

ANTONIO JANNARELLI<sup>1</sup>

## Alcune considerazioni sul Regolamento (UE) 2024/1143

<sup>1</sup> Accademia dei Georgofili; Università di Bari

Vorrei qui soffermarmi su alcune considerazioni di ordine generale sul Reg. 11 aprile 2024 n.1143 (relativo alle indicazioni geografiche dei vini, delle bevande spiritose e dei prodotti agricoli, nonché alle specialità tradizionali garantite e alle indicazioni facoltative di qualità per i prodotti agricoli) che ha sostituito, abrogandolo, il precedente Reg. n.1151 del 2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari.

Indubbiamente, il nuovo testo ora introdotto offre una più ampia e articolata disciplina rispetto a quella previgente, ma, al tempo stesso, a mio avviso presenta al suo interno sin troppe ripetizioni di interi pacchetti normativi sì da far legittimamente dubitare sul piano formale, in ragione del carattere barocco del testo approvato, che il regolamento contenga al suo interno una già compiuta sistemazione dell'intera disciplina.

Ad ogni modo, la principale novità che qui preme mettere in evidenza rispetto all'assetto normativo previgente è certamente quella relativa al più esplicito rilievo assegnato ai soggetti privati in ordine alla nascita e gestione delle indicazioni geografiche, a fronte del solo semplice richiamo ai gruppi presente nella normativa del reg. n.1151 del 2012. Rilievo che qui può ben sintetizzarsi, sia pure in termini schematici, nel segno di un significativo accostamento sul piano disciplinare dei gruppi, riconosciuti e non (di cui si occupa diffusamente il nuovo regolamento e che, in definitiva, riguardano i consorzi di tutela di prodotti beneficiari di indicazioni geografiche), alle associazioni dei produttori agricoli già da tempo disciplinate dal diritto europeo con particolare riferimento anche alla deroga di cui fruiscono quanto al loro pieno assoggettamento alla normativa antitrust.

Ebbene, a nostro avviso, questo indirizzo rientra nell'ambito di un più ampio e profondo progetto volto al mutamento della politica agricola il qua-

le, a ben vedere, è diretto ad alterare il quadro originario presente nell'art. 39 del Trattato nella direzione più generale di ridimensionare complessivamente l'eccezionalismo di cui ha fruito il settore primario ovvero in un'altra direzione, ancora più discutibile, tendente a spostare il baricentro del medesimo eccezionalismo lungo la filiera a favore di altri soggetti presenti nel sistema agro-alimentare diversi dagli agricoltori in senso stretto di cui parla quella Grundnorm del Trattato.

È il caso di rammentare che i prodotti agricoli elencati nell'allegato al TFUE, in linea con quanto già presente in passato, contemplano indubbiamente, qualificandoli come agricoli, anche prodotti trasformati per cui rientrano tra i produttori agricoli tanto produttori di grano quanto i mugnai che producono farina, sia coltivatori di barbabietole da zucchero, sia le stesse imprese produttrici di zucchero.

Tuttavia, nella esperienza giuridica europea, ciò non ha certo impedito di cogliere siffatta distinzione, a partire dall'ovvia considerazione: a) circa le pur sempre ricorrenti manifestazioni della prassi nelle quali le imprese di trasformazione intervengono sui mercati come controparti acquirenti dei prodotti di base ottenuti dagli agricoltori nell'esercizio delle attività agricole principali (si pensi a tacer d'altro a ciò che interviene nel settore lattiero caseario o in quello saccarifero); b) alla pur peculiare attenzione del Trattato alla tutela degli agricoltori in senso stretto.

Quella distinzione, a ben vedere, non è certo estranea alla stessa problematica relativa ai segni distintivi dei prodotti agricoli, in particolare quelli trasformati compresi nell'allegato I del TFUE, posto che tali segni, ad es., acquistano rilievo sia nel caso in cui il produttore del vino coincida con quello che ha coltivato i vigneti da cui è tratta la materia prima impiegata nella trasformazione, sia nel caso in cui il produttore del vino abbia acquistato da terzi, semplici viticoltori, le uve per la successiva vinificazione. Distinzione, tanto più evidente, come del resto emerge dalla disciplina di gran lunga risalente nell'ordinamento comunitario, relativa alla ipotesi della circolazione del latte in vista della sua trasformazione in formaggi, ovvero delle barbabietole da cui ricavare lo zucchero. Per non parlare della più recente disciplina relativa ai contratti di fornitura contenuta sia nel reg. 1308 del 2013, sia nella direttiva n. 633 del 2019.

Orbene, il reg. n. 1151 del 2012 in materia di segni distintivi dei prodotti agricoli e di quelli trasformati a base agricola era ben consapevole di tale distinzione, per cui sia nei consideranda, sia nel suo articolato disciplinare, tale regolamento presentava un esplicito richiamo rispettivamente agli agricoltori e ai produttori<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> La distinzione, ovviamente, è presente anche nelle altre versioni del medesimo regolamento,

Quanto ai primi, già nel considerando di apertura del regolamento a proposito della qualità e varietà specifica della produzione agricola si faceva riferimento «alle competenze e alla determinazione degli agricoltori e dei produttori dell'Unione, che hanno saputo preservare le tradizioni pur tenendo conto dell'evoluzione dei nuovi metodi e materiali produttivi». Ancora più esplicito, in ordine agli obiettivi del regolamento, era a sua volta il successivo considerando 18, secondo il quale «La protezione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche persegue gli obiettivi specifici di garantire agli agricoltori e ai produttori un giusto guadagno per le qualità e caratteristiche di un determinato prodotto o del suo metodo di produzione».

A sua volta, l'art. 1, in ordine all'aiuto da assicurare ai produttori agricoli e alimentari, richiamava in primo luogo la garanzia circa «l'attuazione di una concorrenza leale per gli agricoltori e i produttori di prodotti agricoli e alimentari aventi caratteristiche e proprietà che conferiscono valore aggiunto».

Sullo specifico punto, il recente reg. 11 aprile 2024 n. 1143 che ha sostituito, abrogandolo il reg. n. 1151 del 2012, segna una svolta significativa, nella prospettiva sopra segnalata, che si manifesta, a livello sistematico, per via del cumularsi, sul piano degli effetti, di tre significative circostanze.

In primo luogo, sia nei consideranda, sia nel testo del nuovo regolamento, nel delineare la disciplina riguardante i segni distintivi relativi tanto a prodotti agricoli quanto a prodotti alimentari, scompare del tutto qualsiasi riferimento agli agricoltori, ossia ai produttori primari.

Eloquente al riguardo, il considerando 19 il quale parla genericamente di «produttori che agiscono collettivamente» e sostiene che «l'organizzazione collettiva dei produttori di un prodotto designato da un'indicazione geografica può garantire meglio un'equa distribuzione del valore aggiunto tra gli attori della catena di approvvigionamento, al fine di fornire un reddito equo ai produttori che copra i loro costi e consenta loro di investire ulteriormente nella qualità e nella sostenibilità dei loro prodotti. L'uso delle indicazioni geografiche ricompensa i produttori in modo equo per il loro impegno nel produrre una gamma diversificata di prodotti di qualità».

Come è agevole osservare, l'attenzione del legislatore si è qui tutta spostata sui soli produttori del prodotto designato dall'indicazione geografica, senza più menzionare i produttori della materia prima, gli agricoltori, che nella maggior parte dei casi non coincidono con i primi (si pensi, ad es. ai viticoltori rispetto ai produttori di vino che acquistano le uve o i mosti e che

---

mediante il richiamo nella versione inglese a quella tra *farmers and producers*, e nella francese a quella tra *les agriculteurs et les producteurs exploitant* (art.55) e nella tedesca a quella tra *Landwirten e Erzeugern*.

in concreto fruiscono dei segni distintivi del prodotto trasformato). A tale riguardo, il regolamento in relazione ai *simboli da utilizzare nella etichettatura* dei prodotti agricoli designati da una indicazione geografica introduce una nuova distinzione per la quale il termine più importante e decisivo sarebbe quello del c.d. “operatore”, ossia del soggetto «responsabile della fase di produzione in cui è ottenuto il prodotto che deve essere oggetto dell’indicazione geografica o responsabile della trasformazione sostanziale di tale prodotto» (art. 37 par. 5).

In secondo luogo, un’ulteriore spinta nella direzione sopra indicata, che sposta al centro della disciplina la sola più ampia categoria dei «produttori di prodotti agricoli e alimentari» senza più richiamare anche agli agricoltori in senso stretto, si rinviene nelle pieghe delle disposizioni dirette all’individuazione precisa dei prodotti agricoli e degli alimenti ai quali si applica il regolamento.

Infatti, in termini generali, l’art. 2 del regolamento n. 1151 del 2012, oggi abrogato, ne individuava l’ambito di applicazione facendo riferimento «ai prodotti agricoli destinati al consumo umano elencati nell’allegato I del trattato e ad altri prodotti agricoli e alimentari elencati nel suo allegato I». Come dire, dunque, che esso restava fedele alla tradizionale nozione di agricoltura presente nel Trattato originario della Comunità e poi transitato in quello del TFUE, cui si aggiungevano, in maniera puntuale, gli altri prodotti agricoli e alimentari elencati nel suo stesso allegato I: il tutto pur sempre nella consapevole distinzione tra gli agricoltori in senso stretto e la più ampia categoria dei produttori agricoli e alimentari<sup>2</sup>.

Viceversa, nel recente nuovo reg. n.1143 del 2024, a proposito delle indicazioni geografiche, l’art. 5 reg. 1143 precisa che «l’espressione “prodotti agricoli” comprende i prodotti alimentari e i prodotti della pesca e dell’acquacoltura, che figurano nei capitoli da 1 a 23 della nomenclatura combinata di cui all’allegato I, parte 2, del regolamento (CEE) n. 2658/87, nonché i

<sup>2</sup> L’allegato I del reg. n. 1151 del 2012 a proposito delle denominazioni di origine e indicazioni geografiche richiamava i seguenti prodotti: birra, cioccolato e prodotti derivati, prodotti di panetteria, pasticceria, confetteria o biscotteria, bevande a base di estratti di piante, pasta alimentare, sale, gomme e resine naturali, pasta di mostarda, fieno, oli essenziali, sughero, cocciniglia, fiori e piante ornamentali, cotone, lana, vimini, lino stigliato, cuoio, pellame, piume. Al riguardo, è di tutta evidenza, che alcuni di questi prodotti, per quanto definiti “agricoli” sono il punto di arrivo di attività economiche legate alla trasformazione e alla lavorazione di materia agricola decisamente distanti dalla prima e che, verosimilmente, sono certamente esercitate da imprese diverse distinte da quelle agricole in senso stretto dalle quali proviene la materia prima impiegata. Del resto, a voler qui utilizzare le categorie giuridiche proprie del nostro ordinamento giuridico, queste ultime imprese non sarebbero certo imprese agricole ex art. 2135 e anzi controparti rispetto a quelle agricole da cui si forniscono di materia prima agricola.

prodotti agricoli che figurano nelle voci della nomenclatura combinata di cui all'allegato I del presente regolamento, tranne i vini le bevande spiritose».

Il più ampio e analitico quadro accolto nel recente regolamento è motivato nel considerando 22 secondo il quale «Al fine di disciplinare le indicazioni geografiche di prodotti agricoli e alimentari, è opportuno definire i prodotti agricoli e alimentari interessati in modo tale da tenere conto del quadro normativo internazionale, segnatamente dell'Accordo sull'agricoltura dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC), nel rispetto dell'ambito di applicazione dei prodotti agricoli elencati nell'allegato I del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)». Di qui il richiamo al regolamento (CEE) n. 2658/87 del Consiglio relativo appunto alla nomenclatura tariffaria e statistica ed alla tariffa doganale comune.

Quanto, poi, ai prodotti richiamati nell'allegato I del medesimo reg. 1143 del 2024, essi completano il più ampio quadro già ripreso dal reg. n. 2658/ del 1987 e solo in parte coincidono con quelli presenti nell'allegato I del precedente reg. n. 1151 del 2012<sup>3</sup>.

In terzo luogo, la novità principale del reg.n.1143 del 2024 è offerta dal singolare importante rilievo che, nella governance, lungo la filiera dei prodotti agricoli e alimentari connotati da indicazioni geografiche, viene affidata, con un'articolata disciplina, a quelle strutture collettive private designate quali "gruppi di produttori" e che, senza particolari specificazioni disciplinari, erano già richiamate nel preesistente regolamento n. 1151 del 2012.

Infatti, alla luce del complessivo accresciuto ruolo che spetta a tal gruppi, tanto più ampio e incisivo in ordine alla gestione delle loro indicazioni geografiche nel caso in cui essi sia stato riconosciuti, appare ancor più rilevante la disattenzione del regolamento per i protagonisti della produzione agricola in senso stretto i quali solo in piccola parte coincidono con gli operatori economici protagonisti della fase produttiva cui si lega l'assegnazione dell'indicazione geografica e che, nella maggior parte dei casi, intervengono come controparti anche degli stessi agricoltori fornitori della produzione primaria.

In altre parole, è indubbio che il peso e il ruolo dei produttori agricoli in senso stretto, ossia il nocciolo duro effettivo del settore primario tende in questa normativa a ridimensionarsi e a regredire rispetto a quello degli operatori che si collocano sul piano dell'industria alimentare e che come tali sono in larga misura controparti economiche degli agricoltori in senso stretto. Nulla,

<sup>3</sup> In particolare questi comprendono: sale, cocciniglia, oli essenziali, sostanze albuminoidi; prodotti a base di amidi o di fecole modificati; colle, pelli (pelli da pellicceria gregge), sughero, seta greggia e cascami di seta, lane e peli, cotone greggio, cascami di cotone e cotone cardato o pettinato, lino greggio, canapa greggia.

del resto, viene previsto per meglio comprendere la presenza all'interno degli stessi gruppi sia della componente agricola in senso stretto, sia di quella degli operatori-trasformatori<sup>4</sup>.

Peraltro, non è meno significativo che in alcuni punti oltremodo nevralgici dell'impostazione accolta dal regolamento, la soluzione normativa adottata abbia affidato ai singoli Stati, alla luce della diversa forza delle lobbies agricole e alimentari presenti negli stessi, la scelta tra soluzioni oltremodo decisive in ordine agli equilibri tra i diversi interessi collettivi coinvolti.

A titolo esemplificativo, sempre a proposito dei gruppi, l'art. 32 del medesimo reg. 1143 del 2024 lascia agli Stati decidere che «gli operatori e i rappresentanti delle attività economiche connesse a una delle fasi della catena di approvvigionamento dei prodotti designati da un'indicazione geografica e i portatori di interessi di cui all'articolo 157 del regolamento (UE) n. 1308/2013 possano essere membri di un gruppo di produttori se hanno un interesse specifico nei prodotti oggetto del gruppo di produttori», salvo limitarsi ad aggiungere, senza però indicazioni adeguate, che «Tali membri non controllano il gruppo di produttori».

Per non parlare infine, della disposizione più generale circa il compito spettante anche ai gruppi di produttori di cui al reg. 1143 del 2024, anch'esso attualmente richiamato nell'art. 166 *bis*, par. 2 del reg. 1308 del 2013, a proposito della regolazione dell'offerta di prodotti agricoli a denominazione di origine protetta o indicazione geografica protetta. Ebbene, questa disposizione prende in considerazione l'ipotesi secondo la quale si sia in presenza di prodotti che comportino trasformazione e per i quali la provenienza delle materie prime sia limitata ad una specifica zona geografica. Per questa specifica ipotesi, oltremodo ricorrente nel caso delle indicazioni geografiche di prodotti agricoli trasformati, si affida agli Stati membri il compito di disporre, previa richiesta anche di un gruppo di produttori riconosciuto di cui all'articolo 33 del regolamento (UE) 2024/114, norme vincolanti per la regolazione dell'offerta di siffatti prodotti agricoli 3, sulla base di questa specifica alternativa: a) che i produttori delle materie prime nella specifica zona geografica siano consultati prima della conclusione dell'accordo; ovvero b) che almeno due terzi dei produttori delle materie prime o i loro rappresentanti, che rappresentano almeno

<sup>4</sup> Il problema, del resto, non può certo ritenersi risolto in presenza della realtà cooperativa. Infatti, la disciplina vigente in materia di cooperative agricole in molti paesi europei non solo permette la presenza anche di soci non produttori agricoli, ma facoltizza le cooperative a procurarsi la materia prima da trasformare (ad es. uva in vino etc.) acquistandola da terzi a loro volta produttori agricoli. Sotto questo profilo, è ovvio che la politica aziendale di siffatte cooperative non necessariamente è in linea con gli interessi degli agricoltori, anzi ben può esserne palesemente in contrasto.

due terzi della produzione delle materie prime utilizzate per la trasformazione nella specifica zona geografica, siano anch'essi parti dell'accordo.

Come è agevole cogliere, la contrapposizione tra le due soluzioni è radicale per cui è al tempo stesso sorprendente che essa sia stata così accolta. Infatti, sulla sua base, a dispetto di quanto previsto nell'art. 39 del TFUE a tutela degli agricoltori, è oggi possibile e lecito che una regolazione dell'offerta destinata ad incidere anche su quella della stessa materia prima agricola, possa essere imposta da parte dei trasformatori agli agricoltori fornitori, addirittura senza il loro consenso, a prescindere addirittura dallo stesso semplice fatto che gli agricoltori sono numericamente in maggioranza sui trasformatori.

Si è in presenza, a ben vedere, di una ulteriore manifestazione, sempre più palese, di una alterazione dell'eccezionalismo agricolo a scapito degli operatori agricoli primari e a tutto vantaggio dei più forti operatori della trasformazione e dell'industria alimentare: manifestazione tale da suggerire, in questa congiuntura storica, che la difesa e la tutela degli agricoltori, pur con inevitabili sacrifici e contrazioni, vada politicamente motivata sempre di più alla luce della inevitabile conformazione della loro attività economica in vista della salvaguardia dell'ambiente e del clima, piuttosto che, come avviene oggi, in ragione della semplice rispondenza delle produzioni agricole alle esigenze pur sempre legittime della *food security*: infatti, questa seconda direzione di marcia, a dispetto delle sorti magnifiche e progressive che si prospettano in tutte le sedi, appare sempre più destinata a premiare nella filiera agro-alimentare soggetti ben diversi dagli agricoltori i quali ultimi, peraltro, registrano attualmente un ulteriore aggravamento del loro isolamento in ragione da un lato della debolezza ed inadeguatezza politica e culturale del sindacalismo agricolo, dall'altro delle infiltrazioni, sempre più strutturali, di interessi a loro contrapposti, nelle stesse organizzazioni dei produttori agricoli, ossia proprio in quell'associazionismo economico moderno, oggi sempre meno "puro", nato nella modernità per assicurare loro un possibile *countervailing power* nei rapporti di mercato.

