

# Prodotti bio, solo “equivalenti” non basta

La sentenza della Corte di Giustizia UE sul caso C-240/23

di **Roberto Pinton**

Consulente per l'industria alimentare e la ristorazione

**La Corte ha sentenziato che solo i prodotti del tutto conformi – e non solo “equivalenti” in base ad accordi tra UE e Paesi d'origine – possono recare il logo biologico europeo e i riferimenti al metodo bio**

**L**a Corte di Giustizia dell'Unione europea ha emanato, il 4 ottobre scorso, un'interessante sentenza (caso C-240/23) in materia di etichettatura dei prodotti biologici, di cui proponiamo, di seguito, la nostra analisi.

Il regolamento (CE) 834/2007 prevedeva che un prodotto importato da un Paese terzo potesse essere immesso sul mercato comunitario come biologico, a condizione che fosse “conforme” alle disposizioni dell'Unione europea (articolo 32), ma anche quando offrisse garanzie “equivalenti” (articolo 33), ossia se proveniva da un sistema che poteva differire per aspetti non sostanziali, ma era atto a realizzare gli stessi obiettivi, rispondeva agli stessi principi e assicurava lo stesso livello di garanzia di conformità grazie a uno specifico quadro normativo. Competeva alla Commissione europea il ricono-

scimento dei Paesi terzi il cui sistema di produzione soddisfacesse principi, norme di produzione e misure di controllo di efficacia equivalente; nel tempo, è stata riconosciuta l'equivalenza per Argentina, Australia, Canada, Cile, Corea del Sud, Costa Rica, Giappone, India, Israele, Stati Uniti, Svizzera, Tunisia, Nuova Zelanda.

Già nel 2014, le autorità bavaresi avevano richiesto la pronuncia pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea in relazione alla commercializzazione da parte della società Herbaria Kräut-erparadies GmbH dell'integratore alimentare “Blut-quick – Eisen + Vitamine”, un succo di frutta misto con estratti di erbe e l'aggiunta di vitamine e gluconato ferroso.

La Corte – nella sentenza del 5 novembre 2014, caso C-137/13 – aveva concluso che la normativa allora vigente (sempre il regolamento (CE) 834/2007 e il regolamento (CE) 889/2008, che ne prevedeva le modalità di applicazione) consentisse l'arricchimento solo se imposto da una norma del diritto dell'Unione o del diritto nazionale e che tale fattispecie non ricorresse nel caso di un integratore alimentare o di un prodotto alimentare destinato ad un'alimentazione particolare (la direttiva 2009/39/CE sugli alimenti destinati a un'alimentazione particolare è stata successivamente abrogata dal regolamento (UE) 609/2013, a partire dal 20 luglio 2016). L'operatore, tuttavia, non demordeva e deduceva una violazione della parità di trattamento tra il proprio prodotto e un prodotto ana-



logo statunitense addizionato con vitamine e sali minerali. Un prodotto qualificato negli Stati Uniti come proveniente da produzione biologica era in quanto tale commercializzabile nell'UE con il logo di produzione biologica statunitense, ma anche (e/o) con il logo biologico UE, in ragione del riconoscimento degli Stati Uniti come Paese terzo con norme di produzione e di controllo equivalenti. Secondo l'operatore tedesco, tuttavia, il disallineamento tra le norme UE e Usa in materia di arricchimento avrebbe comportato una discriminazione degli operatori dell'UE, in contrasto con il principio di uguaglianza davanti alla legge stabilito dalla Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea.

### Una sentenza inattesa

L'avvocato generale proponeva alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali sollevate dal Bundesverwaltungsgericht che il logo biologico UE, accompagnato dalle indicazioni obbligatorie,

poteva essere apposto su prodotti importati da un Paese terzo se tali prodotti risultavano conformi alle norme di produzione e di controllo del Paese riconosciuto in equivalenza.

La Corte, invece, sentenziava che né il logo biologico UE né, in linea di principio, termini che fanno riferimento alla produzione biologica possono essere utilizzati per un alimento importato da un Paese terzo se tale alimento non è "conforme" alle norme dettagliate di produzione stabilite nell'UE. Unica concessione: un prodotto soltanto "equivalente" potrà in ogni caso esibire nell'Unione europea il logo biologico del Paese terzo di produzione anche qualora contenga termini riferiti alla produzione biologica.

I commentatori, in genere, si sono concentrati sull'impossibilità di importare prodotti addizionati di sali minerali, vitamine e micronutrienti che discende dalla sentenza.

Si tratta, in realtà, di prodotti il cui peso sul mercato è irrilevante.

Se gli Stati Uniti sono un importante mercato per

Tabella 1  
Volume delle esportazioni di biologico UE verso alcuni dei Paesi in equivalenza\*

	Canada		Corea del Sud		Usa		Totale	
Prodotti trasformati	Caffè, salse, tè		Paesi membri che esportano: Italia, Germania, Spagna, Francia, Paesi Bassi, Austria		Olio extravergine d'oliva, mandorle, caffè, vino, tè, farine			
Prodotti non trasformati	Ortofrutta fresca e surgelata				Cereali			
	Volume (t)	Valore (.000 \$)	Volume (t)	Valore (.000\$)	Volume (t)	Valore (.000 \$)	Volume (t)	Valore (.000 \$)
TOTALE	1.500	12.000	13.856	67.334	118.000	296.700	133.356	376.034

\* Fonte: Commissione europea, elaborazione da Usa AR (augmented reality) 2023 e Istituto di ricerca dell'agricoltura biologica (FiBL) 2024.

gli operatori biologici UE (nel 2023 sono state esportate 118 mila tonnellate di prodotto europeo, per un valore di circa 300 milioni di euro, vedi *Tabella 1*), lo sono assai meno come fornitori: sono al 39° posto per volume con 12.104 tonnellate, che valgono un risicato 0,48% dell'import totale,

preceduti non solo da Ecuador (che con le banane pesa per il 14,5% dell'import dell'UE), Cina (panelli oleosi e oli di semi), Repubblica dominicana (ancora banane), Peru (banane e caffè verde), ma anche da Costa d'Avorio, Sri Lanka, Kazakhstan, Burkina Faso e Sierra Leone (vedi *Tabelle 2 e 3*).

Tabella 2  
Le importazioni UE dai Paesi in equivalenza (2023)\*

	Argentina	Australia	Canada	Costa Rica	India	
Prodotti trasformati	5.067	56	15.384	16.151		
	Zucchero, purea di frutta		Sciroppo d'acero, mirtilli, lenticchie	Zucchero di canna, puree di banana e ananas		
Prodotti non trasformati	18.096		8.185	3.400	40.296	
	Pere, riso, zucche, mele, aglio, piccoli frutti		Grano, soia, riso	Ananas	Riso, semi di lino, spezie	
Sementi		1	42		16	
Animali vivi e prodotti animali non trasformati	209		10			
Prodotti trasformati per mangimi			26			
Acquacultura, alghe			95			
TOTALE	23.446	57	23.742	19.633	40.312	

\* Fonte: elaborazione dal sistema Traces (dati espressi in tonnellate).

E se tutti i prodotti biologici importati dagli Usa non raggiungono lo 0,5% del totale, è intuibile che il peso degli integratori addizionati di vitamine è prossimo allo zero.

Il diavolo sta nei dettagli

Se un prodotto di un Paese terzo è soltanto “equivalente” e non “conforme” alla normativa UE, non può però vantare un riferimento al metodo biologico e nemmeno può entrare nella ricetta di un prodotto biologico nell’Unione europea. In oltre trent’anni, il settore biologico dell’UE ha sviluppato solide relazioni commerciali con i Paesi terzi, importando intorno a 2,5 milioni di tonnellate di prodotti l’anno, ma anche esportando un’ampia gamma di merci per circa 11 miliardi di euro: il biologico non è importante solo per i produttori europei, ma anche per i mercati internazionali che fanno affidamento sui loro prodotti. Anche se è vero che le importazioni in regime di equivalenza rappresentano meno del 10% del totale, si tratta pur sempre di quasi 200 mila tonnellate (prevalentemente commodities poi elabo-



rate nell’UE, oltre a 400 tonnellate di sementi): le perturbazioni di questi flussi commerciali potrebbero minare la stabilità economica del mercato. Circa il 20% delle importazioni UE di zucchero di canna utilizzate non solo per addolcire le bevande

Tabella 2  
Le importazioni UE dai Paesi in equivalenza (2023)\*

Israele	Giappone	Nuova Zelanda	Corea del Sud	Tunisia	Usa	TOTALE
3.405	1.313	681	119	53.152	7.707	103.035
Succhi d'agrumi	Tè, miso, aceto di riso, spezie			Olio extra vergine d'oliva, datteri	Pasta di pomodoro, peanut butter, frutta a guscio, salsa di soia	
8.678	3	6.120		1.214	4.165	90.157
Patate		Kiwi, mele		Datteri	Patate dolci, mais	
129					213	402
						219
36	0,1				48	110
					1	96
12.253	1.318	6.801	119	54.366	12.155	194.201

Tabella 3  
Import a volume del biologico per Paese esportatore, 2022 e 2023\*

Rank	Paese	Import 2022 (t)	Import 2023 (t)	Variazione (%)	Quota sul totale (% , 2023)	Quota cumulata (% , 2023)
1	Ecuador	345.522	359.554	4,1	14,5	14,5
2	Cina	194.101	200.170	3,1	8,1	22,6
3	Rep. Dominicana	251.378	191.788	-23,7	7,7	30,3
4	Perù	197.297	182.270	-7,6	7,4	37,7
5	Ucraina	219.125	173.720	-20,7	7,0	44,7
6	Turchia	104.041	150.012	44,2	6,1	50,7
7	Colombia	120.875	120.189	-0,6	4,8	55,6
8	Togo	125.619	104.068	-17,2	4,2	59,8
9	India	139.243	68.109	-51,1	2,7	62,5
10	Regno Unito	52.917	56.471	6,7	2,3	64,8

\* Fonte: Commissione europea (Dg Agri). EU Imports of Organic Agri-Food Products. Analytical Brief n. 4.

derivate da 140.000 tonnellate di caffè e tè, ma anche dall’industria dei prodotti da forno, da quella di trasformazione di nettari e confetture o da quella dolciaria arrivano dai Paesi in equivalenza Costa Rica e Argentina ed è una pia illusione pensare di sostituirle con zucchero di barbabietola autoctono. Non è praticabile il suggerimento di incrementare le superfici delle colture che l’UE importa perché ne è deficitaria: qualche Paese in equivalenza è in completa controstagione e garantisce la fornitura all’esaurimento degli stock europei, altri ancora forniscono produzioni tropicali e subtropicali che nemmeno nell’attuale surriscaldamento climatico si possono ottenere nell’UE.

E se si intendesse piantumare i 30 mila nuovi ettari a oliveto necessari per sostituire le 50 mila tonnellate di olio extravergine attualmente importato dalla Tunisia, lì si dovrebbe sottrarre ad altre produzioni, come la frutta a guscio o gli agrumi, avviando un loop dagli esiti dubbi.

A preoccupare è anche lo scenario di ritorsioni che i Paesi terzi interessati dalle implicazioni della sentenza potrebbero applicare nei confronti dei prodotti UE, essendo venuta a cessare la validità della base commerciale degli accordi di mutuo riconoscimento.

Se le materie prime statunitensi non potranno essere utilizzate dall’industria di trasformazione UE e i loro prodotti finiti non potranno essere commercializzati con il logo biologico UE (che, bene o

male, da una ricerca Eurobarometer già nel 2020 risultava essere conosciuto dal 56% degli europei), ma solo con quello del Dipartimento dell’Agricoltura degli Stati Uniti d’America (Usda), del tutto sconosciuto da questa parte dell’Atlantico), la nuova amministrazione Usa non si soffermerà molto a pensare prima di applicare analoghe misure alle produzioni UE.

Cosa fare

Il regolamento (UE) 2018/848, che ha abrogato e sostituito il precedente regolamento (CE) 834/2007, modifica l’impianto delle importazioni, prevedendo all’articolo 44 che un prodotto possa recare il logo biologico UE soltanto se “conforme” alla normativa dell’Unione europea, con ciò anticipando la sentenza. Ma all’articolo 47 prevede ancora il riconoscimento dell’equivalenza nell’ambito di un accordo commerciale con Paesi terzi che l’Unione riconosce come aventi un sistema di produzione che soddisfa obiettivi e principi uguali a quelli dell’UE, applicando norme che assicurano lo stesso livello di garanzia di conformità.

Il termine ultimo per le importazioni di produzioni da Paesi terzi sulla base dei precedenti accordi di equivalenza era fissato al 31 dicembre 2026; la sentenza ha destabilizzato il quadro, portando anche a uno stop degli incontri e degli scambi in





corso per l'aggiornamento dei precedenti riconoscimenti e per la definizione di nuovi trade agreement. IFOAM Organics Europe, la federazione europea del settore, ha sottolineato che le esportazioni di prodotti biologici contribuiscono alla creazione di posti di lavoro e allo sviluppo rurale in tutta l'UE, sostenendo migliaia di aziende agricole e imprese biologiche; ha quindi sollecitato la Commissione a garantire la continuità di queste relazioni commerciali, che ritiene essenziali per la crescita del settore bio dell'UE e dell'economia europea in generale.

La pretesa supremazia formale della normativa UE a livello globale, pure nei confronti di giurisdizioni che mantengono proprie disposizioni, anch'esse redatte sulla base delle linee guida del Codex alimentarius<sup>1</sup>, rischia di costituire una forzatura con pesante impatto sul settore.

Serve una soluzione pragmatica ed efficace per prevenire pesanti interruzioni degli scambi, evitando nuovi oneri (cambio di ricette, creazione di nuove catene di approvvigionamento, modifiche di etichette), tenendo anche ben presenti gli effetti sulla gestione delle scorte esistenti e dei contratti di fornitura in vigore.

Già ora prodotti biologici provenienti da Paesi terzi attualmente riconosciuti come "equivalenti" potrebbero essere importati come "conformi" sotto ogni aspetto; una valutazione caso per caso con una check

list aggiuntiva, per quanto onerosa, potrebbe essere una soluzione temporanea.

## I consumatori

Le sottigliezze e le sfumature delle diverse normative possono sfuggire ai consumatori, che vanno senz'altro forniti di informazioni utili ad acquisti consapevoli, ma senza offuscare il messaggio con una complessità sproporzionata, come sarebbe la previsione di più loghi biologici.

È importante fornire il giusto equilibrio tra informazioni chiare e non fuorvianti e non bloccare l'uso di alimenti biologici, buona parte dei quali non può essere coltivata alle latitudini europee.

Si potrebbe valutare l'introduzione di un nuovo logo biologico da utilizzare nell'UE sui prodotti importati da Paesi terzi riconosciuti equivalenti, ma con un design simile (eventualmente diverso per colore o per il dettaglio "importato in base all'equivalenza").

*Su questa sentenza, vedi anche la rubrica "Giurisprudenza alimentare", a cura di Vincenzo Pacileo, alle pagine pagine 58-61.*

<sup>1</sup> Guidelines for the Production, Processing, Labelling and Marketing of Organically Produced Foods (GL 32 – 1999, Rev. 1 – 2001).