

## Sull'etichettatura di alimenti biologici trasformati, contenenti ingredienti non biologici di origine agricola

Corte di giustizia, Sez. III 29 aprile 2021, in causa C-815/19 - Prechal, pres.; Biltgen, est.; Richard de la Tour, avv. gen. - Natumi GmbH c. Land Nordrhein-Westfalen.

**Agricoltura e pesca - Produzione biologica ed etichettatura dei prodotti biologici - Regolamento (CE) n. 834/2007 - Art. 19, par. 2 - Artt. 21 e 23 - Regolamento (CE) n. 889/2008 - Art. 27, par. 1 - Art. 28 - Allegato IX, punto 1.3 - Trasformazione degli alimenti biologici - Ingredienti non biologici di origine agricola - Alga *Lithothamnium calcareum* - Polvere ottenuta dai sedimenti di tale alga puliti, macinati e essiccati - Qualificazione - Utilizzo negli alimenti biologici ai fini del loro arricchimento in calcio - Autorizzazione - Presupposti.**

*Il regolamento (CE) n. 889/2008 della Commissione, del 5 settembre 2008, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, per quanto riguarda la produzione biologica, l'etichettatura e i controlli, come modificato dal regolamento di esecuzione (UE) n. 2018/1584 della Commissione, del 22 ottobre 2018, deve essere interpretato nel senso che osta all'utilizzo di una polvere ottenuta a partire da sedimenti dell'alga *Lithothamnium calcareum* puliti, essiccati e macinati, in quanto ingrediente non biologico di origine agricola, ai sensi dell'articolo 28 del regolamento (CE) n. 889/2008, come modificato dal regolamento di esecuzione (UE) n. 2018/1584, nella trasformazione di alimenti biologici quali bevande biologiche a base di soia e di riso, ai fini del loro arricchimento in calcio.*

**Il testo della sentenza è pubblicato in [www.osservatorioagromafie.it](http://www.osservatorioagromafie.it).**

**1. - I fatti e la questione pregiudiziale.** La sentenza in commento trae origine da una questione pregiudiziale, sollevata all'attenzione della Corte dal *Bundesverwaltungsgericht* (Corte amministrativa federale, Germania), avente ad oggetto l'interpretazione del regolamento (CE) n. 889/2008<sup>1</sup> della Commissione, del 5 settembre 2008, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 834/2007, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici<sup>2</sup>.

La predetta questione si presentava nell'ambito di una controversia tra la *Natumi GmbH* e il *Land Nordrhein-Westfalen* (Land Renania settentrionale-Vestfalia, Germania), rappresentato dal *Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen* (Autorità per la tutela della natura, dell'ambiente e dei consumatori della Renania settentrionale-Vestfalia, Germania), in merito all'impiego di un ingrediente non biologico nella trasformazione di un alimento biologico, nonché all'uso di termini riferiti al metodo di produzione biologico nell'etichettatura di tale prodotto.

Nel mercato tedesco dei prodotti biologici, che rappresenta il più importante volume d'affari in Europa<sup>3</sup>, la *Natumi*, impresa alimentare tedesca, è produttrice di una bevanda denominata «Soja-Drink-Calcium» a

<sup>1</sup> In *Gazzetta Ufficiale* 2008, L 250, pag. 1, come modificato dal regolamento di esecuzione (UE) n. 2018/1584 della Commissione, del 22 ottobre 2018 (in *Gazzetta Ufficiale* 2018, L 264, pag. 1)

<sup>2</sup> Regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio, del 28 giugno 2007, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CEE) n. 2092/91 (in *Gazzetta Ufficiale* L 189 del 20 luglio 2007, pag. 1)

<sup>3</sup> Cfr. *Federal Ministry of Food and Agriculture, Organic Farming in Germany*, 28: «Germany has the greatest demand for organic products in the EU and is second only to the USA at global level. Market experts estimated that the sale of organic foods (excluding away-from-home catering) rose to € 14.99 billion in 2020, an increase of 22%». I dati sono rinvenibili alla pagina web: [https://www.bmel.de/EN/topics/farming/organic-farming/organic-farming\\_node.html](https://www.bmel.de/EN/topics/farming/organic-farming/organic-farming_node.html). Per ciò che concerne l'attuale quadro normativo in Germania, si rinvia a I. HÄRTEL (a cura di), *Handbook of Agri-Food Law in China, Germany, European Union: Food Security, Food Safety, Sustainable Use of Resources in Agriculture*, Springer, Cham, 2018, ed anche a BMEI, *Organic Farming in Germany*, 2021, disponibile su: [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/EN/Publications/Organic-Farming-in-Germany.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/EN/Publications/Organic-Farming-in-Germany.pdf?__blob=publicationFile&v=6). Per una ricostruzione storica e assiologica circa lo sviluppo dell'agricoltura biologica e dei conseguenti sviluppi normativi in Germania cfr. I. CANFORA, *L'agricoltura biologica nel sistema agroalimentare*, Bari, 2002.

base di soia e di riso, che contiene una polvere<sup>4</sup> ottenuta dai sedimenti dell'alga *Lithothamnium calcareum*, nota per il suo contenuto di carbonato di calcio e carbonato di magnesio. Tale bevanda è commercializzata in forma preconfezionata, con etichettatura «bio» e reca le indicazioni «con calcio» e «con alga marina ricca di calcio».

Nel 2005, il *Land Nordrhein-Westfalen* segnalava alla *Natumi* che l'impiego di carbonato di calcio, poiché sostanza minerale, pur essendo autorizzata per l'aggiunta negli alimenti<sup>5</sup>, è vietato per i prodotti biologici, qualora tale arricchimento derivi dall'aggiunta di alghe.

Conseguentemente, il *Land*, il 14 luglio dello stesso anno, avviava un procedimento per l'irrogazione di una sanzione pecuniaria all'impresa produttrice cui quest'ultima si opponeva proponendo un'azione di accertamento dinanzi al *Verwaltungsgericht Düsseldorf* (Tribunale amministrativo di Düsseldorf, Germania), che, tuttavia, veniva respinta.

La *Natumi*, dunque, interponeva appello avverso la decisione dinanzi al *Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen* (Tribunale amministrativo superiore per il Land Renania settentrionale-Vestfalia, Germania).

Il giudice d'appello respingeva nuovamente il ricorso della *Natumi*, ritenendo che l'aggiunta dell'alga *Lithothamnium calcareum* non fosse autorizzata dal regolamento (CE) n. 889/2008.

Nello specifico, il giudice di appello asseriva che l'aggiunta di alghe, così come descritta nell'Allegato IX<sup>6</sup>, riguardasse solamente le alghe alimentari commestibili, e che «i sedimenti calcificati dell'alga *Lithothamnium calcareum* costituissero non ingredienti di origine agricola, (...) bensì minerali la cui aggiunta a prodotti biologici non è, in linea di principio, consentita»<sup>7</sup>.

Avverso la sentenza resa in appello, la *Natumi* proponeva ricorso alla Corte amministrativa federale (*Bundesverwaltungsgericht*).

Detto giudice rilevava, anzitutto, che l'art. 19, par. 2 del regolamento (CE) n. 834/2007, lettere *b*) e *c*) opera una distinzione tra l'uso dei minerali e quello degli ingredienti agricoli non biologici nella trasformazione degli alimenti biologici, poi, che il regolamento (CE) n. 889/2008 prescrive due regimi di autorizzazione differenti per i rispettivi ingredienti<sup>8</sup>.

In aggiunta, la Corte proseguiva ritenendo che l'alga *Lithothamnium* dovesse essere qualificata quale ingrediente di origine agricola non biologico, secondo quanto disposto dal punto 1.3 dell'Allegato IX, il quale menziona espressamente, tra gli ingredienti autorizzati le «Alghe, comprese quelle marine, autorizzate nella preparazione di prodotti alimentari non biologici»<sup>9</sup>.

Il giudice, inoltre, aggiungeva che la circostanza, sollevata dal *Land*, per cui, in relazione alla disciplina

---

<sup>4</sup> Nello specifico, la polvere ottenuta a partire dai sedimenti dell'alga *Lithothamnium calcareum*, puliti, essiccati e macinati.

<sup>5</sup> Ai sensi dell'art. 3, par. 1, regolamento (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006 sull'aggiunta di vitamine e minerali e di talune altre sostanze agli alimenti (in *Gazzetta Ufficiale* L 404 del 30 dicembre 2006, pag. 26), «1. Solo le vitamine e/o i minerali elencati nell'Allegato I, nelle forme elencate nell'Allegato II, possono essere aggiunti agli alimenti, in conformità con le disposizioni del presente regolamento». Ebbene, il «calcio» è espressamente menzionato nell'Allegato I, e nel successivo Allegato II, al punto 2, relativo alle sostanze minerali, è segnatamente indicato il «carbonato di calcio».

<sup>6</sup> Allegato IX del regolamento (CE) n. 889/2008, relativo agli ingredienti non biologici di origine agricola di cui all'art. 28, del medesimo regolamento rubricato «Uso di determinati ingredienti non biologici di origine agricola nella trasformazione degli alimenti».

<sup>7</sup> Si veda Corte di giustizia UE 29 aprile 2021, in causa C-815/19, punto 21.

<sup>8</sup> Il legislatore europeo dedica all'uso di ingredienti non biologici gli artt. 27 e 28 del regolamento (CE) n. 889/2008, i quali rinviavano, rispettivamente, agli allegati VIII e IX.

<sup>9</sup> Si v. Corte di giustizia UE 29 aprile 2021, in causa C-815/19, punto 26, nel quale si legge che «secondo il giudice del rinvio, l'Allegato IX, punto 1.3, del regolamento (CE) n. 889/2008 non contiene alcuna restrizione relativa al carattere commestibile delle alghe. Pertanto, non sarebbe l'alga stessa, bensì l'ingrediente utilizzato nella fabbricazione di alimenti, cioè la polvere di alghe, a dover essere commestibile. Tale interpretazione sarebbe confermata da una lettera della Commissione del 30 marzo 2015, prodotta dalla *Natumi*, nella quale tale istituzione avrebbe confermato che l'alga *Lithothamnium calcareum* è contemplata in tale Allegato IX, al punto 1.3».

inerente ai mangimi, figuri il «litotamnio»<sup>10</sup> come materia prima di origine minerale, debba considerarsi del tutto estranea alla disciplina prescritta per gli alimenti biologici trasformati<sup>11</sup>.

Ciononostante, la Corte tedesca constatava che, ai sensi dell'art. 21 del regolamento (CE) n. 834/2007, l'uso di ingredienti non biologici è subordinato a taluni criteri, ovvero: che non siano disponibili alternative autorizzate e che, senza ricorrere a tali prodotti e sostanze, sarebbe impossibile produrre o conservare gli alimenti o rispettare determinati requisiti dietetici previsti sulla base della normativa comunitaria.

E dunque, il giudice del rinvio, si chiedeva se, e in quale misura, le alghe, e in particolare l'alga *Lithothamnium calcareum*, soddisfino dette condizioni<sup>12</sup>.

Inoltre, la Corte rilevava un ulteriore nodo interpretativo, chiedendosi se l'etichettatura di un prodotto contenente l'alga in questione potesse includere un riferimento al calcio, che è un minerale.

Pertanto, il *Bundesverwaltungsgericht*, ritenendo che l'esito della controversia dipenda dall'interpretazione del regolamento (CE) n. 889/2008, decideva di sospendere il procedimento e sottoponeva alla Corte, ex art. 267 TFUE, tre questioni: con la prima chiedeva se l'art. 28, in combinato disposto con il punto 1.3 dell'Allegato IX del regolamento (CE) n. 889/2008, debba essere interpretato nel senso che l'alga *Lithothamnium calcareum* possa essere utilizzata come ingrediente nella trasformazione di alimenti biologici. Con la seconda, in caso di risposta affermativa alla prima questione, se sia autorizzato anche l'uso di alghe morte. Ed infine, con la terza, in caso di risposta affermativa alla seconda questione, se un prodotto contenente come ingrediente il *Lithothamnium calcareum* ed etichettato con l'indicazione «bio» possa recare la dicitura «con calcio», «con alga marina ricca di calcio» oppure «con calcio di alta qualità derivato dall'alga marina *Lithothamnium*».

**2. - Il quadro normativo sulle aggiunte di prodotti o sostanze non biologiche negli alimenti biologici trasformati.** Al fine di procedere all'inquadramento della fattispecie sottoposta all'attenzione della Corte, si rende necessaria un'analisi del quadro normativo di riferimento.

Anzitutto, occorre sottolineare che tutta la disciplina sulla produzione biologica è una disciplina di metodo<sup>13</sup>, di processo. Ed infatti, ai sensi dell'art. 23, par. 1, del regolamento (CE) n. 834/2007<sup>14</sup>, un prodotto può riportare nell'etichetta, nella pubblicità e nei documenti commerciali, indicazioni circa il metodo di produzione biologico, solo laddove siano soddisfatte le prescrizioni previste dal presente regolamento o stabilite in virtù del medesimo. Ciò, al fine di assicurare la trasparenza del mercato, stimolare l'uso di ingredienti biologici e garantire la totale trasparenza nell'informazione resa al consumatore<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> V. Allegato V del regolamento (CE) n. 889/2008.

<sup>11</sup> V. Corte di giustizia UE 29 aprile 2021, in causa C-815/19, punti 27-28.

<sup>12</sup> Corte di giustizia UE 29 aprile 2021, in causa C-815/19, punto 30.

<sup>13</sup> Cfr. A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2016, 238, che definisce l'attestazione di biologicità dei prodotti come un «segno di certificazione». Nello stesso senso M. MAURO, *Il nuovo regolamento sull'agricoltura biologica: nuove prospettive e vecchi paradigmi*, in questa Riv., 2018, 6, 2, che definisce l'agricoltura biologica come una certificazione di processo.

<sup>14</sup> Si riporta qui il testo dell'art. 23, par. 1, regolamento (CE) n. 834/2007: «1. Ai fini del presente regolamento, si considera che un prodotto riporta termini riferiti al metodo di produzione biologico quando, nell'etichettatura, nella pubblicità o nei documenti commerciali, il prodotto stesso, i suoi ingredienti o le materie prime per mangimi sono descritti con termini che suggeriscono all'acquirente che il prodotto, i suoi ingredienti o le materie prime per mangimi sono stati ottenuti conformemente alle norme stabilite dal presente regolamento. In particolare i termini elencati nell'Allegato, nonché i rispettivi derivati e abbreviazioni, quali "bio" e "eco", possono essere utilizzati, singolarmente o in abbinamento, nell'intera Comunità e in qualsiasi lingua comunitaria, nell'etichettatura e nella pubblicità di prodotti che soddisfano le prescrizioni previste dal presente regolamento o stabilite in virtù del medesimo. Nell'etichettatura e nella pubblicità di un prodotto agricolo vivo o non trasformato si possono usare termini riferiti al metodo di produzione biologico soltanto se, oltre a tale metodo, anche tutti gli ingredienti di tale prodotto sono stati ottenuti conformemente alle prescrizioni di cui al presente regolamento». Inoltre, la medesima norma precisa, al par. 4, che «per quanto riguarda gli alimenti trasformati possono essere utilizzati i termini di cui al paragrafo 1: a) nella denominazione di vendita purché: gli alimenti trasformati siano conformi all'articolo 19».

<sup>15</sup> Difatti, come si legge al 'considerando' n. 20 del regolamento (CE) n. 834/2007: «Gli alimenti trasformati dovrebbero essere

L'identificazione della produzione biologica come disciplina di metodo emerge sin dalla lettura del primo 'considerando' del regolamento (CE) n. 834/2007, che la definisce come «un sistema globale di gestione dell'azienda agricola e di produzione agroalimentare basato sull'interazione tra le migliori pratiche ambientali, un alto livello di biodiversità, la salvaguardia delle risorse naturali, l'applicazione di criteri rigorosi in materia di benessere degli animali e una produzione confacente alle preferenze di taluni consumatori per prodotti ottenuti con sostanze e procedimenti naturali. Il metodo di produzione biologico esplica pertanto una duplice funzione sociale, provvedendo da un lato a un mercato specifico che risponde alla domanda di prodotti biologici dei consumatori e, dall'altro, fornendo beni pubblici che contribuiscono alla tutela dell'ambiente, al benessere degli animali e allo sviluppo rurale»<sup>16</sup>.

In altre parole, il legislatore inquadra la produzione alimentare biologica in un'ottica di filiera<sup>17</sup>, al fine di rispondere alla crescente domanda di prodotti biologici<sup>18</sup>, promuovere pratiche ambientali sostenibili<sup>19</sup>, assicurare l'efficace funzionamento del mercato interno, dunque garantire una concorrenza leale e assicurare la fiducia dei consumatori<sup>20</sup>. Così, sulla scorta delle finalità appena delineate, il regolamento (CE) n. 834/2007 detta una serie di regole, dapprima per la produzione primaria, poi rivolgendosi a specifiche norme alle industrie alimentari<sup>21</sup>, concernenti la trasformazione degli alimenti biologici<sup>22</sup>.

Ed è proprio a tali disposizioni che, segnatamente, deve farsi riferimento per individuare il regime normativo applicabile alla polvere ottenuta dai sedimenti dell'alga *Lithothamnium*.

Nell'analisi della disciplina relativa alla trasformazione degli alimenti occorre seguire la tecnica normativa adottata dal regolamento, che prevede, a monte, l'introduzione di principi di carattere generale, poi, di specifiche norme di produzione, ed infine, a valle, le disposizioni di carattere strettamente tecnico affidate alla Commissione, ovvero contenute nel regolamento (CE) n. 889/2008<sup>23</sup>.

Difatti, l'art. 6 del regolamento (CE) n. 834/2007, detta i «Principi specifici applicabili alla trasformazione di alimenti biologici», e dispone che gli ingredienti utilizzati per produrre detti alimenti devono provenire dall'agricoltura biologica, salvo che un ingrediente non sia disponibile sul mercato in forma biologica.

---

etichettati come biologici solo quando tutti o quasi tutti gli ingredienti di origine agricola sono biologici. Si dovrebbero tuttavia prevedere disposizioni speciali di etichettatura per gli alimenti trasformati comprendenti ingredienti di origine agricola che non si possono ottenere con metodi biologici, come nel caso dei prodotti della caccia e della pesca. Inoltre, ai fini dell'informazione dei consumatori, della trasparenza del mercato e per stimolare l'uso di ingredienti biologici, si dovrebbe anche consentire, a determinate condizioni, di inserire nell'elenco degli ingredienti riferimenti alla produzione biologica.

<sup>16</sup> 'Considerando' 1, regolamento (CE) n. 834/2007.

<sup>17</sup> In tal senso si veda I. CANFORA, *Il nuovo assetto dell'agricoltura biologica nel sistema del diritto agroalimentare europeo*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, 1, 363.

<sup>18</sup> Per una più compiuta analisi delle finalità alla base della disciplina sul metodo di produzione biologica, sull'etichettatura, e sulla sua evoluzione, tanto da un punto di vista funzionale, quanto strutturale si consenta il rinvio a I. CANFORA, *L'agricoltura biologica nel sistema agroalimentare*, cit., 19 ss.; EAD, *Development of organic food labelling rules in the EU and in national legislation*, in *Food and feed law review*, 2006, 170 ss.; EAD, *Il nuovo assetto dell'agricoltura biologica nel sistema del diritto agroalimentare europeo*, cit., 361 ss.; S. MASINI, *Corso di diritto alimentare*, V ed., Milano, 2020, 371 ss.; I. TRAPÈ, *La proposta di regolamento sull'agricoltura biologica: prime riflessioni*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, 535; E. CRISTIANI, *Il metodo di produzione biologico*, in L. COSTATO - A. GERMANÒ - E. ROOK BASILE (a cura di), *Trattato di diritto agrario*, III, Torino, 2011, 81 ss.

<sup>19</sup> Sul rapporto tra ambiente, PAC e metodo di produzione biologica si veda N. FERRUCCI, *Agricoltura e ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2014, 3-4, 327; si veda inoltre, rispetto al ruolo del metodo biologico come pratica sostenibile capace di influire sulle scelte dei consumatori S. BOLOGNINI, *Il consumatore nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, 4, 629ss.

<sup>20</sup> Tanto si evince dalla lettura dell'art. 1 del regolamento (CE) n. 834/2007, che definisce l'oggetto e il campo di applicazione della normativa.

<sup>21</sup> Il regolamento (CE) n. 834/2007 distingue, infatti, nel Titolo III, dedicato alle «Norme di produzione», tra norme di produzione agricola (capo II), produzione di mangimi trasformati (capo III) e produzione degli alimenti trasformati (capo IV).

<sup>22</sup> Per un'analisi della disciplina in tema di alimenti biologici trasformati si veda S. MASINI, *op. cit.*, 373 ss., e G. RUSCONI, *Diritto alimentare*, Assago, 2017, 391 ss.

<sup>23</sup> Il quadro normativo appena delineato, come evidenziato in dottrina, risulta preordinato a stabilire un equilibrio tra la presenza di un'ampia gamma di generi alimentari biologici, da un lato, e il rispetto di vincoli tecnologici inerenti alla stessa attività di trasformazione, dall'altro. In questo senso S. MASINI, *op. cit.*, 381.

Inoltre, il prosieguo della norma prevede la limitazione dell'uso «di additivi, di ingredienti non biologici con funzioni principalmente sensoriali e tecnologiche, nonché di micronutrienti e ausiliari di fabbricazione alimentari, in modo che siano utilizzati al minimo e soltanto nei casi di impellente necessità tecnologica o a fini nutrizionali specifici»<sup>24</sup>.

Dopo aver esplicitato i principi, l'art. 19, par. 2, del regolamento introduce una serie di eccezioni, subordinate, però, alla presenza di stringenti condizioni limitative da rispettare nella trasformazione degli alimenti biologici, circa la possibilità di utilizzare ingredienti o sostanze non biologiche. Ovvero, alla lett. b), è disposto che «possono essere utilizzati nei prodotti alimentari solo gli additivi, gli ausiliari di fabbricazione, gli aromi, l'acqua, il sale, le preparazioni a base di microrganismi ed enzimi, i minerali, gli oligoelementi, le vitamine, nonché gli amminoacidi e gli altri micronutrienti destinati ad un'alimentazione particolare e solo a condizione che siano stati autorizzati per l'uso nella produzione biologica ai sensi dell'articolo 21»; ed alla lett. c) che «gli ingredienti di origine agricola non biologici possono essere utilizzati solo se autorizzati per l'uso nella produzione biologica ai sensi dell'articolo 21 o se sono autorizzati temporaneamente da uno Stato membro».

Ebbene, l'art. 21 del regolamento, poi, al par. 1, lettere i) e ii), specifica che l'autorizzazione all'uso dei prodotti e delle sostanze di cui all'art. 19, par. 2, lettere b) e c), da parte della Commissione, è soggetta ad ulteriori condizioni: che non siano disponibili alternative autorizzate e che, «senza ricorrere a tali prodotti e sostanze, sarebbe impossibile produrre o conservare gli alimenti o rispettare determinati requisiti dietetici previsti sulla base della normativa comunitaria».

Il complesso di norme appena delineato vede poi, a valle, le disposizioni di carattere tecnico, contenute nel regolamento (CE) n. 889/2008 recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 834/2007.

In particolare, ai fini del presente contributo, devono considerarsi gli artt. 27 e 28: il primo dedicato all'«*Uso di taluni prodotti e sostanze nella trasformazione degli alimenti*»<sup>25</sup>, ed il secondo all'«*Uso di determinati ingredienti non biologici di origine agricola nella trasformazione degli alimenti*»<sup>26</sup>.

Le due disposizioni prevedono regimi normativi differenti e rinviano, rispettivamente, agli allegati VIII e IX, contenenti l'elenco delle sostanze ex art. 19, par. 2, lett. b), e degli ingredienti agricoli non biologici, ex art. 19, par. 2, lett. c) autorizzati nella trasformazione degli alimenti biologici.

Nello specifico, però, mentre l'art. 28 si limita ad un mero rinvio all'elenco contenuto nell'Allegato IX, l'art. 27 consente l'aggiunta di sostanze minerali (anche oligoelementi), vitamine, aminoacidi e micronutrienti, solo se il loro impiego negli alimenti per il consumo normale sia direttamente previsto per legge, ovvero, per gli alimenti dotati di caratteristiche o effetti particolari alla salute o all'alimentazione, o per specifici gruppi di consumatori sia autorizzato da diversi atti di diritto derivato.

Pertanto, a seconda che un ingrediente<sup>27</sup> venga qualificato come minerale o ingrediente agricolo non

<sup>24</sup> Art. 6, par. 1, lett. b), regolamento (CE) n. 834/2007.

<sup>25</sup> L'art. 27 del regolamento (CE) n. 889/2008, rubricato «Uso di taluni prodotti e sostanze nella trasformazione degli alimenti», dispone che: «Ai fini dell'articolo 19, paragrafo 2, lettera b), del regolamento (CE) n. 834/2007, solo le seguenti sostanze possono essere utilizzate nella trasformazione degli alimenti biologici, ad eccezione dei prodotti del settore vitivinicolo, ai quali si applicano le disposizioni del capo 3 bis: a) le sostanze elencate nell'Allegato VIII del presente regolamento; (...) f) le sostanze minerali (anche oligoelementi), le vitamine, gli aminoacidi e i micronutrienti, a condizione che: i) il loro impiego negli alimenti per il consumo normale sia «direttamente previsto per legge», cioè direttamente previsto da disposizioni del diritto dell'Unione o da disposizioni del diritto nazionale compatibili con il diritto dell'Unione, con la conseguenza che gli alimenti non possano essere immessi sul mercato come alimenti per il consumo normale se tali sostanze minerali, vitamine, aminoacidi o micronutrienti non sono stati aggiunti; o quanto concerne gli alimenti immessi sul mercato come alimenti dotati di caratteristiche o effetti particolari in relazione alla salute o all'alimentazione o in relazione alle esigenze di gruppi specifici di consumatori».

<sup>26</sup> L'art. 28 del regolamento (CE) n. 889/2008, rubricato «Uso di determinati ingredienti non biologici di origine agricola nella trasformazione degli alimenti», dispone che «Ai fini dell'articolo 19, paragrafo 2, lettera c), del regolamento (CE) n. 834/2007, gli ingredienti agricoli non biologici elencati nell'Allegato IX del presente regolamento possono essere utilizzati nella trasformazione degli alimenti biologici».

<sup>27</sup> Da un punto di vista definitorio, per ingrediente, ai sensi dell'art. 2, par. 1, lett. f) del regolamento (UE) n. 1169/2011, deve intendersi «qualunque sostanza o prodotto, compresi gli aromi, gli additivi e gli enzimi alimentari, e qualunque costituente di un ingrediente composto utilizzato nella fabbricazione o nella preparazione di un alimento e ancora presente nel prodotto».

biologico, il regime autorizzativo e normativo applicabile sarà differente.

Dunque, ai fini della soluzione della causa C/815-19, si rende necessaria la lettura delle disposizioni appena richiamate, seguendo un'interpretazione coerente con il rapporto gerarchico tra le norme, sia a livello strutturale che funzionale, tenendo conto dei principi specifici sulla trasformazione degli alimenti biologici, delle norme di produzione del regolamento n. (CE) n. 834/2007, ed infine di quanto previsto dal regolamento (CE) n. 889/2008.

**3. - Le conclusioni dell'avvocato generale: la qualificazione dell'alga *Lithothamnium* come minerale.** Il 9 dicembre 2020, l'avvocato generale Richard de la Tour ha presentato le sue conclusioni sulla causa C-815/19, evidenziando come la causa *de qua* consentisse alla Corte di giustizia di pronunciarsi sulla possibilità, o meno, di impiegare in alimenti biologici trasformati una sostanza che, pur essendo menzionata nell'elenco degli ingredienti agricoli non biologici, veniva impiegata come fonte di minerale o di micronutriente, non autorizzato dalla normativa dell'Unione, ed anzi espressamente vietato<sup>28</sup>.

Sicché, il profilo funzionale della disciplina ha posto una serie di dubbi interpretativi che hanno condotto, dapprima le Corti nazionali, poi l'avvocato generale e infine la Corte di giustizia, a giungere a diverse conclusioni qualificative della fattispecie, con altrettanti esiti differenti.

Difatti, l'avvocato generale, in contrasto con l'interpretazione fornita dal giudice del rinvio, ritiene che la questione non debba essere esaminata sotto il profilo dell'aggiunta di un ingrediente agricolo non biologico, bensì sotto il differente profilo dell'aggiunta di minerali<sup>29</sup>. A tale ricostruzione si giunge operando un'interpretazione teleologica e sistematica della disciplina, anche in ragione dei precedenti casi sottoposti all'attenzione della Corte<sup>30</sup>.

In particolare, egli osserva che alla luce delle disposizioni presenti nel regolamento (CE) n. 834/2007, nonché del regolamento (CE) n. 889/2008, non è possibile operare una qualificazione del «litotamnio» né come minerale, né come ingrediente agricolo non biologico. Per questa ragione, la natura di tale ingrediente, secondo la ricostruzione dell'avvocato, deve essere desunta da fonti esterne ai regolamenti.

Sicché, si deve tenere conto del parere reso dall'EFSA<sup>31</sup>, prestando attenzione alla funzione che finisce per svolgere il «litotamnio»<sup>32</sup>. Così, nel caso specifico della bevanda «Soja-Drink-Calcium», la polvere ottenuta dai sedimenti dell'alga *Lithothamnium* deve essere qualificata come minerale, con applicazione della conseguente disciplina suseposta per detta sostanza.

Secondo l'avvocato, dunque, nonostante al punto 1.3 dell'Allegato IX, il legislatore consenta l'uso delle «Alghe, comprese quelle marine, autorizzate nella preparazione di prodotti alimentari non biologici», qualificare la polvere ottenuta dai sedimenti dell'alga *Lithothamnium* come ingrediente agricolo non biologico si porrebbe in netto contrasto con i principi in materia di trasformazione degli alimenti

---

finito, anche se sotto forma modificata; i residui non sono considerati come ingredienti».

<sup>28</sup> L'Allegato VIII, sezione A, di detto regolamento, da leggersi in combinato disposto con l'art. 27, precisa che è escluso l'impiego del carbonato di calcio come colorante o per l'arricchimento in calcio di prodotti.

<sup>29</sup> Così punto 44 delle conclusioni dell'avvocato generale, in causa C-815/19.

<sup>30</sup> Come evidenziato al punto 53 delle conclusioni dell'avvocato generale, in passato il caso «Herbaria» (in causa C-137/14, decisa con sentenza del 5 novembre 2014, Herbaria Krauterparadies GmbH c. Freistaat Bayern, in *Rass. dir. farmaceutico*, 2015, 1, 189) ha visto la Corte di giustizia adottare un'interpretazione restrittiva delle norme, valorizzando il profilo funzionale della disciplina in materia di produzione biologica. In particolare, la sentenza riconosce come il diritto dell'Unione non garantisce che un operatore economico possa commercializzare i suoi prodotti con tutte le designazioni che considera vantaggiose per promuoverli. Per un'analisi della controversia e dei suoi esiti si rinvia a G. RUSCONI, *op. cit.*, 393ss.

<sup>31</sup> L'EFSA definisce il litotamnio come «Sostanza nutritiva, come le vitamine e i minerali, che serve all'organismo in piccole quantità per una crescita e uno sviluppo normali e per mantenersi in buone condizioni di salute».

<sup>32</sup> È la stessa *Natumi*, infatti, ad ammettere l'utilizzo della polvere ottenuta dai sedimenti dell'alga *Lithothamnium* per l'arricchimento in calcio della bevanda prodotta.

biologici<sup>33</sup> che limitano al minimo l'utilizzo di additivi e simili<sup>34</sup>.

4. - *La decisione della Corte di giustizia.* Per converso, la Corte di giustizia non ha alcun dubbio nel qualificare la polvere ottenuta a partire dai sedimenti dell'alga *Lithothamnium calcareum* puliti, essiccati e macinati, come ingrediente agricolo non biologico<sup>35</sup>.

Secondo la Corte, infatti, in tal senso depone anzitutto il dato letterale, ovvero l'Allegato IX del regolamento (CE) n. 889/2008, al punto 1.3, intitolato «Prodotti vari», che fa espresso riferimento alle «Alghe, comprese quelle marine, autorizzate nella preparazione di prodotti alimentari non biologici».

Inoltre, la Corte ribadisce che la circostanza invocata dal *Land Nordrhein-Westfalen*, secondo la quale il «litotmanio» debba essere qualificato come materia prima di origine minerale, ai sensi dell'Allegato V del regolamento (CE) n. 889/2008, in materia di mangimi, è da ritenersi assolutamente non operante in relazione alla trasformazione degli alimenti biologici, poiché, in quest'ultimo caso, si applicano principi e norme differenti, anche in ragione delle diverse finalità perseguite<sup>36</sup>.

Pertanto, contrariamente alla ricostruzione operata dall'avvocato generale, la disciplina applicabile sarà quella relativa agli ingredienti agricoli non biologici, contenuta nell'art. 28 del regolamento (CE) n. 889/2008.

Tuttavia, la Corte evidenzia che l'art. 19, par. 2, lett. c) del regolamento (CE) n. 834/2007, stabilisce che l'aggiunta di ingredienti agricoli non biologici sia subordinata all'autorizzazione ex art. 21 del medesimo regolamento, ed è sulla base di tale articolo che la Commissione ha stabilito l'elenco ristretto di cui all'Allegato IX.

In aggiunta, i giudici europei osservano come, secondo la giurisprudenza della Corte, «un regolamento di esecuzione deve formare oggetto, se possibile, di un'interpretazione conforme alle disposizioni del regolamento di base»<sup>37</sup>.

Conseguentemente, l'art. 28 del regolamento (CE) n. 889/2008, nonché l'Allegato IX, devono essere interpretati proprio alla luce dell'art. 21 del regolamento (CE) n. 834/2007<sup>38</sup>.

Ebbene, non risultando l'alga *Lithothamnium* indispensabile per la produzione e conservazione della bevanda prodotta dalla *Natumi*, «l'articolo 28 e l'Allegato IX del regolamento (CE) n. 889/2008, in combinato disposto con l'articolo 21 del regolamento (CE) n. 834/2007, devono essere interpretati nel senso che ostano all'utilizzo di una polvere ottenuta a partire dai sedimenti dell'alga *Lithothamnium calcareum* puliti, essiccati e macinati, come ingrediente non biologico di origine agricola, nella trasformazione di alimenti biologici come le bevande biologiche a base di riso e di soia di cui trattasi nel procedimento principale, ai fini del loro arricchimento in calcio»<sup>39</sup>.

La Corte, nondimeno, giunge a tale decisione anche, e soprattutto, adottando un'interpretazione teleologica della normativa, osservando, infatti, che, una diversa interpretazione, finirebbe per consentire alla *Natumi* di eludere il divieto – normativamente sancito – di arricchire i prodotti in calcio, e dunque il divieto di utilizzare additivi alimentari, operando in netto contrasto con i principi posti alla base della disciplina in materia di trasformazione degli alimenti biologici<sup>40</sup>.

---

<sup>33</sup> Si vedano i punti 80-84 delle conclusioni dell'avvocato generale.

<sup>34</sup> Ciò si evince sin dalla lettura del 'considerando' 22 del regolamento (CE) n. 834/2007, nel quale si legge: «è importante preservare la fiducia del consumatore nei prodotti biologici. Le eccezioni ai requisiti della produzione biologica dovrebbero essere pertanto strettamente limitate ai casi in cui sia ritenuta giustificata l'applicazione di norme meno restrittive».

<sup>35</sup> v. Corte di giustizia UE 29 aprile 2021, in causa C-815/19, punto 41.

<sup>36</sup> V. Corte di giustizia UE 29 aprile 2021, in causa C-815/19, punti 43-44.

<sup>37</sup> Corte di giustizia UE 29 aprile 2021, in causa C-815/19, punto 52, che richiama Corte di giustizia UE 19 luglio 2012, in causa C-376/11, punto 34 (in *Guida al diritto*, 2012, 32, 110).

<sup>38</sup> Corte di giustizia UE 29 aprile 2021, in causa C-815/19, punti 53-54. Si vedano inoltre, nello stesso senso, le conclusioni dell'avvocato generale, punto 67.

<sup>39</sup> Corte di giustizia UE 29 aprile 2021, in causa C-815/19, punto 59.

<sup>40</sup> Corte di giustizia UE 29 aprile 2021, in causa C-815/19, punto 69.

5. - *Conclusioni*. La sentenza in commento si rivela di estremo interesse nel quadro disciplinare relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, in ragione della sua collocazione temporale, attesa la fase di transizione della disciplina. Infatti, il 1° gennaio 2022, salvo ulteriori deroghe, entrerà in vigore il nuovo regolamento (UE) n. 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio.

Della transizione ne prende atto anche la Corte, che osserva come, nel nuovo regolamento, all'art. 7, «l'autorizzazione all'aggiunta di ingredienti agricoli non biologici agli alimenti biologici trasformati non scatterà in caso di impiego di tali ingredienti come prodotti o sostanze di cui all'Allegato II, parte IV, punto 2.2.2, del regolamento (UE) n. 2018/848, tra i quali sono inclusi, segnatamente, i minerali.»

Questo consente all'interprete di poter operare una lettura del provvedimento reso dalla Corte in prospettiva diacronica, osservando come, sin dall'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 834/2007, il legislatore manifesta la necessità di garantire l'efficace funzionamento del mercato<sup>41</sup>, quindi la concorrenza leale e la fiducia del consumatore, oltre che valori di carattere ambientale e sociale; e come tali finalità abbiano subito un forte rafforzamento nel tempo.

D'altronde, come già indicato in precedenza, la disciplina relativa al metodo biologico è una disciplina di metodo, di processo, ma è anche disciplina di informazioni e di mercato<sup>42</sup>. Ed invero, l'indicazione del rispetto del predetto metodo in etichetta finisce per identificare e perimetrare uno specifico mercato, nel quale i consumatori<sup>43</sup> operano la propria scelta d'acquisto maturando l'aspettativa del rispetto di tale metodo<sup>44</sup>.

Per questa stessa ragione, ogni qual volta il legislatore introduce delle eccezioni si determina «una “interruzione” del percorso produttivo intrapreso<sup>45</sup>». In altre parole, si finisce per incidere negativamente sul rapporto di fiducia<sup>46</sup> con il consumatore, nonché nel creare storture e anomalie nel mercato, pregiudicando la concorrenza tra imprenditori<sup>47</sup>.

Se in un primo momento l'introduzione delle eccezioni, anche grazie al meccanismo di flessibilità, si è resa necessaria per incentivare la produzione biologica, con il tempo il contesto è mutato, e l'aggiunta di

---

<sup>41</sup> V. 'considerando' 3 del regolamento (CE) n. 834/2007, nel quale si legge che la «disciplina il settore della produzione biologica dovrebbe porsi come obiettivo quello di garantire la concorrenza leale e l'efficace funzionamento del mercato interno dei prodotti biologici, nonché di tutelare e giustificare la fiducia del consumatore nei prodotti etichettati come biologici». Nonché l'art. 1 del medesimo regolamento, che ne fissa gli obiettivi.

<sup>42</sup> Come osservato in I. CANFORA, *L'agricoltura biologica nel sistema agroalimentare*, cit., 254 «l'etichettatura dei prodotti biologici svolge una funzione, non solo puramente descrittiva, ma anche promozionale del prodotto». Inoltre, sul ruolo delle informazioni nella strutturazione del mercato si rinvia a A. JANNARELLI, *La disciplina dell'atto e dell'attività: i contratti tra imprese e tra imprese e consumatori*, in N. LIPARI (a cura di), *Tratt. dir. priv. eur.*, III, Padova, 2003., ed in particolare sul ruolo dell'etichettatura si veda 50.

<sup>43</sup> Si veda A. JANNARELLI, *La qualità dei prodotti agricoli: considerazioni introduttive ad un approccio sistemico*, in questa Riv., 2004, 9 che in tema di qualità definisce *user oriented quality* «tutte quelle caratteristiche anche estrinseche che rispondono ad aspettative soggettive dei consumatori e che, in definitiva, contribuiscono in misura non lieve nell'orientare la preferenza circa i concreti atti di acquisto e di consumo».

<sup>44</sup> Cfr. A. DI LAURO, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agro-alimentare*, Milano, 2005, 293, nel quale l'A. sottolinea che le informazioni in merito alla produzione biologica «non costituiscono il nome generico di un prodotto e non sono destinate a comunicare informazioni che riguardano la sua composizione, come nel caso della denominazione di vendita e della denominazione merceologica legale. (...) Il valore del riferimento al metodo resta, quindi meramente pubblicitario-promozionale e risulta strettamente vincolato al rispetto delle regole dettate per il suo utilizzo».

<sup>45</sup> A. DI LAURO, *op. cit.*, 290.

<sup>46</sup> È interessante la definizione di fiducia che spesso viene adottata negli studi concernenti le scelte di consumo: «a psychological state comprising the intention to accept vulnerability based on positive expectations of the intentions or behaviors of another», contenuta in D.M. ROUSSEAU - S.B. SITKIN - R.S. BURT - C. CAMERER, *Not so different after all: A cross-discipline view of trust*, in *Academy of Management Review*, 23, 1998, 393.

<sup>47</sup> M. MAURO, *op. cit.*, 6.



ingredienti non biologici, e di pratiche contrarie al processo produttivo<sup>48</sup>, è stata interpretata restrittivamente dalla Corte. La stessa, difatti, ha chiarito che il diritto dell'Unione «non garantisce che un operatore economico possa commercializzare i suoi prodotti con tutte le designazioni che egli considera vantaggiose per promuoverli»<sup>49</sup>.

Del resto, il diritto è categoria storica ed assiologica<sup>50</sup>, e quei valori che in un primo momento hanno portato ad armonizzare la disciplina a livello europeo, e per certi versi a migliorare il sistema alimentare, sono stati progressivamente accompagnati dall'emergere di nuovi interessi e valori, permeati nell'intero impianto normativo della produzione biologica<sup>51</sup>.

Il riferimento va ai benefici ambientali derivanti dalle tecniche di produzione biologica, nonché alla necessità di realizzare uno sviluppo sostenibile per il futuro<sup>52</sup>, che hanno condotto il legislatore, nel nuovo regolamento, ad introdurre ulteriori limitazioni alle eccezioni, al fine di rafforzare la fiducia del consumatore; il quale, se in un primo momento orientava le scelte di consumo credendo, erroneamente, di acquistare alimenti più sani e migliori qualitativamente, oggi, compie una scelta dettata da valori etici e ambientali<sup>53</sup>.

Nel solco del quadro evolutivo appena delineato va ad inserirsi la sentenza in commento, che vede la Corte fortemente orientata nel limitare l'applicazione delle eccezioni in contrasto con i principi e i valori della disciplina.

Peraltro, nella direzione di limitare ulteriormente le eccezioni sull'uso di ingredienti non biologici, pare essersi mosso, in modo netto, il legislatore europeo, non solo, con l'introduzione dell'art. 7 del regolamento (UE) n. 2018/848, ma anche con il regolamento di esecuzione (UE) n. 2021/1165 della Commissione del 15 luglio 2021, che riduce ulteriormente l'elenco degli ingredienti agricoli non biologici, evitando formule generiche come quella contenuta nell'Allegato IX del regolamento (CE) n. 834/2007, punto 1.3, ed autorizzando, oggi, solo due tipologie di alghe nella trasformazione degli alimenti biologici, tra le quali non figura l'alga *Lithothamnium calcareum*.

Domenico Cristallo

---

<sup>48</sup> Si pensi alla recente pronuncia: Corte di giustizia 26 febbraio 2020, in causa C-497/17, Oeuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs (OABA) c. Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation ed a., in [www.osservatorioagromafie.it](http://www.osservatorioagromafie.it), nella quale la Corte ha dichiarato che il regolamento (CE) n. 834/2007, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, deve essere interpretato nel senso che «non autorizza l'apposizione del logo di produzione biologica dell'Unione europea (...) su prodotti provenienti da animali che sono stati oggetto di macellazione rituale senza stordimento previo».

<sup>49</sup> Corte di giustizia UE 5 novembre 2014, in causa C-137/14, cit., punto 46.

<sup>50</sup> Come osservato da M. CASTELLANO, nell'Introduzione di L. BUTTARO - M. CASTELLANO - F. VESSIA *Corso di diritto commerciale*, III edizione, Torino, 2019, «Il diritto è categoria assiologica e storica. Assiologica: la regola giuridica non è neutra, avalutativa, ma esprime valori: è espressione della cultura (qui assunta nel significato di insieme dei valori che connotano un dato contesto umano) che contrassegna l'insieme di individui in cui quelle regole si formano e a cui quelle regole si applicano. Storica: i valori mutano nel tempo e la regola di diritto in quanto veicolo di valori muta anch'essa».

<sup>51</sup> Il nuovo regolamento (UE) n. 2018/848, all'art. 5, definisce la produzione biologica come «un sistema di gestione sostenibile».

<sup>52</sup> Oggi, la produzione biologica è divenuta strategica per il raggiungimento degli obiettivi europei in tema di sviluppo sostenibile. Difatti, come si legge nell'*Action plan for the development of organic production*: «Organic farming plays a central role in the achievement of Europe's recovery, which should be green and digital, through bolstering rural incomes. It generally involves shorter supply chains and provides opportunities for small farmers, enhanced by the new provisions introduced in Regulation 2018/848 on organic production. This regulation aims to modernise the sector and harmonise the rules, providing a stable regulatory framework».

<sup>53</sup> In questo senso, e sull'evoluzione delle scelte dei consumatori relativamente ai prodotti biologici si rinvia a S. BOLOGNINI, *op. cit.*, 629 ss.