltro, ricordare che rimane pienamente applicabile il disposto degli articoli 6 e ss. del D. Lgs. 206/2005 (c.d. ‘Codice del Consumo’), i quali delineano già una sorta di disciplina quadro disposta a protezione del consumatore. Le disposizioni in questione, infatti, disciplinando dettagliatamente il contenuto minimo delle indicazioni da fornire e la modalità di apposizione di tali indicazioni,

³ L’Allegato 1 elenca: latte e crema di latte, non concentrati né addizionati con zuccheri o altri edulcoranti; latte e crema di latte, concentrati o con aggiunta di zuccheri o di altri edulcoranti; latticello, latte e crema coagulata, yogurt, kefir ed altri tipi di latte e creme fermentate o acidificate, sia concentrate che addizionate di zucchero o di altri edulcoranti aromatizzati o con l’aggiunta di frutta o di cacao; latte aromatizzato-frutta e cacao; siero di latte, anche concentrato o addizionato di zucchero o di altri edulcoranti; prodotti costituiti di componenti naturali del latte, anche addizionati di zucchero o di altri edulcoranti, non nominati né compresi altrove; burro ed altre materie grasse provenienti dal latte; creme lattiere spalmabili; formaggi, latticini e cagliate; latte sterilizzato a lunga conservazione; latte UHT a lunga conservazione.

rappresentano un substrato rispetto al quale il decreto in parola si propone di costituire un avanzamento ulteriore.⁴

3. La possibile contrarietà del decreto latte agli artt. 2.1 e 2.2 TBT alla luce del caso “COOL”

Il Decreto non si esime, in realtà, dal preoccuparsi delle sue ricadute sul diritto sovranazionale, precisando (art. 6) che le sue disposizioni non si applicano “ai prodotti di cui all'allegato 1 legalmente fabbricati o commercializzati in un altro Stato membro dell'Unione europea o in un Paese terzo”. Tale scelta pare obbligata: una soluzione contraria determinerebbe un palese pregiudizio della normativa europea sul mutuo riconoscimento e del principio generale di non-discriminazione cristallizzato in tutti gli accordi conclusi in seno al WTO.⁵ Pertanto, l'obbligo di indicazione di origine sussiste solamente per i prodotti legalmente fabbricati in Italia e destinati al mercato italiano.⁶

In realtà, permane comunque la possibilità che, nonostante la natura non selettiva della misura, ciò possa determinare indirettamente uno svantaggio concorrenziale per produttori di paesi stranieri e quindi una violazione di alcune delle norme del diritto WTO. Si tratta degli artt. 2.1 (“Members shall ensure that in respect of technical regulations, products imported from the territory of any Member shall be accorded treatment no less favourable than that accorded to like products of national origin and to like products originating in any other country”) e 2.2 del TBT (“Members shall ensure that technical regulations are not prepared, adopted or applied with a view to or with the effect of creating unnecessary obstacles to international trade”).

Dalla recente giurisprudenza del WTO *Appellate Body*, parrebbero arrivare indicazioni poco incoraggianti. Il caso U.S. COOL (acronimo dell'inglese “Country of Origin Labelling”)⁷ ha visto il supremo organo giudicante del WTO sanzionare gli Stati Uniti per l'adozione della normativa in parola, che impone obblighi di informazione circa la provenienza di vari alimenti ivi elencati, per contrasto, tra gli altri, con gli art. 2.1 e 2.2 TBT. In particolare, tale normativa vieta (o vietava?) la menzione della dicitura “prodotto negli Stati Uniti” per carni di animali che non siano nati, allevati e macellati esclusivamente negli Stati Uniti.⁸

⁴ Per il coordinamento della generale disciplina di protezione del consumatore e lo specifico ambito dell'etichettatura alimentare, cfr. A. DI LAURO, *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi. La costruzione di una “responsabilità del consumatore”*, in *Rivista di Diritto Alimentare*, n.2/2012; S. CARMIGNANI, *La tutela del consumatore tra comunicazione e informazione*, in A. GERMANO – E. ROOK BASILE (a cura di), *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino, 2005, p. 135.

⁵ Sulla natura e le regole a cui rispondono gli accordi conclusi in sede WTO, cfr. P. VAN DEN BOSSCHE - W. ZDOUC, *The Law and Policy of the World Trade Organization*, Cambridge, 2013.

⁶ Per il quadro regolatorio europeo in materia, si veda Y. VAN COUTER – F. D'ATH, *Protecting the Origin of Foodstuffs in the European Union - Indications of Origin and Trademarks as Intellectual Property Tools*, in *European Food and Feed Law Review*, n.4/2016, p. 290.

⁷ DISPUTE DS384 – decisione dell'Appellate Body del 29 giugno 2012.

⁸ Sulla normativa americana in questione cfr. diffusamente C. GEOFFREY, *United States – Certain Country of Origin Labelling (Cool) Requirements (US–Cool, Article 22.6 – United States)*, DS384/DS386, in *World Trade Review*,

L'*Appellate Body* ha ravvisato una violazione dell'art. 2.1 TBT in quanto ha ritenuto che la normativa COOL determinasse un trattamento di fatto meno favorevole per prodotti importati da stati terzi rispetto a quelli nazionali. Infatti, il modo più economicamente efficiente per le imprese alimentari statunitensi di adeguarsi alla normativa sarebbe consistito nel privilegiare prodotti locali, a discapito di quelli importati da paesi terzi. Quanto all'art. 2.2 TBT, l'*Appellate Body* ha rovesciato la decisione del *Panel* (organo di primo grado), asserendo che le ripercussioni negative che di fatto deriverebbero ai prodotti importati non sono in sé e per sé causa di violazione del TBT. Nel caso specifico della normativa COOL, lo sono in quanto pongono oneri eccessivi sui produttori “*up-stream*” con riferimento agli obblighi di rintracciabilità e verifica. Si motiva, infatti, che “*upstream producers do not, and likely could not, distinguish between livestock that will be used to produce a product exempt from the labelling requirements, and livestock that will be used to produce covered commodities that must be labelled when sold at retail. This is because the ultimate disposition of a meat product is often not known at any particular stage of the production chain. This means that, generally speaking, information regarding the origin of all livestock will have to be identified, tracked, and transmitted through the chain of production by upstream producers in accordance with the recordkeeping and verification requirements of the COOL measure*” (para. 344).

L'*Appellate Body* insiste inoltre sul fatto che cruciale per la legittimità di una misura è valutare se quest'ultima contribuisce, almeno in parte, a realizzare gli obiettivi perseguiti, secondo parametri di complessiva proporzionalità rispetto agli effetti distorsivi sul libero scambio. Quindi non è vietato ogni effetto distorsivo, anche minimo, sul libero scambio, ma solo quello che sia sproporzionato rispetto agli obiettivi perseguiti, in particolare tenendo in considerazione le altre opzioni disponibili per realizzare quegli stessi obiettivi.

Pare, dunque, possibile che il Decreto sia presto portato all'esame dell'autorità competente presso il WTO. In effetti, proprio considerazioni non dissimili da quelle elaborate dall'*Appellate Body* hanno ispirato l'intervento degli stessi Stati Uniti, in occasione dell'incontro dei membri del WTO tenutosi il 10 e l'11 novembre 2016. Essi hanno fatto notare, con riferimento ad iniziative prese da alcuni Stati Europei di tenore analogo rispetto al Decreto Latte (all'epoca ancora in fase di definizione) che “*the measures could create incentives for local food processors to use locally produced dairy and meat ingredients to the detriment of US exports*”.⁹ La sussistenza di una violazione dovrà essere accertata a seconda della singola misura in questione, valutando la sua razionalità rispetto al fine perseguito e soprattutto la sua proporzionalità, ovvero se le

n.3/2016, p. 526. Sui molteplici effetti delle normative “*Country of Origin*”, cfr. J. L. LUSK – J. D. ANDERSON, *Effects of Country-of-Origin Labelling on Meat Producers and Consumers*, in *Journal of Agricultural and Resource Economics*, n.2/2004, p. 185.

⁹ WTO Committee on Technical Barriers to Trade - Minutes of The Meeting Of 10-11 November 2016, Chairperson: Ms Esther Peh – G/TBT/M/70, 17th February 2017, para. 2.51.

restrizioni al commercio sono superiori rispetto a quanto sarebbe necessario per ottenere gli obiettivi perseguiti dal provvedimento.¹⁰

4. Soggetto responsabile di un'eventuale violazione: Unione o Stati Membri?

Il decreto latte appare adottato in piena conformità alla normativa comunitaria. Infatti, l'art. 26, para. 5, del Reg. (UE) n. 1169/2011 prevede che la Commissione presenti al Parlamento europeo e al Consiglio relazioni sull'indicazione obbligatoria del paese d'origine o del luogo di provenienza per taluni alimenti, tra cui il latte e il latte usato quale ingrediente di prodotti lattiero-caseari. Conformemente, la Commissione ha dato seguito a questa possibilità,¹¹ cui è seguito un intervento del Parlamento Europeo.¹² È, dunque, evidente che il decreto latte si situa all'interno di un'azione coordinata dell'UE, senza porsi, almeno nelle sue finalità e caratteristiche principali, in frizione rispetto al diritto UE. Non desta, pertanto, alcun stupore che numerosi paesi europei abbiano adottato provvedimenti analoghi a quello italiano e che lo stesso Governo italiano sia allo studio di misure simili anche per il settore del grano.¹³ Deve ritenersi dunque che, qualora un'infrazione del diritto WTO sia ravvisabile, essa sia riferibile all'Unione in quanto tale. È proprio l'Unione Europea, infatti, ad essere responsabile per violazioni del diritto WTO in quanto titolare, *ex art. 3 para. 2 TFUE* ed entro i limiti ivi stabiliti, di una competenza esclusiva in merito alla conclusione di accordi internazionali. Ciò è peraltro stato riaffermato anche dal *Panel* nel caso *EC - Protection of Trademarks and Geographical Indications WT/DS174/R - 15 March 2005*, ove ha affermato che “*Community laws are generally not executed through authorities at Community level but rather through recourse to the authorities of its member States which, in such a situation, act de facto as organs of the Community, for which the Community would be responsible under WTO law and international law in general*” (para. 7.269). Ciò pare, dunque, superare la più generale (ed in parte irrisolta) questione della responsabilità dello Stato Membro per violazioni commesse da un'organizzazione internazionale di cui sia parte.¹⁴

¹⁰ M. HOLLE – E. TEGNI – A. VETTOREL, *The Compatibility of National Interpretative Nutrition Labelling Schemes with European and International Law*, in *European Food and Feed Law Review*, n.3/2014, p. 148.

¹¹ Relazione al Parlamento europeo e al Consiglio del 20 maggio 2015 - COM (2015) 205 finale, relativa, tra l'altro, all'indicazione obbligatoria del paese di origine o del luogo di provenienza per il latte ed il latte usato quale ingrediente di prodotti lattiero-caseari.

¹² Risoluzione del Parlamento Europeo P8_TA-PROV (2016)0225 del 12 maggio 2016, che ha invitato la Commissione a dare applicazione all'indicazione obbligatoria del paese d'origine o del luogo di provenienza, tra l'altro, per tutti i tipi di latte destinati al consumo diretto, nonché ai prodotti lattiero-caseari.

¹³ La Francia è stato il primo Paese ad attrezzarsi, con il “pioneristico” Decreto n. 2016-1137, adottato il 19 agosto 2016, cui sono seguite misure analoghe adottate da Portogallo, Grecia, Finlandia e Lettonia. C'è, tuttavia, ancora dissenso tra gli Stati Membri circa gli effetti positivi e negativi di tali iniziative. Sul punto, vedasi USDA Foreign Agricultural Service, ‘EU Agriculture Ministers Divided Over National COOL Measures’ (2017) GAIN Report, 20 luglio 2017

<https://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/EU%20Agriculture%20Ministers%20Divided%20over%20National%20COOL%20Measures_Brussels%20USEU_EU-28_7-20-2017.pdf>.

¹⁴ Sul punto, si veda E. PASSIVIRTA, *Responsibility of a Member State of an International Organisation: Where Will it End? Comments on Art. 60 of the ILC Draft on the Responsibility of International Organisations*, in *International Organisations Law Review*, n.7/2010, p. 49.

5. Conclusioni

Il Decreto appare l'espressione di uno sforzo ambizioso, maturato nell'ambito della riforma della disciplina dell'indicazione di origine sui prodotti alimentari,¹⁵ per ristabilire un nuovo equilibrio per l'adozione di nuova normativa in materia tanto a livello UE quanto nazionale: vale dunque segnalare come, diversamente dalla Dir. n. 2000/13, il regolamento n. 1169 stabilisca che la normativa in materia di informazioni sugli alimenti deve sì assicurare la libera circolazione degli alimenti legalmente prodotti e commercializzati ma prendendo *“in considerazione il fatto che la maggioranza dei consumatori ritiene particolarmente necessarie alcune informazioni cui attribuisce un valore significativo o si tiene conto di alcuni elementi generalmente ritenuti utili per il consumatore* (art. 4.2, reg. n. 1169/2011) e *“tenuto conto, ove opportuno, della necessità di proteggere gli interessi legittimi dei produttori e di promuovere la fabbricazione di prodotti di qualità”* (art. 3.2, reg. n. 1169/2011).

Pur nell'ambito di questo rinnovato quadro regolatorio, permane la configurabilità di una potenziale violazione degli obblighi internazionali collettivamente assunti dall'Europa, che potrebbe dunque essere chiamata a rispondere delle sue scelte politiche in sede WTO. La disamina effettuata ha mostrato, infatti, che la sussistenza di una violazione dipenderà da una valutazione delle circostanze del caso concreto, sulla base della razionalità della misura e della sua proporzionalità rispetto al fine perseguito. Oltre a tali, canonici, criteri, è appena il caso di segnalare che il Decreto ha in sé natura sperimentale (sarà infatti in vigore fino al 31 marzo 2019). Il tempo dirà se ed in che misura la sperimentalità connaturata alla novella in parola possa esercitare una qualche influenza rispetto al giudizio di proporzionalità ed adeguatezza della misura.

Sulla base di tali valutazioni si deciderà l'esito del contenzioso aperto da Stati Uniti e Canada, che punta alla demolizione sia delle normative che hanno già superato il vaglio della Commissione europea sia i progetti normativi già notificati alla Commissione e ancora in attesa del via libera.

¹⁵ Vedasi A. GERMANÒ, *Sull'informazione dell'origine degli alimenti e sulla tutela dei prodotti italiani*, in AA.VV., *La tutela del Made in Italy nel settore agroalimentare*, Milano, 2015, p.3.