

## Sommario

### Editoriale

*Luigi Costato*  
Riscoprire la Food security 1

### Ricerche

*Lorenza Paoloni*  
La sostenibilità "etica" della filiera agroalimentare 5

*Lorenzo Bairati*  
L'etica del consumatore nella governance globale del cibo 21

### Commenti e note

*Laura Carrara*  
Dal Regolamento (UE) 2017/625 alle misure applicative unionali e nazionali: un percorso innovativo ma non concluso 37

*Giulia Formici*  
Novel Food e insetti per il consumo umano tra Interventi legislativi e Corte di giustizia: alla ricerca di un difficile equilibrio 48

### Recensioni

*Ferdinando Albisinni*  
Angel Martínez Gutiérrez, Geographical Origin and Olive Oil 69

## Editoriale

### Agricoltura, salute e scienza in tempi di pandemia

Il nostro Paese è stato, in questi anni, percorso da sedicenti guru che hanno diffuso nuovi credi in ogni campo dello scibile; qui ci limitiamo ai settori sanitario ed agricolo e citiamo i propugnatori del no vax e dell'agricoltura di tipo semimedievale, travestita con nomi più accattivanti, ma pur sempre quasi integralmente medievale. I sostenitori di queste bizzarre idee hanno tentato di imporsi sostenuti da argomenti fantasiosi che mostravano inimicizia per scienza e competenza.

I no vax non sono stati spazzati via dal Covid – 19, sicché possiamo dire che neppure dalla tragedia portata dal coronavirus abbiamo almeno tratto un insegnamento, apparentemente arrivato a tutti, banalissimo ma necessario: la scienza deve essere ascoltata e sarebbe ora di lasciare la parola agli esperti, e cioè che a parlare di epidemia siano gli epidemiologi, di nucleare i fisici e di agricoltura gli agronomi nelle loro varieghe specialità.

L'uomo, che, negli ultimi decenni, è andato sulla luna ed ha inventato tanti nuovi oggetti importanti per migliorare la sua vita, di fronte ad un male non conosciuto si è difeso con tecniche primitive, in mancanza di meglio, e ha dovuto fermare tantissime attività, riscoprendo che a tutto si può rinunciare ma non a mangiare, cioè alla sola fabbrica indispensabile in qualsiasi circostanza: quella del cibo, che si fonda sull'agricoltura.

In queste circostanze, allontanandoci per un attimo dai cibi e tornando all'aspetto medico del problema, si sono visti Stati bloccare mascherine di passaggio in aeroporto anche se destinate ad altre comunità, e tenersele, con uno stile sostanzialmente piratesco; ciò significa che di fronte all'emergenza i diritti e i trattati vengono facilmente dimenticati, specie se chi compie questa operazione si sente più forte del danneggiato.

Un comportamento analogo si potrebbe verificare anche in occasione di una apparentemente improbabile, ma pur sempre possibile, carestia alimentare (i cigni neri non appaiono solo nel cielo della sanità); vale la pena ricordare la crisi del 1975, causata da una colossale vendita di cereali da parte degli USA all'URSS, e la causa scatenante della primavera araba del 2010, provocata dal blocco delle esportazioni russe di grano dovute a un colossale incendio che ha tormentato le immense pianure cerealicole dell'ex URSS, con conseguente aumento del prezzo del pane nei paesi rivieraschi del Mediterraneo del sud.

Pertanto, la ennesima riforma della PAC dovrebbe cambiare registro e considerare l'importanza, per UE, di possedere scorte alimentari, che sicuramente costerebbero un po', ma darebbero tranquillità e certezza ai cittadini europei che hanno mostrato, al nord e al sud, ad est e ad ovest, che quando sentono un allarme serio, anche sanitario, si affrettano a fare scorte di alimenti.

## rivista di diritto alimentare

**Direttore**  
Luigi Costato

**Vice direttori**  
Ferdinando Albisinni - Paolo Borghi

**Comitato scientifico**  
Francesco Adornato - Sandro Amoroso - Alessandro Artom  
Alberto Germano - Marianna Giuffrida  
Marco Goldoni - Antonio Jannarelli - Emanuele Marconi -  
Pietro Masi - Lorenza Paoloni - Michele Tamponi

**Editore**  
A.I.D.A. - ASSOCIAZIONE  
ITALIANA DI DIRITTO ALIMENTARE

**Redazione**  
Via Ciro Menotti 4 - 00195 Roma  
tel. 063210986 - fax 063210986  
e-mail [redazione@aida-ifla.it](mailto:redazione@aida-ifla.it)

**Sede legale**  
Via Ricchieri 21 - 45100 Rovigo  
Periodico iscritto il 18/9/2007 al n. 393/2007 del Registro  
della Stampa presso il Tribunale di Roma (online)  
ISSN 1973-3593 [online]  
Periodico iscritto il 26/5/2011 al n. 172/2011 del Registro  
della Stampa presso il Tribunale di Roma (su carta)  
ISSN 2240-7588 [stampato]  
stampato in proprio

**dir. resp.:** Ferdinando Albisinni

### HANNO COLLABORATO A QUESTO FASCICOLO

FERDINANDO ALBISINNI, straordinario  
Universitas Mercatorum

LORENZO BAIRATI, associato Università di  
Scienze Gastronomiche di Pollenza

LAURA CARRARA, PhD student Università di  
Piacenza - Agrisystem

LUIGI COSTATO, emerito Università di  
Ferrara

LORENZA PAOLONI, ordinario Università del  
Molise

GIULIA FORMICI, dottoranda Università degli  
Studi di Milano

I testi pubblicati sulla Rivista di diritto alimentare, ad eccezione delle rubriche informative, sono sottoposti alla valutazione aggiuntiva di due "referees" anonimi. La direzione della rivista esclude dalla valutazione i contributi redatti da autori di chiara fama. Ai revisori non è comunicato il nome dell'autore del testo da valutare. I revisori formulano un giudizio sul testo ai fini della pubblicazione, ed indicano eventuali integrazioni e modifiche che ritengono opportune.

Nel rispetto della pluralità di voci e di opinioni accolte nella *Rivista*, gli articoli ed i commenti pubblicati impegnano esclusivamente la responsabilità degli autori.

Il presente fascicolo è stato chiuso in Redazione il 30 novembre 2020, ma composto in tipografia il 20 dicembre 2020, a causa del blocco delle attività cagionato dall'emergenza COVID.

In un momento storico nel quale sono al centro della scena dei colossi anche dimensionali come Cina, USA e India, il risorgente spirito nazionalistico che attraversa l'Europa è molto preoccupante: che peso politico possono avere la Repubblica Federale tedesca, la Francia o l'Italia, l'Ungheria o la Polonia, ciascuna per conto suo? Soltanto come UE, rafforzata e meglio integrata, queste entità sub regionali potrebbero avere voce in capitolo nella politica mondiale; in caso contrario ciascuna è già da adesso condannata all'irrelevanza.

Occorre considerare che alcuni problemi hanno una tale dimensione da non poter essere affrontati con qualche speranza di successo se non a livello globale, cioè da una forma di governo che superi le storiche differenze nate in epoche diverse. Se poteva avere un senso un piccolo stato come la repubblica Fiorentina nel XV secolo, in considerazione del raggio d'azione effettivo dei suoi governanti, e se, secoli dopo, poteva avere giustificazione la sovranità dello stato francese o italiano, oggi il grande sviluppo delle comunicazioni e dei problemi originati dalla enorme influenza che la presenza dell'uomo ha assunto sulla terra richiedono la realizzazione di una governance mondiale, quanto meno per i problemi dell'ambiente, dell'alimentazione, della tutela della salute e dell'eliminazione delle guerre.

In definitiva, il modesto tentativo di globalizzazione regolata attuato con gli Accordi di Marrakech, da tempo in crisi, va ripreso e potenziato con l'aggiunta di quel tanto di politico che consenta di arrivare ad un governo mondiale del clima, dell'alimentazione, della salute e dei conflitti.

Il Covid - 19 ha dimostrato che la nostra presunta onnipotenza, che ci aveva fatto credere quasi degli dei, era fallace; le insidie della natura, spesso dovute al nostro abuso di essa, richiedono che comprendiamo la nostra fragilità la quale, a sua volta, pretende che storiche divisioni vengano meno e si impari a cooperare come mai si è fatto.

Nell'attesa, l'Ue, lavorando a questi fini, deve anche considerare l'indispensabilità di garantire ai cittadini dell'Unione quanto meno l'autosufficienza sanitaria e alimentare, adottando una politica volta a creare scorte strategiche di ciò che ci serve per sopravvivere: salute e cibo.

Luigi Costato

L'editoriale che apre questo fascicolo torna sui temi della relazione fra *Agricoltura, salute e scienza in tempi di pandemia* – oggetto del Convegno annuale dell'AIDA, “*Emergenza COVID e novità disciplinari nel settore agroalimentare, a livello internazionale, unionale e domestico*”, tenuto a Roma il 27 e 28 novembre 2020 – e muove dalla considerazione che le questioni legate alla *sicurezza* vanno assumendo rilievo crescente all'intero del panorama internazionale.

Come è noto, a partire dall'inizio di questo secolo la *food security* è rimasta per anni sostanzialmente assente dai documenti della Comunità e poi dell'Unione Europea. Da ultimo, però, proprio la crisi generale cagionata dalla pandemia ha riportato l'attenzione sulla centralità del cibo all'interno delle generali *politiche della sicurezza*, tant'è che – come sottolinea l'editoriale – “i cittadini europei hanno mostrato, al nord e al sud, ad est e ad ovest, che quando sentono un allarme serio, anche sanitario, si affrettano a fare scorte di alimenti”.

Da più parti si comincia a parlare di *food sovereignty*, e non più solo di *food security*. Parallelamente anche in altro ambito disciplinare, quello della tutela della salute, il tema della *sovranità* come *sicurezza* è emerso più volte nei mesi scorsi in riferimento alla disponibilità di strumenti essenziali di prevenzione, dalle mascherine ai vaccini. Il riemergere di spinte nazionalistiche in diversi paesi europei non è tuttavia in grado di offrire risposte adeguate a queste domande di sicurezza, per la dimensione necessariamente globale in cui si svolge la competizione. Sicché solo un protagonista comparabile agli altri grandi protagonisti globali, come l'Unione Europea, potrà efficacemente competere nei mercati mondiali.

Ciò è vero per i presidi volti alla tutela della salute, così come per il cibo, nella sua intera dimensione di *filiera*, dalla produzione agricola, alla trasformazione ed alla distribuzione; *filiera* nella quale si avverte l'esigenza di introdurre o comunque di rendere esplicite nuove regole, capaci di rispondere a domande complesse, che in misura crescente fanno emergere valori e bisogni sin qui spesso trascurati.

Da ciò anche una crescente domanda di *eticità* nella filiera di produzione e distribuzione dei prodotti agricoli ed alimentari; domanda sulla quale questo fascicolo della Rivista intende aprire una prima riflessione, destinata ad arricchirsi di ulteriori interventi nei prossimi fascicoli.

Nella Sezione dedicata alle **Ricerche**, Lorenza Paoloni dà conto dell'emergere del tema della *sostenibilità etica e sociale* all'interno del confronto che mira a definire il percorso della PAC nei prossimi anni, ponendo in rilievo come questi temi siano esplicitamente presenti nel documento della Commissione Europea del maggio 2020 *A Farm to Fork Strategy*. L'A. sottolinea come l'agricoltura tradizionalmente soffra di una condizione di *price taker* conseguente alla dimensione delle imprese agricole, in nessun modo comparabile con quella delle grandi centrali di acquisto dei mercati agroalimentari; e come questa condizione di minorità e subordinazione induca le imprese agricole ad una costante ricerca di meccanismi di riduzione dei costi, e così di compressione dei salari erogati a chi lavora in agricoltura. L'analisi richiama i numerosi documenti approvati in anni recenti in sede internazionale per favorire l'adozione di codici di condotta sostenibili, la crescente adozione di marchi privati di certificazione etica, che in varia misura intendono comunicare al consumatore il rispetto di standards etici e di tutela dell'ambiente e della salute in riferimento ai prodotti agricoli ed alimentari così contrassegnati, e la recente approvazione da parte del Parlamento europeo in sede di discussione della riforma della PAC di un emendamento che mira a garantire la tutela dei diritti dei braccianti mediante l'inserimento di una clausola di condizionalità sociale, che prevede sanzioni a carico dei beneficiari di pagamenti diretti o di premi annuali che non rispettino le norme in materia di diritti dei lavoratori.

Lorenzo Bairati indaga sui *profili etici* nella diversa prospettiva della fornitura di informazioni al consu-

matore, idonee a consentire scelte consapevoli in ragione di una pluralità di fattori, ivi inclusi quelli religiosi, etici e culturali. L'analisi della recente sentenza della Corte di giustizia, sull'indicazione in etichetta dell'origine dei prodotti provenienti da territori palestinesi occupati da Israele, induce l'A. a sottolineare la necessità di un approccio dichiarato e consapevole, inteso ad evitare distorsioni cognitive. Esaminata la crescente diffusione di certificazioni private, che in varia misura si rifanno a temi legati alla sostenibilità nelle sue varie declinazioni, od all'origine, od ai processi produttivi adottati, l'A. conclude sottolineando l'esigenza dell'adozione di un approccio più consapevole da parte dei soggetti di regolazione e di controllo.

I temi legati alla *dimensione etica della disciplina alimentare* orientano anche i contributi pubblicati nella Sezione dedicata a **Commenti e Note**.

Laura Carrara propone una compiuta ricostruzione delle misure applicative unionali e nazionali, in corso di adozione o già adottate, che hanno fatto seguito al nuovo Regolamento (UE) sui controlli ufficiali 2017/625. L'A. sottolinea come sul piano nazionale questo Regolamento, pur in applicazione dal dicembre 2019, sia stato sinora oggetto di misure di recepimento solo a livello amministrativo; sicché è tuttora carente l'adeguamento della vigente legislazione. L'analisi riferisce poi su contenuti e perimetro degli otto schemi di decreti legislativi attualmente all'esame del Parlamento italiano, finalizzati a rendere la previgente normativa italiana coerente con il nuovo quadro disciplinare europeo; ed esamina i numerosi regolamenti delegati e di esecuzione adottati dalla Commissione Europea anche in ragione della sopraggiunta emergenza dovuta all'epidemia di Covid-19. Ne emerge il progressivo consolidarsi di un approccio, che valorizza i *profili etici* all'interno della filiera produttiva e più in generale dell'*intero ciclo della vita*, con la dichiarata finalità di assicurare congiuntamente *food safety* e rispetto del benessere animale e dell'ambiente senza necessità di certificazioni aggiuntive.

Giulia Formici esamina la controversa applicazione della disciplina sui *Novel Food* all'utilizzazione di insetti per finalità alimentari. Il passaggio dal Regolamento (CE) n. 258/97 al nuovo Regolamento (EU) 2015/2283 ha determinato, tra l'altro, un ampliamento dell'area applicativa, così da includere esplicitamente gli animali interi, e fra questi gli insetti. L'A. ricorda come l'interpretazione ed applicazione del regolamento del 1997 non sia stata uniforme fra i diversi Stati membri quanto all'inclusione o meno degli animali interi nella disciplina dei *Novel Food*. La recente sentenza della Corte di giustizia del 1 ottobre 2020 offre l'occasione per una rilettura dell'intera disciplina in chiave comparativa.

Nelle **Recensioni** Ferdinando Albinetti riferisce su un recente volume in lingua inglese di uno studioso spagnolo, Ángel Martínez Gutiérrez, che insegna nell'Università di Jaén, nel cuore della regione olivicola spagnola. Il volume indaga sulle novità emerse a partire dalla fine del secolo scorso nella disciplina europea e nazionale in tema di *indicazione di origine geografica ed etichettatura dell'olio di oliva*, con la crescente consapevolezza del *valore identitario*, e dunque *eticamente fondato*, di tale indicazione di origine. Il volume investe in prospettiva comparativa le esperienze europea, spagnola ed italiana, e si propone quale occasione di originale rilettura di un'area disciplinare cruciale, il cui percorso evolutivo è tuttora largamente soggetto a tensioni e innovazioni. L'utilizzazione della lingua inglese come lingua veicolare favorisce la condivisione di tale ricerca con lettori, studiosi ed operatori, di altri ordinamenti, caratterizzando il testo come strumento operativo utile anche nella pratica professionale di chi opera nel settore, specie in Paesi, quali la Spagna e l'Italia, nei quali la produzione di olio di oliva di qualità ha radici profonde e risalenti.

## Ricerche

### La sostenibilità “etica” della filiera agroalimentare\*

Lorenza Paoloni

#### 1.- Sostenibilità etica in agricoltura

Il tema della sostenibilità in agricoltura è stato, e continua ad essere, al centro di numerosi e significativi documenti internazionali e nazionali<sup>1</sup> ed è, come è noto, uno dei *leit motiv* del nuovo percorso della PAC per i prossimi anni<sup>2</sup>.

La sostenibilità etica è, tuttavia, una acquisizione recente che amplia la portata dello spettro d'azione del concetto di «sostenibilità», secondo l'accezione finora accolta, ed aggiunge ulteriori elementi qualificatori che vanno ad integrare lo stringente rapporto agricoltura/ambiente, tuttora privilegiato nel dibattito in corso su questo tema<sup>3</sup>.

Anche in dottrina il processo di cambiamento imputabile all'agricoltura sostenibile è stato presentato come un percorso quasi inevitabile per l'umanità, necessario a soddisfare l'incremento costante della domanda alimentare mantenendo, però, modelli produttivi rispettosi del suolo, delle

foreste, dell'acqua: un'auspicabile «economia sociale di mercato»<sup>4</sup> nella quale il sistema agroalimentare gioca una parte rilevante. Si preconizza, altresì, nell'articolata indagine sulle «epoche» del diritto agrario passate - presenti - future, l'era di un nuovo diritto agrario *eco-oriented*, che coniuga il *right to food* con la *green economy*<sup>5</sup> e nel quale l'attività economica deve pur sempre fornire un adeguato reddito ai propri operatori ma inserendosi «in una prospettiva più ampia nella quale l'agricoltura contribuisce alla produzione di beni pubblici, sotto forma di governo dell'ambiente, del territorio e del paesaggio agrario tale da legittimare su basi nuove la specifica attenzione della società per la sua persistenza e, dunque, per tutti coloro che vi si dedicano»<sup>6</sup>.

L'autore riafferma, in sostanza, quella che è ormai una funzione definitivamente riconosciuta ed assegnata al mondo agricolo: il contributo da questo fornito - attraverso strumenti di varia portata quali la multifunzionalità, la condizionalità, le nuove tecnologie, i processi produttivi eco-compatibili - all'affermazione della sostenibilità ambientale che si riverbera, inevitabilmente, anche su quella sociale, *lato sensu* intesa.

L'estensione dell'idea di sostenibilità anche all'ambito sociale, per cui la qualità dell'ambiente

(\*) Contributo destinato ad essere pubblicato nel volume "La Sostenibilità in agricoltura e nelle filiere alimentari" a cura di M. Goldoni, M.R. D'Addezio, S. Masini, V. Rubino, Cacucci, 2020, in corso di stampa.

(<sup>1</sup>) Per una apprezzabile ed esaustiva ricognizione E. Cristiani, *Quali regole per un'agricoltura sostenibile?*, in *RDA*, 2019, I, 645 ss. Annotazioni critiche ma anche proposte affascinanti sul tema vengono presentate da L. Bodiguel, *Agricoltura sostenibile: il sogno di un diritto. L'agriculture durable: un rêve de droit*, in Aa.Vv., *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. I, *Diritto agrario e agroambientale*, Napoli, 2014, 191, ss. Per una ampia disamina dei vari intrecci tra agricoltura e sostenibilità, A. Jannarelli, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, in *RDA*, 2018, I, 512 ss.

(<sup>2</sup>) Anche se occorre registrare una recente posizione, non proprio in linea con quella che sembrava una direzione già intrapresa per la costruzione della PAC 2021-2027, assunta dal Parlamento Europeo che ha votato contro qualsiasi riferimento all'interno della PAC del Green Deal, della strategia sulla diversità e della strategia Farm to fork (A. Pisanò, *Pac, via libera dal Parlamento europeo*, in *Agronotizie*, 27 ottobre 2020).

(<sup>3</sup>) Tra i primi contributi sul tema A. Sola, *Sostenibilità ambientale e Green New Deal: prime analisi in commento alla legge di bilancio 2020*, in *federalismi.it* - n. 10/2020.

(<sup>4</sup>) Cfr. A. Jannarelli, *Cibo e Diritti. Per un'agricoltura sostenibile*, Torino, 2015, 149.

(<sup>5</sup>) *Id.*, op. cit., 183.

(<sup>6</sup>) *Id.*, op. cit., 184; con riferimento allo spreco alimentare anche G. Maccioni, *Spreco alimentare. Regole e limiti nella transizione verso modelli agroalimentari sostenibili*, Torino, 2018, 106 ss., affronta il tema dello sviluppo sostenibile nel contesto ambientale.

diventa un mezzo per la sicurezza e la tutela della salute, oltre ad essere suffragata dai documenti sui quali si ragionerà *infra*, appare ribadita da tempo da una dottrina attenta.

Già era stato percepito<sup>7</sup>, infatti, seppure in un contesto di analisi più generale e non riferito specificamente alla materia agricoltura, lo iato esistente tra i Sustainable Development Goals (SDGs)<sup>8</sup>, accolti nell'Agenda 2030 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite<sup>9</sup> e l'Enciclica *Laudato si'*<sup>10</sup>, entrambi elaborati nel 2015.

Nello studio comparato<sup>11</sup> del documento Agenda 2030 e del messaggio del Pontefice, l'autore cita sostiene, chiaramente, che le due pubblicazioni stimano il modello dell'economia globale «ferro vecchio». Tuttavia egli evidenzia «While the Agenda 2030 seeks to repair the existing global economic model significantly, the encyclical calls for a pushing back of economic hegemony and for more ethical responsibility on all levels. While the Agenda 2030 envisions a green economy with social democratic hues, the encyclical foresees a post-capitalist era, based on a cultural shift toward eco-solidarity». Così l'etica della eco-solidarietà, che plasma l'idea di sviluppo sostenibile affermata da Francesco sul paradigma secondo cui il sociale è collegato all'ambientale, promuove un cambio culturale a livello sia locale che globale basato proprio su modelli di cooperazione economica e politica ai fini del conseguimento del

«common good».

La nozione di sostenibilità sociale è stata altresì utilizzata, da altri autori<sup>12</sup>, per caratterizzare le filiere agricole produttive di beni fondamentali, destinati a soddisfare i bisogni alimentari primari della collettività. Si è, tuttavia, rilevato come il tema della sostenibilità sociale sia stato trattato con un certo ritardo nell'ampio dibattito che invece ha, da tempo investito la materia della sostenibilità in generale; al momento si cerca di recuperare questa lacuna volgendo lo sguardo alle sue connessioni con l'evoluzione dell'ambiente urbano ma anche ai suoi riflessi in agricoltura e, più diffusamente, nelle aree rurali secondo le tre dimensioni che le contraddistinguono: territoriale, pratico-processuale e relazionale<sup>13</sup>.

Nello specifico contesto qui in osservazione, l'accezione di produzione alimentare presa in considerazione non appare generica ma si riferisce, segnatamente, al «cibo» e richiama, dunque, quel complesso di questioni che toccano, come è stato rilevato, l'equità e la giustizia intra-generazionale e intergenerazionale attinenti proprio all'accesso al cibo ed, in generale, alle risorse di base. E' evidente, pertanto, che «fenomeni di sfruttamento sociale, di lesione dei diritti dei lavoratori, scarsa trasparenza nella distribuzione del valore creato [...] sono tutti fattori che rappresentano motivo di preoccupazione individuale e collettiva concorrendo alla riduzione dei beni pubblici

(<sup>7</sup>) Si parla di W. Sachs, noto studioso tedesco dei temi dello sviluppo sostenibile nonché curatore del volume pionieristico, ormai fuori catalogo, pubblicato nel 1992 e tradotto in italiano, W. Sachs, A. Tarozzi (a cura di), *Dizionario dello sviluppo*, EGA-Edizioni Gruppo Abele, 1998; per un ulteriore approfondimento del tema, si rinvia alla nuova prefazione scritta in occasione della terza riedizione dello storico volume edito dalla casa editrice inglese Zed Books: W. Sachs, *L'era dello sviluppo: un necrologio*, in *Gli Asini*, 23 settembre 2020.

(<sup>8</sup>) Sulla distinzione tra sostenibilità e sviluppo sostenibile si sofferma L. Costantino, *La sostenibilità della filiera agroalimentare nell'ottica dell'economia circolare*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 1/2017 (ma accettato per la stampa il 30.3.2019), 7; anche G. Maccioni, *op. cit.*, 6 ss.

(<sup>9</sup>) L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità. Sottoscritta il 25 settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri delle Nazioni Unite, e approvata dall'Assemblea Generale dell'ONU, l'Agenda è costituita da 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile – Sustainable Development Goals, SDGs – inquadrati all'interno di un programma d'azione più vasto costituito da 169 target o traguardi, ad essi associati, da raggiungere in ambito ambientale, economico, sociale e istituzionale entro il 2030.

(<sup>10</sup>) Papa Francesco, *Lettera Enciclica, Laudato Si'. Sulla cura della casa comune*, Città del Vaticano, 2015.

(<sup>11</sup>) W. Sachs, *The Sustainable Development Goals and Laudato si': varieties of Post-Development?*, in *Third World Quarterly*, 2017, 11 ss.

(<sup>12</sup>) Così F. Di Iacovo – G. Brunori – S. Innocenti, *Il cibo come scelta collettiva: le nuove dimensioni del civismo negli alimenti*, S. Sivini – A. Corrado (a cura di), *Cibo locale. Percorsi innovativi nelle pratiche di produzione e consumo alimentare*, Napoli, 2013, 125.

(<sup>13</sup>) F. Di Iacovo, *Social sustainability in agriculture*, Congresso SIDEA, 26-28 Settembre 2013, Lecce.

sociali creati, su scala locale o internazionale, tramite la produzione di cibo»<sup>14</sup>.

Quindi, anche secondo questa visione prospettica, affiora un carattere “etico” della sostenibilità sociale rappresentato dalla centralità del cibo, inteso come bene essenziale per la sopravvivenza dell’uomo, per la cui realizzazione è indispensabile anche il rispetto dei diritti dei lavoratori che operano nella catena agroalimentare. Il venir meno di questo requisito non solo pregiudica la natura sostenibile del cibo ma anche l’insieme dei *public goods* che ne originano, secondo quanto si è già anticipato *supra*.

L’accolgimento di una concezione onnicomprensiva dell’idea di sostenibilità riferita all’agricoltura proviene, proprio in questo periodo particolarmente impegnativo per l’Europa e per il resto del pianeta, da un documento della Commissione<sup>15</sup>, ormai identificato con il titolo sintetico *A Farm to Fork Strategy*, che indica chiaramente come la strategia dal produttore al consumatore vada indirizzata verso un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell’ambiente ed afferma, altresì, esplicitamente che «Le persone prestano un’attenzione sempre maggiore alle questioni ambientali, sanitarie, sociali ed etiche e, ora più che mai, ricercano valore negli alimenti». Tra i nuovi obiettivi mirati a «costruire una filiera alimentare che funziona per i consumatori, i produttori, il clima e l’ambiente» si evidenzia, per quello che qui interessa, «l’accessibilità economica degli alimenti generando nel contempo rendimenti economici *più equi* nella catena di approvvigionamento» in modo da rendere gli alimenti maggiormente sostenibili oltre che più accessibili dal punto di vista economico ma anche al fine di migliorare la

competitività del settore UE dell’approvvigionamento, promuovendo il commercio equo e creando nuove opportunità commerciali.

Inoltre emerge nell’importante documento che i nuovi propositi della UE sono indirizzati a garantire non solo la condizione fondamentale dell’integrità del mercato unico ma anche ad assicurare la salute e la sicurezza sul lavoro. Per tale motivo gli obiettivi ulteriori da perseguire concernono l’attenuazione degli impatti socioeconomici sulla filiera alimentare e la garanzia che i principi chiave sanciti dal pilastro europeo dei diritti sociali siano rispettati, specialmente per quanto riguarda i lavoratori precari, stagionali e non dichiarati. In particolare si afferma che «Le considerazioni sulla protezione sociale e sulle condizioni lavorative e abitative dei lavoratori, come pure sulla tutela della salute e della sicurezza, rivestiranno un ruolo fondamentale nella costruzione di sistemi alimentari equi, solidi e sostenibili».

## 2.- I problemi della filiera agroalimentare durante l’emergenza epidemiologica da Covid-19

Il sistema agroalimentare attualmente operativo sul mercato globale, e che influenza inevitabilmente anche le dinamiche di quello locale, presenta, come è purtroppo noto, delle evidenti distorsioni sia dal punto di vista giuridico che economico e sociale; esso appare concentrato nelle mani di poche e grandi imprese che comprimono e soffocano la libertà contrattuale dei piccoli produttori agricoli anche attraverso lo strumento giuridico-economico dell’integrazione verticale<sup>16</sup> e mediante il controllo a monte e a valle delle sin-

<sup>(14)</sup> F. Di Iacovo – G. Brunori – S. Innocenti, *op. cit.*, 126.

<sup>(15)</sup> Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Una strategia «Dal produttore al consumatore» per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell’ambiente*, Bruxelles, 20 maggio 2020, COM(2020) 381 final.

<sup>(16)</sup> Per alcune considerazioni critiche in argomento si rinvia a L. Paoloni, *Gli accordi interprofessionali in agricoltura*, Padova, 2000, 36 ss. Di recente anche N. Lucifero, *Le pratiche commerciali sleali nel sistema delle relazioni contrattuali tra imprese nella filiera agroalimentare*, Milano, 2017, 45 ss. e S. Masini, «Tracce» di diritto agrario, Bari, 2019, 158 ss. Un’analisi di ampio respiro, che tocca anche la questione in esame in una prospettiva comparatistica, è tra gli ultimi lavori di A. Jannarelli, *Il mercato agro-alimentare europeo*, in *Diritto agroalimentare*, 2020, 336 ss.

gole filiere produttive, ignorando spesso la sostenibilità delle risorse impiegate, gli equilibri socio-ambientali ed il rispetto delle regole sul lavoro<sup>17</sup>. Va peraltro precisato che, come ribadisce da tempo un attento studioso<sup>18</sup>, l'alto numero delle aziende che caratterizza il settore agricolo non consente ad alcuna di esse di incidere significativamente sull'offerta complessiva e sulla determinazione del prezzo. Quindi anche in caso di riduzione del prezzo del bene commercializzato, la produzione di ciascuna impresa non diminuisce anzi può perfino aumentare. Perciò, diversamente da quanto avviene in altri settori produttivi, il singolo agricoltore non è in grado di reagire efficacemente agli andamenti altalenanti dei prezzi e dunque non può aumentare o diminuire i livelli di produzione in funzione del cambiamento della domanda dei beni agricoli, rimanendo in una posizione di dipendenza all'interno della filiera e di *price taker* rispetto agli acquirenti del prodotto. Più specificamente, il settore agricolo, e quello agro-alimentare in particolare, si contraddistingue, altresì, dagli altri comparti produttivi per una serie di peculiarità che si possono così, seppur

concisamente, riassumere: la stagionalità e la flessibilità della domanda; la mobilità territoriale; un sistema produttivo molto frammentato e non integrato; le dinamiche lavorative il più delle volte informali e dunque non controllabili. Purtroppo questa particolare e segmentata articolazione del settore in osservazione induce inevitabilmente all'esposizione a forme di lavoro sommerso che vedono coinvolti, frequentemente, anche lavoratori stranieri irregolari e alla reiterazione di fenomeni, sanzionati dal legislatore e visti con disappunto dall'opinione pubblica, quali il caporalato<sup>19</sup>. Ai fini del ragionamento in corso è, altresì, da rimarcare che una delle maggiori criticità a tutt'oggi irrisolte nella filiera agro-alimentare consiste, segnatamente, nella determinazione del prezzo di vendita del prodotto lungo il processo produttivo<sup>20</sup>. Tale prezzo è influenzato dal costo del personale che è considerato, al contempo, uno "dei costi comprimibili e lo è soprattutto quando il potere contrattuale dell'imprenditore agricolo è basso e ciò avviene in gran parte delle filiere ove è carente la capacità di aggregazione degli agricoltori"<sup>21</sup>.

(<sup>17</sup>) Per ulteriori sintetiche ma puntuali considerazioni sul tema, M. Perrotta, *Il supermarket, il caporale, il contadino: l'agricoltura italiana di questi anni*, in *Lo Straniero*, anno XX, n. 198/199/200, dicembre 2016 / febbraio 2017, pp. 12-17. Un'analisi di più ampio spettro in I. Canfora, *La filiera agroalimentare tra politiche europee e disciplina dei rapporti contrattuali: i riflessi sul lavoro in agricoltura*, in *Giornale dir. lav. rel. ind.*, n. 158, 2018, 2, 261 e I. Canfora, *Le regole del gioco nelle filiere agroalimentari e i riflessi sulla tutela del lavoro*, in *Agriregionieuropa*, anno 14, n. 55, dicembre 2018. Approfondimenti più specifici in A. Viscomi, *Lavoro e legalità: «settori a rischio» o «rischio di settore»? Brevi note sulle strategie di contrasto al lavoro illegale (e non solo) nella recente legislazione*, in *Riv. giur. lav.*, 2015, 3, 1, 606 ss.

(<sup>18</sup>) Per ulteriori approfondimenti sul punto, A. Jannarelli, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, 2<sup>a</sup> ed., Bari, 2018, in particolare pag. 166 e ss.

(<sup>19</sup>) Come è noto, il caporalato si riferisce ad un sistema illecito di intermediazione e di sfruttamento del lavoro da parte di intermediari illegali (caporali) che arruolano la manodopera. Con Legge 29 ottobre 2016, n.199, *Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo*, in particolare attraverso l'art. 603 bis c.p., il legislatore ha tentato di garantire una maggiore efficacia di contrasto al fenomeno dello sfruttamento lavorativo in agricoltura e di armonizzare le diverse norme esistenti in materia.

(<sup>20</sup>) Sulla questione si rinvia ai numerosi studi sul tema svolti da I. Canfora, già citati *supra*. Da ultimo, in modo più specifico ai temi qui in esame, I. Canfora, *Raggiungere un equilibrio nella filiera agroalimentare. Strumenti di governo del mercato e regole contrattuali*, <http://romatrepress.uniroma3.it/wp-content/uploads/2020/06/11.ibri-canf.pdf>. Un'interessante indagine empirica, di taglio economico, punta ad analizzare il rapporto esistente tra prezzo del prodotto e salario in un contesto di articolate e complesse relazioni agroindustriali, partendo dalla considerazione che «la profonda trasformazione dei rapporti tra l'impresa agricola e le restanti componenti del sistema agroindustriale abbia accentuato l'importanza dell'imprenditorialità, esaltando la focalizzazione sui rapporti lungo la filiera, ma riducendo l'attenzione nei confronti dei rapporti tra i fattori della produzione» (N. Gastaldin, G. Martino, L. Turchetti, *Ipotesi per la determinazione di un salario equo per i lavoratori agricoli*, in Aa.Vv., Osservatorio Placido Rizzotto Flai-Cgil, *Agromafie e caporalato*, Quinto Rapporto, Roma, 2020, 161 ss.). Per riflessioni di carattere più generale si richiama A. Jannarelli, *Prezzi dei prodotti agricoli nei rapporti di filiera e rispetto dei costi medi di produzione tra illusioni ottiche ed effettiva regolazione del mercato: cronache amare dal Bel Paese*, in *Riv. Dir. Agr.*, 2019, 559.

(<sup>21</sup>) F. Ciconte, *Una legge importante ma non sufficiente*, in F. Di Marzio (a cura di), *Agricoltura senza caporalato*, con Prefazione di G.C. Caselli, Roma, 2017, 30.

Durante il confinamento delle persone e delle merci, richiesto per il contenimento della diffusione del Coronavirus, le diverse criticità presenti nello svolgimento della catena produttiva alimentare sono emerse con particolare visibilità agli occhi di una platea ampia di consumatori che si è trovata a focalizzare l'attenzione proprio sull'insostenibilità delle filiere agroalimentari e delle condizioni economiche dei produttori posti a monte del processo produttivo. Al contempo, tale specifica contingenza ha consentito di disvelare una realtà socio-economica, per molti inedita, che caratterizza partitamente la filiera agro-alimentare e che riguarda, appunto, il lavoro bracciantile ma anche la "piaga" del caporalato. Il caporalato, nelle sue molteplici espressioni, appariva finalmente regolamentato dal legislatore e, secondo alcuni, in via definitiva dal punto di vista giuridico<sup>22</sup>, dopo lunghe stagioni di rimostranze da parte delle organizzazioni rappresentative degli interessi dei braccianti – che non sempre ricomprendono, però, tutte le categorie di lavoratori agricoli più vulnerabili (ad. es. i contadini) – ma anche di impegni espressi (e non sempre mantenuti) dalle forze di governo che si sono succedute negli ultimi anni<sup>23</sup> per la risoluzione di una questione ad alto impatto sociale.

In realtà la situazione di emergenza decretata per

ridurre gli effetti nefasti del Covid-19 ha reso evidente che non solo il caporalato non era stato sconfitto ma, soprattutto, le condizioni dei rapporti di lavoro e quelle igienico-sanitarie in cui versavano le manovalanze (italiane e straniere) impegnate nella raccolta dei prodotti agricoli continuavano a non essere conformi alle più elementari regole, anche quelle della mera convivenza civile. Un popolo di «invisibili», secondo le parole della ministra Bellanova, anche lei ex bracciante, che consentiva il funzionamento della filiera agroalimentare ma senza la tutela dei diritti fondamentali, quali quelli appunto della salute e del lavoro<sup>24</sup>. La filiera agroalimentare italiana, esaltata nelle sue massime espressioni attraverso i prodotti tipici e di qualità commercializzati in tutto il mondo, e dal primato internazionale del *Made in Italy*, appariva a sua volta «contagiata» a monte da un virus potente ma, potenzialmente, debellabile: quello della (duplice) discriminazione sociale operata nei confronti dei lavoratori più vulnerabili ma indispensabili per la produzione di alimenti.

In piena pandemia sono, così, riaffiorati i temi del conflitto storico-sociale che dai tempi di Di Vittorio, transitando per le immagini più poetiche ma non meno drammatiche di Rocco Scotellaro hanno, periodicamente, segnato il mondo agricolo ed in particolare quello contadino. Si tratta di un

(<sup>22</sup>) D. Mancini, *I «Decreti Salvini». I lavoratori agricoli stranieri diventano più vulnerabili*, in *Agromafie e caporalato*, cit., 43, tuttavia sottolinea come il caporalato «sia soltanto una concausa o spesso solo una conseguenza delle politiche miopi in tema di migrazioni, regolazione del mercato del lavoro, accesso ai diritti delle fasce deboli, contrasto alle organizzazioni criminali»; dello stesso avviso L. Palmisano, *Appunti per una sociologia dello sfruttamento in agricoltura*, in *Agromafie e caporalato*, cit., 24 che individua nella "disorganizzazione aziendale" (gestione familiare e familistica; forte dipendenza dalla domanda estera e dalla GDO; forte dipendenza dall'agroindustria; scarsa conoscenza dei canali di accesso ai mercati) una concausa del radicamento del caporalato. In realtà i fattori citati appaiono come dei segnali indicatori di una distorsione evidente della filiera agroalimentare.

(<sup>23</sup>) Oltre al recente volume di autori vari sul tema, F. Di Marzio (a cura di), *Agricoltura senza caporalato*, cit., si richiamano numerosi contributi a carattere interdisciplinare V. Leccese – D. Schiuma, *Strumenti legislativi di contrasto al lavoro sommerso, allo sfruttamento e al caporalato in agricoltura*, in *Agriregionieuropa*, anno 14, 55, dicembre 2018; W. Chiaromonte, «Cercavamo braccia, sono arrivati uomini». *Il lavoro dei migranti in agricoltura fra sfruttamento e istanze di tutela*, in *Dir. lavoro e rel. ind.*, 2018, 2, 321 ss; F. Ciconte - S. Liberti (a cura di), *Terzo Rapporto della Campagna #FilieraSporca, Spolpati. La crisi dell'industria del pomodoro tra sfruttamento e insostenibilità*, 2016; A. Leogrande, *Uomini e caporali. Viaggio tra i nuovi schiavi nelle campagne del Sud*, Milano, 2008; Osservatorio Placido Rizzotto Flai-Cgil, *Agromafie e caporalato*, Quinto Rapporto, Roma, 2020; D. Perrotta, *Vecchi e nuovi mediatori. Storia, geografia ed etnografia del caporalato in agricoltura*, in *Meridiana*, 79, PATERNALISMO, 2014, 193; S. Fiore, *(Dignità degli) Uomini e (punizione dei) Caporali. Il nuovo delitto di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro*, in *Aa. Vv., Scritti in onore di Alfonso Stile*, Napoli, 2014, 881. Da ultimo A. Merlo, *Il contrasto allo sfruttamento del lavoro e al «caporalato» dai braccianti ai rider. La fattispecie dell'art. 603 bis c.p. e il ruolo del diritto penale*, Torino, 2020.

(<sup>24</sup>) Tali aspetti della filiera agroalimentare italiana sono stati rimarcati in più parti, seppur poco prima dell'arrivo dell'ondata pandemica in Italia, nella «Dichiarazione della Sig.ra Hilal Elver, Relatrice Speciale delle Nazioni Unite sul diritto al cibo, sulla sua visita in Italia, 20-31 gennaio 2020», in [https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25512&LangID=E#\\_ftn50](https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25512&LangID=E#_ftn50).

conflitto che coinvolge le persone più vicine alla terra, ovvero coloro che da tale risorsa naturale traggono il sostentamento per la loro sopravvivenza e la dignità di un lavoro. E si tratta di una condizione che è stata oggetto di una specifica Dichiarazione universale, giunta nonostante la preesistenza, a livello planetario, di numerose Carte internazionali già poste a tutela dei soggetti più deboli che popolano ogni angolo del mondo.

La Dichiarazione ONU sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali<sup>25</sup> si contraddistingue, per quanto appena detto, nel panorama delle analoghe Carte internazionali, proprio per aver assegnato, per la prima volta, una centralità sul piano giuridico e a livello globale alla figura del «contadino», sovente collocata nell'alveo di una concezione ancestrale, medievale, fuori dal tempo che simboleggia, peraltro, anche la subordinazione sociale e politica che spesso vive questo soggetto in molte parti del mondo<sup>26</sup>.

La Carta si rivolge dunque ai contadini (*peasant*, nella versione inglese, e dunque non *farmer*) ma anche a chi, per ragioni diverse, dipende per la sua sussistenza dalla terra ed ha un rapporto diretto e speciale con essa ovvero coloro che svolgono un'agricoltura artigianale o su piccola scala, coltivando piante, allevando bestiame, dedicandosi alla pastorizia, svolgendo l'attività di pesca, di silvicoltura, di caccia, di raccolta dei frutti della natura o attività artigianali e di altro genere nelle aree rurali. In questo contesto di riferimento rientrano a pieno titolo, oltre ai popoli indigeni, le comunità locali stanziali che lavorano la terra, i transumanti, i nomadi e i seminomadi, coloro che non possiedono la terra per svolgere l'attività agri-

cola, ma anche i lavoratori stipendiati, i lavoratori migranti, indipendentemente dal loro status giuridico, e gli stagionali che lavorano nelle piantagioni, nelle aziende agricole, nelle foreste e nelle aziende dedite all'acquacoltura nonché nelle imprese agroindustriali. Si tratta, cioè, di categorie di soggetti che consentono l'effettivo articolarsi delle filiere agroalimentari ed in particolare delle filiere corte, considerate le più sostenibili dal punto di vista ambientale ma che non sempre lo sono sotto quello sociale<sup>27</sup>.

Come è stato di recente ribadito anche da uno studio europeo sul tema<sup>28</sup>, le imprese agricole di piccole dimensioni svolgono infatti nelle aree rurali (multi) funzioni rilevanti sotto il profilo ambientale e sociale, producendo e commercializzando prodotti di qualità pur all'esterno dei circuiti dei mercati tradizionali. Tuttavia essi operano in contesti molto dinamici ma non vantaggiosi economicamente, anche in considerazione del fatto che l'attuale sistema di finanziamenti predisposti all'interno della PAC è diretto a sostenere, prevalentemente, le grandi imprese. Ciò determina per le piccole imprese, ma in realtà anche per le grandi aziende beneficiarie dei sostegni comunitari - seppure per ragioni evidentemente di natura diversa - la necessità di comprimere alcuni dei costi di produzione del prodotto alimentare e di contenere, dunque, il prezzo di vendita del prodotto al fine di consentire l'accesso al cibo alla più ampia fascia di consumatori: il fattore sul quale si può più agevolmente intervenire è senz'altro il lavoro.

Tuttavia emerge un dato allarmante, secondo quanto, con la consueta chiarezza, denunciato dal Relatore speciale Onu sulla povertà estrema

(<sup>25</sup>) La Dichiarazione è stata approvata con 121 voti a favore, 8 contrari e 54 astensioni. Più specificamente si tratta di: United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas, UN Doc. A/RES/73/165, 17 dicembre 2018, in [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/73/165](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/165)

(<sup>26</sup>) Si segnalano, tra gli altri, due importanti studi sulla figura ed i problemi del «contadino» moderno: J.D. Van Der Ploeg, *I nuovi contadini. Le campagne e le risposte della globalizzazione*, Roma, 2009 (ed. ital.) e A. A. Desmarais, *La Via Campesina. La globalizzazione e il potere dei contadini*, Milano, 2009 (ed. ital.)

(<sup>27</sup>) Per alcune riflessioni su questo importante documento si rinvia a L. Paoloni, S. Vezzani, *La Dichiarazione ONU sui diritti dei contadini e delle altre persone che lavorano nelle aree rurali: prime riflessioni*, in *Federalismi.it*, Focus Human Rights, n. 1/2019, 1 ss.; L. Paoloni, A. Vespaziani, «Ogni solco ha un nome». *Contadini e soggettività giuridica: spunti a partire dall'opera di Rocco Scotellaro*, in *Annali del Dipartimento Giuridico*, Università degli Studi del Molise, Studi in onore di V. Petrucci, 20/2019, Napoli, 301 ss.

(<sup>28</sup>) Sapea, *A Sustainable Food System for The European Union*, Berlino, 2020, 140, pdf.

e i diritti umani<sup>29</sup>, e cioè che «Il budget della Pac ammonta a 68 miliardi di euro: una somma di denaro decisamente significativa. Ma non per questo dovrebbe essere utilizzata per distribuire sussidi a datori di lavoro che non rispettano i diritti della manodopera agricola. Eppure, i sussidi vanno alle aziende più grandi, che per definizione hanno maggiormente bisogno di reclutare lavoratori stagionali, spesso a costi molto bassi».

Durante il *lockdown* gran parte delle attività essenziali per l'articolazione delle filiere agroalimentari, e per i cittadini confinati nelle loro abitazioni che grazie alle piccole aziende agricole spesso collocate nelle aree periurbane sono riusciti ad approvvigionarsi dei prodotti alimentari, sono sovente avvenute senza il rispetto dei diritti dei braccianti, quali lavoratori della terra, ma perfino senza il rispetto della loro salute, in quanto costretti ad operare in assenza dei dispositivi di sicurezza previsti dai decreti governativi per tutti i cittadini<sup>30</sup>.

Una situazione che è divenuta esplosiva, marcata da uno sciopero singolare<sup>31</sup>, quello dei lavoratori non regolari e, di fatto, non esistenti per la legge italiana, che ha accompagnato il varo, nel decreto

«Rilancio»<sup>32</sup>, di una mega-norma contenente una serie di disposizioni mirate alla regolarizzazione (anche) dei lavoratori della terra.

Tuttavia il circoscritto ambito applicativo della disposizione, limitato a soli tre settori dell'economia e del lavoro, la natura prevalentemente economica della disposizione e l'esclusione, dal novero dei soggetti ammessi a far domanda di regolarizzazione, degli "invisibili", che normalmente incappano nei circuiti del lavoro sfruttato e del caporalato, sono solo alcune delle principali questioni che gettano ombre sull'art. 103 e inducono a nutrire fondati dubbi circa la sua concreta applicazione. Un intervento del legislatore, in sostanza, da subito ritenuto poco adeguato alle effettive esigenze dei braccianti agricoli impegnati nei giorni della quarantena nella raccolta dei prodotti di maggiore pregio della stagione agro-alimentare del nostro paese e che dunque non è risultato realmente fondato sulle radici della sostenibilità etica, come ci si sarebbe aspettati.

Una situazione di sfruttamento dei lavoratori stagionali impiegati nel settore agricolo appare diffusa, purtroppo, anche negli altri paesi europei. Come denuncia l'EFFAT<sup>33</sup>, circa quattro milioni di

<sup>(29)</sup> Oliver de Schutter, intervento a Slow Food, <https://www.slowfood.it/verso-la-nuova-pac-come-rendere-il-sistema-di-produzione-alimentare-europeo-piu-sostenibile-dal-punto-di-vista-ambientale-e-sociale/>, 8 settembre 2020.

<sup>(30)</sup> La realtà quotidiana ha mostrato un sistema di irregolarità in cui i dispositivi sanitari sono inesistenti, le paghe sono da fame e gli orari di lavoro interminabili. La situazione in cui versano i lavoratori agricoli si è inasprita maggiormente durante l'epidemia. L'assenza di dispositivi conosciuti per evitare la diffusione del contagio, quali guanti e mascherine, gli orari di lavoro prolungati e l'assenza di regole relative al distanziamento sociale, sono le condizioni di disagio che si sono andate ad aggiungere a quelle già esistenti quali i bassissimi salari, le condizioni malsane degli alloggi nei quali i braccianti sono costretti a vivere, i maltrattamenti inflitti. Un episodio di particolare violenza risale al 22 marzo 2020 quando, nell'agro pontino, un giovane indiano è stato pestato e buttato in un canale di scolo nella zona di Terracina. Per quel pestaggio sono attualmente indagati i titolari dell'azienda in cui la vittima prestava il suo lavoro. Sul caso riportato si veda l'articolo di C. Pistilli, *Latina, licenzia e pesta bracciante che chiede mascherine e protezioni: arrestato imprenditore agricolo*, in *la Repubblica*, 18 maggio 2020; [https://roma.repubblica.it/cronaca/2020/05/18/news/latina\\_licenzia\\_e\\_pesto\\_bracciante\\_che\\_chiede\\_mascherine\\_e\\_protezioni\\_arrestato\\_imprenditore\\_agricolo-257006807/](https://roma.repubblica.it/cronaca/2020/05/18/news/latina_licenzia_e_pesto_bracciante_che_chiede_mascherine_e_protezioni_arrestato_imprenditore_agricolo-257006807/). Come è stato rilevato, il volto giurisprudenziale del reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro non appare ancora definito. Tuttavia un recente intervento della Corte di Cassazione, sez. IV penale, sent. 16 settembre 2020 – 6 ottobre 2020, n. 27582 (in *Foro news* 15-10-2020), ha preso in considerazione proprio la degradazione delle condizioni lavorative dei dipendenti di una cooperativa agricola piuttosto che gli aspetti economici e di sfruttamento lavorativo che, normalmente, vengono richiamati in materia di irregolarità delle condizioni di lavoro e caporalato. Sul tema della intermediazione illecita e dell'individuazione degli indici di sfruttamento tra le pronunce più recenti: Cass., sez. V, 20 aprile 2018, n. 17939; Cass., sez. IV, 28 ottobre 2019, n. 43683; Cass., sez. IV, 29 novembre 2019, n. 48659, mentre Cass. sez. 4, 7 aprile 2020, n. 11547 ha affermato che la mera condizione di irregolarità amministrativa del cittadino extracomunitario accompagnata da situazione di bisogno non bastano per configurare il reato di caporalato essendo necessari un «eclatante pregiudizio» ed una «rilevante soggezione» del lavoratore.

<sup>(31)</sup> Lo sciopero, si è svolto durante la pandemia, il 21 maggio 2020, sotto lo slogan #nonsonoinvisibile.

<sup>(32)</sup> D.l. n. 34 del 19 maggio 2020, *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*. Si fa riferimento all'art.103, concernente l'emersione dei rapporti di lavoro in taluni comparti caratterizzati notoriamente da fenomeni di lavoro sommerso.

<sup>(33)</sup> L'EFFAT è l'acronimo di European Federation of Food, Agriculture and Tourism Unions.

lavoratori agricoli operano infatti senza documenti, in condizioni di lavoro deprecabili: vivono spesso in container o segregati in rifugi costruiti in baraccopoli sovraffollate senza acqua corrente, elettricità e servizi igienico-sanitari adeguati dove, evidentemente, il distanziamento sociale “non è un’aspettativa realistica”<sup>34</sup>.

D’altro canto non può non rimarcarsi che l’agricoltura italiana, nel suo complesso, ha rappresentato un baluardo all’emergenza alimentare, che avrebbe potuto affiancare tragicamente quella economica e sociale durante il *lockdown*. Come si è già evidenziato le filiere agroalimentari hanno comunque operato durante la quarantena e ciò ha determinato, a posteriori, un salto qualitativo nella percezione della loro importanza economica tanto che l’89,2% degli italiani è convinto che dopo il Covid-19 il settore agricolo sarà strategico per la crescita dell’economia mentre l’87,9% lo ritiene il motore per la creazione di nuovi posti di lavoro<sup>35</sup>. Grazie, dunque, al ruolo svolto dalla filiera agroalimentare, ed in particolare dalle imprese operanti nelle filiere corte, nella fase di confinamento degli italiani si è ribadito un valore anche sociale all’agricoltura che è riuscita a garantire, attraverso le sue numerose articolazioni, l’approvvigionamento delle persone recluse in casa<sup>36</sup>. Naturalmente ciò è avvenuto anche affrontando rischi sanitari per i lavoratori e gli operatori, in generale, coinvolti che si sono affiancati ai rischi derivanti dalle condizioni di lavoro non sempre

conformi agli standard salariali e non ovunque rispettosi della dignità delle persone, come si è appena visto.

### 3.- Lavoro e sostenibilità nella filiera agroalimentare

Come è stato già ben descritto alcuni anni orsono<sup>37</sup>, la rapida espansione della base globale dei consumatori comporterà in Europa un incremento considerevole della domanda di manodopera a basso costo ed un conseguente aumento dello sfruttamento della manodopera stessa nei settori economici tradizionalmente colpiti da tale fenomeno, come l’ospitalità, l’edilizia o le pulizie. Ma, si avverte, che potrebbero anche essere interessati settori tipicamente non associati a questo fenomeno criminoso. In particolare il documento non menziona esplicitamente le filiere agroalimentari ma è evidente che esse sempre più rappresentano un ambito, neanche troppo circoscritto, ove lo sfruttamento dei lavoratori è un dato purtroppo caratterizzante le dinamiche operative che ne consentono il funzionamento.

Risulta dunque necessario prospettare delle soluzioni che non siano soltanto di natura repressiva o sanzionatoria ed affidate esclusivamente ai precetti normativi.

Il documento dell’European Union Agency for Fundamental Rights<sup>38</sup>, in ossequio ai principi

<sup>(34)</sup> Così K. Bragason, *I lavoratori dell’agroalimentare duramente colpiti dal Covid-19*, in Aa.Vv., *Agromafie e caporalato*, cit., 16. K. Bragason è il Segretario Generale dell’EFFAT.

<sup>(35)</sup> OSSERVATORIO DEL MONDO AGRICOLO ENPAIA-CENSIS, *Il valore dell’agricoltura per l’economia e la società italiana post Covid-19*, Report Finale, Roma, 15 luglio 2020, 5.

<sup>(36)</sup> Sul punto si vedano anche le considerazioni svolte dal Segretario generale nelle Conclusioni del Consiglio Europeo, *Council Conclusions on the Farm to Fork Strategy - Council Conclusions (19 October 2020)*, in Council of the European Union, Brussels, 19 October 2020, 12099/20: « Agrees with the Commission that the COVID-19 pandemic highlights the vital role of the single market supply chains and the importance of robust and resilient food systems, while noting the complexity of food supply chains. Furthermore, Agrees that European citizens’ access to a sufficient and varied supply of high-quality, nutritious, safe and sustainably produced food at reasonable prices must constantly be ensured in order to achieve food security and nutrition. A common European response to crises affecting food systems is needed to mitigate their socio-economic impact in the EU, to ensure food security, nutrition and safety, and to safeguard public health. Emphasises that there is a need to move towards a smart integration of global, regional and local food systems including shorter supply chains, in such a way that these strengthen one another and increase food security, in accordance with the principles of the single market».

<sup>(37)</sup> Europol, *Exploring tomorrow’s organised crime*, l’Aia, 2015, 26.

<sup>(38)</sup> [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2016-severe-labour-exploitation-summary\\_it.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2016-severe-labour-exploitation-summary_it.pdf).

enunciati dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (UE), seleziona in essa una serie di situazioni giuridiche di particolare importanza per i lavoratori che si spostano all'interno dell'UE o che vi fanno ingresso (segnatamente gli artt. 1, 5, 15, 21, 29, 30, 31, 32, 38, 47) e suggerisce alcuni interventi qualificanti: rafforzare il quadro giuridico mirato a proteggere i diritti dei lavoratori a condizioni di lavoro eque e giuste; migliorare i sistemi di monitoraggio, delle ispezioni sul luogo di lavoro e delle indagini; incoraggiare le vittime a denunciare gli abusi; rafforzare la cooperazione transfrontaliera nei settori ove più grave è lo sfruttamento dell'attività lavorativa; creare un clima di tolleranza zero nei riguardi delle varie forme di sfruttamento; migliorare la prevenzione anche mediante sistemi di norme vincolanti e certificazioni affidabili. Quest'ultima misura proposta ben si inquadra nella cornice delle questioni che toccano le filiere agroalimentari, come si vedrà infra, ma aiuta anche a rafforzare l'idea della rilevanza della loro sostenibilità etica, secondo quanto le recenti vicende dell'emergenza epidemiologica hanno evidenziato, a volte con toni perfino drammatici<sup>39</sup>, anche in previsione di quello che è stato annunciato ovvero una situazione di crisi senza precedenti a causa del Covid-19 che potrebbe portare ad un grande shock economico multi sfaccettato la cui durata è prevista fino alla meta del 2021<sup>40</sup>.

Affiora in sostanza, a livello locale ma anche globale, un'esigenza generale di sostenibilità della filiera agroalimentare, una sostenibilità che si vuole misurabile e certificata durante il processo

produttivo affinché essa determini un'equa distribuzione del valore lungo tutta la catena ed una graduale eliminazione dei costi sociali connessi alle condizioni di sfruttamento della manodopera utilizzata<sup>41</sup>. In tale prospettiva la sostenibilità non deve (più) essere considerata un costo per le aziende ma, secondo gli orientamenti recenti, un valore aggiunto del prodotto; essa, peraltro, non deve riguardare soltanto i fattori ambientale ed economico ma deve includere pure quelli sociale e lavorativo come si è cercato di spiegare.

L'impronta della sostenibilità sulla filiera agroalimentare, nella prospettiva qui riportata, oggi è anche presente nel *Green Deal* europeo, in particolare nel documento della Commissione europea di maggio 2020<sup>42</sup>, noto come *A Farm to Fork Strategy*, di cui si è fatta menzione *supra*. Come è infatti stato prontamente osservato, in un primo commento alla Comunicazione, «i metodi di produzione agricola saranno chiamati a ridurre l'agrochimica, i fertilizzanti, gli antibiotici, ad aumentare la sostanza organica per catturare CO<sub>2</sub> nel suolo (*carbon farming*), con più agricoltura biologica, più innovazioni tecnologiche e digitali, più biogas per l'economia circolare, più fotovoltaico nei fabbricati, più equità nella distribuzione del valore nella filiera, più rispetto del lavoro, più alimenti sani»<sup>43</sup>. Tuttavia si è già avvertito che sebbene «la strategia F2F proponga una visione del cambiamento che pone grandi speranze nelle aziende e nei consumatori come motori del cambiamento» ignori, però, il ruolo specifico degli agricoltori, dei lavoratori del settore alimentare ma anche dei cittadini e dei movimenti sociali come

<sup>(39)</sup> ASSOCIAZIONE RURALE ITALIANA, *Covid 19. L'economia contadina e l'impatto che verrà. Cosa fare per tutelare l'agricoltura contadina nel post-emergenza*, 5 maggio 2020, <https://www.croceviaterra.it/comunicato-stampa/covid-19-leconomia-contadina-e-limpatto-che-verra/>.

<sup>(40)</sup> EC (2020), *Short-term outlook for EU agricultural markets in 2020*, European Commission, DG Agriculture and Rural Development, Brussels..

<sup>(41)</sup> Anche la FAO, nel suo consueto *Report* su agricoltura e cibo, FAO, *The future of food and agriculture - Alternative pathways to 2050*, Rome, 2018, 149, <http://www.fao.org/3/I8429EN/I8429en.pdf>, evidenzia come: «Mobbing Towers sustainability may help increase farm profitability and/or agricultural employment. Sustainable agricultural practices can raise farm profitability and/or labour opportunities in agricultural sectors. This would contribute to a more equitable distribution of income, which may in turn be critical to improve food security and nutrition».

<sup>(42)</sup> Comunicazione della Commissione, *Una strategia «Dal produttore al consumatore»*, cit., 2.

<sup>(43)</sup> A. Frascarelli, *La rivoluzione verde che può favorire l'agricoltura italiana*, in *L'Informatore agrario*, 2020, 21, 5.

agenti cruciali del cambiamento del sistema alimentare<sup>44</sup>, di talché l'affermazione dei principi della sostenibilità etica, senza il coinvolgimento dei diversi e più vulnerabili protagonisti del processo produttivo, stenta a realizzarsi effettivamente.

Al momento esistono, tuttavia, degli strumenti internazionali di *soft law* diretti a promuovere, presso le imprese agroalimentari, l'adozione di *standard* e codici di condotta che pongano attenzione a: diritti umani, diritti dei lavoratori, sicurezza alimentare, salute, accesso alla terra e alle risorse naturali, benessere degli animali, etc. Tra le linee guida più accreditate, e conformate ai criteri appena enunciati, vanno senz'altro menzionate le OECD-FAO *Guidance for Responsible Agricultural Supply Chains*, che si rivolgono a tutte le varie tipologie di catene agroalimentari operanti nel mondo<sup>45</sup>.

Tali linee guida e raccomandazioni proposte dalla FAO potrebbero, dunque, essere tradotte in specifici label che compaiono sul prodotto finale per attestare l'avvenuto svolgimento dell'attività realizzata lungo tutta la filiera e rispettosa dei criteri suggeriti dallo strumento di *soft law*, secondo appunto parametri di sostenibilità condivisi a livello internazionale.

Modelli virtuosi di certificazione privata, alcuni in via di affermazione altri già sperimentati, che genericamente si muovono nella direzione del riconoscimento del rispetto dei criteri etici, riferiti all'osservanza delle regole sul lavoro e considerati come valore aggiunto del prodotto finale, sono già presenti sia a livello locale che mondiale. Piuttosto diffusa è la certificazione internazionale SA8000 che si rivolge, partitamente, ai lavoratori, anche del settore agroalimentare, perché costituisce una garanzia al riconoscimento ed al rispetto dei loro diritti; ai consumatori, perché al momento

dell'acquisto possano scegliere, conoscendo i comportamenti sociali delle aziende che finanziano, acquistandone i prodotti; alle imprese, perché possano ottenere un vantaggio competitivo basato non più su fattori come il basso costo della mano d'opera od altre forme di sfruttamento, ma sull'immagine derivante dalle garanzie fornite circa l'eticità del proprio ciclo produttivo.

Un modello più specifico e recente di certificazione etica privata riguarda l'introduzione del Marchio di qualità «*lamme*», certificato con un bollino «etico» dall'Associazione internazionale anticaporalato NoCap, che dovrà comparire in alcuni supermercati del Mezzogiorno, come A&O, Dok, Famila, Iperfamila e Sole365, applicato a cinque tipologie di conserve di pomodoro biologico, frutta e verdura fresche. Il Gruppo Megamark (*leader* del sud Italia nella distribuzione organizzata grazie a oltre 400 supermercati diretti e affiliati) ha deciso di investire in questo progetto che ha lo scopo di portare nella grande distribuzione prodotti realizzati seguendo tutti gli *standard* etici e di rispetto delle leggi sul lavoro, ma anche di tutela ambientale e della salute delle persone, cercando di mantenere un prezzo di vendita che non renda i prodotti «fuori mercato»<sup>46</sup>. Anche la Rete Perlaterra, che ingloba imprese agricole che promuovono pratiche agroecologiche di lavoro della terra, ha sostenuto il progetto.

Si tratta del primo sistema italiano di tracciabilità della filiera agroalimentare, con certificazione di eticità, riconosciuto dalla grande distribuzione che tutela sia i lavoratori che i produttori agricoli coinvolgendo, al momento, circa trenta aziende produttrici.

Anche nel settore vitivinicolo, notoriamente sensibile alle tematiche di tutela del territorio e di rispetto delle buone pratiche, stanno prendendo piede diversificati modelli di certificazione concer-

<sup>(44)</sup> Risposta collettiva degli studiosi della Sovranità alimentare alla Strategia Farm to Fork, 5 giugno 2020, in <https://www.croceviaterra.it/europa/unanalisi-sulla-strategia-farm-to-fork-rivolta-alla-commissione-europea/>.

<sup>(45)</sup> In argomento, D. Branchini, *The National Contact Points for the OECD Guidelines for Multinational Enterprises: A global «network» for a responsible agri-food supply chain*, in *Economia agro-alimentare*, 2019, vol. 21, 2, 523.

<sup>(46)</sup> G. Rosini, *Caporalato, NoCap lancia la prima filiera etica per assumere le vittime con contratti regolari: «Grande distribuzione nel rispetto della legge»*, in *il Fatto Quotidiano*, 23 settembre 2019, [www.ilfattoquotidiano.it](http://www.ilfattoquotidiano.it).

nenti i disciplinari di sostenibilità adottati dalle imprese, in una prospettiva che mira a coniugare il profilo ambientale con quello economico-sociale pur non privilegiando in modo esclusivo quello riferito al lavoro ma attribuendo ad esso un rilievo specifico<sup>47</sup>.

Proviene, invece, dagli Stati Uniti l'*Agricultural Justice Projects* o *AJP*<sup>48</sup> che certifica il rispetto dei diritti dei lavoratori americani nella filiera agroalimentare attraverso un *label* che introduce *standards* di equità. Tale certificazione viene attribuita quando si verifica il rispetto di diritti elementari, ovvero orari di lavoro accettabili, malattia e maternità/paternità retribuite almeno in parte, il diritto a lavorare senza rischiare di compromettere la salute per l'esposizione professionale a sostanze tossiche, il sostegno per la disoccupazione (per esempio per gli incarichi stagionali) ed altre istanze elementari, ma non scontate per chi lavora nei campi.

L'obiettivo generale è quello di creare un'etichetta che includa tre elementi principali: relazioni (dall'agricoltore all'acquirente al lavoratore agricolo ai bambini cresciuti nelle fattorie), protezione ambientale, conflitti di lavoro e risoluzione dei conflitti, secondo lo slogan «Relazioni sane e ambiente salubre rendono il cibo salutare».

La prima azienda americana ha ricevuto il marchio nel 2014, e da allora ce ne sono state altre sei, tutte di notevoli dimensioni che hanno aderito al progetto. Nel frattempo, i promotori del *label* stanno cercando di diffondere la certificazione

ancora sconosciuta alla stragrande maggioranza degli americani. L'intento è di aumentare la consapevolezza dell'opinione pubblica sulla necessità di migliorare la situazione dei lavoratori, in considerazione delle condizioni miserabili in cui vivono molte persone, di vari tipi di *racket*, di migliaia di immigrati clandestini privi di qualunque diritto che lavorano nei campi o in ristoranti.

Del resto, si deve amaramente constatare che la perdurante mancanza di rispetto per il lavoro manuale effettivo nei campi e lungo la *food chain* rende sempre più difficile invogliare le generazioni future verso il mondo agricolo, negli Stati Uniti come del resto in Italia, anche se alcuni segnali di cambiamento si stanno registrando<sup>49</sup>.

Tra gli strumenti più recenti, avviati con l'intento di ridimensionare l'utilizzo del lavoro irregolare in agricoltura e, in particolare, nella filiera agroalimentare, con modalità diverse e/o aggiuntive rispetto a quelle previste dalla già menzionata legge sul caporalato, si annovera il Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022<sup>50</sup>; il Piano, articolato in nove azioni prioritarie, non risulta ancora testato nella sua efficacia per cui se ne tracciano i soli tratti distintivi che appaiono maggiormente in linea con i temi qui trattati pur se, in questa prima fase, con un approccio alquanto generico. In questo programma governativo si prevede che venga disposto il potenziamento della Rete del lavoro agricolo di qualità<sup>51</sup> ma, segnatamente, anche l'introduzione di misure relative alla trac-

<sup>(47)</sup> Si fa riferimento al progetto VIVA (Valutazione dell'impatto della vitivinicoltura sull'ambiente) e ad Equalitas s.r.l.: sulle due esperienze in atto nel nostro paese si sofferma E. Cristiani, *Dal cibo biologico al vino sostenibile?*, in *Dir. agroalim.*, 2019, 428 ss.

<sup>(48)</sup> <https://www.agriculturaljusticeproject.org/en/>. Il sito illustra le finalità della certificazione ed i contenuti.

<sup>(49)</sup> Altri casi, nazionali ed esteri, vengono riportati nel documento redatto da OXFAM ITALIA - OPEN SOCIETY EUROPEAN POLICY INSTITUTE, *Do we need an Eu Ethical Food Label?*, Open Society Foundations, 2020, 15 ss.

<sup>(50)</sup> Il Piano è stato approvato dal Tavolo Caporalato, nella riunione del 20 febbraio 2020. Il Tavolo è stato istituito con il d.l. 23 ottobre 2018, n. 119, come convertito, con modificazioni, dalla legge n. 136 del 17 dicembre 2018. Le modalità organizzative e operative sono descritte nel decreto interministeriale del 4 luglio 2019. Come si legge nell'annuncio dato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali «Il Piano è il frutto di oltre un anno di lavori ed è il risultato del confronto tra tutti i membri e partecipanti alle riunioni del Tavolo Caporalato e dei Gruppi: istituzioni (a livello nazionale e locale), rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro del settore agricolo e alimentare, principali associazioni del Terzo settore», [https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/Tavolo-caporalato/Pagine/Piano-triennale-2020-2022.aspx#:~:text=Il%20Piano%20Triennale%20\(2020%2D2022,allo%20sfruttamento%20lavorativo%20in%20agricoltura.](https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/immigrazione/focus-on/Tavolo-caporalato/Pagine/Piano-triennale-2020-2022.aspx#:~:text=Il%20Piano%20Triennale%20(2020%2D2022,allo%20sfruttamento%20lavorativo%20in%20agricoltura.)

<sup>(51)</sup> La Rete del lavoro agricolo di qualità affida all'Istituto di previdenza sociale (INPS) la Presidenza della cabina di regia che sovrintende appunto all'attività della Rete. Alla cabina di regia sono affidati i compiti di monitoraggio, controllo e promozione in materia di poli-

ciabilità ed alla certificazione dei prodotti agricoli che rendano più trasparenti e visibili le condizioni di lavoro degli operatori della filiera agricola. Ciò in una prospettiva generale di incremento delle aziende agricole sostenibili dal punto di vista economico, sociale e ambientale che possano coniugare le diverse componenti che oggi consentono l'articolarsi di una filiera agroalimentare, ovvero: la qualità dei prodotti, le condizioni di lavoro dignitose, il potenziale economico delle imprese e la crescita ed il benessere dei diversi territori.

Secondo il Piano triennale, dunque «Le priorità d'intervento nell'ambito della filiera produttiva agroalimentare si concentreranno sul contrasto alle pratiche sleali di mercato; l'ampliamento dei contratti di filiera per favorire gli investimenti, l'innovazione, l'aggregazione dei produttori e la responsabilità solidale delle imprese della filiera; la pianificazione delle quote d'ingresso legale dei lavoratori stagionali sulla base dei fabbisogni delle imprese; e la verifica, in collaborazione con le parti sociali, delle tipologie contrattuali, così come la semplificazione degli adempimenti amministrativi per l'assunzione dei lavoratori agricoli»<sup>52</sup>. Tali interventi dovrebbero definitivamente scongiurare il perpetuarsi di quella che, per contro, appare una situazione consolidata nel mondo agricolo dovuta, come si è detto *supra*, alla dispersione di valore che si registra lungo la filiera

agroalimentare e che conduce a soddisfare la richiesta (parziale o totale) di lavoro agricolo proprio attraverso il ricorso al lavoro non dignitoso ed irregolare<sup>53</sup>.

#### 4.- La sostenibilità etica ed il consumatore

Come è stato sostenuto da più voci<sup>54</sup>, con la diffusione del Covid-19 ed il conseguente confinamento delle persone, è aumentata la compagine dei consumatori che ha privilegiato l'acquisto di prodotti alimentari contraddistinti da una tracciabilità facilmente percepibile e trasparente e provenienti da un percorso di filiera corta che, come si è visto, ha dimostrato una maggiore resilienza agli effetti della pandemia<sup>55</sup>.

Per i ragionamenti che si sono fin qui svolti, appare opportuno rimarcare che la filiera agroalimentare «etica» non solo debba essere trasparente, caratterizzata cioè da tutti i passaggi tracciati del prodotto tra i vari protagonisti secondo già quanto previsto dalla normativa specifica (europea e nazionale), ma è auspicabile che sia anche certificata, laddove la certificazione sia utile al consumatore per individuare in modo immediato il prodotto ottenuto osservando appunto parametri di eticità<sup>56</sup>. In particolare, il rispetto del lavoro come diritto umano comporterebbe l'acquisizione di un

---

tiche attive per contrastare il lavoro sommerso e l'evasione contributiva nelle attività agricole. L'INPS, oltre a curare l'istruttoria dei procedimenti di iscrizione e cancellazione delle imprese alla Rete, assicura tutte le attività per l'assolvimento dei compiti specifici affidati alla cabina di regia. La Rete del lavoro agricolo di qualità è stata istituita presso l'INPS con lo scopo precipuo di selezionare le imprese agricole e gli altri soggetti indicati dalla normativa vigente che, su presentazione di apposita istanza, si distinguono per il rispetto delle norme in materia di lavoro, legislazione sociale, imposte sui redditi e sul valore aggiunto.

(<sup>52</sup>) Così esplicitamente previsto nel *Piano triennale di contrasto allo sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato 2020-2022*, 15.

(<sup>53</sup>) Per alcune considerazioni di carattere generale sul tema, D. Schiuma, *Il caporalato in agricoltura tra modelli nazionali e nuovo approccio europeo per la protezione dei lavoratori immigrati*, in *Riv. dir. agr.*, 2015, 87 ss.; A. Jannarelli, *Osservazioni preliminari per una definizione giuridica delle forme contemporanee della schiavitù*, in *Riv. dir. priv.*, 3/2014, 335; V. Musacchio, *Caporalato e tutela penale dei lavoratori stranieri: problemi e proposte di riforma*, in *Lavoro e previdenza oggi*, 2010, II, 135.

(<sup>54</sup>) Si veda in particolare OSSERVATORIO DEL MONDO AGRICOLO ENPAIA-CENSIS, *op. cit.*, 17.

(<sup>55</sup>) A. Frascarelli, *Perché criticare il Green Deal? Cosa conviene davvero all'agricoltura italiana?*, in *Terra e Vita*, n. 22-2020, 1, conferma che «l'accelerazione che ha avuto il Green Deal con l'emergenza Covid-19 è da attribuire alle aspettative dei cittadini-consumatori. In piena emergenza Covid-19, i cittadini consumatori hanno manifestato l'interesse per la sostenibilità ambientale, le interrelazioni con la salute, gli ecosistemi, i modelli sani di consumo» e ribadisce che i consumatori puntano non tanto alla massificazione della produzione quanto ad un cibo che abbia un valore ambientale e sociale. Elementi, questi, che non possono più essere disconosciuti dalla nuova politica agricola e dai suoi osservatori.

(<sup>56</sup>) Nel Caso Studio OXFAM-TERRA!, *Sfruttati. Povertà e disuguaglianza nelle filiere agricole in Italia*, Giugno 2018, 9, gli autori del documento si rivolgono al governo sollecitandolo ad una serie di azioni: «Promuovere una maggiore tracciabilità e trasparenza della filiera

valore aggiunto per il prodotto che il consumatore dovrebbe condividere ed apprezzare indirizzando, così, il sistema economico verso obiettivi che non siano soltanto quelli della predazione delle risorse del pianeta ed il risparmio ossessivo.

Si può, al riguardo, obiettare che il rispetto di diritti fondamentali quali il lavoro (regolare) e la salute dei lavoratori, nell'ambito della catena produttiva agroalimentare, debba essere considerato un requisito imprescindibile, tutelato dalle normative vigenti in caso di violazione e dunque non possa essere affidato alle buone pratiche di un imprenditore corretto che certifica il suo comportamento etico.

Altrettanto incongruente appare, secondo questa prospettiva, l'applicazione al prodotto, conformato ai suddetti parametri di eticità, di un prezzo che risulti superiore a quello di uno omologo, realizzato nel rispetto delle regole ma non certificato.

Sono tutte questioni di ampio respiro che meritano senz'altro ulteriori approfondimenti ed interventi decisi e mirati del legislatore, anche da parte di quello europeo, in modo specifico nella presente fase di revisione della Politica agricola comune che, come è stato già evidenziato *supra*, riceve il

38% del bilancio dell'UE ma molti dei datori di lavoro e degli agricoltori, destinatari dei finanziamenti pubblici, non garantiscono ai loro dipendenti condizioni di lavoro dignitose ed ambienti sicuri. Il paradosso è appunto costituito dall'attuale impianto della PAC che eroga sovvenzioni a imprenditori che non rispettano i contratti di lavoro e le normative sulla sicurezza igienico-sanitaria. Proprio per rimuovere questa evidente anomalia, in un sistema agricolo europeo così rilevante per il benessere dei cittadini ma anche così costoso per l'intera comunità, che da più parti è stata avanzata la richiesta dell'inserimento di una "clausola sociale" nella prossima versione della PAC, in fase avanzata di elaborazione, da osservare nella assegnazione dei finanziamenti<sup>57</sup>. Il 22 ottobre 2020 con l'approvazione dell'emendamento 732 inserito nella Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante la *Politica agricola comune - sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere e finanziati dal FEAGA e dal FEASR*, per la prima volta, è stata dunque riconosciuta la condizionalità sociale che dispone, anche nella PAC, la tutela dei diritti dei lavoratori braccianti<sup>58</sup> mediante

---

imponendo: a) l'obbligo di pubblicare la lista completa dei fornitori per tenere traccia di tutti i passaggi lungo la filiera; b) l'obbligo di un sistema di etichettatura trasparente che informi il consumatore sulla provenienza dei prodotti e dei singoli passaggi avvenuti e permetta di aumentare il controllo sociale della filiera; introdurre meccanismi di supporto ai produttori di piccola scala; migliorare il sistema delle OP e rendere vincolante il contratto tra produttori e industriali per ovviare alla attuale frammentazione che non tutela i produttori e scarica i costi sulla vita dei lavoratori; affrontare in modo sistemico la questione migratoria prevedendo canali di accesso legali e sicuri e permessi di lavoro temporaneo per evitare lo sfruttamento dei lavoratori migranti».

(<sup>57</sup>) L'Associazione Rurale Italia, insieme con il Coordinamento Europeo Via Campesina (ECVC), da anni si stanno battendo per il riconoscimento della clausola sociale ed ora si stanno prodigando affinché il Piano Strategico Nazionale della nuova PAC accolga questo importante principio. Secondo quanto dichiarato nel Comunicato Stampa del 9 novembre 2020, *Condizionalità sociale degli aiuti PAC: la battaglia del Piano Strategico Nazionale*, in [http://www.assorurale.it/cs\\_ari\\_su\\_condizionalita\\_sociale\\_e\\_piani\\_strategic.html](http://www.assorurale.it/cs_ari_su_condizionalita_sociale_e_piani_strategic.html): «Nel disastroso panorama della riforma della PAC da poco licenziata dal Parlamento Europeo c'è un piccolo spiraglio di luce: la condizionalità sociale a cui verranno sottoposti i contributi erogati. Questo semplice principio di giustizia sociale - che sancisce come non si debbano dare, o si debbano togliere, fondi pubblici a chi si macchia di reati legati allo sfruttamento del lavoro - finora non era mai stato inserito nell'impalcatura del più importante programma del bilancio UE, che ammonta a poco meno del 35% del suo bilancio annuale, circa 390 miliardi di euro per i prossimi sette anni».

(<sup>58</sup>) L'emendamento 732 così dispone: Articolo 11 *bis*. Principio e campo di applicazione della condizionalità sociale: 1. Gli Stati membri includono nel proprio piano strategico della PAC un sistema di condizionalità, in virtù del quale è applicata una sanzione amministrativa ai beneficiari che ricevono pagamenti diretti a norma del capo II e del capo III del presente titolo o premi annuali di cui agli articoli 65, 66 e 67, se non rispettano le condizioni di lavoro e di occupazione applicabili e/o gli obblighi del datore di lavoro derivanti da tutti i pertinenti contratti collettivi e dalla legislazione sociale e del diritto del lavoro a livello nazionale, unionale e internazionale. 2. Le norme su un sistema efficace e proporzionato di sanzioni amministrative da inserire nel piano strategico della PAC rispettano le disposizioni di cui al titolo IV, capo IV, del regolamento (UE). L'emendamento è stato presentato nell'ambito della Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio così rubricata: P9\_TA-PROV(2020)0287, *Politica agricola comune - sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere e finanziati dal FEAGA e dal FEASR I*, Emendamenti del Parlamento europeo approvati il 23 ottobre 2020, alla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri

la previsione di una sanzione amministrativa che colpisce appunto i beneficiari dei pagamenti diretti o dei premi annuali non rispettosi delle regole in materia di diritto del lavoro valevoli a livello nazionale, unionale ed internazionale<sup>59</sup>. L'altro elemento di novità presente nell'emendamento appena varato, e meritevole di segnalazione, è che il sistema di condizionalità va inserito nei Piani strategici che gli stati membri devono redigere nell'ambito della PAC. Oltre all'emendamento 732, già approvato, è opportuno ricordare che sono stati presentati altri emendamenti concernenti la condizionalità sociale: ciò denota un nuovo interesse delle istituzioni europee, impegnate nella programmazione del prossimo quinquennio della PAC, ai temi della giustizia sociale ed alla produzione di alimenti eticamente «sicuri» in quanto ottenuti con fondi pubblici ma senza lo sfruttamento di lavoratori. Come è stato rilevato «si tratta di introdurre il rispetto di determinati standard di tutela dei diritti dei prestatori nel sistema di *cross-compliance* al quale i produttori devono uniformarsi per beneficiare delle misure di pagamento diretto a sostegno dell'attività agricola»<sup>60</sup>.

Naturalmente la clausola sociale, che potrà essere utilizzata nelle procedure di assegnazione dei

finanziamenti europei, non sostituirà la certificazione etica in quanto svolge una funzione certamente diversa da essa e non può, dunque, porsi in alternativa a questo strumento di trasparenza e conoscenza che il produttore offre al consumatore in merito all'avvenuto rispetto delle pratiche sostenibili nel processo produttivo. Tuttavia occorre affermare che una certa cautela va comunque sempre osservata quando si parla di certificazione etica delle filiere agroalimentari, perché, come correttamente rilevato<sup>61</sup>, «affidare solo all'autocertificazione oppure alla certificazione presso enti privati l'«attestazione di eticità» potrebbe essere una soluzione inefficace ed alimentare il mercato nero «del bollino etico»», in quanto non sempre la certificazione appare credibile, essendo affidata prevalentemente ad agenzie specializzate e solo nelle esperienze più recenti anche ad enti certificatori accreditati dallo Stato. Gli standard privati presentano, inoltre, una serie di limiti concernenti l'effettivo rispetto dei parametri definiti e la mancanza di controlli adeguati<sup>62</sup>. Quindi, laddove possibile, la clausola sociale e la certificazione potrebbero operare congiuntamente.

Utile potrebbe risultare, peraltro, un'applicazione più diffusa del c.d. «indice di congruità»<sup>63</sup>, consi-

---

devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1307/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (COM(2018)0392 – C8- 0248/2018 – 2018/0216(COD)).

<sup>(59)</sup> Sui pregressi tentativi di inserimento della «condizionalità sociale» nella legislazione europea si sofferma ampiamente D. Schiuma, *Il caporalato in agricoltura*, cit., 104 ss. In generale sulla funzione della condizionalità nella PAC si rinvia a L. Russo, *Profili di tutela ambientale nelle proposte per la PAC verso il 2020: la «nuova» condizionalità e il greening*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, 628 ss.

<sup>(60)</sup> Così A. Gaboardi, *La riforma della normativa in materia di «caporalato» e sfruttamento dei lavoratori: corretto lo strabismo, persiste la miopia*, in *La legislazione penale*, 2017, 78, il quale svolge altresì una considerazione di carattere generale ovvero che l'introduzione della condizionalità sociale «consentirebbe, peraltro, di dare piena attuazione all'art. 39 TFUE, secondo il quale tra le finalità della Politica agricola comune vi è anche quella di «un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera», nonché quella di «assicurare [...] un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura».

<sup>(61)</sup> V. Torre, *op. cit.*, 314. Dal suo punto di vista «sarebbe più opportuno intervenire sull'apparato sanzionatorio a carico delle imprese, includendo forme di sanzioni che incidano sull'immagine dell'azienda» perché la reputazione è considerata un capitale da preservare. Del resto anche nel settore più specifico della sicurezza alimentare, il profilo reputazionale a volte è più importante di quello patrimoniale. Si pensi alle conseguenze che discendono sull'immagine dell'azienda in caso di scandali alimentari (v. da ultimo il caso «Prosciutttopoli»).

<sup>(62)</sup> F. S. Caruso, *Certificazioni e lavoro nelle filiere agroalimentari. Il caso GlobalGap in Italia*, in *Meridiana* No. 93, Agricolture e Cibo, 2018, 231 ss.

<sup>(63)</sup> Su questi aspetti, in generale si v. A. Mangano, *Lo sfruttamento nel piatto. Quello che tutti dovremmo sapere per un consumo consapevole*, Bari-Roma, 2020, 167 ss.; un'attenta analisi giuridica del tema è in V. Pinto, *Indici di congruità e contrasto al lavoro irregolare in agricoltura*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, I, 356, e Id. (a cura di), *Le politiche pubbliche di contrasto al lavoro irregolare*, Bari, 2008.

stente nella combinazione dei tre fattori fondamentali oggettivi che normalmente contraddistinguono un'impresa agroalimentare: i contributi pagati ai braccianti impiegati nel campo durante la raccolta, il numero di ettari coltivati e quello dei quintali prodotti; tale indice potrebbe accompagnare in etichetta la certificazione di eticità assegnata all'azienda.

Bisognerebbe definire, peraltro, su quali soggetti gravano gli oneri della certificazione che, per le ragioni appena descritte, rileva come un interesse pubblico della collettività dei consumatori oltre che dei lavoratori impiegati nella produzione dell'alimento e dunque potrebbe essere effettuata anche con misure agevolative o di incentivazione a favore dei produttori che la richiedono.

È evidente che questo ulteriore elemento di qualificazione del prodotto potrà comportare anche la determinazione di un prezzo di vendita più elevato rispetto ad un prodotto omologo, come si è già chiarito. Ma, come è stato opportunamente sottolineato<sup>64</sup> «L'obiettivo dev'essere rendere antieconomico lo sfruttamento, perché più facilmente rintracciabile dagli organi preposti e dai cittadini. Perché è proprio grazie ai cittadini, ai consumatori, che può avviarsi un "controllo sociale" lungo la filiera».

La certificazione<sup>65</sup> della filiera «etica» sarà, allora, un atto di responsabilità non solo del produttore, che dichiarerà, attraverso un'etichetta «narrante»

il mancato utilizzo dello sfruttamento della manodopera nella produzione dei beni posti in vendita, ma anche del consumatore, messo a conoscenza delle modalità corrette di realizzazione dell'alimento che si accinge ad acquistare e per il quale è disposto a sostenere degli oneri economici maggiori (*premium price*)<sup>66</sup>.

Questo diverso atteggiamento del consumatore può apparire in controtendenza rispetto alla deriva verso cui l'*agribusiness* sta conducendo il cibo di cui si nutrono gli abitanti del pianeta, rendendolo sempre più prossimo ad una merce<sup>67</sup>, realizzata con l'utilizzo del lavoro irregolare e con criteri non sostenibili. Per quanto riguarda il nostro Paese, oltre al rischio che prodotti tipici della tradizione agroalimentare italiana si trasformino in *commodity*, commercializzabili sui mercati interni ed esteri a basso costo, si prefigura il pericolo della perdita graduale delle peculiarità qualitative e reputazionali che hanno, storicamente, contraddistinto le produzioni italiane nel mondo<sup>68</sup>.

Un'indagine condotta dalla Federconsumatori-OXFAM<sup>69</sup> ha, tuttavia, acclarato come il 74 per cento dei consumatori intervistati abbia dichiarato di essere comunque disponibile ad acquistare un prodotto libero da dinamiche di sfruttamento dei lavoratori, indipendentemente dal prezzo, mentre per il 21,8 per cento il fattore determinante nella scelta rimanga comunque il prezzo e dunque la non esosità della spesa alimentare<sup>70</sup>.

<sup>(64)</sup> F. Ciconte - S. Liberti, *op. cit.*, 38.

<sup>(65)</sup> Sul tema della certificazione, come strumento di tutela preventiva del consumatore, almeno per ciò che concerne la qualità del prodotto ma il concetto potrebbe estendersi anche alla sua eticità si veda R. Saja, *Standards e contratti di certificazione nel settore agroalimentare*, in F. Albisinni - M. Giuffrida - R. Saja - A. Tommasini, *I contratti nel mercato agroalimentare*, Roma-Napoli, 2013, 310.

<sup>(66)</sup> Un'analisi molto accurata sui rapporti tra informazione "educativa" e scelte del consumatore, viene svolta da S. Bolognini, *Il consumatore nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, in *Riv.dir.agr.*, 2019, I, 615.

<sup>(67)</sup> Al riguardo è utile anche l'analisi svolta per conto della Commissione europea dal Group of Chief Scientific Advisors, *Towards a Sustainable Food System. Mobbing from food as a commodity to food as more of a common good*, Brussels, March 2020, 31 ss.

<sup>(68)</sup> Sul punto si veda la recente esperienza di una delle produzioni più rappresentative qual è il pomodoro e le considerazioni svolte da L. Chiarello, *L'Italia sovrana del pomodoro. Il suo prezzo il più alto al mondo. Ma resta una commodity*, in *ItaliaOggi*, 4 novembre 2020, 22.

<sup>(69)</sup> B. Ardù, *Gli italiani dicono no allo sfruttamento nei campi: 3 su 4 disposti a pagare di più per una «spesa responsabile»*, in *La Repubblica*, 9 luglio 2019.

<sup>(70)</sup> Sul punto, inoltre, OXFAM ITALIA - OPEN SOCIETY EUROPEAN POLICY INSTITUTE, *op. cit.*, 4: «While agriculture continues to use exploitative practices, the demand for more sustainable food supply chains is increasing worldwide. Evidence suggest that consumers —particularly the young—want to shop 'guilt free' and are prepared to pay a premium price for more ethical products, or even change retailers. However, surveys show that only a small number of consumers feel they have sufficient information to make fully informed food decisions».

Ciò nonostante, il conseguimento della sostenibilità etica nella filiera agroalimentare non può e non deve essere delegato ai soli consumatori meglio informati, con maggiore disponibilità economica ed in grado di operare, autonomamente, delle scelte consapevoli e responsabili quando acquistano prodotti destinati alla loro alimentazione. Occorre un impegno serio e duraturo da parte delle istituzioni, nazionali ed europee, che pur avvalendosi delle etichette e delle certificazioni alimentari per migliorare la tracciabilità delle filiere agro-alimentari e combattere le pratiche commerciali sleali, siano al contempo determinati nell'utilizzo degli strumenti giuridici idonei alla tutela dei lavoratori nei campi e dei loro diritti fondamentali.

## ABSTRACT

*La sostenibilità etica è una acquisizione recente che amplia la portata dello spettro d'azione del concetto di «sostenibilità» ed aggiunge ulteriori elementi qualificatori che vanno ad integrare lo stringente rapporto agricoltura/ambiente finora preso in considerazione.*

*La Strategia dal produttore al consumatore della Commissione indica come la filiera alimentare*

*vada indirizzata verso un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente, nel quale deve essere garantito il rispetto dei principi chiave sanciti dal pilastro europeo dei diritti sociali, specialmente per quanto riguarda i lavori precari, stagionali e non dichiarati.*

*Il consumatore deve essere messo in condizione di operare delle scelte responsabili verso l'acquisto di alimenti ottenuti senza lo sfruttamento della manodopera anche corrispondendo un premium price.*

*Ethical sustainability broadens the spectrum of action of the concept of "sustainability" and adds further qualifying elements that complement the stringent agriculture / environment relationship considered so far.*

*A Farm to fork strategy from European Commission indicates how the food chain must be directed towards a fair, healthy and environmentally friendly Food system, in which respect for the key principles enshrined in the European pillar of social rights must be guaranteed, especially with regard to jobs precarious, seasonal and undeclared.*

*The consumer must be enabled to make responsible choices towards the purchase of food obtained without the exploitation of labor, even by paying a premium price.*

## L'etica del consumatore nella governance globale del cibo

Lorenzo Bairati

### 1.- Introduzione

Il fenomeno per cui i consumatori, nell'effettuare le loro scelte di acquisto, sono mossi da intenti di natura etica, morale e politica, è ormai noto da diversi decenni sia alle istituzioni sia agli operatori del settore. Le prime hanno vieppiù risentito di tali sollecitazioni, tramite soluzioni legislative e giurisprudenziali influenzate da attività di lobbying ed altre forme di pressione non organizzata, ma puntiforme e diffusa. D'altra parte, il fatto che i consumatori carichino i loro acquisti di significati ulteriori rispetto al mero soddisfacimento delle esigenze individuali è ben noto anche ai secondi, il cui sforzo nella profilazione della clientela e nella conseguente produzione di nuovi segni è giunto negli ultimi anni ad un livello senza precedenti.

Il presente lavoro intende affrontare le maggiori criticità relative all'emersione della dimensione etica in relazione alla fornitura di informazioni sugli alimenti ed alla consapevolezza delle scelte di acquisto. Tale aspetto impone infatti un cambiamento di prospettiva nella tutela apprestata dai legislatori, sia in considerazione del paradigma individualistico che ha caratterizzato il concetto tradizionale di consumatore, sia perché queste nuove istanze si pongono in termini critici nei confronti di principi basilari del sistema, quali la libera circolazione delle merci e la libertà di impresa. D'altra parte, pone nuove sfide ai *policy-makers*, in ragione del fatto che le motivazioni di natura etica possono incidere sulla percezione del con-

sumatore, pur fondandosi su presupposti non dimostrati ed irrazionali. Sotto questo profilo, verrà svolta una riflessione in merito alle strategie dei regolatori privati volte ad identificare tali richieste e a darvi risposte in chiave di comunicazione commerciale.

### 2.- Etica, cibo e scelte individuali

"Vote with your dollar" è un motto che sempre meglio enfatizza la valenza in senso lato politica delle scelte di acquisto. Il nesso fra produzione alimentare e ricadute ambientali è oggetto di consapevolezza crescente anche da parte dei consumatori meno attenti, tanto che l'idea tradizionale secondo cui questi sono soggetti perlopiù orientati al solo soddisfacimento delle proprie esigenze immediate, è contraddetta da una tendenza che risale agli anni '60 del secolo scorso. Gli operatori del settore alimentare sono ben consci di questa tendenza, tanto che la loro offerta fa appello sempre più all'impatto delle scelte di acquisto in termini ambientali, sociali, economici, ecc. Si pensi allo slogan secondo cui "una buona spesa può cambiare il mondo", concepito all'interno di una recente campagna pubblicitaria di un noto operatore della grande distribuzione organizzata.

L'etica nel settore alimentare ha, tuttavia, confini ben più ampi, coinvolgendo produzione, distribuzione e consumo in termini globali. Tale elemento entra in gioco, in particolare, nel tema della *food security* intesa come diritto ad un cibo adeguato, così come affermato dall'art. 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 16 dicembre 1966<sup>1</sup>, ovvero a quello che "non nutre solo il corpo, ma la stessa dignità della persona"<sup>2</sup>. In altri termini, tramite la scelta della

(<sup>1</sup>) Ai sensi di tale articolo «Gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo ad un livello di vita adeguato per sé e per la sua famiglia che includa alimentazione, vestiario ed alloggio adeguati...».

(<sup>2</sup>) S. Rodota', *Il diritto al cibo*, Corriere della Sera, 2014, 11, che cita a sua volta il rapporto per l'Onu sul diritto al cibo di Jean Ziegler che ha individuato il cibo adeguato e sufficiente come quello "corrispondente alle tradizioni culturali del popolo al quale la persona appartiene e che assicuri – dal punto di vista fisico e psichico, individuale e collettivo – una vita piena e dignitosa, libera dalla paura".

dieta da seguire, la persona esprime le sue inclinazioni esistenziali, tanto che l'adeguatezza del cibo è tale solo nella misura in cui consenta a ciascuno di realizzare l'esistenza nel modo più consono<sup>3</sup>. Sotto questo profilo, la rilevanza dell'accesso al cibo in termini di tutela dei diritti umani (primo fra tutti quello all'esistenza) è alla base delle riflessioni dottrinali in merito alla sua necessaria *decommodification*<sup>4</sup>.

Ciò coinvolge non solo vere emergenze su scala globale, quali i fenomeni di *land grabbing* (soprattutto nell'ambito dei sistemi pluralisti in molte aree del sud del Mondo), ma anche aspetti puntuali osservabili globalmente. Si pensi, ad esempio, a quanto il rapporto fra adeguatezza, dignità, libero sviluppo della personalità e salute in senso lato (descritta dall'OMS come "stato di completo benessere fisico, psichico e sociale, e non soltanto come assenza di malattia o infermità") sia alla base della questione dei criteri differenziati per l'alimentazione in istituzioni in cui la scelta individuale è compromessa, quali le scuole, gli ospedali e le carceri.

In un primo tempo, le maggiori criticità hanno

riguardato il rispetto dei precetti alimentari di origine religiosa, che primi fra tutti coinvolgono la dimensione esistenziale dei cittadini. In particolare, la dottrina vi ha dedicato attenzione nella prospettiva della sua tutela costituzionale, in considerazione dello stretto rapporto fra libertà religiosa e di coscienza, dignità della persona e modalità di soddisfazione del proprio bisogno di nutrirsi<sup>5</sup>. Tale nesso è stato al centro di diverse pronunce relative a scelte nutrizionali espressioni di opzioni etiche, anche scollegate rispetto a precetti religiosi specifici, sempre attinenti alla legittimità della richiesta di prestazioni specifiche da parte della pubblica amministrazione, nell'ottica della tutela di valori tramite il libero accesso al cibo<sup>6</sup>. Sotto questo profilo, ingente sforzo interpretativo è stato profuso dalla dottrina soprattutto in merito al vegetarianismo, in chiave di diritto costituzionale all'autodeterminazione del singolo e di valorizzazione dei diritti degli animali<sup>7</sup>. E' infatti evidente come, nei fatti, la soddisfazione delle pretese dei singoli confligga con i vincoli di spesa cui è soggetta la prestazione del servizio da parte dell'amministrazione<sup>8</sup>. Analoghe riflessioni hanno riguar-

L. Paoloni, *I nuovi percorsi della food security: dal «diritto al cibo adeguato» alla «sovranità alimentare»*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente*, 3, 2011, 163 evidenzia come per diritto al cibo si intenda quello «ad avere accesso regolare a una sufficiente alimentazione, adeguata sul piano nutrizionale ed anche culturalmente accettabile, che consenta di condurre una vita sana e attiva».

<sup>(3)</sup> A. Musio, *Scelte alimentari dei genitori e interesse del minore rivista di diritto alimentare*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it* n. 2-2017, p. 4. Sui problemi giuridici relativi al rapporto tra cibo e religione si veda il contributo di A. Ferrari, *Cibo, diritto e religione. Problemi di libertà religiosa in una società plurale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 15, 2016, 1 ss. Per una sapiente ricostruzione in termini filosofici della relazione tra l'uomo e il cibo si vedano le considerazioni di G. Limone, *Il cibo fra scienza, filosofia e costumi. Cinque scene da un matrimonio*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2015, 297 ss.

<sup>(4)</sup> V. J.L. Vivero Pol, T. Ferrando, O. De Schutter e U. Mattei (ed.), *Routledge Handbook of Food as a Commons*, Routledge, London, 2019.

<sup>(5)</sup> A. Cesarani, *Cibo 'religioso' e diritto: a margine di quattro recenti pubblicazioni*, in *Quaderni di Diritto e Politica Ecclesiastica*, 2, 2016, 369 ss. A. Gianfreda, *La tutela delle prescrizioni alimentari religiose nella normativa del Regno Unito*, in A.G. Chizzoniti e M. Tallacchini, *Cibo e religione: diritto e diritti*, Libellula, Tricase, 2010, (p 155-192), 156. Sul rapporto fra libertà religiosa e libertà di coscienza (intesa come la libertà di avere "una tavola di valori etici, una ideologia, una visione del mondo e della vita involgente l'intera personalità") v. G. Dalla Torre, *Libertà di coscienza e di religione*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, marzo 2008, 4.

<sup>(6)</sup> Sul punto, v. Corte europea dei diritti dell'uomo, 25 febbraio 1982, ricorsi riuniti, n. 48, *Campbell e Cosans c/ Regno Unito*.

<sup>(7)</sup> In merito a vegetarianismo e benessere animale nella prospettiva della tutela costituzionale e del ruolo del diritto sovranazionale, v. L. Chieffi, *Scelte alimentari e diritti della persona: tra autodeterminazione del consumatore e sicurezza sulla qualità del cibo*, in *Diritto Pubblico Europeo*, 5, 2015, 5 ss.

<sup>(8)</sup> E' stato questo il caso della richiesta, da parte di una famiglia, di erogazione alla mensa scolastica di pasti vegani al proprio figlio, disattesa poiché il regolamento comunale non prevedeva tale regime alimentare. Il ricorso fu rigettato dal giudice amministrativo sulla base del fatto che il diritto di consumare pasti conformi alle proprie convinzioni etico-filosofiche all'interno di una struttura educativa pubblica non può considerarsi assoluto, e che bisogna in ogni caso considerare "ostacoli oggettivi che legislatore ed amministratore incontrano in relazione alle disponibili risorse organizzative e finanziarie". Per un commento a tale sentenza, v. A. Musio, *Pluralismo dell'offerta nutrizionale tra libertà di coscienza, tutela della salute del minore ed esigenze organizzative della P.A.*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 2-2018, 4 e ss.

dato la questione delle opzioni nutrizionali nelle carceri, soprattutto in relazione al fatto che, benché l'art. 11 del regolamento penitenziario (D.P.R. n. 230/2000) preveda che «nella formulazione delle tabelle vittuarie si deve anche tenere conto, in quanto possibile, delle prescrizioni proprie delle diverse fedi religiose», ciò in diversi casi non avviene<sup>9</sup>.

D'altra parte, l'elemento etico interviene nella prospettiva del cittadino-consumatore che intende assumere, attraverso le proprie scelte di acquisto, un ruolo attivo nel perseguimento di specifici obiettivi nel senso del cambiamento dei sistemi alimentari e non solo<sup>10</sup>. Ciò avviene in modi assolutamente variabili. In certi casi, si tratta di un proposito deliberato, mentre in altri l'elemento politico è espresso in termini decisamente più velati. Anche per questo le iniziative dei legislatori e degli operatori del settore sono state di intensità e direzione variabile, e i giudici in diversi casi hanno dovuto esprimersi in termini cauti, in modo da bilanciare esigenze e principi in potenziale conflitto.

### 3.- *L'etica del consumatore di alimenti in una recente sentenza della Corte di Giustizia UE*

Il legislatore europeo ha risentito in vario modo del significato del cibo e dell'alimentazione in termini di sopravvivenza, salute e dignità della persona e quindi del fatto che tramite il cibo il consumatore esprima una dimensione ulteriore rispetto al soddisfacimento di esigenze primarie. Il tema si è presentato con particolare urgenza in merito alla necessità di informare il consumatore recuperando la sua dimensione personale e riscoprendo il suo ruolo critico di attore, piuttosto che di spettatore, all'interno del mercato<sup>11</sup>. Dal riconoscimento del soggetto inteso come persona che agisce e partecipa ad una società, è derivato il necessario coinvolgimento di una dimensione culturale, che nel settore alimentare si esplica, in particolare, in termini di percezione del rischio alimentare, di aspettative circa la qualità dei prodotti, di concezioni in merito al rapporto fra cibo e salute, e così via<sup>12</sup>. Detta tendenza ha imposto ai legislatori (a livello globale) di affrontare il difficile compito di

<sup>(9)</sup> Si pensi, in particolar modo, al caso sottoposto alla Corte di Cassazione, in cui un detenuto di religione buddista si è visto respingere la richiesta di vedersi somministrato un pasto vegetariano, così come ad altre analoghe controversie, su cui si è pronunciata anche la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Cass., 25 settembre 2013, n. 41474, in *Diritto e Giustizia*, 8 ottobre 2013. Analoga controversia è stata giudicata in Corte europea dei diritti dell'uomo, 7 dicembre 2010, n. 18429, *Jakobski c/ Polonia*, in Cass. pen., 2011, 5, 1974 ss. Corte europea dei diritti dell'uomo, 17 dicembre 2013, n. 14150, *Vartic c/ Romania*, in <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-139275>.

<sup>(10)</sup> A titolo di esempio, ricordiamo il considerando n. 1 del regolamento CE n. 834/2007 del Consiglio, del 28 giugno 2007, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici, ai sensi del quale «La produzione biologica è 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 conforme 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». In merito alle diverse forme di pressione da parte dei consumatori nei confronti di operatori e istituzioni con particolare riferimento al settore alimentare, v., fra l'abbondante letteratura disponibile, R. Weaver, *Is consumer activism economic democracy*, in *University of Pennsylvania Journal of Law and Social Change*, 22, 4, 2019, 256 e ss.; J. Johnston e N. Mackendrick, *The Politics of Grocery Shopping. Eating, Voting and (Possibly) Transforming the Food System*, in R.J. Herring, *The Oxford Handbook of Food, Politics, and Society*, Oxford University Press, 2015, 644.

<sup>(11)</sup> Sul punto, v. S. Masini, *Diritto all'informazione e evoluzione in senso "personalista" del consumatore*, in *Rivista di diritto agrario*, I, 2011, 579 e ss. Il percorso descritto è analizzato in G. Alpa, *La codificazione del diritto dei consumatori. Aspetti di diritto comparato*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 25 6, 2009, 250.

<sup>(12)</sup> Sulla componente culturale della percezione del rischio v., in particolare, C. Sunstein, *Laws of Fear. Beyond the Precautionary Principle*, Cambridge University Press, Cambridge, U.K., 2005; P. SLOVIC, *The Feeling of Risk: New Perspectives on Risk Perception*, Routledge, 2010, 183; M. Kahan, *Two Conceptions of Emotion in Risk Regulation*, in *University of Pennsylvania Law Review*, 156, 3, January 2008, 741. In merito al rapporto fra elemento culturale e percezione del rischio alimentare, v. M. Ferrari, *Risk Perception, Culture and Legal Change: A Comparative Study on Food Safety in the Aftermath of the Mad Cow Crisis*, Routledge, 2009, 17 e ss.

riconoscere tale dimensione, senza che questa entri in conflitto con i principi fondamentali del sistema, ovvero di evitare che i convincimenti personali di natura etica e religiosa siano tutelati al punto da confliggere con i principi generali in termini di concorrenza, informazione dei consumatori, e così via.

La dimensione etica del consumatore, cui fa riferimento, in particolare, il regolamento 1169/2011 (art. 3.1), è stata oggetto di giudizio da parte della Corte di giustizia, da ultimo, in relazione alla *vexata quaestio* della territorialità dei prodotti ed alla necessità di fornire al consumatore di alimenti un'informazione trasparente e leale, in modo che questi possa svolgere scelte di acquisto consapevoli. Tale pronuncia ha richiamato le considerazioni di natura etica che possono legittimamente influenzare le scelte del consumatore nella specifica ipotesi di indicazione dell'origine in etichetta da applicarsi ai prodotti provenienti da un territorio occupato dallo Stato d'Israele dal 1967. La causa derivava, in particolare, dai ricorsi con cui l'*Organisation juive européenne* e la società *Vignoble Psagot* chiedevano l'annullamento per eccesso di potere del parere del Ministero dell'Economia e delle Finanze, rivolto agli operatori economici circa l'indicazione di origine delle merci dei territori occupati da Israele dal 1967, fondato, a sua volta, sulla "Comunicazione interpretativa della Commissione europea relativa all'indicazione di origine delle merci dei territori occupati da Israele dal giugno del 1967"<sup>13</sup>. In particolare, la questione pregiudiziale sollevata dal *Conseil d'État* riguardava quanto stabilito da tale Comunicazione circa la necessità di indicare, sui prodotti provenienti da questi territori per cui tale indicazione era obbligatoria, non solo il Paese di origine, ma anche il luogo di provenienza. Segnatamente, la contestazione riguardava la

soluzione secondo cui l'indicazione "prodotto di Israele" è ingannevole per i prodotti della Cisgiordania o delle alture del Golan, originari degli insediamenti che, secondo il diritto internazionale, non costituiscono parte del territorio di Israele<sup>14</sup>.

Sul punto, la Corte ha sottolineato in primo luogo che, ai sensi dell'art. 26 par. 2, lett. A), tale indicazione è obbligatoria nel caso in cui la sua omissione possa indurre in errore il consumatore. A tal proposito, l'articolo 60 del codice doganale dell'Unione fa riferimento a "paese" e "territorio" nel senso, rispettivamente, di Stato ("entità sovrana che esercita, all'interno dei suoi confini geografici, la pienezza delle competenze riconosciute dal diritto internazionale") e di entità comprendente "spazi giuridici che, pur trovandosi sotto la giurisdizione o sotto la responsabilità internazionale di uno Stato, dispongono tuttavia, sotto il profilo del diritto internazionale, di uno statuto proprio e distinto da quello di tale Stato". Nel caso di specie, la Corte di giustizia ha rilevato che, considerato che gli alimenti di cui al procedimento principale sono originari di «territori occupati dallo Stato di Israele dal 1967» e, più precisamente, come risulta dal parere ministeriale, della Cisgiordania, compresa Gerusalemme Est, e delle alture del Golan (par. 33), l'indicazione della sola origine (rispettivamente, Palestina e Siria), e non del luogo di provenienza, indurrebbe in errore i consumatori. Infatti farebbe pensare loro che gli alimenti in questione abbiano un luogo di provenienza diverso da quello reale, e a maggior ragione ciò avverrebbe se la provenienza indicata fosse "Israele", stante il fatto che il territorio in questione è oggetto di occupazione contraria al diritto internazionale. Nel caso di specie, viene quindi in rilievo l'illiceità, alla luce del diritto internazionale umanitario (cfr. art. 49, c. 6,

<sup>(13)</sup> «*Avis aux opérateurs économiques relatifs à l'indication de l'origine des marchandises issues des territoires occupés par Israël depuis 1967*», pubblicato il 24 novembre 2016 nella Gazzetta ufficiale della Repubblica francese.

<sup>(14)</sup> Allo stesso tempo, secondo tale comunicazione, sarebbe inaccettabile un'indicazione che recitasse solo "prodotto delle alture del Golan" o "prodotto della Cisgiordania", poiché l'omissione delle informazioni geografiche aggiuntive relative alla provenienza del prodotto dagli insediamenti israeliani sarebbe ingannevole per il consumatore sotto il profilo dell'origine reale del prodotto.

Convenzione per la protezione delle persone civili in tempo di guerra), di qualsivoglia politica di trasferimento forzato di popolazione verso un territorio situato al di fuori dei confini dello Stato. Di conseguenza, la Corte ha stabilito che l'indicazione del paese d'origine non è escludente del luogo di provenienza, poiché la provenienza dell'alimento "da un insediamento stabilito in violazione delle norme del diritto internazionale umanitario può essere oggetto di valutazioni di ordine etico che possono influenzare le decisioni di acquisto dei consumatori"<sup>15</sup>.

Le prese di posizione che sono seguite alla comunicazione della Commissione, così come alla recente sentenza della Corte di giustizia, non hanno riguardato specificamente la dimensione etica delle scelte del consumatore. Piuttosto, si sono collocate in quel dibattito già in corso da anni relativo al tema dell'origine dei prodotti in collegamento con l'etnocentrismo del consumatore, ovvero della tendenza a caricare tale elemento di significati discutibili e non comprovati, fondati sul presupposto che i prodotti provenienti dal proprio territorio o da territori geograficamente o culturalmente affini siano migliori in termini di sicurezza, qualità, sostenibilità, ecc.<sup>16</sup>. Il rovescio della medaglia è che, in base a tali preconcetti, le scelte di acquisto assumono significato in senso lato politico, di supporto rispetto a certi Stati e di boicottaggio rispetto ad altri, e in definitiva frammentano il mercato sulla base di stereotipi e distorsioni cognitive<sup>17</sup>. In relazione al caso specifico, secondo la

posizione israeliana, la soluzione prospettata dalla Comunicazione della Commissione rientrerebbe in questa tipologia. Infatti, si tratterebbe di un'informazione tendenziosa, che utilizza una terminologia dispregiativa e non neutrale riferendosi a "insediamenti" o "colonie", oltre che discriminatoria, in ragione del fatto che non avrebbe trattato allo stesso modo prodotti provenienti da altri territori occupati o in cui vi siano violazioni ripetute e comprovate del diritto internazionale umanitario<sup>18</sup>. Al di là del merito di tale controversia, se la si analizza secondo la prospettiva della dimensione etica delle scelte e della loro legittimità, emergono alcune questioni fondamentali, relative alla sua identificazione, al rapporto fra etica e consapevolezza del consumatore ed alle strategie dei legislatori nella tutela del diritto all'informazione riferito, secondo quanto stabilito dal regolamento 1169/2011, al consumatore medio.

Per quanto attiene alle considerazioni etiche del consumatore nel settore dell'informazione alimentare, in cosa consista e quanto possa legittimamente incidere la dimensione etica, è oggetto di dibattito. Le considerazioni etiche di cui al regolamento 1169/2011 rimangono indeterminate, per cui vi rientrano considerazioni di natura etica, morale, religiosa, politico-ideologica, e così via. D'altra parte, tale regolamento le include in un elenco notoriamente aperto, per cui il valore ermeneutico di tale riferimento risulta chiaramente depotenziato<sup>19</sup>. Rimane da definire se i principi

<sup>(15)</sup> Corte giust., sent. 12-11-19, cit., risp. par. 54 e 56.

<sup>(16)</sup> A. Alemanno, *Country of Origin Labelling: The Last Frontier of the Geographic Perceptions of Food*, in *European Journal of Risk Regulation*, 1, 3, 2010, 266. La rilevanza di tale indicazione sulla percezione dei consumatori è stata recentemente approfondita in N. Knezevic, S. Grbavac e M. Palfi, *Country of Origin - The Importance for Consumers*, in *European Food and Feed Law Review*, 14, 6, 2019, 528.

<sup>(17)</sup> A proposito dei meccanismi di boicottaggio, v. M. Friedman, *A Positive Approach to Organized Consumer Action: The "boycott" as an Alternative to the Boycott*, in *Journal of Consumer Policy*, 19, 1996, 439.

<sup>(18)</sup> R. Sabel, *The EU Policy on Goods from "the Territories"*, in *Israel Journal of Foreign Affairs*, 10, 1, 2016, 15. La questione circa la valenza dispregiativa o meno della terminologia utilizzata nella Comunicazione è approfondita in K.P. Purnhagen, J.A.W. Van Zeben, C. Ahlborn e P. Oosterveer, *Beyond Food Safety – EU Food Information Standards as a Facilitator of Political Consumerism and International Law Enforcement Mechanism*, Wageningen Working Papers in Law, 01/2020, 8, che analizza sia la posizione israeliana sia quella espressa dall'amministrazione statunitense. Opposta alla posizione israeliana è la soluzione prospettata dall'Avvocato Generale, espressa in Concl. 77-78.

<sup>(19)</sup> Infatti, tale riferimento è collocato in un elenco aperto, tanto che, in relazione al caso poc'anzi analizzato non è ben chiaro se il riferimento al rispetto del diritto internazionale si aggiunga alle considerazioni etiche, sociali e così via o se vi rientri. Tale ambiguità è oggetto di approfondimento in E.A. Grasso e E. Mostacci, *Vino israeliano e consumo consapevole. Il diritto internazionale spinge la questione palestinese in etichetta*, in *DPCE Online*, 42, 1, 2020, 915 e ss.

etici possano legittimamente essere considerati solo qualora riguardino il settore alimentare, nel senso delle abitudini di consumo e di alcuni requisiti di processo (quali il benessere animale e la macellazione), oppure anche aspetti che non rientrino in queste categorie<sup>20</sup>. L'attuale apertura della Corte di giustizia verso un'accezione ampia, che coinvolge anche il rispetto del diritto internazionale umanitario, non ha precedenti nella giurisprudenza UE e potrebbe dare adito ad una serie di obiezioni di fondo<sup>21</sup>. Infatti, la necessità di specificare obbligatoriamente la provenienza sussisterebbe ogniqualvolta la natura non democratica o le politiche del paese in cui il bene è prodotto urtasse l'etica del consumatore tanto da incidere sulla sua percezione. Ciò accadrebbe, in altri termini, qualora il paese d'origine o luogo di provenienza fosse in qualche modo influente sulla scelta di un consumatore normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto, il che pare a chi scrive una soluzione assai indefinita, perché coinvolge uno spettro di ipotesi, orientamenti ed opzioni ideologiche talmente vasto da tradursi, potenzialmente, in un obbligo *tout court* dell'indicazione non solo del paese di origine, ma anche (o alternativamente) del luogo di provenienza.

Potrebbero rientrarvi, infatti, tutti gli Stati in cui vi sono violazioni conclamate dei diritti umani, quali genocidi, sfruttamento del lavoro minorile, *land grabbing* e così via, fino a quelli caratterizzati da politiche aggressive nel campo della difesa, o quelli i cui governi, secondo un'ampia platea di consumatori, sono rimasti colpevolmente inerti (se non conniventi o mandanti) rispetto a episodi di sequestri o torture ai danni di cittadini inermi. In altri termini, ciò che manca nella pronuncia della Corte è un limite applicativo di tale clausola, per cui non si può che concludere, sul punto, che la soluzione debba essere tarata al caso concreto, per evitare di ricadere nel pericolo di boicottaggio cui si è accennato in apertura di trattazione, o comunque di accordare legittimità ad aspettative dei consumatori collegate a stereotipi o altre distorsioni cognitive<sup>22</sup>.

Ne deriva il tema fondamentale, relativo alla misura in cui la consapevolezza del consumatore possa essere influenzata dall'elemento etico. Come noto, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, e dell'articolo 3, paragrafo 1, del regolamento n. 1169/2011, si deve tener conto delle differenze nella percezione dei consumatori e delle loro esigenze in materia di informazione, anche sotto

<sup>(20)</sup> Nel caso poc'anzi ricordato, l'OJE ha sostenuto la tesi restrittiva, mentre l'Avvocato Generale è stato di avviso diverso, sostenendo, invece, che le considerazioni etiche non debbano necessariamente rientrare in tale ambito, e che consistano in "quelle più ampie considerazioni di natura etica che possono indirizzare il pensiero di alcuni consumatori prima dell'acquisto" (Concl. 51.)

<sup>(21)</sup> L'orientamento della Corte è in linea con quanto suggerito dall'Avvocato Generale, secondo cui altro esempio di opposizione legittima per ragioni etiche sarebbe quella opposta ai prodotti sudafricani durante l'apartheid. Nel caso oggetto di esame, secondo tale ricostruzione, una violazione del diritto internazionale può legittimamente rientrare nelle considerazioni di natura etica che giustificerebbero l'indicazione in etichetta del Paese di origine o luogo di provenienza, poiché potrebbe esservi un gran numero di consumatori che esiterebbero o addirittura si opporrebbero al fatto di acquistare merci originarie dei territori occupati da Israele dal 1967 e, se del caso, degli insediamenti situati all'interno di tali territori (Concl. . 51). Infatti, l'illegalità dell'occupazione israeliana dal punto di vista del diritto internazionale (e dell'articolo 49 della Convenzione di Ginevra per la protezione delle persone civili in tempo di guerra la politica di insediamento relativa a tali territori) fa sì che la mancata indicazione della provenienza da insediamenti israeliani, benché tecnicamente corretta, potrebbe indurre in errore il consumatore, perché non rispecchierebbe l'intera verità su una questione che potrebbe influenzare le abitudini di acquisto di quest'ultimo. Si tratterebbe, dunque, di un'informazione oggettivamente corretta, ma tale da ingannare il consumatore, in quanto non completamente fedele alla realtà. Sul punto, l'Avvocato Generale richiama il parere dell'avvocato generale Mischo nella causa *Gut Springenheide and Tusky* (C-210/96 In merito all'irrazionalità ed inclinazione a commettere errori da parte degli agenti economici v., su tutti, R.H. Thaler, *Misbehaving. La nascita dell'economia comportamentale*, Einaudi, 2018; C. Sunstein, *Empirically Informed Regulation*, in *University of Chicago Law Review*, 78, 4, 2011, 1349. Con specifico riferimento al settore alimentare, oltre alla bibliografia citata nella nota successiva, relativa all'etichettatura degli alimenti geneticamente modificati, v. J.K. Sax e N. Doran, *Food Labeling and Consumer Associations with Health, Safety, and Environment*, in *The Journal of Law, Medicine & Ethics*, 44, 2016, 638; J. Bobo e S. Chakraborty *Predictably Irrational Consumer Food Preferences*, in *European Journal of Risk Regulation*, 7, 2016, 604; A. Di Lauro, *Neuroscienze e diritto. Ripensare il libero arbitrio in campo penale, civile ed alimentare*, in *Rivista Italiana di Medicina Legale (e del Diritto in campo sanitario)*, 4, 1, 2018, 1429.

questo profilo. Il problema attiene anche al fatto che l'etica del consumatore riguarda principi e valori che possono porsi in conflitto rispetto ai dati condivisi dalla comunità scientifica. Il problema si è posto, in particolare, qualora le obiezioni etiche abbiano riguardato il massiccio apporto tecnologico nella produzione alimentare, anche in assenza di comprovate conseguenze negative in termini di *food safety* da parte della scienza ufficiale. E' ben noto, ad esempio, che una parte significativa dei consumatori non solo europei sia eticamente contraria alla produzione di OGM, in quanto costituirebbero una interferenza con l'operato divino o l'ordine naturale delle cose, o per i potenziali effetti negativi in termini sia di peggioramento della qualità del suolo sia di perdita di biodiversità, o perché la loro diffusione favorirebbe i grandi operatori dell'agroindustria rispetto ai piccoli produttori ed agli Stati più poveri<sup>23</sup>. D'altra parte, la comunità scientifica è unanimemente concorde nell'escludere conseguenze negative anche a lungo termine in materia di sicurezza alimentare. Ne deriva una situazione eterogenea in merito alla disciplina sull'indicazione in etichetta degli OGM. Ad esempio, sia in UE sia in USA, in ossequio alle aspettative dei consumatori, la presenza di OGM deve essere indicata in etichetta (seppur secondo regimi diversi), mentre nulla è imposto in merito all'utilizzo dei mangimi OGM per l'ottenimento delle carni<sup>24</sup>.

Sul punto, la dottrina è stata molto attiva nel sot-

tolinare come una strategia pubblica a tale riguardo debba agire in primo luogo sull'elemento culturale e sui fattori di precomprensione<sup>25</sup>. Infatti, un dibattito che riguardi la mera etichetta e non, più complessivamente, la cultura del consumatore, intesa sia come conoscenza in ambito alimentare sia come aspettative rispetto a istituzioni e *policy-makers*, non può che produrre soluzioni parziali, che scontentano parte significativa degli stakeholders<sup>26</sup>. Tale opinione non attiene al solo ambito degli alimenti GM, ma in generale a tutti quelli che a vario titolo possano essere caratterizzati da elementi di ordine etico e religioso tali da incidere sulle scelte del consumatore. Si pensi al già citato fattore della territorialità, che evidentemente sconta la difficoltà di cogliere, da parte delle istituzioni, la complessità dei valori e delle sensibilità che sottendono alla connotazione (territorializzata, appunto) delle aspettative del consumatore. Le istituzioni europee in alcune occasioni hanno riconosciuto l'importanza di considerare tale elemento, poiché il territorio in cui i consumatori vivono e operano incide in modo significativo sulla loro cultura e percezione<sup>27</sup>. Tuttavia, in termini generali, la loro posizione è stata interlocutoria, in ragione della difficoltà di conciliare tale elemento con la logica dell'integrazione, così come di bilanciare il costante rimando al consumatore europeo medio, ragionevolmente accorto e avveduto, con il rispetto dei convincimenti etici, che per definizione si pongono in controtendenza

(<sup>23</sup>) Il tema è stato affrontato, da ultimo, in particolare in riferimento ai consumatori statunitensi. A tal proposito, v. H.M. Evans, *A New Age of Evolution: Protecting the Consumer's Moral and Legal Right to Know through the Clear and Transparent Labeling of All Genetically Modified Foods*, in *J.L. & Health*, 33, 1, 2019, 24 ss.; C. Sunstein, *On Mandatory Labeling, with Special Reference to Genetically Modified Foods*, in *University of Pennsylvania Law Review*, 165, 5, 2017, 1084 e ss.; G. Comstock, *Ethics and Genetically Modified Foods*, in R. L. Sandler, *Ethics and Emerging Technologies*, Palgrave MacMillan, UK, 2010, 473; F.D. Degnan, *Biotechnology and the Food Label*, in P. Weirich, *Labeling Genetically Modified Food: The Philosophical and Legal Debate*, Oxford University Press, Oxford, UK, 2007.

(<sup>24</sup>) Un recente contributo sugli OGM in prospettiva comparata è offerto da A. Stazi, *Organismi geneticamente modificati e sviluppo sostenibile: circolazione dei modelli, accesso alle risorse e tracciabilità*, in L. Scaffardi e V. Zeno-Zencovich, *Cibo e Diritto. Una prospettiva comparata*, vol. II, Roma Tre-Press, 2020, 555.

(<sup>25</sup>) Cfr. E. Sirsi, *In tema di etichettatura dei prodotti geneticamente modificati*, in AA. VV., *I Georgofili. Atti della Accademia dei Georgofili Anno 2014*, Accademia dei Georgofili, Firenze, 2015, 648 ss.

(<sup>26</sup>) Sul punto, v. E. Sirsi, *Il diritto all'educazione del consumatore di alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 4, 2011, 522.

(<sup>27</sup>) V. ad esempio la sentenza *Queso Manchego* (C-614/17), in cui la Corte ha affermato che, ai fini della valutazione circa l'evocazione di una DOP, bisogna considerare come prospettiva quella del consumatore europeo medio, che comprende anche quella del consumatore del singolo Stato membro.

rispetto a tale astratto concetto. Il fattore etico è infatti divisivo di per sé, per cui più si specifica tale elemento, più ci si allontana dall'idea stereotipata e disumanizzata del consumatore medio. Quest'ultimo, seppur costantemente ripetuto dalla giurisprudenza europea<sup>28</sup>, dimostra nel settore alimentare tutta la sua intrinseca ambiguità. Infatti in questo ambito, quanto affermato al considerando 18 della direttiva 2005/29/CE sulle pratiche commerciali sleali, ovvero che "la nozione di consumatore medio non è statistica" e che la reazione di quest'ultimo nei singoli casi risente di fattori sociali, culturali e linguistici, appare in tutta evidenza, in considerazione dei diversi livelli di conoscenza ed educazione, di sensibilità circa la salubrità e la qualità degli alimenti, di aspettative, abitudini alimentari e percezioni<sup>29</sup>. Per queste ragioni, come avvertita dottrina sottolinea, si tratta di un parametro sostanzialmente inadatto a valutare le strategie degli operatori in termini di suddivisione dei consumatori in gruppi di riferimento e ricerca degli interessi individuali, per cui si verifica quanto la dottrina aveva già segnalato decenni or sono, ovvero il declino della nozione di consumatore medio e l'ascesa della persona ad una posizione di centralità<sup>30</sup>.

Il fatto che l'elemento etico possa confliggere con la corretta percezione del consumatore oltretutto dividere la relativa platea, solleva la questione relativa alle strategie utilizzate dalle istituzioni per favorire l'avvicinamento ai consumatori come persone nel senso anzidetto, senza cadere negli eccessi poc'anzi ricordati. A tale riguardo, le istituzioni devono trovare dei compromessi per impor-

re le sole informazioni essenziali ai fini di scelte consapevoli e orientare produttori e Stati membri verso indicazioni neutre e non tendenziose, il che costituisce pericolo concreto soprattutto in relazione ad attributi eticamente sensibili. In questo campo, è evidente che produttori e soggetti privati in genere (distributori, certificatori, ecc.), abbiano dimostrato di destreggiarsi in modo molto più efficace, tarando le proprie strategie sulle aspettative dei consumatori molto meglio di quanto non abbiano fatto i regolatori pubblici<sup>31</sup>. In particolare, le aspettative di natura etica hanno trovato più efficiente risposta nelle iniziative dei regolatori privati. D'altra parte, il numero e la varietà dei sistemi di verifica degli standard e dei relativi loghi ha prodotto altre criticità, che saranno oggetto della seguente sezione.

#### 4.- *La mercificazione dell'etica nella proliferazione delle certificazioni private*

Le questioni affrontate nella precedente sezione sono tese a dimostrare le difficoltà ed incertezze dei regolatori pubblici nel riconoscimento dei consumatori nella loro dimensione etica. In particolare, la necessità di trovare un compromesso fra posizioni che dividono sia la platea dei consumatori sia quella dei produttori fa sì che molto spesso le soluzioni trovate siano oggetto di critica sotto molteplici prospettive.

Anche per questa ragione, le iniziative istituzionali sono state in parte compensate da iniziative di natura privata, che hanno risposto in modo molto

(<sup>28</sup>) Questa espressione è stata ripresa dalla Corte di giustizia in molte sentenze, fra cui CGCE, C-238/89; CGCE C-31592; CGEC-210/96. Sul punto, v., da ultimo, veda: Corte di giustizia UE, Sez. II, 20 luglio 2017, causa C-93/16.

(<sup>29</sup>) Fra le numerose riflessioni circa la nozione di consumatore medio nel diritto UE, v. G. Helleringer e A.L. Sibony, *European Consumer Protection through the Behavioral Lens*, in *Columbia Journal of European Law*, 23, 3, 2017, 616 e ss.; H. Schebesta e K.P. Purnhagen, *An average consumer concept of bits and pieces: Empirical evidence on the Court of Justice of the European Union's concept of the average consumer in the UCPD*, Wageningen Working Paper Law and Governance, 2019/02; C. Bailloux, *The Average Consumer in European Consumer Law*, in *Exeter Law Review*, 44, 2017, 175 e ss. Con particolare riferimento al settore alimentare, v. G. Spoto, *Tutela del consumatore, etichette a semaforo e informazioni "negative"*, in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 2-2018, 31 e bibliografia ivi citata.

(<sup>30</sup>) Tale fenomeno era già stato messo in luce in G. Oppo, *Declino del soggetto e ascesa della persona*, in *Rivista di diritto civile*, 48, 6, 2002, 829.

(<sup>31</sup>) Sul punto, v. T.D. Lytton, *Competitive Third-Party Regulation: How Private Certification Can Overcome Constraints that Frustrate Government Regulation*, in *Theoretical Inquiries in Law*, 15, 2014, 539.

più rapido ed efficace alle richieste dei consumatori, elaborando standard, loghi e certificazioni etiche<sup>32</sup>. Tali iniziative si collocano all'interno di un fenomeno più ampio, consistente in un attivismo da parte di regolatori privati, quali produttori, distributori, certificatori e così via, che non incontrano i limiti dei regolatori pubblici e possono permettersi di rivolgersi a specifici gruppi di consumatori che condividono medesimi ideali e sono accomunati da analoghe aspettative. Rinviamo alla dottrina che ha analizzato come regolatori pubblici e sistemi di certificazione privata interagiscano in modo variabile, non solo in termini di competizione, ma anche di facilitazione e integrazione<sup>33</sup>.

Come anticipato in apertura di trattazione, tale attivismo è la risposta ad una sollecitazione che viene dai consumatori, che a partire dagli anni '60 del secolo scorso si sono mobilitati in porzioni sempre più massicce per riformare i sistemi produttivi, diminuendo, in questo modo, la separazione fra i propri interessi economici e l'elemento politico di partecipazione allo Stato ed alla società civile. In altri termini, quando il consumatore decide di perseguire obiettivi politici tramite scelte di mercato, la distinzione fra consumatore e cittadino, fra economico e politico, fra mercato e stato viene meno.<sup>34</sup> In particolare, tali certificazioni hanno il vantaggio di lasciare ai cittadini-consumatori la scelta se contribuire alla causa pagando il prezzo maggiore oppure no e, in questo modo, tali schemi costituiscono strumenti di redistribu-

zione del reddito o una forma parallela di tassazione volta al perseguimento di obiettivi di natura collettiva. Vi è poi chi sostiene che compensano le difficoltà e conseguenti lacune della regolazione pubblica, anche dovute alla costante pressione di lobby che da una più severa regolazione sarebbero chiaramente penalizzate. Ancora, vi è chi sottolinea che tali strumenti permettono di creare canali trasparenti ed efficienti per lottare contro la povertà, l'inquinamento, la deforestazione, la perdita di biodiversità, ecc., nonostante l'inefficienza e la corruzione dei paesi, soprattutto del Sud del Mondo, dove buona parte delle materie prime agricole viene prodotta<sup>35</sup>.

In considerazione dell'ampio spettro di richieste e aspettative dei consumatori rientranti nella dimensione etica, gli strumenti di natura privata hanno riguardato aspetti molto diversi. In primo luogo, vi sono le certificazioni che attestano la conformità a determinati precetti religiosi, kosher e halal su tutti, il cui successo è dimostrato, secondo un dato ampiamente condiviso, dall'accesso nell'ambito della GDO, come dal fatto che i prodotti così etichettati sono attualmente acquistati da una platea di consumatori ben più ampia rispetto agli aderenti al credo<sup>36</sup>. E' chiaro, dunque, che tali strumenti di natura privata rispondono meglio alle richieste dei consumatori, perché non hanno bisogno di misurarsi con questioni di difficile risoluzione dal punto di vista della tutela costituzionale, come quella di distinguere fra scelte alimentari collegate a credo religiosi storicamente

(<sup>32</sup>) V., con specifici riferimenti al settore alimentare, C. Poncibò, *Private certification schemes as consumer protection: a viable supplement to regulation in Europe?*, in *International Journal of Consumer Studies*, 31, 6, November 2007, 660.

(<sup>33</sup>) Sul punto, v., in particolare, E. Hysing, *Government Engagement with Political Consumerism*, in M. Bostrom, M. Micheletti e P. Oosterveer, *The Oxford Handbook of Political Consumerism*, Oxford University Press, 2019, 841; L. Gulbrandsen, *Dynamic governance interactions: Evolutionary effects of state responses to non-state certification programs*, in *Regulation & Governance*, 8, 1, 2014, 92.

(<sup>34</sup>) Sul rapporto fra consumatore e cittadino all'interno della "polis globale", v. S. Bauman, *L'etica in un mondo di consumatori*, Laterza, 2010, 217 e ss. Sulle conseguenze di tale fenomeno sotto il profilo giuridico, v. Weaver, *Is consumer activism economic democracy cit.*, 249; D.A. Kysar, *Preferences for Processes: The Process/Product Distinction and the Regulation of Consumer Choice*, in *Harvard Law Review*, 118, 2, 2004, 525; Stazi, *Organismi geneticamente modificati e sviluppo sostenibile: circolazione dei modelli, accesso alle risorse e tracciabilità cit.*

(<sup>35</sup>) Gli argomenti esposti nel presente paragrafo sono sintetizzati (con gli opportuni riferimenti bibliografici) in E. Clough, *The Politics of Food Labelling and Certification*, in R.J. Herring, *The Oxford Handbook of Food, Politics, and Society*, Oxford University Press, 2015, 619.

(<sup>36</sup>) Sul punto, v. C. Piciocchi, *Le scelte alimentari come manifestazioni d'identità, nel rapporto con gli ordinamenti giuridici: una riflessione in prospettiva comparata*, in L. Scaffardi e V. Zeno-Zencovich, *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, Roma Tre-Press, 2020, 113.

noti e opinioni di natura personale non fondate su precetti religiosi tradizionalmente intesi<sup>37</sup>. E' in questo quadro che hanno proliferato i loghi relativi ad altri elementi identitari, come quelli afferenti a particolari criteri di scelta alimentare, segnatamente la dieta vegetariana o vegana. In questo caso l'etica consiste in motivazioni relative alla sfera della soggettività morale, determinate da valori di lontana ascendenza religiosa, che a partire dagli anni '70, si è arricchita della posizione che critica l'idea che la specie umana abbia il pieno diritto di disporre delle altre specie animali, per appagare le proprie esigenze alimentari e non, coinvolgendo in questo modo le ragioni e i diritti degli animali e dell'ambiente<sup>38</sup>. Più in generale, negli ultimi anni sono stati senza dubbio quelli collegati al tema della sostenibilità nelle sue diverse accezioni a conoscere la maggiore diffusione. Si pensi non solo alla ben nota certificazione biologica, che proibisce l'utilizzo di pesticidi, erbicidi e fertilizzanti chimici, ma anche a tutti gli standard volti a limitare le pratiche agronomiche da cui derivi deforestazione, elevate emissioni di carbonio, distruzione degli habitat della fauna selvatica, riduzione della biodiversità, ecc. Sul punto, è evidente che le iniziative private tendono a compensare le carenze del pubblico, nel senso sia della scarsa regolazione di alcuni processi produttivi, sia delle lacune e ambiguità della relativa comunicazione al consumatore finale. E' questo il caso delle numerose iniziative private in materia di benessere animale, in risposta all'attenzione dei consumatori circa le condizioni di

allevamento, in particolare quando prevedano situazioni di sovraffollamento<sup>39</sup>.

Infine, le certificazioni hanno riguardato anche il tema della territorialità, che nella prospettiva poc'anzi analizzata incide a pieno titolo sulla percezione del consumatore come conseguenza di preoccupazioni di natura etica. Sotto questo profilo, le certificazioni si sono diffuse soprattutto in relazione a quei prodotti che non rientrano nell'ambito di applicazione dell'etichettatura di origine obbligatoria, ma che sono oggetto di attenzione o in quanto prodotti dalla valenza identitaria, o a seguito di specifici episodi dall'alto rilievo mediatico<sup>40</sup>.

A tal proposito, il rapporto fra regolatori privati e istituzioni è particolarmente interessante in paesi, come l'Italia, che rispetto ad altri tendono a privilegiare le ragioni della trasparenza dell'informazione, soprattutto a seguito delle pressioni da parte dei produttori (di materie prime su tutti)<sup>41</sup>. Sotto questo profilo, è evidente come tale pressione derivi anche dalla pretesa, da parte dei consumatori, di sostenere il sistema alimentare italiano nel suo complesso, non solo per ragioni collegate ad una presunta maggiore sicurezza e qualità dei prodotti, ma anche per difendere l'italianità sotto il profilo culturale, rispetto a vari tentativi di usurpazione a fini commerciali. In questo senso le certificazioni fungono da strumento di natura concorrenziale, per permettere al consumatore di distinguere, fra i prodotti e servizi che fanno specifico riferimento all'Italia, quelli più autentici da quelli che usano il riferimento in modo più stru-

(<sup>37</sup>) Sui tentativi da parte dei giudici di tracciare tale linea di demarcazione, v. *Ibidem*, 121.

(<sup>38</sup>) Sul punto, v. C. Pagallo, *I diritti dei vegani: un approccio giuridico*, in *L'Ircocervo*, 2, 2015, 54.

(<sup>39</sup>) In questo caso, tra l'altro, l'allarme riguarda il massiccio uso di medicinali ed antibiotici a seguito dell'alta probabilità di diffusione di malattie. Da tali sollecitazioni da parte dei consumatori sono derivate nuove iniziative da parte degli operatori sia in materia di certificazioni, sia in materia di accordi di filiera e *corporate social responsibility*, soprattutto nel settore dell'avicoltura e della produzione di uova. Sul ruolo svolto dai soggetti della GDO sotto il profilo sia regolatorio sia culturale, v. C. Parker e G. Scrinis, *Out of the Cage and into the Barn: Supermarket Power Food System Governance and the Regulation of Free Range Eggs*, in *Griffith Law Review*, 23, 2, 2014, 318; S. Rodriguez, *The Morally Informed Consumer: Examining Animal Welfare Claims on Egg Labels*, in *Temple Journal of Science, Technology, & Environmental Law*, 30, 2011, 51.

(<sup>40</sup>) L. Bairati, *The Food Consumer's Right to Information on Product Country of Origin: Trends and Outlook, beyond EU Regulation 1169/2011*, in *Journal of European Consumer and Market Law*, 6, 1, 2017, 11.

(<sup>41</sup>) Circa le diverse strategie (dovute a diversi interessi, politici ed economici) fra Italia e Unione Europea, v., da ultimo, R. Franco, *L'etichettatura dei prodotti alimentari: il 'luogo di provenienza', il 'paese d'origine', la 'sede dello stabilimento di produzione', la 'sede dello stabilimento di confezionamento'*. *L'anagramma di un problema senza fine?*, in q. *Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it)*, n. 4-2019, 36.

mentale<sup>42</sup>.

In una certa misura, non c'è dubbio che tali certificazioni abbiano aiutato ad avvicinare produttori e consumatori ed a instaurare una concorrenza virtuosa fra operatori circa attributi di prodotto e di processo. D'altra parte, è evidente che tale dinamica variabile e frastagliata dia adito a molte criticità, che la dottrina ha puntualmente evidenziato. Il problema attiene al fatto che le certificazioni di sostenibilità riguardano valori difficilmente misurabili e servono perlopiù a costruire una narrativa volta a creare emozioni rassicuranti e un clima di fiducia, in modo da plasmarne l'immaginario<sup>43</sup>. Ciò può avvenire secondo strategie diverse, che dipendono dalla linea tenuta dai soggetti promotori.

Questi, infatti, collocandosi in dinamiche di mercato, dovranno decidere, fra l'altro, quanto rigorosi siano gli standard oggetto di certificazione. Se prevale la posizione più rigida, lo strumento sarà più esclusivo ed avrà un successo commerciale inferiore, mentre se prevale quella più *business-oriented*, l'ambito di applicazione sarà più vasto, ma il valore e l'impatto degli standard sarà inferiore.

E' evidente, in altri termini, che un abbassamento degli standard comporterà conseguenze significative in termini di *mission*, perché, per esempio, si può presentare il caso estremo per cui una data certificazione finisca per essere utilizzata anche dai grandi produttori, contro cui la stessa era stata inizialmente ideata<sup>44</sup>. Sotto questo profilo, è emblematico il caso della certificazione fair trade,

che riguarda le condizioni di lavoro degli agricoltori nei paesi in via di sviluppo. In questo caso, dalle tradizionali *Alternative Trade Organizations*, il cui obiettivo era quello di porre le basi per un sistema commerciale alternativo attraverso cui vendere, a fini di solidarietà e beneficenza, i prodotti provenienti da produttori svantaggiati, si distinse un gruppo orientato al raggiungimento di una quota di mercato più ampia, tramite un logo che potesse essere apposto sull'etichetta di prodotti venduti anche tramite i canali della grande distribuzione. Ciò ha condotto, ben presto, ad una biforcazione fra due diverse strategie, quella *mission-driven* delle organizzazioni alternative composte da negozi e reti di volontari, il cui fine era il cambiamento del modello economico dominante, e quella *business-oriented*, promotrice di un marchio che non si opponesse ai canali canonici della GDO<sup>45</sup>.

Il problema fondamentale di tali strumenti è che comunicano l'avveramento di una serie di standard per fini essenzialmente commerciali, per cui i messaggi tendono ad essere ipersemplificati e generalizzanti. In particolare, la difficoltà di applicare la disciplina in materia di pratiche ingannevoli deriva dal progressivo adattamento delle strategie dei produttori rispetto alle richieste dei consumatori, che può esplicarsi in comunicazioni tendenziose, che rispettano tale disciplina nella forma ma non nello spirito, quando non in vero e proprio *greenwashing* o *fairwashing*<sup>46</sup>. In certi casi l'informazione veicolata è tecnicamente corretta, ma sono omessi altri aspetti che ne ridimensione-

(<sup>42</sup>) Sul punto v., ad esempio la certificazione, elaborata in tempi recenti, volta ad identificare, fra i ristoranti che nel mondo fanno riferimento all'italianità, quelli che possano vantare.

(<sup>43</sup>) V. K. Kolben, *The Consumer Imaginary: Labor Rights, Human Rights, and Citizen-Consumers in the Global Supply Chain*, in *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, 52, 2019, 884.

(<sup>44</sup>) G. Auld, *Certification as governance: Current impacts and future prospects*, in G. Warrier, *The Politics of Fair Trade. A Survey*, Routledge, 2011, 86. In merito alla tendenza di grandi multinazionali di acquisire società caratterizzate dalla produzione di alimenti biologici, v. Weaver, *Is consumer activism economic democracy cit.*, 271.

(<sup>45</sup>) La conseguenza, come precedentemente accennato, è che il marchio Fairtrade è stato usato anche da multinazionali del Big Food quali Starbucks, Nestlé e Wal Mart. Sul punto, v. C.S. Dolan, *Branding morality: The case of Fairtrade*, in M. Warrier, *The Politics of Fair Trade. A Survey*, Routledge, London, 2011, 37; E.A. Bennett, *The Global Fair Trade Movement: For Whom, By Whom, How, and What Next*, in M. Bell, M. Carolan, J. Keller e K. Legun, *The Cambridge Handbook of Environmental Sociology*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019, 3.

(<sup>46</sup>) J. Johnston, *The Citizen-Consumer Hybrid: Ideological Tensions and the Case of Whole Foods Market*, in *Theory and Society*, 37, 3, 2008, 236.

rebbero la portata<sup>47</sup>. Ciò si verifica, ad esempio, qualora l'adozione di tali certificazioni non si accompagni ad un effettivo miglioramento degli standard di processo, ma tenda a comunicare aspetti consolidati relativi alle pratiche commerciali o di ottenimento del prodotto. E' quanto avvenuto nel caso del ben noto logo *dolphin safe*, volto a comunicare l'utilizzo di innovative tecniche di pesca del tonno tese a risparmiare un maggior numero di delfini rispetto alle precedenti, ma elaborato anni dopo la loro diffusione. Stante il fatto che la disciplina in questione non faceva altro che fotografare quanto avvenuto nel settore della pesca (soprattutto in seno alle grandi compagnie statunitensi), la contestazione da parte del Messico in ambito WTO circa il fatto che l'argomento del benessere animale fosse stato strumentalizzato, in modo da ostacolare la concorrenza internazionale, è apparsa ad alcuni osservatori del tutto fondata<sup>48</sup>. In molti casi, inoltre, l'applicazione degli standard comunicati dai rispettivi loghi non ha sortito conseguenze significative in termini di sostenibilità a causa di fattori esogeni, come la dottrina ha segnalato in seguito all'applicazione della certificazione *fair trade* al caffè o

all'elaborazione delle diverse certificazioni relative alla produzione di uova, oggetto di attenzione soprattutto nel mondo anglosassone.<sup>49</sup>

L'oggettiva difficoltà dei consumatori a comprendere l'effettiva portata benefica dei propri acquisti non dipende solo da ragioni intrinseche, attinenti alle strategie dei soggetti coinvolti ed alle dinamiche di mercato che interessano i prodotti agro-alimentari, ma anche dalla mancanza di una supervisione unitaria e dalla costante emersione di nuovi loghi<sup>50</sup>. Non vi è dubbio, infatti, che l'attivismo dei privati abbia innescato una competizione al ribasso, in cui l'evocazione dell'etica (soprattutto in chiave di sostenibilità in tutte le sue declinazioni) incontra limiti regolatori ancora molto deboli. In particolare, ricordiamo l'annosa questione circa la correttezza dei controlli da parte degli enti certificatori che da una parte hanno il precipuo compito di controllare il rispetto degli standard, ma dall'altra sono soggetti privati collocati in dinamiche di mercato. Sotto questo profilo, rimandiamo all'abbandonante letteratura nazionale e internazionale relativa alla sostanziale mancanza di un "controllore dei controllori", alla scarsa efficacia dell'accreditamento<sup>51</sup> ed alla conseguente dif-

(47) Tale fenomeno è tipico della comunicazione commerciale, in cui l'ingannevolezza si fonda perlopiù sull'ambiguità dell'enunciato e della rappresentazione. A tal proposito, v. F. Cafaggi, *Pubblicità commerciale, Digesto IV delle discipline privatistiche (sez. comm.)*, vol. XI, Utet, Torino, 1995, 460. V., ad esempio, il caso delle bacche acai, trattato in C. Parker, H. Johnson e J. Curll *Consumer power to change the food system: critical reading of food labels as governance spaces: The case of acai berry superfoods*, in *Journal of Food Law and Policy*, 15, 1, 2019, 42 e ss.. In questo caso, è riportato il dato secondo cui la domanda di tale prodotto ha aumentato le opportunità occupazionali, ma non vi è riferimento alle condizioni di lavoro, alle precarie condizioni circa i diritti sulla terra, ai problemi di *food security* delle popolazioni interessate, ecc.

(48) Sul punto, v. A. Korber, *Why everybody loves Flipper: the political-economy of the U.S. dolphin-safe laws*, in *European Journal of Political Economy*, 14, 1998, 506.

(49) In merito all'esperienza di *fair trade*, la dottrina ha sottolineato, infatti, che il benessere dei produttori non è sensibilmente migliorato in ragione del fatto che, a fronte dei costi necessari per l'ottenimento della certificazione, il corrispettivo garantito a questi ultimi non è risultato sensibilmente più elevato rispetto al prezzo di mercato. Sul punto v. R. Dalvai, *The Metamorphosis of Fair Trade*, in *Fair World Project*, Fall 2012, 7. In merito all'etichettatura delle uova ottenute da polli allevati all'aperto, v. C. Parker e J. De Costa, *Misleading the ethical consumer: The regulation of free-range egg labelling*, in *Melbourne University Law Review*, 39, 3, 2016, 937 e ss. Analoghe criticità sono state rilevate in merito alle certificazioni sull'olio di palma sostenibile, su cui v., fra gli altri, O. Hospes, *Private law making at the round table on sustainable palm oil*, in B.M.J. Van Der Meulen, *Private Food Law. Governing food chains through contract law, self-regulation, private standards, audits and certification schemes*, Wageningen Academic Publishers, 2011, 187 e, da ultimo, il dossier della Fondazione Changing Markets "*The false promise of certification*", reperibile al link [http://changingmarkets.org/wp-content/uploads/2018/05/False-promise\\_full-report-ENG.pdf](http://changingmarkets.org/wp-content/uploads/2018/05/False-promise_full-report-ENG.pdf), 40 e ss.

(50) A tal proposito, forum informativo, di analisi e di confronto fra gli stakeholders è costituito dallo "*United Nations Forum on Sustainability Standards (UNFSS)*". Un repertorio dei loghi di sostenibilità è fornito dall'Ecolabel Index ([www.ecolabelindex.com](http://www.ecolabelindex.com)).

(51) Definito come "l'attestazione da parte di un organismo nazionale di accreditamento che certifica che un determinato organismo di valutazione della conformità soddisfa i criteri stabiliti da norme armonizzate e, ove appropriato, ogni altro requisito supplementare ... per svolgere una specifica attività di valutazione della conformità". Regolamento (CE) 765/2008, articolo 2, punto 10.

ficoltà di garantire omogeneamente la correttezza e trasparenza del loro operato. Vi sono quindi diverse questioni aperte in merito all'attendibilità dei meccanismi di certificazione. Una risposta che è stata introdotta da più di un decennio in seno alla certificazione biologica, è quella che prevede la partecipazione da parte degli stessi soggetti regolati o di soggetti terzi, che integra il complesso meccanismo previsto nel regolamento 765/2008, oltretutto l'applicazione della responsabilità civile e penale<sup>52</sup>. Si tratta dei "sistemi di garanzia partecipata", promossi da IFOAM (*International Federation of Organic Agriculture Movements*) e volti ad aumentare la credibilità tramite la partecipazione di tutti gli attori interessati ad assicurare la qualità del prodotto finale e del processo di produzione. Tale sistema ha prodotto risultati incoraggianti, ma presuppone l'esistenza di una rete di produttori estremamente roduta e collaborativa, cosa che spesso non si verifica. Anche per questa ragione, altri sistemi di rassicurazione dei consumatori sono emersi nel corso degli ultimi anni. Pensiamo ai tanti esempi di *corporate social responsibility*, portati avanti sia da produttori sia da distributori con il fine di accaparrarsi un target di clienti animati da motivazioni di natura etica, andando ad integrare il mondo delle certificazioni e aggiungendo un tassello ad un quadro già particolarmente frastagliato<sup>53</sup>.

Infine, è necessario considerare tali strumenti

dalla prospettiva dei consumatori e della loro percezione. In particolare, la dottrina ha affrontato la questione sotto il profilo cognitivo, insistendo sugli effetti non sempre positivi, ma talvolta controproducenti in termini di consapevolezza dei consumatori e, di conseguenza, anche di sostenibilità complessiva dei sistemi alimentari<sup>54</sup>. In primo luogo, vi è senz'altro un problema relativo al giudizio dei consumatori in merito alla rilevanza e precisione dei messaggi veicolati e alla difficoltà di distinguere fra quelli più veritieri e quelli meno affidabili<sup>55</sup>. Sotto questo profilo, il problema fondamentale è che anche le certificazioni più autentiche e meno strumentali spesso non considerano il fatto che la loro efficacia nel perseguimento dell'obiettivo (i.e. l'impatto positivo in termini sociali, economici e ambientali) richiede che il consumatore svolga processi cognitivi dall'elevata complessità. In particolare, è necessario che il consumatore legga l'etichetta, interpreti il logo correttamente, ne sia convinto tanto da preferire il relativo prodotto rispetto a prodotti della stessa categoria privi del medesimo logo (anche se venduti ad un prezzo inferiore)<sup>56</sup>. Inoltre, muovono dall'idea, spesso contraddetta dai fatti, che il consumatore sia in generale adeguatamente informato, educato e maturo, desideroso di investire tempo ed energie per leggere l'etichetta e disposto a soppesare in modo obiettivo ed esperto questioni sottese alla produzione alimentare rela-

(<sup>52</sup>) Sulla responsabilità degli enti certificatori, v. E. Corcione, *Human Rights Violations Committed by Certified Companies: Assessing the Accountability of Third-Party Certifiers*, STALS Research Paper 3/2019; R. Saija, *Standards e contratti di certificazione*, in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 1-2013, 53 e ss.; M. Ferrari, *The Liability of Private Certification Bodies for Pure Economic Loss: Comparing English and Italian Law*, in *Journal of European Tort Law*, 1, 3, 2010, 266; E. Bellisario, *Certificazioni di qualità e responsabilità civile*, Giuffrè, Milano, 2011.

(<sup>53</sup>) L.T. Reynolds, M.A. Long e D.L. Murray, *Regulating Corporate Responsibility in the American Market: A Comparative Analysis of Voluntary Certifications*, in *Competition and Change*, 18, 2, 2014, 91.

(<sup>54</sup>) V. S. Bolognini, *La disciplina della comunicazione B2C nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, in L. Scaffardi e V. Zeno-Zencovich, *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, Roma Tre-Press, 2020, 668 e ss. Per un'analisi di tali strumenti sotto il profilo del trattamento dei lavoratori all'interno dei sistemi alimentari, v. G. Ceccarelli e D. Fattibene, *Do we need an EU ethical food label? How a mix of measures could help clean up Europe's agri-food system*, Oxfam Italia, Open Society – European Policy Institute, September 2020.

(<sup>55</sup>) Sulle questioni cognitive nell'interpretazione delle etichette di sostenibilità, v. J.J. Czarnecki, K.I. Jonsson e K. Kuh, *Crafting Next Generation Eco-Label Policy*, in *Environmental Law*, 48, 3, 2018, 431.

(<sup>56</sup>) A. Beretti, G. Grolleau e N. Mzoughi, *How Cognitive Biases Can Affect the Performance of Eco-Labeling Schemes*, in *Journal of Agricultural & Food Industrial Organization*, 7, 2, January 2009, 10; G. Grolleau, L. Ibanez, N. Mzoughi e M. Teisl, *Helping eco-labels to fulfil their promises*, in *Climate Policy*, 16, 6, 2016, 795.

tive alle sue esternalità in termini ecologici e sociali. In secondo luogo, in generale non considerano le strategie e le motivazioni profonde che spingono i consumatori ad acquistare prodotti con certificazione etica. Infatti, è ben noto che l'immaginario di cui sopra non riguarda solo le esternalità positive del processo produttivo, ma anche il rapporto fra produttore e consumatore e ancora il ruolo del consumatore come membro della collettività. In questo senso, è abbondante la letteratura che sottolinea come le ragioni sottese alle scelte di acquisto etico solo in parte siano riconducibili ad un intento effettivamente altruistico. Infatti, solo una parte dei consumatori è mossa dal desiderio di promuovere una determinata causa. In generale, la pressione di norme sociali, il desiderio di eliminare il senso di colpa legato al consumo, il bisogno di affermare l'appartenenza ad un gruppo (e la reputazione dell'individuo al suo interno) sono fattori di acquisto di tali prodotti molto analizzati dalla dottrina sociologica e non solo<sup>57</sup>. Il che induce, ancora una volta, a considerare la necessità di distinguere non solo fra motivi e intenzioni dei produttori, ma anche fra motivi e intenzioni dei consumatori<sup>58</sup>. Se così è, l'efficacia di tali loghi diminuisce ulteriormente, perché la platea dei soggetti che in primo luogo dovrebbero verificarne l'attendibilità è composta perlopiù da consumatori che si accontentano di ottenere una forma di certificazione morale delle proprie scelte e che serbano interesse relativo circa l'efficacia delle strategie dei produttori in chiave di sostenibilità.

## 5.- Conclusioni

In conclusione a tale trattazione, è opportuno sottolineare, in primo luogo, come i temi analizzati nel presente saggio siano diversi ma in una certa

misura convergenti in merito all'immaginario dei consumatori. Infatti, se nel primo caso l'origine o provenienza fa riferimento ad una comunità politica coincidente con lo Stato, inteso come entità unitaria ed omogenea che esprime valori ed immagini condivise, così le certificazioni di sostenibilità servono per plasmare e confermare l'immaginario del consumatore circa identità, cultura e valori che si esplicano, nell'economia globalizzata, rispetto a soggetti e contesti geograficamente lontani e sostanzialmente invisibili. In altri termini, i due casi sono accomunati dal tentativo di stabilire un nesso fra consumatore e contesto di produzione e di mettere luce su sistemi produttivi logisticamente complessi e dai caratteri perlopiù indefiniti.

In entrambi i settori, appare chiaro che le dinamiche analizzate siano ancora in una fase primigenia.

In merito alla dimensione etica nell'informazione al consumatore, è evidente che gli orientamenti delle istituzioni scontentino i limiti della tradizionale impostazione che vede il consumatore come soggetto sostanzialmente orientato al soddisfacimento delle sue esigenze individuali primarie, più che come soggetto politico, nell'accezione analizzata fin qui. Il riferimento da parte del legislatore europeo alla dimensione etica come influente sulle scelte di acquisto non ha conseguenze giuridiche significative. Infatti, stante l'interpretazione consolidata circa la natura aperta dell'elenco relativo alle dimensioni da rispettare nella fornitura di informazioni sugli alimenti, il già generico riferimento all'etica perde di pregnanza, tanto che l'eventuale mancanza di tale riferimento non produrrebbe conseguenze giuridiche di rilievo. La stessa sentenza della CGUE sul vino israeliano tradisce tale ambiguità, perché da un lato fa riferimento all'etica del consumatore, ma dall'altro si concentra sul rispetto del diritto internazionale, che

<sup>(57)</sup> P. Bourdieu, *Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste*, Harvard University Press, Cambridge, MA, 1984; Clough, *The Politics of Food Labelling and Certification*, cit., 628. Più specificamente sulla comprensione, la motivazione e l'uso che i consumatori fanno dei loghi di sostenibilità, v. K.G. Grunert, S. Hieke e J.M. Wills, *Sustainability labels on food products: Consumer motivation, understanding and use*, in *Food policy*, 44, 2014, 177.

<sup>(58)</sup> C. MacDonald, *Corporate Moral Motivation*, in *Georgetown Journal of Law & Public Policy*, 17, 2019, 919.

potrebbe aggiungersi all'elenco precedente, proprio in quanto elenco aperto. Non potrebbe essere altrimenti, perché l'elemento etico è tanto divisivo da andare in contraddizione con il riferimento al consumatore medio, la cui percezione è variabile anche in ragione dei suoi convincimenti, che per definizione dividono la platea. D'altra parte, il tentativo di fondare la decisione circa l'obbligatorietà di un'indicazione in etichetta sul fatto che questa sia necessaria al consumatore ai fini di svolgere scelte di acquisto consapevoli per ragioni etiche appare foriera di numerose contraddizioni. Si tratta di quelle stesse aporie che si trovano nel diritto alimentare europeo non solo in merito all'origine territoriale dei prodotti, ma in tutti quei casi in cui una parte significativa dei consumatori abbia riserve di natura etica circa un prodotto o un processo produttivo. Ad esempio, se si considerasse legittima l'obiezione etica relativa agli OGM, l'obbligatorietà dovrebbe riguardare non solo i prodotti OGM secondo la definizione data dall'ancora vigente direttiva 2001/18, ma anche i prodotti ottenuti tramite altre tecniche di ingegneria genetica, o anche quelli ottenuti tramite utilizzo di mangimi OGM, e così via.

Il problema è che tale intento di personalizzazione rischia, in ogni caso, di fare appello a elementi fortemente soggettivi e irrazionali, tanto da far dubitare circa la legittimità delle aspettative che ne derivano. Il problema non può che rimanere aperto ed essere risolto volta per volta secondo le pressioni prevalenti da parte di operatori e consumatori. E' dunque comprensibile che le istituzioni tendano a collaborare con i privati e a lasciare che siano questi ultimi a rispondere alle richieste dei consumatori, e di riflesso a perseguire obiettivi che pure rientrerebbero a pieno titolo nel novero delle priorità dell'agenda pubblica, quali la sostenibilità ambientale, la tutela dei lavoratori nelle filiere agroalimentari, il benessere animale, ecc. Il tema dell'etica è sicuramente meglio gestito dai soggetti privati, che sono meno vincolati dal dover perseguire una strategia unitaria. Al contrario, le regole prodotte dai privati si collocano in una dinamica di concorrenza e contribuiscono ad alimentare un costante laboratorio che produce

modelli interessanti dal punto di vista scientifico ed anche innovativi e utili sotto il profilo dell'informazione del consumatore. D'altro canto, però, alimentano una serie di confusioni e non detti, talvolta concentrandosi su un unico aspetto rassicurante nei confronti dei consumatori e tralasciandone altri.

In altri termini, le iniziative private hanno visto nelle istanze di natura etica una straordinaria occasione per operazioni di marketing, cui le certificazioni di sostenibilità sono del tutto funzionali. Tali iniziative sono state oggetto di numerosissime indagini, in ragione della varietà insita nella proliferazione dei loghi. Ciò detto, a parere di chi scrive, tale proliferazione continuerà, ma non contribuirà necessariamente né ad una più completa e trasparente informazione del consumatore, né ad una maggiore sostenibilità dei processi produttivi. Le certificazioni private possono infatti essere complessivamente migliorate, ma comunque soffrono di alcuni limiti congeniti, che fanno sì che non si riesca ad uscire dall'ambito della comunicazione commerciale, con tutte le criticità del caso.

Per questo, quanto emerge in tutta evidenza è che la retorica del diritto all'informazione intesa in termini quantitativi debba cedere il passo ad un approccio più cauto e maturo soprattutto da parte dei legislatori. A questi ultimi spetta sempre più il compito non tanto di intervenire secondo una prospettiva verticale imponendo regole di dettaglio agli operatori del settore alimentare, ma soprattutto di vegliare affinché questi ultimi esercitino le loro funzioni di regolatori privati in modo creativo e rispondente alle aspettative dei consumatori, senza intaccare i principi fondamentali che reggono il sistema.

## ABSTRACT

*Consumers tend to be more and more influenced in their purchasing decisions by ethical considerations. This trend is well known by both legislators and private regulators who, on a global level,*

*have sought to respond to it according to different strategies and goals.*

*This essay analyzes the European institutions that are geared towards protecting consumers also from an ethical point of view given the regulatory strategies devised by food operators. In fact, whereas the former need to take into account the consumer's expectations also from an ethical point of view whilst ensuring the smooth functioning of the internal market, the latter are free to develop standards and certifications that incorporate consumer requests for marketing purposes.*

*In conclusion, the essay critically analyzes both the solutions and crucial issues that are typical in consumer purchasing decisions due to ethical considerations and the responses adopted from the perspective of global food governance. This analysis makes it possible to tackle the ambiguity of European legislation and case-law, but also the negative consequences in terms of transparency of information and consumer awareness resulting from the proliferation of private solutions.*

*Le scelte di acquisto dei consumatori tendono ad essere influenzate sempre più da considerazioni*

*di natura etica. Tale tendenza è ben nota sia ai legislatori sia ai regolatori privati, che cercano, a livello globale, di rispondervi secondo diverse strategie e finalità.*

*Il presente saggio intende analizzare le scelte delle istituzioni europee volte a tutelare il consumatore anche nella sua dimensione etica, a fronte delle strategie regolatorie elaborate dagli operatori del settore. Infatti, mentre le prime devono tenere conto delle aspettative dei consumatori in materia di informazione anche sotto il profilo etico garantendo al tempo stesso il buon funzionamento del mercato interno, i secondi sono liberi di elaborare standard e certificazioni che recepiscono le sollecitazioni dei consumatori a fini di marketing.*

*In conclusione, il saggio analizza criticamente le soluzioni e le criticità tipiche della dimensione etica nelle scelte di acquisto da parte dei consumatori e le risposte adottate sotto il profilo della governance globale del cibo. Tale disamina permetterà di affrontare l'ambiguità del diritto europeo di fonte legislativa e giurisprudenziale, ma anche le conseguenze negative della proliferazione delle iniziative private in termini di trasparenza dell'informazione e consapevolezza dei consumatori.*

## Commenti e note

### Dal Regolamento (UE) 2017/625 alle misure applicative unionali e nazionali: un percorso innovativo ma non concluso

Laura Carrara

#### 1.- Premessa

Il Regolamento (UE) 2017/625 si pone, nel rispetto della normativa di base dettata dal Regolamento (CE) n. 178/2002<sup>1</sup>, in prospettiva fortemente innovatrice rispetto al precedente quadro normativo sui controlli, quale disciplinato dal Regolamento (CE) n. 882/2004<sup>2</sup>, proponendosi quale corpus normativo sistematicamente orientato<sup>3</sup>, al pari del Regolamento (CE) n. 178/2002.

Il legislatore europeo con il Regolamento (UE) 2017/625 ha infatti ridisegnato il sistema dei controlli con un approccio sistemico, al fine di garantire protezione, oltre che alla salute umana, alla salute ed al benessere degli animali, ed alla salute delle piante. La necessità di adottare un approccio di filiera che ponesse attenzione all'in-

tero *ciclo della vita*<sup>4</sup> è stata chiara sin dall'adozione del Libro Bianco sulla sicurezza alimentare del 2000<sup>5</sup>. In questa prospettiva, il Regolamento (UE) 2017/625 anticipa la strategia "From farm to Fork" adottata nella Comunicazione della Commissione europea del 20 maggio 2020, pubblicata nell'ambito della complessiva proposta di "Green Deal Europeo"<sup>6</sup>, che mira a rendere i sistemi alimentari equi, sani e rispettosi dell'ambiente. La strategia "From farm to Fork" rappresenta una parte della transizione verso un nuovo modello di impresa per gli operatori e, al contempo, una possibilità di cambiamento degli stessi regimi alimentari dei consumatori che, come dimostrano le necessità derivanti dall'attuale pandemia, sia in grado di rispondere ad "un'offerta sufficiente di cibo a prezzi accessibili per i cittadini"<sup>7</sup>.

L'Unione europea con questo complesso piano d'azione mira ad un modello di crescita sostenibile incentivando un ampio ventaglio di iniziative, volte a leggere in modo unitario la disciplina dell'attività agricola, dell'ambiente, dei rifiuti e della produzione alimentare sostenibile, in una prospettiva che fra l'altro intende "monitorare attentamente la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare e la competitività degli agricoltori e degli operatori alimentari"<sup>8</sup>.

La necessità di un intervento nel sistema alimen-

(<sup>1</sup>) Regolamento (CE) n. 178/2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

(<sup>2</sup>) Regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali.

(<sup>3</sup>) Si vedano sul punto i considerando (19) e (99) del Reg. (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017.

(<sup>4</sup>) In argomento, v. F. Albisinni, "Il Regolamento (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa, e globalizzazione", in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 1-2018, p.11.

(<sup>5</sup>) Si v. F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, ed. IV, Utet Giuridica, Milano, 2020, p. 219 ss.

(<sup>6</sup>) Comunicazione della Commissione Europea, "Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente", Bruxelles, 20.5.2020, COM(2020) 381 final, consultabile al seguente sito: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0381>. In argomento si rinvia alle relazioni presentate durante il convegno dell'AIDA del 27 – 28 novembre 2020, su "Emergenza COVID e novità disciplinari nel settore agroalimentare a livello internazionale, unionale e domestico", in corso di pubbl. in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it).

(<sup>7</sup>) Vedasi il punto 1. "necessità di intervenire" della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, cit.

(<sup>8</sup>) V. "Questions and Answers: from farm to fork strategy - building a healthy and fully sustainable food system", in: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA\\_20\\_885](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_20_885).

tare è, dunque, essenziale al fine di conseguire i più generali obiettivi climatici e ambientali del *Green Deal Europeo*.

Al contempo, l'attenzione rivolta dal nuovo regolamento sui controlli al benessere dell'uomo, degli animali, all'ambiente e alla biodiversità ha inciso, in particolar modo, sulla frequenza dei controlli in quanto basata sul parametro del "rischio"<sup>9</sup>. Le definizioni di "pericolo" e "rischio" introdotte dal nuovo regolamento sui controlli sono assai ampie comprendendo anche le possibilità che un prodotto o un processo possa produrre effetti nocivi "sulla salute umana, animale o vegetale, sul benessere degli animali o sull'ambiente"<sup>10</sup>. Altri fattori inclusi nella valutazione del rischio, definiti nel Regolamento 2017/625 sono, ad esempio, i precedenti di conformità dell'operatore (*rating*<sup>11</sup>) o la probabilità che i consumatori siano indotti in errore sulle proprietà, qualità, composizione o paese di provenienza dell'alimento<sup>12</sup>.

## 2.- L'applicazione italiana del Regolamento (UE) 2017/625

In sede nazionale la Legge del 4 ottobre 2019, n.

117 recante "*Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea - Legge di delegazione europea 2018*"<sup>13</sup>, in vigore dal 2 novembre 2019, attraverso gli articoli 11 e 12, ha delegato il Governo per l'adeguamento della normativa nazionale al Regolamento, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge. Il termine assegnato è ormai scaduto, ma il Regolamento, seppur in applicazione in gran parte<sup>14</sup> dal 14 dicembre 2019, è stato sin qui oggetto di misure di recepimento solo a livello amministrativo e non legislativo.

Con riguardo alle misure amministrative, come riportato dal Comunicato 10. dicembre 12.2019 prot. 20412/RI dell'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli<sup>15</sup> e dalla Comunicazione 13.12.2019 della medesima Agenzia delle Dogane e dei Monopoli ("ADM")<sup>16</sup>, sono state implementate misure di carattere tecnico, legate ai certificati di importazione in ottemperanza a quanto disposto dal regolamento sui controlli.

In prosieguo, con l'art. 103 del D.L. 14 agosto 2020 n. 14<sup>17</sup>, è stata attribuita al Ministro dell'Economia e delle Finanze la facoltà di costituire un'apposita società *in house* – avente come socio unico l'Agenzia delle Dogane e dei

<sup>(9)</sup> V. art. 9 del Reg. (UE) 2017/625. In argomento v. B.M. van der Meulen, *Enforcement of EU agri-food law: Regulation (EU) 2017/625 on official controls and other official activities performed to ensure the application of food and feed law, rules on animal health and welfare, plant health and plant protection products*, ERA Forum, 2019, 19(4), 623-641. <https://doi.org/10.1007/s12027-018-0532-5>.

<sup>(10)</sup> V. art. 3 n. 23) e 24 del Reg. (UE) 2017/625.

<sup>(11)</sup> Il *rating* o classificazione degli operatori rappresenta una valutazione degli operatori che, ad oggi, non è stata ancora definita nei suoi parametri. Ai sensi dell'art. 11, par. 1, Reg. (UE) 2017/625 si prevede che le Autorità competenti elaborino criteri di *rating* oggettivi, trasparenti e pubblici e che il processo di attribuzione del rating avvenga attraverso procedure atte a garantire l'equità, la coerenza e la trasparenza. I dati attinenti al rating risultanti dai controlli degli operatori potranno essere pubblicati e resi disponibili al pubblico.

<sup>(12)</sup> V. Commissione Europea "*Enforcement of rules along the agri-food chain in the EU*" Brussels, 15 March 2017, in [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO\\_17\\_611](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/MEMO_17_611).

<sup>(13)</sup> La legge attribuisce al Governo la delega per l'adeguamento della normativa nazionale a numerosi provvedimenti europei, e con riferimento al Reg. (UE) 2017/625 prevede due distinte deleghe, all'art. 11 per quanto attiene ad una serie di atti unionali relativi alla protezione delle piante da organismi nocivi, ed all'art. 12 per quanto attiene in generale al complesso delle disposizioni introdotte dal Reg. (UE) 2017/625.

<sup>(14)</sup> Il Regolamento (UE) 2017/625 è in applicazione dal 14 dicembre 2019 per quanto riguarda la maggior parte degli articoli del regolamento, quali quelli relativi all'ambito di applicazione, alle definizioni, alle norme per le autorità competenti, al finanziamento dei controlli ufficiali e alle azioni esecutive delle autorità competenti. Fanno eccezione le norme sui laboratori ufficiali applicabili dal 29 aprile 2022, le norme sull'istituzione del laboratorio di riferimento dell'Unione Europea e dei laboratori nazionali di riferimento in applicazione dal 28 aprile 2018, l'articolo 163 in applicazione dal 28 aprile 2017 e altre disposizioni minori.

<sup>(15)</sup> Comunicazione "Entrata in vigore del Reg. (UE) n. 2017/625: nuove regole di compilazione delle dichiarazioni di importazione (messaggio IM) per i certificati sanitari/veterinari rilasciati dal Ministero della salute".

<sup>(16)</sup> Comunicazione "Entrata in vigore del Regolamento (UE) n. 2017/625: nuove regole di compilazione delle dichiarazioni di importazione (messaggio IM) per i nulla osta fitosanitari".

<sup>(17)</sup> Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia, conv. con modifiche dalla Legge n. 126 del 13 ottobre 2020.

Monopoli – che si occupi di fornire una certificazione di qualità dei prodotti con la possibilità di uso, a seguito del pagamento di una *royalty*, del certificato del bollino di qualità. La norma prevede che la certificazione sarà rilasciata a seguito di “*analisi tecnico-scientifica e il controllo su campioni di merce realizzati presso i laboratori dell’Agenzia*”<sup>18</sup>. Viene fatto di chiedersi come tali modalità possano essere in grado di garantire un controllo di filiera, come richiesto dal Reg. (UE) 2017/625. Ulteriori profili di dubbio emergono in ragione della possibilità di un conflitto di interessi della società *in house*, quale futuro ente certificatore nonché autorità di controllo, in quanto sebbene l’ente certificatore ricevente la *royalty* di utilizzo del bollino confluirebbe in un’altra figura giuridica, questa sarebbe tuttavia sempre controllata dalla medesima Agenzia addetta ai controlli. Inoltre, tale società di profilo pubblico si porrebbe in aggiunta rispetto a controlli già effettuati su prodotti DOP, IGP, STG, BIO.

Nelle more dell’emanazione dei provvedimenti governativi definitivi, si deve rendere atto che, alla luce dell’art.12, comma 3, par. b) della Legge n. 117/2019, risulta confermato il mandato a svolgere le attività di controllo ufficiale da parte delle Autorità competenti locali nei settori già previsti dal Regolamento (CE) n. 882/2004.

### 3.- *Gli otto decreti attuativi*

In virtù della Legge n. 117/2019 in data 2 novembre 2020<sup>19</sup> sono stati presentati in Senato otto decreti attuativi al fine di adeguare la normativa

nazionale alle disposizioni del Regolamento (UE) 2017/625. I decreti sono in corso di esame da parte della Commissione Agricoltura del Senato<sup>20</sup> e di contestuale valutazione della Conferenza Stato Regioni<sup>21</sup>. In particolare, i decreti nn. 202, 205, 206, 210 sono definiti dal Governo come pacchetto “*sicurezza alimentare e controlli sanitari sugli animali*” mentre i decreti nn. 208, 209, 211, 212, strettamente legati anche alla normativa fitosanitaria ex Regolamento (UE) 2016/2031, come “*Testi Unici in materia agricola*”<sup>22</sup>.

Si riporta di seguito una breve sintesi dei decreti attualmente in discussione:

1. Schema di decreto legislativo recante l’adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento (UE) 2017/625 in materia di controlli sanitari ufficiali sugli animali e sulle merci che entrano nell’Unione e istituzione dei posti di controllo frontaliere del Ministero della salute (n.202)<sup>23</sup>. Lo schema prevede, la ripartizione delle competenze dei settori da affidare ai posti di controllo frontaliere del Ministero della salute, ai Posti d’Ispezione Frontaliera e agli Uffici di sanità marittima, aerea e di frontiera (USMAF);
2. Schema di decreto legislativo recante disposizioni per l’adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento (UE) 2017/625 in materia di controlli ufficiali sugli animali e le merci provenienti dagli altri Stati membri dell’Unione e delle connesse competenze degli uffici veterinari per gli adempimenti comunitari del Ministero della salute (n. 205)<sup>24</sup>. In estrema sintesi, il testo riporta una modifica dei compiti e dell’organizzazione degli uffici veterinari per gli adempimenti comunitari (UVAC) al fine di ade-

(<sup>18</sup>) Si veda l’art. 103.

(<sup>19</sup>) Per effetto dell’articolo 31, comma 3, della legge n. 234 del 2012, il termine per l’esercizio della delega è stato ulteriormente prorogato di 3 mesi per consentire alle competenti commissioni parlamentari di esprimere il parere e al Governo di poterne tenere conto (c.d. scorrimento dei termini); pertanto, il decreto legislativo dovrà essere adottato entro il 2 febbraio 2021.

(<sup>20</sup>) Dal sito del Senato, consultato in data 6 dicembre 2020, si prevede la discussione contestuale di tutti gli attuali schemi di decreto in data 9 dicembre 2020.

(<sup>21</sup>) Dal sito del Senato, consultato in data 6 dicembre 2020, si apprende che nella seduta del 2 dicembre 2020 è stata raggiunta l’intesa esclusivamente per il pacchetto di schemi di decreto “*sicurezza alimentare e controlli sanitari sugli animali*”.

(<sup>22</sup>) <http://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-70/15591>.

(<sup>23</sup>) <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1179300.pdf>.

(<sup>24</sup>) <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1179297.pdf>.

guarsi a quanto disposto dal nuovo regolamento sui controlli.

3. Schema di decreto legislativo recante disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento (UE) 2017/625 (n. 206)<sup>25</sup>. Lo schema di decreto si pone in dichiarato rapporto con la nuova normativa in tema di controlli ufficiali. L'art. 2 attua un riparto delle competenze delle Autorità nazionali - ASL, Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (Mipaaf), Ministero della salute e Ministero della difesa - rispetto ai diversi settori oggetto del Regolamento (UE) 2017/625. In relazione al riparto delle competenze, ai sensi dell'art. 4 è poi previsto l'affidamento del controllo delle vendite dei prodotti *on-line*<sup>26</sup> al Ministero della Salute. L'art. 3 incarica, invece, il Ministero della Salute all'adozione del Piano Nazionale dei Controlli Pluriennale (PCNP). In tema di svolgimento materiale dei controlli ufficiali risultano interessanti gli articoli 4 e 5 dello schema di decreto. In particolare, l'art. 4 precisa che le Autorità competenti dovranno effettuare i controlli agli operatori in base alla "categoria di rischio" loro assegnata secondo parametri che richiamano quanto già esplicitato nell'art. 9 del Regolamento (UE) 2017/625, senza però esplicitare eventuali "categorie di rischio" prestabilite. Le procedure di controllo delle Autorità, come stabilito dal Regolamento, saranno documentali (scheda di controllo, verbale o altro documento nominato che può avere anche forma elettronica) e

dovrà essere osservato un elevato grado di trasparenza. Inoltre, si prevede all'art. 5 che nei casi di non conformità, derivanti dal mancato rispetto di procedure e requisiti, riscontrati dall'Autorità competente, ai sensi dell'art. 138 del Regolamento, quest'ultima possa procedere a sequestro amministrativo. Dal punto di vista dell'operatore, viene poi specificato nell'art. 7 dello schema di decreto il diritto alla controperizia dell'operatore<sup>27</sup>, previsto dall'art. 35 del Regolamento (UE) 2017/625, che prevede il comportamento che le Autorità competenti debbano mettere in atto in costanza di prelievo del campione e delle relative aliquote al fine di poter richiedere, ove possibile, la controperizia. Oltre ai mezzi di prova autoprodotti e già esperibili dall'operatore alimentare in costanza di controversia<sup>28</sup>, viene poi prevista la possibilità all'operatore sottoposto al controllo, entro i 30 giorni dal ricevimento della comunicazione sfavorevole del controllo, di richiesta di poter effettuare riesame, a proprie spese, della documentazione e se richiesto, tale riesame potrà essere svolto anche dall'Istituto Superiore di Sanità. Sul versante attivo dell'operatore, all'art.6, sono sanciti, al pari delle previsioni europee, gli obblighi di assistenza e collaborazione in costanza di controllo.

4. Schema di decreto legislativo recante disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento (UE) 2017/625 ai sensi dell'articolo 12, comma 3, lettera g), della legge 4 ottobre 2019, n. 2017

<sup>(25)</sup> <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1179301.pdf>.

<sup>(26)</sup> Le vendite a distanza sono state per la prima volta incluse nel sistema dei controlli dal Reg. (UE) 2017/625. Sul punto si vedano gli artt. 15.5, lett b); 36; 53, lett.d), III; 77.1., lett. f) del Reg. (UE) 2017/625.

<sup>(27)</sup> In argomento, v. F. Aversano, *Controperizia e blocco ufficiale: il "nuovo" ruolo dell'operatore del settore*, in q. Riv., [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 1-2018, 47.

<sup>(28)</sup> In particolare, sono riconosciuti come mezzi di prova i campioni svolti in autocontrollo dall'operatore in ragione dei fondamenti della disciplina della sicurezza alimentare. Il rifiuto della prova dei campioni svolti in autocontrollo potrà intervenire solo nei casi in cui i campioni siano stati assunti dall'operatore nell'inosservanza della normativa tecnica di riferimento.

In argomento è intervenuto di recente il Consiglio di Stato, Sez. VI, con sentenza n. 7566 del 30 novembre 2020, ponendo in rilievo in motivazione: "nell'ambito di un tale contesto normativo, gli elementi di prova offerti dai singoli operatori e acquisiti in adempimento degli obblighi imposti in materia di sicurezza alimentare non possono essere reputati inattendibili soltanto perché provenienti dalla parte interessata alla loro valorizzazione, facendosi questione di risultanze di un'attività doverosa, puntualmente disciplinata dalla normativa di riferimento e resa effettiva, altresì, dalla predisposizione di apposito apparato sanzionatorio (cfr. art. 6, comma 6, D. Lgs. n. 193 del 2007 in materia di omessa predisposizione delle "procedure di autocontrollo basate sui principi del sistema HACCP") L'eventuale inattendibilità di siffatti elementi probatori può, invece, essere affermata soltanto se sia accertata la violazione delle disposizioni tecniche regolanti la loro acquisizione" (punto 6 della motivazione).

(n.210)<sup>29</sup>. Attraverso tale atto è operato un riordino delle tipologie e delle tariffe poste a carico degli operatori dei settori interessati per l'espletamento dei controlli ufficiali eseguiti su animali, alimenti e mangimi.

5. Schema di decreto legislativo recante norme per la produzione e la commercializzazione dei materiali di moltiplicazione e delle piante da frutto e delle ortive per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/2031 e del Regolamento (UE) 2017/625 (n. 208<sup>30</sup>). Lo schema di decreto è estremamente articolato e si compone da 87 articoli suddivisi in 10 titoli e da 17 allegati che si pongono in adeguamento al nuovo regime fitosanitario unionale così come previsto dai regolamenti (UE) 2016/2031 e (UE) 2017/625. Scopo dell'atto è costituire un *corpus* normativo, in materia di produzione, certificazione, etichettatura e commercializzazione delle piante da frutto e dei loro materiali di moltiplicazione, nonché dei materiali di moltiplicazione delle piante ortive e dei loro portinnesti.

6. Schema di decreto legislativo recante norme per la protezione delle piante dagli organismi nocivi per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/2031 e del Regolamento (UE) 2017/625 (n.209<sup>31</sup>). Tale atto si occupa della definizione del Servizio Fitosanitario Nazionale alla luce dei nuovi interventi europei; la gestione delle emergenze fitosanitarie legate, in particolar modo, agli organismi nocivi; istituisce un Registro Ufficiale degli Operatori Professionali in linea con la precedente normativa; disciplina gli aspetti relativi al Passaporto delle piante; regola l'attività di controllo ufficiale sugli organismi nocivi, sulle piante, sui prodotti e gli altri oggetti in tutte le loro fasi di produzione nonché sugli operatori professionali; infine, all'ultimo capo della disciplina san-

zionatoria e finanziaria.

7. Schema di decreto legislativo recante norme per la produzione a scopo di commercializzazione e la commercializzazione di prodotti sementieri per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/2031 e del Regolamento (UE) 2017/625 (n. 211<sup>32</sup>). Il decreto si colloca nell'ambito dell'organizzazione prevista per il Servizio Sanitario Nazionale in quanto il settore delle sementi vi è strettamente connesso. L'intervento normativo intende operare sia un riordino della normativa esistente, inserita in numerose diverse disposizioni applicative che, al tempo stesso, un'implementazione determinata dalla risposta al nuovo Regolamento europeo sui controlli.

8. Schema di decreto legislativo recante norme per la produzione e la commercializzazione dei materiali di moltiplicazione della vite per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento (UE) 2016/2031 e del Regolamento (UE) 2017/625 (n.212<sup>33</sup>). Il provvedimento, al pari dei precedenti schemi dei punti 5), 6) e 7), si inserisce nel complesso quadro di riordino legato alla sanità delle piante e delle nuove disposizioni del regolamento sui controlli. La ricognizione e il coordinamento, corredato da opportune modifiche, delle disposizioni ha ad oggetto le norme in materia di produzione, controllo ufficiale, certificazione, etichettatura e commercializzazione dei materiali di moltiplicazione vegetativa della vite destinati ai viticoltori.

#### 4.- L'implementazione europea del Regolamento (UE) 2017/625

In ambito europeo la Commissione è intervenuta più volte attraverso l'adozione di atti delegati e di esecuzione al fine di integrare il Regolamento

<sup>(29)</sup> <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1179344.pdf>.

<sup>(30)</sup> <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1179342.pdf>.

<sup>(31)</sup> <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1179341.pdf>.

<sup>(32)</sup> <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1179345.pdf>.

<sup>(33)</sup> <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1179346.pdf>.

(UE) 2017/625.

#### 4.1.- *Information management system for official controls ("IMSOC")*: il Regolamento di esecuzione (UE) 2019/1715

L'integrazione sistemica operata dal regolamento sui controlli è stata estesa anche ai sistemi informatici gestiti dalla Commissione per il trattamento delle informazioni per i controlli ufficiali, attraverso l'istituzione del nuovo Sistema di Gestione Integrato per i controlli ufficiali (*Information management system for official controls - "IMSOC"*)<sup>34</sup>.

L'IMSOC è una novità assoluta ed è stato creato dal Regolamento (UE) 2017/625 con lo scopo di garantire uno scambio più rapido ed efficiente dei dati, delle informazioni e dei documenti relativi ai controlli ufficiali sia tra Stati membri che Paesi Terzi<sup>35</sup>. Così come stabilito dal titolo VI, capo IV del Regolamento sui controlli, il funzionamento del nuovo sistema IMSOC è stato poi disciplinato da un successivo regolamento di esecuzione.

Il 30 settembre 2019 è stato emanato il Regolamento di esecuzione (UE) 2019/1715, entrato in applicazione il 14 dicembre 2019<sup>36</sup>, con cui si prevede il riordino e, per taluni punti, l'innovazione dei sistemi informatici della Commissione all'interno del nuovo sistema IMSOC. L'IMSOC integra i quattro sistemi informatici esistenti gestiti dalla Commissione, e in particolare:

1.- il sistema di allarme rapido per gli alimenti ed i mangimi (RASFF) stabilito dalla legislazione alimentare generale<sup>37</sup>;

2.- il sistema per il trattamento delle informazioni sulle malattie degli animali (ADIS) da istituire in base alla normativa in materia di sanità animale<sup>38</sup>;

3.- il sistema per le notifiche e le segnalazioni della presenza di organismi nocivi (EUROPHYT) da istituire in base alla normativa in materia fitosanitaria<sup>39</sup>; e

4.- il sistema TRADE Control and Export System ("TRACES"), piattaforma informatica veterinaria per la segnalazione, la certificazione e il controllo delle importazioni, delle esportazioni e degli scambi di animali e prodotti di origine animale.<sup>40</sup>

L'IMSOC attraverso l'aggregazione dei dati dei quattro sistemi informatici si pone come strumento semplificativo dei controlli all'interno del mercato unico.

In relazione al punto 1., è necessario porre attenzione anche alla riunione dei sistemi RASFF e di assistenza e cooperazione amministrativa ("AAC"<sup>41</sup>), integrati all'interno dell'unico sistema iRASFF.

Il sistema RASFF, come ribadito nel considerando (74) del Regolamento 2017/625, "*pur consentendo un'azione tempestiva in tutti gli Stati membri interessati per contrastare alcuni gravi rischi nella filiera agroalimentare, non è in grado di consentire un'efficace assistenza e collaborazione*

<sup>(34)</sup> V. artt. 131 e seg. del Reg. (UE) 2017/625.

<sup>(35)</sup> In argomento v. S. Carmignani, *Controlli e informazione al pubblico*, in q. Riv., [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n.1-2018, p.42.

<sup>(36)</sup> Salvo per quanto attiene al Capo 3, Sez. 2, sulla rete ADIS, in applicazione dal 21 aprile 2021.

<sup>(37)</sup> V. l'art.50 del Reg. 178/2002. Il sistema di allarme rapido per alimenti e mangimi (RASFF), che consente alle Autorità competenti di scambiare e diffondere rapidamente informazioni in caso di gravi rischi diretti o indiretti per la salute per l'uomo dovuto ad alimenti o mangimi.

<sup>(38)</sup> Sistema informatico per la notifica e la comunicazione delle malattie degli animali, istituito dall'articolo 22 del Regolamento (UE) 2016/429 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, relativo alle malattie animali trasmissibili e che modifica e abroga taluni atti in materia di sanità animale («normativa in materia di sanità animale»).

<sup>(39)</sup> Sistema dell'UE per la trasmissione delle notifiche di focolaio EUROPHYT in conformità all'articolo 103 del Regolamento (UE) 2016/2031 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2016, relativo alle misure di protezione contro gli organismi nocivi per le piante, che modifica i regolamenti (UE) n. 228/2013, (UE) n. 652/2014 e (UE) n. 1143/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga le direttive 69/464/CEE, 74/647/CEE, 93/85/CEE, 98/57/CE, 2000/29/CE, 2006/91/CE e 2007/33/CE del Consiglio.

<sup>(40)</sup> Sistema dedicato alla registrazione e al monitoraggio dei risultati dei controlli ufficiali è rappresentato dal sistema esperto per il controllo degli scambi (sistema Traces), istituito con decisioni 2003/24/CE (1) e 2004/292/CE (2) della Commissione, conformemente alla direttiva 90/425/CEE (3) del Consiglio e attualmente utilizzato per il trattamento di dati e informazioni su animali e prodotti di origine animale e sui controlli ufficiali in merito.

<sup>(41)</sup> V. artt. 102 e seg. del Reg. (UE) 2017/625.

*transfrontaliera tra le autorità competenti in modo da garantire che i casi di non conformità alla legislazione dell'Unione in materia di filiera alimentare aventi una dimensione transfrontaliera siano effettivamente perseguiti non solo nello Stato membro in cui il caso di non conformità viene rilevato, ma anche nello Stato membro ove esso ha avuto origine*<sup>42</sup>.

L'AAC, già previsto dal Regolamento (CE) n. 882/2004 e poi disciplinato dagli artt. 102 al 108 del Regolamento 2017/625, è stato creato nel 2015<sup>43</sup> per facilitare lo scambio di informazioni amministrative tra i membri della rete antifrode alimentare (c.d. *The Food Fraud Network*<sup>44</sup>), e le Autorità nazionali che lavorano per combattere le violazioni transfrontaliere in Europa. Tale sistema di cooperazione garantisce una rete antifrode alimentare efficiente e in grado di rispondere rapidamente alle richieste di informazioni.

La consapevolezza del legislatore della necessità di riunione dei due sistemi sorge a seguito di vicende storiche nel settore frodi, come ad esempio i casi relativi alla vendita di carne equina<sup>45</sup> o all'incidente di contaminazione da fipronil riguardante il settore delle uova<sup>46</sup>, che hanno fortemente minato la fiducia dei consumatori portando così a compromettere la stessa concorrenza. Dunque, la riunione dei due sistemi si propone di "consen-

*tire alle autorità competenti di condividere informazioni, individuare, indagare e agire in maniera efficace e proporzionata per perseguire le violazioni transfrontaliere della legislazione dell'Unione in materia di filiera agroalimentare, anche nei casi in cui pratiche potenzialmente fraudolente o ingannevoli possano avere una dimensione transfrontaliera*<sup>47</sup>. Tale riunione rende formale e, certamente, più chiaro il collegamento già previsto nel 2015 per ragioni logiche e di sistema con il sistema RASFF.

La lotta alle frodi alimentari è stata poi ribadita anche nella Strategia "From farm to fork" nella quale si è affermata la volontà di adottare una politica di tolleranza zero con deterrenti efficaci da attuare sia attraverso un rafforzamento dei poteri delle autorità di controllo e di contrasto che attraverso la collaborazione della Commissione con gli Stati membri, Europol e altri organismi per utilizzare i dati dell'UE sulla tracciabilità e le segnalazioni al fine di migliorare il coordinamento in materia di frodi alimentari. La Commissione ha preannunciato anche un inasprimento delle misure dei controlli sulle importazioni e una più attenta valutazione alla possibilità di rafforzare le capacità investigative e di coordinamento dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF)<sup>48</sup>.

In estrema sintesi, l'iRASFF si presenta come

(42) Considerando (74) del Reg. (UE) 2017/625.

(43) Decisione di esecuzione (UE) 2015/1918 della Commissione, del 22 ottobre 2015, che istituisce il sistema di assistenza e cooperazione amministrativa («sistema ACA») a norma del regolamento (CE) n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali [notificata con il numero C (2015) 7132].

(44) La rete antifrode alimentare è una rete composta dalla Commissione, dall'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione tra le forze dell'ordine (Europol), gli organi di collegamento designati dagli Stati membri e, se del caso, informa l'Unità di cooperazione giudiziaria dell'Unione europea (Eurojust). Per approfondire il tema: [https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/ffn\\_en](https://ec.europa.eu/food/safety/food-fraud/ffn_en).

(45) Lo sfondo storico della nascita di questo sistema pone le sue radici nel 2013, anno dello scandalo della "vendita di carne equina". La questione si basava su una virale e globale diffusione di fake news circa la fraudolenta etichettatura delle grandi industrie alimentari di prodotti etichettati come carne di manzo ma contenenti carne cavallo. Lo scandalo faceva leva nella mente dei consumatori sull'idea di un comportamento fraudolento motivato dalla prospettiva di guadagno delle grandi industrie, in quegli anni il mercato della carne ha toccato minimi storici.

(46) Documento esplicativo in info-grafica della Commissione europea: [https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/food-fraud\\_succ-coop\\_fipronil-eggs.pdf](https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/food-fraud_succ-coop_fipronil-eggs.pdf). Sul tema ulteriore caso è inerente all'adulterazione di cera d'api destinata per il miele produzione con stearina e paraffina, documento esplicativo in info-grafica della Commissione europea: [https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/food-fraud\\_succ-coop\\_beeswax.pdf](https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/food-fraud_succ-coop_beeswax.pdf).

(47) V. considerando (74) del Reg. (UE) 2017/625.

(48) V. punto 2.6. "Combattere le frodi alimentari lungo la filiera alimentare" della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni una strategia "From farm to fork" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente del 20.5.2020.

una piattaforma telematica attraverso cui gli Stati membri potranno trasmettere notifiche relative a prodotti che presentano un rischio o notifiche di non conformità relative ad animali o merci anche con attenzione ai casi di frodi alimentari.

#### 4.2.- Controlli ufficiali e COVID-19: il Regolamento di esecuzione (UE) 2020/466

Durante l'attuale crisi connessa al COVID-19, gli Stati membri hanno posto in essere importanti restrizioni alla circolazione delle persone al fine di proteggere la salute umana. Tale situazione ha dato luogo ad un intervento orientativo della Commissione europea relativo alle misure per la gestione delle frontiere destinate a tutelare la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali, tra cui anche quelle dei prodotti alimentari<sup>49</sup>. Pur essendo stata accertata da parte dell'OMS<sup>50</sup> e ribadita dalla Commissione europea<sup>51</sup>, "l'assenza di evidenze rispetto alla trasmissione alimentare del virus e la valutazione da parte che la possibilità di contrarre il COVID-19 tramite gli alimenti o tramite le confezioni alimentari sia altamente improbabile, nel corso dell'epidemia da SARS CoV-2"<sup>52</sup>, si è reso comunque necessario, in via cautelativa, intervenire al fine di ridurre i soggetti destinati alla produzione, al controllo e alla commercializzazione degli alimenti ove non indispensabili.

Nel rispetto della necessità di garantire un approvvigionamento sicuro e costante per far fronte alle esigenze dei cittadini sono state, quindi, adottate misure temporanee al fine di far fronte a gravi disfunzioni del funzionamento dei sistemi di controllo degli Stati membri.

L'intervento è avvenuto attraverso l'emanazione del Regolamento di esecuzione (UE) 2020/466<sup>53</sup> che fronteggia le specifiche circostanze determinate dal virus attraverso una parziale dematerializzazione dei controlli. Come previsto dall'art. 2 del sopramenzionato Regolamento di esecuzione, gli Stati membri che hanno gravi difficoltà nella gestione dei loro sistemi di controllo possono quindi applicare le misure previste dal regolamento. In questo caso però dovranno informare la Commissione e gli altri Stati membri di questa situazione e delle misure adottate per risolvere le difficoltà di esecuzione dei controlli e delle altre attività ufficiali in conformità del Regolamento (UE) 2017/625. Le misure temporanee previste dal Regolamento di esecuzione (UE) 2020/466 sono state prorogate inizialmente fino al 1° agosto con il Regolamento di esecuzione (UE) 2020/714, poi fino al 1° ottobre dal Regolamento di esecuzione (UE) 2020/1087, e infine al 1° febbraio 2021 dal regolamento di esecuzione (UE) 2020/1341.

In sede nazionale, alla luce di quanto previsto dal Regolamento di Esecuzione n. 2020/466, è intervenuto il Ministero della Salute con la Nota del 8

<sup>(49)</sup> "Covid-19 Orientamenti relativi alle misure per la gestione delle frontiere destinate a tutelare la salute e garantire la disponibilità di beni e servizi essenziali 2020/C" 86 I/01, in GU C 86I del 16.3.2020.

<sup>(50)</sup> Relazione dell'OMS "COVID-19 and food safety: guidance for food businesses" del 7 Aprile 2020, disponibile al sito: [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331705/WHO-2019-nCoV-Food\\_Safety-2020.1-eng.pdf](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331705/WHO-2019-nCoV-Food_Safety-2020.1-eng.pdf).

<sup>(51)</sup> V. punto 2.2. "Ensuring food security" della Comunicazione della Commissione del 20.5.2020, cit.

<sup>(52)</sup> Si v. il rapporto dell'Istituto Superiore di Sanità "Indicazioni ad interim sull'igiene degli alimenti durante l'epidemia da virus SARS-CoV-2", versione del 19 aprile 2020, disponibile al sito: <https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/pdf/rapporto-covid-19-17-2020.pdf>.

<sup>(53)</sup> Regolamento di esecuzione (UE) 2020/466 della Commissione del 30 marzo 2020 relativo a misure temporanee volte a contenere rischi sanitari diffusi per l'uomo, per gli animali e per le piante e per il benessere degli animali in occasione di determinate gravi disfunzioni dei sistemi di controllo degli Stati membri dovute alla malattia da coronavirus (COVID-19), in vigore dal 1° aprile. Successivamente modificato parzialmente dai seguenti Regolamenti di esecuzione: Regolamento di esecuzione (UE) 2020/714 del 28 maggio 2020 che modifica il regolamento di esecuzione (UE) 466/2020 per quanto riguarda l'uso della documentazione elettronica per l'esecuzione dei controlli ufficiali e delle altre attività ufficiali e il periodo di applicazione delle misure temporanee; Regolamento di esecuzione (UE) 2020/1087 che modifica il regolamento di esecuzione (UE) 2020/466 per quanto riguarda l'esecuzione dei controlli ufficiali e delle altre attività ufficiali da parte di persone fisiche specificamente autorizzate, l'esecuzione di analisi, prove o diagnosi e il periodo di applicazione delle misure temporanee; e dal regolamento di esecuzione (UE) 2020/1341 che modifica il regolamento di esecuzione (UE) 2020/466 per quanto riguarda il periodo di applicazione delle misure temporanee.

aprile 2020<sup>54</sup> con cui ha individuato “*le attività che devono essere assicurate su tutto il territorio nazionale per motivi di rischio sanitario e/o per elevato impatto economico e quelle che le Regioni e Province Autonome sulla base di una specifica valutazione del contesto e rischio sanitario sul proprio territorio, possono rimodulare e/o differire per ulteriori 30 giorni.*”

Nel contesto pandemico attuale le attenzioni verso un approccio integrato, richieste dal Regolamento 2017/625, sembrerebbero in un certo qual modo aver anticipato anche le necessità determinate dalle verifiche relative alla possibilità di salto di specie del virus. La Commissione europea, ad oggi, ha rassicurato che non vi sono evidenze che il bestiame possa essere infettato dal virus SARS-CoV-2 e che, in particolare, il pollame e i suini non siano sensibili al virus<sup>55</sup>. Dunque, seppur con riguardo agli animali d'allevamento destinati alla produzione degli alimenti non vi siano evidenze scientifiche di contagio del virus, l'attenzione europea resta connessa anche al mondo animale<sup>56</sup> in quanto nei Paesi Bassi e in Danimarca i visoni d'allevamento hanno mostrato segni clinici e sono risultati positivi al virus SARS-CoV-2. In risposta a tale fenomeno l'Autorità italiana, a scopo precauzionale, ha disposto con ordinanza del 21 novembre 2020<sup>57</sup> la sospensione delle attività degli allevamenti di visoni su tutto il territorio nazionale fino alla fine del mese di febbraio 2021.

#### 4.3.- Atti delegati e di esecuzione del Regolamento (UE) 2017/625 riguardanti i metodi di analisi ed esecuzione dei controlli

Oltre ai regolamenti di cui si è appena discusso, la Commissione europea ha introdotto Regolamenti

di esecuzione e delegati che attengono ai metodi di analisi ed esecuzione dei controlli volti a implementare la sicurezza della filiera.

In relazione ai materiali *che possono accompagnare oggetti di qualsiasi tipo*, dunque anche i prodotti alimentari, sono stati introdotte dal Regolamento delegato (UE) 2019/2125<sup>58</sup>, applicabile dal 14 dicembre 2019, specifiche misure relative al materiale da imballaggio in legno (esclusi prodotti in carta) che entrano nel territorio dell'Unione. In particolare, le misure attengono ai controlli specifici da eseguire al fine di scongiurare l'introduzione o la diffusione di organismi nocivi per le piante. Al contempo, con riguardo al medesimo oggetto il regolamento d'esecuzione richiamato specifica le misure da adottare nei casi di non conformità.

La Commissione ha inoltre stabilito norme specifiche per l'esecuzione dei controlli ufficiali dei prodotti di origine animale di cui all'articolo 18 del Regolamento (UE) 2017/625 attraverso due regolamenti delegati: (i) il Regolamento delegato (UE) 2019/624 della Commissione recante norme specifiche per l'esecuzione dei controlli ufficiali sulla produzione di carni e per le zone di produzione e di stabulazione dei molluschi bivalvi vivi e (ii) il Regolamento di esecuzione (UE) 2019/627 della Commissione, del 15 marzo 2019, che stabilisce modalità pratiche uniformi per l'esecuzione dei controlli ufficiali sui prodotti di origine animale destinati al consumo umano. Sempre ai sensi dell'art. 18 del Regolamento (UE) 2017/62 sono intervenute, poi, ulteriori misure tecniche relative ai controlli sugli alimenti di origine animale attraverso il Regolamento di esecuzione (UE) 2019/1139 della Commissione, del 3 luglio 2019, che modifica il regolamento (CE) n. 2074/2005 per quanto riguarda i controlli ufficiali sugli alimenti di origine animale relativamente ai requisiti

<sup>(54)</sup> La Nota 0010585-07/05/2020-DGSAF-DGSAF-P è consultabile al seguente indirizzo: <https://www.trovanorme.salute.gov.it/norme/renderNormsanPdf?anno=2020&codLeg=73896&parte=1%20&serie=null>.

<sup>(55)</sup> Sul punto si veda Commissione europea Q&A “COVID-19 e animali domestici e d'allevamento”

<sup>(56)</sup> V. Considerando da (3) a (7).

<sup>(57)</sup> Ordinanza 21 novembre 2020 consultabile al seguente indirizzo: <https://www.trovanorme.salute.gov.it/norme/dettaglioAtto?id=77314>.

<sup>(58)</sup> Regolamento delegato (UE) 2019/2125 della Commissione del 10 ottobre 2019 che integra il regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le norme relative all'esecuzione di controlli ufficiali specifici del materiale da imballaggio in legno, la notifica di alcune partite e le misure da adottare nei casi di non conformità.

concernenti le informazioni sulla catena alimentare e i prodotti della pesca e al riferimento ai metodi di analisi riconosciuti per le biotossine marine e ai metodi di prova relativi al latte crudo e al latte vaccino trattato termicamente.

Si segnala poi l'ampliamento delle misure relative ai controlli di animali e merci esenti dai controlli ufficiali ai posti di controllo frontaliere (come ad es. selvaggina di pelo con la pelle, prodotti della pesca freschi e tonno congelato sbarcati da un peschereccio battente bandiera di un paese terzo) e le misure da adottare in caso di non conformità, attraverso il Regolamento delegato (UE) 2019/2126 della Commissione del 10 ottobre 2019.

In conclusione, ulteriori cambiamenti in materia di esecuzione dei controlli sono intervenuti attraverso i seguenti regolamenti:

- Regolamento di esecuzione (UE) 2020/1560 della Commissione del 26 ottobre 2020 recante modifica dell'allegato VI del regolamento (CE) n. 152/2009 che fissa i metodi d'analisi per la determinazione dei costituenti di origine animale nell'ambito del controllo ufficiale degli alimenti per animali, applicabile dal 16 novembre 2020;
- Regolamento di esecuzione (UE) 2019/66<sup>59</sup> della Commissione del 16 gennaio 2019 che definisce modalità pratiche uniformi di esecuzione dei controlli ufficiali su piante, prodotti vegetali e altri oggetti al fine di verificare la conformità alla normativa dell'Unione sulle misure di protezione dagli organismi nocivi per le piante applicabili a tali merci, applicabile dal 14 dicembre 2019.

#### 4.- Conclusioni

L'intervento del legislatore europeo, estremamen-

te graduale nei tempi di applicazione, ha introdotto un sistema di controlli che oltrepassa i classici confini della *food safety* in ragione del riconoscimento di rischi nuovi ed ulteriori per la salute umana, che non si limitano alla sfera dell'impresa alimentare ma che coinvolgono l'intera filiera "dai campi alla tavola".

Le esperienze maturate durante la pandemia di SARS-CoV-2 hanno dimostrato che tale approccio si rende necessario in quanto rischi e pericoli per la salute umana non sono riconducibili solo a problematiche legate alla sicurezza igienico-sanitaria dei prodotti destinati all'alimentazione umana, ma si estendono anche sotto altri aspetti legati a tutte le altre forme di vita.

I profili che emergono dal regolamento, al contempo, danno modo di immaginare un nuovo concetto di prodotto alimentare, che sia in grado di assicurare al consumatore il rispetto del benessere animale e dell'ambiente senza necessità di certificazioni aggiuntive. Il legislatore europeo sembrerebbe aver mosso i primi passi verso l'educazione del consumatore alimentare che sia non solo di stampo qualitativo, in senso di qualità nutrizionali del prodotto, o informativo ma anche di tipo etico. I risvolti etici delle filiere<sup>60</sup> hanno tuttavia l'obiettivo non solo di aumentare la sensibilizzazione verso tali temi, ma anche di riconoscere che la sicurezza alimentare non può essere isolata in segmenti. In tal senso l'attenzione riservata anche alla tematica del comparto del legno, determinata di certo da ragioni esperienziali, si traduce nell'esempio di interconnessione delle problematiche che passano "dai campi alla tavola".

Il Regolamento (UE) 2017/625 si connota così, al pari del Regolamento (CE) n. 178/2002, per una duplice declinazione di *innovazione giuridica*<sup>61</sup>:

<sup>(59)</sup> Poi modificato dal Regolamento di esecuzione (UE) 2020/887 della Commissione del 26 giugno 2020 che modifica il regolamento di esecuzione (UE) 2019/66 per quanto riguarda i controlli successivi all'importazione di piante da impianto.

<sup>(60)</sup> In argomento, v. Valeria Paganizza, *Bugs in Law. Insetti e Regole dai Campi alla Tavola*, Collana di diritto alimentare, Cedam – Wolters Kluwer, 2018.

<sup>(61)</sup> In argomento, v. F. Albisinni, *Innovazione-azione e innovazione-reazione nel diritto agrario e alimentare europeo: i nuovi scenari*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, vol. 2013, 2014, p. 225; L. Salvi, *Diritto alimentare e innovazione tecnologica nella regolazione dell'Unione Europea. Profili di legittimità e accountability*, Jovene, Napoli, 2017.

come “*reazione*” a criticità emerse in sede tecnologica e scientifica attraverso l’ampliamento del perimetro di “pericolo” e “rischio”, e nel contempo come “*azione proattiva*” attraverso l’elaborazione di un nuovo modello di controlli, condiviso e partecipato, in grado di interconnettersi lungo tutta la filiera attraverso il nuovo sistema IMSOC.

## ABSTRACT

*Il Regolamento (UE) 2017/625 ha ridisegnato il sistema dei controlli con un approccio sistemico al fine di garantire protezione, oltre che alla salute umana, alla salute ed al benessere degli animali ed alla salute delle piante. Il summenzionato Regolamento in ragione del riconoscimento di rischi nuovi ed ulteriori per la salute umana, che non si limitano alla sfera dell’impresa alimentare ma che coinvolgono l’intera filiera agro-alimentare, oltrepassa i classici confini della “food safety”. L’evoluzione determinata dal Regolamento (UE) 2017/625 ha richiesto, quindi, sia dal versante europeo che da quello nazionale misure che dessero applicazione al nuovo sistema dei controlli. Dal punto di vista nazionale, il processo di adeguamento è ancora in corso per cui all’interno del lavoro sono esaminati gli otto schemi di decreto attuativi del Regolamento (UE) 2017/625, proposti da parte del Governo ed ancora al vaglio del Senato. Dal punto di vista europeo, invece, sono analizzati alcuni dei principali regolamenti di attuazione ed esecuzione del Regolamento (UE) 2017/625. In tale contesto è posta attenzione sia alle misure intervenute in relazione all’attuale emergenza sanitaria da SARS-CoV-2 che al funzionamento del nuovo sistema informatico di gestione delle informazioni per i controlli (IMSOC). Infine, nelle conclusioni è riconosciuta una duplice declinazione di innovazione giuridica del nuovo regolamento sui controlli: come “rea-*

*zione” a criticità emerse in sede tecnologica e scientifica attraverso l’ampliamento del perimetro di “pericolo” e “rischio” e, nel contempo, come “azione proattiva” attraverso l’elaborazione di un nuovo modello di controlli, condiviso e partecipato, in grado di interconnettersi lungo tutta la filiera attraverso il nuovo sistema IMSOC.*

*The Regulation (EU) 2017/625 re-characterized the control system with a systemic approach, in order to ensure protection of human health, animal health, animal welfare and plant health. Now that the scope of new Regulation is widened to the entire agri-food chain, the focus is no longer limited to the ordinary boundaries of “food safety”. The evolution determined by Regulation (EU) 2017/625 has required European and National measures to implement the new controls system. In relation to the national perspective the law-making process is still ongoing. At this regard, in this paper are examined the eight schemes implementing the Regulation (EU) 2017/625 which are proposed by the Government and still under analysis by the Parliament. With respect to the European perspective, several regulations implementing and enforcing Regulation (EU) 2017/625 have been adopted in recent months. In this context, focus is set on both the measures taken in relation to the current SARS-CoV-2 health emergency and the function of the new information management system for controls (IMSOC). Finally, the conclusion recognizes in the Regulation (EU) 2017/625 a dual declination of legal innovation: as a “reaction” to critical issues that emerged in the technological and scientific field through the extension of the perimeter of “hazard” and “risk”, and at the same time as a “proactive action” through the development of a new model of controls, shared and participated, able to interconnect throughout the supply chain through the new IMSOC system.*

## **Novel Food e insetti per il consumo umano tra interventi legislativi e Corte di giustizia: alla ricerca di un difficile equilibrio**

Giulia Formici

*1.- Gli insetti edibili: l'attuale disciplina del Reg. 2015/2283 in materia di Novel Food quale risposta alle problematiche definitorie emerse dal precedente Reg. 258/97*

A partire dal 1 gennaio 2018 è divenuto applicabile il Reg. (UE) 2015/2283 in materia di *Novel Food*: questa normativa, frutto di un lungo percorso legislativo e di un complesso dibattito in seno alle istituzioni europee<sup>1</sup>, è volta a disciplinare una particolare tipologia di alimenti, definiti 'nuovi' laddove non utilizzati in misura significativa per il consumo umano nell'Unione europea prima del 15 maggio 1997 e rientranti in almeno una delle dieci categorie elencate all'art. 3, par 2, lett. a). La scelta dei criteri temporale e sostanziale, da intendersi come necessariamente sussistenti in maniera cumulativa, è stata mutuata, sebbene con rilevanti modificazioni, dalla previa legislazio-

ne in materia risalente al Reg. 258/97. Quest'ultimo sottoponeva tutti i cibi rientranti nella definizione di *Novel Food* ad una procedura di previa autorizzazione all'immissione in commercio: la 'novità' del prodotto e l'esigenza di garantire un elevato standard di protezione della sicurezza alimentare avevano infatti determinato la necessità di un delicato bilanciamento tra innovazione, libera circolazione delle merci ed arricchimento del mercato alimentare europeo da un lato e tutela del consumatore e della *food safety* dall'altro. Tale equilibrio era stato così identificato dal legislatore europeo nell'obbligo, imposto agli operatori economici interessati a commercializzare un "nuovo alimento", di presentare una apposita domanda di autorizzazione, accompagnata da studi scientifici costosi e di lunga elaborazione, in grado di attestare la sicurezza dell'alimento per il consumo umano<sup>2</sup>.

La decisione di sottoporre a controllo preventivo il prodotto, in un momento antecedente all'ingresso sul mercato, è stata peraltro confermata nel Regolamento vigente, che è intervenuto tuttavia a correggere le problematiche e le criticità, anche rilevanti, che avevano caratterizzato la previa normativa: ecco dunque che il legislatore sovranazionale, non senza difficoltà, ha provveduto sia a snellire, semplificare, centralizzare e stabilire tempi certi per la procedura autorizzatoria<sup>3</sup>, sia ad ammodernare la definizione stessa di *Novel*

(<sup>1</sup>) Per un'ampia ricostruzione del difficile percorso che ha portato alla adozione del vigente Regolamento in materia di Novel Food, si rinvia a C. Jones, *The Novel Food Regulation: revisions required. A view from a Regulator*, in *European Food and Feed Law Review*, n. 2, 2012; C. Downes, *The rise and fall of the new EU Novel Food Regulation: the complex influence of the WTO SPS Agreement*, in *Asian Journal of WTO and International Health Law and Policy*, n. 1, 2013; C. Balke, *The new Novel Food Regulation. Reform 2.0*, in *European Food and Feed Law Review*, n. 5, 2014; I. Carreno, *European Commission proposes to revise the EU's legislative framework on Novel Food and animal cloning*, in *European Journal of Risk Regulation*, n. 3, 2014; A. Volpato, *La riforma del regolamento sui Novel Food: alla ricerca di un impossibile equilibrio?*, in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 4-2015, p.26; L. Scaffardi, *Novel Food, una sfida ancora aperta tra sicurezza alimentare, innovazione e sviluppo sostenibile*, in *Cibo e Diritto. Una prospettiva comparata*, a cura di L. Scaffardi, V. Zeno-Zencovich, Vol. 2, Roma, 2020. Sia consentito anche il rinvio a G. Formici, *L'evoluzione della disciplina normativa in materia di Novel Food: una sfida sul tavolo del legislatore europeo*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna Online*, maggio 2018.

(<sup>2</sup>) Sulla normativa previgente, si veda, *ex multis*, S. Rizzoli, *Novel Food*, in *European and Global Food Law*, a cura di L. Costato, F. Albisinni, Padova, 2<sup>a</sup> ed., 2016; D. Pisanello, G. Caruso, *Novel Foods in the European Union*, Berlino, 2018.

(<sup>3</sup>) Le rilevanti criticità che il Reg. 258/97 aveva comportato vanno identificate sotto il profilo definitorio nella difficoltà di determinare con chiarezza e precisione l'ambito di applicazione del Regolamento stesso, mentre sotto il profilo della onerosità della procedura le problematiche sono individuate sia nei costosi studi scientifici e dossier da predisporre sia nelle spese stesse attinenti alla *application*; altre problematiche significative erano rappresentate dalle lunghe tempistiche di approvazione, dalla incertezza quanto all'esito, nonché dalla disomogeneità dell'approccio adottato dalle diverse autorità nazionali deputate al vaglio delle richieste autorizzatorie. Per una ampia ricostruzione di tali problematiche e delle loro concrete conseguenze, si rinvia a: G. Brookes, *Economic impact assessment of the way*

*Food*, tenendo conto dei due determinanti fattori del progresso tecnologico e della globalizzazione. La nuova disciplina ha aggiornato quindi l'ambito di applicazione del Reg. 2015/2283, meglio qualificando gli alimenti innovativi *tout court*, ovvero prodotti mediante nuove tecniche di produzione o modificati nella loro composizione e struttura – considerando l'apporto di nuove tecniche non previste e prevedibili dal legislatore del 1997 – nonché prestando grande attenzione anche ai c.d. alimenti tradizionali provenienti da Paesi terzi che, pur facenti parte delle abitudini alimentari di uno Stato extra-UE, risultavano 'nuovi' all'interno dei confini dell'Unione europea. Con riferimento a tale ultima specifica categoria di *Novel Food*, il legislatore europeo ha previsto, diversamente dal Reg. 258/97, una particolare procedura autorizzatoria *ad hoc*, più rapida e meno onerosa rispetto a quella *standard*<sup>4</sup>.

In questo ampio contesto normativo delineato dal Reg. 2015/2283 e nella attuale definizione di *Novel Food* rientrano anche gli insetti edibili per consumo umano<sup>5</sup>: il Considerando n. 8 precisa infatti con chiarezza che "le categorie di alimenti che costituiscono nuovi alimenti (...) dovrebbero includere gli insetti interi e le loro parti". Questi alimenti, non risultando consumati in misura significativa prima dell'entrata in vigore del previgente Regolamento, soddisfano certamente il criterio temporale previsto nella normativa vigente e deri-

vante, come si è detto, dalla previa disciplina, della quale si è mantenuta invariata la data di riferimento del 15 maggio 1997; quanto al criterio sostanziale, poi, gli insetti edibili rientrano nella categoria di cui all'art. 3, par. 2, lett. a), n. V, che comprende "alimenti costituiti, isolati od ottenuti a partire da animali o da parti dei medesimi". Le disposizioni citate contengono pertanto una disciplina del tutto chiara sul punto e non sono tali da lasciare dubbi quanto alla riconducibilità all'ambito di applicazione del Reg. 2015/2283 degli insetti, sia interi o loro parti nonché sotto forma di prodotti da essi derivati (si pensi alle farine derivate da grilli), intesi come alimenti isolati od ottenuti a partire dall'insetto stesso. Tutti questi cibi debbono conseguentemente sottostare al procedimento di previa autorizzazione richiamato, che impone, nella vigente normativa, una procedura centralizzata mediante – in estrema sintesi – la presentazione di una application unicamente alla Commissione, la quale, verificata la validità formale della documentazione, richiederà all'Autorità europea per la Sicurezza Alimentare (d'ora in avanti EFSA) un parere sulla sicurezza alimentare del *Novel Food*. Sulla base di tale *risk assessment* poi sarà di nuovo la Commissione ad emanare o meno un atto di esecuzione che autorizzi l'immissione in commercio, votato dal Comitato permanente per le piante, gli animali e i mangimi<sup>6</sup>. Sotto il profilo degli insetti edibili, nelle loro diver-

*in which the European Union Novel Food Regulatory approval procedures affect the European food sector. Briefing paper for the Confederation of the Food and Drink Industries of the European Union (CIAA) and the Platform for Ingredients in Europe (PIE)*, luglio 2007, <https://bit.ly/3ezSqr4>. Da questo dettagliato report emerge ad esempio come i costi degli studi circa la food safety dei 'nuovi alimenti' si attestassero tra gli 0,3 e i 4 milioni di Euro, mentre le tempistiche richieste per il procedimento autorizzativo ammontavano a circa 35 mesi: questi dati, nel loro complesso, permettono di comprendere come la procedura e gli oneri posti in capo agli operatori economici impattassero negativamente sulla possibilità di trarre dalla commercializzazione di tali prodotti un reale e significativo guadagno per le imprese.

<sup>(4)</sup> Per un'analisi volta esclusivamente a sottolineare l'evoluzione della disciplina della specifica categoria di *Novel Food* dei cibi tradizionali provenienti da Paesi terzi, sia consentito il richiamo a G. Formici, *Novel Food tra esigenze di mercato, sicurezza alimentare e sviluppo sostenibile: la complessa disciplina degli alimenti tradizionali provenienti da Paesi terzi*, in *BioLaw Journal*, n. 2, 2020.

<sup>(5)</sup> Gli insetti potrebbero essere impiegati anche quali proteine per l'alimentazione animale, in allevamenti nonché per acquacoltura: rispetto a questo impiego, l'Unione europea ha previsto talune specifiche normative (ad esempio il Reg. 2017/893 che modifica il previo Reg. 142/2011 dettando norme particolari e limiti all'allevamento di insetti per la produzione di proteine animali da essi derivate destinate agli alimenti per animali). In questa sede tuttavia si vuole analizzare solo la disciplina normativa attinente agli insetti per consumo umano, rientrante, in particolare, nel richiamato Regolamento in materia di *Novel Food*.

<sup>(6)</sup> Per un approfondimento sulla procedura vigente nonché sul ruolo di EFSA, si legga: D. Martini, C. Del Bò, P. Riso, *Legislazione europea e ruolo di EFSA nella valutazione della sicurezza d'uso dei Novel Foods: principi e prospettive*, in *BioLaw Journal*, n. 2, 2020; ma anche I. Canfora, *Alimenti, nuovi alimenti e alimenti tradizionali nel mercato dell'Unione europea dopo il regolamento 2015/2283*, in *Diritto agroalimentare*, 1, 2016; A. Lahteenmaki-Uutela, N. Gmelova, *European Law on Insects in Food and Feed*, in *European Food and Feed Law Review*, n. 2, 2016.

se forme, il Reg. 2015/2283 ha dunque il merito di fornire una definizione precisa ed inequivocabile, dal rilievo tutt'altro che scontato: sulla base del previo Regolamento e di alcuni dubbi manifestati quanto al dettato normativo, infatti, si era creata una situazione estremamente complessa, manifestata da una diversificata e frammentata interpretazione della norma all'interno dell'UE. Proprio in tale confusione va ricercata la ragione che ha indotto il legislatore europeo ad adottare una definizione più attenta e specifica nel vigente Regolamento e che ha spinto il Consiglio di Stato francese a chiedere l'intervento della Corte di giustizia dell'UE (d'ora in avanti CGUE) nel rinvio pregiudiziale che si analizzerà nei prossimi paragrafi.

## 2.- *La complessa questione degli 'insetti interi' nella normativa previgente: un quadro frammentario*

Come facile comprendere dalla ricostruzione svolta nel precedente paragrafo, la questione attinente alla corretta determinazione dell'ambito di applicazione del Reg. 258/97 non era affatto trascurabile ed anzi si caratterizzava per un significativo impatto sulle imprese: l'elevato onere, in termini di tempo, investimenti e certezza del risultato, imposto dalla complessa procedura di autorizzazione, comportava un forte interesse in capo ai produttori interessati a commercializzare insetti – o prodotti derivati – per consumo umano a ritenere tale alimento escluso dalla definizione di “nuovo alimento”<sup>7</sup>. Proprio per questi concreti motivi, le questioni attinenti all'interpretazione del dettato normativo erano risultate determinanti ed oggetto di grande attenzione. Nel Regolamento

previgente, infatti, oltre al già richiamato criterio temporale, la categoria entro cui potevano rientrare gli insetti risultava essere unicamente l'art. 1, par. 2, lett. e), che prevedeva: “prodotti e ingredienti alimentari costituiti da vegetali o isolati a partire da vegetali e ingredienti alimentari isolati a partire da animali, esclusi i prodotti e gli ingredienti alimentari ottenuti mediante pratiche tradizionali di moltiplicazione o di riproduzione che vantano un uso alimentare sicuro storicamente comprovato”. Dalla lettura della norma emerge con evidenza come, mentre rispetto ai vegetali si parlava di ‘prodotti’ e di ‘ingredienti’ ‘costituiti’ o ‘isolati’, con riferimento agli animali – e dunque agli insetti – si facesse solamente menzione agli ‘ingredienti alimentari’ nella loro accezione di ingredienti ‘isolati da animali’. In assenza di ulteriori disposizioni ad integrazione di tale testo, mancava quindi qualsiasi indicazione espressa ai prodotti ‘costituiti’ da animali, intesi dunque come animali interi. Ed ecco che proprio rispetto a tale tipologia di alimenti e dinnanzi alla definizione – non – fornita sul punto dal dettato normativo, si è venuta a creare una reazione estremamente eterogenea e frammentaria nel panorama europeo. Per meglio comprendere questo aspetto, è da premettere innanzitutto come, diversamente dalla disciplina vigente, il Regolamento del 1997 non prevedesse una procedura centralizzata. Deputate alla ricezione delle domande di autorizzazione e del compito di elaborare il relativo *safety assessment* erano le singole autorità nazionali, individuate in ogni Stato membro. La relazione di valutazione della sicurezza del prodotto, da tali autorità redatta, doveva poi essere portata a conoscenza della Commissione e di tutti gli altri Stati che potevano proporre osservazioni od obiezioni scientificamente motivate, in assen-

(<sup>7</sup>) I problemi definitori legati alla corretta determinazione dell'ambito di applicazione del Regolamento in materia di *Novel Food* non sono da considerarsi limitati alle questioni attinenti agli insetti per consumo umano: sono state, infatti, individuate altre zone grigie e perplessità applicative quanto all'art. 1, par. 2 del Reg. 258/97. Ciò è testimoniato, non a caso, dall'intervento della Corte di giustizia dell'UE, che era stata chiamata a pronunciarsi con riferimento alla specifica disposizione inserita nell'art. 1, par. 2, lett. c) e, in particolare, alle sostanze di origine minerale. Sul punto, si rimanda più ampiamente a V. Paganizza, “*New primary molecular structure*” and novel foods according to the Court: constructive or demolishing interpretation? *The EU Court Judgment in case C-448/14*, in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 3-2017, p. 20, e all'intervento, inserito nel medesimo numero di q. Riv., a p. 31, di B. van der Meulen.

za delle quali la Commissione emetteva autorizzazione valida per tutto il territorio dell'Unione. Solo in caso di obiezioni, invece, la domanda di autorizzazione veniva inviata ad EFSA per un ulteriore vaglio. Il procedimento qui descritto dunque favoriva, per la sua stessa architettura, una certa frammentarietà nel modo in cui le singole autorità nazionali finivano per provvedere – o non provvedere, nel caso in cui il prodotto fosse ritenuto non rientrante nella definizione di Novel Food – al vaglio di sicurezza alimentare<sup>8</sup>.

In tale contesto, nel quale la scelta procedurale della decentralizzazione risultava già portatrice per se di possibile disomogeneità, si inserisce quindi la problematica ed il dibattito relativo agli insetti interi. La criticità ab origine era determinata dal fatto, sopra evidenziato, che le disposizioni normative applicabili agli animali – e dunque agli insetti edibili – presentavano una differente scelta terminologica rispetto ai prodotti vegetali ed una conseguente esclusione – come si vedrà, per taluni solo apparente – di alcune categorie di alimenti, quali gli animali interi, dall'ambito di applicazione del Reg. 258/97. Tale scelta non trovava espresso riscontro e spiegazione in una considerazione 'sostanziale' del legislatore, fondata ad esempio sulla valutazione del minor rischio per la salute umana rappresentato da cibi 'costituiti' da animali e, conseguentemente, della mancata necessità di sottoporli al percorso autorizzativo delineato.

Mentre quindi il dettato normativo era lineare e univoco per quanto atteneva agli ingredienti isolati da insetti, pacificamente rientranti nella definizione di *Novel Food*, con riferimento invece agli insetti interi si erano distinti approcci differenti da parte degli Stati membri; alcuni di questi avevano adottato una lettura 'letterale' della disposizione,

mentre altri avevano promosso una lettura 'sistemica', che teneva cioè conto della finalità e della logica intrinseca dell'intero Regolamento: quest'ultima linea interpretativa si era concretizzata talvolta in una direzione permissiva, tal'altra invece in un senso ben più restrittivo quanto alla commercializzazione di tali prodotti.

Più nel dettaglio, la prima visione, adottata ad esempio da Austria, Regno Unito, Finlandia (sebbene con riferimento a quest'ultima solo in tempi più recenti) e Danimarca, applicava una interpretazione letterale fortemente ancorata al dato normativo, considerando pertanto esclusi dall'ambito di applicazione del Reg. 258/97 gli insetti interi e parti di essi, mentre vi rientravano gli ingredienti e dunque tutti i prodotti derivati da tali animali, indipendentemente dalla tecnica di produzione impiegata. Questo approccio era giunto in sostanza ad un esito di 'tolleranza' verso gli insetti interi o parti di essi, nel massimo rispetto della scelta legislativa e dunque in attuazione di quanto espressamente disposto nella norma in esame: in questo senso veniva applicata la definizione di *Novel Food* fornita dall'art. 1, par. 2, lett. e) che, non prevedendo alcun riferimento agli alimenti costituiti da animali, doveva intendersi come escludente gli stessi dal novero dei 'nuovi alimenti'.

Altri Stati, quali l'Olanda, avevano invece optato per una visione derivante da una lettura 'sistemica' della normativa che finiva col restringere ancor più l'ambito di applicazione del Reg. 258/97, basandosi nello specifico su di una particolare interpretazione del termine 'ingredienti isolati da'. Tale espressione, il cui significato non veniva definito dalla normativa in esame, era letto nel senso di ricomprendere solo prodotti estratti dall'animale mediante l'uso di specifiche operazioni, tecnicamente avanzate<sup>9</sup>, ad esempio la pro-

<sup>(8)</sup> Sul diverso approccio in termini di rigidità del vaglio della sicurezza alimentare nonché dei costi e dei tempi relativi alle procedure di autorizzazione dinanzi ai diversi Stati membri – che avevano peraltro portato taluni di essi ad essere destinatari di numerose domande di autorizzazione, con un forte sbilanciamento all'interno del territorio europeo – si legga R. Hyde, S. Hartley, K. Millar, *European Novel Foods policy at a critical juncture: drawing lessons for future Novel Food Governance through a retrospective examination of Regulation 258/97*, in *Food and Drug Law Journal*, n. 72, 2017.

<sup>(9)</sup> Analizza ampiamente tali delicati e complessi approcci interpretativi V. Paganizza, *Bugs in Law. Insetti e regole dai campi alla tavola*, Padova, 2019.

duzione di proteine estratte dagli insetti. Ne conseguiva che non potevano essere considerati 'ingredienti isolati' quegli ingredienti, come le farine, frutto di "processi di uso comune"<sup>10</sup>. Questo approccio veniva motivato da una lettura fondata sulla ratio della normativa in materia di *Novel Food*, complessivamente intesa, che doveva essere individuata nello scopo di garantire la sicurezza alimentare dai possibili rischi derivanti da prodotti 'innovativi' intesi in senso stretto, cosicché laddove il processo di produzione fosse 'tradizionale' e non tecnologicamente avanzato, l'ingrediente doveva ritenersi semplicemente 'derivato' e non 'isolato'.

L'ultimo approccio, accolto da Italia e Portogallo, adottava una lettura ancora 'sistematica' della disposizione, che si fondava però su quella che è stata definita una visione 'correttiva'<sup>11</sup> del Regolamento: la dicitura impiegata per gli alimenti vegetali, inclusiva di 'prodotti' e 'ingredienti' 'costituiti' oltre che 'isolati a partire da' vegetali, doveva intendersi valevole anche per gli animali, portando dunque a ritenere, insieme agli ingredienti isolati da insetti, anche gli insetti interi quali *Novel Food*. Sulla base di tale interpretazione, il mancato utilizzo della medesima locuzione sia per gli alimenti vegetali che per quelli di prove-

nienza animale era da considerarsi una mera svista del legislatore, che non intendeva – né aveva ragione per – distinguere la disciplina – e, indirettamente, la valutazione del rischio – tra animali e vegetali.

È bene tuttavia precisare come le posizioni sin qui riportate siano volte a ricondurre, per chiarezza e sintesi, le diverse interpretazioni a macro-categorie: in realtà le sfumature risultano essere ben più numerose. Si pensi, a titolo di esempio, al Belgio, nel quale le autorità nazionali, riconoscendo una situazione di incertezza normativa, avevano adottato una posizione sì di tolleranza ma con numerose restrizioni, ovvero limitando la possibilità di commercializzazione, senza dunque previa autorizzazione ai sensi del Reg. 258/97, solo a talune specifiche tipologie di insetti interi e prodotti derivati inseriti in uno specifico elenco di prodotti e purché tali alimenti fossero derivanti da insetti allevati in Belgio<sup>12</sup>.

E del resto la molteplicità degli approcci con i quali gli ordinamenti hanno letto ed attuato la più risalente normativa in materia di *Novel Food*, trova invero le sue radici più profonde nelle significative differenze culturali che incidono anche sulle scelte legislative e politiche in materia alimentare<sup>13</sup>. Le novità e l'innovazione che la cate-

<sup>(10)</sup> V. Paganizza, *Insetti e regole dai campi alla tavola*, cit. Sempre della stessa autrice, anche V. Paganizza, *Eating Insects: Crunching Legal Clues on Entomophagy*, in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 1-2016, p.16. Per una ricostruzione dei diversi approcci, si veda anche lo studio promosso da IPIFF, l'International Platform of Insects for Food and Feed, *Regulation EU 2015/2283 on novel foods. Briefing paper on the provisions relevant to the commercialization of insect-based products intended for human consumption in the EU*, Agosto 2019, [https://ipiff.org/wp-content/uploads/2019/08/ipiff\\_briefing\\_update\\_03.pdf](https://ipiff.org/wp-content/uploads/2019/08/ipiff_briefing_update_03.pdf).

<sup>(11)</sup> V. Paganizza, *Bugs in Law. Insetti e regole dai campi alla tavola*, cit.

<sup>(12)</sup> Per un'ampia analisi delle disposizioni assunte in materia dal Belgio, si rimanda al documento elaborato dal *Service public fédéral – Sante publique, securite de la chaine alimentaire et environment*, intitolato *Etat des lieux concernant la commercialisation des insectes en vue de la consommation humaine sur le marché belge après le 1.01.2018*.

<sup>(13)</sup> La connessione tra cibo e cultura, diritto al cibo e protezione dell'identità culturale e le implicazioni sul diritto alimentare e sulle scelte legislative, è un tema largamente esplorato per i suoi profili di estremo rilievo. Il binomio cibo-cultura del resto emerge sin dalla nota definizione di diritto al cibo promossa da Ziegler, secondo cui diritto al cibo è diritto "ad avere un accesso regolare, permanente, libero, sia direttamente sia tramite acquisti monetari, a cibo quantitativamente e qualitativamente adeguato, sufficiente, corrispondente alle tradizioni culturali della popolazione di cui fa parte il consumatore e in grado di assicurare una vita psichica e fisica, individuale e collettiva, priva di angoscia, soddisfacente e degna" (J. Ziegler, *Dalla parte dei deboli. Il diritto all'alimentazione*, Milano, 2004, p. 49, ripreso anche da C. Morini, *Il diritto al cibo nel diritto internazionale*, in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 1-2017, p. 35). Viene così evidenziato come una delle componenti del diritto al cibo sia da rinvenirsi nella sua adeguatezza dal punto di vista culturale, come peraltro espresso dalle Nazioni Unite che, parlando di food adequacy, hanno affermato come "Food must satisfy dietary needs, taking into account the individual's age, living conditions, health, occupation, sex, etc. Food should be safe for human consumption and free from adverse substances. Adequate food should also be culturally acceptable" (ONU, *Toolkit on the right to food*, disponibile all'indirizzo <https://www.ohchr.org/EN/Issues/ESCR/Pages/Food.aspx>). Ecco così che il cibo viene letto anche nella sua dimensione 'culturale' ovvero come strumento di affermazione dell'identità culturale, una dimensione che non può essere ignorata e che ha anzi posto notevoli sfide

goria dei 'nuovi cibi' inevitabilmente comporta rispetto al mercato agro-alimentare e l'apertura che può rappresentare rispetto a prodotti tradizionalmente ed abitualmente consumati in culture diverse e lontane da quella europea, hanno dato origine ad un dibattito vivace ed ampio, sia in sede legislativa che attuativa, fortemente condizionato da valutazioni economiche ma anche culturali, etiche e di sostenibilità, oltre a quelle più strettamente connesse alla sicurezza alimentare e dunque alla *food safety*<sup>14</sup>. L'impatto di tali molteplici fattori emerge chiaramente con riferimento

agli insetti per consumo umano: non è un caso che una linea interpretativa del Regolamento del 1997 maggiormente restrittiva all'ingresso sul mercato di tali 'nuovi cibi' sia stata adottata dagli Stati dell'Europa meridionale, quali Italia e Portogallo, nei quali l'identità culturale è fortemente correlata alle tradizioni alimentari, così che una più marcata reticenza ed opposizione è stata mostrata verso il consumo di insetti o cibi da essi derivati anche ed indipendentemente dal fatto che essi rappresentassero un concreto ed acclarato rischio per la salute dei consumatori<sup>15</sup>. Come

al diritto. Quest'ultimo infatti si è trovato a dover garantire il diritto al cibo non solo nella sua espressione prettamente 'materiale', di bisogno fisico dell'uomo che quindi richiede un intervento normativo volto a tutelare la *food safety* e la *food security*, ma anche nella sua espressione meno materiale, risultato del portato di identità, appartenenza, cultura, tradizioni, credenze religiose, dovendo così bilanciare ed integrare esigenze di sicurezza dell'alimento a considerazioni di tipo religioso (si pensi alla disciplina delle lavorazioni di carni *halal* o cibi *kosher*). Sulla connessione tra cibo e cultura e le conseguenze sul piano legislativo, si rimanda, tra i molti, a: C. Certomà, *Diritto al cibo, sicurezza alimentare, sovranità alimentare*, in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n.2-2010, p. 22; M. Molinari, A. Sonnenfeld, *Food is culture*, New York, 2006; G. Cavaggion, *Sul diritto all'alimentazione come diritto (anche) culturale*, in G. Cavaggion, G. Luther, *Alimentare i diritti culturali*, Roma, 2018; P. L. Petrillo, *Diritti culturali e cibo. La tutela giuridica del patrimonio culturale immateriale e il ruolo dell'UNESCO*, in L. Scaffardi, V. Zeno-Zencovich (a cura di), *Cibo e Diritto. Una prospettiva comparata*, cit., Vol. I, p. 81 e nella stessa opera, C. Piciocchi, *Le scelte alimentari come manifestazione d'identità, nel rapporto con gli ordinamenti giuridici: una riflessione in prospettiva comparata*, Vol. I, p. 113; V. Piergigli, *Cibo e cultura: i prodotti alimentari tipici tra patrimonio culturale e industria creativa*, Vol. II, p. 529.

(<sup>14</sup>) La forte influenza di considerazioni culturali ed etiche nelle scelte normative in materia di alimenti emerge con evidenza se si ricostruisce il travagliato percorso che ha portato all'approvazione del vigente Regolamento in materia di *Novel Food*: uno degli elementi maggiormente problematici che avevano portato al fallimento dei tentativi di riforma della normativa del 1997 è da individuarsi nella disciplina degli alimenti derivanti da animali clonati. Il mancato accordo e raggiungimento di un compromesso tra posizioni opposte (tra chi cioè voleva un divieto assoluto di clonazione e di immissione in commercio di alimenti derivanti da tali animali e chi invece propendeva per una posizione più conciliante e fondata solo su valutazioni scientifiche attinenti alla sicurezza degli alimenti così prodotti), è risultato in una provvisoria inclusione nel novero dei *Novel Food* di alimenti derivanti da animali clonati, fino a che non siano adottate normative specifiche in materia di clonazione (Considerando 14, Reg. 2105/2283). Gli approcci alla disciplina di tali alimenti risentono in maniera preponderante di considerazioni di tipo etico, relative al benessere degli animali e all'opportunità, anche morale, di tali pratiche. Ne emerge quindi come la scelta legislativa adottata non sia interamente fondata su valutazioni attinenti alla *food safety* bensì anche su fattori di tipo etico e culturale. Un discorso simile può essere applicato anche con riferimento agli alimenti derivanti da OGM (organismi geneticamente modificati), rispetto ai quali l'Unione europea e taluni Paesi, come l'Italia, hanno adottato approcci particolarmente restrittivi, ancorché non riconducibili del tutto a motivazioni di tipo scientifico legate alla *food safety* del prodotto o all'impatto ambientale bensì a reticenze e timori che tanto hanno risentito dei fattori culturali, etici e del modo di intendere e percepire il rischio e il principio di precauzione. Per approfondimenti sul punto si rimanda, tra i molti, a P. Milazzo, *La disciplina giuridica degli OGM in agricoltura: un 'termometro' dell'evoluzione della integrazione sovranazionale nella società del rischio e della paura*, in G. Cerrina Feroni, T. E. Frosini, L. Mezzetti, P. L. Petrillo (a cura di), *Ambiente, energia, alimentazione. Modelli giuridici comparati per lo sviluppo sostenibile*, Firenze, 2016 e nello stesso Volume, tra i tanti contributi sul tema, G. Ragone, *L'Italia e la questione OGM alla luce della recente normativa UE*, e F. Minni, *Stili di vita alimentari e costi della sanità. Esiste un 'limite comportamentale' alla tutela del diritto alla salute?*. In q. Rivista si rimanda al contributo di N. Lucifero, *L'immissione in commercio di alimenti geneticamente modificati*, in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 2-2017, p.52; nonché, per quanto concerne l'aspetto della percezione, anche legata alla cultura di riferimento dei consumatori, si rimanda a C. Mora, D. Menozzi, *Conoscenza e atteggiamento dei consumatori verso gli alimenti derivanti o contenenti OGM*, in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n.1-2008, p. 23.

(<sup>15</sup>) La posizione maggiormente restia dell'Italia all'ingresso di tali prodotti 'nuovi' ed estranei al proprio panorama gastronomico è riconducibile anche a fattori storico-culturali: l'Italia è da sempre caratterizzata da una tradizione alimentare forte ed intrinsecamente connessa alla cultura e alle radici della nostra società; a differenza di altri Paesi, soprattutto del Nord Europa (Belgio, Irlanda, Regno Unito, Germania), l'Italia inoltre ha solo in tempi relativamente recenti vissuto un forte flusso migratorio e l'affermarsi di una società sempre più multiculturale, portatrice anche di diverse tradizioni alimentari, legate a culture o religioni differenti. Ecco quindi che i fenomeni migratori e la globalizzazione hanno ampliato anche in Italia la varietà di prodotti disponibili sui mercati agro-alimentari. Questi fattori hanno portato ad un approccio, anche del legislatore italiano, maggiormente restio e restrittivo rispetto all'ingresso di 'nuovi cibi' e ad adottare una interpretazione della definizione di *Novel Food* ampia, tale da far rientrare in essa diverse categorie di prodotti e da rendere quindi estremamente oneroso per i produttori l'ottenimento dell'autorizzazione all'immissione in commercio.

si avrà modo di rilevare più ampiamente nelle riflessioni finali, infatti, il complesso legame tra cibo, cultura, identità culturale e scelte normative nell'ambito del diritto alimentare, soprattutto se inserite nel contesto attuale contraddistinto tanto dalla sempre più pervasiva globalizzazione quanto dall'inarrestabile innovazione tecnologica, vede nei *Novel Food* e nella loro disciplina una esemplificazione e concretizzazione evidente, anche ed in particolare se si osservano alcune categorie di 'nuovi cibi' quali gli insetti appunto. Solo se collocate in questo articolato quadro, che deve tenere in considerazione una molteplicità di fattori, si possono dunque realmente comprendere le vicende normative e giurisprudenziali che hanno caratterizzato l'immissione in commercio di insetti per consumo umano e alimenti da essi derivati e che hanno determinato diversità di posizioni sfociate poi nella necessità di un intervento chiarificatore tanto dei giudici della CGUE quanto del legislatore sovranazionale.

### 3.- *Il rinvio pregiudiziale Entoma c. Ministre de l'Économie et des Finances, Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation quale richiesta di un necessario chiarimento*

Le divergenti letture del controverso art. 1, par. 2, lett. e del Reg. 258/97 fornite dagli Stati membri nel corso dei decenni avevano portato, come si è visto, ad una situazione estremamente complessa e frammentaria, a tutto svantaggio – anche e soprattutto economico – delle imprese interessate a commercializzare insetti interi. Queste infatti non potevano far affidamento su quella 'certezza del diritto' che consente scelte realmente consapevoli e legittime: le difformità interpretative – e, dunque, attuative – di una disposizione così rilevante quale quella che definisce l'ambito applicativo di una normativa finiscono per tradursi in ripercussioni considerevoli sulle attività degli operatori economici, non permettendo valutazioni a

priori circa la procedura da seguire per l'immissione in commercio di un prodotto, gli investimenti e i costi da sostenere a fronte dei possibili guadagni e ancora il rischio di incorrere in sanzioni.

In questo contesto si colloca pertanto il rinvio pregiudiziale<sup>16</sup> promosso dal Conseil d'État francese dinnanzi alla CGUE e che è giunto solo recentemente a conclusione: la società Entoma, specializzata nella commercializzazione di prodotti costituiti da vermi, cavallette e grilli per consumo umano nella forma di alimento intero, si era vista imporre nel 2016 il ritiro dei propri prodotti presenti sul mercato sino all'ottenimento di una autorizzazione all'immissione in commercio. Tale provvedimento del Prefetto di Polizia di Parigi, impugnato dall'impresa mediante ricorso di annullamento, era stato confermato e ritenuto legittimo sia dal Tribunale amministrativo di Parigi prima che dalla Corte d'appello amministrativa di Parigi poi. Ritenendo però tali decisioni fondate sull'erronea considerazione che gli insetti interi rientrasero nell'ambito di applicazione del Reg. 258/97, Entoma era giunta dinnanzi al Consiglio di Stato: quest'ultimo, preso atto delle diverse interpretazioni sussistenti nel panorama europeo, aveva ritenuto necessario l'intervento della CGUE, chiedendo se l'art. 1, par. 2, lett. e) del Regolamento del 1997 dovesse essere letto come comprensivo anche degli insetti interi o solo degli ingredienti alimentari isolati a partire da insetti.

Alla controversia dinnanzi ai giudici di Lussemburgo hanno partecipato non solo la Commissione ma anche i Governi francese ed italiano, particolarmente interessati ed attenti alle tematiche inerenti alla sicurezza alimentare e al funzionamento del mercato agro-alimentare ed entrambi portatori di una posizione, come si è visto e come si vedrà, 'correttiva' del dettato normativo in esame. Mentre Entoma aveva richiamato la situazione vigente nel Regno Unito e in Belgio, dove le autorità competenti avevano concesso l'immissione in commercio di insetti interi senza necessità della previa autorizzazione pre-

(<sup>16</sup>) *Entoma SAS c. Ministre de l'Économie et des Finances et Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation*, C-526/19.

vista per i *Novel Food*, il Ministero dell'Economia e delle Finanze francese aveva sostenuto invece che l'obiettivo di sanità pubblica perseguito dal Regolamento 258/97 imponesse di non effettuare distinzioni tra i rischi connessi al consumo umano di ingredienti alimentari isolati da insetti e insetti interi stessi. Proprio sulla base di tale lettura, ciò che i due Governi nazionali intervenuti nel procedimento avevano infine indirizzato espressamente alla Corte era la richiesta di colmare quella che, a loro avviso, non poteva che essere una lacuna lasciata dal legislatore europeo, il quale aveva dimenticato di includere chiaramente gli insetti interi tra i *Novel Food*, come peraltro effettuato con decisione e precisione nel Reg. 2015/2283.

#### 4.- Le Conclusioni dell'Avvocato generale Michal Bobek: i pericoli di una riscrittura ex post dell'ambito di applicazione del Reg. 258/97

L'Avvocato generale Bobek, nelle sue Conclusioni presentate il 9 luglio 2020, ha affermato sin dall'inizio di dover "declinare educatamente" l'invito dei due Governi francese e italiano, "indicando i limiti di ciò che si può ancora definire interpretazione giudiziale di una chiara disposizione del diritto derivato e di ciò che diventa la sua riscrittura ex post" (par. 2). Per svolgere tali considerazioni, punto di partenza necessario è stata l'analisi della disposizione interessata, ovvero l'art. 1, par. 2, lett. e) del previgente Regolamento, ponendo particolare attenzione all'unica espressione riguardante cibi derivanti da animali e ricompresi nella definizione di *Novel Food*: "ingredienti alimentari isolati a partire da animali"<sup>17</sup>. È infatti con riferimento a tale locuzione che l'Avvocato svolge innanzitutto una attenta analisi letterale dei termini impiegati, basandosi sul significato abituale degli stessi nel linguaggio

corrente nonché tenendo conto del contesto all'interno del quale tali vocaboli si trovano e degli obiettivi che la normativa entro cui sono posti si pone.

Ebbene, se 'ingrediente alimentare' costituisce il "componente di un prodotto finale più ampio e composito", che si distingue dunque da un prodotto da consumare in sé e per sé<sup>18</sup> (par. 35), gli animali interi non possono considerarsi 'ingrediente': ciò sarebbe bastato a ritenere l'insetto intero come non rientrante nella definizione di *Novel Food* del Regolamento in esame. L'Avvocato generale tuttavia ha deciso di svolgere anche l'analisi del significato dell'espressione 'isolato a partire da animali': diversamente da verbi quali 'costituito da' o 'prodotto da', utilizzati con riferimento agli ingredienti vegetali, l'isolamento' di un ingrediente viene inteso come un processo di estrazione dall'animale intero o da sue parti o, ancora, come estrazione meccanica di un ingrediente da un animale. Sulla base di entrambe le letture comunque l'insetto intero non potrebbe considerarsi rientrante in tale definizione.

Oltre a questa chiara ricostruzione del dato letterale, che spinge a concludere che gli insetti interi non debbano essere ritenuti *Novel Food* ai sensi del Reg. 258/97, l'Avvocato generale è giunto poi alla medesima valutazione basandosi sulla disamina del contesto normativo, analizzato sotto il profilo del sistema e della logica interni al Regolamento, nonché sotto quello del contesto storico e dell'intenzione del legislatore. Partendo da una valutazione della normativa nel suo complesso, viene rilevato come il comune denominatore delle categorie previste dall'art. 1 fosse da rinvenirsi nel riferimento a prodotti che avevano subito micro cambiamenti nella loro struttura e composizione (perché modificati geneticamente o a livello molecolare e microbiologico o creati con

(<sup>17</sup>) Con riferimento ai vegetali, infatti, come si è avuto modo di evidenziare nei precedenti paragrafi, il dettato normativo era più chiaro, ampio e comprensivo di diverse tipologie di alimenti, tra cui anche gli alimenti 'costituiti da' vegetali.

(<sup>18</sup>) L'Avvocato generale riprende sia la definizione di *ingredients* fornita dall'Oxford English Dictionary, sia quella ricavabile da atti dell'Unione (Reg. 1169/2011), riconoscendo peraltro come, con riferimento ad alcune sostanze (ad esempio miele o zucchero), la linea di demarcazione tra ingrediente o alimento risulti piuttosto sfumata (par. 34-35).

un nuovo processo di produzione): ciò sarebbe ancora una volta bastato a confermare l'esclusione degli insetti interi dalla definizione di *Novel Food*, in quanto consumati come tali e non alterati a micro livello<sup>19</sup> (par. 44). Passando poi all'esame della storia legislativa della disposizione, ripresa sin dalla sua prima formulazione nella bozza di regolamento risalente al 1992<sup>20</sup>, non emerge l'intenzione del legislatore dell'Unione di "includere in modo esaustivo nuovi prodotti alimentari relativi agli animali, ad eccezione di quanto è rimasto nell'articolo 1, paragrafo 2, lettera e), sotto forma di sottocategoria limitata di «ingredienti alimentari isolati a partire da animali». Ciò è in un certo senso comprensibile, dato che, nel 1997, gli alimenti di origine animale disponibili sembravano aver avuto, all'epoca, una lunga storia di utilizzo alimentare. Non esistevano nuovi alimenti di tal genere in Europa per quanto riguarda gli animali interi, mentre quelli tradizionali erano già disciplinati da altri atti normativi dell'Unione" (par. 47 e 48)<sup>21</sup>. Secondo il ragionamento espresso dall'Avvocato generale, dunque, anche discostandosi da una analisi del palese significato delle parole inserite nella normativa per considerare l'intenzione del legislatore stesso, non risulta sotto nessun profilo possibile considerare gli animali interi – e dunque anche gli insetti – come

rientranti nell'ambito di applicazione del Regolamento in esame.

Per tutti questi motivi, l'Avvocato ha concluso col respingere le argomentazioni del governo italiano e francese che ritenevano invece anche gli insetti interi, unitamente ai prodotti derivanti da insetti, rientranti nella definizione di 'nuovi cibi' di cui al Reg. 258/97. I due Governi infatti avevano sostenuto che le differenze nel dettato normativo previste sia tra prodotti e ingredienti alimentari provenienti da vegetali e animali, sia tra ingredienti isolati a partire da animali e animali interi, fossero del tutto illogiche sotto un profilo sostanziale. Ciò perché tali distinzioni avrebbero comportato una violazione del principio di non discriminazione tra imprese, determinando un immotivato vantaggio a favore delle attività che commercializzavano insetti interi, le quali non avrebbero dovuto sottostare alle onerose procedure autorizzative, a scapito invece di produttori di alimenti contenenti insetti: l'irragionevolezza di tale *discrimen* emergeva dal fatto che, a parere degli intervenienti, entrambi i prodotti erano da considerarsi idonei a porre identici problemi e rischi per la salute pubblica così che una differenziazione in termini di oneri probatori circa la *food safety* non sarebbe risultata giustificata.

Per l'Avvocato generale, tuttavia, ciò che in

(<sup>19</sup>) Tale profilo tuttavia fa sorgere qualche perplessità: una lettura che predilige l'aspetto della innovazione come elemento determinante l'ambito di applicazione del Regolamento stesso e che opta pertanto per una definizione di *Novel Food* volta a comprendere alimenti 'nuovi' in senso stretto, ovvero frutto di progresso scientifico e di nuove tecniche di produzione, porterebbe a ritenere come non rientranti nel novero dei 'nuovi alimenti' cibi quali quelli tradizionali provenienti da Paesi terzi, facenti parte cioè della tradizione alimentare di uno Stato extra-europeo e comunemente consumati al di fuori dell'UE. Quest'ultima tipologia di alimenti, tuttavia, era ed è tuttora considerata rientrante nella definizione di *Novel Food*, portando a notevoli problematiche sfociate nella già anticipata procedura ad hoc prevista dal Regolamento vigente: del resto, una esclusione di tali cibi dall'ambito di applicazione del Regolamento in materia di *Novel Food* è stata fortemente respinta in occasione del percorso approvativo della nuova normativa. La ratio della disciplina in esame è rimasta quella di una necessaria tutela della sicurezza alimentare dinnanzi ai pericoli derivanti da tutto ciò che, indipendentemente dalla natura innovativa o nuova *per se* considerata, non era significativamente consumato nel precipuo contesto europeo a far data dal 15 maggio 1997. Alla luce di queste disposizioni, la visione dell'Avvocato generale, per quanto correttamente ancorata al dato letterale nella prima parte, risulta più debole laddove si spinge ad un esame del contesto della normativa, che risulta certamente più complessa e dalle sfumature più variegata rispetto a quanto tratteggiato nelle Conclusioni.

(<sup>20</sup>) "La storia legislativa dell'art. 1, par. 2, del Reg. 258/97 indica che la Commissione aveva inizialmente suggerito un approccio alquanto esaustivo. Nella sua prima bozza di Regolamento del 1992 la Commissione ha infatti proposto di includere prodotti 'fabbricati a partire da o consistenti di o contenenti un organismo o parte di organismo che in precedenza non era mai stato utilizzato a scopo alimentare'. tale definizione, in effetti ampia, è scomparsa nella proposta modificata della Commissione dopo la prima lettura del Parlamento europeo", par. 46.

(<sup>21</sup>) Con specifico riferimento agli insetti, l'Avvocato ha affermato: "sembra che il legislatore dell'Unione non abbia avuto particolari intenzioni al riguardo. Dopo tutto, perché avrebbe dovuto? Il consumo di insetti interi o parti di essi non era previsto in realtà, all'epoca, sui menu d'Europa", par. 48.

sostanza i due Governi proponevano con la loro interpretazione era da qualificarsi come una estensione teleologica del Reg. 258/97 e del suo ambito di applicazione oltre quanto il dettato normativo disponeva: ebbene, non senza sarcasmo<sup>22</sup>, Bobek ha ritenuto di dover sconsigliare alla CGUE di accogliere quello che avrebbe assunto il carattere di un puro riadeguamento interpretativo ex post, se non di una vera e propria riscrittura, di una disposizione normativa chiara quale quella esaminata e non contraddetta neppure dall'esame delle intenzioni del legislatore e del contesto normativo. Per questo stesso ragionamento è stata respinta dall'Avvocato generale anche una interpretazione del previgente Regolamento effettuata alla luce dell'attuale Reg. 2015/2283<sup>23</sup>, nonché la possibilità di una interpretazione dinamica dell'art. 1, par. 2, lett. e) volta ad ammettere la natura di *Novel Food* degli insetti interi sulla base di una "successiva evoluzione delle abitudini alimentari e dell'emergere di nuovi rischi ad esse connessi" (par. 69). Sebbene le nozioni giuridiche debbano rispondere all'evoluzione della società, sussistono nondimeno dei fondamentali limiti ad una dinamicità frutto dell'intervento giurisprudenziale: essi vanno riscontrati innanzitutto nel dettato normativo, posto che una interpretazione 'evolutiva' deve comunque attenersi al significato

delle parole impiegate; il termine 'ingredienti alimentari isolati a partire da animali' non consentirebbe, quindi, a parere dell'Avvocato generale, una lettura del dettato testuale in grado di giungere a ricomprendere anche l'insetto intero, non potendosi individuare una 'vaghezza semantica' nel cui alveo condurre una tale interpretazione. Altro vincolo ad una interpretazione dinamica effettuata dai giudici è da rinvenirsi nella certezza del diritto e prevedibilità della legge nonché nella fondamentale – e a volte bistrattata – garanzia dell'equilibrio istituzionale tra poteri dell'Unione europea<sup>24</sup> e tra Unione europea e Stati membri. In questo contesto e sulla base di tali valutazioni l'Avvocato generale ha ritenuto che, anziché ricorrere ad una estensione forzata del significato del testo normativo, neppure giustificabile da una lettura 'storica' del Regolamento e dell'intenzione del legislatore, gli Stati membri interessati a tutelare i consumatori dai rischi derivanti dagli insetti interi, nello specifico caso, avrebbero dovuto azionare il potere previsto all'art. 12, par. del Reg. 258/97<sup>25</sup> o comunque altre misure finalizzate a regolare l'immissione in commercio di alimenti di origine animale anche non rientranti nell'ambito di applicazione del Regolamento in materia di *Novel Food*, trasformando le preoccupazioni per la salute umana rappresentate dal consumo di insetti

(<sup>22</sup>) "Rivendicare gli scopi dichiarati di un provvedimento legislativo, o, come giustamente sottolinea la Commissione, solo uno di essi, e in base a quest'ultimo, nel silenzio della chiara formulazione di tale provvedimento o addirittura contro la stessa, iniziare a stilare nuove categorie non previste in precedenza da tale normativa, può essere in effetti definito 'estensione teleologica' dell'ambito di applicazione materiale di uno strumento normativo. A parte tale eufemismo, tuttavia, tale fenomeno è anche più comunemente noto sotto una diversa denominazione: legiferare", par. 61.

(<sup>23</sup>) Il fatto che gli insetti interi rientrino nell'ambito di applicazione del vigente Regolamento non significa automaticamente che tali alimenti lo fossero – o dovessero essere – anche secondo la previa normativa. In questo senso, l'inclusione all'interno del Reg. 2015/2283 non è un semplice chiarimento della definizione di *Novel Food* rispetto a quella precedente, bensì una vera e propria aggiunta. La stessa predisposizione dell'art. 35, par. 2 e la disciplina transitoria in esso contenuta, di cui si parlerà, dimostrano la consapevolezza dell'avvenuto ampliamento dell'ambito di applicazione apportata dal nuovo Regolamento del 2015.

(<sup>24</sup>) L'Avvocato infatti invita i giudici alla cautela, soprattutto in specifici settori del diritto quali quelli attinenti a materie estremamente tecniche e specialistiche: il ruolo dei giudici in tali ambiti dovrebbe essere "minimalista" (par. 82), ritenendo maggiormente corretto e preferibile giungere, laddove la normativa sia ritenuta inadeguata, ad un annullamento del provvedimento impugnato, in modo da imporre al legislatore di riflettere nuovamente sulla disciplina; "solo raramente è una buona idea per un giudice, compresa questa Corte, iniziare a delineare in via 'interpretativa' nuove categorie che richiedono una valutazione tecnica o scientifica avanzata e una conoscenza della materia", par. 83.

(<sup>25</sup>) "Qualora a seguito di nuove informazioni o di una nuova valutazione di informazioni già esistenti, uno Stato membro abbia motivi fondati per ritenere che l'utilizzazione di un prodotto o ingrediente alimentare conforme al presente regolamento presenti rischi per la salute umana o per l'ambiente, tale Stato membro può limitare temporaneamente o sospendere la commercializzazione e l'utilizzazione sul proprio territorio del prodotto o ingrediente alimentare in questione. Esso ne informa immediatamente gli altri Stati membri e la Commissione precisando i motivi della propria decisione", art. 12, Reg. 258/97.

interi in “norme vincolanti alle quali gli operatori del mercato dovevano attenersi” (par. 80).

Per tutti questi motivi, ampiamente argomentati nelle Conclusioni, l’Avvocato ha ritenuto gli insetti interi come non rientranti nella definizione di ‘nuovi alimenti’ ai sensi del previo Regolamento, pena una inaccettabile applicazione retroattiva della nuova disciplina e una discutibile e sconsigliabile interpretazione giudiziaria eccessivamente estensiva di un dettato normativo invece chiaro e non ambiguo. Queste considerazioni sembrano pertanto confermare la correttezza di quell’approccio che si è definito ‘letterale’, già adottato da taluni Stati membri, mentre viene scartata quella lettura ‘correttiva’ che, oltre a spingersi “pericolosamente” al di là del significato letterale della disposizione, non trova alcun fondamento in una analisi complessiva della norma e delle intenzioni del legislatore. Qualora gli Stati avessero ritenuto opportuno un intervento a tutela della sicurezza alimentare, avrebbero quindi piuttosto dovuto azionare i diversi mezzi garantiti dalla *food law* europea nel suo complesso.

## 5.- La decisione dei giudici di Lussemburgo: dall’interpretazione letterale alla analisi del contesto e delle finalità del Reg. 258/97

Nella sentenza del 1 ottobre 2020, la CGUE ha sostanzialmente riproposto e confermato – sebbene in forma più sintetica – le osservazioni svolte dall’Avvocato generale, sopra esaminate. Ripercorrendo le vicende giudiziarie che hanno portato al rinvio pregiudiziale e ricostruendo il quesito posto dal giudice francese, la CGUE ha proceduto ad una analisi del dettato normativo rilevante, ovvero l’art. 1, par. 2, lett. e) del Reg. 258/97. Ribadendo così la propria previa e consolidata giurisprudenza, i giudici hanno sottolineato come, in assenza di una specifica definizione dei termini ‘ingredienti alimentari isolati a partire da animali’, non reperibile nel Regolamento in mate-

ria di *Novel Food* del 1997, la “determinazione del significato e la portata dei termini (...) debba essere effettuata conformemente al loro senso abituale nel linguaggio corrente, tenendo conto al contempo del contesto in cui essi sono utilizzati e degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui essi fanno parte” (par. 29). Prendendo abbrivio da una analisi, svolta sulla base del linguaggio corrente, della espressione citata, i giudici di Lussemburgo hanno dunque evidenziato la distinzione tra il termine ‘animali’, che ricomprende certamente anche gli insetti interi, ed i termini ‘ingredienti alimentari’: l’uso da parte del legislatore dell’UE di tale espressione, associata alla dicitura ‘isolati a partire da animali’, porta ad escludere che gli animali interi non possano essere intesi come rientranti nella definizione fornita dall’art. 1, par. 2, lett. e). ‘Ingrediente’ infatti è una parola che fa riferimento, nel suo senso abituale, ad “un elemento che fa parte di un prodotto finale composto più ampio” (par. 31), che non può pertanto comprendere nel proprio significato anche un prodotto, quale l’animale intero, da consumarsi in sé e per sé. Come già affermato dall’Avvocato generale, gli insetti interi inoltre non possono essere considerati ‘ingredienti’ neppure alla luce della definizione di questi ultimi fornita da altre disposizioni normative adottate dall’UE<sup>26</sup>. Esaminando anche l’ulteriore espressione ‘isolati a partire da’, prevista dal dettato normativo del previgente Regolamento, viene rilevato come essa richiami un processo di ‘estrazione’ dall’animale, cosicché “nessuna interpretazione possibile di tale espressione può condurre a fare riferimento all’animale intero, salvo dover creare una tautologia, in cui gli animali interi sono ‘isolati a partire da’ animali interi” (par. 34).

A rafforzare questa analisi letterale dei termini impiegati dal Reg. 258/97 vi è anche la differenziazione – che emerge peraltro in tutte le versioni linguistiche del testo – tra le espressioni impiegate dal legislatore con riferimento ad alimenti derivanti da vegetali e quelle invece utilizzate per cibi

<sup>(26)</sup> La CGUE fa ad esempio riferimento alla definizione prevista all’art. 2, par. 2, lett. f) del Reg. 1169/2011.

di origine animale: mentre per i primi vengono fatti rientrare nella definizione di *Novel Food* i “prodotti e ingredienti alimentari *costituiti da* vegetali o isolati a partire da vegetali”, il termine ‘costituito da’, dalla più ampia portata, non è stato invece riproposto anche per gli animali, rispetto ai quali appunto si parla solo di “ingredienti alimentari *isolati a partire da animali*”. Ciò, peraltro, diversamente dal Regolamento vigente che, come noto, ha impiegato entrambi i termini di ‘costituiti a partire da’ e ‘isolati a partire da’ anche per gli animali e non solo per i vegetali.

Riproponendo il *reasoning* seguito dall’Avvocato generale, comunque, anche la CGUE procede ad analizzare, accanto alla interpretazione letterale, il contesto entro cui la normativa si colloca, nonché gli obiettivi perseguiti dal Regolamento del 1997. Partendo dal primo profilo, i giudici di Lussemburgo rilevano come, adottando il Reg. 258/97, “il legislatore abbia deciso di disciplinare unicamente i prodotti di cui prevedeva l’immissione sul mercato nel 1997. Orbene (...) l’uso di insetti nell’industria agroalimentare è un fenomeno relativamente recente e, come risulta dal Considerando 8 del Reg. 2015/2283, è proprio in vista degli ‘sviluppi scientifici e tecnologici avvenuti dal 1997’ che detto legislatore ha deciso nel 2015 (...) di rivedere, chiarire e aggiornare le categorie di alimenti che costituiscono *Novel Food* e di includere espressamente gli insetti interi e le loro parti” (par. 38).

Se certamente il legislatore del 1997 non aveva previsto e non aveva in mente gli insetti interi per consumo umano al momento della predisposizione della disciplina dei ‘nuovi cibi’, osservando invece la normativa sulla base della sua duplice finalità di garanzia del funzionamento del mercato interno e di tutela della sanità pubblica dai rischi che i *Novel Food* possono produrre, la CGUE pare accogliere le posizioni espresse dai governi francese ed italiano intervenuti nel procedimento: i giudici europei ammettono infatti che “potrebbe sembrare illogico, da un punto di vista sanitario” (par. 40) escludere l’insetto intero dalle garanzie previste mediante la procedura autorizzatoria, posto che esso, al pari degli ingredienti isolati a

partire da insetti, “è destinato ad essere ingerito dal consumatore, il che potrebbe comportare gli stessi rischi dal punto di vista della salute pubblica” (par. 40).

Similmente a quanto affermato dall’Avvocato generale – che pure non era giunto ad una simile ammissione di illogicità di una distinzione tra rischio rappresentato da animali interi e tra ingredienti da essi derivati –, anche la CGUE ha però concluso ritenendo che una tale argomentazione sulla finalità/logicità delle differenziazioni proposte dal dettato letterale non possa giustificare una interpretazione estensiva di termini che invece risultano univoci ed hanno un senso chiaro e preciso. In altre parole, “la formulazione chiara di tale disposizione [art. 1, par. 2, lett. e) Reg. 258/97] non può, in linea di principio, essere rimessa in discussione da un’interpretazione teleologica di detta disposizione, che equivarrebbe ad ampliare l’ambito di applicazione di tale regolamento, ciò che spetta al solo legislatore dell’Unione decidere” (par. 42). Una tale interpretazione si dimostrerebbe infatti *contra legem*, in quanto contraria ai principi di certezza del diritto e prevedibilità della legge (par. 43).

Per rispondere inoltre alle obiezioni dei governi intervenuti con riferimento alla illogicità della distinzione tra insetti interi e ingredienti da essi derivanti in termini di rischi per la salute dei consumatori, la CGUE ha ribadito quanto già suggerito dall’Avvocato generale, ovvero che l’esclusione dall’ambito di applicazione del Reg. 258/97 degli insetti interi (e, più ampiamente, degli animali interi), “non compromette di per sé l’obiettivo di tutela della salute umana” bensì implica solo “un’assenza di armonizzazione a livello dell’UE delle condizioni della loro immissione sul mercato” (par. 44).

Ne deriva che, dinnanzi a tale assenza, resta in capo agli Stati membri la possibilità ed il dovere di stabilire idonee misure per garantire un elevato standard di tutela della *food safety*, pur considerando, ovviamente, il corretto temperamento e proporzionalità tra misure volte alla protezione della sicurezza alimentare e la libera circolazione delle merci nel territorio dell’UE. Insomma, la

mancata inclusione nel novero dei *Novel Food* degli insetti interi non determina necessariamente una lacuna nella tutela della salute dei consumatori bensì sposta l'onere di provvedere, in caso di reali e comprovati pericoli per la sanità pubblica, in capo al legislatore nazionale.

Come emerge dall'analisi richiamata, pur con una sentenza più snella e concisa rispetto alle Conclusioni dell'Avvocato generale e pur non considerando tutti i profili esaminati da quest'ultimo – ad esempio non viene accennato al tema, affrontato da Bobek, del pericolo di un riadeguamento interpretativo *ex post* alla luce del Regolamento vigente o ancora la rilevanza di questa sentenza ai fini dell'applicazione della disciplina transitoria, di cui si dirà oltre –, la CGUE giunge al medesimo esito finale, affermando che l'art. 1, par. 2, lett. e) del Regolamento del 1997 deve essere interpretato nel senso che alimenti costituiti da animali interi per il consumo umano non rientrino nell'ambito di applicazione del Regolamento stesso.

## 6.- L'importanza della sentenza della CGUE, nelle more delle attese autorizzazioni all'immissione in commercio

Sebbene il legislatore dell'UE sia già intervenuto con il Reg. 2015/2283 a chiarire - senza lasciare alcun dubbio o alcuna zona grigia passibile di differente interpretazione - che gli insetti interi debbono essere ritenuti inclusi nella categoria dei *Novel Food* e che dunque questi prodotti necessitano di previa autorizzazione sulla base della

nuova normativa, ciò non deve portare a ritenere irrilevante e superflua la sentenza della CGUE sopra esaminata. Tale pronuncia, al contrario, era estremamente attesa dal mondo delle imprese per i sostanziali risvolti e impatti che potrà comportare: il Regolamento attualmente vigente, infatti, prevede all'art. 35, par. 2, una disciplina transitoria pensata per consentire un periodo di 'tolleranza' rispetto a prodotti alimentari che non rientravano nell'ambito di applicazione del Reg. 258/97 previgente ma che vengono considerati *Novel Food* sulla base della attuale definizione e necessitano dunque di una previa autorizzazione all'immissione in commercio secondo la procedura prevista del Reg. 2015/2283.

Si è reso infatti necessario sotto questo profilo permettere agli operatori economici di adeguarsi alla nuova normativa usufruendo del tempo utile per predisporre la complessa – ed onerosa<sup>27</sup> – documentazione nonché gli studi scientifici richiesti per la presentazione dell'*application*, senza subire, in tale fase, un danno economico e senza dover ritirare, nelle more di tale procedimento, il proprio prodotto dal mercato.

Per questo il richiamato art. 35, par. 2, ha stabilito che a) gli alimenti non rientranti nella definizione di *Novel Food* prevista dalla normativa del 1997 possano continuare ad essere commercializzati fino all'adozione di una decisione della Commissione, purché b) il prodotto fosse legalmente immesso sul mercato entro il 1 gennaio 2018 – data di applicazione del Reg. 2015/2283 –, e c) a condizione che venga presentata una domanda di autorizzazione o una notifica di un alimento tradizionale da un Paese terzo<sup>28</sup> entro la

(<sup>27</sup>) Sul punto si rimanda a quanto già rilevato nella nota n. 3.

(<sup>28</sup>) Come anticipato, tale procedura di notifica risulta certamente più rapida e meno onerosa, soprattutto in termini di studi e documentazione da presentare alla Commissione. Il Reg. 2015/2283 ha riconosciuto gli alimenti tradizionali come una specifica sottocategoria di *Novel Food*, entro cui sono ricompresi alimenti non 'innovativi' in senso stretto (dunque esclusi gli alimenti di cui alle categorie lett. i, iii, vii, viii, ix e x art. 3, par. 2), che siano derivanti dalla produzione primaria e che vantino una storia di uso sicuro come alimento in un Paese terzo. Quest'ultima disposizione è da intendersi, secondo quanto chiarito dall'art. 3, par. 2, lett. b, come comprensiva di quegli alimenti la cui sicurezza è "attestata dai dati relativi alla sua composizione e dall'esperienza dell'uso continuato, per un periodo di almeno 25 anni, nella dieta abituale di un numero significativo di persone in almeno un Paese terzo". Con riferimento a tale complessa disciplina, per una analisi degli aspetti ancora problematici da rinvenirsi nella normativa vigente e, in particolare, proprio nella definizione richiamata, si conceda di rimandare nuovamente a G. Formici, *Novel Food tra esigenze di mercato, sicurezza alimentare e sviluppo sostenibile: la complessa disciplina degli alimenti tradizionali provenienti da Paesi terzi*, cit., e all'ampia bibliografia in essa richiamata.

data specificata nelle norme di esecuzione<sup>29</sup>, e comunque non oltre il 2 gennaio 2020<sup>30</sup>.

Diviene pertanto chiaro, alla luce di tale disposizione, quanto la determinazione della qualifica dell'insetto intero e, in particolare, se esso debba considerarsi rientrante o meno nell'ambito di applicazione del Reg. 258/97, risulti essere un passaggio di fondamentale importanza affinché un'impresa possa beneficiare della favorevole disciplina transitoria predisposta dal vigente Regolamento e capace di incidere significativamente sugli interessi degli operatori del settore<sup>31</sup>. Così, considerando la recente decisione della CGUE, è ora evidente che, per quanto attiene agli insetti interi per consumo umano, deve ritenersi

assolta la prima condizione necessaria per l'applicazione dell'art. 35, par. 2: tali prodotti infatti risultano essere alimento non previsto quale *Novel Food* secondo la previa normativa. Ciò implica la possibilità di attuare la vantaggiosa disciplina transitoria nel caso in cui vengano rispettati anche gli ulteriori requisiti sopra esposti e previsti dal Reg. 2015/2283: l'operatore che abbia già legittimamente immesso sul mercato di uno Stato membro insetti interi per consumo umano a far data dal 1 gennaio 2018, dunque, potrà continuare a commercializzarli sino a conclusione del procedimento di autorizzazione, che dovrà comunque obbligatoriamente attivare<sup>32</sup>.

Proprio con riferimento alle ulteriori condizioni

(<sup>29</sup>) Con Regolamento di esecuzione (UE) 2017/2469 della Commissione, del 20 dicembre 2017, che stabilisce i requisiti amministrativi e scientifici per le domande di cui all'articolo 10 del regolamento (UE) 2015/2283 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai nuovi alimenti, è stato stabilito all'art. 8, par. 5, che "il termine per la presentazione delle domande di cui all'articolo 35, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2015/2283 è il 1 gennaio 2019".

(<sup>30</sup>) IPIFF ha riportato, nel sopra richiamato Briefing Paper, come "Since first decisions are not expected before 1 January 2020, insect food operators who became eligible for the transitional measure at national level should continue to benefit from it after 2020 in those countries applying it, until a decision has been taken provided that an application for authorisation as novel food has been submitted before 1 January 2019. (This information has been notified and discussed by the European Commission with the respective Member States at the Working Group on 'novel food' held on 2/3 July 2019)", Report di IPIFF (International Platform of Insects for Food and Feed), in *Regulation EU 2015/2283 on novel foods. Briefing paper on the provisions relevant to the commercialization of insect-based products intended for human consumption in the EU*, cit.

(<sup>31</sup>) La rilevanza della decisione della CGUE ai fini della applicazione dell'art. 35 del Regolamento vigente viene peraltro sottolineato dall'Avvocato generale nelle Conclusioni sopra analizzate, in particolare al par. 27. Proprio sotto il profilo dell'applicazione della disciplina transitoria, infatti, è utile rilevare come, già precedentemente alla sentenza esaminata, "Certain Member States (Bulgaria, Croatia, Republic of Cyprus, Estonia, France, Germany (certain States), Greece, Hungary, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Poland, Portugal, Romania, Slovakia, Slovenia and Spain) have not applied the transitional measure for insects as food products, on their understanding that the aforementioned products fell under the scope of the old Novel Food Regulation. This stance by the Member states automatically disqualifies insect products in these Member States to fulfil the criteria for benefiting from the transitional measures. Consequently, the implications of 'patchwork interpretations' on the legislative scope of insects as food results in 'unfair competition' between insect producers across the EU because of such 'differentiated treatments'", IPIFF, *Contribution paper: application of the Novel Food transitional measure*, 10 dicembre 2020, p. 2, reperibile all'indirizzo <https://ipiff.org/wp-content/uploads/2020/12/10-12-2020-IPIFF-Contribution-paper-novel-food-transitional-measure.pdf>. Diviene chiaro, dunque, alla luce di tali considerazioni estremamente pratiche e concrete, che evidenziano le criticità del panorama frammentario di applicazione della disciplina transitoria, come la sentenza della CGUE assuma un significativo valore che va ben oltre le singole imprese operanti in Francia – Stato da cui il caso ha origine –, chiarendo uno dei punti centrali e necessari a determinare la possibilità o meno di attuare quanto disposto dall'art. 35 Reg. 2015/2283.

(<sup>32</sup>) Similmente a quanto si dirà per il requisito della legittima presenza sul mercato, anche dopo la sentenza esaminata e con riferimento alla condizione della attivazione della procedura di autorizzazione, permangono in realtà alcuni dubbi interpretativi: l'obbligo di presentare richiesta di autorizzazione (o notifica), necessario al fine di poter applicare la disciplina transitoria, deve essere inteso come sussistente in capo ad ogni singolo produttore interessato a beneficiare di quanto disposto dall'art. 35 Reg. 2015/2283? Oppure, considerata l'efficacia generale attribuita dal vigente Regolamento alla autorizzazione di immissione in commercio, un operatore può ritenere assolto tale requisito anche nel caso in cui dimostri che un'altra impresa ha presentato richiesta di autorizzazione (o notifica) per un prodotto identico al proprio? Quest'ultima linea interpretativa pare essere quella sposata da IPIFF. Nel documento sopra citato in nota n. 31 – elaborato in collaborazione con uno Studio Legale specializzato (Bird&Bird, come sede a Brussels), nel quale è stata proposta una "in-depth legal analysis with the aim to explore more precisely the consequences of this judgement and, notably, how it may benefit to producers who had marketed whole insects in certain EU countries before January 2018" – IPIFF ha specificato come "the transitional measure would apply to operators in the following scenarios: a) the operator itself has introduced an application for authorization (or a notification) as per the new Novel Food Regulation; b) the operator is supplied by a company that submitted such application; c) the operator produces a product for which an application for authorization has been submitted by another party/operator. In such case, the operators will have to be able to demonstrate that both products are the result of the

sopra esposte, merita sottolineare come la pronuncia dei giudici di Lussemburgo possa assumere rilievo anche quanto al secondo requisito, ovvero quello della legittima presenza sul mercato dell'alimento alla data di entrata in vigore del nuovo Regolamento. Anche in considerazione delle risposte ed azioni estremamente frammentarie e variabili adottate dagli Stati membri sulla base del Regolamento del 1997, tale questione risulta ad oggi, tuttavia, di complessa risoluzione. Una lettura 'restrittiva' della sentenza esaminata e dell'art. 35 stesso potrebbe infatti portare a ritenere applicabile la disciplina transitoria solo in quei Paesi nei quali la commercializzazione degli insetti interi avveniva legittimamente già prima del 1 gennaio 2018, favorendo così le imprese attive negli Stati membri, già sopra richiamati, che avevano adottato una interpretazione letterale del dettato normativo previgente. Non potrebbero pertanto beneficiare della disciplina transitoria – e dunque della possibilità di immettere sul mercato l'alimento – quegli operatori che, in Stati membri adottanti un approccio 'correttivo' della – supposta – lacuna del Regolamento del 1997, si erano invece visti negare, prima del 1 gennaio 2018, la possibilità di commercializzare legalmente insetti interi, subendo talvolta, come nel caso di Entoma, sanzioni ed essendo obbligate al ritiro dal mercato del proprio prodotto. Ecco quindi che dinnanzi a tale scenario, che porterebbe ad una disparità profonda quanto alla disciplina – e ai vantaggi – applicabili alle imprese a seconda dello Stato membro in cui esse operano – o erano intenzionate ad operare –, IPIFF ha promosso e caldeg-

giato una lettura differente della condizione di "legale immissione sul mercato" richiesta dall'art. 35, par. 2, del Regolamento vigente: "IPIFF considers that the operators that were already active on the EU market before 1 January 2018 and were prevented from pursuing their activities due to a national interpretation (i.e. insects as food are in the scope of the old Novel Food Regulation of 1997) contrary to the CJEU's ruling should be taken into account. Such operators should not be given an unfair disadvantage due to the positions taken by their respective Member States. Considering the provisions of the transitional measure under the new Novel Food Regulation, until a decision of novel food authorisation would be made, these operators would have lawfully placed their products on the market complying with applicable legislative requirements encompassing both at EU (e.g. such as the General Food Law, food hygiene, etc.) and individual country level if specific provisions apply nationally"<sup>33</sup>. Estendere quindi la disciplina transitoria anche ad operatori che, in determinati Stati membri, non avevano potuto immettere legittimamente in commercio insetti interi senza sottostare alla procedura autorizzatoria prevista per i *Novel Food* – o avevano provato ma erano stati poi sanzionati – pare essere la soluzione prospettata da IPIFF per evitare sperequazioni immotivate e per porre fine al perdurare – in attesa di una decisione finale relativa alle richieste di autorizzazione già presentate secondo quanto disposto dall'art. 35, par. 2 – di una disomogeneità di soluzioni e discipline nei diversi Stati membri<sup>34</sup>; ciò in consi-

---

same production process and have the same detailed composition/meet the same specifications as defined in the application for Novel Food authorization", IPIFF, Contribution paper: application of the Novel Food transitional measure, cit., p. 5. È interessante notare come taluni Stati membri abbiano applicato una simile interpretazione (quali Olanda e Repubblica Ceca).

<sup>(33)</sup> Sulla base di tale concezione, quindi, "Operators in the following situations should be encompassed whilst examining the application of the transitional measure: a) The company placed the products on the market and were later subject to a prohibition or suspension to benefit from the transitional measure at national level; b) The company placed the products on the market but removed them voluntarily following a general prohibition taken on products to benefit from the transitional measure at national level", IPIFF, *Contribution paper: application of the Novel Food transitional measure*, cit., p. 4.

<sup>(34)</sup> Come si è detto sopra, infatti, la disomogeneità di interpretazioni che aveva caratterizzato l'attuazione del Regolamento previgente quanto agli insetti interi è risultata perdurare – come un inevitabile riflesso del passato – anche nella disciplina transitoria e nella sua applicazione. Senza dubbio, in attesa della conclusione del già lungo percorso di autorizzazione di tali prodotti, gli effetti della sentenza della CGUE in materia potrebbero andare nella direzione di garantire una maggiore uniformità tra i diversi Stati membri.

derazione del fatto che l'interpretazione del dettato normativo del Reg. 259/97 volta ad includerne nell'ambito di applicazione gli insetti interi è stata chiaramente smentita dalla sentenza sopra esaminata della CGUE, così che le restrizioni e l'obbligo di sottostare alle condizioni più onerose della procedura di autorizzazione prevista per i *Novel Food*, imposte dall'approccio di taluni Paesi, non avrebbero avuto ragione di esistere.

Se questa lettura della seconda condizione richiesta per l'attivazione della disciplina transitoria verrà accolta o meno, è ancora presto per attestarlo; mancano infatti, al momento, chiari dati che possano consentire di verificare se in Stati membri nei quali era prima imposta l'autorizzazione ai sensi della normativa in materia di *Novel Food* anche per la commercializzazione di insetti interi sia stato consentito ad operatori eventualmente interessati di immettere sul mercato i propri prodotti e di beneficiare così della disciplina transitoria. Senza dubbi, comunque, dinnanzi alle perplessità interpretative che pure, come si è visto, accompagnano l'applicazione della disciplina di cui all'art. 35 del Reg. 2015/2283, la posizione univoca della Corte quanto all'esclusione dall'ambito di applicazione del previo Regolamento degli insetti interi rappresenta un punto fermo che dovrà ispirare le autorità nazionali nell'attuazione della disposizione transitoria e nella attivazione dei poteri sanzionatori<sup>35</sup>, in attesa che giungano al termine le procedure autorizzative attivate mediante richiesta o notifica da numerose imprese del settore sulla base del nuovo Regolamento.

A tal proposito, mentre la situazione confusa che si era in precedenza verificata, insieme alle forti incertezze sul fronte dell'esito ed i notevoli costi

richiesti, avevano fatto sì che nessuna autorizzazione per alcun insetto intero o prodotti derivati fosse stata emanata sulla base del Regolamento del 1997, oggi risultano invece attivate numerose richieste. La maggior chiarezza normativa quanto alla riconducibilità degli insetti, anche interi, alla definizione di *Novel Food*, nonché le positive modifiche introdotte dalla disciplina vigente volte a correggere le criticità che in passato avevano reso complessa e sconveniente l'attivazione della procedura di autorizzazione, hanno permesso alle imprese del settore di sottoporre alla Commissione venti domande e cinque notifiche aventi ad oggetto alimenti costituiti, isolati od ottenuti a partire da insetti o da parti dei medesimi (comprendenti dunque sia insetti interi che prodotti derivati). Sebbene questi numeri, che evidenziano una quantità considerevole di richieste presentate, possano sembrare ad un primo sguardo promettenti, è necessario però andare oltre: secondo i dati riportati da IPIFF<sup>36</sup> e in parte consultabili sul sito della Commissione stessa, solo tre delle venti *applications* presentate sono infatti riuscite a giungere al vaglio di EFSA; le restanti non hanno superato o la prima fase di controllo di validità effettuato dalla Commissione – un controllo meramente formale sulla base della documentazione inviata – o il successivo vaglio di completezza e correttezza dei dati e degli studi presentati svolto dall'Autorità europea preposta. Quest'ultima, peraltro, non ha ancora pubblicato il proprio parere con riferimento alle tre domande, 'promosse' agli esami delle precedenti fasi: nonostante siano già trascorsi i nove mesi previsti dal Regolamento e concessi per l'adozione della valutazione sulla sicurezza del nuovo alimento, EFSA ha azionato il c.d. *stop-the-clock* ovvero la

<sup>(35)</sup> Merita evidenziare che neppure il Regolamento vigente, similmente al previo Reg. 258/97, prevede una centralizzazione del regime di controllo e sanzionatorio in caso di mancato rispetto della normativa in materia di *Novel Food*. L'art. 29 infatti prevede che: "Gli Stati membri stabiliscono norme sulle sanzioni applicabili alle violazioni delle disposizioni del presente regolamento e prendono tutti i provvedimenti necessari per garantirne l'attuazione. Le sanzioni previste devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive". Sul punto e sulla disomogeneità delle posizioni adottate, si legga G. Rusconi, L. Romani, *Insects for dinner: the next staple food?*, in *European Food and Feed Law Review*, n. 4, 2018.

<sup>(36)</sup> IPIFF, *Regulation EU 2015/2283 on novel foods. Briefing paper on the provisions relevant to the commercialization of insect-based products intended for human consumption in the EU*, cit.

possibilità di sospendere i termini e prevedere una estensione delle scadenze massime stabilite (art. 11, par. 4, Reg. 2015/2283) qualora sussistano fondate motivazioni, quali la necessità di domandare al richiedente ulteriori informazioni reputate fondamentali per la redazione del Parere.

Il percorso che caratterizza le attuali *applications* attinenti ad insetti interi o alimenti derivanti da insetti inducono pertanto ad una seria riflessione quanto alla nuova procedura autorizzativa: le numerose domande respinte portano a pensare che, nonostante il necessario chiarimento quanto all'ambito di applicazione, soprattutto con riferimento agli insetti interi, alcuni dubbi o difficoltà permangano da parte delle imprese nella predisposizione della documentazione richiesta; similmente, il ricorso alla proroga dei termini da parte di EFSA indica che i limiti temporali fissati dal legislatore scontano alcune problematicità nella loro concreta attuazione, mancando così di garantire, quantomeno negli specifici casi in esame<sup>37</sup>, quella certezza delle tempistiche tanto auspicata e richiesta soprattutto dalle imprese. Queste criticità che, nonostante le positive modifiche introdotte nel Reg. 2015/2283, sembrano persistere, lasciano trasparire la delicatezza delle valutazioni sulla sicurezza alimentare di insetti o prodotti da essi derivanti per il consumo umano, valutazioni che sia i produttori, negli studi da presentare

all'atto della richiesta di autorizzazione, sia l'Autorità europea per la sicurezza alimentare, debbono predisporre<sup>38</sup>. Senza dubbio comunque l'esito di tali analisi da parte di EFSA, attese presumibilmente – e salvo ulteriori rinvii – agli inizi del 2021, saranno determinanti per il futuro del mercato degli insetti edibili nel panorama dell'Unione europea, mercato sul quale negli ultimi decenni si sta peraltro concentrando un interessante ed ampio dibattito che tocca i temi della *food security*, della sostenibilità, dell'economia circolare e delle sfide connesse alla lotta alla fame.

*7.- Il cibo tra sicurezza alimentare, innovazione, cultura e sostenibilità: la questione degli insetti edibili come spunto di riflessione sulle sfide presenti e future del diritto agroalimentare*

L'attenzione con la quale il mondo delle imprese e le istituzioni nazionali ed europee hanno partecipato alla redazione del nuovo Reg. 2015/2283, cercando di correggerne le difficoltà ed i limiti applicativi nonché l'obsolescenza che caratterizzava una normativa ormai risalente nel tempo, soprattutto sul fronte definitorio e dell'ambito di applicazione, è indicativa del rilievo che i *Novel Food* stanno sempre più assumendo e dell'esigenza fortemente sentita di garantire in maniera

<sup>(37)</sup> È bene infatti precisare come, a partire dal 1 gennaio 2018 (ovvero dal momento di applicazione ed operatività del vigente Regolamento) e con riferimento ai dati resi disponibili nell'aprile 2020, risultino essere stati autorizzati quattro alimenti tradizionali provenienti da Paesi terzi sulla base della procedura di notifica e trentanove *Novel Food* secondo la procedura ordinaria. La durata della procedura – pur essendo variabile e pur tenendo conto che con riferimento a molti alimenti giunti ad autorizzazione la procedura era già stata avviata prima del 2018, sulla base dunque del previgente Regolamento – si attesta attorno ai diciotto/ventiquattro mesi in media, abbassandosi ad un anno circa per le procedure più rapide di notifica. Sulla base dei dati disponibili dunque è possibile rinvenire una riduzione della durata del procedimento autorizzativo attuale rispetto al passato (la durata della procedura di autorizzazione sulla base del previo Regolamento si aggirava circa sui trentacinque mesi).

<sup>(38)</sup> In maniera generale, l'Autorità si era già pronunciata in materia, sebbene con ampie – e sotto taluni profile vaghe – considerazioni conclusive nel documento *Risk profile related to production and consumption of insects as food and feed*, in *EFSA Journal*, n. 13, 2015, nel quale viene rilevato come “there is only little scientific literature available on the food safety of insects and more research on the microbial and chemistry safety of insects destined for human consumption is needed in order to guarantee safety of entomophagy on a large scale” (E.C. Laurenza, I. Carreno, *Edible Insects and Insect-based Products in the EU: Safety Assessments, Legal Loopholes and Business Opportunities*, in *European Journal of Risk Regulation*, n. 2, 2015). Sotto questo profilo specifico si rimanda peraltro a C. Finardi, C. Derrien, *Novel Food: where are insects (and feed) in Regulation 2015/2283*, in *European Food and Feed Law Review*, n. 119, 2016; C. Liu, J. Zhao, *Insects as a Novel Food*, in P. Varelis, L. Melton, F. Shahidi (a cura di), *Encyclopedia of Food Chemistry*, Amsterdam, 2018; G. Sogari, C. Mora, D. Menozzi, *Edible insects in the food sector. Methods, current applications and perspectives*, Berlino, 2019.

corretta la sicurezza alimentare senza incidere negativamente sull'innovazione e dunque sull'ingresso di nuovi prodotti nel mercato alimentare. La complessità della sfida, che ha visto nel tempo così tanto impegnato il legislatore europeo, è del resto da individuarsi proprio nella difficoltà di identificare un corretto equilibrio tra la molteplicità di interessi e di potenziali impatti connessi ai 'nuovi cibi', tutti di estrema importanza: tra questi, la connessione tra la commercializzazione di tali prodotti e uno sviluppo realmente sostenibile vede nella categoria degli insetti per consumo umano una rilevante esemplificazione.

Il costante aumento della popolazione mondiale e dunque del fabbisogno alimentare, infatti, stanno ormai portando da decenni il mondo politico – a tutti i livelli –, delle imprese ed accademico a riflettere su soluzioni sostenibili che possano garantire *food security* e *food safety* in tutto il Pianeta<sup>39</sup>: una delle possibili risposte è stata individuata proprio nel consumo umano di insetti, in grado da un lato di rappresentare una fonte di

proteine capaci di sostituire le carni di animali come pollame, ovini, bovini e suini, mentre dall'altro di consentire un risparmio considerevole di risorse per il loro allevamento, sia in termini di acqua, sfruttamento del suolo e alimenti necessari, sia in termini di inquinamento prodotto, con un indiscutibile effetto positivo anche sotto il profilo del cambiamento climatico<sup>40</sup>. Non deve stupire dunque che numerose e prestigiose autorità internazionali si siano interessate al tema del consumo di insetti edibili: la FAO (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura) ha da tempo svolto studi sull'impatto dell'allevamento animale intensivo sull'ambiente e delle potenzialità benefiche del consumo umano di insetti<sup>41</sup>, così come particolare attenzione agli insetti edibili è stata posta in occasione di EXPO 2015, durante il quale specifici eventi e progetti di sensibilizzazione e divulgazione sono stati organizzati<sup>42</sup>. Considerando l'interesse mostrato dunque da tante e diverse autorità, anche nell'ambito della realizzazione di progetti volti al raggiungi-

<sup>(39)</sup> "The global population is expected to increase by 2 billion people in the next 30 years while meat production is likely to double in the same period to meet demand. This will have a significant environmental impact since raising livestock requires a lot of land – about 70% of the total used for agriculture – and emits up to 18% of all human-induced greenhouse gas emission", S. Ceurstemont, *Insects could help increase Europe's food self-sufficiency but will they catch on?*, in *Horizon. The EU Research & Innovation Magazine*, 12 maggio 2020. Sebbene in questa sede il focus sia stato dedicato agli insetti per consumo umano e alla specifica normativa in materia di *Novel Food*, non si può non accennare anche all'importanza degli insetti quale alimento e fonte di proteine per animali da allevamento: nel documento sopra richiamato si legge come "New protein sources are needed for animals, too. About 14 million tonnes of soya beans are imported by the EU every year to feed livestock such as pigs, cattle and chicken. Not only is the region reliant on imports, but the carbon footprint of transporting the crop is a concern as well". Pur essendo oggetto di normative differenti e specifiche, anche di recente modificate nel contesto dell'Unione europea, risulta chiaro il potenziale benefico impatto ambientale che l'impiego di insetti può fornire anche con riferimento all'allevamento. Sul punto: G. Sogari, M. Amato, I. Busato, S. Chiesa, L. Gasco, *The potential role of insects as feed: a multi-perspective review*, in *Animals*, n. 9, 2019.

<sup>(40)</sup> "Edible insects, for example, can be reared using 50% to 90% less land in comparison to conventional livestock and produce about 100 times less greenhouse gas emissions. Furthermore, they can be fed organic waste – discarded food that often ends up in landfill", S. Ceurstemont, *Insects could help increase Europe's food self-sufficiency but will they catch on?*, cit. Sul punto si veda più ampiamente S. Sforza, *Gli insetti edibili nell'economia circolare*, in *BioLaw Journal*, n. 2, 2020; E. Skrivervik, *Insects' contribution to the bioeconomy and the reduction of food waste*, in *Heliyon*, n. 5, 2020.

<sup>(41)</sup> La FAO si è occupata del tema sin dal 2012, in *Assessing the potential of insects as food and feed in assuring food security*, 2012, <http://www.fao.org/3/an233e/an233e00.pdf>; ma anche in: *Edible insects. Future prospects for food and feed security*, 2013; *Tackling climate change through livestock*, 2013.

<sup>(42)</sup> I numerosi progetti organizzati in occasione di Expo 2015 sono stati finalizzati anche al raggiungimento dell'obiettivo di sfatare fake news e disinformazione, nonché timori e resistenze. Ha così avuto luogo la presentazione del Libro Bianco sugli insetti commestibili, prodotto dagli esperti del network "*Edible Insects. Nutrire il Pianeta con nuove fonti sostenibili*". Anche in questo contesto ovviamente non sono mancate difficoltà di rilievo: solo Belgio ed Olanda, e non senza problemi, sono riusciti a presentare insetti o prodotti derivanti da insetti all'interno dei loro padiglioni, mentre molti Paesi nei quali tradizionalmente gli insetti sono consumati dall'uomo hanno optato per non proporli. Sul punto si legga anche: B. Biscotti, E. Lamarque, *Cibo e acqua. Sfide per il diritto contemporaneo. Verso e oltre Expo 2015*, Torino, 2015; M. Shelomi, *The meat of affliction: insects and the future of food as seen in Expo 2015*, in *Trends in Food Science and Technology*, 56, 2016.

mento degli Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (c.d. SDGs) fissati a livello internazionale<sup>43</sup>, e nonostante le resistenze e le problematiche innegabili legate alla accettazione da parte del consumatore<sup>44</sup>, ciò che viene restituita è una immagine estremamente articolata del tema del consumo umano di insetti o prodotti derivati; proprio l'interrelazione con aspetti e tematiche ormai di fondamentale rilievo, non solo per l'Unione europea bensì per l'intero Pianeta, aiuta a comprendere i motivi della forte attenzione rivolta sia alla pronuncia della CGUE nel caso in questa sede analizzato, sia alla posizione che EFSA esprimerà rispetto alla *food safety* degli insetti e prodotti da essi derivati oggetto di domanda di autorizzazione o notifica, posizione che merita pertanto di essere debitamente monitorata.

Da queste considerazioni, così come dall'analisi del dibattito che si è sviluppato attorno ad una specifica categoria di *Novel Food* quale appunto gli insetti, emerge con estrema chiarezza come il contesto entro cui il legislatore ed i giudici, così come gli studiosi del diritto alimentare, sono chiamati a muoversi sia estremamente ampio ed articolato: la sicurezza alimentare e dunque le implicazioni per la salute umana non sono l'unico fattore da tenere in considerazione bensì tale dimensione, pure centrale, deve essere letta nel

suo intrecciarsi con aspetti legati ai temi della cultura e della connessione tra cibo ed identità culturale, della sostenibilità nella sua triplice accezione ambientale, economica e sociale, dell'impatto della globalizzazione e dell'evoluzione ed ampliamento dei mercati agro-alimentari nonché delle emergenti applicazioni dell'innovazione tecnologica e delle bio-tecnologie nella filiera agroalimentare.

Il diritto agrario ed alimentare si trova così dinnanzi alla sfida di stabilire equilibri, spesso difficili e precari, tra tensioni differenti e a considerare, nelle proprie valutazioni e bilanciamenti, i diversi fattori con cui è chiamato a confrontarsi: il caso dei *Novel Food* e, in special modo, la disciplina degli insetti per consumo umano, rappresenta un esempio paradigmatico di tale sforzo, nel quale l'esigenza di garantire la sicurezza alimentare viene conciliata con le necessità di mercato, con la sostenibilità che vede in questi alimenti un utile strumento per il raggiungimento di tale ambizioso quanto fondamentale obiettivo, con un mondo globalizzato nel quale si intensificano gli scambi economico-commerciali e cambiano i mercati. Tutti questi profili impongono debite risposte, reazioni e azioni<sup>45</sup> in capo al legislatore che si trova peraltro ad operare in un ambito in cui la globalizzazione non è solo alimentare, economica o delle

<sup>(43)</sup> Come noto, l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile rappresenta un programma d'azione sottoscritto da numerosi Paesi membri dell'ONU, che prevede 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (o SDGs). Il dibattito sugli insetti edibili tocca senza dubbio molti di tali Obiettivi e si presenta come una possibile soluzione utile al loro raggiungimento, dalla lotta alla fame (Obiettivo n. 2), al Consumo e produzione responsabile (n. 12), alla Lotta contro il cambiamento climatico (n. 13). Sul punto, anche se focalizzato sul tema dell'utilizzo degli insetti come alimento per animali, si rimanda a M. Dicke, *Insects as feed and the SDGs*, in *Journal of Insects as Food and Feed*, 4/2018; ma anche IPIFF, *The European insect sector today: challenges, opportunities and regulatory landscape. IPIFF vision paper on the future of the insect sector towards 2030*, 2019, [https://ipiff.org/wp-content/uploads/2019/12/2019IPIFF\\_VisionPaper\\_updated.pdf](https://ipiff.org/wp-content/uploads/2019/12/2019IPIFF_VisionPaper_updated.pdf).

<sup>(44)</sup> Certamente, nonostante i rilievi positivi sul fronte dello sviluppo sostenibile, non è da sottovalutare come, oltre alla sicurezza alimentare di tali prodotti, un ulteriore elemento da considerare con attenzione sia da individuarsi nella percezione del consumatore e nella resistenza – quando non preoccupazione e disagio – mostrata nel contesto dell'Unione europea dai consumatori soprattutto di Paesi mediterranei. Sul punto tra i molti K. Motoki, S. Ishikawa, C. Spence, C. Velasco, *Contextual acceptance of insect-based food*, in *Food quality and Preference*, n. 85, 2020; A. Rumpold, N. Langen, *Consumer acceptance of edible insects in an organic waste-based bio-economy*, in *Green and Sustainable Chemistry*, 4 aprile 2020. Ma anche G. Bonora, *I Novel Foods nel Reg. (UE) n. 2015/2283 e gli insetti: una possibile evoluzione dei costumi alimentari?*, in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 1-2016, p.42; S. Lanni, *Gli insetti edibili tra globalizzazione scambista e interculturalità*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 2, 2019.

<sup>(45)</sup> Utilizza questo binomio 'reazione-azione' F. Albisinni, in *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 2020. Sul rapporto tra innovazione e diritto agroalimentare, si rimanda anche a A. Germanò, *Gli aspetti giuridici dell'agricoltura biotecnologica*, in *Il Ponte*, n. 10, 2002; E. Sirsi, *Biotechnologie in agricoltura. Profili giuridici*, Pisa, 2003; L. Costato, F. Albisinni (a cura di), *European and Global Food Law*, Milano, 2<sup>a</sup> ed., 2016; I. Canfora, *'Products of innovation' in agri-food markets. Legal rules for the access of innovating products and paradigms in the agri-food market*, in AIDA, *Innovation in agri-food law between technology and comparison*, Padova, 2019.

relazioni sociali bensì anche del diritto stesso, che deve ormai guardare ad una dimensione multilivello e sempre più global di normative e regolatori<sup>46</sup>.

In questo terreno estremamente articolato, quindi, il diritto agroalimentare deve muoversi conciliando e reagendo a spinte differenti – dalle istanze culturali a quelle economiche, da quelle legate alla salute del consumatore a quelle ambientali – ed è proprio in questo contesto che il dibattito politico e le soluzioni normative e giurisprudenziali in materia di *Novel Food* debbono essere inserite e lette come espressione di una evoluzione delle problematiche e delle questioni sempre più complesse ed interrelate che il mondo del diritto deve affrontare.

## ABSTRACT

*The new Regulation No. 2015/2283 on Novel Foods expressly includes in its scope of application edible insects, considered in their entirety, in their parts and as food isolated from or produced from insects or their parts. Contrary to the clarity of this legislation, the previous Regulation n. 258/97 on Novel Foods was not so precise: the lack of a specific provision on foods consisting of animals, such as whole insects, created a fragmented and confusing scenario. Member States across the EU adopted different and divergent interpretations and applications of art. 1, par. 2, lett. e), in some cases considering whole insects as Novel Food and consequently imposing the expensive and complex prior authorization procedure, while excluding whole insects from the Novel Foods' discipline in some other cases.*

*These different approaches, directly affecting food producers interested in marketing insects in the EU, ultimately lead the French Conseil d'État to ask for the ECJ intervention, through a preliminary ruling, recently decided. The paper aims at analyzing the complex legislative framework regulating the marketing of edible insects, by considering both the previous and the present Regulation on Novel Food. Particular attention will be dedicated to the Advocate General's Opinion as well as to the decision of the Court, ultimately focusing on the relevant possible consequences and impact of the ECJ's decision, especially on the correct implementation of the transitional measure established by art. 35 of the new Regulation No. 2015/2283.*

*Il vigente Reg. n. 2015/2283 in materia di Novel Foods include espressamente nel proprio ambito di applicazione gli insetti per consumo umano, sia nella forma di insetti interi che di loro parti, nonché quali alimenti isolati o prodotti a partire da insetti. Contrariamente alla chiarezza definitoria che emerge da questa più recente disciplina, il dettato normativo del precedente Reg. n. 258/97 aveva invece creato maggiori e più profonde perplessità: la mancanza di riferimenti espliciti agli alimenti costituiti da animali, quali gli insetti interi, aveva portato infatti al formarsi di un panorama fortemente confuso e frammentario. Gli Stati membri avevano adottato differenti – e divergenti – approcci quanto all'interpretazione dell'art. 1, par. 2, lett. e) del Regolamento richiamato, in taluni casi considerando gli insetti interi come rientranti nell'ambito di applicazione della normativa in materia di Novel Food – con il conseguente*

<sup>(46)</sup> Il rimando deve essere a A. Jannarelli, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, Bari, 2003 e dello stesso autore, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare tra ascesa e crisi della globalizzazione*, Bari, 2011; F. Albisinni, *La sicurezza alimentare veicolo di innovazione istituzionale*, in q. Riv. [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 4-2009, p. 6; M. Holle, *Globalisation of innovation. (Re-)localisation of food law?*, in AIDA, *Innovation in agri-food law between technology and comparison*, cit. Con riferimento più ampiamente al rapporto tra globalizzazione e mondo del diritto nella sua generalità inteso: S. Cassese, *Il diritto globale*, Torino, 2009; E. Chiti, B. G. Mattarella (a cura di), *Global Administrative Law and EU Administrative Law*, Berlino, 2011; L. Casini, *Potere globale. Regole e decisioni oltre gli Stati*, Bologna, 2018; D. Di Micco, *Regolare la globalizzazione. Contributo giuridico-comparante all'analisi del fenomeno globale*, Milano, 2018.

*obbligo di sottoposizione alla costosa e complessa procedura di autorizzazione all'immissione in commercio —, mentre in altri casi gli insetti interi venivano esclusi dalla definizione di 'nuovi alimenti'. Questi differenti approcci, dall'impatto determinante sugli operatori economici del settore, hanno infine portato il Consiglio di Stato francese a richiedere l'intervento della CGUE, mediante rinvio pregiudiziale, giunto a conclusione con la sentenza del 1 ottobre 2020. Il presente elaborato si propone di analizzare la complessa*

*normativa che regola la commercializzazione di insetti per consumo umano quali Novel Food, esaminando sia il previo quanto il vigente Regolamento. Particolare attenzione viene inoltre dedicata sia alle Conclusioni dell'Avvocato generale sia alla pronuncia della CGUE, riflettendo anche sulle rilevanti possibili conseguenze ed effetti della attesa e recente decisione dei giudici di Lussemburgo, anche rispetto alla corretta applicazione della disciplina transitoria prevista nel Regolamento vigente.*

## Recensioni

### Geographical Origin and Olive Oil

di Ángel Martínez Gutiérrez

Editoriale Scientifica, 2020, pp. 153, ISBN 978-88-9391-950-0

#### L'Olio di oliva

La disciplina della produzione e della commercializzazione dell'olio di oliva ha conosciuto, negli ultimi venti anni, rilevanti innovazioni, tanto nella dimensione dell'Unione Europea che in quella nazionale.

Da ultimo, la crescente globalizzazione delle catene di distribuzione, oltre ad incidere sulle pratiche commerciali e sulla stessa dimensione dei mercati con una quota crescente di vendite a distanza, ha fatto emergere nuove domande di garanzia, sul versante dell'origine, della qualità, della comunicazione, con l'introduzione di nuove regole e di nuovi sistemi di controllo, e la crescente attenzione a profili anche etici legati alla valorizzazione di canoni di *autenticità del prodotto*.

Ne è risultata per l'Olio di oliva una disciplina in movimento, che richiede una lettura complessiva delle regole oggi applicabili.

Il volume di Ángel Martínez Gutiérrez, professore di diritto commerciale nell'Università di Jaen che da oltre un decennio studia i temi legati alla disciplina dell'olio di oliva, muove dalla consapevolezza delle persistenti incertezze applicative e ricostruttive, sia a livello europeo che a livello nazionale (come l'A. sottolinea nel primo capitolo, in cui dà conto dell'occasione della ricerca).

Le numerose decisioni degli Uffici preposti alla registrazione dei segni di proprietà industriale, in Spagna e nell'Unione Europea, non hanno consentito il superamento delle richiamate incertezze. E la stessa giurisprudenza, nazionale e della Corte di giustizia, non ha enunciato linee guida chiare e condivise in argomento.

D'altro canto, il legislatore europeo, a far tempo

dal Regolamento 22 dicembre 1998, n. 2815/98, della Commissione, relativo alle norme commerciali dell'olio d'oliva, è più volte intervenuto in argomento con una serie di regolamenti esecutivi.

L'ambito applicativo di questi regolamenti di settore si interseca con le novità introdotte, sul piano più generale, dal Regolamento (EU) n. 1169/2011 sulla fornitura di informazioni al consumatore di prodotti alimentari, e dal Regolamento (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari.

Da ciò l'interesse sull'uso di indicazioni geografiche descrittive degli oli di oliva, e sulla possibile registrazione ed utilizzazione di marchi geografici per tali prodotti.

Così definita l'area di indagine, il secondo capitolo del volume analizza le linee emergenti nel mercato degli oli di oliva e le risposte adottate dal legislatore comunitario, a partire dalla prima OCM materie grasse, Regolamento (CE) n. 136/66/EEC sino alle ultime OCM uniche del 2007 e del 2013, e parallelamente con le direttive in tema di etichettatura e pubblicità ingannevole. Nell'indagine, peculiare attenzione è assegnata alla vicenda che ha visto contrapposti l'Italia e la Commissione Europea in esito all'emanazione della Legge italiana n. 313 del 3 agosto 1998 che ha introdotto "Disposizioni per la commercializzazione dell'olio extravergine di oliva, dell'olio di oliva vergine e dell'olio di oliva"; vicenda che nell'arco di pochi mesi ha portato all'adozione del nuovo ed originale Regolamento 22 dicembre 1998, n. 2815/98, della Commissione. L'A. pone in rilievo come si sia trattato di un'esperienza esemplare di interazione fra iniziativa legislativa nazionale e normazione comunitaria. Il capitolo dà poi conto delle ulteriori novità legislative che si sono susseguite in sede europea nei primi anni di questo secolo.

Il terzo capitolo esamina le linee evolutive emerse a far tempo dal Regolamento (CE) n. 1019/2002, sottolineando la crescente attenzione assegnata

anche in sede europea al tema dell'origine dell'olio di oliva vergine ed extravergine, ed il passaggio da indicazioni volontarie ad indicazioni obbligatorie. Anche in questo caso peculiare attenzione è data alle vicende che hanno visto l'emergere di ulteriori conflitti fra la Commissione Europea ed il Governo italiano sui temi relativi all'origine di un prodotto, l'olio di oliva, connotato da una forte caratterizzazione identitaria e territoriale. Il risultato di questa serie di interventi e modifiche disciplinari, peraltro, non è esente da tensioni – come sottolinea Ángel Martínez Gutiérrez – nella misura in cui si confrontano nel mercato produttori che hanno interesse a segnalare l'origine del loro olio come segno di eccellenza rivolto ai consumatori, ed imbottigiatori o rivenditori che puntano a proporre l'olio da essi venduto come avente un'origine diversa da quella reale. Esempio paradigmatico, riferito nel volume, è quello di olio spagnolo, venduto da imbottigiatori disinvolti in Europa e fuori dall'Europa come *Made in Italy*.

Il quarto capitolo discute la complessa relazione fra la generale disciplina in tema di marchi e la speciale disciplina dettata dai regolamenti comunitari quanto alla designazione di origine degli oli di oliva vergini ed extravergini. L'analisi mette in evidenza la contraddittorietà di tali disposizioni e l'incertezza che ne è risultata in sede applicativa, sia in sede comunitaria che nella dimensione nazionale, come confermato da una serie di decisioni giudiziali esaminate nel capitolo. Un'interpretazione sistematica, condotta nel rispetto dei canoni fissati dall'art. 3 (1) del codice civile spagnolo (il cui testo sotto molti profili richiama quanto dispone l'art. 12 delle disp. prel. al codice civile italiano), porta l'A. a concludere per un'originale lettura delle norme contenute nel regolamento della Commissione UE sulla designazione di origine dell'olio di oliva, tale da evitare che queste norme vengano intese come ostative all'attuale registrazione di marchi geografici in riferimento a tali prodotti.

Il quinto capitolo investe la questione, che ha assunto rilievo crescente negli ultimi anni, dell'indicazione di origine dell'olio di oliva utilizzato come ingrediente di prodotti composti. L'A. sotto-

linea l'interesse commerciale degli operatori economici a porre in rilievo non tanto il luogo in cui il prodotto composto è stato elaborato, quanto piuttosto il luogo di origine degli ingredienti "così da far beneficiare il prodotto finale della reputazione collegata alle qualità e proprietà dell'ingrediente". Le disposizioni in argomento contenute nel Regolamento (UE) n. 1169/2011 sulla comunicazione al consumatore di prodotti alimentari hanno fornito alcuni elementi disciplinari, affidando alla Commissione UE il compito di definire nel dettaglio tale regolazione. Il Regolamento (UE) di esecuzione della Commissione 2018/775 non ha contribuito a definire esattamente il quadro di regole applicabili al caso dell'utilizzazione dell'olio di oliva quale ingrediente primario, nella misura in cui ha introdotto una serie di possibili canoni di origine diversi da quelli specifici previsti dai regolamenti in tema di indicazione di origine degli oli di oliva vergine ed extravergine. Problemi interpretativi ed applicativi si pongono anche per l'uso di oli di oliva DOP o IGP quali ingredienti. Il risultato di questa irrisolta complessità e sovrapposizione di disposizioni e testi legislativi è il paradosso di una *iperprotezione*, che nei fatti può tradursi in una protezione negata, come osserva l'A. esaminando le Raccomandazioni della Commissione in argomento e la recente decisione della Corte di giustizia nel caso *Champagner Sorbet*.

Le conclusioni sintetizzano in dieci punti i risultati dell'analisi svolta. Il *fil rouge* che ne emerge, a fronte della pluralità dei provvedimenti normativi a vario titolo intervenuti, e del perdurante confronto fra assetti regolatori differenziati, è quello che valorizza la collocazione della speciale disciplina sull'etichettatura dell'olio di oliva vergine ed extravergine all'interno del più generale impianto di regole del mercato: dai principi di leale concorrenza alla protezione della proprietà industriale nelle sue diverse declinazioni, comprendente nomi geografici, denominazioni di origine, e marchi commerciali.

La ricerca si propone così quale occasione di originale rilettura, in prospettiva comparativa, di un'area disciplinare cruciale, centrata sulla tutela dell'*origine dell'olio di oliva* come essenziale ele-

mento di autenticità di tale prodotto nel mercato. L'utilizzazione della lingua inglese come lingua veicolare favorisce la condivisione di tale ricerca anche con lettori, studiosi ed operatori, di altri ordinamenti. Sicché il volume, oltre ad offrire una compiuta analisi sistemica della disciplina applicabile ai diversi livelli, europeo e nazionale, risulta strumento operativo di grande utilità nella pratica

professionale di chi opera nel settore, specie in Paesi, quali la Spagna e l'Italia, nei quali la produzione di olio di oliva di qualità ha radici profonde e risalenti.

Ferdinando Albisinni

