

Sommario

Editoriale

Luigi Costato

Cibo, agricoltura e pubblica amministrazione: una sfida difficile per l'Italia 1

Ricerche

Rosario Franco

Il pegno sui prodotti agricoli e alimentari tra (esplicita) rotatività e (implicita) non possessorietà: dalla tipicità ai modelli 5

Francesco Aversano

Sulla tutela multilivello dell'animale tra istanze punitiva e disciplina agroalimentare 19

Beatrice La Porta

Gli insetti edibili alla prova del mercato: il caso della larva di *Tenebrio molitor* essiccata 35

Roberto Saija

Precauzione e trasparenza del mercato agroalimentare prima e dopo il Covid-19 52

Commenti e note

Giancarlo Moretti

Evocazione e tutela di indicazioni geografiche composte: le scelte della Corte di Giustizia e della giurisprudenza bolognese in tema di Aceto Balsamico 62

Federica Turchetti

Il vino di visciole tesoro marchigiano 86

Osservatorio Internazionale

Gerardo Figueiredo Junior
Giovanna Longo Eischen

Brazil and Food Law – A new model to face the food issue 96

Editoriale

Cibo, agricoltura e pubblica amministrazione: una sfida difficile per l'Italia

La pandemia da Covid-19 non ha provocato inciampi significativi nel funzionamento della catena alimentare in Europa; tuttavia non è stata priva di conseguenze nella alimentazione degli italiani, alcuni dei quali, impoveriti dal fermo di molte attività, hanno letteralmente patito per carenza di cibo.

Malgrado le molteplici forme di aiuto previsti, quali il reddito di cittadinanza, i sostegni economici, anche straordinari, elargiti ai disoccupati e ai danneggiati dalle chiusure di molte piccole imprese soprattutto del terziario, le pensioni di vecchiaia e quelle di invalidità, la lentezza della burocrazia ha causato periodi "vuoti" durante i quali gli aventi diritto al sostegno straordinario non hanno ricevuto che con molto ritardo le somme che i governi in carica avevano elargito. Da ciò, lunghe code davanti alla Caritas e ad altre organizzazioni benefiche che si sono trovate di fronte ad una domanda assai maggiore dell'usuale. Comunque, molti operatori del settore della ristorazione inteso in senso ampio hanno subito gravissimi colpi, dai quali è difficile o impossibile riprendersi.

Dunque, non mancava, teoricamente, cibo né sostegno ai bisognosi, ma una burocrazia efficiente, piaga tradizionale del nostro Paese, cui si dovrà rapidamente porre rimedio, non solo per rispondere ad un obbligo preciso assunto per ottenere il forte sostegno economico dell'UE ma anche, soprattutto, per rendere più "civile" uno stato spesso patrigno con i suoi cittadini proprio per la sua lentezza.

E si è cominciato a muoversi in questa direzione con la riforma della giustizia che, comunque, sembra bisognosa di un rapido "tagliando" per alleggerire l'iter processuale e per modernizzare drasticamente il sistema delle pene, traendo ispirazione da soluzioni adottate da stati europei molto più avanzati di noi in questo campo anche perché meno "sottili" nell'uso della legge.

Incuriosisce ciò che si deciderà per il processo civile, e cioè se si saprà tenere la mano ferma e far comprendere che quel processo è un servizio che lo stato rende ai cittadini e che per farlo in modo efficiente deve eliminare molte cause di rinvio e pretendere che le parti siano rapide nel presentare la documentazione a loro favore.

Tutto il sistema amministrativo italiano richiede una grande semplificazione, che non può non essere accompagnata da un fortissimo incremento dei controlli e da sanzioni adeguate, e cioè effettive, dissuasive e proporzionate al danno causato.

In ogni settore cui si metta mano c'è un forte bisogno di semplificazione anche se, talvolta, la parola sembra inadatta a definire certe riforme. Questa considerazione ci porta direttamente ad una riforma legata all'a-

rivista di diritto alimentare

Direttore

Luigi Costato

Vice direttori

Ferdinando Albisinni - Paolo Borghi

Comitato scientifico

Francesco Adornato - Sandro Amoroso - Alessandro Artom
Alberto Germanò - 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

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

FRANCESCO AVERSANO, avvocato del Foro
di Salerno

LUIGI COSTATO, emerito Università di
Ferrara

GERARDO FIGUEIREDO JUNIOR, avvocato in
San Paolo - Brasile

ROSARIO FRANCO, docente università
Magna Grecia di Catanzaro

BEATRICE LA PORTA, docente Università di
Palermo

GIOVANNA LONGO EISCHEN, dottoranda
Università statale del Michigan, USA

ROBERTO SAIJA, ricercatore Università di
Reggio Calabria

FEDERICA TURCHETTI, cultore diritto agrario
Università di Bologna

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 luglio 2021, e successivamente composto in tipografia a causa del blocco delle attività cagionato dall'emergenza COVID.

limentare: quella della PAC progettata per il 2023.

In questo campo si fa un gran uso, nelle dichiarazioni della Commissione, del vocabolo semplificazione, cui corrisponde, invece, un ulteriore progresso dell'amministrativizzazione del sistema degli aiuti: pochissimi regolamenti adottati dal Consiglio e dal Parlamento europeo (procedura ordinaria) ma composti da uno sterminato numero di articoli, molti dei quali di delega alla Commissione, promessa (o minaccia) di tanti altri regolamenti e, di conseguenza, non di semplificazione ma, anzi, di complicazioni infinite.

Limitandoci all'Italia e all'applicazione della PAC, sintomatica dei rapporti fra PA e agricoltore è la ripresentazione, anno dopo anno, di documenti uguali a quelli precedenti come ad esempio quelli relativi alle dimensioni del fondo: fotografia aerea (a cura dell'Amministrazione) e dichiarazione che non si è né ingrandito né rimpicciolito il fondo (a cura dell'agricoltore) dovrebbero bastare e risponderebbero alla norma che impedisce alla PA di chiedere notizie e dati che già possiede; al contrario si pretendono carte su carte, anche se in formato elettronico.

Ma queste problematiche si ripropongono ovunque, quando si ha a che fare con la PA; la riforma delle riforme sarebbe quella di rendere la PA amica del cittadino.

Ce la farà il governo Draghi, alle prese ogni giorno con i tanti polli di Renzo che lo sostengono, a vararle e a farle passare in parlamento? Ne va dei destini del paese, azzoppato dalle sue troppe leggi spesso scritte male e peggio applicate, e dai tanti controlli cartacei che non sostituiscono efficacemente quelli fisici.

Luigi Costato

La crisi cagionata dalla pandemia da Covid-19 ha riportato in primo piano le politiche della sicurezza e con queste la responsabilità delle istituzioni europee e nazionali, nel garantire un diritto al cibo declinato quale garanzia di accesso ad *un bene essenziale* (meglio: *al bene essenziale*, presupposto necessario per l'esercizio di ogni altro diritto, come riaffermato ancora di recente dalla giurisprudenza nazionale ed internazionale).

Il Convegno organizzato dall'AIDA nel novembre del 2020 ha discusso questi temi, secondo una pluralità di prospettive, accomunate dalla riscoperta della centralità della *food security* all'interno delle politiche nazionali ed unionali in materia agricola ed alimentare.

Nel corso del 2021, la conclusione del lungo e complesso processo per l'approvazione dei testi finali dei regolamenti di riforma della PAC, ha visto emergere una crescente attenzione verso politiche integrate, intese a coniugare la tutela dell'ambiente con la tutela del lavoro in agricoltura, ed insieme con la *sicurezza europea degli approvvigionamenti alimentari*, in una prospettiva che dichiaratamente punta alla *semplificazione* della disciplina.

L'editoriale che apre il fascicolo torna su questi temi, interrogandosi sull'adeguatezza delle riforme proposte rispetto agli obiettivi dichiarati.

Ed i contributi pubblicati in questo fascicolo esaminano anch'essi gli esiti che la grave crisi che stiamo vivendo ha determinato (e sta determinando) su istituti tradizionali quali il pegno, o innovativi quali i principi di precauzione e di trasparenza, e su ambiti disciplinari comunque collegati ai temi propri dell'accesso al cibo, quali l'utilizzo degli insetti a fini alimentari o la definizione degli ambiti di corretta relazione con gli animali.

Nella Sezione dedicata alle **Ricerche**, Rosario Franco indaga sulla peculiare disciplina del "pegno agricolo" introdotta, in riferimento ai prodotti DOP e IGP, dal D.L. n. 18 del 2020 nell'ambito delle misure straordinarie adottate per far fronte alle difficoltà economiche conseguenti alla pandemia, e conclude sottolineando come il *nuovo modello del pegno agricolo* segni un netto scostamento dal *tipo* codicistico, pur mantenendone la funzione giuridica.

Francesco Aversano esamina le più recenti linee evolutive della giurisprudenza e della legislazione in tema di tutela degli animali, tali da configurare nell'oggi una vera e propria *questione animale*. I temi discussi sotto più profili rimandano a questioni del diritto alimentare e del diritto agrario, e muovendo da tali aree finiscono per investire categorie generali, all'interno di un costante colloquio fra fonti europee e nazionali.

Beatrice La Porta propone un'ampia analisi della disciplina in tema di utilizzazione degli insetti a fini alimentari, sottolineando il crescente rilievo della questione sotto il profilo delle generali politiche di accesso al cibo, e della relazione con i temi propri dell'innovazione e della tutela dei diritti legati alla ricerca. La recente autorizzazione europea all'immissione sul mercato della larva di *Tenebrio molitor* costituisce l'occasione per un esame, in concreto, delle criticità che possono derivare dall'applicazione del Regolamento (UE) n. 2283/2015 in tema di *nuovi alimenti*.

Roberto Saija, riprendendo i temi discussi nella relazione presentata al Convegno dell'AIDA del novembre 2020, indaga sulle peculiari declinazioni assunte dai principi di precauzione e trasparenza nel mercato alimentare, principi la cui rilevanza è stata accentuata durante la pandemia da Covid-19. Ne emerge una dimensione complessiva, che necessariamente impegna consumatori ed istituzioni in un costante dialogo.

Nella Sezione dedicata a **Commenti e Note**, Giancarlo Moretti analizza le scelte operate dalla Corte di giustizia e dalle Corti di merito di Bologna nelle controversie relative all'ambito di tutela assegnato alle denominazioni Aceto Balsamico di Modena, quanto ai presupposti per la sussistenza di un'illecita

evocazione, e quanto alla tutelabilità o meno di elementi non geografici di una denominazione composta, e conclude rilevando l'opportunità di un intervento legislativo su una disciplina che presenta tuttora rilevanti spazi di incertezza.

Federica Turchetti esamina il caso del Vino di visciole, prodotto tradizionale marchigiano, riconosciuto nell'elenco dei "prodotti tradizionali" di cui all'art. 8 del Decr. Leg.vo n. 173 del 1998, ponendo in rilievo le difficoltà incontrate dai produttori nell'ottenere tutela a livello europeo, anche in ragione della perdurante assenza di un condiviso disciplinare di produzione.

Nella Sezione dedicata all'**Osservatorio Internazionale**, Gerardo Figueredo Junior e Giovanna Longo Eischen tracciano un primo generale quadro della disciplina brasiliana in materia di prodotti alimentari, comparandola con la disciplina vigente in altri paesi, con specifica attenzione al tema dell'*accesso al cibo*, e dello *spreco di cibo*, e sottolineano come l'emergenza causata dal Covid-19 abbia reso ancora più urgente l'adozione di strumenti idonei a ridurre lo spreco di cibo, assicurando un'equa distribuzione.

la redazione

Ricerche

Il pegno sui prodotti agricoli e alimentari tra (esplicita) rotatività e (implicita) non possessorietà: dalla tipicità ai modelli.

Ovvero dall'unitarietà alla molteplicità

Rosario Franco

1.- Introduzione al pegno agricolo

Pare conveniente prendere le mosse dalla traiettoria circolare che il pegno agricolo ha (ora definitivamente) compiuto in ragione della stessa natura dei prodotti che ne possono divenire oggetto. Si potrebbe iniziare con il rilevare l'esigenza, avvertita fin dai primi anni del '900, del pegno a garanzia del credito agrario, con la connessa sensibilità degli operatori del settore a sottoporre ad oggetto non solo *capitali* statici, bensì anche componenti dinamiche del patrimonio (ad es. scorte vive e morte: il c.d. capitale *circolante*) come acutamente si rilevava¹ nel sottolineare criticamente

l'inidoneità del (tradizionale) pegno (civilistico), che esige(va) lo spossessamento delle cose oggetto di garanzia reale, a far fronte alle nuove esigenze sovvenienti dal progresso economico, limpidamente osservandosi che «se chi acquista degli oggetti che gli servono [...] dovesse poi per garanzia del prezzo darli allo stesso venditore o a terzi, tanto varrebbe che non li comperasse», là dove avrebbero finito per essere finanche dei «ben[i] mort[i]»² per l'economia. Non senza, nondimeno, tralasciare le ragioni risalenti fino all'epoca romana³ con le originarie manifestazioni del pegno privatistico, a noi pervenute in forza delle testimonianze di Catone-console che le riconduce proprio all'agricoltura, rilevandosi come la *datio pignoris* si estendeva «a ipotesi in cui l'acquirente del raccolto, debitore del relativo prezzo, conserva il possesso di quanto, ivi compresi schiavi che sono *res mancipi*, da lui immesso nel fondo per raccoglierne i frutti, o i frutti del gregge in esso pascolante, e pignorato a garanzia del suo debito verso il *dominus* venditore»⁴.

E si potrebbe continuare con l'evidenziare l'introduzione della figura del privilegio agrario⁵ del 1927 che propriamente intuisce l'odierna rotatività passando attraverso le vicende non possessorie, più recenti, del c.d. pegno dei prosciutti e

(¹) F. Ferrara, *La vendita per acconti e il «pactum reservati domini»*, in *Foro it.*, 1911, I, c. 494 ss., il quale già avvertiva l'inidoneità del pegno, che esige lo spossessamento delle cose oggetto di garanzia reale, a far fronte alle nuove esigenze sovvenienti dal progresso economico osservando limpidamente che «se chi acquista degli oggetti che gli servono [...] dovesse poi per garanzia del prezzo darli allo stesso venditore o a terzi, tanto varrebbe che non li comperasse»; Id., *Ipoteca mobiliare ed insieme un contributo alla teoria della pubblicità*, Roma, 1932, p. 129, ove si confermava l'esigenza della rotatività dei prodotti agricoli oggetto di pegno e che qualora avessero dovute essere necessariamente oggetto di consegna al creditore per la costituzione del pegno avrebbero finito per essere dei «ben[i] mort[i]» per l'economia; C. Maiorca, *Il pegno di cosa futura e il pegno di cosa altrui*, Milano, 1938, p. 58 ss., il quale suggerisce di trasformare il possesso materiale in *tradizione simbolica* sia pure convenendo che quest'ultima richieda «incondizionatamente l'applicazione di segni che rendano evidente il pegno» (corsivo originale); nonché A. Montel, voce *Pegno (diritto vigente)*, in *Nss. Dig. it.*, XII, Torino, 1957, p. 796 s.; ai quali fa eco, più di recente, E. Gabrielli, *Rotatività della garanzia*, in Id., *Studi sulle garanzie reali*, Torino, 2015, p. 236.

(²) F. Ferrara, *Ipoteca mobiliare ed insieme un contributo alla teoria della pubblicità*, cit., p. 129.

(³) A. Burdese, voce *Pegno (diritto romano)*, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano, 1982, p. 664. Ne offre conferma, anche, L. Bove, voce *Pegno (diritto romano)*, in *Nss. Dig. it.*, XII, Torino, 1957, p. 764; e cfr., G. Trapani, *Il c.d. pegno mediante compossesso e il pegno senza spossessamento*, Milano, 1963, p. 100, per il quale privare l'agricoltore di un tempo e l'odierno imprenditore agricolo dei beni costituenti le scorte vive necessarie alla stessa pensabilità della produzione significherebbe «disarticolare, disorganizzare l'azienda agraria, [se non] distruggerla addirittura». Per alcune considerazioni di carattere generale, sia consentito il rinvio a R. Franco, *Le recenti (de)specializzazioni del credito fondiario*, in *Dir. merc. ass. e fin.*, 2019, p. 255 ss.

(⁴) A. Burdese, voce *Pegno (diritto romano)*, cit., p. 664.

dei prodotti lattiero-caseari, per le quali rimane incerta la qualificazione in termini di rotatività tra chi⁶ sottolinea come «sul piano delle caratteristiche strutturali e funzionali [...] appare [...] evidenze che [si] dia luogo ad una forma, legislativamente prevista e disciplinata, di garanzia rotativa. Nella fattispecie, infatti, il vincolo, originariamente apposto sulla “coscia fresca suina”, segue il bene oggetto del processo di trasformazione, durante le successive fasi della lavorazione, fino a trasferirsi automaticamente e definitivamente sul prodotto finale, cioè sui prosciutti a denominazione di origine controllata: il vincolo di garanzia permane, pertanto, indipendentemente dal mutamento dell’oggetto materiale della garanzia» e chi⁷, diversamente, sottolinea come «il pegno sui prosciutti non [sia] un pegno rotativo» poiché in nessuna fase del ciclo di lavorazione «il bene viene *sostituito* con un altro, né viene *trasformato* in un altro, come avviene con le materie prime nell’industria meccanica: la coscia rimane la medesima, sia pure salata, pressata e lavata con acqua tiepida. Non si verifica cioè la surrogazione reale che contraddistingue la figura del pegno rotativo. Inoltre, [...] non è affatto consentita l’alienazione dei prosciutti con contrassegno con assoggettamento

alla garanzia di altri beni in loro sostituzione». Per infine giungersi, con il compiersi di quella traiettoria, alla *positivizzazione* del pegno rotativo⁸ (e, implicitamente, non possessorio) dei prodotti agricoli ed alimentari DOP e IGP (compresi i prodotti vitivinicoli e le bevande spiritose), al quale rimangono sottese quelle medesime necessità, per un verso, di un proficuo sviluppo degli strumenti di offerta di finanziamenti e sovvenzionamenti a tutti i soggetti che si muovono nel vasto e multiforme settore agronomico e, per l’altro, di un corrispondente e più agevole accesso al mercato del credito da parte dell’imprenditore agricolo in senso ampio⁹. Lasciandosi volutamente da parte quelle vicende inerenti alla pignoralità delle c.d. quote-latte, diritti (o titoli) all’aiuto e di impianto (e re-impianto) viti-vinicoli¹⁰ che, per vero, non attengono direttamente all’ambito delle garanzie accessorie al credito.

2.- *Il pegno ‘agricolo’ di cui all’art. 78, comma 2-duodecies e ss. del D.L. 17 marzo 2020, n. 18*

L’art. 78, comma 2-duodecies del D.L. n. 18 del 2020¹¹ consente ora espressamente la costituzio-

(5) Artt. 8 e ss. della legge 5 luglio 1928, n. 1760, di conversione, con modificazioni, del Regio decreto-legge 29 luglio 1927, n. 1509, concernente provvedimenti per l’ordinamento del credito agrario nel Regno.

(6) E. Gabrielli, *Sulle garanzie rotative*, Napoli 1998, p. 101, 105; Id., *Diritti reali. 5. Il pegno*, in *Tratt. dir. civ.*, diretto da R. Sacco, Torino, 2005, p. 127 ss.; Id., *Commento all’art. 2785*, in *Della tutela dei diritti*, a cura di G. Bonilini e A. Chizzini, in *Comm. Cod. Civ.*, diretto da E. Gabrielli, Torino, 2015, p. 93 ss.

(7) A. Chianale, *Le garanzie reali*, in *Tratt. dir. priv.* a cura di G. Iudica-P. Zatti, Milano, 2019, p. 493, anche per i successivi virgolettati; Id., *Il pegno non possessorio del d.l. «Cura Italia»: una nuova garanzia occulta?*, in *Rass. dir. civ.*, 2021, p. 826 ss., spec., p. 835 s.

(8) Come confermato dal Decreto MiPAAF del 23 luglio 2020, art. 1, comma 1, ove si prevede che «i prodotti DOP e IGP [...] possono essere oggetto di patto di rotatività».

(9) Sul punto, per ulteriori sviluppi, in termini generali, sia consentito il rinvio a R. Franco, *Le recenti (de)specializzazioni del credito fondiario*, cit., p. 255 ss.

(10) Ai sensi dell’art. 18 del D. Lgs. n. 102/2004 e come confermato dalla Agea, nella Circolare, 21 novembre 2017, prot. n. 89117, in www.agea.gov.it/portal/page/portal/AGEAPageGroup/RedazioneAgea/Normativa/Circolare_%20AGEA.2017.%20del%20trasferimento%20titoli.pdf, p. 16. In termini generali, sia consentito rimandare a R. Franco, *Dai titoli all’aiuto alle autorizzazioni agli impianti viti-vinicoli: tra beni e diritti*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 3-2020, p. 15 ss.

(11) In sede di conversione del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, portante ‘Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all’emergenza epidemiologica da Covid-19’ (c.d. decreto “cura Italia”) all’interno dell’art. 78 – rubricato «Misure in favore del settore agricolo e della pesca» – sono stati introdotti i commi da 2-duodecies a 2-quaterdecies 1, che disciplinano la nuova figura del cd. pegno agricolo. Tale disciplina, benché inserita in un plesso normativo, che già nell’intitolazione, si riferisce alla grave ed attuale emergenza sanitaria in seguito al diffondersi del Covid-19, non subisce quella *temporaneità* e *funzionalizzazione* che attengono alle altre disposizioni legislative contenute nella riferita legge; si che la disciplina del pegno agricolo, del tutto scollegata com’è dalla divisata emergenza, continuerà a rimanere in vigore anche allorquando quest’ultima sarà cessata.

ne di un «pegno rotativo» avente per oggetto prodotti agricoli e alimentari, prodotti vitivinicoli e bevande spiritose (se qualificati come DOP e IGP). Tuttavia, se per un verso parrebbe risolversi *positivamente* e definitivamente la questione in merito alla stessa ammissibilità della figura nel nostro ordinamento, deve ritenersi, per l'altro, che il dibattito relativo alle modalità ed agli indici di funzionamento del meccanismo di rotatività continuerà a svolgersi tra gli interpreti, nella riscontrata alternanza solutoria emergente dalle decisioni giurisprudenziali antecedenti alla novella.

Invero, la nuova disciplina se, da un lato, si esprime esplicitamente (e per la prima volta in via legislativa, recependo la relativa formula dottrinale⁽¹²⁾) in termini di pegno *rotativo*, con la puntuale precisazione che «la sostituzione delle unità di prodotto sottoposte a pegno [si realizza] senza necessità di ulteriori stipulazioni»⁽¹³⁾ e senza, dunque, alcun effetto novativo, con l'avallo del Decreto MiPAAF che discute espressamente di «patto di

rotatività», dall'altro, è silente in merito all'elemento del possesso, non rinvenendosi alcun riferimento all'ipotesi del pegno non possessorio. Per quanto l'elenco dei beni che (destinati a subire un processo di stagionatura, conservazione o, comunque, di ulteriore lavorazione da parte del medesimo costituente il pegno) potranno costituirne oggetto lascia agevolmente propendere per una figura di pegno *ontologicamente* (si direbbe) senza spossessamento⁽¹⁴⁾.

All'assenza di ogni riferimento sia alla qualità professionale dei soggetti che al pegno 'agricolo' possono far ricorso⁽¹⁵⁾ (a differenza di ciò che emerge per il pegno non possessorio alle imprese⁽¹⁶⁾), sia alla qualificazione del soggetto erogatore del credito⁽¹⁷⁾, fa riscontro una puntuale indicazione (tassativa^(18?)) dei beni che ne possono costituire oggetto: a) prodotti agricoli⁽¹⁹⁾; b) prodotti alimentari⁽²⁰⁾; c) prodotti vitivinicoli⁽²¹⁾; d) bevande spiritose⁽²²⁾ (con la predicazione dop e igp⁽²³⁾ che deve assistere le prime due tipologie), disponendosi che la relativa

(12) La formula si è diffusa con le numerose opere di E. Gabrielli, il quale rappresenta uno dei massimi esperti di pegno nel nostro paese, ma puntualizza in Id., *Il pegno «anomalo»*, Padova, 1990, p. 181 ss. ed *ivi* nota 139 che la formula è da imputare alla paternità di un Parere *pro veritate* di G.B. Portale e A.A. Dolmetta.

(13) Decreto MiPAAF, 23 luglio 2020, art. 1, comma 2.

(14) Argomenta in tal senso anche A. Chianale, *Conversione del d.l. Cura Italia: il nuovo pegno non possessorio agricolo*, in *Riv. dir. banc.*, 2020, p. 1 s.

(15) La figura parrebbe, dunque, qualificata in ragione dell'oggetto – vale a dire dei prodotti sì come formalmente individuati – e non anche dei soggetti che, pertanto, non necessariamente dovranno essere agricoltori e/o imprenditori agricoli. Potranno, infatti, ricorrere al pegno agricolo anche imprese commerciali e/o attività industriali dirette alla produzione e commercializzazione dei prodotti indicati dal legislatore.

(16) Il riferimento è alla figura del pegno 'non possessorio' di cui all'art. 1 del D.L. 3 maggio 2016, n. 59 (convertito con modificazioni nella Legge 30 giugno 2016, n. 119), sulla quale sia consentito il rinvio al lavoro monografico di R. Franco di prossima pubblicazione, anticipato dal contributo *La 'rotatività' e la 'non possessorietà': le nuove qualificazioni della garanzia pignorizia. Tra attività di impresa e settore agricolo*, in *Jus civile*, 2021, n. 2, p. 341 ss.

(17) Che potrà essere, quindi, anche un privato, una società non bancaria, ecc.

(18) Così dovrebbe essere almeno a porsi nella consueta prospettiva legislativa di approccio alle garanzie, di ogni genere (ad. es. 2810 c.c. per i beni assoggettabili ad ipoteca: A. Ravazzoni, *Le ipoteche*, in *Tratt. dir. civ. comm.*, Cicu e Messineo-Mengoni, continuato da Schlesinger, Milano, 2006, p. 88 ss. ovvero art. 46 TUB per i beni in riferimento ai quali può sorgere il privilegio speciale: M. Rescigno, *Il privilegio per i finanziamenti bancari a medio e lungo termine a favore delle imprese, con particolare riguardo alla rotatività del suo oggetto*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 1999, I, p. 583 ss.) sì come confermata dalla recente lettura di A. Chianale, *Il pegno non possessorio del d.l. «Cura Italia»: una nuova garanzia occulta?*, cit., p. 827, per il quale parrebbe doversi ritenere che quell'elencazione sia effettivamente tassativa.

(19) I prodotti agricoli sono quelli indicati dall'art. 38, commi 1 e 3, del TFUE quelli di cui al comma 3 del medesimo articolo che rinvia all'allegato I al medesimo Trattato; oltre alle indicazioni sovvenienti dalla "divisione per settori" di cui al comma 2 dell'art. 1 del Reg. UE 1308/2013 del 17 dicembre 2013. L'attribuzione delle qualifiche DOP e IGP è prevista dall'art. 4 del Regolamento (CE) n. 510/2006 del 20 marzo 2006 e dall'art. 4, e dal D. Lgs. 19 novembre 2004, n. 297.

(20) Come è noto, i prodotti alimentari sono quelli di cui all'articolo 2 del Reg. (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002.

(21) Per prodotti vitivinicoli si intendono quelli di cui all'art. 3 della legge 12 dicembre 2016, n. 238 (c.d. Testo unico sul vino).

(22) Per bevanda spiritosa si intende quella di cui alla definizione dell'art. 2 del Reg. UE n. 787/2019 del 17 aprile 2019.

(23) Il riferimento al Regolamento UE del 21 novembre 2021, n. 1151/2012. Sul punto, cfr., A. Chianale, *Conversione del d.l. Cura Italia: il nuovo pegno non possessorio agricolo*, cit., p. 1 s. e *ivi* nota 3, ove si rileva che «non sempre l'alimento DOP/IGP consiste in prodotti

convenzione pignorizia dovrà *individuare*²⁴, «anche a mezzo di documenti», sia i prodotti oggetto di pegno, sia quelli sui quali, per effetto del meccanismo rotativo, la medesima garanzia «si trasferisce», escludendosi ogni effetto novativo. Non viene invece indicato lo stato di lavorazione e/o maturazione e/o di invecchiamento in cui deve trovarsi il singolo bene per essere oggetto di pegno, sì che potrà convenirsi, in senso ampio, che ognuno dei divisati prodotti potrà essere sottoposto a pegno agricolo anche qualora l'attribuzione della qualificazione dop e igp non fosse ancora intervenuta, ma si abbia la ragionevole certezza che la stessa interverrà una volta che il processo di ultimazione di quel medesimo prodotto giungerà a compimento.

3.- Il meccanismo di "individuazione" dei prodotti oggetto di pegno

Qualche perplessità sovviene in merito alle modalità individuative dei prodotti (agricoli, alimentari, ecc.) in seguito al Decreto MiPAAF del 23 luglio 2020, ove, sia pure *praeter legem*, si riferisce testualmente soltanto di quelli *presenti* (e, in ogni caso determinabili anche *per relationem*), con la conseguente possibile esclusione della costituzione di un pegno agricolo avente per oggetto beni *futuri*. Come emerge, peraltro, sia dall'espressa previsione per cui i menzionati prodotti «possono essere sottoposti a pegno» *soltanto* «a decorrere dal giorno in cui le unità di prodot-

to sono collocate nei locali di produzione e/o stagionatura e/o immagazzinamento»²⁵, sia dai prescritti criteri identificativi delle «unità» che possono costituire oggetto di pegno; oltre che, evidentemente, dal riferimento alla circostanza che dette unità devono essere «identificate con le modalità previste nel presente decreto» (senza, dunque, in nulla consentire l'estensione dell'oggetto della garanzia ai beni futuri o anche soltanto determinabili). Invero, come appena riferito, anche i *prodotti* già determinati *ab origine*, potranno costituire oggetto del pegno agricolo solo a partire dal predetto riferito momento.

In altri termini, soltanto i prodotti agricoli (dop e igp) capaci di essere (non già soltanto *potenzialmente*, bensì *materialmente*) collocati in «locali di produzione e/o stagionatura» potrebbero rivelarsi idonei a divenire oggetto della garanzia mobiliare, sì da escludere tendenzialmente sia quei prodotti che non saranno destinati a tale modalità di stoccaggio o ciclo di invecchiamento, sia quelli che soltanto in seguito al ciclo evolutivo che li riguarda diverranno tali da poter essere collocati nei predetti locali. Sennonché, tali limitazioni, originanti come sono da una fonte ministeriale incapace, con ogni probabilità, di incidere sulle possibili linee ermeneutiche del disposto normativo, non impediranno probabilmente agli interpreti ed agli operatori pratici di revocarle in discussione e pervenire ad una lettura più ampia e concordante con l'esteso disposto normativo in tema di prodotti agricoli. Si da far ritenere verosimilmente ammissibile anche la costituzione di un pegno

agricoli oppure in derivati della carne o del latte: es. alcuni prodotti ittici (le acciughe del Mal Ligure, il salmerino e le trote del Trentino, le cozze di Scardovari e la tinca di Poirino); vari tipi di dolci (i cantuccini toscani; il cioccolato di Modica; il torrone di Bagnara); la liquirizia di Calabria; alcuni tipi di zafferano; numerosi tipi di miele, di pane e di paste» (cfr. l'elenco dei prodotti DOP e IGP europei su <https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/food-safety-and-quality/certification/quality-labels/geographical-indications-register/>). Sulle denominazioni di cui nel testo, v. F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Torino, 2020, 4^a ed., p. 291 ss.; A. Germanò-M.P. Ragionieri-E. Rook Basile, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*², Torino, 2019, p. 139 ss.; L. Costato-L. Russo, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione Europea*², Milano, 2019, p. 229 ss.

⁽²⁴⁾ Almeno mediante quei dati che sono indicati nel 'facsimile' di Registro di cui all'Allegato 1 del Decreto MiPAAF del 23 luglio 2020 e così come indicato nell'art. 1 del predetto decreto MiPAAF del 23 luglio 2020 e necessaria, giustappunto, a conseguire l'annotazione nei relativi registri.

⁽²⁵⁾ Con una previsione che si fonda su due distinti elementi identificativi: uno *topografico*, con riferimento al luogo in cui i beni da assoggettare a pegno devono essere stati collocati a tal fine; l'altro, di carattere *temporale*, nel senso che solo dal momento in cui tale collocazione avviene i medesimi possono divenire oggetto di pegno agricolo.

agricolo su ‘prodotti’ futuri. Consentendo di rammentare come la qualificazione in termini di bene futuro, sia pure da altro profilo, aveva già coinvolto gli interpreti che si erano cimentati nell’analisi della richiamata legge n. 401/1985. Invero, con riferimento all’individuazione della qualificazione giuridica delle “cosce di maiale” erano state formulate due distinte ricostruzioni: a chi aveva affermato²⁶ che la garanzia mobiliare aveva ad oggetto un bene futuro, si era replicato²⁷ che la figura di pegno disciplinata dalla ripetuta legge contemplava un’ordinaria ipotesi riconducibile *tout court* al pegno.

In merito, corre opportuno evidenziare la diversità concettuale ed effettuale tra pegno rotativo e pegno di beni/crediti futuri che deve qui rimanere ferma, nonostante qualche incertezza giurisprudenziale²⁸. Sul punto anche i due più recenti contraddittori²⁹ in tema di pegno rotativo – evocando nomi fiabeschi (di ‘Grillo parlante’ per Francesco Gazzoni e ‘Pinocchio’ per Enrico Gabrielli) – concordano. Altro è il pegno rotativo che si costituisce *uno acto* (e dal cui momento conclusivo il diritto reale di garanzia potrà dirsi esistente) in una all’azione dell’autonomia privata procedimentale che gli è sottesa, senza che la modifica materiale

possa indurre incertezze sull’oggetto giuridico nella configurazione negoziale dell’operazione economica del fenomeno della garanzia, con la produzione immediata di effetti giuridici e senza alcun effetto novativo³⁰. Altro è il pegno di cose/crediti futuri che non può non prefigurarsi – abbandonata la ricostruzione in termini di preliminare con un successivo definitivo – se non come fattispecie a formazione progressiva³¹ (e, pertanto, con efficacia meramente obbligatoria *inter partes*) e che potrà giungere a definitivo completamento soltanto con la successiva venuta ad esistenza del bene e lo spossessamento a favore del creditore (ovvero mercé altre modalità alternative a quest’ultimo per l’ontologia della *res*). In altro giro di parole, nello statuto negoziale involgente un bene futuro, la garanzia (segnatamente nell’effetto della prelazione che da essa origina) potrà dirsi costituita soltanto allorquando sarà verificata la ricorrenza dell’evento *condizionante* (venuta ad esistenza del bene e completamento della fattispecie a formazione progressiva, con effetti *ex nunc* e le formalità richieste³² dall’art. 2787, comma 3), senza alcuna retroattività, dunque, dell’effetto reale. Là dove il *quid essentiae* della rotatività, espressione di un’operazione eco-

⁽²⁶⁾ G. Costantino-A. Jannarelli, *Legge 24 luglio 1985, n. 401: norme sulla costituzione di pegno sui prosciutti a denominazione di origine tutelata*, cit., p. 546.

⁽²⁷⁾ L. Capaldo, *Osservazioni su un’ipotesi legislativa di pegno senza spossessamento*, in *Dir. banc. e merc. fin.*, 1987, I, p. 463.

⁽²⁸⁾ Cass., 11 novembre 2003, n. 16914 in *Foro it.*, 2004, I, c. 410 ss.; Cass., 14 gennaio 2000, n. 8089, in *Fallimento*, 2001, p. 636 ss.; Cass., 27 settembre 1999, n. 10685, in *Dir e giur.*, 2000, p. 470 ss.; in *Riv. not.*, 2000, p. 1464 ss.

⁽²⁹⁾ Cfr., F. Gazzoni, *Qualche dubbio su pegno rotativo (in attesa di spiegazioni ...)*, in *Riv. not.*, 2000, p. 1468 ss., spec., p. 1471 e E. Gabrielli, «Pinocchio», il «Grillo parlante» e il problema del pegno rotativo: spiegazioni ... a richiesta (fra il serio e il faceto), ora in Id., *Studi sulle garanzie reali*, cit., p. 291 ed *ivi* nota 47. Una sintesi del dibattito, tra gli altri, in G. Chinè, voce Pegno, III) Pegno rotativo, in *Enc. giur. Treccani*, XXV, Roma, 2006, p. 1 ss., spec., p. 4 s.

⁽³⁰⁾ D. Messinetti, *Le strutture formali della garanzia mobiliare*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1991, p. 783 ss., spec., p. 812 ss.; E. Gabrielli, *Commento all’art. 2784*, cit., p. 27 ss.: «l’idea di una rotatività della garanzia – cioè di un vincolo “reale” tale da superare il dato materiale dell’oggetto originario e la sua immutabilità nel tempo – è del resto consustanziale alla funzione che determinate operazioni perseguono, la quale verrebbe frustrata se, ad ogni successivo passaggio del vincolo di garanzia, si rendesse necessaria la predisposizione di un nuovo titolo di prelazione»; ma, in senso contrario, cfr., F. Gazzoni, *Manuale di diritto privato*¹⁹, Napoli, 2019, p. 667, 1505.

⁽³¹⁾ F. Gazzoni, *Manuale di diritto privato*, cit., p. 667; S. Ciccarello, voce Pegno, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano, 1982, p. 686; E. Gabrielli, *Commento all’art. 2784*, cit., p. 27 ss.; già D. Rubino, *La responsabilità patrimoniale. Il pegno*², in *Tratt. dir. civ.*, diretto da F. Vassalli, Torino, 1956, p. 205; M. Bussani, *Il modello italiano delle garanzie reali*, in *Contr. impr.*, 1997, p. 163 ss. In giurisprudenza, cfr., Cass., 26 marzo 2010, n. 7257, in *Riv. not.*, 2010, p. 1566, con commento di A.M. Pedron, *Pegno di cosa futura: è il passaggio dal pignus datum al pignus conventum*; nonché, Cass., 27 agosto 1998, n. 8517, in *I contratti*, 1999, p. 135 ss., con commento di U. Carnevali, *Il pegno di cosa futura*; in *Giust. civ.*, 1999, I, p. 97 ss., con commento di M. Costanza, *Dubbi sull’esistenza del pegno di cose future*.

⁽³²⁾ F. Gazzoni, *Manuale di diritto privato*, cit., p. 667, 1505: scrittura avente data certa e consegna del bene al creditore. Ma, in senso contrario, Cass., 1 agosto 1996, n. 6969.

nomica continuativa ed unitaria, proprio nell'*immediatezza* di tutti gli effetti rinviene la sua cifra specificativa, di là dalla modificazione, di volta in volta, del suo oggetto materiale.

Di conseguenza, «una cosa è il pegno rotativo, altra e diversissima cosa è il pegno su cosa futura, al punto che se davvero il primo fosse da assimilare al secondo, la soluzione da dare al problema posto dall'art. 67 l.f. dovrebbe essere esattamente opposta»³³.

Non è prevista, infine, la possibilità di far riferimento ad un «valore complessivo» (sia pure quale *mero* criterio identificativo di beni), né al criterio della mera *determinabilità* (come, al contrario, dispone, per entrambi, l'art. 1 del menzionato D.L. 3 maggio 2016, n. 59 in tema di pegno non possessorio per le imprese³⁴) e deve, altresì, ritenersi che oggetto del pegno non potranno essere né crediti, né denaro, né altri beni mobili (almeno nella fase della costituzione), stante la riferita dettagliata elencazione dei riferimenti oggettuali nell'intero ambito delle garanzie.

4.- L'operatività del meccanismo rotativo

Si pongono, al riguardo, almeno due questioni: a) quella relativa all'ipotesi in cui i prodotti originariamente oggetti di pegno (e rimasti nella disponibilità³⁵ del debitore che *dinamicamente* li utilizza nello svolgimento della sua impresa) siano trasferiti contro un corrispettivo che non sia riconducibi-

le alla natura dei beni indicati dall'art. 78, comma 2-*duodecies*; e b) quella³⁶ relativa all'incidenza dell'*ontologica ciclicità* di alcuni beni (ad es., annuale, stagionale, ecc.) sugli elementi formali dell'oggetto e della durata del pegno, là dove tali beni sono evidentemente destinati (pena la sovveniente perdita o inutilità) ad essere trasformati in altri prodotti semilavorati o finiti, funzionali alla circolazione, per ricostruire, nell'incessante ciclo dell'impresa, quelle sostanze economiche per il sostegno e la ripartenza di una nuova sequenza produttiva. In proposito, invero, puntualmente si rilevava che «[l]a quasi inevitabile sfasatura temporale tra la "vita" dell'oggetto della garanzia e quella del credito che con esso si intende garantire fa emergere immediatamente l'esigenza, avvertita dal creditore pignoratizio, di neutralizzare gli "inconvenienti" insiti delle sostituzioni del bene originariamente costituito in pegno e quella, (eventualmente) contrapposta, del datore di poter compiere siffatte sostituzioni»³⁷.

Orbene, con riferimento alla prima, si può prevedere la seguente alternativa: i) il pegno originariamente costituito su prodotti agricoli/alimentari/vitivinicoli/bevande spiritose sarebbe *in re ipsa* una fattispecie da considerarsi, per così dire, a *termine finale*, colpita, come sarebbe, dalla sopravveniente inefficacia che potrà soggiungere dalla naturale vicenda rotativa che coinvolge tali beni (con la salvezza della sola ipotesi in cui la medesima si compia con riferimento a prodotti dello stesso *genere*³⁸). Con l'effetto che ogni creditore pignoratizio sarebbe destinato a divenire, nello

⁽³³⁾ F. Gazzoni, *Qualche dubbio su pegno rotativo (in attesa di spiegazioni ...)*, cit., p. 1471; e con vigore argomentativo, E. Gabrielli, *Pegno*, cit., p. 162 s.; G. Chinè, *Pegno rotativo*, cit., p. 6 s.; in tema, cfr., problematicamente F. Prete, *Il finanziamento del settore agricolo e le opportunità del "nuovo" pegno mobiliare non possessorio*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, p. 175 ss.

⁽³⁴⁾ In tema, cfr., ancora, F. Prete, *Il finanziamento del settore agricolo e le opportunità del "nuovo" pegno mobiliare non possessorio*, cit., p. 153 ss.; T. Rumi, *Il pegno rotativo «agricolo» nel decreto Cura Italia*, in *Dir. agroal.*, 2020, p. 667 ss.

⁽³⁵⁾ Per la verità nulla si dice anche con riferimento – nel caso di non spossessamento – alle facoltà di gestione e di disposizione da parte del debitore, non sovvenendo, peraltro, neppure le indicazioni di cui al comma 2 dell'art. 1 del D.L. n. 59/2016. Tuttavia, potrà darsi qui per acquisito che tali poteri siano attribuiti al costituente pegno (sia esso direttamente il debitore, sia esso un terzo) stante sia la rotatività e non possessorietà del pegno agricolo, sia la natura dei beni che ne formano oggetto.

⁽³⁶⁾ Cfr., per un cenno, anche A. Chianale, *Conversione del d.l. Cura Italia: il nuovo pegno non possessorio agricolo*, cit., p. 1.

⁽³⁷⁾ F. Realmonte, *L'oggetto del pegno: vecchi e nuovi problemi*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 1994, p. 9 ss.

⁽³⁸⁾ Come, invero, afferma A. Chianale, *Il pegno non possessorio del d.l. «Cura Italia»: una nuova garanzia occulta?*, cit., p. 830 s. fondando la conclusione su quanto emergente dall'Allegato I al Decreto MiPAAF del 23 luglio 2020, pur rilevando il contrasto rispetto al testo del Decreto legge n. 18/2020 ed esprimendo un severo giudizio critico sulla redazione del Decreto MiPAAF.

svolgersi della rotatività (e sempreché il corrispettivo della disposizione non si traduca in uno di quei beni che possono divenire oggetto del pegno agricolo), con una sorta di (implicita e concomitante) conversione negoziale *ex lege*, un creditore garantito da un pegno tradizionale, anche su crediti, o da un pegno irregolare su denaro (quali beni ottenuti giustappunto in corrispettivo della cessione sostitutiva di quei prodotti); *ii*) ovvero, probabilmente con maggiore condivisibilità, anche sul fondamento di una piena consapevolezza della *ratio* normativa sottesa al D.L. “Cura Italia” (solo momentaneamente non recepita dal predetto Decreto MiPAAF), ritenere che il pegno sui prodotti agricoli continuerà a persistere, con piena applicazione della sua speciale disciplina (rotatorietà e non possessorietà)³⁹, anche su quanto ricevuto a titolo di corrispettivo, in forza dell’ontologica ciclicità della trasformazione (e, dunque, rotatività) dei prodotti che ne costituiscono oggetto. Si da provvedersi le parti a disciplinare convenzionalmente – mediante specifiche clausole configuratorie – il regolare e ininterrotto funzionamento dell’ipotizzato meccanismo di surrogazione reale⁴⁰. Il tutto segnatamente nella perseverante conservazione della funzione di garanzia sottesa all’unitaria operazione economica della quale la concessione del pegno costituisce soltanto uno dei diversi momenti procedurali, in accordo con l’ideale continuità che costituisce il carattere principale della garanzia rotativa: il cd. «interesse alla conservazione (in senso dinamico) della garanzia mobiliare»⁴¹.

Con riguardo alla seconda delle due prefigurate questioni, si è proposto⁴² di distinguere tra una ciclicità *continua* e una ciclicità *discontinua* per così evidenziare come nella prima vicenda «il

pegno si trasferisc[a] senza soluzione di continuità sui differenti beni previsti nel contratto»; là dove, nella seconda, il pegno nell’«intervallo tra la vendita dei prodotti e l’acquisto di nuova materia prima (es. raccolta di olive, produzione di olio, vendita prima della nuova raccolta)» – non ritenendosi coerente con l’unitarietà e la sottostante operazione economica l’ipotesi di un pegno “ad intermittenza”, con le concomitanti estinzione e costituzione in corrispondenza di quegli intervalli – dovrebbe «rimane[re] in vita, pur senza oggetto attuale, in attesa di vincolare il nuovo oggetto previsto dalle parti».

Si potrebbe, tuttavia, replicare che, di là dalla problematica⁴³ che sarebbe destinata a suscitare la prefigurazione di un pegno esistente ma “senza oggetto attuale”, i profili per la delineazione di regole di governo di tali vicende sono intrinsecamente rinvenibili nella stessa previsione della rotatività della garanzia mobiliare. In ragione della quale, nella continua applicazione del meccanismo di surrogazione reale, il prodotto viene *momentaneamente* sostituito da ciò che il debitore (o il terzo costituente) riceve a titolo di corrispettivo per il trasferimento dei beni oppignorati, per poi essere *nuovamente* (ma non *novativamente*) sostituito con ulteriori prodotti agricoli, alimentari, ecc., nella funzionale continuità dell’operazione economica sottesa al rilascio della garanzia, evitandosi il ricorso alla dubbia ipotesi del pegno ‘senza oggetto attuale’. Ipotesi, quest’ultima, che sarebbe peraltro alternativa all’ulteriore lettura che ritenesse di decretarne l’estinzione per sopravvenuta mancanza dell’oggetto. Esito interpretativo che, tuttavia, si vedrebbe esposto alla convincente replica che evidenziasse come la profilata soluzione se agevolmente si accordereb-

(³⁹) Il termine possessorietà costituisce un neologismo e viene adoperato nell’ambito del presente scritto al fine di affiancarlo alla predicazione della ‘rotatività’ (che, invece, è sintagma già ampiamente recepito, sia in termini linguistici, sia in termini più propriamente giuridici): entrambe rappresentano le cifre essenziali dei nuovi modelli pignorati, non soltanto del vasto ambito agricolo/alimentare.

(⁴⁰) E come meglio indicato dall’art. 1, comma 3, del Decreto MiPAAF del 23 luglio 2020.

(⁴¹) D. Messinetti, *Le strutture formali della garanzia mobiliare*, cit., p. 817.

(⁴²) A. Chianale, *Conversione del d.l. Cura Italia: il nuovo pegno non possessorio agricolo*, cit., p. 1, anche per i successivi virgolettati.

(⁴³) Peraltro agevolmente risolvibile nella misura in cui si ammetta, anche per i prodotti agricoli, alimentari, ecc., la costituibilità di un pegno su cosa futura, traendo legittimità interpretativa dalla più ampia previsione di cui all’art. 1 della D.L. n. 59/2016, la quale, nel contemplare, quale oggetto della garanzia, qualsiasi bene mobile, non intende tendenzialmente escludere tali prodotti.

be con la figura tradizionale del pegno, connotata dalla determinatezza del bene che ne costituisce oggetto e dalla spiccata pervasività della caratteristica della specialità, si rivelerebbe, al contrario, del tutto inconferente al confronto con l'essenza stessa della garanzia mobiliare rotativa nella quale, come si è autorevolmente rilevato, l'«oggetto della garanzia [...] avrebbe un valore di sintesi, indipendente dalla specifica identità delle singole componenti, con una svalutazione del sostrato materiale»⁴⁴

Con un ragionamento che può agevolmente estendersi anche alla diversa ipotesi del processo di *trasformazione* che il prodotto agricolo subisce nel corso della sua 'gestazione'. Una lettura diversa, dunque, nel senso che oggetto della garanzia, anche nella fase dinamica della rotatività, non potrebbero che essere sempre e soltanto prodotti agricoli, si esporrebbe al rilievo di incorrere nella più classica delle eterogenesi dei fini: il rispetto formale del testo legislativo, che parrebbe invero escludere l'assoggettabilità a pegno di beni diversi da quelli puntualmente indi-

cati al comma 2-*duodecies* (si da non consentire l'estensione della garanzia al corrispettivo ricevuto per la circolazione dei divisati prodotti, se non a quello ottenuto con il ricorso improrogabile ad una permuta con medesimi prodotti), sancirebbe tuttavia l'inevitabile superamento della *ratio* ad esso sottesa, impedendo il ricorso al pegno dei divisati prodotti dop e igp, se non limitatamente al *tempo* del rispettivo e unico ciclo produttivo ovvero tradendo il pervasivo carattere della rotatività.

5.- Rotatività e profili di criticità

Corre opportuno evidenziare come quella prevista per il pegno agricolo sia una rotatività fisiologica⁴⁵ (ma non *ex lege*⁴⁶) e, per così dire, *hard* dal momento che – stando alla lettera della legge – essa riuscirebbe (finanche) a prescindere da (quasi) tutte quelle puntuali specificazioni che la migliore dottrina⁴⁷, unitamente alla giurisprudenza⁴⁸, anche al fine di evitare *abusi*⁴⁹ ovvero mano-

⁽⁴⁴⁾ D. Messinetti, *Le strutture formali della garanzia mobiliare*, cit., p. 814; aderiscono, E. Gabrielli, *Pegno*, cit., p. 164; G. Chinè, *Pegno rotativo*, cit., p. 5.

⁽⁴⁵⁾ La clausola negoziale che prevede la rotatività – stante l'ampiezza della lettera della legge e per meglio conformarla agli interessi delle parti – potrebbe modulare le modalità di funzionamento in modo da consentirne il funzionamento al ricorrere di alcuni co-elementi legittimanti, come ad es., all'espresso consenso del creditore (richiesto, per es., per tutti i beni ovvero per alcuni beni e non per altri; oppure per alcune attività dispositive e non per altre; o, ancora, nel caso di pegno coinvolgente più beni, solo per quelle attività che si collocano al di sotto di un certo valore, ecc.). Al riguardo si porrebbe il problema dell'opponibilità di siffatta clausola limitativa (cd. clausola di indisponibilità o di limitata disponibilità negoziale) al terzo acquirente (*successivo*) di alcuni prodotti agricoli sottoposti a pegno, stante la protezione predisposta dal meccanismo acquisitivo di cui l'art. 1153 c.c.

⁽⁴⁶⁾ Come, invece, si può riscontrare per quella prescritta ai sensi dell'art. 1 del D.L. n. 59/2016

⁽⁴⁷⁾ E. Gabrielli, *Rotatività della garanzia*, cit., p. 225 ss., 228: «il patto per essere efficace nei confronti dei terzi, fin dal momento costitutivo del diritto di garanzia, dovrà [...] indicare sia il meccanismo di rotatività del vincolo, sia le modalità di individuazione degli oggetti sui quali il medesimo verrà nei tempi successivi ad insistere», p. 263 s.; Id., *Sulle garanzie rotative*, cit., p. 131; Id., *Il pegno*, cit., p. 242 ss.; Id., «Forma» e «realtà» nel diritto italiano delle garanzie reali, cit., p. 54 ss.; approfonditamente, M. Rescigno, *Le garanzie «rotative» convenzionali: fattispecie e problemi di disciplina*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2001, p. 1 ss., spec., p. 4 ss., 16 ss.; M. Chinè, *Pegno rotativo*, cit., p. 6.

⁽⁴⁸⁾ Per tutte, Cass., 28 maggio 1998, n. 5264, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 1998, II, p. 485 ss., con nota di A.M. Azzaro, *Il «pegno rotativo» arriva in Cassazione: ovvero «come la dottrina diventa giurisprudenza»*; in *Dir. fall.*, 1999, II, p. 288 ss., con nota di G. Ragusa Maggiore, *Pegno rotativo e natura onerosa o gratuita della garanzia a favore di un terzo*; in *Giust. civ.*, 1998, I, p. 2159 ss., con nota di F. Maimeri, *Pegno rotativo: la dottrina ispira la Cassazione. Prime osservazioni*; in *Dir. fall.*, 1998, II, p. 609 ss., con nota di C. Stingone, *Il pegno rotativo nella teoria delle garanzie reali*; in *Corr. giur.*, 1998, p. 1320 ss., con nota di D. Porraro, *Pegno, garanzia rotativa e revocatoria fallimentare nel sistema delle garanzie mobiliari*; in *Fallimento*, 1999, p. 265 ss., con nota di L. Panzani, *Pegno rotativo e opponibilità della prelazione: ove si puntualizza che il patto di rotatività deve riportare «la precisazione dei tempi e delle modalità di sostituzione»*; Cass., 22 dicembre 2015, n. 25796, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2016, p. 413 ss., con nota di I. Rapisarda, *La cassazione torna ad occuparsi del c.d. pegno rotativo su titoli di credito*; in *Foro it.*, 2016, c. 2146 ss., con nota di M. Lucci, *Brevi note in tema di pegno rotativo e nuovo pegno senza spossessamento*.

⁽⁴⁹⁾ M. Rescigno, *Le garanzie «rotative» convenzionali: fattispecie e problemi di disciplina*, cit., p. 24.

vre fraudolente a danno dei terzi creditori chirografari⁵⁰, da tempo, si era prodigata di indicare al riguardo, nell'argomentare principalmente ai sensi degli artt. 2787 e 2800 c.c.. Si era affermato che «l'operare del diritto di prelazione nella garanzia rotativa, fin dal momento della costituzione del vincolo, con esclusione di qualsiasi effetto novativo deve [...] rinvenire il proprio fondamento nella configurazione dell'unità formale dell'operazione economica dalla quale devono emergere le indicazioni necessarie ad identificare, nello svolgersi ed avvicinarsi del vincolo di garanzia, i beni [...] che ne costituiscono l'oggetto»⁵¹ poiché «dovrà sempre essere verificabile in base a criteri predeterminati negozialmente l'affermazione del creditore che un bene è sottoposto a garanzia godendo degli effetti della "rotatività"»⁵².

Invero, il funzionamento del meccanismo sostitutorio sembrerebbe potersi ammettere, nella figura in parola, con la sola formale *previsione negoziale* della *rotatività* e «l'individuazione, anche per mezzo di documenti, dei beni oggetto di pegno e di quelli sui quali il pegno si trasferisce» (art. 78, comma 2-*duodecies* D.L. n. 18/2020). Ma (questo è il punto!) senza un'originaria configurazione programmatica in sede di costituzione della garanzia reale, mercé la quale le parti fissino *anche* gli elementi di funzionamento della rotatività e selezionino gli indici idonei all'individuazione dei beni e/o diritti che potranno avvicinare quello iniziale (laddove gli stessi non fossero già stati individuati); con la proficua finalità di mantenere inviolata la prelazione e l'opponibilità ai terzi nel rispetto «delle regole di validità e di opponibi-

lità imposte dal legislatore [ante novelle], [sì come idonee a] soddisfare i rigorosi criteri normativi che l'ordinamento ha fissato in materia»⁵³. Con la conseguenza che nella prospettiva legislativa⁵⁴ dell'elezione della dimensione funzionale unitaria ad indice elettivo e pervasivo del concetto di garanzia mobiliare si sarebbe definitivamente accolto il pensiero che rilevava come la rotatività «è direttamente funzionale alla finalità stessa della garanzia»⁵⁵ e si colloca in «uno stadio eminentemente tecnico [...] e non producente un allargamento fittizio della garanzia in senso quantitativo (ossia, della costituzione di più pegni in ordine successivo [...]), ma piuttosto uno sviluppo nel senso qualitativo».

L'operatività del meccanismo sostitutorio, con l'introduzione di «una novità strutturale di notevole momento [in funzione dell']esigenza della sua conservazione»⁵⁶, parrebbe potersi, altresì, correlare all'ammissibilità, per il costituente pegno, non soltanto di trasformare (con un'attività alla quale, invero, il debitore sarebbe finanche obbligato), ma anche di alienare i prodotti agricoli sottoposti a pegno o, comunque, di disporre di essi, senza alcuna ulteriore formalità e la necessità di alcuna previsione negoziale o del consenso creditorio. Verrebbe così risolta (nel senso di una decisa apertura all'intervento conformativo dell'autonomia privata nell'ambito dell'ampio settore delle garanzie) la questione – che si agitava nel dibattito dottrinale del pegno rotativo *anomalo* e prima della sopravvenuta disciplina del pegno 'non possessorio' – relativa all'individuazione delle modalità mediante le quali avrebbe potuto legittimamente operare la rotatività, là dove l'orientamento

⁽⁵⁰⁾ P. Piscitello, *Le garanzie bancarie flottanti*, Torino, 1999, p. 96 ss.; M. Rescigno, *Le garanzie «rotative» convenzionali: fattispecie e problemi di disciplina*, cit., p. 6.

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

⁽⁵¹⁾ E. Gabrielli, *Sulle garanzie rotative*, cit., p. 131.

⁽⁵²⁾ M. Rescigno, *Le garanzie «rotative» convenzionali: fattispecie e problemi di disciplina*, cit., p. 17.

⁽⁵³⁾ E. Gabrielli, *Rotatività della garanzia*, cit., p. 228; M. Rescigno, *Le garanzie «rotative» convenzionali: fattispecie e problemi di disciplina*, cit., p. 4 ss.

⁽⁵⁴⁾ Almeno la disciplina recata dall'art. 78, comma 2-*duodecies* e ss. del D.L. n. 18/2020 e dall'art. 1 del D.L. n. 59/2016.

⁽⁵⁵⁾ D. Messinetti, *Le strutture formali della garanzia mobiliare*, cit., p. 812, anche per il successivo virgolettato.

⁽⁵⁶⁾ D. Messinetti, *Le strutture formali della garanzia mobiliare*, cit., p. 812.

prevalente⁵⁷, anche giurisprudenziale⁵⁸, sia pure non senza eccezioni⁵⁹, affermava, (almeno⁶⁰) ai fini della conservazione della prelazione pignoratizia, l'insuperabilità della presenza di una nuova scrittura⁶¹, avente data certa, riportante le sufficienti indicazioni di individuazione dei nuovi beni dati in pegno. L'autonomia privata (in scia alla previsione di cui all'art. 1 del D.L. n. 59/2016, sì come sostanzialmente confermata dall'art. 78, comma 2-*duodecies* del D.L. n. 18/2020) ne esce veementemente rafforzata⁶² con una possibile azione conformativa e applicativa che parrebbe ora (anche *positivamente*) ritrovare nella novella ben poche di quelle limitazioni funzionali, tipologiche e ricostruttive evidenziate nella rielaborazione della rotatività convenzionale, confermandosi, in concordanza con la più liberale tra le soluzioni giurisprudenziali, che il meccanismo sostitutorio opera senza la necessità di espresse formalità (richieste all'atto della sostituzione) e senza il concorrente consenso del creditore garantito. Per quanto probabilmente le concrete esigenze di funzionamento imporranno⁶³ (se non in termini di obbligatorietà, quanto piuttosto di onere negoziale preposto al conseguimento ed al mante-

nimento di alcuni individuati effetti giuridici: primi fra tutti, la conservazione della garanzia, la 'non novità' e la perseverante effettività della prelazione) di introdurre, convenzionalmente (e salvo a non sovrapporre concettualmente il pegno 'rotativo' con una nuova possibile ipotesi di privilegio speciale), anche per le concorrenti esigenze di tutela del ceto creditorio (altro e diverso dal creditore pignoratizio), *i)* ora esplicite clausole "di inerenza" in merito alla 'gestazione' agricola dei beni costituiti in pegno; *ii)* ora pattuizioni in margine alle modalità di (ed alle eventuali limitazioni alla) disposizione dei medesimi da parte del costituente (*covenants*) ed alle indicazioni applicative per lo svolgimento delle relative attività (unitamente a quelle di amministrazione e di gestione dinamiche); *iii)* ora, infine, esplicite indicazioni *formali* sulle modalità operazionali alla cui stregua dovrà svolgersi concretamente la rotatività, con la precisazione dei tempi e delle modalità della sostituzione.

Idealmente rievocando l'affermazione secondo cui l'aver raggiunto (oltre che l'ammissibilità anche) la *positivizzazione* della rotatività, «lungi dal chiudere la fatica dell'interprete piuttosto la apre»⁶⁴.

(⁵⁷) G. Gorla-P. Zanelli, *Del pegno e ipoteche*, in Comm.Cod.Civ. Scialoja-Branca, a cura di F. Galgano, Bologna-Roma, 1992, p. 24; D. Rubino, *La responsabilità patrimoniale. Il pegno*, cit., p. 206; F. Realmonte, *Il pegno*², cit., p. 825 s.; e con qualche dubbio in Id., *L'oggetto del pegno: vecchi e nuovi problemi*, cit., p. 9 ss., spec., p. 13; M. Rescigno, *Le garanzie «rotative» convenzionali: fattispecie e problemi di disciplina*, cit., p. 16 ss., spec., p. 21 s.

(⁵⁸) Cass., 1 febbraio 2008, n. 2456; Cass., 5 marzo 2004, n. 4520, in *Fallimento*, 2005, I, p. 547 ss.; Cass., 28 maggio 1998, n. 5264, cit.; ma nel senso della non necessità di una scrittura privata avente data certa (art. 2787, comma 3) al momento della sostituzione ai fini del mantenimento della prelazione anche sui nuovi beni oggetto di pegno per effetto della rotatività, Trib. Genova, 30 maggio 1997, in *Banca, borsa, tit. cred.*, I, 1998, p. 578 ss., con nota di R. Lener, *Pegno di titoli dematerializzati e di titoli in gestione patrimoniale: nuove indicazioni dalla giurisprudenza* e, sia pure implicitamente, Cass., 14 giugno 2000, n. 8089, cit.

(⁵⁹) Sia in dottrina: E. Gabrielli, *Rotatività della garanzia*, cit., p. 225 ss.; Id., *Sulle garanzie rotative*, cit., p. 139; Id., *Commento all'art. 2784*, cit., p. 81; R. Lener, *Pegno di titoli dematerializzati e di titoli in gestione patrimoniale*, cit., p. 587 ss.; sia in giurisprudenza: Cass., 22 dicembre 2015, n. 25796, cit.; Cass., 2 ottobre 2012, 16666; Cass., 11 novembre 2003, n. 16914, cit.; Cass., 27 settembre 1999, n. 10685, cit.

(⁶⁰) L'avverbio utilizzato nel testo vuol rimandare all'altra possibile interpretazione alla cui stregua se si dovesse ritenere che la forma scritta occorrerà anche ai fini della validità dell'atto costitutivo della garanzia, si dovrebbe poi concludere nel senso che in caso di sua mancanza non potrebbe verificarsi alcun effetto neppure *inter partes*, giacché il negozio sarebbe affetto dalla nullità.

(⁶¹) M. Rescigno, *Le garanzie «rotative» convenzionali: fattispecie e problemi di disciplina*, cit., p. 18 ss. ritiene necessaria nel pegno rotativo solo la scrittura ma non anche la data certa.

(⁶²) Lo rilevano, sia pure con riferimento alla figura del pegno non possessorio, M. Campobasso, *Il pegno non possessorio. "Pegno", ma non troppo*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2018, p. 703 ss., spec., p. 717; F. Di Marzio, *Pegno mobiliare non possessorio*, in *giustiziavivibile.com*, 6 maggio 2016, p. 1 ss.; F. Dell'Anna Misurale, *La nuova garanzia mobiliare introdotta con L. n. 119 del 2016*, in *Riv. dir. banc.*, 2018, p. 9 s.; R. Marino, *Il pegno non possessorio quale strumento funzionale all'autotutela satisfattiva del creditore: profili evolutivi*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2018, I, p. 788 s.

(⁶³) Sia pure in termini tra essi diversi, M. Campobasso, *Il pegno non possessorio. "Pegno", ma non troppo*, cit., p. 719 s.; G.B. Barillà, *Pegno non possessorio e patto marciano: dalla tutela statica del credito alle nuove forme di garanzia*, in *Giur. comm.*, 2017, I, p. 583 ss., spec., p. 595 ss.

(⁶⁴) M. Rescigno, *Le garanzie «rotative» convenzionali: fattispecie e problemi di disciplina*, cit., p. 3.

6.- I requisiti costitutivi della nuova figura di pegno agricolo

Non è prevista alcuna prescrizione in merito alla forma che la convenzione pignoratizia agricola dovrà rivestire (a differenza di quanto si riscontra per il pegno non possessorio di cui all'art. 1, comma 3, del D.L. n. 59/2016, con la indicazione della forma scritta *ad substantiam*, richiesta per la validità della convenzione, non già per la sola operatività della prelazione). Ma deve ritenersi che, dovendosi procedere all'*annotazione* nel relativo registro dei pegni (sia se già esistente, sia per quello a costituirsi), la medesima dovrà almeno coincidere con la redazione per iscritto, confermandosi la non necessità dell'atto pubblico o della scrittura privata autenticata per la valida costituzione del pegno agricolo (al pari della richiamata disciplina del pegno non possessorio).

Per la prelazione non si prevede la data certa di cui all'art. 2787, comma 3, richiedendosi, di contro la formalità della sola «registrazione della costituzione» nei registri appositamente predisposti, mercé la quale dovrebbe, quindi, conseguirsi, oltre alla data certa, (anche) l'opponibilità ai terzi (sebbene tale ultimo effetto dovrà essere, nelle successive investigazioni, meglio precisato e delineato, stante l'assenza di ogni riferimento al riguardo da parte del legislatore del 2020). Dunque, parrebbe potersi ritenere che la forma scritta non sarà necessaria per la costituzione della garanzia mobiliare (sì come deve concludersi, invece, per l'ipotesi di pegno non possessorio del 2016), ma divenga necessaria (in termi-

ni dichiarativi) ai soli fini dell'opponibilità ai terzi del pegno.

7.- I possibili concorsi di garanzie mobiliari in riferimento ai prodotti agricoli

Potrebbe altresì porsi la questione dell'eventuale specialità, con riferimento al profilo oggettivo, della recente disciplina del pegno dei prodotti agricoli nel raffronto con la figura di cui all'art. 1 del D.L. n. 59/2016 che regola il pegno non possessorio, la quale ammette per oggetto un'ampia categoria di beni dalla quale restano esclusi solo alcuni (espressamente individuati), ma non anche i prodotti agricoli, alimentari, ecc. Invero, rimane allo stato ancora da accertare se – con riferimento ai beni indicati all'art. 78 comma 2-*duodecies* – il legislatore abbia (o meno) predisposto una disciplina speciale che consenta la costituzione di un pegno rotativo e non possessorio, con puntuali modalità⁶⁵ da seguire per l'*annotazione*⁶⁶ del medesimo nel registro⁶⁷, da disporsi in conformità al modello⁶⁸ di cui all'allegato 1 del Decreto MiPAAF 23 luglio 2020, vidimato annualmente da notaio e tenuto dal debitore⁶⁹, in luogo dell'*iscrizione* nel registro informatizzato da tenersi presso l'Agenzia delle Entrate (di cui al comma 4 dell'art. 1 del D.L. n. 59/2016).

Invero, sui prodotti agricoli (unitamente a tutti gli altri di cui all'art. 1 del D.L. n. 59/2016, qualora riconducibili alla *natura* di quelli di cui al comma 2-*duodecies* dell'art. 78 del D.L. n. 18/2020) potrebbero trovarsi a concorrere contempora-

⁽⁶⁵⁾ Modalità che consentono di individuare le partite e quindi, facendo permanere la merce nella disponibilità del produttore, di disporre di una tracciatura di dove la stessa è ubicata e per quanto tempo possa rimanere oggetto di un pegno convenzionale. La previsione della rotatività permette poi alla merce di essere sostituita, come oggetto della garanzia, con nuove partite, una volta vendute o conferite quelle originarie.

⁽⁶⁶⁾ Art. 78, comma 2-*duodecies* del D.L. n. 18/2020; anche l'estinzione del pegno dovrà essere annotata ai sensi del comma 2-*terdecies* di tale legge e dell'art. 3 del Decreto MiPAAF del 23 luglio 2020.

⁽⁶⁷⁾ Uno per ogni creditore: art. 2 del Decreto MiPAAF del 23 luglio 2020.

⁽⁶⁸⁾ Salvo che per i prodotti di cui al comma 4 dell'art. art. 2 del Decreto MiPAAF del 23 luglio 2020 ove si prevede che i «per i prodotti vitivinicoli e per l'olio il debitore può procedere all'annotazione nei registri telematici [...] del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN)».

⁽⁶⁹⁾ Salvo diversa intesa tra le parti: art. 2 del Decreto MiPAAF del 23 luglio 2020.

neamente quattro diverse garanzie mobiliari:

i) il pegno non possessorio di cui all'art 1 del ripetuto D.L. n. 59/2016;

ii) il pegno rotativo di cui al ripetuto art. 78, comma 2-*duodecies*;

iii) il privilegio speciale di cui agli artt. 46 e 44 TUB⁷⁰ (e quindi, rispettivamente, beni mobili «comunque destinati all'esercizio dell'impresa [e] non iscritti nei pubblici registri» e «frutti pendenti, prodotti finiti e in corso di lavorazione», «bestiame, merci, scorte, materie prime, macchine, attrezzi e altri beni, comunque acquistati con il finanziamento concesso», «crediti, anche futuri, derivanti dalla vendita» dei beni appartenenti alle prime due categorie);

iv) il pegno di cui alla legge 24 luglio 1985, n. 401, relativa ai prosciutti a denominazione di origine tutelata, ovvero quello di cui alla legge 27 marzo 2001, n. 122, relativa ai prodotti lattiero-caseari, escludendosi la possibile (ulteriore) sovrapposizione anche del pegno di cui all'art. 18 del D. Lgs. n. 102/2004 che avrà ad oggetto (soltanto) i titoli all'aiuto e di diritti di impianto (e reimpianto) delle viti di matrice europea, con la peculiare disciplina ivi predisposta.

I profili che, nondimeno, uniscono, strutturalmente e funzionalmente, tutte le menzionate ipotesi sono rappresentati: *i)* dall'assenza, nelle rispettive discipline, di ogni riferimento all'attribuzione del possesso al creditore, quale possibile elemento costitutivo (o necessario al più limitato scopo del conseguimento della prelazione) della garanzia; *ii)* dalla (esplicita o implicita) ammissibilità della rotatività oggettuale.

Tali caratteristiche, se unite al rilievo per cui, in luogo del possesso, l'elemento al quale il legislatore ricorre, ai fini della manifestazione esterna

(*id est*: opponibilità) della garanzia, è, sia pure con diverse modalità, l'iscrizione o l'annotazione in registri appositamente predisposti (tenuti secondo le indicazioni di volta in volta prescritte), consentono di evidenziare che il (possibile) criterio idoneo a risolvere il divisato conflitto potrà individuarsi in ragione del principio generale della priorità dell'esecuzione della prescritta (e rispettiva) pubblicità⁷¹ ovvero (con soluzione, almeno attualmente, preferibile in assenza del registro pegni) della priorità della conclusione del percorso costitutivo che coinvolge le menzionate diverse ipotesi di garanzia mobiliare, se è vero che per tutte si tratta di un procedimento *bi-fascico*, con un primo segmento, rappresentato dalla convenzione privata, e da un secondo rappresentato dalla pubblicità *dichiarativa*⁷² (data certa della scrittura privata ovvero esecuzione della formalità di iscrizione), alla quale il legislatore condiziona la legittimità dell'esercizio delle relative prelazioni.

La previsione legislativa del pegno agricolo, inoltre, non contempla alcuna indicazione per l'eventuale fase dell'escussione della garanzia, lasciando così all'interprete l'alternativa tra l'applicazione della disciplina codicistica del pegno tradizionale, che sarebbe suffragata dal richiamo ad essa effettuato dell'art. 78, comma 2-*quaterdecies*, e quella, di certo più dettagliata, descritta nell'art. 1, comma 7 e ss., del D.L. n. 59/2016, che condivisibilmente si argomenterebbe sia in ragione della specificità non possessoria, sia in ragione delle esigenze di una maggiore rapidità di svolgimento, riconducibili, evidentemente, alla stessa natura dei beni oggetto del pegno agricolo (con escussione rimessa all'azione diretta del creditore e la connessa operatività del marciando).

⁽⁷⁰⁾ L'art. 46 T.U.B. indica gli altri requisiti per la nascita del privilegio speciale: *i)* atto scritto a pena di nullità; *ii)* l'esatta descrizione dei beni e dei crediti sui quali il privilegio viene costituito; *iii)* indicazione delle parti; *iv)* ammontare e condizioni del finanziamento; *v)* somma di denaro per la quale il privilegio viene assunto; *vi)* opponibilità ai terzi che si consegue dalla data di trascrizione in un apposito registro.

⁽⁷¹⁾ In questo senso conclude, sia pure limitatamente al conflitto (più ristretto) che può sorgere tra titolare del pegno sui prosciutti di cui alla legge n. 401/1985 e titolare del privilegio mobiliare di cui all'art. 46 TUB, argomentando, anche, con riferimento alla buona fede ed al principio generale dell'*ignorantia legis non excusat*: E. Gabrielli, *Il pegno*, cit., p. 129.

⁽⁷²⁾ *Dichiarativa* ai fini della costituzione della garanzia, ma *costitutiva* ai fini della prelazione.

8.- Sintesi, con un'auspicabile rinnovata tendenzialità

La conclusione delle riflessioni suggerisce di rievocare la celebre affermazione pugliattiana “dalla proprietà alle proprietà” per riadattarla, come già avvenuto in altri campi del diritto civile, alla garanzia mobiliare indicandola con la formula “dal pegno ai pegni”. Con una sovveniente ed incessante molteplicità che prende il luogo dell'*unicità*, al fine di consentire un più agevole e performante adeguamento dei modelli giuridici alle esigenze di regolazione degli interessi delle parti. Invero, «la ristrutturazione delle qualificazioni formali delle garanzie reali, ferma restando l'unicità della funzione di garanzia perseguita, deve dunque operare mediante il riconoscimento di valore della qualità degli interessi coinvolti nelle singole operazioni economiche»⁷³. Queste «hanno infatti bisogno di tecniche di attuazione che trascendano la apparente staticità degli interessi rappresentati, mediante l'astrazione della tecnica da una rigida identificazione con gli interessi tutelati», all'un tempo favorendo una «razionalità funzionale del sistema delle garanzie reali».

Il nuovo modello del pegno agricolo – di cui all'art. 78, comma 2-*duodecies* e ss. del D.L. 17 marzo 2020, n. 18 – segna, dunque, un netto scostamento dal *tipo* codicistico, pur mantenendone inalterata la funzione giuridica. Invero: *i*) al requisito della consegna (talora ritenuta necessaria agli stessi fini costitutivi, talaltra soltanto per quelli dell'opponibilità del pegno) fa luogo quello della (sufficiente) consensualità del contratto costitutivo della garanzia mobiliare; *ii*) si positivizza l'ipotesi del 'pegno non possessorio', nel quale la disponibilità del bene rimane al debitore che potrà continuare ad utilizzarlo nello svolgimento della sua attività agricola; *iii*) sempre nel profilo costitutivo, non è previsto il requisito della forma scritta, la quale nella fattispecie codicistica è necessaria (art. 2787, comma 3) soltanto ai fini della prelazio-

ne, per quanto una forma scritta sarà pur sempre occorrente anche per il nuovo modello al fine di poter eseguire l'annotazione del pegno nei relativi registri; *iv*) è prevista (esplicitamente) la rotatività dell'oggetto della garanzia mobiliare, superando tutte le perplessità che il tipo codicistico sollevava, con la previsione di una surrogabilità oggettiva (che si è qui definita *hard*) nella permanenza dell'originario titolo costitutivo.

All'autonomia privata viene, dunque, lasciata ogni più ampia possibilità di modellare e configurare la garanzia pignorizia secondo la concreta declinazione degli interessi delle parti, sì come modulati nello statuto negoziale, conseguendo quella maggiore ed auspicabile performatività da tempo invocata per l'intero sistema delle garanzie, nella prospettiva transnazionale ed in funzione di una più agevole accessibilità al mercato del credito.

Si tratterà, dunque, di verificare se le nuove discipline dei pegni non possessori e rotativi (per le imprese e nel settore agricolo), nella più ampia e dinamica dimensione delle garanzie, riusciranno a soddisfare le distinte esigenze dei soggetti erogatori del credito (nell'acquisizione di più celeri e agili procedure di escussione della garanzia) e di quelli beneficiari del credito (nel consentire l'assoggettamento a pegno anche di beni che continuano – talvolta per loro intrinseca natura, talaltra per la stessa necessità di soddisfacimento dell'interesse del creditore – a rimanere nel possesso e nella disponibilità giuridica del debitore). Il tutto nell'orizzonte ampio di una responsabilità patrimoniale declinata secondo i canoni della molteplicità e della funzionalizzazione, sì come ridefinita alla stregua del (sempre più pervasivo) meccanismo sistemico dell'esdebitazione.

L'autonomia privata risulterà rinvigorita e rifunzionalizzata non soltanto nella possibile conformazione concreta dello statuto della garanzia non possessoria, ma, vieppiù, in settori (l'esecuzione forzata su tutti) da sempre maggiormente resistenti alla penetrazione dell'azione ordinante dei

⁽⁷³⁾ E. Gabrielli, “Forma” e “realtà” nel diritto italiano delle garanzie reali, in Id., *Studi sulle garanzie reali*, cit., p. 48, anche per i due successivi virgolettati.

singoli poiché presidiati dal monopolio statale; ma che, evidentemente, continuerà a collocarsi non in uno spazio anòmico e con modalità libere ed arbitrarie, sì come filtrata nella sua idealizzazione dogmatica, bensì sottoposta – nella più condivisibile ed appropriata concettualizzazione *positiva* – a controlli (giudiziali *ex post*) che in concreto tendano a *garantirne* lo svolgimento alla stregua dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, da sempre propri dell'intero ambito delle garanzie, nel perseguimento costante della *giuridicità* dell'azione privata, idonea a ricomprendere, ma all'un tempo superare, la (mera) *legalità* (anche nella modulazione dell'interesse alla garanzia).

ABSTRACT

L'articolo esamina la nuova disciplina in tema di pegno "non possessorio" e "rotativo" sui prodotti agricoli e alimentari, sottolineando la qualificazione strutturale, nella permanenza di quella funzionale, della tradizionale fattispecie del pegno codicistico. Le predicazioni qualificatorie non si sovrappongono, ma possono concorrere, alternativamente o cumulativamente, alla configurazione di un nuovo modello di garanzia mobiliare, nella

più ampia prospettiva dell'unitarietà della sottesa operazione economica, al fine di offrire sia ai finanziatori, sia a coloro che necessitano di nuovi sbocchi al mercato del credito, rinnovati strumenti per far fronte alle impellenti esigenze imposte dall'economia e dalla finanza. Ne emerge una nuova azione incidente sulle modalità di estinzione dell'obbligazione garantita tra (esplicita previsione e regolamentazione del) patto marciano e (possibile prefigurazione effettuale della) esdebitazione.

The paper discusses the new legislative regulation of the "non possessory" and "revolving" pledge for agriculture and food products, underlying the new structural function assigned to pledge when compared to the traditional functional one designed by the civil code. The qualifications do not overlap, but together, either alternatively or cumulatively, contribute to the creation of a new possessory security interest in the wider context of the single economic transaction. The goal is to introduce a legal tool offering to both lender and borrowers new answers to wider financial and economic needs. The result is a new model operating between an express provision and qualification of the "marcian pact", and the possible effects of the discharge of the debtor.

Sulla tutela multilivello dell'animale tra istanze punitive e disciplina agroalimentare

Francesco Aversano

1.- Questioni e problemi alla luce di alcune sentenze esemplari

La proposta di attribuire agli animali taluni diritti fondamentali e di conferire il valore di *esseri senzienti*, come stabilito dall'art. 13 del TFUE, è oggetto di questioni giuridiche peculiari che ruotano intorno a un motivo centrale: la possibilità di ricondurre lo *status* di tali viventi a parametri e situazioni giuridiche soggettive¹. Questa ammissione implicherebbe *ipso facto* il riconoscimento di una tutela diretta dell'animale, quale autonomo bene di riferimento², e l'adozione di provvedimenti adeguati alla sua diversità di specie³. Pertanto, nell'affrontare la *questione animale*, sembrerebbe confermato il compito fondamentale al quale è chiamato l'interprete: «quello di riconoscere il valore della vita animale con una impostazione non più antropocentrica ma biocentrica»⁴. È superfluo dire che da questa posizione del tutto ammissibile, e del resto quasi concordemente

ammessa, non ci si può distaccare fino al limite di un giudizio di omologazione; converrebbe piuttosto identificare calibrati livelli di protezione connessi alla natura, alle condizioni esistenziali e alla "sensibilità" degli animali, senza preclusive distinzioni di sorta. Il punto è di adattare le garanzie proposte dalla vigente legislazione a bisogni, necessità e stati emozionali che li costituiscono ontologicamente.

L'esigenza di una salvaguardia effettiva, che in questa sede proveremo a identificare in raffronto con le principali previsioni penali e con alcuni provvedimenti fondamentali della legislazione alimentare, va connotata dalla presenza di strumenti di garanzia che andrebbero considerati su diversi fronti⁵. Questo profilo comprende le relazioni talvolta discordi tra animale e uomo, indipendentemente dagli stati di compagnia o di affezione; esso potrà riguardare benefici o utilità per la persona, che derivano dall'impiego degli animali in determinati settori produttivi (*in primis*, in quello agricolo)⁶ o il loro consumo, quali sostanze destinate all'alimentazione umana. E questo, nella consapevolezza avvertita in sede dottrinale, che «l'uomo, per adattare ai suoi bisogni gli animali domestici, non solo ha tolto loro gran parte della libertà ma li sottopone, o li ha a lungo sottoposti, a trattamenti che contrastano con il benessere animale»⁷.

I possibili modelli protettivi dovrebbero interessa-

(¹) Cfr. F. Albisinni, *Esseri senzienti, animali ed umani: nuovi paradigmi e nuovi protagonisti*, in <https://www.aida-ifla.it/wp-content/uploads/2021/04/Albisinni-esseri-senzienti.pdf>: «L'espresso riconoscimento degli animali come esseri senzienti introduce nel linguaggio legislativo un nuovo paradigma, che riconosce all'animale un ruolo proprio, non più determinato in ragione del sentimento umano».

(²) Sulla protezione offerta nella fattispecie di cui all'art. 544 *bis* c.p. si rinvia a F. Fasani, *L'animale come bene giuridico*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2017, pp. 710 ss.

(³) Cfr. «Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente» di cui al ddl. n. 2160 (testo unif. del 9 giugno 2021); tra le previsioni, v'è anche che la legge disciplini modi e forme di tutela degli animali.

(⁴) «Vale a dire con una sensibilità che induca il giurista a esprimere, per la parte che lo riguarda, la consapevolezza oggi sempre più diffusa che l'uomo è solo una parte essenziale, ma non l'unica, dell'ambiente in cui vive. Una sensibilità che spinga il giurista ad accentuare non più il potere dell'uomo sul resto dell'ambiente, ivi compresi gli animali non umani, ma semmai la responsabilità che esso ha nei confronti di esso». Così P.P. Onida, *Macellazione rituale e status giuridico dell'animale non umano*, in <http://www.dirittoestoria.it/6/Contributi/Onida-Macellazione-rituale-status-giuridico-animale.htm>.

(⁵) Non andrebbe dimenticato che la l. n. 120/2010 aveva apportato modifiche al *codice della strada*, disponendo tra l'altro l'obbligo di soccorso degli animali coinvolti in sinistri stradali.

(⁶) Gli animali c.d. "da reddito" sono quelli definiti dall'art. 1, co. 2), lett a), del d.lgs. n. 146/2001, come: «qualsiasi animale, inclusi pesci, rettili e anfibi, allevato o custodito per la produzione di derrate alimentari, lana, pelli, pellicce o per altri scopi agricoli». Cfr. al riguardo L. Paoloni, *Benessere animale e filiera sostenibile*, in <https://www.aida-ifla.it/wp-content/uploads/2021/04/Paoloni.pdf>.

(⁷) Così L. Costato, *Benessere animale*, in <https://www.aida-ifla.it/wp-content/uploads/2021/04/Luigi-Costato.pdf>.

re, allora, le condizioni etologiche in sé e, per la loro diversa rilevanza, le relazioni uomo-animale, plurime e talora complesse, perché chiamano in causa la salute e la “dignità” degli animali, il loro equilibrio emozionale e l’integrità psico-fisica⁸. Di tali esigenze, invero, tiene conto il Reg. (UE) 2017/625, che rappresenta un modello normativo evoluto e duttile relativamente ai controlli ufficiali nella filiera agroalimentare; il provvedimento, come si vedrà, è mirato a un alto livello di protezione del benessere e della salute animale, anche mediante l’adozione di particolari misure nel settore veterinario, a prescindere dalla destinazione alimentare, e al contempo è destinato ad arginare la possibile diffusione delle malattie degli animali, in alcuni casi trasmissibili all’uomo. Sulla scorta di tale disegno, sarà possibile vigilare in termini più rigorosi sul rispetto delle condizioni esistenziali degli animali, in forza di specifici metodi e tecniche di controllo (artt. 9 e 14); ad esempio, riguardo alla verifica della loro permanenza in ambienti adatti alle condizioni etologiche, sotto i profili dimensionali, igienico-sanitari e tecnico-strutturali, anche durante le fasi d’importazione nell’Unione e di circolazione sul territorio. La necessità di esaminare tali vincoli emergerà tutte le volte che si dovesse configurare uno stato precario di detenzione dell’animale da parte dell’uomo: sul quale ricadono doveri di rispetto e specifici obblighi di custodia, che s’impongono non solo in base alla normativa vigente, ma anche in virtù di superiori valori etici che nel senso comune dovrebbero accompagnare l’accudimento e l’assistenza di tali specie viventi⁹.

Di tanto, sembra aver tenuto conto la copiosa giurisprudenza che s’è sviluppata nel campo penale,

evolutesi poi sulla scia di significative fattispecie delittuose e contravvenzionali previste nel codice di rito. Questi reati interessano aspetti di non secondario rilievo e possono riguardare anche la lesione del prestigio di enti pubblici nel cui territorio si dovessero verificare condotte illecite a danno degli animali, il che potrebbe comportare l’esercizio dell’azione civile nel processo penale per finalità risarcitorie. Si veda il caso della detenzione di un cane, costretto a vivere in un ambiente malsano, senza cibo e senz’acqua, oggetto di una vicenda giudiziaria in cui il Tribunale di Milano ha ammesso la richiesta di risarcimento dei danni patrimoniali e non (danno all’immagine pubblica) subiti dal comune, quale «titolare di pubbliche funzioni in materia di convivenza tra uomo e animale e di tutela della salute e della dignità degli animali d’affezione». L’ente, secondo il giudice, ha visto frustrati i propri scopi statutari «con conseguente detrimento del prestigio dell’istituzione e dell’immagine pubblica», oltre ad essersi assunto numerose voci di spesa per la cura e la custodia dell’animale¹⁰.

Nel quadro proposto dal codice penale possono ritenersi chiusi profili protettivi attinenti per certi aspetti alla “identità” dell’animale: così come invocato sia nella regolamentazione europea che nelle convenzioni internazionali¹¹. Per gli illeciti prefigurati a livello interno, infatti, sono previsti strumenti sanzionatori nei casi in cui vengano inflitte sofferenze agli animali in maniera dolosa o anche solo colposa. Al riguardo, si pensi a quanto possa avvenire nel corso delle attività non conformi di sperimentazione di farmaci e all’impiego di animali-cavia; d’altro canto, si guardi agli eventuali maltrattamenti durante spettacoli e competi-

⁽⁸⁾ Con ampio rimando a M. Tallacchini, *Il sentire animale tra scienze, valori e policies europee*, in <http://www.aida-ifla.it/wp-content/uploads/2021/03/MCT-Sentire-animale-16-aprile.pdf>.

⁽⁹⁾ Cfr. P. Giordanetti, *Etica dentologica e animalità*, in http://www.filosofia.unimi.it/itinerari/mat/saggi/giordanetti_etica.pdf.

⁽¹⁰⁾ Così Trib. Milano, Sez. VII, sent. 5 aprile 2019, n. 4252, con nota di B. Fragasso, *Detenzione di animali in condizioni incompatibili con la loro natura (art. 727, co. 2 c.p.): il Tribunale di Milano ordina la confisca di un cane ai sensi dell’art. 240, co. 1 c.p. e ammette la costituzione di parte civile del comune*, in <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org>.

⁽¹¹⁾ Sul valore essenziale della protezione animale si rimanda a G. Settanni - M. Ruggi, *Diritto animale, diritto degli animali e diritti degli animali. L’auspicio di un intervento riorganizzativo del legislatore tra esigenze sociali e necessità giuridiche di sistema*, in *BioLaw Journal - Riv. di BioDiritto*, n. 1-2019, p. 20.

zioni sportive, nonché alle condotte umane dirette a inferire con crudeltà e senza giustificazioni sulla “sensibilità” dell’animale.

In entrambe le circostanze, dunque anche quelle non caratterizzate da volontarietà, sembra affiorare, entro certi limiti, una prospettiva garantista per l’animale, di vicinanza a quella riservata alla persona umana e delineata nel sistema dei reati. Questa concordanza sembra elevarsi a principio fondamentale, valido a perorare una tutela multi-livello dell’animale; è quanto si coglie d’altronde nel cons. n. 7 del Reg. (UE) 2017/625, laddove viene offerta una visione concreta di quanto prospettato nell’art. 13 TFUE. In tale prospettiva, il riconoscimento degli animali a titolo di esseri senzienti potrebbe costituire il presupposto indispensabile affinché la lettura della legislazione sul benessere degli animali sia orientata alla promozione di un trattamento di volta in volta applicato a tali specie in termini non disumani¹². Per questa via, infatti, dovrebbe determinarsi un più valido schermo protettivo rispetto a tutte le ipotesi di lesioni, dolori e sofferenze inutili che dovessero rappresentarsi¹³.

La conformazione effettuale a questo principio di concordanza andrebbe esplicitata nell’obbligo di evitare agli animali gratuiti patimenti, ad esempio, durante attività sportive o venatorie¹⁴ o in quelle di macellazione; o generalmente nelle fasi che pre-

cedono il consumo alimentare e l’affidamento dell’animale alla detenzione da parte di operatori del settore. A tale proposito, nella sentenza della Cass. pen., Sez. III, 16 giugno 2017, n. 30177, s’è offerta una rigorosa valutazione della consuetudine sociale di cucinare i crostacei ancora vivi, *abitudine* gastronomica nella quale le modalità di detenzione non dovranno comunque costituire «maltrattamenti»¹⁵. Questo perché, mentre la particolare modalità di cottura può essere considerata lecita in forza del riconoscimento dell’uso comune, «le sofferenze causate dalla detenzione degli animali in attesa di essere cucinati non possono essere parimenti giustificate», in quanto soltanto nel primo caso «l’interesse (umano) alla non sofferenza dell’animale soccombe nel bilanciamento con altri interessi umani della più varia natura e legittimati dalla presenza di leggi». Al contrario, non potrà essere considerata come una consuetudine socialmente apprezzata quella di detenere i crostacei a temperature rigide, tali da provocare sicure sofferenze, posto che «gli operatori economici generalmente usano sistemi più costosi nella detenzione dei crostacei e quindi a sistemi di tenuta più rispettosi degli animali»¹⁶.

La vicenda di cui s’è appena accennato rientra nella contravvenzione prevista dall’art. 727 c.p., declinata dal legislatore nazionale su un duplice versante: quello risalente allo «abbandono di ani-

(¹²) Cfr. P. Mazza, *La protezione ed il benessere degli animali nel Trattato di Lisbona*, in *Dir. e giur. agr., alim. e dell’amb.*, nn. 7-8-2008, pp. 464 ss.

(¹³) Sull’insieme di regole rivolto al benessere animale si rimanda a E. Sirsi, *Il benessere degli animali nel Trattato di Lisbona*, in Aa.Vv., *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario alimentare e ambientale*, L. Costato - P. Borghi - L. Russo - S. Manservigi (a cura di), Napoli, 2011, p. 192.

(¹⁴) L’uccisione di un animale deve avvenire senza infliggere ulteriori sofferenze non necessarie laddove «senza necessità» vi rientra lo stato di necessità previsto dall’art. 54 c.p. nonché ogni altra situazione che induca all’uccisione o al maltrattamento dell’animale per evitare un pericolo imminente o per impedire l’aggravamento di un danno alla persona o ai beni ritenuto altrimenti inevitabile (Cass. pen. Sez. III, 24 ottobre 2007, n. 44822, Rv. 238 456 01). E questo, in evidente diversità rispetto a quanto previsto dall’art. 638 c.p., «uccisione o danneggiamento di animali altrui». Al riguardo e sulla «equiparazione degli animali alle cose», v. D. Russo – M. Primavera, *Maltrattamento di animali e responsabilità del medico veterinario*, in www.rivistadga.it, n. 6-2019, p. 2.

(¹⁵) In www.dirittoegiustizia.it.

(¹⁶) In tema, F. Bacco, *Aragoste esposte sul ghiaccio prima della vendita al mercato: maltrattamento di animali?*, nota a Trib. Torino, 15 luglio 2015, in https://archiviopdc.dirittopenaleuomo.org/upload/1446707964BACCO_2015a.pdf (05 novembre 2015). In un caso sottoposto al giudice di merito «sorprende», invece, la declaratoria di non punibilità per tenuità del fatto, ex art. 131-bis c.p. «Pur riconoscendo la non sussistenza di maltrattamenti, si definisce il fatto come ‘tenuè’, ossia offensivo e penalmente rilevante, con tutto il carico di conseguenze sul piano degli effetti giuridici».

mali» e quello inerente alle modalità di detenzione «incompatibili con la loro natura». Tali situazioni, quantunque non contenute nel Titolo IX-bis del Libro II del codice penale («Delitti contro il sentimento per gli animali»), potrebbero essere collocate nella medesima direzione di tutela, «intra-ne» alle fattispecie delittuose di cui agli artt. 544-bis e ss. Secondo il prevalente indirizzo della Suprema Corte, infatti, «comune è l'oggettività giuridica tra le ipotesi di reato delittuose e contravvenzionali, in quanto tesa a salvaguardare la diffusa sensibilità dell'uomo verso la sofferenza degli animali».

Pertanto, dovrà ritenersi che, al pari della tutela apprestata nei confronti degli animali di affezione, sia da integrare la contravvenzione in esame anche nell'ipotesi di detenzione dei crostacei secondo modalità per loro produttive di gravi sofferenze e adottate per ragioni di contenimento di spesa. Ne deriva che «nel bilanciamento tra interesse economico e interesse (umano) alla non-sofferenza dell'animale, è quest'ultimo che, in tal caso, deve ritenersi prevalente e quindi penalmente tutelato, in assenza di norme o di usi riconosciuti in senso diverso». Al riguardo, andrebbe aggiunto che, quanto all'elemento soggettivo, il reato di cui all'art. 727, comma 1), c.p., essendo modellato come illecito contravvenzionale, potrà essere indiziato sia di dolo che di colpa. Nessun ostacolo, perciò, sembrerebbe frapporsi alla configurabilità del dolo nella forma eventuale, che si realizza quando l'agente quantunque abbia prefigurato l'abbandono dell'animale, si sia comunque determinato ad agire, anche a costo del verificarsi dell'evento lesivo¹⁷.

2.- Comportamenti «insopportabili» per le caratteristiche etologiche

L'art. 727, comma 2), c.p., punisce «chiunque detiene animali in condizioni incompatibili con la loro natura, e produttive di gravi sofferenze», quale ipotesi contravvenzionale applicabile - anche al di fuori del contesto alimentare - laddove si attenti in qualsiasi modo al benessere e alle caratteristiche etologiche¹⁸, attraverso «comportamenti incompatibili con le esigenze naturali dell'animale che vanno inscindibilmente salvaguardate»¹⁹.

In tale scenario, andrebbe considerata la posizione giurisprudenziale circa l'utilizzo di collari elettronici che producono scosse o altri impulsi elettrici, trasmessi al cane tramite comando a distanza, concretizzandosi nel caso di specie una forma di addestramento fondata esclusivamente su uno stimolo doloroso, incidente sensibilmente sull'integrità psicofisica dell'animale. Ed invero, nella sentenza della Cass. pen., Sez. III, del 19 marzo 2021, n. 10758, s'è affermato come tale condotta non possa ritenersi integrata nella mera apposizione sull'animale del collare elettronico, ma vada riconosciuta nel suo effettivo utilizzo e nella misura in cui ciò provochi le «gravi sofferenze» cui la contravvenzione fa specifico riferimento²⁰. L'evento del reato, infatti, andrebbe individuato nell'insorgenza di patimenti psico-fisici nell'animale, in assenza dei quali si fuoriuscirebbe dal «perimetro della tipicità». Pertanto, la sussistenza dell'art. 727, comma 2), c.p. andrebbe verificata in termini rigorosi fin dalle fasi di accertamento del fatto, che assumerà rilevanza penale quando

(17) Così Cass. pen. Sez. III, 20 febbraio 2020, n. 6609, in <http://www.italgiure.giustizia.it/>.

(18) Il parametro delle «caratteristiche etologiche» viene fatto consistere «nello «stile di vita» e nelle caratteristiche comportamentali dell'animale individuati dalle scienze naturali». In tal senso e sulla complessità delle fattispecie coinvolte, cfr. V. Napoleoni, Art. 544-bis, in *Codice penale. Rassegna sistematica di giurisprudenza e di dottrina*, G. Lattanzi - E. Lupo (diretto da), Milano 2016, pp. 741 ss., come richiamato altresì da A. Massari, *I reati «contro gli animali» tra aspirazioni zoocentriche e ineliminabili residui antropocentrici*, in *Riv. cultura e diritti*, nn. 1-2, 2018, p. 79.

(19) Tanto si rinviene in Cass. pen., Sez. III, 24 settembre 2014, n. 39159, in https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/upload/1412095801Cass_39159_14.pdf.

(20) La pronuncia può rinvenirsi in www.osservatorioagromafie.it.

siano state cagionate all'animale «gravi sofferenze» (tramite il collare utilizzato). In caso contrario, il reato si trasformerebbe - secondo la Corte - da fattispecie di evento a fattispecie di mera condotta, in conflitto «con il chiaro dettato normativo, che richiede, per l'integrazione del fatto, l'insorgere di gravi sofferenze nell'animale»²¹.

Nella sentenza del 7 aprile 2020, n. 11561, la Corte di Cassazione pen., Sez. III, s'è occupata di un caso analogo, di sofferenze patite da un cane a seguito dell'uso del collare con modalità vietate, ma questa volta attentamente riscontrate in fase d'indagine²². La condotta contestata al ricorrente, pertanto, poteva rientrare pienamente nel paradigma normativo dell'art. 727 c.p., emergente in ispecie non tanto dall'utilizzo *ex se* dello strumento in parola, ma quanto dalle accertate conseguenze sull'animale, ovvero dalle sofferenze patite a seguito dell'uso del collare usato per l'addestramento. Sulla scorta di quanto rappresentato, per poter configurare la contravvenzione in esame non parrà rilevante lo scopo dell'utilizzo del collare elettrico (educativo e di addestramento) e dovrà porsi l'accento piuttosto sui gravi patimenti inferti all'animale, ovvero sia il *quantum* che la norma incriminatrice è diretta essenzialmente a punire²³.

Pur tuttavia, anche in questo caso andrebbe sottolineato un profilo *intertestuale* di non secondario rilievo (implicante una procedura di necessario coordinamento), perché la sentenza richiama espressamente un principio riconosciuto a livello sovranazionale, qual è quello proposto dall'art. 7 della *Convenzione Europea per la protezione degli animali da compagnia*²⁴. In forza di tale modello, difatti, «nessun animale da compagnia deve essere addestrato con metodi che possono danneggiare la sua salute ed il suo benessere, in particolare costringendo l'animale ad oltrepassare le sue capacità o forza naturale, o utilizzando mezzi artificiali che causano ferite o dolori, sofferenze ed angosce inutili». A tale principio, pertanto, andrà raccostato anche l'illecito di cui all'art. 727 c.p., quale reato permanente che in tal modo risulterà integrato dalla detenzione degli animali con modalità tali da arrecare gravi sofferenze, incompatibili con la loro natura, avuto riguardo, per le specie più note (quali, ad esempio, gli animali domestici), al patrimonio di comune esperienza e conoscenza e, per le altre, alle acquisizioni delle scienze naturali²⁵.

Da ultimo, nella sentenza della Cass. pen., Sez. III, del 20 maggio 2021, n. 19987, viene rappresentata una vicenda parzialmente differente da

(²¹) Si veda *amplius* E. Lo Monte, *Un'osservazione sull'art. 727 c.p. a margine di una condivisibile decisione della Corte regolatrice, in Dir. e giur. agr. alim e dell'amb.*, n. 3-2021, p. 5. Secondo l'Autore, la sentenza in commento richiamando le «gravi sofferenze» e i patimenti psico-fisici dell'animale «finisce per far rientrare nella portata della fattispecie non solo il richiamato sentimento di pietà verso gli animali ma l'animale stesso».

(²²) Nel caso in esame, il Tribunale aveva dato atto che sul collare «vi erano applicati due elettrodi posti a diretto contatto con la pelle dell'animale privi di tappi di copertura da cui la prova della sicura sofferenza in capo a questo. L'infusione di scariche elettriche è produttiva di sofferenze e di conseguenze anche sul sistema nervoso dell'animale, in quanto volto ad addestrarlo attraverso lo spavento e la sofferenza»; in www.dirittifondamentali.it.

(²³) In definitiva, la giurisprudenza di legittimità ha più volte chiarito come l'utilizzo del collare determini la sussistenza del reato di cui all'art. 727 c.p., laddove si concretizzi una forma di addestramento fondata esclusivamente su uno stimolo doloroso, tale da incidere sensibilmente sull'integrità psicofisica dell'animale. Così nelle richiamate sentenze della Cass. pen., Sez. III, 03 ottobre 2017, n. 3290; 11 febbraio 2016, n. 21932, *Rv.* 267345; 20 giugno 2013, n. 38034, *Rv.* 257685; 24 gennaio 2007, n. 15061, *Rv.* 236335.

(²⁴) Cfr. L. n. 201/2010 su *Ratifica ed esecuzione della Convenzione europea per la protezione degli animali da compagnia, fatta a Strasburgo il 13 novembre 1987, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno*, che prevede rispettivamente agli artt. 4 e 5 all'art. 5 le ipotesi di «Traffico illecito di animali da compagnia» e di «introduzione illecita di animali da compagnia». D'altro canto, sulla sottoscrizione delle prime Convenzioni internazionali su tutela e benessere degli animali anche non domestici, si rinvia a M. Lottini, *Benessere degli animali e diritto dell'Unione Europea*, in *Riv. cultura e diritti*, cit., pp. 11 ss.

(²⁵) Si veda al riguardo Cass. pen., Sez. III, 9 settembre 2015, n. 36377, in www.anmvioggi.it.

quelle finora esposte²⁶, vertendosi nel caso sul gestore di un'azienda agricola, allevatore anche di cinghiali, che utilizzava una parte del suo terreno, debitamente recintato, per l'addestramento di cani alla caccia (simulata) al cinghiale. Sulla base delle evidenze istruttorie, tali ripetuti esercizi illeciti «erano causa di terrore e sofferenze per i cinghiali, come evincibile dal comportamento di fuga irrazionale degli animali, sintomatico dell'evidente stato di sofferenza continuata». In detta pronuncia, viene posto l'accento sul rilievo che, in sede penale, potranno assumere non solo i comportamenti che «offendono il comune sentimento di pietà e mitezza verso gli animali per la loro manifesta crudeltà, ma anche quelle condotte che incidono sulla sensibilità psicofisica dell'animale, procurandogli dolore e afflizione». Inoltre, il *dictum* della Suprema Corte ha riguardato anche il vaglio della l. n. 473/1993 (di modifica dell'art. 727 c.p.): un atto normativo che ha radicalmente mutato il presupposto giuridico sotteso alla tutela penale degli animali, i quali sono considerati «non più fruitori di una tutela indiretta o riflessa, nella misura in cui il loro maltrattamento avesse offeso il comune sentimento di pietà, ma godono di una tutela diretta orientata a ritenerli come esseri viventi». In tale contesto, s'è ritenuto di integrare la contravvenzione anche nelle ipotesi di «mere» sofferenze, in situazioni quali la privazione di cibo, acqua e luce, o le precarie condizioni di salute, di igiene e di nutrizione, nonché di detenzione con modalità tali da arrecare gravi sofferenze. Con riguardo all'elemento psicologico, invece, viene precisato che non risulta «necessaria la

volontà del soggetto agente di infierire sull'animale né che quest'ultimo riporti una lesione all'integrità fisica, potendo la sofferenza consistere in soli patimenti»²⁷.

3.- *L'art. 727 bis c.p.; rilievi sul diritto vivente*

«Salvo che il fatto costituisca più grave reato, chiunque, fuori dai casi consentiti, uccide, cattura o detiene esemplari appartenenti ad una specie animale selvatica protetta è punito con l'arresto da uno a sei mesi o con l'ammenda fino a 4.000 euro, salvo i casi in cui l'azione riguardi una quantità trascurabile di tali esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie. Chiunque, fuori dai casi consentiti, distrugge, preleva o detiene esemplari appartenenti ad una specie vegetale selvatica protetta è punito con l'ammenda fino a 4.000 euro, salvo i casi in cui l'azione riguardi una quantità trascurabile di tali esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie». È questa la narrativa di cui si compone l'art. 727 bis c.p., introdotto dal legislatore nazionale in forza dell'art. 1 del d.lgs. n. 121/2011, al fine di ampliare il quadro protettivo degli animali e adempiere agli obblighi imposti a livello europeo in materia di tutela penale dell'ambiente.

La disposizione in esame persegue l'obiettivo di tutelare le specie animali o vegetali selvatiche protette²⁸, come peraltro è pure descritto nella pronuncia della Cass. pen., Sez. III, 24 settembre 2020, n. 26579, avente ad oggetto la detenzione

⁽²⁶⁾ In www.osservatorioagromafie.it.

⁽²⁷⁾ Nel caso sottoposto alla S.C., il ricorrente ha richiamato, in relazione alla scriminante di cui all'art. 51 c.p., la l. n. 157/1992, art. 10, co. 8, lett. e), nella parte in cui dispone che «i piani faunistico-venatori di cui al comma 7 comprendono le zone e i periodi per l'addestramento, l'allenamento e le gare di cani anche su fauna selvatica naturale o con l'abbattimento di fauna di allevamento appartenente a specie cacciabili, la cui gestione può essere affidata ad associazioni venatorie e cinofile ovvero ad imprenditori agricoli singoli o associati». A questo proposito, la Corte sottolinea come tale norma, nel prevedere che l'addestramento di cani per la caccia avvenga in zone predeterminate ed in periodi prestabiliti (da individuarsi nei piani faunistico-venatori), muove dal presupposto che tale attività, di per sé produttiva di sofferenze per gli animali, sia pur sempre attuata «secondo modalità, tempi e periodi predeterminati e solo entro tali limiti possa ritenersi consentita». L'esimente codicistica, pertanto, non ricorrerebbe nel caso in cui l'addestramento di cani per la caccia, pur ammesso secondo la citata l. n. 157/1992, si espliciti, come avvenuto nella specie, al di fuori della regolamentazione prevista dalla predetta legge.

⁽²⁸⁾ Quelle indicate nell'all. IV della dir. 92/43/CE e nell'all. I della dir. 2009/147/CE (art. 1, co. 2, d.lgs. 121/2011).

di animali appartenenti a una specie tutelata²⁹. Nell'arresto giurisprudenziale viene tuttavia sollevato un problema strutturale che attiene alla formulazione del reato, laddove essa presenta «locuzioni alquanto generiche» e diverse «clausole in essa contenute», finendo per avere un campo di applicazione piuttosto limitato. Ed invero, a parere della S.C. la clausola di riserva «salvo che il fatto costituisca più grave reato» fa sì che, nel caso di interferenze con fattispecie che prevedono sanzioni più severe, prevalgano ovviamente queste ultime. E a tal proposito, il richiamo più immediato è al delitto di cui all'art. 544 *bis* c.p., che punisce l'uccisione di animali con la reclusione da quattro mesi a due anni e si riferisce genericamente alla categoria degli animali, cosicché, «anche laddove fosse ucciso un animale appartenente a specie protetta, troverebbe applicazione questa norma e non l'articolo 727 *bis* cod. pen. (fermi i requisiti della crudeltà e dell'assenza di necessità richiesti dall'articolo 544 *bis* cod. pen.)».

Per altro verso, dall'art. 727 *bis* c.p. si aprono «spazi di sovrapposizione anche con alcune fattispecie venatorie contemplate dalla legge n. 157/1992 (c.d. "legge sulla caccia")»³⁰. Per di più, secondo la Corte, il disposto potrebbe interferire con quanto attiene alla l. n. 150/1992 sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione³¹.

Ne scaturisce che, in base alla predetta clausola di riserva, laddove «una stessa specie rientri sia nell'ambito di tutela offertogli dalla norma in esame che in quello apprestatogli dalle leggi appena menzionate, saranno queste ultime a trovare applicazione in quanto più severamente san-

zionate». In tale prospettiva, l'ambito di applicazione della contravvenzione sembrerebbe ridotto anche in virtù dell'inciso «fuori dai casi consentiti», configurante nella rilettura della Cassazione «una clausola di illiceità espressa volta ad escludere l'applicabilità della norma in tutti quei casi in cui, in virtù di certe norme o provvedimenti, l'uccisione, la cattura o la detenzione di animali selvatici protetti sia legittimata o addirittura imposta». Il che potrebbe verificarsi per talune ragioni di salute e incolumità pubblica o motivi di carattere scientifico.

La sussistenza di evidenti limiti all'applicazione dell'art. 727 *bis* c.p. emerge d'altro canto in conseguenza della c.d. *clausola di esiguità*, per la quale verrebbe esclusa la rilevanza penale della condotta nei casi in cui «l'azione riguardi una quantità trascurabile di tali esemplari e abbia un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie». Secondo la Corte, tali ipotesi si caratterizzano «per una scarsa offensività rispetto alla quantità di esemplari sacrificati e al relativo impatto sullo stato di conservazione della specie, tanto da non giustificare la comminazione della sanzione penale». Vale la pena tuttavia di evidenziare che, ai fini dell'esclusione dell'offensività del fatto, i due requisiti negativi dovranno sussistere contestualmente, «così come esplicitato dalla congiunzione "e", dalla quale sono collegati». La contravvenzione in esame, allora, potrebbe trovare applicazione anche nel caso dell'uccisione, cattura o detenzione di un unico e solo animale, laddove tale specie si componga di un limitatissimo numero di esemplari. Pur tuttavia, se la specie protetta dovesse contare milioni di elementi, «la fattispecie incriminatrice potrà dirsi integrata solo

⁽²⁹⁾ La sentenza è riportata in www.tuttoambiente.it.

⁽³⁰⁾ Si veda l'art. 30, co. 1 lett. b), c) ed l) di tale legge, volte ad incriminare l'abbattimento, la detenzione, la cattura di mammiferi o uccelli protetti, o di particolari animali, così come il loro commercio o la loro detenzione a fine di commercio. Con l'art. 30, comma 1, lett. h), della l. n. 157/1992 il legislatore si propone, invece, di punire i sistemi di cattura con potenzialità offensiva indeterminata, tali anche da comportare il pericolo di un depauperamento della fauna indipendentemente dall'abbattimento o meno degli animali, con anticipazione della soglia di punibilità, costituendo la relativa fattispecie un reato di pericolo. Cfr. Cass. pen., Sez. III, 12 gennaio 2016, n. 7861, *Rv.* 266278.

⁽³¹⁾ Si veda al riguardo l'analisi svolta da G. Casaroli, *sub* L. 7 febbraio 1992, n. 150, in F. Giunta (a cura di), *Codice commentato dei reati e degli illeciti ambientali*, Padova 2007, pp. 1487 ss.

in presenza dell'uccisione, cattura o detenzione, di una cospicua quantità di animali».

In definitiva, sembra che la linea di demarcazione per determinare l'offensività del fatto sia davvero sottile, poggiandosi sostanzialmente su due dati: «la quantità degli animali che compongono la specie protetta e la quantità di animali uccisi, catturati o detenuti». La rilevanza penale della condotta dell'agente, pertanto, potrà essere valutata sulla base della quantità di esemplari di cui la specie si popola; e nel caso in cui l'azione dovesse riguardare un numero tale da determinare un impatto trascurabile sullo stato di conservazione della specie «potrà essere esclusa l'applicazione della norma». Diversamente, a parere della Corte, nell'ipotesi in cui l'azione sia rivolta ad una quantità di elementi tale da determinare un impatto non trascurabile sullo stato di conservazione della specie, l'agente risponderà del reato di cui all'art. 727 *bis* c.p. Si tratterà, pertanto, di valutazioni mirate e da realizzarsi caso per caso, che il giudice dovrà fare «avuto riguardo delle caratteristiche della condotta e della specie protetta che viene in rilievo».

4.- Reati contro il sentimento "per" gli animali. Sul valore di una preposizione

Come opportunamente osservato, la legge n. 189 del 2004 ha introdotto per la prima volta nel codice penale un intero titolo «a tutela degli *animali in quanto tali*», con un approccio che ha superato quello legato alla categoria del *sentimento di pietà* verso gli animali. L'obiettivo del legislatore,

infatti, è indicato nella necessità di «mantenere il massimo livello di benessere compatibile con la realizzazione delle utilità umane che all'uso dell'animale sono connesse», ritenute a loro volta meritevoli di tutela³².

Sotto altro profilo, s'è ritenuto che le diverse fattispecie penali tutelino, a seconda dei casi, «la vita, l'integrità fisica, la salute, il benessere dell'animale, a prescindere dal sentimento nutrito nei suoi confronti dagli uomini o da relazioni biunivoche uomo/animale»³³. In tal caso, il bene giuridico protetto dalle norme penali risiederebbe in alcuni interessi che coinvolgono l'animale in sé, quale soggetto - aggiungiamo - considerabile dal diritto in termini di prossimità alla persona umana. In questa prospettiva allargata, «lo speciale legame uomo/animale costituisce insomma il motivo della tutela penale rafforzata, ma non il bene giuridico, che rimane quello della vita dell'animale»³⁴.

A fronte delle suddette posizioni, appare comunque difficile considerare l'esatta qualificazione dei beni giuridici coinvolti dalle fattispecie penali, che andrebbero forse stimati a seconda delle singole norme implicate; e questo, anche alla luce di un innegabile dato oggettivo: le relazioni possibili, e anche nuove, tra uomini e varie tipologie di animali, siano essi di consueta affezione (ad es., cani, gatti, furetti, ecc.) o anche selvatici e provenienti da Paesi extra UE (ad es. animali esotici, iguane, ecc.).

Pertanto, si renderebbe allo stato impossibile prefigurare una tutela comune e orizzontale per tali specie viventi, in costanza di una varietà che ne arricchisce la presenza sui territori di detenzione. Di tali aspetti, tra l'altro, tiene conto *il regolamento*

⁽³²⁾ In tal senso F. Fasani, *La selezione e la graduazione dell'ingiusto nella tutela penale degli animali. Tecniche normative e bilanciamento degli interessi politico-criminali*, in *Jus-online*, 5-2019, p. 96.

⁽³³⁾ Così C. Ruga Riva, *Il "sentimento per gli animali": critica di un bene giuridico (troppo) umano e (comunque) inutile*, in *La legislazione penale*, del 13 maggio 2021, pp. 2-3. L'Autore ricostruisce analiticamente le questioni inerenti alla protezione degli animali, evidenziando che nelle fattispecie nelle quali non si specifica la nozione di animale (ad es. tutte quelle contenute nel titolo IX-*bis* c.p.), essa è da leggersi in senso ampio e «comprensivo di tutte le specie». In tale contributo, viene richiamata altresì un'altra tesi, ritenuta «pur suggestiva», ma che «non persuade», ossia quella per cui il bene giuridico tutelato verrebbe individuato nel rapporto uomo-animale, e che si rinvia - in termini peraltro interessanti e puntuali, ndr. - in C. Mazzucato, *Bene giuridico e "questione sentimento" nella tutela penale della relazione uomo-animale. Ridisegnare i confini, ripensare le sanzioni*, in S. Castignone - L. Lombardi Vallauri (a cura di), *La questione animale*, in *Trattato di biodiritto*, S. Rodotà - P. Zatti (diretto da), Milano, 2012, pp. 697 ss.

⁽³⁴⁾ Ancora C. Ruga Riva, *Op. cit.*, p. 13.

per il benessere e la tutela degli animali del comune di Milano, approvato con delibera del 3 febbraio 2020, laddove nell'art. 4 viene considerato non solo l'animale come categoria generale (ossia come «ogni soggetto appartenente a una delle specie di vertebrati e invertebrati, sotto tutela dell'uomo a qualsiasi titolo oppure in stato di libertà o semilibertà, presenti sul territorio del Comune»), ma - nel solco tracciato dall'art. 4 del Reg. (UE) n. 429/2016 - anche la sua distinzione in categorie³⁵.

Le spinose questioni inerenti al rapporto uomo-animale, come qui s'è visto, possono riguardare aspetti eventualmente punitivi; tale legame andrebbe forse osservato in considerazione di un superiore aspetto valoriale, tenendo conto tuttavia della molteplicità di animali attualmente circolanti nel territorio nazionale e dell'Unione; è questo l'effetto di un mercato globalizzato che riguarda anche il commercio internazionale di tali specie, che dovrebbe essere improntato alla sanità, al benessere e, al contempo, alla lealtà delle transazioni³⁶. Basti pensare che nel Reg. (UE) 2017/625 è previsto come nell'organizzazione dei controlli ufficiali le autorità competenti di uno Stato membro possano richiedere agli operatori - per finalità di prevenzione - di segnalare l'arrivo di animali provenienti da un altro Stato membro o anche da un Paese non UE.

Per quel che attiene alle fattispecie penali, l'attenzione andrebbe diretta sulla presenza nel titolo IX *bis* del libro II del codice, di un dato lessicale che non appare trascurabile. Lo si può rinvenire nell'uso della preposizione "per" nel detto titolo, a proposito dei «delitti contro il sentimento per gli animali». In questa locuzione, viene prospettato un indirizzo profondamente nuovo rispetto alla preesistente formulazione, proteso com'è ad adeguare l'impianto punitivo alla mutata sensibilità sociale nei confronti del mondo animale, inteso pertanto nella sua generalità e nelle varie forme di coinvolgimento di tale essere senziente e sensibile³⁷. La preposizione *per*, in tale contesto, potrebbe essere considerata nel suo intrinseco valore funzionale oltre il sentimento della *pietas*, il che porrebbe - per gli effetti che si determinano nel rapporto uomo/animale - in una posizione privilegiata il soggetto destinatario (l'animale, appunto) del riguardo e del rispetto sottesi all'espressione di favore usata dal legislatore. Sembra confortare tale assunto la sentenza della Cass. pen., Sez. III, 29 aprile 2019, n. 17691, allorché sottolinea «l'acquisita consapevolezza della natura di esseri viventi degli animali in grado di percepire sofferenze non soltanto di natura fisica, ma altresì di quelle che incidono sulla loro psiche essendo anch'essi passibili di tali menomazioni»³⁸. Per questo indirizzo, potremmo dire che la riforma

(³⁵) Animale d'affezione è «ogni animale tenuto o destinato a essere tenuto dall'uomo per compagnia o per diletto, senza fini produttivi, di lavoro o alimentari, nel cui caso sono invece definiti animali da reddito. Sono compresi gli animali che possono svolgere attività utili all'uomo; animali domestici: animali appartenenti a specie sottoposte a processo di domesticazione, cioè al controllo della riproduzione per molte generazioni. Comprendono specie d'affezione e specie da reddito; animali selvatici: animali appartenenti a specie non addomesticate, distinti in autoctoni e alloctoni; - autoctoni: animali appartenenti a specie autoctone o indigene, cioè specie naturalmente presenti in una determinata area geografica, nella quale si sono originate o sono giunte senza l'intervento diretto - intenzionale o accidentale - dell'uomo; - alloctoni (da distinguere dagli animali selvatici alloctoni naturalizzati, cioè quelli introdotti da moltissimo tempo, in grado di riprodursi e autosostenersi, quindi considerati parte della fauna autoctona), altrimenti qui definiti esotici o alieni: animali non appartenenti a specie autoctone o indigene o che comunque non hanno colonizzato il territorio nazionale in seguito a fenomeni di espansione naturale; fauna minore: anfibi, rettili, pesci, invertebrati». In <https://www.comune.milano.it/documents/20126/200620635/Regolamento+per+il+Benessere+e+la+tutela+degli+animali+del+Comune+di+Milano.pdf/4a867d9f-1243-b006-00c2-c5702d8ae56e?t=1588796304109>.

(³⁶) Sui profili attinenti a una possibile *Global Animal Law*, si veda il contributo di F.E. Celentano, *Benessere animale, scienza e diritto nella prospettiva internazionale ed europea*, in <https://www.aida-ifla.it/wp-content/uploads/2021/04/CELENTANO.pdf>.

(³⁷) Cfr. D. Cerini, *Lo strano caso dei soggetti-oggetti: gli animali nel sistema italiano e l'esigenza di una riforma*, in *DA. Derecho Animal (Forum of Animal Law Studies)*, 10/2, 2019, p. 36: «il riconoscimento di diritti non può passare solo dalle affermazioni declamatorie ("l'animale è un essere senziente") né dall'identificazione di meri obblighi di astensione, per privati e poteri pubblici, tali da evitarne la lesione. Occorre garantire le condizioni positive per la protezione e la realizzazione dei diritti, anche quelli degli animali e nei limiti in cui essi saranno identificati da legislatore, nella loro pienezza».

(³⁸) In www.altalex.it.

intervenuta sull'impianto codicistico è destinata ad ampliare la sfera di tutela, precedentemente circoscritta nell'art. 727 c.p., ai comportamenti connotati da maggiore gravità, in quanto dolosi, perpetrati nei confronti degli animali «a prescindere dal rapporto di detenzione da parte dell'agente e dunque in un'ottica di ben più ampio respiro di quella, di fatto, sostanzialmente limitata agli animali cd. di affezione in cui di norma si estrinseca la detenzione».

Ciò, secondo la Corte, costituisce il presupposto applicativo della contravvenzione. Le due fattispecie, infatti, sono accomunate dall'oggetto della protezione, costituito dal sentimento di pietà per, ovvero nei confronti degli animali, e possono promuovere in tal modo l'educazione civile oltre che sentimentale.

Come già accennato, le norme in esame hanno àmbiti di applicazione diversi, perché mentre l'art. 544 *ter* c.p. è caratterizzato dal solo elemento soggettivo del dolo, nonché dall'ulteriore presupposto della crudeltà o della mancanza di necessità, l'art. 727 c.p. punisce condotte anche a titolo di colpa, perpetrate da chi «detiene animali in condizioni incompatibili con la loro natura, e produttive di gravi sofferenze»³⁹. Questo, allora, sembra che possa risultare l'elemento oggettivo della fattispecie, desunto «dalle modalità della custodia, che devono essere inconciliabili con la condizione propria dell'animale in situazione di benessere»⁴⁰.

L'art. 19 *ter* disp. coord. c.p., anch'esso introdotto dalla l. 189/2004, prevede che «le disposizioni del titolo IX-*bis* del libro secondo del codice penale non si applicano ai casi previsti dalle leggi speciali

in materia di caccia, di pesca, di allevamento, di trasporto, di macellazione degli animali, di sperimentazione scientifica sugli stessi, di attività circense, di giardini zoologici, nonché dalle altre leggi speciali in materia di animali». In proposito, però, secondo la Corte questa norma non costituisce una «zona franca volta a garantire agli esercenti le attività ivi menzionate, fra cui è compresa la pesca, di commettere impunemente i reati disciplinati dal citato titolo IX-*bis*, mentre, al contrario, tale disposizione altro non è se non l'esplicitazione del principio di specialità di cui all'art. 15 e della scriminante dell'esercizio di un diritto di cui all'art. 51 cod. pen.»⁴¹.

Seguendo tale orientamento, l'esimente dell'esercizio di un diritto dovrà ritenersi operante solo quando le attività in essa menzionate vengano svolte «entro l'ambito di operatività delle disposizioni che le disciplinano».

Quanto alla normativa vigente in materia di pesca - nel cui àmbito rientra quella sportiva, caratterizzata dall'uso della canna come attrezzo principale, ed esercitata a scopo ricreativo e amatoriale da singole persone, anche per attività agonistica - deve rilevarsi come non vengano disciplinate le esche e, dunque, a differenza della normativa sulla caccia «che consente l'uso, a scopo venatorio, di richiami vivi, ma comunque vieta che ad esseri viventi dotati di sensibilità psico-fisica siano arrecate ingiustificate sofferenze», non è contemplato l'utilizzo di animali viventi.

Non parrebbe sufficiente, quindi, l'attribuzione di un diritto all'agente, ma è necessario che l'ordinamento consenta espressamente l'esercizio con l'attività e le modalità che se non osservate costi-

⁽³⁹⁾ Così Cass. pen., Sez. III, 6 marzo 2018, n. 10163, in www.italgiure.giustizia.it.

⁽⁴⁰⁾ V. al riguardo Cass. pen., Sez. III, 30 aprile 2021, n. 16515, in www.ambientediritto.it.

⁽⁴¹⁾ La richiamata scriminante avente ad oggetto l'esercizio di un diritto o l'adempimento di un dovere trova in questo caso il proprio limite applicativo «nella funzionalità della condotta posta in essere rispetto agli scopi e alle ragioni posti a base della normativa speciale: dette attività, segnatamente contemplate dalla suddetta norma di coordinamento, devono essere svolte, per potere essere esentate da sanzione penale, nell'ambito della normativa speciale stessa ed ogni comportamento che esuli da tale ambito è suscettibile di essere penalmente valutato».

tuirebbero reato (si trattava di piccioni vivi utilizzati quali esche)⁴².

Con riferimento alla disciplina sulla caccia, invece, la suddetta sentenza n. 17691/2019 chiarisce che una specifica ipotesi di «sevizia configurante maltrattamento» può essere rinvenuta nell'impiego come richiamo di una cesena viva, imbracata con una cordicella e costretta mediante stratonni a levarsi in volo per poi ricadere pesantemente al suolo, o su un albero, e nell'uso a scopo venatorio di richiami vivi⁴³. Tali modalità, anche se non vietate espressamente dalla l. n. 157/1992, dovranno comunque ritenersi illecite, non costituendo alcuno dei casi previsti dalla legge speciale in materia cui si riferisce l'art. 19 *ter* disp. coord. c.p. In definitiva, secondo la Corte, per la sussistenza dell'art. 544 *ter* c.p. non è richiesto che vengano provocate lesioni fisiche, perché la condotta illecita viene ad essere in ogni modo integrata dalle «sofferenze di carattere ambientale, comportamentale, etologico o logistico, comunque capace di produrre nocimento agli animali, in quanto esseri senzienti». Nel reato di maltrattamento di animali, invero, la nozione di *lesione*, sebbene non risulti perfettamente sovrapponibile a quella prevista dall'art. 582 c.p., implica comunque la sussistenza di una «apprezzabile diminuzione della originaria integrità dell'animale che, pur non risolvendosi in un vero e proprio processo patologico e non determinando una menomazione funzionale, sia comunque diretta conseguenza di una condotta volontaria commissiva od omissiva»⁴⁴.

5.- La “buona morte” dell'animale e la disciplina agroalimentare. Considerazioni finali

Da quanto appena evidenziato sotto il profilo giurisprudenziale, sembra determinarsi un concetto (più che una definizione) duttile ed elastico di «benessere», ancorato al rispetto delle condizioni esistenziali dell'animale. Non potrà pertanto procedersi a un'equiparazione lessicale rispetto a quanto proposto in termini di *benessere umano* (peraltro solo indirettamente considerato dalla legislazione alimentare), in specie a riguardo del significato che tradizionalmente viene associato a tale fenomeno. Si tratta, in questo caso, di un aspetto dimensionale assunto dalla salute della persona, non inteso come semplice assenza di malattia, ma come stato di completo benessere fisico e psichico, e quindi coinvolgente, in confronto alla percezione che ciascuno ha di sé, anche gli aspetti interiori della vita, come conosciuti e sperimentati dal soggetto nella sua esperienza esistenziale.

A voler attenersi ai considerando e alle disposizioni del Reg. (UE) n. 1099/2009, non si rinviene una definizione chiara ed univoca rispetto all'intendimento del c.d. *benessere animale* e neanche in che cosa esso realmente consista. Al riguardo, tenendo conto di alcuni interventi della Corte di giustizia⁴⁵, un'implicita determinazione del concetto potrebbe essere legato ai livelli di protezione e di minor sofferenza possibile da garantire all'animale nelle fasi relative all'abbatti-

(42) La pesca (del pesce siluro) è praticabile con le esche di uso comune senza che debba farsi ricorso ai piccioni, «che di certo, non facendo parte del suo naturale *habitat*, non costituiscono le uniche prede di un animale ricompreso nella categoria dei pesci, sia pure di acqua dolce e che invece sono stati in tal modo sottoposti a condizioni insopportabili per le loro attitudini etologiche, ovvero incompatibili con il comportamento proprio della specie di appartenenza, così come ricostruito dalle scienze naturali» e perciò «non giustificate dall'esigenza della pesca». Cfr. F. Furia, *L'animale come soggetto passivo del reato? Tre recenti sentenze della III Sezione in materia di maltrattamenti*, in <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/materie-sub/27-delitti-contro-il-sentimento-per-gli-animali>, 15 luglio 2019.

(43) Con rinvio al contributo di R. Saija, *Esercizio “conformato” dell'attività venatoria: un ossimoro?*, in <https://www.aida-ifla.it/wp-content/uploads/2021/04/Roberto-Saija.pdf>.

(44) Tanto si rileva da Cass. pen., Sez. III, 24 settembre 2015, n. 38789, in www.osservatorioagromafie.it.

(45) Nella sentenza della Grande Sezione del 17 dicembre 2020, nella causa C-336/19, (cfr. *infra*), la Corte ha stabilito che al fine di promuovere il benessere degli animali nell'ambito della macellazione rituale, gli Stati membri possono, senza violare i diritti fondamentali sanciti dalla Carta, imporre un processo di stordimento reversibile e idoneo a comportare la morte dell'animale.

mento⁴⁶. Sembra utile, allora, richiamare alcune voci del Reg. (UE) n. 1099/2009 che promuovono il benessere animale come «valore condiviso nella Comunità sancito dal protocollo n. 33 sulla protezione ed il benessere degli animali allegato al trattato che istituisce la Comunità europea ("protocollo n. 33")» (cons. 4). Peraltro, gioverà che la competenza in materia di benessere degli animali comprenda «la conoscenza dei modelli di comportamento di base e dei bisogni delle specie interessate, nonché dei segni di coscienza e sensibilità» (cons. n. 28). In tal senso, il benessere potrà intendersi come *firmus favor*, ossia come presidio continuato delle condizioni e dei comportamenti animali, e, in particolare, come parametro ineludibile per le attività umane che interessano le procedure di abbattimento considerate nella fonte regolamentare.

La salvaguardia ad ampio raggio dell'animale, d'altronde, è prospettata in materia completa e rassicurante dal Reg. (UE) 2017/625, nell'alveo di un codice di principi e regole sensibili all'evoluzione del mercato e vertente - come annunciato fin dal suo titolo - anche su controlli e altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione delle norme su salute e benessere degli animali. A tale regolamento, pertanto, vanno rapportati gli specifici atti normativi che riguardano la vita e il rispetto delle condizioni etologiche, ossia i regolamenti n. 1099/2009 (relativo alla «protezione dell'animale durante l'abbattimento») e n. 429/2016 in materia di «sanità animale». Quest'ultimo provvedimento non contiene disposizioni sul «benessere degli animali» (oggetto specifico dei controlli ufficiali, a mente dell'art. 1, par. 2, lett. e, del Reg. (UE) n. 2017/625), essendo il benessere trattato sotto il profilo sostanziale nel Reg. (CE) n. 1099/2009. Le materie tuttavia sono evidentemente interconnesse, al punto da dover essere considerate in maniera omogenea, in quanto una migliore sanità (intesa altresì come stato sanitario) non potrà che

favorire un maggior benessere degli animali (valutato come condizione di protezione) e viceversa (cons. n. 7, Reg. (UE) n. 429/2016).

È peraltro la comunicazione della Commissione del 20 maggio 2020 (*A Farm to Fork*) ad enunciare come elemento essenziale, nelle politiche e nei programmi di riforma dell'UE, il miglioramento del benessere degli animali nel sistema agroalimentare. Un tale obiettivo, tuttavia, potrebbe perdere di efficacia laddove non fosse correlato a un presupposto ugualmente basilare e di portata non meramente teorica, come si rinviene dal cons. n. 11 del Reg. (UE) n. 429/2016. Ed infatti, nella definizione delle collegate norme in materia di sanità animale è apparso «essenziale tener conto del legame tra sanità animale e sanità pubblica, ambiente, sicurezza degli alimenti e dei mangimi, benessere degli animali, sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, aspetti economici, sociali e culturali».

Siamo al cospetto di una visione d'insieme che è comune a tutte le mozioni di riforma del sistema normativo agroalimentare e che inevitabilmente richiama quanto considerato nella suddetta comunicazione del 2020 - su altro versante, ma in termini altrettanto previsionali e relazionali - a proposito della nozione di «ambiente alimentare», quale «contesto fisico, economico, politico e socioculturale in cui i consumatori interagiscono con il sistema alimentare per prendere decisioni in merito all'acquisto, alla preparazione e al consumo di alimenti».

In forma (apparentemente) mediata, la tutela dell'animale si può rinvenire nel Reg. (CE) n. 178/2002, a cominciare dal suo cons. n. 7, laddove il legislatore considera l'idoneità della nutrizione animale quale elemento indispensabile per il benessere alimentare delle specie viventi destinate al consumo umano, e allo stesso tempo per l'intrinseca sicurezza dei cibi (art. 14). Tra l'altro, l'art. 5 della *general food law* sottolinea come -

⁽⁴⁶⁾ Si rinvia sul punto a F. Albisinni, *Esseri senzienti, animali ed umani: nuovi paradigmi e nuovi protagonisti*, cit., p. 5, laddove si fa riferimento al «benessere degli animali valorizzato in sé (peraltro inteso sempre come protezione - welfare e non come vivere bene - well-being) e non soltanto in funzione della salute umana come avveniva con il Reg. (CE) n. 178/2002».

per poter raggiungere gli «obiettivi generali» della legislazione - debba tenersi conto della tutela della salute e del benessere degli animali; il che potrà realizzarsi solo attraverso un loro idoneo approvvigionamento, trattandosi di *esseri viventi* la cui assistenza, alimentazione e custodia è affidata in questi casi a *esseri umani*. Ne verrebbe una sicurezza dell'animale-alimento che trae giovamento dalla conformità delle fasi di produzione, trasformazione, trasporto e distribuzione dei mangimi con i quali vengono nutriti gli animali destinati poi alla produzione alimentare⁴⁷. Per i mangimi, com'è noto, sono richiesti rigorosi *standards* di conformità, affinché non vadano a costituire un pericolo per gli animali e per la filiera agroalimentare, a conferma di una prospettabile *feed safety*, che a questo punto s'imporrebbe nel sistema delle tutele in termini definitivamente paritetici alla sicurezza alimentare, come peraltro indicato dallo stesso Reg. (CE) n. 178/2002 (v. art. 15 sui «requisiti di sicurezza» dei mangimi)⁴⁸.

Al riguardo, andrebbe pure sottolineata l'incidenza di un'altra importante prescrizione, qual è quella prevista nell'art. 4 del Reg. (CE) n. 767/2009, secondo cui - in materia di sicurezza e di commercializzazione - i mangimi possono essere immessi sul mercato ed utilizzati unicamente se sono sicuri e se non comportano effetti nocivi diretti sull'ambiente o sul benessere degli animali. In tale contesto, i requisiti previsti dall'art. 15 del Reg. (CE) n. 178/2002 sembrano potersi applicare anche nel settore dei mangimi per gli animali non destinati alla produzione di alimenti, siano essi di affezione o anche selvatici ed esotici.

Pertanto, gli operatori di tale comparto che immettono sul mercato i loro prodotti dovranno a qualsiasi titolo garantire che tali sostanze siano sane, genuine, di qualità leale, adatte all'impiego previsto e di natura commerciabile; inoltre, che esse siano correttamente etichettate, imballate e presentate al pubblico.

Emergerebbero allora conferme rispetto a una normativa che, nel suo complesso, non potrà ritenersi limitata alla preservazione dei soli animali destinati all'alimentazione umana, ma dovrà interessare tutta la categoria degli *esseri senzienti*, come considerata nell'art. 13 del TFUE, allorché si verificano interazioni anche accidentali con le persone. Che in taluni casi - come sopra osservato - possono implicare fattispecie penalmente rilevanti. Del resto, il Reg. (UE) 2017/625 considera per più aspetti e in senso lato l'animale, quale destinatario di protezioni e presidi, oltre che "oggetto" del controllo ufficiale, a prescindere dalla sua destinazione per il consumo umano⁴⁹.

Al riguardo, procedendo secondo un canone *intratestuale*, sono diversi gli strumenti di tutela approntati nel provvedimento sui controlli ufficiali; il cons. n. 55, ad esempio, prevede che - considerati i rischi sanitari che si possono appalesare - gli animali dovranno essere «oggetto di controlli ufficiali specifici al loro ingresso nell'Unione». La normativa, infatti, impone in più parti l'esecuzione di controlli ufficiali alle frontiere, per verificare che siano soddisfatti i requisiti in materia di salute della persona, sanità e benessere degli animali⁵⁰. Peraltro, rispetto ai fenomeni di sospetta o accertata non conformità, le autorità competenti

(47) Compresa la produzione di animali che potrebbero essere utilizzati come mangimi negli allevamenti di pesci, dato che sono possibili contaminazioni accidentali o intenzionali dei mangimi, adulterazioni o pratiche fraudolente o scorrette in relazione ad essi.

(48) Tale norma, da una parte, e il Reg. (UE) 767/2009 - dall'altra - contengono specifiche prescrizioni in materia di immissione sul mercato e di uso dei mangimi per animali destinati e non destinati alla produzione di alimenti, comprese le indicazioni relative all'etichettatura, all'imballaggio e alla presentazione.

(49) Il d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 27, contiene disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Reg. (UE) 2017/625. Nell'art. 2, relativo alle autorità competenti e ad altro personale loro afferente, viene evidenziato che il Ministero della salute, le regioni, le provincie autonome di Trento e Bolzano, le aziende sanitarie locali, nell'ambito delle rispettive competenze, sono designate, a pianificare, programmare, eseguire, monitorare e rendicontare controlli ufficiali e altre attività ufficiali, nonché procedere all'adozione delle azioni esecutive previste dagli artt. 137 e 138 del provvedimento europeo, e ad accertare e contestare le relative sanzioni amministrative anche nei settori della salute e benessere animale.

(50) L'art. 21 del Reg. (UE) 2017/625 stabilisce norme specifiche sui controlli ufficiali e per le azioni intraprese dalle autorità competenti in merito alle prescrizioni in materia di benessere degli animali in caso di trasporto.

potranno adottare misure specifiche, aventi finalità cautelari, così come stabilito dagli artt. 137 e 138 del Reg. (UE) 2017/625, allo scopo di limitare durante la vigilanza pubblica tutte le possibili sofferenze degli animali. A questo proposito, si vedano le relative «azioni in caso di sospetta non conformità e di non conformità di animali e merci che entrano nell'Unione», e quanto detta l'art. 65, dove è previsto che le autorità - per confermare il sospetto o dimostrare l'infondatezza delle non conformità - possono disporre anche il «blocco ufficiale» delle partite in attesa dei risultati dei controlli⁵¹. Tali partite dovranno essere sottoposte a isolamento o quarantena e gli animali saranno riparati, abbeverati, nutriti e, se necessario, accuditi in attesa degli esiti dei controlli ufficiali.

Nel campo delle «misure da adottare in caso di partite non conformi che entrano nell'Unione», l'art. 66 del Reg. (UE) 2017/625 considera nuovamente la procedura del *blocco* di qualsiasi partita di animali o merci che entra nell'Unione, e che sia non conforme alla normativa, impedendo addirittura l'ingresso⁵². Le autorità precedenti dovranno sottoporre tali partite, a seconda dei casi, a isolamento o quarantena, con lo specifico vincolo che gli animali coinvolti siano tenuti, curati o accuditi in condizioni adeguate. All'operatore responsabile potrà essere altresì imposto di distruggere la partita o di rinviarla al di fuori dell'UE o sottoporla ad un trattamento speciale o a qualsiasi altra misura necessaria per garantire l'idoneità normativa, e, ove opportuno, di destinarla ad usi diversi da quelli previsti originariamente. Tali azioni, tuttavia, per quanto riguarda gli animali vivi, dovranno essere orientate ad evitare dolori, ansia o inutili sofferenze⁵³.

In definitiva, nel regolamento n. 625 sembrano assorbite istanze di protezione e strumenti di tutela a cui poter conformare anche le condotte penalmente rilevanti che dovessero distinguersi nel corso della vigilanza. Le disposizioni regolamentari potranno essere altresì considerate laddove si configurino, ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 27/2021 delle «non conformità» rilevate nel corso dei controlli e delle altre attività ufficiali; in questo caso, infatti, le autorità competenti potranno adottare «provvedimenti proporzionati al rischio effettivo» (*rectius*, al pericolo). Al riguardo, sono definite come «non conformità minori (nc)» quelle che non comportano un rischio immediato per la salute umana o per la salute e il benessere degli animali; per «non conformità maggiori (NC)» si dovranno intendere, invece, «quelle che comportano un rischio immediato per la salute umana o per la salute e il benessere degli animali». Al fine di tutelare la salute pubblica, le suddette autorità potranno esplicitare azioni cautelari e misure come previste dagli artt. 137 e 138 del Reg. (UE) 2017/625, e notificare all'interessato sequestri amministrativi (nei casi previsti dall'art. 13 della l. n. 689 del 1981) o sequestri penali (qualora vengano rilevati reati) e il blocco ufficiale «nei casi residuali». In tali eventualità, agli animali sottoposti a vincolo dovranno essere garantiti custodia e presidi che tengano conto delle loro reali condizioni, evitando sofferenze o addirittura la soccombenza dovute a incuria e negligenze. Non sfugga tuttavia quanto considerato dall'art. 138 lett. k), ossia che, tra le possibili azioni in caso di accertata non conformità, possa essere disposta la macellazione secondo legge o - quale *extrema ratio* - l'abbattimento degli animali; si tratta di pra-

(⁵¹) Si tratta della procedura mediante la quale le autorità fanno sì che gli animali e le merci soggetti a controlli ufficiali «non siano rimossi o manomessi in attesa di una decisione sulla loro destinazione; comprende il magazzinaggio da parte degli operatori secondo le istruzioni e sotto il controllo delle autorità competenti» (art. 3, n. 47).

(⁵²) Il d.lgs. n. 24/2021 riguarda l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Reg. (UE) n. 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.

(⁵³) Lo stesso dicasi a proposito delle «misure da adottare in relazione ad animali o merci che entrano nell'Unione da paesi terzi che comportano un rischio» (art. 67). Sul punto, il d.lgs. n. 23/2021 concerne l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Reg. (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.

tiche peraltro considerate sia nelle fonti della legislazione del settore che in alcuni interventi della Corte di giustizia⁵⁴.

A tale proposito, risulta evidente la difficoltà dell'interprete, laddove per la valutazione di tali attività sia implicato un bilanciamento di interessi, essendo i profili giuridici connessi a questioni di carattere culturale e religioso⁵⁵.

Volendo trarre qualche considerazione di sintesi, a questo punto, è finanche prospettabile - per estensione e di riflesso a favore degli animali - un comportamento etico che rispetti pur sempre il principio della morte naturale, secondo le acquisizioni del pensiero antico e non estranea alle consuetudini di rito⁵⁶: il quissimile, potremmo dire, del valore positivo, se non teologico e filosofico⁵⁷, della cosiddetta "buona morte": in corrispondenza con quello creaturale di alcune religioni, che peraltro vuol essere considerato come bisogno tipico della specie umana. Con questi temi s'intrecciano del resto le questioni affrontate (e forse non superate del tutto) dalla Corte di giustizia

nella citata sentenza del 17 dicembre 2020, Causa C-336/19, specialmente dove acquistano rilievo sia l'art. 13 del TFUE (da intendersi nella sua interezza)⁵⁸ sia la *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in relazione agli artt. 10, 20, 21 e 22. Ferma resta la fluidità, se non l'ambiguità, che emerge ad ogni modo dalle situazioni giuridiche connesse all'eccezionale plurivalenza del tema, nella dissimiglianza delle abitudini di macellazione⁵⁹. Essa, com'è noto, non è prevista per tutte le specie animali, denota profili di diversità a livello interno⁶⁰ e può anche comportare effetti penalmente rilevanti, anche dove sia compromessa la persona del consumatore. Ed infatti, il reato di macellazione clandestina, oltre che investire la condizione dell'animale e le inerenti garanzie di benessere, non può dirsi compatibile - in ragione dei pericoli per la salute pubblica e della gravità del fatto - con il riconoscimento del beneficio della «particolare tenuità» e dell'esclusione della punibilità ai sensi dell'art. 131 *bis* c.p.⁶¹.

⁽⁵⁴⁾ Da ultimo, vedasi sentenza della Sez. V del 20 maggio 2021, in causa C-128/19, in materia di indennità a favore degli allevatori costretti ad abbattere animali affetti da malattie infettive. In <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62019CJ0128&from=EN>.

⁽⁵⁵⁾ Cfr. F. Roggero, *Note in tema di macellazione religiosa secondo il rito islamico*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 2-2016, p. 33.

⁽⁵⁶⁾ Il Reg. (UE) n. 1099/2009 concerne l'abbattimento, ossia «qualsiasi processo applicato intenzionalmente che determini la morte dell'animale»; «a seconda di come vengono utilizzati durante la macellazione o l'abbattimento, alcuni metodi di stordimento possono procurare la morte dell'animale in modo indolore e riducendo al minimo l'ansia o la sofferenza dell'animale. Altri metodi di stordimento possono non procurare la morte e gli animali possono tornare coscienti o recuperare la sensibilità durante la successiva procedura dolorosa. Tali metodi dovrebbero pertanto essere integrati da altre tecniche che provochino la morte certa prima che gli animali si riprendano. È quindi essenziale specificare quali metodi di stordimento devono essere integrati da un metodo di abbattimento» (cons. n. 48).

⁽⁵⁷⁾ Se ne ricorda Dante nel canto centrale della *Commedia* con una metafora biblica tratta da *Levit.*, XI, 3-8 e *Deut.*, XIV, 7-8: *Nulla, però che 'l pastor che procede, rugumar può, ma non ha l'unghie fesse* (Purg. XVI, 98-99). È richiamata la legge ebraica che vieta ai fedeli di mangiare carne di animali che non siano ruminanti o non abbiano l'unghia spaccata.

⁽⁵⁸⁾ L'ordinamento tiene sì "pienamente" in considerazione il valore del benessere animale, ma aggiunge però «come vadano "nel contesto" rispettate le disposizioni e le consuetudini nazionali in materia di riti religiosi». Così F. Guella, *I margini di intervento statale in materia di macellazione rituale e l'attenzione della Corte di giustizia per i "contesti in evoluzione"*, in *DPCE online*, n. 1-2021, p. 1375.

⁽⁵⁹⁾ Sulla materia si rinvia a R. Saija, *Macellazione rituale e produzione biologica in un caso deciso dalla Corte di Giustizia*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 4-2019, p. 65. Sulla sentenza in esame, v. M.C. Maffei, *Due sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea sul benessere degli animali: brevi riflessioni*, in *Riv. giur. dell'amb.*, n. 3-2019, pp. 463 ss.

⁽⁶⁰⁾ L'art. 16 del d.lgs. n. 27/2021 prevede «disposizioni in materia di macellazione per il consumo domestico privato»; esso, tuttavia, sembra porsi in termini più permissivi e in parziale disallineamento rispetto alle disposizioni europee in materia di sanità veterinaria e a quelle del reg. UE n. 1099/2009, in ispecie del suo art. 10.

⁽⁶¹⁾ Tanto si rileva da Cass. pen., Sez. III, 8 marzo 2021, n. 9151, in www.quotidianogiuridico.it, con riguardo al reato di cui all'art. 6, comma 1), del d.lgs. n. 193/2007 e alla necessità di conformare le attività di macellazione alle prescrizioni igienico-sanitarie di cui al Reg. (CE) n. 853/2004.

ABSTRACT

Il contributo verte sull'esigenza di una salvaguardia effettiva dell'animale, in raffronto con le vigenti previsioni penali e con la normativa del settore agroalimentare. L'analisi tocca, in particolare, il contesto applicativo in cui possono scorgersi strumenti di tutela e di vigilanza da vagliarsi su più fronti. Le questioni inerenti al rapporto uomo-animale, infatti, possono riguardare profili garantistici e modelli di responsabilità. Occorrerà pertanto considerare un bilanciamento di interessi, perché i motivi giuridici si rivelano spesso legati a ragioni di carattere culturale e religioso.

The paper focuses on the need for an effective animal protection, related to the criminal sanctions in force and to the regulations on the agri-food sector. The analysis especially concerns the field of application in which instruments of protection and supervision can be analysed from different points of view. The issues relating to the human-animal relationship, in fact, can concern warranty profiles and models of responsibility. It will therefore be necessary to consider a balance of interests, as legal reasons are often linked to cultural and religious reasons.



Gli insetti edibili alla prova del mercato.

Il regolamento di esecuzione (UE) 2021/882 relativo all'immissione in commercio della larva di *Tenebrio molitor* essiccata: criticità.

Beatrice La Porta

1.- *Gli insetti edibili: un quadro generale*

Nel mondo, le specie di insetti commestibili sono numerose, così come numerose sono le popolazioni che da millenni hanno introdotto tali prodotti nella propria dieta¹.

Animali a sangue freddo che, in quanto tali, non consumano energia per mantenere costante la loro temperatura corporea, gli insetti presentano un elevato indice di conversione nutrizionale e producono pochi gas serra, oltre a richiedere ridotte risorse idriche e di terreno: fattori questi,

che ne rendono l'allevamento potenzialmente sostenibile, quantomeno da un punto di vista ambientale².

L'elevato potenziale nutrizionale di alcune specie, soprattutto in relazione alle proteine, i grassi, il calcio, il ferro e lo zinco contenuti, ha spinto da tempo la FAO ad avviare un'azione di sensibilizzazione delle popolazioni al consumo di tali specie animali, pure vista delle proiezioni di crescita della popolazione mondiale³.

Al fine di soddisfare le future sfide alimentari e nutrizionali, e tenendo conto della scarsità delle risorse idriche e di suoli fertili, la FAO⁴ ha, infatti, promosso campagne volte a diffondere il consumo di insetti edibili nell'ottica di rivalutare ciò che viene prodotto, i sistemi di allevamento e la possibilità di unire la conoscenza tradizionale e la scienza moderna sia nei Paesi sviluppati che in quelli in via di sviluppo⁵. In questo senso, gli insetti commestibili sono stati considerati una possibile soluzione proprio per la loro riconosciuta capacità di essere un'importante fonte di proteine e di altri nutrienti e per essere maggiormente "sostenibili" rispetto agli altri prodotti animali, comportando cioè benefici complessivi a lungo termine⁶.

(¹) V. Mayer-Rochow, *Traditional food insects and spiders in several ethnic groups of northeast India, Papua New Guinea, Australia and New Zeland*, in *Ecological implication of Minilivestock*, Ed. Science Publisher, 2005.

(²) Sul tema della sostenibilità ambientale, si vedano, tra gli altri: S. Carmignani, *Agricoltura e pluridimensionalità dello sviluppo sostenibile*, in *Il Trattato di Lisbona e la nuova PAC. Atti del convegno di Bari 27-28 marzo 2014*, I. Canfora, L. Costantino, A. Jannarelli (a cura di), Cacucci Ed. Quaderni di diritto privato europeo, 2017, p. 317; C. Consalvo Corduas, *Sostenibilità ambientale e qualità dello sviluppo*, Ed. Nuova Cultura, 2013; P. Fois (a cura di), "Il principio dello sviluppo sostenibile nel diritto internazionale ed europeo dell'ambiente", XI Convegno Alghero, 16-17 giugno 2006, Edit. scientifica, 2007, p. 223; F. Fracchia, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in Aa. Vv., *Studi sui principi del diritto amministrativo*, (a cura di) M. Renna e F. Saitta, Giuffrè, 2012, p.433; F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Edit. Scientifica, 2010; F. Fracchia, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2010; S. Mabellini, *La sostenibilità in campo ambientale e i "diritti delle generazioni future": un'ulteriore prova delle capacità palinogenetiche dell'art. 9, comma 2, Cost.*, in *Diritto e Società*, 2018, p. 151; V. Pepe, *Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Riv. giur. Amb.*, 2001, p. 212; M. Renna, "I principi in materia di tutela dell'ambiente", in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2012, p. 73.

(³) Food and Agriculture Organisation of the United Nations (FAO), Forestry Paper num. 171, "Edible insects: future prospects for food and feed security", 2013. Consultabile al link: <http://www.fao.org/docrep/018/i3253e/i3253e.pdf>;

(⁴) S. Belluco e altri, *New protein sources and food legislation: the case of edible insects and EU law*, Springer Science Business Media B.V. and International Society for Plant Pathology, 2017

(⁵) Y. Hanboonsong e P.B. Durs, *Edible insects in Lao PDR: building on tradition to enhance food security*, FAO, 2014. Tra il 2010 e il 2013, nel Laos è stato condotto un progetto della FAO dal titolo "Sustainable insect farming and harvesting for better nutrition, improved food security, and household income generation" avente come obiettivo, in primis, quello di incentivare l'uso alimentare già esistente legato al consumo di insetti come cibo complementare e, in secondo luogo, quello di la sostenibilità, la sicurezza e l'efficienza nella raccolta, preparazione e consumo di tali animali, oltre che l'allevamento degli stessi.

(⁶) Food and Agriculture Organisation of the United Nations (FAO), Forestry Paper num. 171, *Edible insects: future prospects for food and feed security*, 2013. Consultabile al link: <http://www.fao.org/docrep/018/i3253e/i3253e.pdf>.

Nonostante la facilità di allevamento, le opportunità legate al consumo di insetti e la loro presenza – sebbene limitata – anche nelle produzioni tradizionali locali, sussistono ancora criticità⁷ e dubbi circa la sicurezza alimentare di tali animali, dei loro derivati e al processo di allevamento e di *risk assessment* relativo.

In Italia, ad esempio, esiste una pluralità di prodotti tradizionali che prevedono l'impiego di insetti e che, però, sono commercializzabili solo *in situ*; tra questi, particolarmente noto è il *casu marzu*, tipico formaggio sardo la cui produzione si basa sull'infestazione del formaggio, generalmente ottenuto da latte ovino, da parte della mosca *Piophilidae casei*⁸. Altri formaggi che presentano simili peculiarità sono diffusi in molte aree della nostra penisola; si possono qui citare, a titolo esemplificativo: il *marcetto* o *cace fraceche* dell'Abruzzo; il *Gorgonzola co-i grilli* (il termine "grilli" indica dialettalmente i vermi nell'atto di saltare) in Liguria; il *Saltarello* del Friuli; il *Furmai nis* dell'Emilia; il *Casu du quagghiu* in Calabria; il *Caciè punt* del Molise; il *Brossch'amarcia* (formaggiochecammina) del Piemonte e il *Casu puntu* del Salento⁹.

Le incertezze relative agli aspetti di sicurezza alimentare, che si è cercato di colmare nel tempo

anche grazie ad un numero crescente di studi condotti e dati ottenuti, aiutano a comprendere alcune delle ragioni alla base dell'atteggiamento di chiusura registrato in molti Paesi UE.

Sotto la vigenza del precedente Regolamento (CE) n. 258/1997 e in difetto di chiare previsioni normative, infatti, la maggior parte degli Stati membri – inclusa l'Italia¹⁰ – ha ritenuto corretto vietare l'immissione sul mercato di insetti edibili privi di autorizzazione¹¹. Tale posizione è stata avallata anche dal Regolamento (UE) 2283/2015¹² in vigore che, chiarita l'applicazione della normativa in analisi agli insetti e la necessità della loro immissione sul mercato previa idonea autorizzazione, ha previsto un periodo di transizione – originariamente sino al gennaio 2020 – in cui continuare a permetterne la vendita limitatamente a quegli stati membri che ne avevano tollerato il commercio sotto la vigenza del Regolamento (CE) 258/1997. Resta inteso che, per la prosecuzione delle attività degli operatori successivamente allo spirare del periodo di transizione, anche per tali soggetti è necessario se non il requisito dell'inserimento dell'alimento nella lista dei *novel food*, quantomeno la presentazione di un'idonea domanda di autorizzazione o notifica¹³.

(7) M. Shelomi, *Why we still don't eat insects: Assessing entomophagy promotion through a diffusion of innovations framework*, in Trends in Food Science & Technology, Vol. 45, 2015, pp. 311 ss.

(8) Informazioni tratte dal documento "Prodotto Tradizionale della Sardegna, Casu frazigu" dell'Assessorato dell'agricoltura e riforma agro-pastorale della Regione Autonoma Sardegna, consultabile al link http://www.sardegnaagricoltura.it/documenti/14_43_20090430084713.pdf

(9) Informazioni ottenute nel corso del workshop conclusivo del progetto ISA Topic 2016 "Insetti come cibo per l'uomo, tra tradizione, presente e futuro. Insetti del terreno ... ma anche no! Sono davvero il cibo del futuro?" organizzato dall'Università degli Studi di Bologna.

(10) In merito all'uso di insetti in campo alimentare in Italia, il Ministero della Salute ha pubblicato la nota informativa del 08.01.2018 con specifico riferimento all'applicabilità del Reg. (UE) 2015/2283 sui "novel food" consultabile al link: http://www.salute.gov.it/portale/news/p3_2_1_1_1.jsp?lingua=italiano&menu=notizie&p=dalministero&id=3257. Nella citata nota si precisava che: ai fini dell'impiego alimentare, gli insetti e i loro derivati si configuravano tutti come novel food, che al momento della diffusione dell'informativa nessuna specie di insetto o derivato era stata autorizzata per tale impiego e che, non essendo mai stata ammessa in Italia alcuna commercializzazione di tale prodotto in forza del Reg. (CE) 258/1997, non era consentita la loro immissione in commercio sino al rilascio da parte della Commissione europea di un'apposita autorizzazione, così come prevista ai sensi del Regolamento (UE) 2283/2015.

(11) Sul tema v. V. Paganizza, *Bugs in law. Insetti e regole: dai campi alla tavola*, CEDAM, 2019.

(12) V. Paganizza, *Eating Insects: Crunching Legal Clues on Entomophagy*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n.1-2016, p. 16.

(13) Circa la possibilità che, in applicazione del regolamento del 2015, gli insetti possano arrivare ad essere commercializzati su tutto il territorio dell'Unione, appare interessante l'analisi condotta da parte del segretario generale dell'IPIFF – International Platform of Insects for Food and Feed, Mr. Christopher Derrien e la posizione assunta dall'organizzazione in merito all'implementazione di tale regolamento in IPIFF position paper *Implementation of EU Regulation 2015/2283 on 'novel foods'*, Brussels, 29 novembre 2016, consultabile al link <https://ipiff.org/wp-content/uploads/2018/05/ipiff-position-paper-implementation-of-eu-nf-regulation.pdf>.

2.- Il commercio degli insetti all'interno dell'Unione Europea, prima e dopo il Regolamento (UE) 2283/2015

Anteriormente al 2015 il regolamento in materia di *novel foods* non includeva alcun riferimento espresso agli insetti quali nuovi alimenti, prevedendosi, invece, una macrocategoria dedicata agli ingredienti alimentari nuovi isolati a partire da animali¹⁴.

Proprio la lettera dell'articolo 1 del Regolamento (CE) 258/1997, nella definizione delle categorie all'interno delle quali un prodotto non consumato abitualmente prima del 15 maggio del 1997 sarebbe dovuto rientrare per potersi considerare un *novel food*, includeva alla lett. e) i “*prodotti e ingredienti alimentari costituiti da vegetali o isolati a partire da vegetali e ingredienti alimentari isolati a partire da animali (...)*”.

Con riferimento agli ingredienti alimentari di origine animale, l'assenza della parola “*prodotti*” e la mancanza della ripetizione “*costituiti da*”, già utilizzata in relazione ai vegetali, ha aperto le maglie ad una pluralità di interpretazioni che, negli anni, sono state così ampie da permettere ad alcuni Stati di tollerare l'immissione in commercio sia di alcune specie di insetti venduti nella loro forma

intera, sia di prodotti a base di tali animali, pure escludendo gli ingredienti isolati da insetti in quanto ritenuti espressamente inclusi dal Regolamento (CE) 258/1997¹⁵.

Se in Italia, come nella maggior parte dei Paesi dell'Unione, si è registrato un atteggiamento di chiusura verso tali prodotti e conseguentemente l'accoglimento di un'interpretazione restrittiva della lettera della norma¹⁶, in altri Paesi una lettura estensiva ha permesso la commercializzazione degli insetti già sotto la vigenza del regolamento del 1997. In tal senso, si consideri che l'Autorità belga (FASFC: Belgium's Federal Agency for the Safety of the Food Chain) nel 2014 ha elaborato un parere¹⁷ relativo ai possibili rischi microbiologici, chimici, fisici, parassitologici e più in generale per la salute pubblica, associati al consumo di insetti, in cui, in linea con quanto già sostenuto dalla FAO, si evidenziava il grande potenziale rappresentato da tali animali nella ricerca di fonti proteiche alternative per l'uomo, pure espressamente tollerandone il commercio – sebbene limitatamente ad alcune specie – entro i propri confini¹⁸.

Sicché, nei supermercati di Belgio, Paesi Bassi, e altri paesi UE da alcuni anni gli insetti hanno trovato un loro posto, mentre in Italia il riferimento

⁽¹⁴⁾ Sul tema dei *novel foods* si veda S. Rizzioli, *Novel Foods*, in “European and Global Food Law”, L. Costato – F. Albisinni (eds.), CEDAM, 2^a ed., 2016, p. 487.

⁽¹⁵⁾ Sul tema si veda G. Formici, *Novel Food e insetti per il consumo umano tra interventi legislativi e Corte di giustizia: alla ricerca di un difficile equilibrio*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 4-2020, 48.

⁽¹⁶⁾ A titolo esemplificativo si può ricordare che le Ministère de la Santé del Lussemburgo con propria comunicazione alla stampa CS.2014-584 del 22 dicembre 2014, consultabile al link <https://securite-alimentaire.public.lu/dam-assets/fr/professionnel/Denrees-alimentaires/Nouveaux-aliments/Insectes/Communique-SECUALIM-CS-584-2014.pdf> ha dichiarato “*les insectes comestibles non autorisés au Luxembourg*”. Analogamente il Ministero della Salute italiano, con Circ.Min. del 29.10.2013, avente ad oggetto “Controlli ufficiali in merito all'uso di insetti in campo alimentare con specifico riferimento all'applicabilità del Reg. CE 258/2007 sui «novel food»”, consultabile al link <https://www.ilfattoalimentare.it/wp-content/uploads/2014/11/nota-ministero-salute-insetti-2013.pdf>, ha chiarito che gli insetti, “*in qualità di prodotti di origine animale senza storia significativa di consumo*”, rientravano nel campo di applicazione del Regolamento CE 258/1997 e come tali non sarebbero potuti essere immessi sul mercato italiano se non previa conclusione con esito favorevole della procedura di autorizzazione necessaria, secondo le modalità previste dal Regolamento citato e della Raccomandazione 97/618/CE.

⁽¹⁷⁾ Belgium's Federal Agency for the Safety of the Food Chain opinion “Food safety aspects of insects intended for human consumption”, pubblicato il 29 gennaio 2014 approvato dal Belgian Scientific Committee of the FASFC (Belgium's Federal Agency for the Safety of the Food Chain) il 12 settembre 2014 e validato dal Board of the Superior Health Council il 3 settembre 2014.

⁽¹⁸⁾ L'*opinion* della Belgium's Federal Agency for the Safety of the Food Chain, di cui alla precedente nota, evidenziava la necessità di svolgere ulteriori ricerche su tali prodotti in quanto i limitati dati scientifici relativi alla sicurezza alimentare nel campo degli insetti non permettevano di garantire l'assenza di rischi correlati alla diffusione dell'entomofagia su larga scala. Si raccomandava, altresì, la cottura del prodotto e l'adozione di adeguate condizioni di conservazione, oltreché di comunicazione delle informazioni al consumatore attraverso l'utilizzo di etichette contenenti avvertimenti per possibili reazioni allergiche soprattutto per quei soggetti già sensibili ai frutti di mare e o agli acari della polvere.

agli insetti in campo alimentare è stato limitato, oltre che in base alla normativa in materia di insetti da impiegare come mangime, la cui trattazione non è qui in oggetto, dalla L. 283/1962 che, relativamente agli insetti infestanti, sancisce il divieto di somministrare, impiegare, vendere o comunque distribuire per il consumo, sostanze alimentari “insudiciate, invase da parassiti, in stato di alterazione o comunque nocive ...”¹⁹.

Così come l’Autorità belga, nel 2015, anche l’EFSA ha presentato un proprio parere scientifico in merito ai rischi connessi alla produzione e al consumo di insetti come alimento e mangime²⁰, offrendo una panoramica esaustiva del quadro scientifico esistente in materia e avvertendo circa la necessità di compiere ulteriori studi al fine di ridurre le incertezze che impedivano di compiere valutazioni complete del rischio in relazione ad alcune specie.

Sia la FASFC che l’EFSA nel parere del 2015, così come poi confermato nel caso della valutazione condotta sul *Tenebrio molitor*, hanno evidenziato come la presenza di rischi sia da correlare in modo univoco ad elementi quali: specie e condizioni di allevamento (alimentazione e ambiente) degli insetti, il substrato somministrato e la lavorazione del prodotto. È stata, infatti, verificata la stretta correlazione tra i rischi per i consumatori e le pratiche igieniche e produttive applicate durante la riproduzione, alimentazione e commercializzazione degli insetti. In particolare, nella richiamata *opinion* dell’EFSA, dove vengono prese in considerazione nove specie di insetti edibili, si evidenzia come la definizione del sistema di allevamento di questi animali sia il risultato di una raccolta ragionata delle pratiche agricole e di trattamento esistenti e pertinenti rese disponibili dalle parti interessate, sottolineando pure come l’allevamento degli insetti abbia le medesime caratteristiche degli altri sistemi di produzione

animale: analogo ad altri animali è, quindi, il bisogno generale di accedere all’acqua e ai mangimi (substrato) per fornire l’energia e i nutrienti per la crescita, così come quello di eliminare il contenuto intestinale (frass). Sulla produzione influiscono, infatti, le condizioni fisiche dell’allevamento: tra gli altri, le sue dimensioni in piccola o grande scala, il basso o alto livello di strumenti di gestione tecnologica, così come il livello di biosicurezza applicato al fine di evitare l’introduzione di elementi indesiderati all’interno delle aree di crescita (come ad esempio i microrganismi provenienti dall’ambiente circostante). In linea di principio si ritiene, comunque, che non sussistano differenze significative, in relazione ai mangimi o al cibo, tra un allevamento di insetti e quello di altre specie e ciò sebbene per i primi sia previsto il rispetto di normative specifiche. Osservato, anche in questo caso, che i livelli di contaminanti negli insetti dipendono dai livelli di presenza di tali sostanze nel mangime somministrato e che non sussistono rischi specifici di tossicità, gli esperti di EFSA non hanno rilevato problemi di sicurezza in sé, né svantaggi dal punto di vista nutrizionale, relativi al consumo del prodotto che potessero impedirne l’autorizzazione.

Le criticità emerse in materia di consumo di insetti, pure in termini di allergenicità, così come il divieto di utilizzo di rifiuti ai fini di nutrimento dell’animale hanno, però, negli anni fatto emergere valutazioni diverse circa la loro reale capacità di essere facilmente utilizzabili nella trasformazione degli scarti in risorse – e quindi di avere un valore rilevante anche da un punto di vista dell’economia circolare –, oltre che della loro idoneità a soddisfare i bisogni nutrizionali su larga scala.

La scelta di alcuni Stati di tollerare il consumo di insetti edibili sotto la vigenza del precedente regolamento in materia di nuovi alimenti, il sistema normativo incerto, l’inesperienza degli opera-

⁽¹⁹⁾ Art. 5 lett. d) Legge 30 aprile 1962, n.283.

⁽²⁰⁾ EFSA Scientific Committee, scientific opinion on “Risk profile related to production and consumption of insects as food and feed”, adottata il 5 ottobre 2015. Doi:10.2903/j.efsa.2015.4257 .

tori sanitari in relazione a questi prodotti²¹, in uno con quanto già evidenziato hanno, quindi, fatto sì che la situazione negli anni delineata fosse di incertezza estrema per i soggetti attivi sul mercato, generando un forte disequilibrio interno, tale da condurre a delineare un'Unione Europea "a due velocità".

A fianco di Paesi che hanno sostenuto lo sviluppo di imprese e attività economiche impegnate nel settore in quanto ritenute capaci di sfruttare spazi "vergini" del mercato e rispondere a bisogni di sostenibilità, infatti, si annoveravano – e annoverano – Paesi più "conservatori", quali l'Italia, in cui l'azione di limitare l'introduzione delle innovazioni in campo agroalimentare ha di fatto impedito lo svilupparsi di intere filiere capaci di inserirsi e competere nel mercato locale e globale²².

In considerazione della diversa attitudine degli Stati membri nei confronti del commercio di insetti e prodotti a base di insetti e delle complesse conseguenze derivanti da tali difformità di applicazione della normativa in ragione della diversa interpretazione data alla lettera del Regolamento (CE) n. 258/1997 dalle singole Autorità nazionali, il legislatore unionale, con il Regolamento del 2015, ha tentato di superare le difficoltà emerse e di ricomporre la lesione del principio della libera circolazione dei beni all'interno del mercato unico²³.

Tra le criticità citate e in vista di una loro possibile risoluzione alla luce dell'applicazione agli insetti del regolamento vigente in materia di nuovi alimenti, è interessante evidenziare come la dottrina, all'indomani dell'approvazione del Regolamento (UE) 2283/2015, avesse ipotizzato tre possibili scenari derivanti dall'applicazione della normativa citata, pure ponendo l'attenzione

sugli obblighi di valutazione e gestione del rischio nel caso di immissione di tali animali sul mercato. Seconda una prima interpretazione, infatti, tali prodotti avrebbero potuto essere inclusi in un regolamento dedicato, da emanare in conformità con il vigente Regolamento in materia di nuovi alimenti sotto forma di atto delegato alla Commissione europea da parte di Parlamento e Consiglio. In questo caso sarebbe stata necessaria una nuova valutazione sia del rischio che delle misure di gestione di questo, dovendo essere effettuate le prime dall'EFSA al momento dell'esame delle domande di autorizzazione presentate dal richiedente (come previsto dal regolamento del 2015), mentre le seconde si sarebbero dovute basare su un diverso atto appositamente emanato in attuazione delle previsioni di cui al Considerando 23 della normativa in esame. Tuttavia tale ipotesi non ha trovato riscontro e il 18 febbraio 2016, EFSA ha pubblicato il progetto di documento orientativo, in cui prevedendo che le prove scientifiche sarebbero state incluse nei fascicoli di applicazione, non delineava alcuno dei requisiti specifici della valutazione del rischio da applicare agli insetti, e limitandosi ad evidenziare che *"le applicazioni (...) che consistono o sono isolate o prodotte da insetti coltivati" dovrebbero guardare primariamente ai "potenziali pericoli (...) identificati nel parere dell'EFSA dall'8 ottobre 2015. Le specie e il substrato da utilizzare, nonché i metodi per l'allevamento e la lavorazione, sono "elementi critici" in questo senso"*.

Una seconda ipotesi avanzata dalla dottrina, invece, mirava a rinvenire la base giuridica per il riconoscimento degli insetti come alimenti commercializzabili nel combinato disposto del Regolamento quadro in materia di legislazione

(²¹) Risultanze del workshop conclusivo del progetto ISA Topic 2016, cit. *supra* nota 9.

(²²) Sulle controversie insorte, in sede nazionale ed europea, in ragione delle scelte in tema di OGM, v., anche per ulteriori riferimenti, E. Sirsi, *OGM e agricoltura. Evoluzione del quadro normativo, strategie di comunicazione, prospettive dell'innovazione*, Edit. Scient., 2017; F. Albinini, *Scienze della vita, produzione agricola e Lawmakers: una relazione incerta*, in *Riv.it.dir.pubbl.comun.*, 2018, n. 5, pagg. 766 ss.; M. Benozzo, *Alimenti geneticamente modificati*, in Costato, Germanò e Rook Basile (diretto da), "Trattato di diritto agrario", Utet, Torino, 2011; G. Ragone, *La disciplina degli OGM tra Unione Europea e Stati nazionali: a chi spetta il diritto all'ultima parola su questioni scientifiche controverse?*, in *Bio-law Journal – Rivista di Biodiritto*, n. 1, 2015;.

(²³) Quale precisato da ben nota, risalente e consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia.

alimentare generale, ovvero il Regolamento (CE) n. 178/2002, con le previsioni normative del Regolamento in materia di *novel food*. In tal caso per garantire che un alimento a base di insetti – o gli stessi come prodotto intero – fossero idonei all'immissione sul mercato, sarebbe stata necessaria una nuova valutazione del rischio da condurre da parte dell'EFSA sulla base dei documenti presentati in sede di richiesta di ammissione di un nuovo prodotto, senza che, invece, fosse necessario svolgere un'analisi di gestione del rischio.

Diversamente, nella terza ipotesi delineata, in cui l'inserimento degli insetti avrebbe dovuto unicamente seguire l'*iter* dei prodotti tradizionali e la loro presenza sul mercato si sarebbe dovuta basare sulla dimostrazione di una storia di consumo sicuro in paesi terzi nel corso di almeno venticinque anni prima della richiesta. Anche in tale ipotesi sarebbe stata necessaria, comunque, una corretta valutazione del rischio.

Alla luce di quanto avvenuto dopo il 1° gennaio 2018, data di attuazione del nuovo Regolamento in materia di *novel food*, appare chiaro che la terza ipotesi prospettata non abbia trovato in concreto applicazione, atteso che gli insetti non vi sono ad oggi casi in cui sia stata presentata richiesta di inserimento sul mercato unionale di insetti edibili nel rispetto dell'*iter* riservato ai prodotti tradizionali provenienti da Paesi terzi. Allo stesso modo, non vi è stato alcun atto emanato dalla Commissione per la definizione di una specifica normativa e, alla base, nemmeno alcuna delega da parte del Parlamento europeo e del Consiglio che permettesse ciò. È, invece, ancora attuale l'opinione rilasciata dall'EFSA Scientific Committee nell'ottobre 2015 in merito ai profili del rischio correlato alla produzione e consumo di

insetti sia come cibo che come mangime²⁴.

Per superare le criticità relative all'inquadramento degli insetti quale alimento, oggi resta, quindi, valido quanto indicato dal Considerando 8 del Regolamento (UE) n. 2283/2015 che ha precisato come, nonostante l'ambito di applicazione della normativa "*dovrebbe in linea di principio restare lo stesso del Regolamento (CE)258/97. Tuttavia, dati gli sviluppi scientifici e tecnologici avvenuti dal 1997, è opportuno rivedere, chiarire e aggiornare le categorie di alimenti che costituiscono nuovi alimenti*" e, in tal senso, "*Tali categorie dovrebbero includere gli insetti interi e le loro parti*".

L'attuale art. 3 del regolamento del 2015, infatti, supera i dubbi interpretativi legati al mancato riferimento ai prodotti costituiti da animali e all'art. 3 comma 2 lett. a) punto v) prevede che gli "*alimenti costituiti, isolati od ottenuti a partire da animali o da parti dei medesimi*" costituiscano una delle categorie in cui i prodotti non utilizzati all'interno dell'Unione prima del maggio 1997 debbano rientrare al fine di essere considerati *novel food*²⁵.

Occorre, in ogni caso, evidenziare come nonostante la possibilità di ricorrere ad un *iter* semplificato per l'immissione degli insetti sul mercato, in quanto prodotti già noti nelle culture alimentari fuori dall'Unione Europea, non sia ad oggi una strada percorsa, tuttavia, tale possibilità sussiste e, pertanto, è rilevante evidenziare come il regolamento del 2015 abbia per primo avuto il merito di avere introdotto una differenziazione tra prodotti totalmente nuovi – con ciò includendo anche prodotti già presenti sul mercato ma non ancora utilizzati come alimenti – e prodotti tradizionali provenienti da Paesi terzi, prevedendo due diversi di riconoscimento *iter*²⁶. La diversificazione della procedura trova la propria base normativa

⁽²⁴⁾ Così C. Finardi e C. Derrien, *Novel Food: Where are Insects (and Feed ...) in Regulation 2015/2283?*, in *European Food and Feed Law Journal*, n. 2/2016, p. 119.

⁽²⁵⁾ 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*, n.1-2016, p. 42.

⁽²⁶⁾ Sul tema si veda, tra gli altri, B. La Porta, *Il Regolamento europeo in materia di novel food: riflessioni sugli alimenti tradizionali dei Paesi terzi*, in *Cultura e diritti*, n. 1, 2020.

all'interno dell'art. 3, stante che il comma 2 lett. c) del Regolamento (UE) n. 2283/2015 definisce "alimento tradizionale da un Paese terzo" qualsiasi prodotto nuovo, ovvero non consumato a scopo alimentare e in modo significativo all'interno dell'Unione Europea prima del 15 maggio 1997 (requisito temporale) e appartenente ad una delle categorie indicate ai punti i), iii), vii), viii), ix) e x) lett. a) (requisito oggettivo)²⁷.

Elemento di distinguo tra un prodotto tradizionale e uno totalmente nuovo, nell'accezione prima utilizzata, è, però, la presenza di "una storia di uso sicuro come alimento in un paese terzo", in uno con la provenienza dalla produzione primaria²⁸, indipendentemente dall'avvenuta trasformazione²⁹.

Il riferimento "alla storia di uso sicuro come alimento in un Paese terzo" obbliga ad uno sforzo interpretativo che non può non tenere conto del Regolamento del 2015 nella sua interezza, il Considerando 15 del Regolamento (UE) n. 2283/2015 precisa, infatti, che in tali ipotesi la sicurezza di un alimento debba essere confermata da una pluralità di dati pure basati sulla "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, prima della notifica di cui all'articolo 14"³⁰. Il riferi-

mento ad un periodo di venticinque anni, particolarmente utile per superare la genericità del riferimento al termine "generazione" compiuto nella precedente proposta di regolamento in materia di nuovi alimenti³¹, non sembra, però, basarsi su alcun elemento concreto e appare una scelta velleitaria compiuta dal legislatore³².

Problematiche simili legati alla genericità delle espressioni utilizzate dal legislatore in riferimento ai prodotti tradizionali di Paesi terzi, possono ricondursi con riguardo a concetti quali quelli di "numero significativo di persone" e di "dieta abituale", per cui è, invece, necessario attendere le future applicazioni della normativa per una migliore definizione, stante che, lo stesso Considerando 35 del Regolamento (UE) n. 2283/2015, evidenzia come sia necessario che la Commissione compia *ex post* valutazioni in merito all'attuazione della lettera della norma per potere porre in essere un'eventuale attività di ripensamento della normativa, con riferimento "in particolare le nuove procedure relative agli alimenti tradizionali dai paesi terzi"³³.

Resta, in ogni caso, rilevante evidenziare come il distinguo tra prodotti nuovi e prodotti tradizionali provenienti da Paesi terzi abbia quale sua principale conseguenza la differente procedura consentita ai richiedenti: procedura che risulta essere

⁽²⁷⁾ Il Regolamento del 2015 alla Sezione II del Capo II definisce le Procedure per l'autorizzazione di un nuovo alimento. Il successivo Regolamento di esecuzione (UE) 2468/2017 della Commissione, del 20 dicembre 2017 ha definito i requisiti amministrativi e scientifici riguardanti gli alimenti tradizionali da paesi terzi a norma del Regolamento (UE) 2283/2015.

⁽²⁸⁾ Quale definita ai sensi dell'art. 3, punto 17, del Reg. (CE) 178/2002, cui lo stesso Regolamento in materia di *novel food* espressamente rinvia.

⁽²⁹⁾ Considerando 16 del Reg. (UE) n. 2283/2015.

⁽³⁰⁾ Considerando 15 del Reg. (UE) n. 2283/2015.

⁽³¹⁾ Il riferimento è alla Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo ai nuovi prodotti alimentari e recante modifica del regolamento (CE) n. XXX/XXXX, COM(2007) 872 def., consultabile al link <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007PC0872&from=PT> al cui art. 3, comma 2, lett. b) si parla di "un nuovo prodotto alimentare con un'esperienza di utilizzo alimentare in un Paese terzo, ossia facente parte da almeno una generazione della dieta abituale di gran parte della popolazione di tale paese", nel Reg. (UE) 2283/2015 all'art. 3 comma 2 lett. c) tali prodotti vengono invece definiti "un nuovo alimento quale definito alla lettera a) del presente paragrafo (...), derivato dalla produzione primaria (...) che vanta una storia di uso sicuro come alimento in un paese terzo" e, secondo quanto previsto dalla lett. b), con il termine "storia di uso sicuro come alimento in un paese terzo", si intende che "la sicurezza dell'alimento in questione 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, prima della notifica di cui all'articolo 14".

⁽³²⁾ Per un maggior approfondimento si rinvia a quanto scritto dall'autrice in materia di alimenti tradizionali dei Paesi terzi in B. La Porta, *Il Regolamento europeo in materia di novel food: riflessioni sugli alimenti tradizionali dei Paesi terzi*, cit.; Gerstberger, *The Proposal for a Revised Novel Food Regulation - An Improvement for the Worse?*, in *Eur. Food & Feed L. Rev.*, vol. 3, n. 4, 2008, p. 213.

⁽³³⁾ Considerando 35 del Reg. (UE) n. 2283/2015.

particolarmente snella solo nel caso dei secondi, sebbene in ogni caso l'*iter* previsto dal legislatore per l'immissione di un *novel food* sul mercato debba caratterizzarsi per la sua capacità di essere "efficiente, di durata limitata e trasparente"³⁴.

La possibilità di considerare gli insetti quali prodotti tradizionali, così come emergerebbe dall'ampio utilizzo pregresso dell'animale quale alimento compiuto in Paesi terzi e la possibilità di ricorrere alla più rapida procedura per la loro immissione in commercio, come si è già anticipato, ha, però, trovato concrete difficoltà in sede applicativa, così smentendosi quella parte consistente di opinione pubblica che aveva ritenuto il regolamento del 2015 e il procedimento semplificato di immissione ivi previsto, capace di dare il via libera, in tempi brevissimi, alla presenza degli insetti edibili sul mercato.

Sebbene, infatti, in linea teorica l'applicazione delle norme in materia di prodotti tradizionali dei Paesi terzi sarebbe stata possibile, nella pratica si sono riscontrati due limiti non indifferenti: la difficoltà di far fronte alla mole di informazioni richieste dall'EFSA nelle linee guide pubblicate dopo l'emanazione del Regolamento al fine di attestare l'esistenza – attraverso documenti scritti – di una storia di uso sicuro del prodotto sottoposto a valutazione e la sua diffusione nella dieta abituale di larga parte della popolazione di un determinato territorio e, in secondo luogo, la mancata possibilità di protezione dei dati presentati dal richiedente ai sensi dell'articolo 26 par. 3 Regolamento (UE) n. 2283/2015. Ulteriore conseguenza dell'applicazione delle norme in materia di prodotti tradizionali di Paesi terzi, sarebbe stata, infatti, la possibilità riconosciuta ai successivi richiedenti di utilizzare le nuove prove e i nuovi dati scientifici

prodotti a sostegno della domanda una volta autorizzato il nuovo alimento, tutela questa che, invece, è prevista nel caso di prodotti nuovi sottoposti all'*iter* ordinario di valutazione³⁵.

Ove, infatti, si volesse erroneamente focalizzare l'attenzione sull'animale in sé e non sui requisiti necessari per la sua configurazione quale prodotto alimentare salubre, una protezione dei dati nel caso degli insetti potrebbe sembrare non ammissibile. A diversa conclusione si giunge, tuttavia, ove si consideri che il rischio relativo al consumo del prodotto viene valutato non in termini astratti, bensì su un determinato insetto, nutrito con uno specifico tipo di substrato e rispettando standard procedurali ben definiti che, in quanto tali, su richiesta potranno essere oggetto di tutela.

Come evidenziato da EFSA nell'*opinion* del 2015 citata, la carica microbica, il rischio e i danni potenziali per il consumatore, infatti, non sono legati all'insetto edibile in sé, bensì alle modalità di allevamento e alla composizione del mangime con cui lo stesso è stato nutrito.

L'immissione in commercio del prodotto in esclusiva per un quinquennio, ai sensi dell'art. 26 del Regolamento (UE) n. 2283/2015, nel caso in cui venga accolta la domanda di protezione dei dati avanzata dall'*applicant*, permette, quindi, alle aziende richiedenti di poter usufruire di un notevole vantaggio nell'ambito di un mercato qui ampiamente inesplorato e potenzialmente redditizio.

Quanto da ultimo rappresentato corrisponde a quanto accaduto nel caso della larva gialla della farina e a quanto è prevedibile si riproporrà in futuro, stante che, ad oggi, tutte le richieste di immissione di insetti edibili sul mercato presentate dagli *applicants* alla Commissione Europea

⁽³⁴⁾ La notifica richiesta per i prodotti tradizionali di Paesi terzi sostituisce la richiesta di autorizzazione prevista per i prodotti nuovi, così come indicato al Considerando 22 del Reg. (UE) n. 2283/2015.

⁽³⁵⁾ Perché nel caso dei prodotti nuovi si proceda al riconoscimento di un'immissione in esclusiva conseguente al riconoscimento del diritto alla protezione dei dati ai sensi dell'art. 26 del Reg. (UE) n. 2283/2015, la Commissione, su domanda del richiedente, compiendo un bilanciamento di interessi tra pubblico e privato, valuta la domanda, potendo agire pure in contraddittorio con il richiedente, al fine di considerare se sussistono le condizioni necessarie elencate all'art. 26, comma 2 del Reg. (UE) n. 2283/2015. Sul punto, si veda B. La Porta, *Criticità della tutela dei dati scientifici nel regolamento sui nuovi alimenti anche alla luce della disciplina in materia di benessere degli animali*, in *Riv. dir. agroalimentare*, 2-2021, p. 290.

sono state avanzate nel rispetto della procedura ordinaria di cui all'art. 10 del Regolamento (UE) n. 2283/2015, in una pluralità di casi con richiesta di protezione dei dati ex art. 26³⁶.

Nonostante, infatti, nel triennio tra l'emanazione e l'applicazione del Regolamento del 2015 la possibilità di ricorrere alla procedura semplificata riservata ai prodotti tradizionali di Paesi terzi³⁷ per l'immissione sul mercato degli insetti fosse stata l'ipotesi maggiormente accreditata da chi sperava – o temeva – una rapida diffusione dell'entomofagia, tale possibilità si è rivelata sempre meno concreta già nel 2016, con l'emanazione da parte di EFSA di linee guida che prevedevano rigide regole per la presentazione delle domande di autorizzazione accoglibili³⁸, poi confermato a partire dal 2018 quando le domande di autorizzazione erano state tutte presentate in forza dell'all'art. 10 del Regolamento (UE) n. 2283/2015.

La tendenza degli *applicants* a prediligere l'*iter* ordinario, pure giustificabile alla luce della possibilità di tutela dei dati presentati in sede di domanda e dall'inibizione all'utilizzo degli stessi da parte di soggetti diversi dal richiedente per un quinquennio, hanno, però, frustrato le aspettative di chi aveva erroneamente pronosticato l'imminente sovversione dei consumi e la diffusione

degli "insetti nel piatto" già a pochi mesi dall'applicazione del regolamento.

La protezione dei dati garantita dall'*iter* di autorizzazione ordinario può, infatti, permettere di ottenere, almeno per un periodo iniziale, un restringimento del numero di individui idonei a commercializzare il prodotto inserito nella lista degli alimenti, nonostante oggi l'autorizzazione di un nuovo alimento non sia più limitata all'*applicant* ma al prodotto stesso.

La previsione di una diversa procedura di tutela dei dati scientifici³⁹ presentati in sede di domanda di autorizzazione è riconducibile alle decisioni di fondo che hanno portato a configurare il regolamento del 2015 in linea con quanto già previsto in materia di *claims* nutrizionali e sulla salute, così dando vita ad un sistema organico di rilascio dell'autorizzazione non più con riferimento al richiedente⁴⁰ ma al prodotto stesso. La tematica, già oggetto di analisi in un articolo sulla protezione dei dati scientifici recentemente scritto a cui si rinvia⁴¹, è di particolare interesse soprattutto in ragione delle diverse esigenze di tutela che sono emerse in un sistema in cui l'immissione in commercio di uno stesso nuovo alimento non è più limitata alle imprese *competitors* del richiedente, salvo il caso di applicazione delle previsioni di cui

⁽³⁶⁾ Per consultare le domande di nuovi alimenti presentate ad EFSA, si veda il sito ufficiale <https://open.efsa.europa.eu/questions>.

⁽³⁷⁾ Ai sensi dell'art. 26, comma 1 del Reg. (UE) n. 2283/2015, il riferimento è qui unicamente alla domanda presentata ai sensi dell'art. 10, par. 1, del regolamento e la protezione dei dati è ammissibile soltanto ove il richiedente presenti informazioni adeguate e verificabili. Ai sensi del successivo comma 3, non possono applicarsi le previsioni in materia di tutela dei dati nel caso di domande relative all'immissione sul mercato dell'Unione di alimenti tradizionali da Paesi terzi.

⁽³⁸⁾ EFSA Panel on Dietetic Products, Nutrition and Allergies (NDA), "Guidance on the preparation and presentation of an application for authorisation of a novel food in the context of Regulation (EU) 2015/2283", in EFSA Journal 2016;14(11):4594, adottato il 21 settembre 2016 doi: 10.2903/j.efsa.2016.4594.

⁽³⁹⁾ Si rinvia a quanto previsto ai sensi dell'art. 5 del Regolamento di esecuzione (UE) 2469/2017 della Commissione del 20 dicembre 2017 che stabilisce i requisiti amministrativi e scientifici per le domande di cui all'articolo 10 del Reg. (UE) 2283/2015. Le domande di autorizzazione di un novel food ex art. 10 cit. presentate successivamente al 26 marzo 2021 devono rispettare le linee guida prodotte da EFSA (EFSA, *Guidance on the preparation and submission of an application for authorisation of a novel food in the context of Regulation (EU) 2015/22831 (Revision 1)* in EFSA Journal 2021;19(19):6555). Si vedano in particolare le informazioni di cui alla sezione 1 *characterisation of the novel food, technical and scientific data*.

⁽⁴⁰⁾ Per una più completa analisi della tematica si vedano, tra gli altri: M. Hermann, *The impact of the European Novel Food Regulation on trade and food innovation based on traditional plant foods from developing countries*, in *Food Policy*, 34, 2009, 499 ss.; 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*, 72, 2017, 480 ss.; A.C. Huggett – C. Conzelmann, *EU regulation on novel foods: Consequences for the food industry*, in *Trends in Food Science & Technology*, vol. 8, maggio 1997; D.A. Jonas ed a., *The Safety Assessment of Novel Foods, guidelines prepared by ILSI Europe Novel Food Task Force in Food and Chemical Toxicology Journal*, 34, 1996.

⁽⁴¹⁾ Il riferimento è a B. La Porta, *Criticità della tutela dei dati scientifici*, cit.

all'art. 26 Regolamento UE 2283/2015. A ciò è conseguito anche un diverso interesse alla protezione di dati e documenti scientifici da parte dell'*applicant*.

Per evitare che la previsione di un'autorizzazione del prodotto e la libera commerciabilità dello stesso da parte di tutti i soggetti interessati potesse trasformarsi in un disincentivo agli investimenti dei privati in ricerca e sviluppo di nuovi alimenti, ingredienti e tecnologie di produzione, il legislatore unionale nel 2015 ha definito regole di protezione dei dati e delle prove attivabili previa richiesta del *applicant* in sede di domanda di autorizzazione di un *novel food*⁴².

La protezione, che può essere riconosciuta dalla Commissione per un periodo *standard* di cinque anni non rinnovabile⁴³, permette che nessun soggetto al di fuori del richiedente iniziale possa utilizzare le nuove prove e dati scientifici protetti e presentati in sede di domanda ai sensi dell'art. 10 del Regolamento (UE) 2283/2015⁴⁴.

La tutela dei dati prevista in forza del regolamento in materia di nuovi alimenti e la conseguente immissione in esclusiva del prodotto sul mercato per un periodo di cinque anni a vantaggio del primo *applicant*, è stata riconosciuta dalla Commissione anche in relazione alla larva di *Tenebrio molitor* essiccata, così come autorizzata ai sensi del Regolamento di esecuzione (UE) 2021/882 della Commissione. È pur vero che il riferimento all'esclusiva in tale regolamento, ben si ritiene debba essere intesa in senso lato, stante che si dubita sarà imposto un blocco alla vendita a quei soggetti che sino ad oggi hanno beneficiato delle misure transitorie previste dall'art. 35 par. 2 del Regolamento (UE) 2283/2015. Tali soggetti, infatti, in vigore del regolamento CE 258/1997,

già producevano e immettevano il proprio prodotto sul mercato degli Stati membri che ne tolleravano l'attività e, in forza dell'articolo citato, hanno potuto continuare a farlo pure se limitatamente a specifiche aree geografiche. Occorre, in ogni caso, evidenziare la maggiore differenza concretamente esistente in relazione al regime di commerciabilità della *Tenebrio molitor* essiccata da parte del beneficiario delle tutele di cui al regolamento del 2021 rispetto ai soggetti che operano in regime transitorio: soltanto il primo, infatti, può – e potrà per il prossimo quinquennio – commercializzare il proprio prodotto in esclusiva e liberamente su tutto il territorio unionale.

3.- *Tenebrio molitor* essiccata: il primo alimento da insetto edibile riconosciuto nell'UE in forza del Regolamento di esecuzione (UE) 2021/882

Il Regolamento di esecuzione (UE) 2021/882 è il primo regolamento unionale che autorizza l'immissione in commercio di una specie di insetto quale nuovo alimento.

La normativa citata, emanata il 1 giugno 2021, ha permesso di modificare l'elenco dell'Unione dei nuovi alimenti autorizzati istituito dal Regolamento di esecuzione (UE) 2017/2470, inserendovi "*l'intera larva gialla della farina essiccata termicamente, intera (larva sbianchita ed essiccata in forno) o sotto forma di polvere (larva sbianchita, essiccata in forno e macinata)*. Il termine «*larva della farina*» si riferisce alla forma larvale del *Tenebrio molitor*, una specie di insetti appartenente alla famiglia dei *Tenebrionidae*. *L'intera larva della farina è destinata al consumo umano e nessuna delle sue parti viene rimossa*".

(42) Si tratta qui della domanda presentata ai sensi dell'art. 10, par. 1 del reg. (UE) 2283/2015.

(43) L'art. 27, comma 2 del reg. (UE) 2283/2015 prevede che in caso di protezione dei dati, nell'elenco dell'Unione devono essere inserite, a margine alle varie informazioni sul prodotto rilevanti, pure: a) «la data di inserimento del nuovo alimento nell'elenco dell'Unione»; e) «la scadenza della tutela dei dati di cui all'articolo 26».

(44) Per la decorrenza del periodo di protezione dei dati in caso di nuovi alimenti, pure nel caso di parallela procedura di autorizzazione di un *health* o *nutritional claim* e ai sensi di quanto previsto all'art. 28 del Regolamento (UE) 2283/2015, si rinvia a quanto scritto in B. La Porta, *La tutela dei dati scientifici nel regolamento sui novel food alla luce del regolamento in materia di health e nutritional claims*, in *Dir. giur.agr.alim.amb.*, 2-2021, pp. 10 ss.

Pure stabilendo che, per la salubrità del prodotto, “prima della fase di essiccamento termico è necessario un periodo minimo di digiuno di 24 ore per consentire lo svuotamento intestinale delle larve”.

Il regolamento definisce, quindi, le caratteristiche, ovvero la composizione del prodotto, la presenza di metalli pesanti, micotossine, oltre a prevedere i criteri microbiologici al fine di garantire la salubrità dell'alimento autorizzato a seguito della richiesta ordinaria avanzata nel gennaio 2018 dalla società francese SAS EAS group, ai sensi dell'art. 10 del Regolamento (UE) 2015/2283.

La richiedente ha presentato domanda di autorizzazione per l'immissione in commercio della larva gialla della farina essiccata, includendovi una pluralità di dati scientifici⁴⁵ di cui ha rivendicato il diritto di proprietà industriale e il diritto esclusivo di riferimento ex articolo 26 par. 2 lett. b) del Regolamento (UE) 2015/2283⁴⁶. Tale diritto le è stato riconosciuto dalla Commissione⁴⁷ a seguito dei chiarimenti in tal senso forniti, ritenuti sufficienti ad autorizzare per un periodo di cinque anni l'esclusione di accesso o riferimento a tali studi od il loro utilizzo da parte di soggetti terzi⁴⁸, ciò sebbene sia sempre possibile ad altri richiedenti “*presentare una domanda di autorizzazione all'immissione sul mercato dello stesso nuovo alimento, purché la domanda si fondi su informazioni ottenute legalmente a sostegno di tale autorizzazione*”⁴⁹.

Infatti, ai sensi dell'art. 2 del regolamento di esecuzione (UE) 2021/882 della Commissione, “*Gli*

studi contenuti nel fascicolo di domanda, in base ai quali l'Autorità ha valutato il nuovo alimento di cui all'articolo 1, che secondo il richiedente sono protetti da proprietà industriale e senza i quali il nuovo alimento non avrebbe potuto essere autorizzato, non possono essere utilizzati senza il consenso di SAS EAP Group a vantaggio di un richiedente successivo per un periodo di cinque anni a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente regolamento”. Resta inteso che le garanzie riconosciute dal legislatore al richiedente iniziale non possono tradursi in un impedimento di fatto alla possibilità che altri soggetti interessati, sulla base di dati propri od ottenuti in virtù di accordi con il primo beneficiario, possano domandare l'inserimento di un nuovo alimento nell'elenco dell'Unione⁵⁰.

In ogni caso, la possibilità di tenere segreti i propri dati scientifici per un periodo di cinque anni rappresenta in ogni caso un vantaggio per l'*applicant* che ha la possibilità di lucrare non solo dall'immissione in esclusiva, ma pure dall'eventuale conclusione di accordi a titolo oneroso con imprese *competitors* interessate a produrre il medesimo prodotto alimentare sulla base dei dati protetti.

La rivoluzione apportata dal regolamento del 2015 e consistente nel rilascio di autorizzazioni riferite al prodotto e non più ai soggetti ha, quindi, reso necessaria la previsione di misure volte a garantire un'effettiva protezione degli investimenti per le attività di ricerca e sviluppo condotte dal primo richiedente l'autorizzazione⁵¹. L'assenza di

⁽⁴⁵⁾ Si tratta di dati relativi alle analisi dei contaminanti nel nuovo alimento, alla descrizione dettagliata del processo e delle tecniche di essiccazione adottate, ai dati analitici sui livelli di chitina e ai dati sullo stato ossidativo e microbiologico del prodotto durante la conservazione. Si veda il Considerando 12 del reg. esec. (UE) 2021/882.

⁽⁴⁶⁾ Così il Considerando 11 del reg. esec. (UE) 2021/882.

⁽⁴⁷⁾ V. il Considerando 13 del reg. esec. (UE) 2021/882.

⁽⁴⁸⁾ V. l'art. 1 par. 2, e l'art. 2 del reg. esec. (UE) 2021/882.

⁽⁴⁹⁾ Così il Considerando 14 del reg. esec. (UE) 2021/882.

⁽⁵⁰⁾ Ai sensi dell'art. 9, par. 3 del reg. (UE) 2283/2015 citato.

⁽⁵¹⁾ Sulla necessità di una revisione del regolamento (CE) 258/1997 in materia di nuovi alimenti, si leggano, tra gli altri: P. Coppens, *The Revision of the Novel Foods Regulation: Forget about Cloning and Nanotechnology, Let's Focus on the Scope*, in *European Food and Feed Law Review*, 2013, 8, 238 ss.; 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 & International Health Law & Policy*, 8, 2013; C. Jones, *The Novel Food Regulation: Revision Required? A View from a Regulator*, in *European Food and Feed Law review*, 2012, 2; B. Scarpa – S. Dalfrà, *Regulating the Novel Foods sector: moving forward*, *ivi*, 2008, 3, 292 ss.

misure di protezione dei dati avrebbe, infatti, rischiato di portare al paradosso di un beneficio generale a fronte del “sacrificio” (qui da intendersi quale sacrificio economico derivante dagli investimenti in ricerca e sviluppo per l’ottenimento dei dati scientifici presentati in sede di domanda) del singolo.

Da siffatto sistema di protezione e dalla possibilità concessa a terzi di presentare una nuova domanda di autorizzazione sulla base di prove diverse, sebbene possano derivarne indubbi vantaggi sul piano del sostegno agli investimenti in ricerca e sviluppo delle imprese, derivano, però, anche forti criticità. Una di queste emerge dalla lettura coordinata della normativa in materia di protezione dei dati relativi ai nuovi alimenti con la normativa unionale in materia di tutela del benessere animale che, invece, promuove la sostituzione⁵² delle procedure sperimentali che prevedono l’utilizzo di animali vivi e la limitazione dell’attività di duplicazione⁵³ delle prove scientifiche per il cui ottenimento è necessario condurre esperimenti su esseri senzienti⁵⁴.

Come già evidenziato in diversa sede⁵⁵, la protezione del benessere degli animali è annoverabile

tra i valori che orientano l’operato dell’UE⁵⁶, oltre a potersi configurare quale parametro per verificare la proporzionalità e legittimità delle misure adottate in ambito agricolo e ambientale dal legislatore unionale. La tematica è stata anche oggetto di attenzione nella direttiva 2010/63/UE⁵⁷ che, mirando ad un nuovo equilibrio interno, risultato di un sistema unitario che favorisse gli scambi all’interno dell’UE contrastando il proliferare di normative nazionali⁵⁸ e avendo quale obiettivo la creazione di tutele più incisive che tenessero conto delle più recenti conoscenze⁵⁹, ha limitato la possibilità di ricorrere ad esseri senzienti in sede di sperimentazione – pratica a cui ricorrere soltanto quale *extrema ratio* – e favorito il ricorso a metodi alternativi⁶⁰.

Sebbene la Direttiva 2010/63/UE⁶¹ non sia applicabile agli insetti per espressa volontà del legislatore, le problematiche relative alla violazione dei principi di benessere animale sono comunque riferibili al più ampio campo di applicazione del regolamento in materia di nuovi alimenti che richiede un maggiore approfondimento da realizzarsi in una diversa sede⁶².

Oltre alla mancata presa in considerazione delle

⁽⁵²⁾ In materia di sostituzione, riduzione e perfezionamento delle tecniche sperimentali sugli animali, si veda anche: M. Tallacchini, *Dignità, etica science-based, democrazia: la tutela animale nella società europea della conoscenza*, in A.G. Chizzoniti - M. Tallacchini (a cura di), *Cibo e religioni: diritto e diritti*, Libellula, Tricase, 2010, pp. 297 ss. Sul diritto d’iniziativa dei cittadini europei si vedano, tra gli altri: G. Bordinò, *Un nuovo diritto per la democrazia e lo sviluppo in Europa: l’iniziativa dei cittadini europei (Ice)*, Il Mulino, 2013; F. Ferraro, *Il diritto di iniziativa dei cittadini europei: uno strumento efficace di democrazia partecipativa?*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comun.*, 3-4/2011, p. 727e.

⁽⁵³⁾ La duplicazione delle sperimentazioni viene considerata esecrabile tanto che il legislatore italiano, in sede di recepimento della Direttiva 2010/63/UE sulla protezione degli animali a fini scientifici, ha ritenuto possibile accettare i dati provenienti da altri Stati membri per lo svolgimento dell’attività di ricerca.

⁽⁵⁴⁾ Nel gruppo di esseri senzienti di cui alla Direttiva 2010/63/UE sulla protezione degli animali utilizzati a fini scientifici, si devono annoverare, ai sensi del Considerando 8 “*Oltre agli animali vertebrati, che comprendono i ciclo stomi, è opportuno includere anche i cefalopodi nell’ambito di applicazione della presente direttiva, poiché è scientificamente dimostrato che possono provare dolore, sofferenza, angoscia e danno prolungato.*”, oltre alle forme fetali ed embrionali di mammiferi, così come previsto al successivo Considerando 9.

⁽⁵⁵⁾ B. La Porta, *Criticità della tutela dei dati scientifici*, cit., pp. 305 ss

⁽⁵⁶⁾ Sul tema si veda tra gli altri: F. Albisinni, *Esseri senzienti, animali ed umani: nuovi paradigmi e nuovi protagonisti*, in “From Animal Welfare to Animal Law”, AIDA-IFLA, Roma, 16.04.2021, in <https://www.aida-ifla.it/benessere-animale/>. Per una più ampia bibliografia, si rinvia a quanto indicato alla Nota 62 in B. La Porta, *Criticità della tutela dei dati scientifici*, cit.

⁽⁵⁷⁾ Sulla sperimentazione animale anteriormente e successivamente all’entrata in vigore della Direttiva 2010/63/UE, si veda quanto indicato in B. La Porta, *Criticità della tutela dei dati scientifici*, cit., p. 309.

⁽⁵⁸⁾ Considerando 1 della Direttiva 2010/63/UE.

⁽⁵⁹⁾ Considerando 10 Direttiva 2010/63/UE.

⁽⁶⁰⁾ Nella scelta dei metodi si deve fare riferimento all’art. 13 commi 1 e 2 della Direttiva 2010/63/UE.

⁽⁶¹⁾ Ai sensi dell’art. 1.3, la direttiva 2010/63/UE si applica unicamente agli animali vertebrati vivi non umani e ai cefalopodi vivi.

⁽⁶²⁾ Per un quadro completo della relazione tra benessere animale, tutela dei dati scientifici e nuovi alimenti, si veda B. La Porta, *Criticità della tutela dei dati scientifici*, cit.

problematiche potenzialmente connesse alla lesione della tutela del benessere degli animali, il regolamento del 2015 ha anche mostrato l'assenza di una reale capacità (o meglio volontà) del legislatore unionale di agire in modo coerente con sé stesso e con le macro-linee politiche definite. Il Green Deal, così come le dichiarazioni che hanno anticipato e seguito la definizione di politiche a favore dell'ambiente e della riduzione dell'impatto climatico partendo da un ripensamento delle attività agroalimentari, sembrano di fatto essere state dimenticate nel momento di operare un reale bilanciamento tra gli interessi pubblici e i bisogni economici delle imprese private, così come difesi dalle *lobbies* di settore.

Nel caso del Regolamento UE 2021/882, espressione della concreta applicazione delle regole in materia di nuovi alimenti ad ipotesi concrete, prevedere espressamente l'immissione del prodotto in esclusiva da parte di un singolo operatore quale conseguenza diretta del riconoscimento della protezione dei dati scientifici significa limitare una potenziale rivoluzione sostenibile sul mercato delle proteine animali.

Il *Tenebrio molitor*, così come le altre specie di insetti edibili al vaglio della Commissione, infatti, è un animale ricco di proteine il cui allevamento – così come succintamente indicato in termini generali al paragrafo 1 del presente articolo – si connota per il bassissimo impatto ambientale e il ridotto consumo di risorse. Limitare per un periodo di cinque anni l'iniziativa imprenditoriale di soggetti diversi dall'*applicant* significa, perciò, porre un ostacolo effettivo all'espansione su larga scala di impianti di allevamento e produzione di alimenti derivanti da tale insetto, conseguentemente ritardando l'avvio di un percorso unionale di potenziale ridefinizione del sistema di consumo e produzione di cibo in termini di maggiore sosteni-

nibilità.

Garantire unicamente a favore del primo soggetto autorizzato il diritto quinquennale all'immissione in esclusiva di prodotti a base di *Tenebrio molitor* essiccata comporterà, infatti, non soltanto una lesione del principio di libero scambio sul mercato⁶³, ma anche l'effettiva possibilità di dare spazio sul mercato non solo a prodotti nuovi, ma anche a sistemi e meccanismi di allevamento idonei potenzialmente a produrre significativi benefici a favore dell'ambiente.

Se, infatti, per il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi unionali di riduzione delle emissioni di CO₂⁶⁴ occorre superare i sistemi di allevamento attuali, in quanto unanimemente ritenuti non più sostenibili, è illogico limitare, pure se temporaneamente, la possibilità che una pluralità di soggetti, diversi dal primo *applicant*, possano contribuire con le loro azioni alla definizione di un nuovo settore animale potenzialmente significativo e con un positivo impatto sull'ambiente.

Il bilanciamento tra interessi pubblici e privati, già operato in termini ampi dal regolamento UE in materia di nuovi alimenti nel senso di una riduzione degli spazi – pur sempre esistenti – di protezione economica dell'*applicant*, non sembrerebbe nel caso in esame tenere in considerazione le situazioni in concreto, giungendo a svuotare di efficacia e a sconfessare nei fatti le parole e le linee programmatiche delineate dal legislatore in sede di considerando nel regolamento UE 2283/2015.

Diventano privi di applicazione pratica, infatti, i riferimenti compiuti in termini generali ai considerando 2) e 29) del regolamento quadro da ultimo citato circa il ruolo positivo che, nel portare avanti le politiche alimentari, l'Unione si impegna a svolgere per garantire un livello di tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente, pure promuovendo

⁽⁶³⁾ Tema per il cui approfondimento si rinvia a B. La Porta, Criticità della tutela dei dati scientifici, cit.

⁽⁶⁴⁾ Il riferimento è qui all'obiettivo dell'Unione Europea di raggiungere l'impatto zero sul clima entro il 2050. Nel novembre 2018, la Commissione europea ha, infatti, presentato una visione strategica a lungo termine per ridurre le emissioni di gas a effetto serra (GES) partendo dai settori economici chiave, tra cui l'agricoltura. Inoltre, l'Unione Europea ha anche sposato gli obiettivi di sostenibilità della 2030 *Agenda for Sustainable Development* delle Nazioni Unite.

vendo nuove tecnologie e innovazioni potenzialmente idonee a ridurre l'impatto ambientale della produzione alimentare⁶⁵.

Analizzate le possibili criticità relative all'operato del legislatore unionale in relazione all'applicazione del regolamento in materia di nuovi alimenti nel caso concreto del *Tenebrio molitor*, non ci si può, in ultimo, esimere dal compiere una positiva valutazione circa l'attenzione che è stata posta al rapporto tra alimento e consumatore. Al fine di compiere una completa analisi del Regolamento (UE) 2021/882, occorre evidenziare, infatti, come la Commissione, seguendo le indicazioni di EFSA contenute nell'*opinion* da questa pubblicata nel 2021, abbia previsto in sede di allegato al regolamento da ultimo citato, misure specifiche circa la corretta etichettatura del prodotto autorizzato. L'alimento dovrà essere presentato al consumatore come "Larva di *Tenebrio molitor* (larva gialla della farina) essiccata" e dovrà essere evidenziata la sua allergenicità sia ove prodotto unico sia se utilizzata quale ingrediente, stante che "L'etichettatura dei prodotti alimentari che contengono larva di *Tenebrio molitor* (larva gialla della farina) essiccata reca l'indicazione che tale ingrediente può provocare reazioni allergiche nei consumatori con allergie note ai crostacei e ai prodot-

ti a base di crostacei e agli acari della polvere"⁶⁶. Infatti, ai sensi dell'art. 9 del Regolamento (UE) 1169/2011 è obbligatoria⁶⁷ l'indicazione di "c) qualsiasi ingrediente o coadiuvante tecnologico elencato nell'allegato II o derivato da una sostanza o un prodotto elencato in detto allegato che provochi allergie o intolleranze usato nella fabbricazione o nella preparazione di un alimento e ancora presente nel prodotto finito, anche se in forma alterata". Prevedendo il potenziale pericolo connesso al consumo del nuovo prodotto in esame, il legislatore ha così ampliato il novero degli allergeni, rendendo l'indicazione in etichetta del *Tenebrio molitor* obbligatoria al pari di quanto avvenuto per i prodotti e gli ingredienti già inclusi all'allegato II al regolamento del 2011.

L'informazione della presenza del nuovo prodotto idoneo a provocare reazioni allergiche dovrà essere posizionata in etichetta "accanto all'elenco degli ingredienti"⁶⁸. Appare corretto applicare le regole generali in materia di allergeni, così come stabilite ai sensi del Regolamento UE 1169/2011 sull'etichettatura degli alimenti⁶⁹ che, oltre ad includere l'elenco delle indicazioni obbligatorie⁷⁰ da inserire in etichetta al fine di garantire al consumatore di scegliere consapevolmente in sede di assunzione, definisce ulteriori criteri volti ad

⁽⁶⁵⁾ Il riferimento all'ambiente è al considerando 2 Reg. (UE) 2283/2015.

⁽⁶⁶⁾ Allegato al Reg. (UE) 2021/882 tabella 1 numero 2.

⁽⁶⁷⁾ Ai sensi di quanto previsto all'allegato al Reg. (UE) 2021/882 tabella 1 numero 2, l'indicazione del potenziale allergico del prodotto regolato è un elemento da inserire obbligatoriamente in etichetta. Il riferimento all'importanza e alla centralità delle informazioni obbligatorie, in linea con quanto previsto ai sensi del Reg. (UE) 1169/2011, viene evidenziato anche dal Considerando 22 del Reg. (UE) 2283/2015.

⁽⁶⁸⁾ Allegato al Reg. (UE) 882/2021 tabella 1 numero 2.

⁽⁶⁹⁾ Numerosi gli autori che hanno scritto sul tema dell'etichettatura alimentare, tra questi si vedano: F. Albisinni, *The new EU Regulation on the provision of food information to consumers*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 2-2011, p.32; S. Bolognini, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato-agroalimentare europeo*, Giappichelli, 2012; V. Cavanna, *Il nuovo regime sanzionatorio in materia di etichettatura degli alimenti*, in *Ambiente & sviluppo*, n. 3, 2018, p. 165; A. Di Lauro, *Comunicazione pubblicitaria ed informazione nel settore agro-alimentare*, Giuffrè, 2005; Id., *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi. La costruzione di una "responsabilità del consumatore"*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 2-2012, p.4; D. Gorny, *Nutrition and Health Claims*, cit., p.37; F. Lotta, *Il consumatore di alimenti tra consapevolezza e responsabilità*, *Virtuosamente*, 2013; N. Lucifero, *La responsabilità per le informazioni al consumatore di alimenti tra regole di validità, regole di comportamento e doveri informativi*, in *Contratto e impresa*, 2017, n. 2, pag. 475 ss.; R. Misso, *Salute del consumatore, responsabilità e Information & Communication Technology nel settore agroalimentare*, in *Economia & Diritto Agroalimentare*, XV, 2010, pag. 194; E. Rook Basile, *L'informazione dei prodotti alimentari, il consumatore e il contratto*, in "Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti", a cura di Germanò e Rook Basile, Torino, 2005; V. Rubino, *Gli "health claims" e l'etichettatura degli alimenti*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 1-2014, p.22.

⁽⁷⁰⁾ La definizione di "informazioni obbligatorie sugli alimenti" è data dall'art. 2 par. 2 lett. c) del Reg. (UE) 1169/2011. Si tratta anche di tutte le informazioni identificate ai sensi dell'art. 4 del Reg. (UE) 1169/2011.

evidenziare la presenza degli allergeni inseriti nell'elenco degli ingredienti. Infatti, se in generale le informazioni obbligatorie devono essere comunicate nel rispetto di stringenti previsioni in relazione alle dimensioni dei caratteri grafici utilizzati e al posizionamento delle stesse nel campo visivo dell'etichetta⁷¹, nel caso degli allergeni è, altresì, previsto che questi vengano segnalati attraverso un tipo di carattere chiaramente distinto dagli altri ingredienti elencati, per esempio per dimensioni, stile o colore di sfondo⁷².

4.- Conclusioni

Il regolamento in materia di *Tenebrio molitor* essiccata, rappresentando il primo di una – potenzialmente – lunga serie di regolamenti esecutivi che autorizzano, sdoganandolo, il mercato degli insetti edibili, ben si presta a diventare modello di riferimento che facilmente sarà replicato anche per le diverse specie di insetti attualmente al vaglio della Commissione, tra cui l'*Acheta domesticus*, oltre che per quelle future, nel caso in cui le domande di autorizzazione vengano presentate ai sensi del combinato disposto degli artt. 10 e 26 del Regolamento UE 2283/2015.

Le scelte operate dal regolamento UE 882/2021, in concreto non assecondano quelle ambizioni in materia di tutela dell'ambiente e sostenibilità tanto reclamate e che ben si sarebbero potute tutelare grazie ad un diverso bilanciamento degli interessi in gioco, posto che l'allevamento di insetti edibili si caratterizza per il basso impatto sull'ambiente e per il limitato o nullo consumo di risorse importanti quali suolo fertile o acqua, oltre che per le ridotte emissioni di CO₂ nell'aria.

Queste caratteristiche lo rendono particolarmente adatto ad essere considerato quale concreta alternativa sostenibile su larga scala per la produzione di proteine animali, pure capaci di rispondere alle crescenti esigenze su scala globale di alimenti sicuri e salubri.

Infatti, la previsione di un sistema di “disclosure” dei dati scientifici sul modello dettato dal Regolamento (UE) 528/2012 in materia di biocidi avrebbe garantito un vantaggio competitivo al soggetto che, sopportando i costi della domanda di autorizzazione, per primo aveva richiesto l'immissione del nuovo prodotto sul mercato, pure garantendo al contempo la possibilità di favorire sin da subito lo sviluppo di allevamenti di *Tenebrio molitor*, estendendo la possibilità di produrre il nuovo alimento a tutti gli operatori presenti sul mercato.

Il regolamento sui biocidi, infatti, prevede che “Per garantire un trattamento equo dei soggetti che immettono sul mercato principi attivi, è opportuno che essi detengano un fascicolo, o siano in possesso di una lettera di accesso a un fascicolo o a dati rilevanti di un fascicolo, per ognuno dei principi attivi da essi fabbricati o importati per essere utilizzati nei biocidi”⁷³, ciò significando che il titolare di un'autorizzazione all'immissione di un biocida sul mercato conclude c.d. “lettere di accesso”, ovvero un “documento originale, firmato dal proprietario dei dati o dal suo rappresentante, in base al quale tali dati possono essere utilizzati a vantaggio di terzi dalle autorità competenti, dall'Agenzia o dalla Commissione ai fini del presente regolamento”⁷⁴. Il rilascio di lettere di accesso e di accordi di condivisione dei dati è oggi molto diffuso tra le imprese impegnate nel settore della produzione di biocidi, ciò limitando significativamente la duplicazione di test e studi scientifici

⁽⁷¹⁾ Accanto ai dati la cui comunicazione al consumatore è obbligatoria, in necessario equilibrio con questi con l'obiettivo di non limitarne la capacità informativa, viene consentito all'operatore del settore alimentare l'inserimento in etichetta di ulteriori informazioni c.d. facoltative.

⁽⁷²⁾ Art. 21 par. 1 lett. b) Reg. (UE) 1169/2011.

⁽⁷³⁾ Considerando 6 del Regolamento (UE) n. 528/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 maggio 2012, relativo alla messa a disposizione sul mercato e all'uso dei biocidi.

⁽⁷⁴⁾ Art. 3 lett. t) Reg. (UE) n. 528/2012, cit.

che implicino anche il ricorso a prove di laboratorio.

Un'ulteriore opportunità di miglioramento della normativa e di limitazione dei rischi di duplicazione dei dati, pure a favore di una maggiore sostenibilità, sarebbe potuta derivare dalla previsione a monte di specifiche limitazioni circa la possibilità di scelta del richiedente relativamente all'iter di immissione sul mercato nel caso di prodotti già tradizionalmente consumati in Paesi terzi.

Si sarebbe potuto, infatti, prevedere che il richiedente che avesse voluto immettere un prodotto ampiamente diffuso all'estero, come la larva gialla della farina, quantomeno in prima battuta e sempre che non fossero emerse legittime obiezioni da parte degli Stati membri, presentasse idonea notifica ai sensi dell'art. 15 del Regolamento (UE) 2283/2015 e non, invece, ai sensi dell'art. 10. Nel caso della previsione di una procedura semplificata riservata ai prodotti tradizionali, infatti, non essendo applicabile l'art. 26 in materia di protezione dei dati, l'iscrizione del *novel food* nella lista degli alimenti avrebbe comportato un immediato beneficio per tutti i soggetti interessati e non unicamente del richiedente iniziale.

La protezione dei dati, inoltre, avrebbe dovuto essere limitata anche nel caso di prodotti, come quello in esame, le cui caratteristiche sono tali da renderne auspicabile la massima diffusione sul mercato proprio in ragione della loro idoneità al raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità che orientano le macro-politiche agroalimentari – e non solo – unionali, così come pure evidenziate in sede di considerando nel regolamento quadro in materia di nuovi alimenti.

In conclusione, non si può non evidenziare come nel Regolamento (UE) 882/2021 di autorizzazione del primo insetto edibile, l'aver applicato pedissequamente il combinato disposto degli artt. 10 e 26 del Regolamento (UE) 2283/2015 abbia aperto la strada ad un percorso non coerente con gli obiettivi di sostenibilità agroalimentare che avevano accompagnato l'emanazione della normativa quadro sui *novel food*.

Tali sono, infatti, le conseguenze derivanti delle

scelte assunte in concreto dal legislatore in sede di bilanciamento tra interessi meramente economici del privato richiedente e i più ampi interessi dell'intera comunità, connessi all'immediata commerciabilità del prodotto da parte di una pluralità di operatori.

La Commissione, non valutando adeguatamente gli interessi pubblici e preferendo non ammettere deroghe alla lettera della normativa quadro in materia di nuovi alimenti ha, così, creato un rischioso precedente regolatorio che si spera non assurga a modello per le future autorizzazioni degli insetti edibili attualmente al vaglio della Commissione.

Un diverso bilanciamento degli interessi e una immediata liberalizzazione della produzione e vendita dell'alimento, senza il riconoscimento di alcun diritto di esclusiva a favore del primo richiedente, infatti, non soltanto sarebbe stato possibile, ma avrebbe anche potuto portare ad ampi benefici in termini di sostenibilità, derivanti dall'apertura di nuovi ambiti connessi alla produzione di proteine animali.

ABSTRACT

*L'articolo analizza il Regolamento di esecuzione (UE) 2021/882 relativo all'immissione sul mercato della larva di *Tenebrio molitor* essiccata, ovvero il primo regolamento che autorizza l'immissione di un insetto edibile sul mercato dell'Unione Europea. La normativa in esame fa emergere delle rilevanti criticità in merito all'opportunità e alla sostenibilità delle scelte di tutela della protezione dei dati scientifici ai sensi dell'art. 26 del Regolamento (UE) n. 2283/2015 compiute dal legislatore unionale nel caso in esame. Tale regolamento, inoltre, si presenta come potenziale modello che sarà adottato per le richieste di autorizzazione attualmente al vaglio della Commissione e per le future domande di introduzione di insetti su mercato unionale.*

The article analyzes the Implementing Regulation (EU) 2021/882 relating to the placing on the EU

market of the dried Tenebrio molitor larva: the first edible insect authorized by the European Commission. The mentioned regulation, also a potential law model for the future introduction of insects on the EU market, presents criticisms

about the appropriateness and sustainability of the EU legislator's choices, also related to the authorized protection of applicant's scientific data according to article 26 of Regulation (EU) 2283/2015 on novel foods.



Precauzione e trasparenza del mercato agroalimentare prima e dopo il Covid-19*

Roberto Saija

1.- *Le crisi del mercato agroalimentare e l'innovazione*

Sviluppo della produttività in agricoltura, innovazione tecnologica e tutela della salute umana, ma anche benessere animale, sono i punti chiave che inducono ad affrontare temi rilevanti e tuttora soggetti ad una pluralità di letture, come quelli che investono i principi di precauzione e sussidiarietà nel mercato agroalimentare prima e dopo il Covid-19. Si tratta, specie con riferimento al principio di precauzione nel mercato agroalimentare nell'ultimo ventennio, di questioni che si declinano secondo un'ampia varietà di profili¹, la cui peculiarità è stata confermata dalla recente pandemia. Il primo punto su cui mettere l'accento è l'innovazione tecnologica che costituisce da tempo, insieme all'innovazione giuridica, quella che la dottrina ha individuato come "dimensione centrale e qualificante"².

Com'è noto, è proprio a causa dell'imponente progressivo affermarsi delle nuove tecnologie che sono emersi problemi di sicurezza e, di conseguenza, possibili effetti nocivi sulla salute in precedenza neppure ipotizzabili, come è accaduto, per un verso, in materia ambientale e, per altro, già prima che la questione ambientale si pones-

se, nella catena alimentare, specie in tema di allevamenti che si sono indirizzati, a partire dalla fine della seconda guerra mondiale, verso forme sempre più intense di produttività, sacrificando il normale evolversi della vita organica che si è via via adeguata alle esigenze dell'industria. Lo dimostrano i casi degli allevamenti di polli che, grazie all'introduzione degli antibiotici, sono diventati un centro di produzione industriale capace di sfamare la sempre crescente popolazione mondiale. Lo stesso è accaduto per gli allevamenti di bovini, che grazie ai farmaci hanno perso, nel corso del XX secolo, il loro carattere agricolo per trasformarsi in vere e proprie cliniche veterinarie, il cui scopo è stato quello di produrre latte su larghissima scala e le famigerate carni rosse, sempre più spesso oggi sconsigliate dai nutrizionisti.

In altri termini, la natura ha perso il suo ruolo di protagonista nella selezione delle specie e le produzioni animali sono state pesantemente condizionate dalle esigenze dell'economia di mercato. Nella stessa direzione anche l'agricoltura, che ha percorso inesorabilmente la sua strada verso le produzioni intensive³.

Le conseguenze di questo processo così innaturale sono sotto gli occhi di tutti e la crisi della BSE, insieme agli altri "scandali alimentari" del XX secolo, hanno imposto all'UE di cambiare rotta e di seguire un approccio precauzionale, che contemperò, per un verso, la libera circolazione degli alimenti e quindi le esigenze del mercato e, per altro, la tutela della vita e della salute umana.

2.- *Alla ricerca delle origini del principio precauzionale*

È in questa logica che si iscrive il principio di

(*) E' il testo, con modifiche ed integrazioni, della relazione presentata al Convegno dell'AIDA del 27-28 novembre 2020, Roma, "Emergenza COVID e novità disciplinari nel settore agroalimentare a livello internazionale, unionale e domestico". Altre relazioni sono state pubblicate in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2021.

(¹) Cfr. P. Borghi, *Le declinazioni del principio di precauzione*, in Riv. dir. agr., 2005, I, p. 711 ss.

(²) F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, IV ed., UTET, 2020, p. 47; cfr. anche Id., *La sicurezza alimentare veicolo di innovazione istituzionale*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2009, p.10. Sull'innovazione tecnologica, v. M. Giuffrida, *Innovazione tecnologica e responsabilità dell'operatore del settore alimentare*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2018, p. 4 ss.

(³) Cfr. P. Bevilacqua, *La mucca è savia. Ragioni storiche della crisi alimentare europea*, Donzelli editore, Roma, 2002, pp. 29-68.

precauzione che nasce nel diritto ambientale internazionale, per poi essere incluso, senza tuttavia essere definito, tra i principi del diritto ambientale europeo contenuti in quello che oggi è l'art. 191 TFUE (ex art. 130R, poi 174) ed infine per fare ingresso nel diritto alimentare europeo grazie alla Corte di Giustizia che, in una sentenza emessa in un caso riguardante proprio la "mucca pazza", ha individuato il punto di equilibrio tra la necessità di tutelare la salute umana e l'opposta esigenza di garantire la libera circolazione degli alimenti di fronte all'incertezza scientifica in ordine al pericolo derivante dall'ingerire carni bovine. Il filo conduttore seguito dalla Corte è stato proprio il principio di precauzione, inteso quale criterio guida per evitare possibili rischi per la salute del consumatore europeo⁴. L'approdo di questo complicato percorso è stato l'art. 7 del Reg. 178/2002 che costituisce, com'è noto, la codificazione del principio in esame nel comparto alimentare che rappresenta oggi "il parametro di guardia, su cui si fonda la legislazione europea, quale strumento di valutazione della conformità delle misure rispetto agli obiettivi del sistema – come si desume dalla collocazione tra i principi fondanti della legislazione alimentare"⁵.

La riscoperta della necessità di un ritorno alla natura è stata la strada battuta a livello europeo per rimediare alle conseguenze dovute alle scelte tecniche e produttive di questi anni, e per tale ragione l'UE ha privilegiato non più l'incremento della produzione ma ha orientato le proprie politi-

che di aiuti verso la qualità alimentare. È stato così che il progresso da fattore di crescita e di sviluppo ha mostrato l'altra faccia della medaglia.

A fronte dell'innovazione tecnologica, un ruolo chiave è stato svolto anche dall'innovazione giuridica con cui bisogna necessariamente fare i conti e ciò è testimoniato dalle citate norme europee sulla precauzione ma anche quelle su tracciabilità, mutuo riconoscimento, etichettatura di origine e controlli ufficiali.

3.- *Informazione e trasparenza nella gestione della crisi*

Nel tentativo di analizzare i principi di precauzione e sussidiarietà e le loro ricadute sul comparto agroalimentare a seguito della pandemia da Covid-19, va specificato che alla base del primo di questi principi sta, com'è noto, l'analisi del rischio che è un procedimento che si articola in tre fasi non diacroniche ma in un certo senso sincroniche. Se pensiamo alla disciplina introdotta dal reg. GFL, vediamo come una delle novità più significative è rappresentata dalla separazione delle competenze tra valutazione del rischio e gestione del rischio. Com'è stato affermato dalla dottrina, mentre le prime due, valutazione e gestione, rappresentano le fondamenta che consentono al sistema regolativo di muoversi, altrettanto può dirsi per la comunicazione che costituisce una componente essenziale del processo di analisi del rischio⁶, ed infatti, "l'informazione ai cit-

(⁴) Sentenza 5 maggio 1998, in causa C-180/96, *Regno Unito c. Commissione* (mucca pazza I). V. altresì la Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione, COM (2000) 1 def., del 2 febbraio 2000. Sul principio di precauzione a seguito della sua codificazione avvenuta grazie all'art. 7 GFL, è stato oggetto di studi approfonditi e anche di molteplici pronunce sia da parte del Tribunale di I grado, tra cui cfr. la sentenza in causa T- 13/99 *Pfizer Animal Health*, sia da parte della Corte di giustizia. Entrambi gli organi giurisdizionali hanno contribuito proficuamente a definirne il contenuto ma anche a fornire una qualificata interpretazione di questo principio. In dottrina, *ex multis*, cfr. L. Costato, *I principi del diritto alimentare*, in *Studium iuris*, 2003, p. 1051; P. Borghi, *Le declinazioni del principio di precauzione*, cit.; L. Gradoni, *Commento all'art. 7 Reg. 178/2002*, in *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, a cura di L. Costato, in *Nuove Leggi civili commentate* 2003, fasc. 1, p. 188 ss.; L. Marini, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario: disciplina del commercio di organismi geneticamente modificati e profili di sicurezza alimentare*, Padova, CEDAM, 2004, *passim*. Cfr. altresì, A. Szajkowska, *The impact of the definition of the precautionary principle in EU food law*, in *Common Market Law Review*, 2010, 47/1, pp. 173-196.

(⁵) I. Canfora, *L'evoluzione delle regole europee sulla trasparenza: verso un sistema di «Sicurezza Alimentare 2.0»*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 3-2020, p. 7.

(⁶) V. il considerando 3 del Reg. 2019/1381: "La comunicazione del rischio costituisce parte essenziale del processo di analisi del rischio. Dalla valutazione REFIT della legislazione alimentare generale [regolamento (CE) n. 178/2002] («vaglio di adeguatezza della legislazione

*tadini e la trasparenza dei processi svolge un ruolo (politico) essenziale per la tenuta del sistema, proprio a fronte dell'esigenza, più volte espressa nelle premesse al regolamento, di "accrescere la fiducia dei cittadini"*⁷. Quando si parla di "comunicazione del rischio", è naturale pensare al principio di *trasparenza* che costituisce, com'è stato detto, "una sorta di parola magica, evocativa ma non descrittiva di contenuti precisamente individuati"⁸, specie a seguito del Reg. 2019/1381⁹ sulla trasparenza e sostenibilità dell'analisi del rischio nella filiera alimentare¹⁰.

Il Reg. 178/2002 ha affidato all'EFSA, autorità scientifica e non politica, il compito di valutare il rischio, mentre il compito di gestirlo resta in mano alla Commissione, a differenza di quanto accadeva in precedenza quando l'attività valutativa era svolta dai comitati scientifici che costituivano una articolazione interna della stessa Commissione europea. Tuttavia, con il reg. 178/2002, nella sua versione originaria, prima che venisse modificato dal Reg. 2019/1381, la valutazione, intesa come momento tecnico, affidato all'Autorità Europea, è distinta dalla gestione, intesa come momento politico, con ciò rafforzando il ruolo della Commissione, le cui scelte erano basate sulla scienza, rappresentata da un'Autorità terza, indipendente rispetto alla Commissione.

Questo modello è stato ripensato anche a causa delle numerose crisi che hanno generato una serie di *in-sicurezze* che hanno preceduto il Trattato di Lisbona, che ha generalizzato la procedura di codecisione, rendendola ordinaria e ampliando così il ruolo del Parlamento.

In seguito, con il Reg. 2019/1381 anche l'EFSA ha assunto una dimensione che oltre ad essere

tecnica, è anche *politica*, affrancandola da suo ruolo originario di autorità essenzialmente scientifica¹¹. Ne risulta un ruolo accresciuto della politica e conseguentemente una nuova dimensione istituzionale pronta, o meglio più pronta, rispetto al passato, ad affrontare le crisi. La crisi con la "C" maiuscola è arrivata proprio a fine 2019, anche se si è manifestata con tutta la sua drammaticità proprio ad inizio 2020, perlomeno in Europa, ed ancora non sembra del tutto conclusa. In questa nuova realtà, i singoli Stati nazionali non sono stati in grado, da soli, di far fronte alle insidie della natura, forse dovute ad un eccessivo sfruttamento delle sue potenzialità, manifestando la necessità di una cooperazione in mancanza della quale la via d'uscita sarebbe impossibile. In una situazione siffatta, si è reso necessario assicurare ai cittadini la possibilità di sopravvivere in un periodo di fermo di moltissime attività produttive. Posto, pertanto, che in mancanza di scorte la sopravvivenza non è possibile, è stato necessario fare quadrato per garantire quanto meno l'auto-sufficienza alimentare¹². Ne è conseguita una rivitalizzazione di organizzazioni sovranazionali come l'UE o anche quelle basate su tentativi di globalizzazione come la WTO, da molti anni ormai in crisi.

È stato proprio in questa circostanza che gli Stati nazionali hanno dimostrato, come si diceva, le loro debolezze. Se pensiamo a come il sistema italiano ha affrontato questa emergenza sanitaria, sentiamo spesso parlare del cd. CTS (Comitato tecnico scientifico) che nel nostro Paese, da quando è entrato in vigore lo "stato di emergenza" effettua la valutazione del rischio senza essere del tutto indipendente dal Governo, in quanto

alimentare generale») risulta che la comunicazione del rischio viene considerata complessivamente di scarsa efficacia. Ciò ha ripercussioni sulla fiducia nutrita dai consumatori nei risultati del processo di analisi del rischio."

(7) I. Canfora, *op. cit.*, 5.

(8) F. Albisinni, *Trasparenza e Scienze della vita nella codificazione europea*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2019, 33.

(9) Regolamento (UE) 2019/1381 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, relativo alla trasparenza e alla sostenibilità dell'analisi del rischio dell'Unione nella filiera alimentare.

(10) In argomento v. A. Jannarelli, *Trasparenza e sostenibilità nel sistema europeo della Food Law dopo il reg. 1381 del 2019*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2019, 12.

(11) F. Albisinni, *op. ult. cit.*, 52.

(12) Cfr. L. Costato, *Agricoltura, salute e scienza in tempi di pandemia*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2020, 1 s.

composto da scienziati di nomina governativa. Evidente risulta, di conseguenza, l'entropia che il modello italiano ha evidenziato rispetto a quello europeo, ragion per cui ci viene da pensare che o il legislatore unionale ha voluto fare troppo oppure la criticità sta nel nostro sistema interno che forse dovrebbe rivedere i rapporti tra scienza e politica, ricalibrandoli.

A fare acqua, tuttavia, più che la valutazione e la gestione è proprio la comunicazione del rischio, i cui meccanismi si sono rivelati inadeguati sia a livello europeo che interno. L'UE, prefica, era intervenuta con il citato Reg. 2019/1381 a seguito di una serie di vicende che avevano dimostrato l'impossibilità, sotto il vigore del Reg. 178/2002, di ottenere una "consapevole condivisione delle conoscenze"¹³.

Legato a doppio filo al principio di precauzione ed all'analisi del rischio, di cui si è detto, è il principio di trasparenza ed anche quello di sussidiarietà.

Nell'ottica di un'analisi congiunta di questi principi in relazione alla crisi pandemica, può dirsi che per far fronte ai pericoli derivanti alla salute umana sono state adottate una serie di misure urgenti in un'ottica precauzionale. D'altra parte, che la tutela della salute, a livello europeo sia prevalente rispetto a considerazioni di carattere economico, emerge con tutta evidenza a partire dagli anni '60 con le due direttive 62/2645/CEE sul ravvicinamento delle legislazioni nazionali in tema di coloranti che possono essere usati negli alimenti e nella direttiva 64/54/CEE sui conservanti negli alimenti, provvedimenti nei quali la tutela della salute non può essere comparata con altri interessi, pur emergenti dai Trattati, in quanto deve senz'altro su questi prevalere.

Per garantire che le misure utilizzate siano coerenti ed efficaci rispetto agli obiettivi prefissati, si

rende necessario applicare proprio il principio precauzionale, riconosciuto come uno dei principi fondamentali del diritto alimentare, inteso oggi in una visione più ampia grazie al Reg. 2017/625¹⁴, e cioè principio che guarda all'intero ciclo della vita, come si avrà meglio l'opportunità di spiegare più avanti.

Tornando al problema del coinvolgimento degli esperti nella gestione della pandemia, si diceva che a tutti i livelli di governo, compresi, in Italia, lo Stato centrale e le Regioni, è stato necessario creare delle *task force* per supportare le autorità politiche nella valutazione dei rischi. È facile intuire quanto sia difficile individuare una soluzione normativa in grado di soddisfare i molteplici interessi, compresi quelli economici, che devono essere gestiti dalla politica con quelli sanitari in mano agli esperti. Per fronteggiare le situazioni di rischio, infatti, molte volte scienza e politica e quindi scienza e diritto non riescono ad assumere posizioni coerenti. Questa criticità è emersa anche nella gestione della campagna vaccinale e nell'adozione di misure finalizzate al riavvio delle attività produttive nel rispetto di mutevoli protocolli per il contenimento del contagio da COVID-19. Per poter gestire il rischio, quindi, in situazioni emergenziali come quella che si è verificata a seguito della pandemia, si rende necessario che gli esperti siano esterni rispetto alla politica e non l'espressione di questo o quel partito o movimento politico¹⁵. In questa stessa direzione si era già mosso il richiamato Reg. 2019/1381, che ha inserito nel reg. 178/2002 l'art. 28 par. 5 *quinquies*, in base al quale "gli Stati membri e i datori di lavoro dei membri del comitato scientifico e dei gruppi di esperti scientifici si astengono dall'impartire a tali membri, o agli esperti esterni che partecipano ai gruppi di lavoro del comitato scientifico e dei

(¹³) F. Albisinni, *op. ult. cit.*, 33, che richiama una serie di casi come quelli dei cetrioli spagnoli, della carne di cavallo e delle mele francesi, da cui era emersa l'inadeguatezza della comunicazione del rischio evidenziando i danni che tale inadeguatezza può causare.

(¹⁴) Regolamento (UE) 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari.

(¹⁵) I. Canfora, *op. cit.*, 12.

gruppi di esperti scientifici, istruzioni incompatibili con i compiti individuali di detti membri ed esperti o con i compiti, le responsabilità e l'indipendenza dell'Autorità".

4.- Quali misure per sconfiggere la pandemia: agricoltura, alimentazione e salute come pilastri per la rinascita

Per valutare l'impatto sul comparto agroalimentare della pandemia, appare opportuno utilizzare modelli già collaudati, ed introdotti nella disciplina europea a far tempo dalla crisi della BSE. Questa crisi – come è noto – ha determinato una vera e propria rivoluzione nel diritto alimentare europeo, che a partire dal Reg. 178/2002 ha cambiato rotta rispetto al passato, per diventare una disciplina con carattere sistematico; linea confermata dai provvedimenti successivi, compreso il richiamato Reg. 2017/625 sui controlli ufficiali, che ha segnato un passaggio decisivo non solo nel processo di costruzione della disciplina, ma nella stessa determinazione dei nuovi confini dell'agrarità, estendendo l'ambito di interesse a tutto il ciclo della vita.

Entrando più nel dettaglio, possiamo dire che la Comunità europea ha aperto con il Regolamento 178/2002, una nuova stagione, nel senso dell'innovazione giuridica e della relazione di questa con l'innovazione tecnologica. Non si poteva, pertanto, nella scelta degli strumenti giuridici più idonei, che ricorrere ad una disciplina che non coinvolgesse il solo prodotto alimentare in sé e per sé ma che abbracciasse l'intera filiera.

In particolare, ancor prima del Reg. 178/2002, il legislatore europeo, con il Regolamento n. 820/1997¹⁶ ha individuato come proprio ambito di intervento l'intera filiera produttiva di uno specifico prodotto, ovvero le carni bovine considerate le

vere responsabili dell'epidemia. Nel coinvolgere la parte agricola, gli strumenti adottati hanno inciso sulle regole di allevamento e più precisamente sulla nutrizione animale, per evitare che in futuro il fenomeno potesse ripetersi. Si rese, comunque, necessario evitare che i capi malati continuassero a produrre danni ed in una logica precauzionale fu introdotto un obbligo di abbattimento per tutti i capi di bestiame di una azienda, ove fosse possibile la presenza di qualche capo affetto dalla sindrome, pur in mancanza di certezze assolute. Per raggiungere l'obiettivo di ripristinare la fiducia dei consumatori¹⁷, il legislatore europeo intervenne sull'intera filiera del prodotto considerato, introducendo la c.d. "tracciabilità di prodotto" (concetto fino a quel momento ignoto al linguaggio giuridico), limitata alle carni bovine e alla ricostruzione del loro percorso. Con il Reg. 178/2002, la *tracciabilità* assumerà portata generale per tutti i prodotti, declinandosi come "tracciabilità di filiera" e coinvolgendo l'intera fase agricola della produzione. La logica entro cui si era mosso il legislatore nel '97 era già da allora basata sulla "prevenzione e gestione dei gravi pericoli e rischi derivanti dall'introduzione di innovazioni tecnologiche ..."¹⁸. Appare chiaro come sin da quel momento è stato proprio il settore dei prodotti di origine animale a suscitare maggiori preoccupazioni, specie in materia di controlli, ed è in questa direzione che il legislatore europeo si è mosso anche dopo il Reg. 178/2002 introducendo il c.d. "pacchetto igiene", caratterizzato da una particolare attenzione proprio verso questa tipologia di prodotti.

Anche il Covid-19 è una malattia di origine animale, trasmessa con ogni probabilità all'uomo tramite zoonosi dopo un mutamento di specie del virus, anche se le teorie sull'origine sono e rimangono a lungo molteplici, in quanto rimangono in piedi, benché non dimostrate, le teorie che sostengono che il virus ha un'origine laboratoria-

⁽¹⁶⁾ Regolamento (CE) n. 820/97 del Consiglio del 21 aprile 1997 che istituisce un sistema di identificazione e di registrazione dei bovini e relativo all'etichettatura delle carni bovine e dei prodotti a base di carni bovine.

⁽¹⁷⁾ Cfr. I. Canfora, *L'evoluzione delle regole europee sulla trasparenza: verso un sistema di «Sicurezza Alimentare 2.0»*, cit., p. 4 ss.

⁽¹⁸⁾ Sulla differenza tra "tracciabilità di prodotto" e "tracciabilità di filiera", cfr. F. Albinini, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., 203 ss.

le. Chiaramente, gli interventi effettuati per combattere la BSE erano indirizzati su un unico prodotto responsabile della patologia, ovvero la carne bovina, mentre nel caso del COVID-19 l'origine animale è solo supposta ma non dimostrata e comunque la sua diffusione non avviene attraverso la catena alimentare che è interessata, pertanto, solo indirettamente.

Secondo alcuni studiosi, l'origine della pandemia sarebbe da rintracciare nei c.d. *wet markets*, che sebbene affascinanti si caratterizzano per la totale assenza di regole igieniche, dove animali vivi e morti stanno insieme ignorando ogni prescrizione in materia di sicurezza. Poi ancora si è parlato dei salmoni provenienti dal Canada o dalla Scozia, in cui sarebbero state trovate tracce del virus. Ma a prescindere da un orientamento di carattere generale che dovrebbe far riflettere la Comunità internazionale nel senso di imporre regole igieniche globalizzate, l'impatto del virus COVID sul comparto agroalimentare è ben più ampio rispetto alla BSE, in quanto coinvolge aspetti finora non valutati. Ad essere coinvolta, infatti, è anche la tutela ambientale, oltre che la salute pubblica, e ciò se si pensa al fatto che i Paesi asiatici sono tra i principali consumatori di animali che solitamente sono esclusi dalla catena alimentare, e che sono stati indicati da molti scienziati come i responsabili della trasmissione del virus all'uomo. Ed è qui che entra in gioco il benessere animale, ormai al centro della normativa europea. Com'è noto, infatti, solo da poco tempo in Cina i cani e i gatti sono considerati animali da affezione e perciò inadatti a diventare cibo; il che sembrava indice dell'intenzione del Governo cinese di avviarsi sulla strada suggerita dall'OMS che spingeva il Paese asiatico verso standard di sicurezza alimentare più rigorosi. Tutto ciò, tuttavia, cozzava con l'esigenza di sottrarre molti cittadini, quelli rientranti nelle fasce di reddito più basse, dalla morsa della fame. È stato, infatti, a seguito della pandemia che gli allevamenti di animali selvatici (a fini alimentari) come il "ratto del bambù" furono temporaneamente sospesi, nonostante queste attività fossero state in precedenza incoraggiate dal governo cinese per rilanciare l'economia e

risolvere il problema della fame. Chiaramente, siamo di fronte ad un caso di "incertezza scientifica" che avrebbe dovuto suggerire provvedimenti "forti e chiari", seppur provvisori, ma il governo cinese sembra si sia astenuto dal prenderli, perdendo un'occasione preziosa per tutelare alcune specie che se non fossero state coinvolte nella catena alimentare, forse non avrebbero mai trasmesso all'uomo il virus, svolgendo il ruolo di animali-ponte, sempre che la tesi dell'origine animale sia quella corretta. Posto che, a quanto sembra, la Cina è ormai, varianti permettendo, fuori dalla pandemia, in Europa e negli USA sono state adottate soluzioni diverse e ciononostante sembra che la luce non sia ancora visibile. In attesa che la scienza dia i risultati sperati, i Paesi europei, tra cui il nostro, sono alla ricerca di soluzioni di breve periodo che consentano quanto meno di rallentare la curva dei contagi. La soluzione sembrerebbe risiedere nella velocità della campagna vaccinale.

5.- Informazione alimentare come misura di contenimento. La lotta all'obesità nel diritto alimentare europeo e la sicurezza nei luoghi di lavoro nelle aziende alimentari

Sicuramente, per contenere gli effetti negativi del virus, sarà necessario combattere malattie spesso strettamente legate all'alimentazione come il diabete, l'obesità, l'ipertensione, le malattie cardiovascolari in genere, che possono causare a coloro che contraggono l'infezione una risposta alterata del sistema immunitario. È noto come siffatte patologie siano in molti casi legate ad una cattiva alimentazione e proprio per questo motivo esistono, a livello europeo, delle regole sulla cd. etichettatura nutrizionale che dovrebbero mettere in guardia i consumatori da quegli alimenti che possono più facilmente causarle. In questo senso si parla spesso di nutri-score, di etichette a semaforo e di tutte quelle informazioni che sono in grado di mettere il consumatore in condizione di scegliere un tipo di alimentazione quanto più possibile sana. Chiaramente si tratta di strumenti

che possono avere effetto solo a lungo termine quando il consumatore, che non è più solo quello europeo ma quello globale, potrà dirsi “educato”¹⁹. Si tratta, infatti, di un processo lungo e laborioso in quanto coinvolge non solo il legislatore italiano o le istituzioni europee bensì i Governi di tutto il pianeta che dovranno lottare contro le multinazionali che continuano a proporre sul mercato cibospazzatura, che spesso attrae il consumatore per i suoi bassi costi.

Tornando alle misure precauzionali, queste sono da assumere nell'immediato e sono fondate sull'incertezza scientifica e resta da stabilire quali possano essere più opportune al fine di contenere il più possibile la circolazione del virus. Tra le misure che potrebbero limitare i contagi collegate alla catena alimentare, si potrebbe pensare ad introdurre regole più severe sulla sicurezza nei luoghi di lavoro. È noto, infatti, il caso delle diffusioni di contagi in ambienti come i mattatoi e comunque negli ambienti freddi e umidi in cui avviene la lavorazione delle carni da inserire nella GDO. È questo un settore molto delicato che vede lavoratori provenienti spesso dall'est europeo, costretti ad operare in condizioni non sicure, gli uni accanto agli altri, in ambienti chiusi. Come emerge dalle pagine di cronaca, la diffusione di focolai di COVID in aziende che si occupano di macellazione è avvenuta non solo in Italia ma anche in Paesi caratterizzati da legislazioni molto rigide sulla sicurezza nei luoghi di lavoro, come la Germania ma anche fuori dall'Unione, come per esempio nel Sud Dakota (USA), diffondendo il virus non solo tra i lavoratori del settore ma anche, ovviamente in tutta la popolazione del luogo. Ad essere responsabili della trasmissione così rapida del virus sono proprio le condizioni di lavoro e ciò è testimoniato anche da un recente rapporto dell'EFFAT (Federazione Europea dei

Sindacati dei settori alimentari, agricoltura e turismo). In questi casi manca del tutto il tanto auspicato “distanziamento sociale”, finora principale mezzo per contenere il diffondersi dell'epidemia e gli operai spesso, pur consapevoli dei rischi che corrono, si vedono costretti a scegliere tra lavoro e salute propria e dei familiari²⁰. Complice della diffusione del virus è anche il fatto che si tratta di un comparto che non si ferma neppure in periodi di lockdown, in quanto si tratta di uno di quelli classificati come “indispensabili”. E allora, quali spazi di manovra rimangono alle autorità politiche per “sconfiggere” un virus così insidioso che si insinua nella popolazione anche attraverso un così alto numero di asintomatici? Tra le misure precauzionali individuate dai governi (non solo da quello italiano) sono state scelte quelle ritenute “meno invasive”, come per esempio la chiusura di bar e ristoranti o per tutta la giornata o per parte di essa o limitando il numero di commensali che possono stare al tavolo o addirittura circoscrivendo il servizio all'asporto o alla consegna a domicilio. Che agendo in questo modo la curva dei contagi sia difficile da abbattere emerge con chiarezza, specie se si considera che proprio i locali destinati alla somministrazione di pasti e bevande erano stati destinatari di regole di contenimento molto rigide già nel mese di giugno 2020, regole cui le imprese si sono dovute adeguare per poter riaprire dopo mesi di chiusura forzata, esponendosi ad ulteriori spese per poter operare nel rispetto della legalità, evitando multe salate. Purtroppo, però, e non solo a causa del COVID, nel nostro Paese, l'espressione “ultima riforma” è sempre da evitare, in quanto l'ultima riforma è sempre la penultima atteso che non si riesce a trovare, o non si vuole trovare, la misura giusta. Sarebbe facile addebitare questa criticità all'incertezza scientifica ma sappiamo che così non è.

⁽¹⁹⁾ Cfr. E. Sirsi, *Il diritto all'educazione del consumatore di alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, 496 ss. Cfr. altresì, A. Di Lauro, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 2-2012, 4 s.

⁽²⁰⁾ Cfr. M. Holle, *Handling the Covid-19 pandemic for food business and consumers: have we got the right legal tools? A view from Germany*, relazione presentata al Convegno AIDA 2020, “Emergenza Covid e novità disciplinari nel settore agroalimentare, a livello internazionale, unionale e domestico”, Roma, 27 e 28 novembre 2020; la relazione può essere ascoltata all'indirizzo <https://www.aida-ifla.it/en/events/the-conference-2020/>.

L'incertezza scientifica è alla base dell'analisi del rischio, ci insegna il reg. 178/2002, e di fronte ad essa i decisori, le autorità politiche sono legittimate ad intervenire ma si tratta, ancora una volta, di scegliere tra l'efficienza del mercato, per un verso, e la salute dei cittadini, per altro e di trovare il giusto temperamento. Infatti, se le misure troppo restrittive danneggiano l'economia, e in questo caso il comparto agroalimentare è direttamente coinvolto, quelle troppo "morbide" non riescono a frenare la corsa pazzesca del virus che ha sconvolto in così poco tempo, e inaspettatamente, la vita dell'uomo, senza alcuna distinzione tra ricchi e poveri, tra Paesi sviluppati e Paesi in via di sviluppo, salvo che per il fatto che i Paesi più ricchi e più sensibili al problema, la campagna vaccinale è stata più veloce e massiccia. Certo, l'efficienza del sistema sanitario gioca un ruolo decisivo ma queste misure provvisorie non sembrano in grado di restituire al genere umano quella fiducia che è derivata dal severo intervento del legislatore europeo degli inizi di questo secolo quando scoppiò l'epidemia di BSE.

Per concludere, posto che le misure precauzionali non riescono, perlomeno in questo momento, ad eliminare definitivamente la pandemia, che si ripresenta in maniera sempre più insidiosa proprio quando si pensa di averla debellata con nuove varianti più contagiose del ceppo originario e non sempre coperte dai vaccini. Tra le misure, *de iure condendo*, circoscrivendo il discorso al

comparto agroalimentare, ad avviso di chi scrive bisogna incentivare quelle che mirano a rivedere il regime alimentare, scoraggiando il più possibile il consumo di cibi spazzatura o comunque di alimenti che hanno un alto contenuto di zuccheri o che possono in qualsiasi modo contribuire al sorgere delle patologie che rappresentano un maggior pericolo per chi contrae questo virus.

Come emerge dalla Comunicazione della Commissione al Parlamento, 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"* del 20 maggio 2020, specie a seguito della pandemia COVID-19 e della conseguente recessione economica, diventa di fondamentale importanza il passaggio ad un sistema alimentare solido e resiliente che funzioni in qualsiasi circostanza e sia in grado di assicurare ai cittadini un approvvigionamento sufficiente di alimenti a prezzi accessibili. Posto che la pandemia ha ribadito la necessità di mantenere noi stessi e il pianeta in buona salute, si rende indispensabile migliorare gli stili di vita, la salute e l'ambiente.

In questa logica non solo il principio di precauzione diventa cruciale nella strategia di breve periodo (misure provvisorie), ma gli esseri umani vogliono sentirsi più vicini agli alimenti che consumano²¹, e chiedono alimenti e che provengano da fonti sostenibili. In questa logica, continua la

(²¹) Cfr. la Comunicazione della Commissione del 20 maggio 2020, p.2. Sui nuovi modelli che vanno emergendo nei mercati agroalimentari, v. le relazioni discusse durante il Convegno annuale dell'AIDA del 2020, che possono essere ascoltate sul sito <https://www.aida-ifla.it/en/events/the-conference-2020/>: L. Costato, *Globalizzazione, Covid-19 e sopravvivenza*; L. Russo, *Emergenza Covid e Politica agricola comune*; M. Goldoni, *Green Deal e sicurezza alimentare, fra COVID e Riforma della PAC*; A. Jannarelli, *Mercati agricoli e alimentari, concorrenza e dematerializzazione: i nuovi scenari*; P. Borghi, *Green Deal, sistema alimentare e sostenibilità: una visione olistica*; G. Brunori, *Green Deal, sostenibilità e resilienza dei sistemi agro-alimentari: oltre la Pac?*; I. Canfora, *I mercati agroalimentari tra globale e locale ai tempi dell'emergenza covid*; S. Bolognini, *Comunicazione B2C nel mercato agro-alimentare: Green Deal e sostenibilità*; G. Spoto, *Blockchain e IoT nel mercato agroalimentare innanzi all'emergenza COVID*; L. Paoloni, *Nuovi paradigmi nell'agroalimentare in epoca di emergenza*; A. Musio, *Stato di emergenza e principio di leale collaborazione*; A. e A. Artom, *Integratori alimentari al tempo del Covid-19: luci ed ombre*; F. Aversano, *Cibo e assicurazione in tempi di emergenza*; E. Sirsi, *Emergenza e innovazione tecnologica in agricoltura e nell'alimentare*; M. Gioia, *Abitudini alimentari e filiere resilienti nel lockdown da COVID-19*; M. Giuffrida, *Emergenza Covid-19 e disciplina agroalimentare: alcune prime conclusioni; ed in prospettiva comparatistica, ivi*, M. Holle, *Handling the covid-19 pandemic for food businesses and consumers: have we got the right legal tools? - a view from Germany*; Yangyao Yu – Edison Tang, *China's new rules for agricultural products In Covid-19 - A newly enforced certificate system*; M. T. Roberts, *How Law and Governance can facilitate the Harnessing of Innovation and Technology to build Resiliency In the Food Supply Chain – In The United States and Globally*; T. Georgopoulos, *Emergency Wine Law in France under Covid-19: is anything more definitive than the temporary?*; M. Cloutier, *Exogenous shocks to the Canadian agrifood system amid the Covid- 19 pandemic: Retrospective et prospective issues*;

Commissione, si rende necessario innalzare gli standard a livello mondiale anche per evitare l'esportazione di pratiche non sostenibili e non adeguatamente rispettose della salute umana che oggi diventa il tema centrale nelle nuove strategie post COVID-19. La stessa Commissione, anche al fine di combattere la pandemia, spinge affinché i consumatori europei abbiano gli strumenti necessari per compiere scelte alimentari consapevoli, sane e sostenibili, ed a tal fine auspica il potenziamento degli strumenti di etichettatura nutrizionale e di possibili modalità per l'armonizzazione delle dichiarazioni ambientali volontarie e per la creazione di un quadro per l'etichettatura di sostenibilità, che insieme ad altre iniziative pertinenti contempli gli aspetti nutrizionali, climatici, ambientali e sociali dei prodotti alimentari.

È ancora una volta una corretta e responsabile informazione alimentare che può contribuire a indurre il consumatore a tenere un'alimentazione altrettanto corretta e ad evitare, quanto più possibile, l'obesità intesa come patologia tipica della società del benessere e già causa, nel 2017 (in tempi non sospetti) di moltissimi decessi, circa 950.000 in ambito UE dovuti a cattive abitudini alimentari, a malattie cardiovascolari e a tumori (cfr. Comunicazione Comm. p. 15)²². Ovvio è, tuttavia, che per perseguire questa strategia bisogna intervenire sulle abitudini alimentari a partire dall'infanzia, in quanto la scienza ci ha dimostrato che un bambino con problemi di obesità ha possibilità molto alte di diventare obeso anche da adulto e di contrarre proprio quelle co-morbilità responsabili, nella gran parte dei casi, delle morti dei pazienti che contraggono il COVID-19, tra cui anche, oltre a quelle indicate, le patologie cardiocircolatorie, l'ictus e alcuni tumori che incrementano i costi per i SSN e contribuiscono in molti casi, a "mandare

in affanno" gli ospedali e soprattutto le tante discusse terapie intensive. Ovvio è, pertanto, che una strategia di contenimento nel lungo periodo di queste malattie contribuirà a rendere meno problematica la convivenza con questo nuovo virus. In questa lotta che mira a garantire un livello elevato di tutela della vita e della salute umana non si può non coinvolgere tutti i soggetti istituzionali a partire da quelli locali, per poi passare alle Regioni, agli Stati nazionali, all'UE senza trascurare l'intera comunità mondiale che solo attraverso un'azione congiunta possono riuscire a raggiungere il tanto auspicato obiettivo. Per far ciò non si può non utilizzare il noto principio della leale collaborazione che non a caso investe tanto la dimensione sovranazionale che quella interna²³.

In sintesi, il principio di precauzione nella lotta alla pandemia può essere recuperato non solo con riferimento al comparto agroalimentare, ma a differenza di quanto è accaduto a proposito della BSE che lo ha "tragheggiato" (grazie alla Corte di Giustizia) dal diritto ambientale, leggendolo stavolta in una dimensione che include necessariamente i profili ambientali posto che, come ha sottolineato la Commissione europea nel maggio 2020, *"una migliore protezione degli ecosistemi naturali, unita a sforzi volti a ridurre il commercio e il consumo di specie selvatiche, contribuirà a rafforzare la resilienza in vista di eventuali future malattie e pandemie"* e soprattutto, cosa di cui c'è ancor di più bisogno, *"a prevenirle."*

ABSTRACT

Il principio di precauzione costituisce un criterio che guida l'azione del legislatore europeo nelle

M. Ferrari, *Managing the Covid emergency in the global food market: the role of private regulation*. Le relazioni di L. Costato, F. Albisinni, M. Ferrari, L. Russo, Yangyao Yu, G. Spoto, A. e A. Artom, M. Gioia, M. Giuffrida sono pubblicate in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2021.

⁽²²⁾ Cfr. S. Bolognini, *Informazioni alimentari e lotta all'obesità. Il contributo delle normative europee relative alla fornitura di informazioni alimentari alla strategia europea per la prevenzione dell'obesità*, in *Scritti in onore di L. Costato*, 2014, 46.

⁽²³⁾ In argomento v. A. Musio, *Stato di emergenza e leale collaborazione tra enti e nei rapporti tra privati*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2020, 5.

azioni a contrasto delle criticità che si sono generate a seguito di epidemie e pandemie a partire dalla BSE. Il contributo si propone di individuare il percorso compiuto dalle istituzioni europee sin da quando il principio in esame è stato codificato dall'art. 7 della GFL. In questa logica si affronta altresì il ruolo svolto dall'emergere e dall'affermarsi dell'innovazione tecnologica, che nel caso della BSE ha dato origine alla crisi ed ha determinato la reazione a livello normativo.

Correlato al principio di precauzione è il ruolo dell'informazione e quello della trasparenza nella gestione della crisi. Specie la trasparenza ha acquisito nel quadro evolutivo del diritto alimentare europeo una funzione cruciale, come emerge dal reg. 2019/1381. Benché questi provvedimenti siano tutti anteriori alla pandemia da COVID-19, non si può fare a meno di notare come il legislatore europeo abbia già prima di essa individuato una serie di strumenti che si sono poi rivelati in grado di far fronte ad una situazione emergenziale. Non può non ricordarsi, in questa direzione, il reg. 2017/625. Ma è proprio grazie ad un'informazione quanto più possibile completa che il consumatore sarà in grado di difendersi dalle insidie dell'emergenza, come dimostrano le norme sull'etichettatura nutrizionale che mette in guardia il consumatore dai cibi che possono indurre obesità e altre co-morbilità in grado di rendere più alto l'indice di letalità del COVID-19. È così che la precauzione, l'informazione e la trasparenza sono legate da un fil rouge che ne fa una delle armi per combattere la pandemia.

The precautionary approach is a criterion that guides the action of the European legislator in actions to counter the critical issues that have arisen as a result of epidemics and pandemics starting from BSE.

The paper aims to identify the path taken by the European institutions since the principle in question was codified by art. 7 of the GFL. This logic also addresses the role played by the emergence and affirmation of technological innovation which in the case of BSE gave rise to the crisis and triggered the regulatory reaction. Related to the precautionary principle is the role of information and that of transparency in crisis management. In particular, transparency has acquired a key function in the evolutionary framework of European Food Law, as emerges from reg. 2019/1381. In fact, these measures are all prior to the COVID-19 pandemic, but it must be underlined that the European Union has already, before it, identified a series of tools that have proved to be able to cope with an emergency situation; this is the case of reg. 2017/625. The consumer will be able to protect himself from emergencies only with complete information, as demonstrated by the rules on nutritional labeling that warn the consumer on foods that can induce obesity and other co-morbidities, able to make the lethality index of COVID-19 higher.

The result is that precaution, information and transparency are linked by a common thread that makes them effective weapons to fight the pandemic.

Commenti e note

Evocazione e tutela di indicazioni geografiche composte: le scelte della giurisprudenza in tema di Aceto Balsamico

Giancarlo Moretti

1.- Premesse

Come ben noto al lettore, l'evocazione di

un'Indicazione Geografica (IG) consiste nell'ipotesi in cui il termine utilizzato per designare un prodotto incorpori una parte di una denominazione protetta, di modo che il consumatore europeo medio, normalmente informato e ragionevolmente attento, in presenza del nome del prodotto, sia indotto a pensare, come immagine di riferimento, alla merce che beneficia di tale denominazione.¹ Negli ultimi anni, questa fattispecie è stata oggetto di numerose pronunce da parte della Corte di Giustizia dell'Unione europea, che ne ha ulteriormente chiarito la portata e l'operatività.²

Il presente contributo si propone di indagare il recepimento, da parte delle corti italiane, della recente giurisprudenza europea in materia di evo-

(¹) Corte di Giustizia, 14 luglio 2011, C-4/10 e C-27/10, *Bureau national interprofessionnel du Cognac c/ Gust Ranin Oy*. Per un approfondimento sul tema, si segnalano, tra i numerosi contributi, i lavori di V. Rubino, *From "Cambozola" to "Toscoro" The Difficult Distinction between "Evocation" of a Protected Geographical Indication, "Product Affinity" and Misleading Commercial Practices*, in *European Food and Feed Law Review*, 2017, 4, 337; e F. Gualtieri, S. Vaccari e B. Catizzone, *La protezione delle indicazioni geografiche: La nozione di evocazione*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it* n. 3-2017, 15; F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Torino, 2020, IV ed., p. 321 ss. con riferimenti con riferenti ai casi *Toscoro*, *Balvados*, *Cambozola*, *Parmesan*. Più in generale, circa il sistema di registrazione e protezione delle IG agricole e relativi a cibi in ambito comunitario si veda, tra gli altri, P. Borghi, *I requisiti della tutela*, in (a cura di) B. Ubertazzi, E. Muñiz Espada, *Le indicazioni di qualità degli alimenti: diritto internazionale ed europeo*, Milano 2009; A. Contini, in *Codice Commentato della proprietà industriale e intellettuale*, C. Galli e A. Gambino (a cura di), Torino 2011; M. Ferrari, *La Dimensione Proprietaria Delle Indicazioni Geografiche: Uno Studio Di Diritto Comparato*, Napoli, 2015; C. Galli, *Globalizzazione dell'Economia e tutela delle indicazioni di origine dei prodotti agroalimentari*, in *Riv. Dir. Ind.* 2004, 2, 60; P. Montero Garcia-Noblejas, *Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas*, Tirant Lo Blanch 2016; C. Le Goffic, *La Protection Des Indications Géographiques France - Union Européenne - États-Unis*, Parigi, 2010; E. Loffredo, *Profili Giuridici della tutela delle produzioni tipiche*, in *Riv. dir. ind.*, 2003, 2, 139; N. Lucifero, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare: marchi e segni del territorio*, in (a cura di) L. Costato, A. Germanò e E. Rook Basile, *Trattato di Diritto Agrario - Volume III Il diritto Agroalimentare*, Torino 2011; S. Masini, *Le indicazioni geografiche*, in *Diritto Agroalimentare* 2019, 3, 447; V. Mantrov, *EU Law on Indications of Geographical Origin*, Monaco di Baviera 2014; B. O'Connor, *The Law of Geographical Indications*, Londra 2004; M. Ricolfi, *Trattato dei Marchi. Diritto europeo e nazionale*, Torino, 2013, pagg. 1793 ss; D. Sarti, *La tutela delle Indicazioni Geografiche nel sistema comunitario*, in B. Ubertazzi, E. Muñiz Espada (a cura di), *Le indicazioni di qualità degli alimenti: diritto internazionale ed europeo*, Milano 2009. Circa la riforma intervenuta nel 2012 con l'introduzione del regolamento sui regimi di qualità si vedano, tra gli altri, F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., IV ed., p. 291 ss, L. Costato, *Il Regolamento n. 1151/2012 Del Parlamento Europeo e Del Consiglio Sui Regimi Di Qualità Dei Prodotti Agricoli e Alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, 4, 668; G. Evans, *The Simplification of European Legislation for the Protection of Geographical Indications: The Proposed Regulation on Agricultural Product Quality Schemes*, in *European Intellectual Property Review*, 2012, 11, 770. Infine, per una prospettiva internazionale in materia di IG si segnalano, *ex multis*, I. Calboli, *Geographical Indications between Trade, Development, Culture, and Marketing: Framing a Fair(Er) System of Protection in the Global Economy?*, in I. Calboli e Ng-Loy Wee Loon (a cura di), *Geographical Indications at the Crossroads of Trade, Development, and culture*, Cambridge 2017; D. Gangjee, *Relocating the Law of Geographical Indications*, Cambridge 2012; D. Giovannucci e altri, *Guide to Geographical Indications - Linking Products and Their Origins*, International Trade Center 2009; A.G. Micara, *The Geneva Act of the Lisbon Agreement for the Protection of Appellations of Origin and Their International Registration: An Assessment of a Controversial Agreement*, in *IIC-International Review of Intellectual Property and Competition Law* 2015, 6, 673; A. Taubman, H. Wager and J. Watal, *A Handbook on the WTO TRIPS Agreement*, Cambridge 2012, 76 ss.

(²) Si vedano, *ex multis*, Corte di Giustizia, 2 maggio 2019, C-614/17, *Fundación Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Queso Manchego c/ Industrial Quesera Cuquerella SL e Juan Ramón Cuquerella Montagud*; Corte di Giustizia, 7 giugno 2018, C-44/17, *Scotch Whisky Association c/ Michael Klotz*; Corte di Giustizia, 21 gennaio 2016, C-75/15, *Viiniverla Oy c/ Sosiaali-ja tervey-*

cazione.³ A tal fine, le pagine seguenti commenteranno tre sentenze emesse tra la fine del 2019 ed il primo semestre del 2020 dalla Corte d'Appello⁴ e dal Tribunale di Bologna⁵, rese al termine di procedimenti aventi ad oggetto le Denominazioni di Origine Protetta (DOP) Aceto Balsamico Tradizionale di Modena ed Aceto Balsamico Tradizionale di Reggio Emilia,⁶ e l'Indicazione Geografica Protetta (IGP) Aceto Balsamico di Modena.⁷ Questi arresti, in particolare, offrono lo spunto per una breve disamina circa il recepimento degli insegnamenti della CGUE rispetto a due temi estremamente controversi, quali gli indici rilevanti al fine del giudizio di evocazione e l'estensione dell'ambito di tutela delle IG in questione rispetto al termine "Balsamico", questione affrontata recentemente anche dai giudici di Lussemburgo.⁸

Le sentenze in commento costituiscono l'ultimo capitolo della "saga" che ha avuto come protago-

niste le IG relative all'Aceto Balsamico. Com'è noto, a differenza della DOP relativa all'aceto balsamico tradizionale, registrata sin dal 2000 attraverso la c.d. procedura semplificata,⁹ il riconoscimento a livello europeo dell'IGP inerente all'aceto balsamico è giunta alla fine di un tormentato *iter* lungo ben 15 anni ed ha dovuto fronteggiare numerose opposizioni, tra cui la più rilevante è sicuramente quella relativa alla natura del termine "Balsamico".¹⁰

Siffatte vicende hanno portato all'adozione di un regolamento che costituisce un unicum nel panorama europeo, che ripercorre tutte le vicende legate alla sua adozione, ed il cui considerando n. 10 recita "I singoli termini non geografici della denominazione composta, anche utilizzati congiuntamente, nonché la loro traduzione, possono essere adoperati sul territorio comunitario nel rispetto dei principi e delle norme applicabili nell'ordinamento giuridico comunitario".¹¹

salan lupa-ja valvontavirasto; Corte di Giustizia, 20 dicembre 2017, C-393/16, *Comité Interprofessionnel du Vin de Champagne v Aldi Süd Dienstleistungs-GmbH & CoOHG*. Ad oggi, risulta pendente una questione pregiudiziale di interpretazione: C-783/19, *Comité Interprofessionnel du Vin de Champagne*, relativa all'estensione della portata dell'evocazione rispetto a servizi.

(³) Obiettivo di questo contributo non è quindi quello di giudicare il merito o l'opportunità della giurisprudenza della Corte di giustizia, ma, più modestamente, quello di esaminare la "consistenza" - da intendersi secondo il significato del termine inglese "consistency" - fra quest'ultima e la giurisprudenza italiana.

(⁴) Corte d'Appello di Bologna, 26 novembre 2019, n. 2790.

(⁵) Tribunale di Bologna, 13 dicembre 2019, n. 2439; Tribunale di Bologna, 15 aprile 2020, n. 603.

(⁶) Per entrambe, vedi Regolamento (CE) n. 813/2000 del Consiglio, del 17 aprile 2000, che completa l'allegato del regolamento (CE) n. 1107/96 della Commissione relativo alla registrazione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine nel quadro della procedura di cui all'articolo 17 del regolamento (CEE) n. 2081/92.

(⁷) Regolamento (CE) n. 583/2009 della Commissione del 3 luglio 2009.

(⁸) Corte di Giustizia, 4 dicembre 2019, C-432/18, *Consorzio Tutela Aceto Balsamico di Modena c/ Balema GmbH*, con commento di I. Canfora, *Aceto balsamico di Modena, solo il nome per intero è protetto dalle regole europee, i singoli termini sono generici*, in *Guida al Diritto* 2020.

(⁹) Il Regolamento (CE) n. 813/2000, cit., riguardante la DOP Aceto Balsamico Tradizionale di Modena e Reggio Emilia, è stato adottato in virtù della procedura semplificata prevista nell'art. 17 dell'allora vigente Regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio, del 14 luglio 1992, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari.

(¹⁰) Per ragioni di economia, non è possibile qui svolgere un adeguato *excursus* circa il complesso *iter* che ha portato all'adozione del Regolamento (CE) n. 583/2009 della Commissione del 3 luglio 2009. Pare meritevole segnalare che la lungaggine nel riconoscimento dell'IGP Aceto Balsamico è dovuta anche al fatto che, a seguito della sentenza del Consiglio di Stato, 30 ottobre 2000, n. 5798 (con nota in *Corriere Giuridico*, 1/2001, 23), in cui il supremo tribunale amministrativo si è pronunciato circa la produzione dell'aceto Balsamico di Modena fuori dalle province di Modena e Reggio Emilia, il Ministero aveva interrotto la domanda di registrazione tramite procedura semplificata. Ciò ha prodotto un grave inconveniente, dato che quando la richiesta di registrazione fu ripresentata l'anno successivo, la Commissione si oppose al ricorso della procedura semplificata imponendo così di seguire la più lunga - e gravosa - procedura ordinaria. Per ulteriori approfondimenti, si rimanda al contributo di F. Capelli, *La registrazione dell'Indicazione Geografica Protetta "Aceto Balsamico di Modena" e i tentativi deliberatamente messi in atto sia per ostacolarla sia per circoscriverne gli effetti e la portata*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, 2009, 3, 573. Circa il regime di protezione dell'Aceto Balsamico precedente all'entrata in vigore al predetto Regolamento, si veda A. Morgante, *Alcune considerazioni sulle disposizioni legislative che regolano la produzione ed il commercio dell'aceto balsamico di Modena*, in *Rassegna di Diritto e Tecnica dell'Alimentazione*, 1988, XXIII, 123.

(¹¹) Regolamento (CE) n. 583/2009, cit., considerando n. 10. Si veda anche F. Capelli, *La registrazione dell'Indicazione Geografica Protetta "Aceto Balsamico di Modena"*, cit., pagg. 582-587. Un regolamento di registrazione paragonabile a quello dell'IGP Aceto Balsamico di

Oltre a ciò, l'IGP in questione ha conosciuto importanti fasi contenziose non solo in Italia,¹² ma anche all'estero,¹³ e non solo legate all'utilizzo del nome "Balsamico" ma anche relative ad altri aspetti, quali ad esempio, la recente disputa circa la registrazione di alcuni marchi da parte del Consorzio di tutela Aceto Balsamico di Modena.¹⁴

Prima di addentrarsi nella trattazione, ai fini di una migliore comprensione dei fatti di causa, è opportuno osservare come, nonostante l'omonimia che contraddistingue le denominazioni relative all'aceto balsamico, i prodotti che beneficiano della DOP e dell'IGP presentino notevoli differenze. Difatti, mentre l'aceto balsamico tradizionale costituisce un condimento speciale, destinato ad una nicchia di mercato costituita da intenditori con raffinate esigenze alimentari, il balsamico coperto dall'IGP costituisce un condimento utilizzato normalmente per insaporire carni e pietanze, destinato ad un'ampia fetta di consumatori, e perciò in concorrenza con l'aceto comune.

I due prodotti si distinguono sensibilmente anche per composizione e provenienza della materia

prima, per il prezzo - il costo della DOP varia da 400 ad oltre 1.000 euro per litro, mentre il prezzo del Balsamico di Modena oscilla tra 1,5 e 40 euro al litro a seconda dell'invecchiamento -,¹⁵ e per le diverse caratteristiche delle bottiglie con cui vengono commercializzati - la DOP deve essere commercializzata in piccoli contenitori di forma sferica da un decilitro.¹⁶

2.- Le pronunce in commento

2.1.- La decisione della Corte d'Appello di Bologna sulla DOP Aceto Balsamico Tradizionale di Modena

Preliminarmente, risulta opportuno riassumere le vicende di cui ai fatti di causa, partendo dalla decisione della Corte di Appello di Bologna avente ad oggetto la DOP "Aceto Balsamico Tradizionale di Modena".

In primo grado, il Tribunale di Bologna rigettava l'opposizione a sanzione amministrativa emessa dal Ministero per le Politiche Agricole e Forestali

Modena e Reggio Emilia è quello relativo alla registrazione di Orkney Scottish Island Cheddar (IGP), in cui obiezioni sono state sollevate rispetto all'estensione della protezione IG al nome *cheddar*, divenuto descrittivo - ormai anche al di fuori del Regno Unito - di un determinato tipo di formaggio. A tal proposito, il Regolamento di esecuzione (UE) n. 1186/2013, al sesto considerando, sancisce che: "Dalle consultazioni precite è emerso che la preoccupazione principale degli oppositori riguarda unicamente il termine «Cheddar» contenuto nella denominazione composta «Orkney Scottish Island Cheddar». La protezione chiesta dal produttore, tuttavia, riguarda soltanto la denominazione composta nel suo insieme. Conformemente all'articolo 13, paragrafo 1, ultimo comma, del regolamento (UE) n. 1151/2012, la denominazione «Cheddar» può continuare ad essere utilizzata sul territorio dell'Unione a condizione che siano rispettati i principi e le norme applicabili nell'ordinamento giuridico di quest'ultima".

(¹²) Tra le altre sentenze, si veda *ex multis* e a mero titolo di esempio, Corte di Cassazione, Sez. III Penale, 1° giugno 2012, con nota di C. Marinuzzi, *Condimenti. Il termine "balsamico" si può utilizzare. La Cassazione nega l'evocazione di prodotti DOP e IGP*, in *Alimenti & Bevande*, 2013, 1, 30.

(¹³) Su tutte, si veda Tribunale di Mannheim, sentenza 15 settembre 2015, n. 2 O 187/14, con nota a commento di S. Bolognini, *La IGP "Aceto Balsamico di Modena" e le denominazioni "Balsamico" e "Aceto Balsamico": un legame indissolubile (anche in Germania)*, in *Riv.Dir.Agr.*, 2015, II, 253. Tale sentenza, le cui conclusioni sono state poi oggetto di riforma nel successivo processo di appello, definisce l'esito del giudizio di primo grado del contenzioso che è giunto sino al *Bundesgerichtshof* (Corte federale di giustizia, Germania), il quale ha sollevato la questione pregiudiziale di interpretazione affrontata poi nel caso *Consorzio Tutela Aceto Balsamico di Modena / Balema GmbH*, cit.

(¹⁴) Corte di Cassazione, sez. I Civile, 14 Maggio 2019, n. 12848, con nota di P. Della Noce, *Aceto Balsamico di Modena e tutelabilità del marchio, Diritto & Giustizia*, 2019, 87, 12. Nel caso specifico, la Suprema Corte ha svolto un sindacato di legittimità circa la pronuncia emessa dalla Commissione Ricorsi dell'Ufficio Italiano Brevetti e Marchi (UIBM) con cui veniva rigettata la domanda di registrazione di alcuni marchi collettivi per prodotti rivendicati come "Aceto Balsamico di Modena" e "Condimenti all'Aceto Balsamico di Modena".

(¹⁵) Addirittura, nel 2007, cento centilitri di Aceto Balsamico Tradizionale furono battuti per la clamorosa somma di 1.800 euro, pari a 18.000 euro al litro. Si veda anche *Quanto Costa l'Aceto Balsamico* in <https://www.acetobalsamicomodenedop.it/quanto-costa-aceto-balsamico/> (ultimo accesso: 21 novembre 2020).

(¹⁶) Le differenze tra l'IGP e la DOP sono sommariamente trattate anche nel Provvedimento n. 14033 del 9 febbraio 2005 dell'Autorità Garante per la Concorrenza ed il mercato (AGCM), in *Bollettino* n. 6/2005, p. 50-52.

ai sensi dell'art. 2.2. D. Lgs. 297/2004,¹⁷ a seguito del reperimento di confezioni di un prodotto identificato come "Balsamico Delicato" recanti le indicazioni "Acetaia [...] Balsamico [...] Condimento".¹⁸ Le confezioni del prodotto in questione, inoltre, riportavano quale ingrediente del prodotto "mosto di uva cotto acetificato e invecchiato in botti di legno pregiato". Il giudice di prime cure, rigettando l'opposizione, riteneva sussistente l'evocazione, poiché l'indicazione "Acetaia [...] Balsamico [...] Condimento" avrebbe indotto il consumatore ad effettuare un'associazione tra il prodotto in questione e la denominazione protetta, e ciò anche in considerazione del fatto che le denominazioni impiegate dalla convenuta e quella che beneficia della DOP "presentavano una similarità fonetica, visiva e concettuale ("aceto" ed "acetaia"), non frutto del caso fortuito". In aggiunta, a giudizio del Tribunale, l'evocazione risultava altresì integrata dalla presenza di altri indici, quali la somiglianza degli ingredienti utilizzati, l'aspetto esteriore e le modalità di commercializzazione dei due prodotti, venduti entrambi in bottiglie di piccolo taglio, in quantità limitata e ad un prezzo elevato.

Con il successivo giudizio d'appello, la Corte d'Appello di Bologna veniva investita di due questioni. La prima riguardava il carattere dell'espressione "balsamico", per la quale gli appellanti sostenevano l'assenza di carattere distintivo e connotazione geografica, dovendo piuttosto ritenersi l'aggettivo "balsamico" indicazione di una qualità organolettica del prodotto in questione, ed, in quanto tale, inidoneo a evocare la DOP "Aceto Balsamico Tradizionale di Modena". La seconda questione riguardava gli elementi rile-

vanti ai fini del giudizio di evocazione. L'appellante negava, poi, rilevanza alla comparabilità dei prodotti, all'indicazione degli ingredienti ed alla commercializzazione in bottiglie di piccolo taglio ed in quantità limitata.

La Corte d'Appello felsinea, accogliendo le istanze degli appellanti, precisava – in conformità a quanto statuito dalla Suprema Corte di Cassazione¹⁹ ed al considerando 10 del Regolamento CE 583/2009 relativo al diverso ma affine "Aceto Balsamico di Modena IGP"²⁰ – che i termini "aceto" e "balsamico", utilizzati congiuntamente o separatamente, devono intendersi quali "indicazioni descrittive generiche di un prodotto agricolo comune e di una sua presunta qualità [...] e comunque entrambi riferibili a un condimento alimentare", e quindi, come tali, non meritevoli di protezione.

Rispetto invece agli altri indici addotti dal MIPAAF, ovvero, la composizione del prodotto, il prezzo e la commercializzazione in piccole bottiglie, la Corte d'Appello concludeva che essi fossero "insufficienti, separatamente e consideratamente e congiuntamente considerati" al fine della sussistenza dell'evocazione nel caso concreto. La stessa Corte precisava poi che nel caso di specie l'evocazione non risultasse integrata anche a causa della decisiva assenza di riferimenti alle altre parti della denominazione DOP ("tradizionale" e "Modena"), ed in quanto i termini "Aceto" e "Balsamico" erano accompagnati da altri termini descrittivi volti ad evidenziare differenze fra i prodotti della convenuta e quelli che beneficiano della denominazione di origine. Pertanto, la Corte concludeva accogliendo totalmente le istanze degli appellanti, ed annullando l'ordinanza-ingiun-

(¹⁷) D.Lgs. 19 novembre 2004, n. 297, rubricato "Disposizioni sanzionatorie in applicazione del regolamento (CEE) n. 2081/92, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine dei prodotti agricoli e alimentari in attuazione del Regolamento CEE n. 2081/92". Come è noto il reg. n. 2081/92, è stato successivamente sostituito dal Regolamento (CE) n. 510/2006 ed in prosieguo dal Regolamento (UE) n. 1151/2012 oggi vigente.

(¹⁸) Tribunale di Bologna, 29 marzo 2018, n. 2885.

(¹⁹) Corte di Cassazione, 21279/12, cit.

(²⁰) Regolamento (CE) n. 583/2009 della Commissione del 3 luglio 2009, considerando n. 10: "[...] la protezione è conferita alla denominazione composta «Aceto Balsamico di Modena». I singoli termini non geografici della denominazione composta, anche utilizzati congiuntamente, nonché la loro traduzione, possono essere adoperati sul territorio comunitario nel rispetto dei principi e delle norme applicabili nell'ordinamento giuridico comunitario".

zione del MIPAAF.

2.2.- La pronuncia del Tribunale di Bologna sulla DOP Aceto balsamico tradizionale di Reggio Emilia

I fatti di causa e le questioni giuridiche di cui alla pronuncia del Tribunale di Bologna in commento presentano somiglianze rispetto al procedimento trattato innanzi alla Corte d'Appello felsinea.

A seguito del reperimento sul mercato di prodotti recanti la dicitura "Balsamico [...]" e venduti in confezioni da 100 ml, il MIPAAF procedeva ad irrogare sanzione ex art. 2.2 D. Lgs. 294/2004 contestando la violazione della DOP "Aceto Balsamico Tradizionale di Reggio Emilia" per l'utilizzo nella vendita di un condimento a base di mosto cotto d'uva trebbiano della denominazione "balsamico", di richiami all'origine territoriale nonché la ripresa di comuni caratteristiche oggettive - quali ad esempio, l'utilizzo di contenitori di piccolo taglio, o l'utilizzo di mosto cotto d'uva - della DOP in questione. A detta dei funzionari ministeriali, queste condotte sarebbero evocative della DOP "Aceto Balsamico Tradizionale di Reggio Emilia".

In sede di impugnazione, gli oppositori lamentavano la violazione o erronea interpretazione dell'art. 13, comma 1, lett. b) del Regolamento (UE) n. 1151/2012, in considerazione della natura generica della denominazione "balsamico". Gli oppositori sostenevano altresì che non sussistesse alcuna evocazione, poiché le concrete modalità di presentazione dei beni non avevano alcun elemento idoneo ad evocare la DOP in questione. Veniva infine contestata la violazione dell'art. 14 comma 2 del citato Regolamento in quanto l'aggettivo balsamico era stato impiegato nell'ambito di una espressione complessa, quest'ultima utilizzata in funzione distintiva sin dagli anni '80, e quindi da data anteriore rispetto a quella della

registrazione della DOP "Aceto Balsamico Tradizionale di Reggio Emilia".²¹ A sostegno delle proprie ragioni, invece, il MIPAAF sosteneva che l'evocazione fosse integrata non solo dall'utilizzo dell'indicazione "Balsamico", ma altresì da altri elementi, quali l'utilizzo di una materia prima identica, il richiamo territoriale dell'area produttiva della DOP tutelata (Reggio Emilia) e le comuni caratteristiche oggettive del prodotto in contestazione.

Il Tribunale felsineo, accogliendo l'opposizione di cui sopra e richiamando l'altra pronuncia in commento della Corte d'Appello di Bologna, specificava anzitutto come il giudizio di evocazione consista in un "giudizio globale, verificando se per il nome e per le concrete modalità di presentazione il prodotto sia tale da indurre il consumatore (europeo) medio, normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto, a pensare alla denominazione protetta, collegano il prodotto con la denominazione protetta". Passando poi all'utilizzo del termine "balsamico", il Tribunale escludeva la sussistenza dell'evocazione, in quanto detta indicazione "costituisce un'espressione generica che, nella fattispecie non è neppure abbinata al termine aceto. Tale ultima espressione - in ogni caso - di per sé si riferisce ad un'indicazione descrittiva generica di un prodotto agricolo comune e, conseguentemente, il suo utilizzo non è interdetto. L'espressione, dunque, non è autonomamente tutelabile ex art. 13 richiamato, neppure sotto il profilo dell'evocatività".

Con riferimento invece agli altri elementi che, secondo il MIPAAF, avrebbero costituito prova dell'evocazione, il giudice di prime cure stabiliva come la loro valutazione dovesse essere effettuata sulla base di un giudizio globale, accertando se per il nome e per le concrete modalità di presentazione, il prodotto in questione sia tale da indurre il consumatore medio europeo, ragionevolmente informato ed avveduto, a pensare alla denomina-

(21) Per completezza di esposizione, l'ultima questione sollevata dagli oppositori riguarda la violazione dell'art. 3 L. 241/90 per non aver illustrato nel provvedimento impugnato i motivi in base ai quali le osservazioni presentate dai ricorrenti non fossero idonee ad escludere l'illiceità della condotta. Tale questione non è oggetto della presente trattazione.

zione protetta, collegando il prodotto con la denominazione protetta.

Applicando tale test, il tribunale sanciva come, ai fini della sussistenza dell'evocazione nel caso di specie, non debbano ritenersi decisive né l'indicazione della composizione "100% mosto cotto d'uva trebbiano", in quanto indicazione obbligatoriamente esibita per legge, né tantomeno l'aspetto esteriore analogo all'Aceto Balsamico Tradizionale di Reggio Emilia, visto che si tratta in ogni caso di aceto balsamico.

Infine, rispetto al richiamo dell'area di produzione, il Tribunale concludeva che, nel caso concreto, essa non era di per sé idonea a evocare la DOP in questione, in quanto *"nell'etichetta in esame mancano invece i richiami alle altre espressioni contenute nel DOP e, in particolare, alla parola "tradizionale". Se è vero infatti che la sede di realizzazione (Scandiano – RE) è effettivamente indicata, la stessa – tuttavia – non né in alcun modo valorizzata, tanto che è riportata solo la sigla della Provincia di produzione, verosimilmente poco nota al consumatore europeo medio"*. Quindi, alla luce di tale disamina, il Tribunale di Bologna accoglieva l'opposizione e annullava l'ordinanza-ingiunzione emessa da MIPAAF.

2.3.- La pronuncia del Tribunale di Bologna sull'IGP Aceto balsamico di Modena

Infine, il Tribunale di Bologna ha affrontato questioni simili a quelle poc'anzi illustrate in un arresto dell'aprile del 2020. A differenza delle decisioni precedenti, però, la pronuncia in esame riguarda l'IGP relativa al ben più diffuso aceto balsamico di Modena, e nasce nel contesto di un giudizio ordinario instaurato dal Consorzio di tutela omonimo. Quest'ultimo conveniva in giudizio l'asserito contraffattore chiedendo di accertarsi l'evocazione per l'utilizzo dei termini "Balsamico", da solo, o in combinazione con le parole "Modena", "Italia" e "Acetaia" e del numero "5" - numero che, secondo l'attore, richiamerebbe la presenza di aceto invec-

chiato e, quindi, di una caratteristica o qualità dell'aceto balsamico IGP. La convenuta contestava la correttezza del frazionamento atomistico di tali singoli elementi, che, nel complesso, genererebbero un forte effetto evocativo dell'IGP aceto balsamico. Sempre a detta della ricorrente, poi, tale evocazione sussisterebbe non solo rispetto ai prodotti posti in vendita, ma anche rispetto alle attività di promozione ed ai prodotti esposti nel sito internet della convenuta.

Il Consorzio lamentava altresì la violazione dell'IGP ai sensi dell'art. 13 lett. c) del Regolamento (UE) n. 1151/2012, oltre che di concorrenza sleale ex art. 2598 del Codice civile. L'attrice, da ultimo, chiedeva di accertarsi anche la violazione delle prescrizioni sulle pratiche leali di informazione di cui all'art. 7 del Regolamento (UE) n. 1169/2011.

In risposta, la convenuta eccepiva la mancanza di evocazione per la natura generica dei termini "Balsamico", e "Acetaia", nonché la non sussistenza di alcun illecito rispetto alle altre condotte contraffattorie lamentate dall'attrice. Veniva inoltre eccepito il difetto di legittimazione attiva del consorzio rispetto alle domande risarcitorie.²² Infine, in via riconvenzionale, si chiedeva condanna ex art. 2598 n. 3 cod. civ. per abuso del diritto e abuso di posizione dominante poiché il consorzio, nell'esercizio delle proprie prerogative di controllo della privativa, avrebbe disatteso le previsioni legislative ex D.Lgs. 297/04 e distorto tali poteri al fine di esercitare un'illecita pressione commerciale.

I giudici felsinei, dopo aver richiamato la copiosa giurisprudenza comunitaria allegata dalle parti, concludevano per la non sussistenza dell'evocazione rispetto ai termini sopra indicati, sia se considerati singolarmente che complessivamente. Con riguardo al termine "Balsamico", il tribunale specificava come esso si riferisca ad *"una indicazione descrittiva generica e, conseguentemente il suo utilizzo non è interdetto"*. Rispetto alla parola "Acetaia", il Tribunale osservava invece come

(22) Doglianza, poi, non considerata dal collegio, in quanto assorbita dal rigetto integrale delle domande in punto di *an debeatur*.

essa indichi luoghi in cui si “detenga e si produca aceto o altri prodotti contenenti aceto” e quindi “costituisca un termine nella libera disponibilità di tutti gli operatori”. Infine, circa l’utilizzo della parola “Italia” e al numero “5”, i giudici hanno escluso la sussistenza di evocazione in quanto, rispetto al primo elemento, il riferimento al territorio nazionale, oltre ad essere veritiero, è perfettamente lecito anche rispetto al diritto UE ed al Codice doganale comunitario, mentre il numero “5” costituisce un elemento generico, indeterminato e generico, pertanto inidoneo a produrre un’associazione con l’IGP Aceto balsamico di Modena.

I giudici felsinei escludevano altresì la sussistenza dell’evocazione per l’utilizzo della parola “Modena” e dei richiami grafici alla medesima città - unitamente all’immagine della penisola italiana - poiché il riferimento alla città di Modena risultava invisibile tanto per dimensioni quanto per colore, e corrispondeva al luogo della sede della convenuta. Parimenti, secondo il collegio, i richiami alle immagini del duomo contenute nell’opuscolo all’interno della confezione non costituirebbero evocazione in quanto trattasi di elementi che il consumatore percepirebbe solo successivamente all’acquisto ed apprezzabili solamente nel contesto di un giudizio per concorrenza sleale per inganno circa la provenienza del prodotto. Circa poi le doglianze relative al contenuto del sito *web* della convenuta, i giudici concludevano come tale condotta non fosse censurabile sotto il profilo dell’evocatività, poiché i condimenti in questione risultavano ben distinti da quelli che riportavano l’indicazione protetta.

Il Tribunale rigettava anche le censure circa l’indicazione dell’IGP quale ingrediente dei prodotti della convenuta, in quanto l’indicazione di tale IG nella misura del 5% era contenuta solamente all’interno delle informazioni relative agli ingredienti del prodotto, e non veniva ulteriormente

valorizzata. Come osservato dai giudici, questa indicazione comporta un utilizzo lecito dell’IGP per cui è causa ai sensi del D.Lgs. 297/04, secondo cui non sussiste violazione di una denominazione protetta quando il riferimento alla stessa è soltanto tra gli ingredienti del prodotto confezionato che lo contiene o in cui è elaborato o trasformato. Sempre rispetto a tale condotta, il Tribunale rigettava anche le domande relative alla violazione dell’art. 13 lett. c) del Regolamento n. 1151/2012 e all’art. 7 del Regolamento n. 1169/2011, poiché il nome “balsamico” veniva utilizzato per contraddistinguere prodotti analoghi a quelli dell’IGP, ed impiegato in maniera conforme alla provenienza geografica, all’attività di produzione e di commercializzazione incontestabilmente riconducibili al territorio di produzione del prodotto. Infine, il Tribunale rigettava le domande per concorrenza sleale relative all’appropriazione di pregi, oltre che ai sensi dell’art. 2598 n. 3 cod. civ. Parimenti, il collegio giudicante non accoglieva le domande riconvenzionali - e la *reconventio reconventionis* - in quanto nel caso di specie non era rinvenibile né un abuso del diritto né tantomeno un abuso di posizione dominante da parte del consorzio nell’espletamento delle proprie attività di controllo.²³

3.- L’ambito di protezione della tutela IG rispetto alle denominazioni composte relative all’aceto balsamico e l’autonoma tutelabilità del termine “balsamico”

3.1 - La nozione di evocazione e il suo ambito di applicazione

Le decisioni in commento hanno tutte ad oggetto l’accertamento dell’applicabilità dell’art. 13 del Regolamento (UE) n. 1151/2012 - e delle disposizioni sue “antenate”²⁴ - ed in particolare della

⁽²³⁾ Tale aspetto non verrà approfondito in questa sede. A tal proposito, basti osservare come i giudici, nel caso di specie, abbiano riconosciuto la propria competenza poiché la violazione del diritto antitrust prospettata dai convenuti veniva invocata nell’ambito delle norme sulla concorrenza sleale, materia quest’ultima di competenza del giudice ordinario e non del giudice amministrativo.

⁽²⁴⁾ Si vedano l’art. 13.1 del Regolamento n. 510/2006 e l’art. 13.1 del Regolamento n. 2081/92.

norma che vieta l'utilizzo di nomi registrati quali IG contro qualsiasi evocazione, anche se l'origine vera dei prodotti o servizi è indicata o se il nome protetto è una traduzione o è accompagnato da espressioni quali «stile», «tipo», «metodo», «alla maniera», «imitazione» o simili, anche nel caso in cui tali prodotti siano utilizzati come ingrediente. Come noto, la definizione di evocazione costituisce una nozione originale di diritto UE, non essendo mai stata adottata né in testi legislativi anteriori né tantomeno nelle convenzioni internazionali governanti la disciplina di settore.²⁵ Siffatta nozione fu definita nella sentenza Gorgonzola, secondo cui si ha evocazione ogniqualvolta il termine utilizzato per designare un prodotto incorpori una parte di una denominazione protetta, di modo che il consumatore, in presenza del nome del prodotto, sia indotto ad aver in mente, come immagine di riferimento, la merce che fruisce dalla denominazione.²⁶ La successiva giurisprudenza - che verrà meglio analizzata nel corso del presente contributo - ha poi avuto modo di precisare e circoscrivere l'operatività di tale fattispecie.²⁷

Circa la portata dell'evocazione, tuttavia, risulta controverso se essa conferisca una privativa solamente a favore della denominazione registrata nel suo complesso od anche rispetto ad una

parte di essa. Il Regolamento (UE) n. 1151/2012 precisa che, nell'ipotesi in cui la denominazione protetta contenga il nome di un prodotto considerato generico, l'uso di tale termine non è considerato contrario al primo comma, lettere a) e b), della medesima disposizione, che, oltre a regolare il già citato caso di evocazione, vieta anche qualsiasi utilizzo commerciale diretto o indiretto del nome registrato per prodotti comparabili o nel caso in cui siffatto impiego comporti lo sfruttamento della notorietà del nome tutelato.²⁸ Interpretando questa norma nella celeberrima sentenza *Parmesan*, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha avuto modo di specificare come "*le questioni relative alla tutela da accordare ai singoli elementi di una denominazione, e segnatamente quelle relative all'eventualità che si tratti di un nome generico o di un elemento protetto contro le prassi oggetto dell'art. 13 del detto regolamento, rientrano nella competenza del giudice nazionale, che le risolverà in base ad un'analisi approfondita del contesto fattuale quale ricostruito ed illustrato dagli interessati*".²⁹

Ratio della norma in questione è sicuramente quella di riservare tutela a quelle denominazioni - o parti di denominazioni - che sono effettivamente in grado di svolgere una funzione di indicazione di origine,³⁰ origine da non intendersi quale mera

(²⁵) Si consideri quale esempio il noto *Arrangement* di Lisbona del 1958 sulla protezione delle denominazioni di origine e la loro registrazione internazionale, il cui articolo 3 conferiva - e conferisce - protezione contro "*toute usurpation ou imitation, même si l'origine véritable du produit est indiquée ou si l'appellation est employée en traduction ou accompagnée d'expressions telles que "genre", "type", "façon", "imitation" ou similaires*". La tutela avverso l'evocazione non è stata nemmeno inserita durante la riforma di tale sistema attraverso l'atto di Ginevra, il cui art. 11 lett. b) copre solamente i casi di "*imitation, even if the true origin of the goods is indicated, or if the appellation of origin or the geographical indication is used in translated form or is accompanied by terms such as "style", "kind", "type", "make", "imitation", "method", "as produced in", "like", "similar" or the like*".

(²⁶) Corte di Giustizia, 4 marzo 1999, C-87/97, *Consorzio per la tutela del formaggio Gorgonzola c/ Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG e Eduard Bracharz GmbH*, para 25.

(²⁷) Si veda il successivo par. 4.

(²⁸) Regolamento n. 1151/2012, cit., artt. 13.1 lett. a) e 13.2. La nozione di prodotto comparabile è diversa da quella di prodotto simile o affine adottata nell'ambito dei diritti dei marchi. Sul punto si rimanda a EUIPO, *Trade Mark Guidelines*, Parte B, Sezione 4, Impedimenti assoluti alla registrazione, Capitolo 10 Marchi in conflitto con denominazioni d'origine e indicazioni geografiche (articolo 7, paragrafo 1, lettera j), RMUE) e *Bureau national interprofessionnel du Cognac*, cit. paragrafo 54, secondo cui sono comparabili prodotti che presentano "*caratteristiche oggettive comuni e corrispondono, dal punto di vista del pubblico interessato, a occasioni di consumo ampiamente identiche*" e sono distribuiti "*sovente attraverso le stesse reti ed assoggettati a regole di commercializzazione simili*". Peraltro, la lettera della norma in questione ammette anche l'operatività dell'evocazione rispetto anche ai servizi, come anche suggerito nelle Conclusioni dell'Avvocato Generale Pitruzzella, 21 aprile 2021, causa C-783/19, *Comité Interprofessionnel du Vin de Champagne c/ GB*.

(²⁹) Corte di Giustizia, 26 febbraio 2008, C-132/05, *Commissione delle Comunità europee c/ Repubblica federale di Germania*, para 30.

(³⁰) Tale funzione differenzia le IG dai marchi collettivi geografici, il cui regime è regolato l'art. 11 comma 4 del Codice della proprietà

indicazione circa l'area di provenienza del prodotto - si pensi, ad esempio, alla dicitura Made in Italy -,³¹ ma qualificata da certe qualità o caratteristiche dovute al *terroir* di una data area, o anche dalla reputazione geografica.³²

3.2 - Evocazione ed estensione della privativa delle IG aceto balsamico

Proprio da tale ultimo assunto prende le mosse il ragionamento logico giuridico dei giudici bolognesi. Secondo gli arresti ivi analizzati, i termini "Aceto" e "Balsamico" non risultano idonei, sia laddove utilizzati separatamente o anche congiuntamente, ad operare quali indicatori di origine, poiché costituiscono rispettivamente un sostantivo riguardante un prodotto ed un aggettivo riguardante una qualità di detto condimento. Appare quindi comprensibile la scelta dei giudici

di primo e secondo grado di non accordare la tutela alle predette denominazioni sotto il profilo dell'evocatività.

La lettura fornita dai giudici bolognesi, a parere di chi scrive, risulta equilibrata in quanto tendente a bilanciare le esigenze concorrenziali, sottese all'economia di libero mercato, con l'ambito della privativa offerta dalla disciplina delle indicazioni di origine, che mira a proteggere non solo la distintività dovuta al *terroir* di³³ ed al patrimonio gastronomico-culturale legato ad un dato prodotto,³⁴ la reputazione e gli investimenti compiuti dagli produttori di prodotti tipici.³⁵ Del resto, sancire l'evocazione rispetto al termine "Balsamico" avrebbe comportato un'indebita estensione del monopolio conferito dalle IG in questione, che - in astratto - potrebbe precludere l'utilizzo del predetto termine anche rispetto ad altri condimenti non a base di aceto. Ciò anche in virtù dei recenti sviluppi della

industriale che l'art. 74 (2) del Regolamento UE n. 2017/1001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 giugno 2017 sul Marchio dell'Unione europea. Sul punto, la Corte di Giustizia, con la sentenza del 20 settembre 2017, C-673/15 P - C-676/15 P, *The Tea Board c/ Ufficio dell'Unione europea per la proprietà intellettuale (EUIPO)*, para 61-62 ha stabilito che, nonostante il marchio collettivo possa consistere in un'indicazione geografica, la sua funzione essenziale rimane quella di distinguere i prodotti o i servizi dei membri dell'associazione che ne è titolare da quelli di altre imprese, e non quella di distinguere tali prodotti in funzione della loro origine geografica. Per un commento su tale decisione, si veda Birgit Clark, Philip Schmitz and Alicia Zalewska, *No Tea for Two? European Court of Justice Confirms the Essential Function of an EU Collective Mark Is Not to Distinguish Goods According to Geographical Origin*, in *European Intellectual Property Review* 2018, 3, 199. In generale, circa l'utilizzo dei marchi collettivi geografici, si vedano: M. Iaucone, *Il Marchio Collettivo Geografico*, in *Dir. Ind.*, 2014, 4, 23; M.A. Medina Gonzáles, *Collective, Guarantee and Certification Marks and GIs: Connections and Dissimilarities*, in *Journal of Intellectual Property Law and Practice*, 2012, 4, 251.

⁽³¹⁾ Fattispecie che, comunque, risulta rilevante ai fini del fenomeno del c.d. Italian sounding. Sul punto si veda, su tutti, A. Brandonisio, *Il fenomeno dell'Italian sounding' e la tutela dell'agroalimentare italiano*, in *Cultura e Diritti*, 2019, 1, 101.

⁽³²⁾ Il termine *terroir*, utilizzato talvolta in associazione con il termine "milieu", non è né facilmente definibile né prontamente traducibile con il termine territorio. Uno dei migliori tentativi di esplicitare il concetto di *terroir* e del nesso fra un dato prodotto e la sua origine geografica è stato fornito da E. Barham, *Translating Terroir: The Global Challenge of French AOC Labelling*, in *Journal of Rural Studies*, 2003, 19, secondo cui "Terroir products [...] resulted from long occupation of the same area and represented the interplay of human ingenuity and curiosity with the natural givens of place". Tuttavia, nel caso delle IGP (e delle IG ai sensi dell'art. 22 dell'accordo TRIPS), il nesso di origine può essere anche stabilito sulla base della semplice reputazione. Circa il nesso geografico reputazionale, si rimanda al contributo di D. Gangjee, *From Geography to History: Geographical Indications and Reputational Link*, in I. Calboli and Ng-Loy Wee Loon (a cura di), *Geographical Indications at the Crossroads of Trade, Development, and Culture*, Cambridge, 2018, 36-60.

⁽³³⁾ Come correttamente osservato da P. Auteri ed altri, *Diritto industriale - Proprietà intellettuale e concorrenza*, Torino 2016, 17-18 e D. Gangjee, *Quibbling Siblings: Conflicts between Trademarks and Geographical Indications*, in *Chicago-Kent Law Review*, 2007, 82, 1257, le IG non sono distintive nel senso attribuito a tale espressione dal diritto dei marchi (ossia rispetto all'origine commerciale del prodotto), ma piuttosto rispetto all'esistenza di caratteristiche qualitative inferite dalla presenza di un legame con il territorio di origine.

⁽³⁴⁾ Regolamento sui Regimi di Qualità, considerando (1): "La qualità e la varietà della produzione agricola, ittica e dell'acquacoltura dell'Unione rappresentano un punto di forza e un vantaggio competitivo importante per i produttori dell'Unione e sono parte integrante del suo patrimonio culturale e gastronomico vivo. Ciò è dovuto alle competenze e alla determinazione degli agricoltori e dei produttori dell'Unione, che hanno saputo preservare le tradizioni pur tenendo conto dell'evoluzione dei nuovi metodi e materiali produttivi"

⁽³⁵⁾ Regolamento sui Regimi di Qualità, considerando (3) e (4), secondo cui "I produttori possono continuare a produrre una gamma diversificata di prodotti di qualità solo se i loro sforzi sono equamente ricompensati" e pertanto la tutela IG deve "contribuire attraverso regimi di qualità a ricompensare gli sforzi dispiegati dai produttori per ottenere una gamma diversificata di prodotti di qualità può avere ricadute positive per l'economia rurale".

giurisprudenza, che ha interpretato estensivamente la nozione di “prodotto comparabile”, arrivando ad ammettere l’evocazione della DOP Champagne da parte del segno “Champagnola” rispetto a prodotti dolciari e servizi annessi.³⁶

Al contrario, l’interpretazione estensiva dei Regolamenti UE quale quella suggerita dagli attori e da alcuni autori,³⁷ e volta ad estendere la tutela anche ad elementi generici della IG, non appare condivisibile per due motivi. In prima battuta, siffatta lettura si porrebbe in contrasto con il diritto comunitario. Quest’ultimo, come specificato nella già menzionata sentenza *Parmesan* e nell’arresto *Chiciak e Fol*, ammette, nel caso di denominazioni composte, che anche i singoli termini possano beneficiare della privativa conferita dai regolamenti in materia di IG, purché mantengano una connotazione geografica e non consistano in termini generici e/o descrittivi.³⁸ Applicando tali principi al caso della di specie, quindi, né il nome balsamico né tantomeno il nome aceto hanno capacità evocativa, in quanto elementi descrittivi e generici di una qualità organolettica del prodotto.

Secondariamente, un’interpretazione come quella sopra descritta finirebbe per supportare le argomentazioni di una considerevole parte della dottrina (soprattutto statunitense e australiana) secondo cui la tutela accordata dalla normativa europea in materia di IG si risolverebbe in una ingiustificata posizione di vantaggio commerciale e concorrenziale di natura essenzialmente protezionistica.³⁹

Prima di procedere ad ulteriori considerazioni, e per evitare di generare equivoci nel lettore, è opportuno precisare che le pronunce in commento non sanciscono a priori la non proteggibilità di termini non geografici quali IG - come, appunto, l’aggettivo “balsamico”. Queste indicazioni possono ricadere nella categoria delle c.d. indicazioni geografiche indirette⁴⁰, le quali consistono in segni distintivi che, sebbene non strettamente consistenti in nomi di località geografiche, sono in grado di assolvere una funzione di indicazione di origine (si pensi ai casi della Pitina, della Finocchiona o del Ciauscolo).⁴¹ Tali indicazioni sono registrabili quali DOP e IGP a seguito dell’in-

⁽³⁶⁾ EUIPO, Quarta Commissione di Ricorso, 17 aprile 2020, R 1132/2019-4, paragrafi 18, 25 e 26. Tuttavia, come anche rilevato da M. Verbeeren e O. Vriens, *The protection of PDOs and PGIs against evocation: a ‘Grand Crus’ in the CJEU’s cellar?*, in *Journal of Intellectual Property Law and Practice*, 2021, 16, 4-5, 321, la giurisprudenza dell’EUIPO non è totalmente univoca rispetto alla definizione di prodotto comparabile.

⁽³⁷⁾ Tra le voci più autorevoli in questo senso si segnala Capelli, *La registrazione dell’Indicazione Geografica Protetta “Aceto Balsamico di Modena”*, cit.

⁽³⁸⁾ Corte di Giustizia, 26 febbraio 2008, C-132/05, Commissione delle Comunità europee c/ Repubblica federale di Germania, Si veda anche Corte di Giustizia, 8 giugno 1998, C-129/97 e C-130/97, *Procedimenti penali a carico di Yvon Chiciak e Fromagerie Chiciak Jean-Pierre Fol*. Il termine connotazione qui impiegato è da intendersi nell’accezione fornita da A. Taubman, *Thinking locally, acting globally: how trade negotiations over geographical indications improvise “fair trade” rules*, in *Intellectual Property Quarterly*, n.3, 2008, 238, secondo cui esso ricomprende “the penumbra of associations and qualities that GI proponents claim are “usurped”, “appropriated”, “diluted” or “imitated”.

⁽³⁹⁾ Tra gli altri, si veda J. Hughes, *Champagne, Feta, and Bourbon - The Spirited Debate About Geographical Indications*, in *Hastings Law Journal*, 2006, 58, 299 e ss; K. Raustiala e S.R. Munzer, *The Global Struggle over Geographic Indications*, in *European Journal of International Law*, 2007, 18, 337; M. Handler, *Rethinking GI Extension*, in D.S. Gangjee (a cura di), *Research handbook on Intellectual Property and Geographical Indications*, Northampton, 2016.

⁽⁴⁰⁾ Questo termine è stato utilizzato con riferimento all’art. 22 TRIPS, il quale utilizza il termine “indicazione” e non “denominazione geografica”, espressione invece utilizzata dall’Accordo di Lisbona. Secondo alcuni autori, tra cui C.M. Correa, *Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights: A Commentary on the TRIPS Agreement*, Oxford 2007 212, A. Conrad, *The Protection of Geographical Indications in the TRIPs Agreement*, in *The Trademark Reporter* 1996, 12, D.J. Gervais, *Reinventing Lisbon: The Case for a Protocol to the Lisbon Agreement (Geographical Indications)*, in *Chicago journal of international law*, 1, 2010, 84 e B. O’Connor, *Sui Generis Protection of Geographical Indications*, in *Drake Journal of Agricultural Law* 2004, 9, 362-363, il termine di cui al TRIPS è atto a ricomprendere nomi non geografici e simboli, quali ad esempio la Torre Eiffel, purché abbiano una connotazione geografica.

⁽⁴¹⁾ Regolamento (CE) n. 729/2009 della Commissione, del 10 agosto 2009, recante iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Ciauscolo (IGP)]; Regolamento di esecuzione (UE) 2015/629 della Commissione, del 22 aprile 2015, recante iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [Finocchiona (IGP)]; Regolamento di esecuzione (UE) 2018/930 della Commissione, del 19 giugno 2018, recante iscrizione di una denominazione nel registro delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette [«Pitina» (IGP)].

tervento del legislatore comunitario operato in sede di adozione del Regolamento (UE) n. 1151/2012 sulla scorta dell'arresto *Feta*, in cui la Corte di Giustizia ha ammesso la registrabilità della famosa DOP greca nonostante essa non consistesse in un nome di una località geografica,⁴² ma bensì in un termine derivante dall'italiano fetta ("*Feta*", appunto) ed utilizzato sin dal 1700 per identificare il formaggio a pasta semidura, maturato in salamoia e tipico della zona ellenica.⁴³

Tornando alle sentenze in commento, nonostante le conclusioni raggiunte dai giudici appaiono condivisibili, alcuni loro passaggi non sono totalmente esenti da critiche, e lasciano più di qualche perplessità. Ci si riferisce in particolare al passaggio della sentenza della Corte d'Appello di Bologna in cui i giudici sostengono che il "famigerato" considerando n. 10 del regolamento di registrazione dell'IGP Aceto Balsamico di Modena costituisca un indice della genericità dei termini "Aceto" e "Balsamico", e, per l'effetto, escluderebbe in maniera automatica - e quindi non solo con riferimento alla fattispecie evocativa - la proteggibilità di tali termini anche rispetto alla DOP relativa all'aceto balsamico tradizionale. Siffatta lettura è simile all'interpretazione fornita qualche giorno dopo dalla Corte di Giustizia nella già citata - e controversa - pronuncia del 4 dicembre 2019 avente ad oggetto l'evocazione della IGP Aceto Balsamico di Modena.⁴⁴

Come poc'anzi anticipato, il predetto ragionamento presta il fianco a possibili critiche per almeno due ordini di motivi. Il primo riguarda il valore dei "considerando" nel diritto comunitario. Nel caso in esame, i giudici di appello sembrano fare applica-

zione di tale considerando attribuendo allo stesso un valore normativo, in contrasto quindi con l'assodato principio di diritto comunitario sopra esposto. Questo *modus operandi* deve necessariamente essere criticato, in quanto, come già sottolineato da pregevole dottrina (peraltro proprio in relazione all'interpretazione del considerando 10 in esame),⁴⁵ i considerando non assurgono al rango di disposizioni normative, ma, piuttosto, possono operare quali strumenti di ausilio - laddove necessario - all'interpretazione delle norme UE.

Ma anche laddove si volesse ammettere valore precettivo al considerando n. 10, non sarebbe comunque corretto concludere che quest'ultimo sancisca la natura generica dei termini "Aceto" e "Balsamico" e per l'effetto escluderebbe inequivocabilmente ed automaticamente in ogni caso la tutela di essi. A conforto di tale tesi, è utile richiamare integralmente il testo del considerando in esame, il quale dispone che: "*Sembra che la Germania e la Grecia, nelle obiezioni sollevate relativamente al carattere generico del nome proposto per la denominazione, non abbiano tenuto conto della suddetta denominazione nel suo complesso, ovvero «Aceto Balsamico di Modena», ma soltanto di alcuni suoi elementi, ossia i termini «aceto», «balsamico» e «aceto balsamico» o le rispettive traduzioni. Ora, la protezione è conferita alla denominazione composta «Aceto Balsamico di Modena». I singoli termini non geografici della denominazione composta, anche utilizzati congiuntamente, nonché la loro traduzione, possono essere adoperati sul territorio comunitario nel rispetto dei principi e delle norme applicabili nell'ordinamento giuridico comunitario».*

(42) Corte di Giustizia, 10 maggio 2005, cause riunite C-465/02, *Repubblica federale di Germania e Regno di Danimarca c/ Commissione delle Comunità europee*.

(43) Conclusioni dell'Avvocato Generale Ruiz-Jarabo Colomer, 10 maggio 2005, cause riunite C-465/02, *Repubblica federale di Germania e Regno di Danimarca c/ Commissione delle Comunità europee*, paragrafo 174.

(44) *Consorzio Tutela Aceto Balsamico di Modena c/ Balema GmbH*, cit.

(45) S. Bolognini, *La IGP "Aceto Balsamico di Modena"*, cit., 268-269, nel passaggio in cui l'autrice critica l'eccessiva enfasi che la Corte di Mannheim (*Trib. di Mannheim*, 15 sett. 2015, cit.) ha riservato al Considerando n. 10 del Regolamento sull'IGP Aceto Balsamico di Modena. A detta dell'autrice, il Considerando n. 10, non essendo giuridicamente rilevante, non avrebbe dovuto essere preso in considerazione dalla Corte tedesca. Nello stesso senso si veda anche F. Capelli, *La registrazione dell'Indicazione Geografica Protetta "Aceto Balsamico di Modena"*, cit., 586-587.

Da un'attenta lettura del considerando n.10, nulla emerge circa la natura generica dei termini "aceto" e "balsamico". Il considerando, infatti, si limita semplicemente ad ammettere l'utilizzabilità delle denominazioni in analisi laddove in conformità ai principi di diritto comunitario. Tra tali principi rientrano sicuramente quello sancito nella sentenza *Parmesan*, secondo cui spetta solo al giudice nazionale stabilire la natura generica di singoli elementi di una denominazione,⁴⁶ e quello contenuto nell'art. 13, comma 2 del regolamento sui regimi di qualità, che esclude la tutela per i nomi generici ai soli sensi delle prime due lettere del primo comma della medesima disposizione, relative alla c.d. protezione assoluta - ossia fattispecie per le quali non è richiesta prova circa la confusione o l'induzione in errore dei consumatori.

Alla luce delle conclusioni di cui sopra, quindi, la natura generica del termine balsamico non può desumersi dal considerando in esame ma deve essere accertata sulla base di un giudizio fattuale operato dal giudice nazionale, prendendo eventualmente quale parametro - al più - la giurisprudenza nazionale formatasi su tale questione.

Peraltro, se è vero che i termini "Aceto" e "Balsamico" non possono essere protetti contro l'evocazione a causa della loro natura generica, essi tuttavia potrebbero astrattamente beneficiare di un residuo ambito di tutela ai sensi delle lett. c) e d) del regolamento sui regimi di qualità contro condotte decettive, ingannevoli e confusorie. Pertanto, anche il passaggio in cui si esclude apoditticamente ogni tipo di tutela ai termini "Balsamico" ed "Aceto" è da ritenersi in contrasto con il diritto UE.

È bene precisare che, al contrario della sentenza della Corte d'appello, la più recente sentenza del Tribunale di Bologna sembra far corretta applicazione - seppur implicitamente - dei principi sopra esposti. I giudici di primo grado, chiamati a decidere circa la sussistenza della fattispecie di cui

alla lett. c) del regolamento sui regimi di qualità e l'utilizzo del nome "balsamico", non ne hanno immediatamente escluso la tutela sulla base del considerando n. 10, ma hanno operato - correttamente - un'indagine fattuale circa la decettività del termine in questione per quel che riguarda la provenienza, le qualità e l'origine del prodotto.⁴⁷

Sebbene le precisazioni di cui sopra possano apparire speciose, in quanto influenti rispetto all'esito delle decisioni in commento, esse potrebbero avere un'importanza pratica rispetto alla risoluzione di casi futuri. Si consideri ad esempio al caso ipotetico di una denominazione complessa incorporante un nome percepito come generico solo in alcuni Stati membri, ed il cui regolamento di registrazione preveda un considerando dal contenuto analogo al n. 10 del regolamento dell'IGP aceto balsamico. In tal caso, a parere di chi scrive, una pronuncia da parte del giudice nazionale italiano che addivenga alla conclusione circa la natura generica di tale nome solo per la presenza di un considerando del tipo analogo a quello ivi analizzato, senza un'accurata indagine circa la natura della denominazione in questione, costituirebbe un'errata interpretazione del diritto UE.

4.- *Gli ulteriori indici rilevanti ai fini dell'accertamento dell'evocazione*

L'altra questione affrontata nelle pronunce in commento concerne gli indici rilevanti ai fini dell'accertamento di condotte evocative. In tutti i procedimenti in commento, gli attori censuravano, sotto il profilo dell'illegittima evocazione, oltre all'utilizzo dei termini "aceto" e "balsamico", ulteriori condotte quali, ad esempio, l'impiego delle denominazioni "Acetaia", "Italia" e "Modena", il numero "5", le modalità di vendita, l'indicazione di ingredienti comuni alle IG asseritamente violate e l'impiego di elementi grafici e figurativi richiamanti

⁴⁶) Commissione delle Comunità europee c/ Repubblica federale di Germania, cit. para 30.

⁴⁷) Tribunale Bologna, 15 aprile 2020, cit., pagg. 20-24.

la zona di produzione.

Rispetto a queste questioni, ancora una volta, la giurisprudenza della CGUE costituisce il punto di partenza del ragionamento logico-giuridico della Corte d'Appello e dal Tribunale di Bologna. La suprema corte europea ha avuto modo di chiarire che sussiste evocazione non solo nell'ipotesi in cui un prodotto incorpori una parte della IG asseritamente violata, ma anche nel caso di utilizzo di altri indici quali segni figurativi - come nella pronuncia *Queso Manchego* -⁴⁸ o di denominazioni o espressioni che, ancorché non formino parte della IG - come nel recente arresto *Glen* -, siano dotate di una connotazione geografica e quindi idonee ad innescare quell'associazione di idee alla base della fattispecie evocativa.⁴⁹ In tale ultima ipotesi, il giudice deve valutare, nel caso concreto, se il consumatore europeo medio, normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto, in presenza della denominazione controversa, sia indotto ad avere direttamente in mente, come immagine di riferimento, la merce che beneficia dell'indicazione geografica protetta, tenendo conto della somiglianza concettuale tra la denominazione e l'indicazione controversa.⁵⁰

Proprio a partire dai principi poc'anzi illustrati la più recente pronuncia del Tribunale di Bologna sviluppa la propria analisi circa la natura e la

capacità evocativa del termine "Acetaia". I giudici giungono alla conclusione che tale termine non sia in grado di innescare quell'associazione di idee richiesta per la sussistenza dell'evocazione, poiché meramente indicativo di un luogo di produzione e stoccaggio di aceto e altri condimenti, e quindi di libero utilizzo da parte di tutti gli utenti. Nonostante le conclusioni raggiunte dal collegio sui termini "Italia" e "Modena" risultino condivisibili, perplessità sorgono in relazione al percorso logico argomentativo adottato dai giudici.

Secondo quanto stabilito dal regolamento sui regimi di qualità come interpretato nella sentenza *Viiniverla*, ciò che rileva ai fini dell'evocazione è la sussistenza, nella mente del consumatore, dell'immagine dei prodotti di riferimento del prodotto che beneficia della IG, indipendentemente dall'indicazione di provenienza del prodotto contraffatto.⁵¹ In aggiunta a quanto precede, poi, l'avvocato Generale Pitruzzella, nelle sue conclusioni relative al caso *Champanillo*, richiamando gli insegnamenti della decisione *Scotch Whisky*, ricorda come per aversi evocazione sia necessaria l'esistenza di un nesso sufficientemente diretto ed univoco tra detto elemento e la denominazione registrata.⁵²

In aderenza ai principi di cui sopra, quindi, l'argomento secondo cui l'indicazione "Italia" non costi-

⁽⁴⁸⁾ *Fundación Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Queso Manchego c/ Industrial Quesera Cuquerella SL e Juan Ramón Cuquerella Montagud*, cit. Per un commento critico della decisione in oggetto si veda J. Gibson, *Tilting at windmills: the law of evocation in geographical indications and designations of origin*, in *Queen Mary Journal of Intellectual Property Law* 2019, 2, 239. Nel caso di specie l'asserito contraffattore, un produttore di formaggi della regione spagnola della Mancia, ha utilizzato quale indicazione per il proprio formaggio il nome *Rocinante* e *Super Rocinante* - Formaggio Ronzinante in italiano - e un'immagine raffigurante mulini ed un cavaliere a cavallo, chiari riferimenti al romanzo *Don Chisciotte* (*Don Quixote*) di Miguel Cervantes, romanzo considerato quale uno dei simboli della regione in questione. La fondazione *Queso Manchego*, consorzio incaricato della gestione dell'omonima DOP, ha convenuto in giudizio il contraffattore sostenendo che tali riferimenti al romanzo di Cervantes costituissero un'evocazione della DOP *Queso Manchego*. Il Tribunale Supremo spagnolo procedeva quindi a rinvio giudiziale, chiedendo se, in fattispecie analoghe al caso di specie, potesse sussistere un'evocazione.

⁽⁴⁹⁾ *Scotch Whisky Association c/ Michael Klotz*, cit. Il caso di specie, pendente innanzi al *Landgericht Hamburg*, verteva sulla questione se l'utilizzo del nome *Glen* - che in Scozia viene sovente utilizzato in luogo del termine *valley* - potesse costituire un'evocazione dell'IGP spiritosa *Scotch Whisky*. Il Tribunale del Land di Amburgo chiedeva quindi alla corte di giustizia lumi circa l'interpretazione della nozione di evocazione, e se questa fattispecie potesse sussistere in assenza di una somiglianza fonetica e visiva tra l'IG registrata e l'elemento controverso. La corte tedesca, inoltre, chiedeva se ed in che misura, ai fini dell'accertamento dell'eventuale esistenza di un'evocazione, rilevi altresì il contesto in cui sia inserito l'elemento controverso del segno. Per un esaustivo commento sulla sentenza in questione si rimanda a V. Mantov, *Do you Prefer Scotch of German Whisky? CJEU Judgment in the Scotch Whisky and Glen Buchenbach Dispute*, in *European Journal of Risk Regulation* 2018, 9, 719.

⁽⁵⁰⁾ *Ibid* paragrafo 51.

⁽⁵¹⁾ *Viiniverla Oy c/ Sosiaali-ja terveystalun lupa-ja valvontavirasto*, cit.

⁽⁵²⁾ Conclusioni dell'Avvocato Generale Pitruzzella, *Comité Interprofessionnel du Vin de Champagne*, cit., paragrafo 50.

tuisce evocazione in quanto veritiera rispetto al luogo di origine e comunque legittima ai sensi del Codice Doganale Comunitario, pare non convincente.⁵³ Ciò in quanto detto termine non è per sé sufficiente ad instaurare nella mente del pubblico un nesso chiaro e diretto tra il condimento oggetto di contestazione e l'aceto Balsamico coperto dalla IG.

Piuttosto, il Tribunale si sarebbe potuto - e avrebbe dovuto - limitare ad osservare come il termine "Italia" non sia da considerarsi evocativo dell'IGP Aceto Balsamico, in quanto richiamante genericamente prodotti provenienti dall'Italia, e non solo la denominazione in esame. Per ragioni analoghe, risulta poco convincente anche il passaggio riguardante il nome "Modena", nella parte in cui il Tribunale esclude l'evocazione in quanto luogo di produzione del prodotto in contestazione e sede della convenuta.

Peraltro, la predetta linea argomentativa - adottata anche dalla corte d'appello - apparirebbe in contrasto con quanto stabilito dalla sentenza *Glen*, secondo cui, nell'ambito del giudizio di evocazione, non si deve tenere conto del contesto in cui si inserisce l'elemento controverso.⁵⁴ Quest'ultima decisione, che conferma quanto implicitamente sostenuto nel già citato caso *Viiniverla*, chiarisce come nessun elemento di contorno ultroneo rispetto alla denominazione - o all'immagine - contestata debba essere considerata ai fini dell'accertamento dell'evocazione.⁵⁵

Dunque, si potrebbe concludere che le corti bolognesi, in ogni caso, non avrebbero dovuto valutare tali elementi a conforto delle proprie conclusioni.

A parere di chi scrive, in ogni caso, elementi di contesto potrebbero essere comunque presi in considerazione laddove venga prospettata una censura ai sensi della lett. d) dell'art. 13, che vieta qualsiasi "pratica che possa indurre in errore il consumatore sulla vera origine del prodotto". Come sottolineato dalla dottrina, questa disposizione offre tutela contro una innumerevole serie di condotta, tutte accomunate da un comune legal datum, ossia "the predisposition to mislead the consumer as to the identity and/or characteristics of the product".⁵⁶ L'invocazione di questa norma, tuttavia, comporta un onere probatorio ben più gravoso rispetto a quello richiesto per l'evocazione, in quanto esige la dimostrazione del carattere decettivo e confusorio della condotta.

Rispetto alle osservazioni di cui sopra, poi, parrebbe quantomeno opportuno un chiarimento da parte della Corte di Giustizia circa il rapporto tra le disposizioni di cui alla lett. b) (in materia di evocazione) e la lett. d) del Regolamento 1151/2012, o, ancora meglio, un intervento del legislatore comunitario all'interno della preannunciata revisione del sistema di registrazione IG.⁵⁷ Ciò anche in virtù del fatto che la relazione tra queste due disposizioni non viene nemmeno affrontata in maniera soddisfacente dalle Direttive dell'EU IPO

⁽⁵³⁾ Tribunale Bologna, 15 aprile 2020, cit., 14

⁽⁵⁴⁾ *Scotch Whisky Association c/ Michael Klotz*, cit. para 31. Circa invece a fattispecie di cui alla lett. c) del'art. 13 Regolamento 1151/2012. Mantrov, *Do you prefer Scotch or German Whisky?*, cit., 728, sottolinea - correttamente - come la decisione della CGUE di escludere il contesto ai fini dell'applicazione di tale disposizione non sia condivisibile, poiché, trattandosi di norma riconducibile all'alveo della concorrenza sleale, "the context should be taken into account, without discussion as to whether it is practical or not".

⁽⁵⁵⁾ *Viiniverla Oy c/ Sosaali-ja terveysalan lupa-ja valvontavirasto*, cit. Sia la sentenza in questione che *Scotch Whisky Association c/ Michael Klotz*, cit. riguardano l'interpretazione e l'applicazione del regolamento in materia di IG per le bevande spiritose (Regolamento (CE) n. 110/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008, ora sostituito da Regolamento (UE) 2019/787 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, relativo alla definizione, alla designazione, alla presentazione e all'etichettatura delle bevande spiritose, all'uso delle denominazioni di bevande spiritose nella presentazione e nell'etichettatura di altri prodotti alimentari, nonché alla protezione delle indicazioni geografiche delle bevande spiritose e all'uso dell'alcole etilico e di distillati di origine agricola nelle bevande alcoliche). Tuttavia, in più decisioni, la Corte ha stabilito che, fondandosi i vari regolamenti in materia di IG sulle medesime finalità, essi costituiscono un unico sistema di protezione e debbano essere oggetto di interpretazione unitaria.

⁽⁵⁶⁾ V. Rubino, *From "Cambozola" to "Toscoro"*, cit. 332.

⁽⁵⁷⁾ Commissione europea, *Sfruttare al meglio il potenziale innovativo dell'UE Piano d'azione sulla proprietà intellettuale per sostenere la ripresa e la resilienza dell'UE* (25 novembre 2020), 6 e 7; *Inception Impact Assessment - Revision of the EU geographical indications (GIs) systems in agricultural products and foodstuffs, wines and spirit drinks* (26 ottobre 2020).

in materia di marchi, direttive che - grazie all'estensiva opera di revisione intervenuta nell'ambito del diritto dei marchi e che ora tutela in maniera più pregnante le IG in caso di conflitto con tali segni distintivi⁵⁸ - oggi rappresentano un riferimento per l'interpretazione e l'applicazione dei regolamenti comunitari sulle IG.⁵⁹

Invece, risulta convincente il percorso argomentativo con cui i giudici hanno escluso la rilevanza delle modalità di vendita ai fini del giudizio di evocazione. Ci si riferisce in particolare alla questione relativa all'evocazione ed all'imbottigliamento in piccole confezioni, per cui le argomentazioni addotte dagli attori appaiono facilmente superabili, poiché l'utilizzo di questo tipo di contenitori non è oggetto della privativa conferita con la DOP in questione.⁶⁰ Inoltre, l'impiego di bottigliette di piccolo taglio e l'elevato prezzo di vendita costituiscono pratiche diffuse anche rispetto ad altri condimenti non IG che, in una certa misura, possono definirsi di "alta gamma", quali ad esempio oli di oliva o salse a base di tartufo. Proprio per tale ultimo motivo, a parere di chi scrive, ed alla luce della recente decisione *Morbier*, si ritiene che tali pratiche non siano censurabili nemmeno sotto il profilo dell'art. 13 lett. d) del Regolamento n. (UE) n. 1151/2012, che sancisce il divieto di qualsiasi pratica ingannevole rispetto ad un nome registrato, e alla lettera c) della medesima disposizione, secondo cui *"i nomi registrati sono protetti contro: [...] l'impiego di recipienti che possano indurre in*

errore [il consumatore] sulla sua [della IG] origine".⁶¹

Diverso, invece, sarebbe stato il caso in cui le modalità di vendita attuate dall'asserito contraffattore avessero comportato l'utilizzo di un'indicazione identica alle denominazioni in questione, oppure simile dal punto di vista fonetico e/o visivo. Si pensi, ad esempio, alla cartellonistica promozionale sovente impiegata nei punti vendita e recante espressioni identiche o comunque simili alla IG "Aceto Balsamico Tradizionale di Modena". In questa ipotesi, l'utilizzo della DOP non integrerebbe alcuna evocazione, ma, alla luce degli insegnamenti della già menzionata sentenza *Glen*, una violazione dell'art. 13 lett. a) del Regolamento (UE) n. 1151/2012, in quanto impiego commerciale indiretto di un nome registrato, fattispecie che sussiste laddove una data IG *"appaia su vettori complementari di marketing o di informazione, quali una pubblicità del prodotto o documenti ad esso relativi"*.⁶²

Altresì condivisibili risultano le conclusioni circa la valutazione di elementi grafici richiamanti l'area di produzione delle IG in contestazione, quali cartine geografiche incorporanti i nomi Modena e Reggio Emilia, ed elementi stilizzati richiamanti monumenti - e nella fattispecie il duomo di Modena - dell'area geografica di produzione contenuti in opuscoli inseriti all'interno delle confezioni.

Nella valutazione dei fatti di cui è causa, i giudici

⁽⁵⁸⁾ Per un resoconto della recente riforma del diritto dei marchi e gli impedimenti relative ed assoluti alla registrazione riguardanti le IG si segnala l'esauriente contributo di O. Vrins, *The New Grounds for Refusal Based on Designations of Origin and Geographical Indications in the "Trade Mark Package": Revolution or Status Quo?*, in *Journal of Intellectual Property Law & Practice*, 2016, 11, 752.

⁽⁵⁹⁾ EUIPO, *Trade Mark Guidelines*, Parte B, Sezione 4, Impedimenti assoluti alla registrazione, Capitolo 10 Marchi in conflitto con denominazioni d'origine e indicazioni geografiche (articolo 7, paragrafo 1, lettera j), RMUE) e Parte C, Sezione 4, Capitolo 5, Articolo 8, Paragrafo 6 RMUE. Per un confronto con le precedenti linee guida, si segnala l'indirizzo <https://euipo.europa.eu/ohimportal/it/guidelines-repository> (ultimo accesso: 21 novembre 2020).

⁽⁶⁰⁾ Sul punto, è bene precisare che il disciplinare della DOP Aceto Balsamico Tradizionale di Modena, pubblicato anche in GURI, Serie Generale n. 124, 30.5.2000, pagg. 20 ss, dispone che tale prodotto deve essere imbottigliato in contenitori con forma sferica, aventi basi rettangolari, di vetro massiccio di colore bianco cristallino, e con capacità compresa tra cl. 10 e 40. Tuttavia, come correttamente osservato dal Tribunale di Bologna, sentenza 15 aprile 2020, pag. 27, il Consorzio non vanta nessuna esclusiva circa l'utilizzo di tale forma di bottiglia.

⁽⁶¹⁾ Corte di Giustizia, 17 dicembre 2020, C-490/19, *Syndicat interprofessionnel de défense du fromage Morbier c/ Société Fromagère du Livradois SAS*, secondo cui l'ambito di estensione della tutela di cui alla lett. d) dell'art. 13 del Regolamento n. 1151/2012 comprende anche la riproduzione della forma o dell'aspetto che caratterizzano un prodotto che fruisce di una denominazione registrata, qualora questa riproduzione possa indurre il consumatore a credere che il prodotto di cui trattasi sia oggetto di tale denominazione registrata.

⁽⁶²⁾ *Scotch Whisky Association c/ Michael Klotz*, cit., para 31-32.

si attengono - correttamente, a parere di chi scrive - alle linee guide tracciate dalla CGUE in *Queso Manchego*, secondo cui spetta al giudice nazionale *“valutare se il nesso tra tali elementi controversi e la denominazione registrata sia sufficientemente diretto e univoco, di modo che il consumatore, in loro presenza, è indotto ad avere in mente soprattutto tale denominazione”* sulla base di una valutazione che *“debba considerare congiuntamente l’insieme dei segni, figurativi e denominativi, che appaiono sui prodotti di cui al procedimento principale, per effettuare un esame globale che tenga conto di tutti gli elementi che hanno un potenziale evocativo”*.⁶³

La corretta applicazione di tale norma è rinvenibile nel passaggio in cui viene esclusa la rilevanza dei segni figurativi contenuti nell’opuscolo interno alla confezione, in quanto essi non appaiono sul packaging del prodotto. Inoltre - sempre prendendo quale riferimento la sentenza *Queso Manchego* - appare condivisibile la scelta di non considerare come rilevanti mappe geografiche, di dimensioni ridotte e non valorizzate, l’utilizzo di sigle o nomi dei luoghi di produzione, che, nel caso di specie, non sono neanche associati ad altre parti delle IG in questione.

Ad una conclusione opposta, invece, si dovrebbe giungere laddove sia riscontrabile un impiego congiunto, valorizzato e non necessitato di elementi grafici (quali cartine e mappe) delle denominazioni *“balsamico”* e/o *“tradizionale”* in associazione con *“Reggio Emilia”* o *“Modena”*. In questo caso appare ragionevole sostenere la sussistenza della fattispecie evocativa, in quanto queste indicazioni avrebbero un indiscutibile potere evocativo rispetto alla DOP *Aceto Balsamico Tradizionale*.

Una simile interpretazione, peraltro, è stata adottata da un’altra recente pronuncia della Corte

d’Appello Felsinea, che, nell’ambito di un altro giudizio di evocazione sulla DOP *“Aceto Balsamico Tradizionale di Modena”*, ha avuto modo di specificare come una simile condotta configuri *“quell’agganciamento e quella “evocazione” vietati dalle norme in questione”* in quanto riferibile *“ad un scelta consapevole di soggetto partecipe della stessa DOP, in relazione ad un prodotto che, se anche in ipotesi pregiato, pacificamente le caratteristiche dell’ABTM DOP tutelato non presenta”*.⁶⁴

In ogni caso, l’utilizzo di elementi grafici ed indicazioni richiamanti la zona di produzione di una data IG potrebbe astrattamente ricadere nell’ambito di applicazione dell’art. 13 lett. c), laddove prevede che sia vietato l’utilizzo di qualsiasi indicazione falsa o ingannevole relativa alla provenienza, all’origine, alla natura o alle qualità essenziali del prodotto usata sulla confezione.

Come sottolineato da diversi autori, il termine *“indicazione”* ha un significato ben più ampio del termine *“nome”*, ed è atto ad includere qualsiasi segno, inclusi, dunque, immagini o cartine.⁶⁵ Quindi, l’utilizzo di una cartina dell’area di Modena o Reggio Emilia apposta su prodotti non conformi al disciplinare della denominazione in questione potrebbe ricadere astrattamente nella fattispecie di cui alla lett. c) dell’art. 13 del regolamento sui regimi di qualità, laddove, ad esempio, il prodotto in contestazione non provenga dalla zona di produzione della IG.

Nessuna perplessità paiono destare anche i passaggi delle sentenze in commento in cui si esclude la rilevanza, ai fini dell’evocazione, delle DOP *“Aceto Balsamico Tradizionale di Modena”* ed *“Aceto Balsamico Tradizionale di Reggio Emilia”* dell’indicazione, fra gli ingredienti, del mosto cotto d’uva trebbiano (componente principale anche della DOP in esame), e dell’IGP *“Aceto Balsamico*

⁽⁶³⁾ *Fundación Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Queso Manchego c/ Industrial Quesera Cuquerella SL*, cit., para 39-41

⁽⁶⁴⁾ Corte d’Appello di Bologna, 17 settembre 2019, n. 1943, con commento di S. Parello e F. Angelini, *Evocation of geographical terms of a PDO/PGI. What elements should be taken into consideration?* [online] <http://trademarkblog.kluweriplaw.com>, 30 dicembre 2019 (ultimo accesso: 21 novembre 2020).

⁽⁶⁵⁾ Sulla definizione di indicazione si veda *supra* nota 40.

di Modena". Ciò in quanto l'ambito di tutela delle IG non può ritenersi esteso alla composizione di un prodotto, la quale non ha connotazione geografica ed è quindi di per sé inidonea a far sorgere quell'associazione di idee alla base dell'evocazione. Inoltre, come - correttamente - osservato dai giudici, la composizione di un prodotto è elemento obbligatorio nell'etichettatura di un prodotto agroalimentare e quindi non monopolizzabile.⁶⁶

Infine, non convince del tutto l'*iter* argomentativo con cui il Tribunale felsineo respinge la censura ai sensi della lett. c) dell'art. 13 del regolamento sui regimi di qualità e dell'art. 7 del Regolamento (UE) n. 1169/2011 circa l'utilizzo del nome "Balsamico" e delle altre indicazioni sopra menzionate.

A tal proposito, la CGUE ha ricordato che una medesima fattispecie può ricadere sotto l'ambito di applicazione sia dei regolamenti in materia di IG che della normativa in materia di etichettatura agroalimentare, in quanto esse operano su diversi piani ed ambiscono a perseguire scopi diversi.⁶⁷ Invero, mentre la tutela delle denominazioni di origine è strettamente correlata al perseguimento della funzione di origine e di ulteriori obiettivi strettamente legati alla Politica Agricola Comune

(PAC) - quale, ad esempio, quello della promozione di prodotti aventi determinate caratteristiche al fine del miglioramento dei redditi degli agricoltori -,⁶⁸ il Regolamento (UE) n. 1169/2011 ha come fine principale quello di assicurare l'integrità dell'informazione al consumatore per scopi legati essenzialmente ad esigenze di sicurezza alimentare.⁶⁹ Ciò, quindi, imporrebbe una trattazione separata delle due questioni. Tuttavia, il collegio felsineo affronta le due censure congiuntamente, richiamando prima un passaggio della sentenza *Severi* della Corte di giustizia che si riferisce alla Direttiva (CE) n. 2000/31, antesignana del Regolamento (UE) n. 1169/2011, svolgendo poi osservazioni - che seppur condivisibili - non è dato capire se si riferiscano a quest'ultimo regolamento o alla lett. c) del Regolamento (UE) n. 1151/2012.⁷⁰

A parere di chi scrive, per quanto sopra esposto, il tribunale avrebbe dovuto trattare le due questioni separatamente.

Pertanto, rispetto al tema dell'operatività della lett. c) del Regolamento (UE) n. 1151/2012, ci si chiede se non fosse stato il caso di sollevare d'ufficio un rinvio pregiudiziale di interpretazione circa i canoni da adottarsi per l'applicazione di questa

⁽⁶⁶⁾ Come si è già avuto modo di specificare, l'inserimento dell'IGP "Aceto Balsamico di Modena" tra gli ingredienti risultava comunque scriminato ai sensi dell'art. 1, comma 1, lett. c), n. 2), del D.Lgs. 297/2004. L'ipotesi al vaglio delle corti bolognesi non riguarda invece il caso di incorporazione, nella propria interezza, della DO nella denominazione di un prodotto che incorpora come ingrediente la DO medesima. Questa fattispecie è stata oggetto della sentenza *Comité Interprofessionnel du Vin de Champagne c/ Aldi Süd Dienstleistungs-GmbH & CoOHG*, cit., relativa al caso di un sorbetto a base di champagne. In questo caso la CGUE ha stabilito che sussiste sfruttamento della reputazione della DO laddove il prodotto alimentare su cui è apposta la denominazione contestata non abbia, quale caratteristica essenziale, un gusto conferito principalmente dalla presenza di tale ingrediente nella sua composizione.

⁽⁶⁷⁾ Corte di Giustizia, 10 settembre 2009, C-446/07, *Alberto Severi v Regione Emilia-Romagna*, para 58. Circa il coordinamento tra la disciplina IG e la normativa in materia di etichettatura dei prodotti agroalimentari, si richiama l'interessante contributo di A. Sciarra e L. Gellman, *Geographical Indications: Why Traceability System Matter and How They Add to Brand Value*, in *Journal of Intellectual Property Law & Practice* 2012, 4, 264.

⁽⁶⁸⁾ Le questioni relative alle differenze circa le finalità perseguite dai due diversi istituti in esame, nonché il loro ambito di operatività, vengono esaustivamente affrontate nelle Conclusioni dell'Avvocato Generale Eleanor Sharpston, 7 maggio 2009, in causa C446/07, *Alberto Severi*, in proprio nonché in qualità di legale rappresentante della Cavazzuti e figli SpA, ora *Grandi Salumifici Italiani SpA c/ Regione Emilia-Romagna*, para 46-65.

⁽⁶⁹⁾ Cfr. il considerando n. 3 del Reg. (UE) n. 1169/2011, cit. Sul punto si veda A. Germanò, M.P. Ragionieri e E. Rook Basile, *Diritto Agroalimentare - Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, Torino 2012, 90-91, dove viene sottolineato come lo scopo dell'etichettatura obbligatoria è quello di "dare una struttura sistematica alle informazioni alimentari necessarie a garantire il diritto dei consumatori all'informazione" e di fornire loro notizie rilevanti "tanto alla tutela della propria salute, quanto alla corrispondenza a considerazioni ambientali, sociali, religiose ed etiche per essi significative".

⁽⁷⁰⁾ *Alberto Severi v Regione Emilia-Romagna*, cit., para 63, riportata in Tribunale Bologna, 15 aprile 2020, cit., pag. 20.

⁽⁷¹⁾ EUIPO, *Trade Mark Guidelines*, cit. 545-546.

disposizione. Infatti, come si può evincere anche da una rapida lettura delle direttive EUIPO in materia di marchi,⁷¹ la giurisprudenza circa questa fattispecie si è limitata a sancire che una medesima situazione concernente l'utilizzo di una denominazione possa ricadere contemporaneamente nella lett. a) o b) dell'art. 13 del regolamento sui regimi di qualità e nella lett. c) della medesima normativa.⁷²

A tal proposito, è lecito domandarsi - ancora una volta - se non sia il caso che il legislatore europeo intervenga modificando l'art. 13 in questione, al fine di dipanare dubbi interpretativi circa l'operatività di questa norma.

5. - Il giudizio di evocazione, la giurisprudenza straniera e la conferma della necessità di un chiarimento da parte del legislatore europeo

Da quanto precede è emerso che, nonostante qualche perplessità in alcuni passaggi delle decisioni in commento, i giudici felsinei hanno applicato in maniera equilibrata - *rectius*, "saggia" - i principi elaborati dalla giurisprudenza in materia di evocazione, cercando di bilanciare gli interessi sottesi alla libera concorrenza con la ratio propria che contraddistingue la disciplina delle IGP e delle DOP.

Tuttavia, i principi elaborati in tema di evocazione sopra citati non sono sempre stati applicati in maniera uniforme dai giudici europei. Ad esempio, a seguito del rinvio operato con la sentenza della CGUE nel caso *Questo Manchego*, il Tribunale Supremo Spagnolo ha recentemente sancito la sussistenza dell'evocazione nel caso di specie, adottando una lettura per certi versi in

antitesi rispetto a quella proposta nell'ambito delle decisioni in commento.⁷³

La presenza di interpretazioni contrastanti da parte delle autorità giudiziarie dei principi elaborati dalla giurisprudenza comunitaria ripropone un tema particolarmente rilevante, già affrontato in questa sede, quale quello della necessità di ulteriori interventi chiarificatori circa la portata delle disposizioni in materia di evocazione. Del resto, anche parte della dottrina⁷⁴, e più recentemente l'avv. Generale Pitruzzella nelle sue conclusioni al caso *Chamapanillo* - quest'ultimo in relazione al pubblico riferimento ed alla "graduabilità" dell'evocazione⁷⁵ - hanno sottolineato l'esigenza di un'ulteriore specificazione dei criteri di valutazione dettati in materia.

In questa sede non si può che ripetere quanto statuito in precedenza circa la necessità di un intervento da parte delle istituzioni europee, ed in questo senso i chiarimenti di cui sopra dell'avv. Generale Pitruzzella potrebbero costituire un primo passo verso l'elaborazione di un test chiaro in materia di evocazione, in maniera analoga a quanto avviene già nell'ambito dell'affine - ma comunque diverso - diritto dei marchi con riferimento al giudizio sul rischio di confusione.

D'altro canto, al posto di demandare questa opera di affinamento dell'ambito di protezione e dei criteri richiesti per l'applicazione dell'evocazione, sarebbe forse opportuno chiedersi se non sia il caso di intervenire a livello legislativo.

Sotto questo profilo la recente discussione in relazione alla revisione degli attuali schemi di protezione delle IG e dell'estensione della predetta normativa ai prodotti non agricoli offre un'ottima opportunità per chiarire - finalmente - la portata della protezione offerta dalla fattispecie evocativa,

(72) *Scotch Whisky Association c/ Michael Klotz*, cit. e *Comité Interprofessionnel du Vin de Champagne v Aldi Süd Dienstleistungs-GmbH & CoOHG*, cit.

(73) Come anche evidenziato da V. Zafrilla Diaz-Marta e A. Kyrlyenko, *The ever-growing scope of Geographical Indications' evocation: from Gorgonzola to Morbier*, in *Journal of Intellectual Property Law & Practice*, 2021, 16, 445-446.

(74) Tra i tanti si veda, ad esempio, M. Verbeeren e O. Vrins, *The protection of PDOs and PGIs against evocation: a 'Grand Crus' in the CJEU's cellar?*, cit. e V. Zafrilla Diaz-Marta e A. Kyrlyenko, *The ever-growing scope of Geographical Indications' evocation*, cit.

(75) Conclusioni dell'Avvocato Generale Pitruzzella, *Comité Interprofessionnel du Vin de Champagne*, cit., paragrafi 57-63.

ed in generale, una revisione circa le disposizioni sull'ambito di protezione offerto dalla disciplina delle IG.⁷⁶

6.- Rilievi conclusivi

Le sentenze in commento sulle denominazioni relative all'aceto balsamico hanno offerto l'occasione per un'indagine circa il recepimento da parte dei giudici bolognesi della recente giurisprudenza UE in materia di IG ed evocazione. Il presente contributo ha focalizzato il proprio ambito di analisi su due questioni estremamente rilevanti e controverse, ossia quelle relative agli indici che devono considerarsi come rilevanti al fine dell'accertamento della fattispecie evocativa, e quello dell'autonoma tutelabilità e la natura dei termini "Aceto" e "Balsamico" quali parti delle IG composte riguardanti l'aceto balsamico.

Sebbene le sentenze in commento appaiano nel complesso conformi agli insegnamenti della CGUE, sono emersi dubbi circa certi passaggi interpretativi dei giudici bolognesi. Ci si riferisce in particolare alla lettura data al considerando n. 10 del regolamento sulla IGP "Aceto Balsamico di Modena e Reggio Emilia" nonché rispetto alla valutazione degli elementi di contesto al fine dell'accertamento dell'evocazione, e circa l'ambito di operatività delle varie ipotesi previste dall'art. 13 del Regolamento (UE) n. 1151/2012. Rispetto a questi temi sarebbe auspicabile un intervento chiarificatore, magari da parte del legislatore comunitario, al fine di dipanare dubbi e chiarire la portata e l'ambito della tutela offerta dalla disciplina delle IG.

ABSTRACT

Tre pronunce del Tribunale e della Corte d'Appello di Bologna emesse tra il 2019 ed il 2020 sulle famose denominazioni di origine protetta (DOP) "Aceto Balsamico Tradizionale di Modena" ed "Aceto Balsamico Tradizionale di Reggio Emilia" e sulla Indicazione di Origine Protetta (IGP) "Aceto Balsamico di Modena" offrono lo spunto per discutere il recepimento da parte della giurisprudenza italiana delle più recenti pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE) in materia di indicazioni geografiche (IG) ed evocazione. Il presente contributo si concentrerà su due temi controversi, ossia sugli indici da considerarsi rilevanti ai fini dell'accertamento dell'evocazione, e sulla tutela di singole parti di una IG formata da una denominazione composta.

Three decisions from the Court and the Court of Appeal of Bologna handed down between 2019 and 2020, and concerning the famous Protected Designations of Origin (PDO) "Aceto Balsamico Tradizionale di Modena" and "Aceto Balsamico Tradizionale di Reggio Emilia", and on the Protected Geographical Indications (PGI) "Aceto Balsamico di Modena", offer the chance to explore how the Italian courts have applied the most recent decisions of the European Union Court of Justice (CJEU) on geographical indications (GIs) and evocation.

This paper focuses on two topical issues, notably the elements to be considered as relevant for the evaluation of the evocation, and the protection of individual parts of a GI consisting of a composite denomination.

□

⁽⁷⁶⁾ Sulle recenti iniziative della Commissione europea in materia di IG si segnala il contributo di P. Montero, *Towards a core unitary legal regime for Geographical Indications in The European Union digital Market*, in *Journal of Intellectual Property Law & Practice*, 2021, 16, 427, e con specifico riferimento alla protezione delle IG non agricole nell'Unione europea, si segnala G. Moretti, *Non-agricultural geographical indications in the European Union: a sector in need of harmonisation*, in *European Intellectual Property Review*, 2020, 42, 6, 345, e A. Zappalaglio, F. Guerrieri e S. Carls, *Sui Generis Geographical Indications for the Protection of Non-Agricultural Products in the EU: Can the Quality Schemes Fulfil the Task?*, in *IIC - International Review of Intellectual Property and Competition Law*, 2020, 51, 1, 31.

Corte d'Appello di Bologna, Sez. Specializzata in materia di impresa, 26 novembre 2019, n. 2790/2019

Denominazione di Origine Protetta (DOP) "Aceto Balsamico Tradizionale di Modena" - opposizione ad ordinanza-ingiunzione ex artt. 22 e ss. L. 689/1981 - Evocazione: sussistenza

Nell'ambito della protezione conferita alla DOP "Aceto Balsamico Tradizionale di Modena", le denominazioni "Balsamico" ed "Aceto", insieme o separate, si riferiscono a indicazioni descrittive generiche di un prodotto agricolo comune e di una sua presunta qualità, entrambi riferibili a un condimento alimentare. Gli stessi non sono dunque autonomamente tutelabili ex art. 13 del Regolamento UE n. 1151/2012 (già art. 13 del Regolamento UE n. 510/2006), neppure sotto il profilo della "evocatività", fermo restando che il cuore e la ragion d'essere della tutela di DOP e IGP sta nella parte geografica della denominazione.

Il giudizio di evocazione costituisce un giudizio di mero fatto che va condotto in base alle stesse direttrici tracciate dalla giurisprudenza UE, verificando cioè se vi siano altri e ulteriori indici di richiamo alla DOP.

...

I. Con la sentenza in epigrafe il Tribunale rigettava l'opposizione a sanzione amministrativa di euro 2.000 irrogata dal Ministero alla (omissis) a seguito di verbali di constatazione e di contestazione di agenti vigilatori del Consorzio di tutela dell'Aceto Balsamico Tradizionale di Modena DOP, a seguito del reperimento presso un panificio di (omissis) di confezioni di un prodotto denominato "Balsamico Delicato" con le indicazioni "(omissis) Balsamico...Condimento...mosto di uva cotto acetificato e invecchiato in botti di legno pregiato". Tanto integrava secondo il Ministero, la violazione dell'art. 2. c. 2 d.leg. 297/2004 (recante disposizioni sanzionatorie del Reg. CEE 2081/92, poi 510/2006 applicabile *ratione temporis* e oggi 1151/2012) (omissis).

1.2. L'opponente aveva affermato che le indicazioni utilizzate non riproducevano né insieme né separatamente per intero la denominazione protetta; che il considerando numero 10 del reg. CE 583/2009 relativo all'iscrizione dell'"Aceto Balsamico di Modena" aveva precisato che i termini della denominazione composta anche utilizzati congiuntamente potevano essere utilizzati, trattandosi fra l'altro di nomi di prodotti alimentari considerati gene-

rici, ad eccezione delle indicazioni geografiche che ne costituivano l'elemento caratterizzante.

1.3. Il tribunale ha disatteso questa tesi analizzando la giurisprudenza comunitaria, e ritenendo che vi era "evocazione" in concreto poiché, oltre al fatto che il nome del prodotto incorporava una parte della denominazione protetta ("balsamico" come sostantivo), il consumatore medio avrebbe percepito, come immagine di riferimento, un collegamento tra il prodotto "comune" e la denominazione protetta, trattandosi di prodotti di apparenza analoga e con denominazioni di vendita che una similarità fonetica, visiva e concettuale e "acetaia"), non frutto di caso fortuito. Vi era comunque similarità del prodotto, per ingredienti, aspetto esteriore, modalità di commercializzazione (bottiglie di piccolo taglio e quantità limitata).

2. I soccombenti appellano, affermando che oltre ai termini "acetaia" "balsamico" e "condimento" e al dovuto indirizzo del produttore (provincia di Reggio Emilia) nessun riferimento richiamava nella confezione o nella bottiglia la zona del DOP o IGP (vi era anzi specificato solo "prodotto in Italia").

...

4. L' appello è fondato.

Questa Corte, in aderenza a quanto stabilito dalla giurisprudenza UE e già riportato dal primo giudice, osserva che ricorre "evocazione" secondo la normativa comunitaria e interna, fra le quali non vi è contrasto, anche senza rischio di confusione, e anche quando nessuna tutela comunitaria si applica agli elementi della determinazione di riferimento ripresi nel termine utilizzato, facendo riferimento al consumatore medio comunitario (e non solo dello Stato in cui si fabbrica il prodotto), normalmente informato, ragionevolmente attento e avveduto prendendo in considerazione le similarità fonetiche e visive le denominazioni, nonché eventuali elementi che possono indicare se una tale similarità non sia frutto di circostanze fortuite.

Tale giudizio spetta al giudice nazionale, tenuto conto di tutte le circostanze del caso concreto, e deve muovere quindi nello specifico da alcune premesse.

È innegabile, e si può convenire sul fatto, che le denominazioni contenute nel DOP qui preso a riferimento ("aceto" e "balsamico", insieme o separate) si riferiscano a indicazioni descrittive generiche di un prodotto agricolo comune e di una sua presunta qualità, se anche il secondo termine valga sostantivato, e comunque entrambi riferibili a un condimento alimentare.

Gli stessi non sono dunque autonomamente tutelabili secondo il predetto art. 13 neppure - e di per sé - sotto il profilo della "evocatività" (come riconosciuto dal conside-

rando n. 10 del reg. CE 583/2009 relativo all'iscrizione del diverso ma affine "Aceto Balsamico di Modena IGP", dalle missive della Commissione, da Cass. Pen. 21279/2012), fermo restando che il cuore e la ragion d'essere della tutela di DOP e IGP sta nella parte geografica della denominazione; essendo d'altronde l'incorporazione di una parte della DOP solo il primo passo del giudizio concreto richiesto dalla CGUE nelle sentenze citate dal Ministero e dalla sentenza appellata al giudice nazionale.

Si tratta dunque di un giudizio di mero fatto che va condotto in base alle stesse direttrici tracciate dalla giurisprudenza UE, verificando cioè se vi siano altri e ulteriori indici di richiamo alla DOP, senza necessità di alcun rinvio pregiudiziale alla CGUE, essendo condivisa l'interpretazione da adottare da parte della giurisprudenza nazionale e comunitaria.

Tali indici appaiono nello specifico insufficienti, separatamente e congiuntamente. Infatti oltre alla dicitura "acetata", in quanto evocativa dell'aceto, e "balsamico" (di per sé quindi generiche), non può entrare in gioco la composizione del prodotto o il suo aspetto esteriore, se veritiera ed obbligatoriamente esposta sulle confezioni, e non monopolizzabile visto che di aceto si tratta; non lo può neppure la banale commercializzazione in piccole bottiglie, o il prezzo non irrisorio, mentre la "quantità limitata" non è stata dimostrata: quello che in definitiva conta è invece la decisiva assenza di riferimenti alle altre parti della denominazione DOP ("tradizionale" e "Modena") in particolare geografiche, in assenza delle quali nessuna concreta "evocazione" è predicabile, tanto più che alle diciture similari- ma parziali e descrittive o generiche - e all'aspetto non mutabile del prodotto sono state in concreto accompagnate diciture diverse ("(omissis)", "condimento", "delicato") volte ad evidenziare differenze o caratteristiche altrettanto descrittive o dello stesso prodotto "generico" rispetto ad un ipotetico DOP.

Correttamente quindi gli appellanti paragonarono il DOP in questione a p. 9 del ricorso di primo grado ad altri (zampone, mortadella, mozzarella di bufala, culatello, pecorino) in cui è l'indicazione geografica a caratterizzare la tutela rispetto a prodotti liberamente commercializzabili ove detta caratterizzazione sussista, non venga indicata e neppure evocata.

4. L'ordinanza impugnata va quindi annullata, con restituzione delle somme pagate in adempimento della stessa. (omissis)

P.Q.M.

La Corte, definitivamente decidendo, (omissis)

In riforma della sentenza appellata, annulla l'ordinanza impugnata (omissis) a suo tempo emessa nei confronti degli appellanti (omissis) dal Ministero delle Politiche

Agricole Alimentari e Forestali, che condanna alla restituzione delle somme pagate dagli stessi appellanti in adempimento ordinanza annullata. Spese compensate.

Tribunale di Bologna, Sez. Specializzata in materia di impresa, 13 dicembre 2019, n. 2439/2019

Denominazione di Origine Protetta (DOP) "Aceto Balsamico Tradizionale di Reggio Emilia" - opposizione ad ordinanza-ingiunzione ex artt. 22 e ss. L. 689/1981 - Evocazione: sussistenza

Nell'ambito della protezione conferita alla DOP "Aceto Balsamico Tradizionale di Reggio Emilia", la parola "Balsamico" costituisce un'espressione generica e pertanto il suo utilizzo non è autonomamente tutelabile ex art. 13 del Regolamento UE n. 1151/2012 (già art. 13 del Regolamento UE n. 510/2006), neppure sotto il profilo della evocatività.

Motivi della decisione

(Omissis) hanno proposto opposizione avverso l'ordinanza ingiunzione n. 334/2018 del Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali – Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari – Direzione generale per il riconoscimento degli organismi di controllo e certificazione e tutela del consumatore, emessa il 2.5.2018 ed avente ad oggetto l'intimazione al pagamento dell'importo di euro 2.000,00 a titolo di sanzione amministrativa, nonché l'inibitoria dall'utilizzo della denominazione di vendita "BALSAMICO".

A fondamento dell'opposizione i ricorrenti hanno dedotto l'illegittimità della sanzione irrogata sotto diversi profili: a) per la violazione o erronea interpretazione dell'art. 13, I comma, Il cpv, Reg. UE 1151/2012 ai sensi del quale è consentito l'uso di un nome generico del prodotto (come l'espressione "Balsamico"), ancorché contenuto all'interno di una DOP o IGP; b) la violazione dell'art. 13, comma I, lett. b) Reg. UE 1151/2012 e dell'art. 2 co. 2 del decreto legislativo 18.11.2004 n. 297, poiché le concrete modalità di presentazione dei beni non avevano alcun elemento che potesse far ricondurre al prodotto tutelato "Aceto Balsamico Tradizionale di Reggio Emilia"; c) violazione dell'art. 14, Il comma, Reg. UE 1151/2012, poiché gli oppositori avevano utilizzato in funzione distintiva l'espressione complessa "Balsamico (omissis)" fin dagli anni 80 e, comunque, prima delle registrazione comunitaria della DOP "Aceto Balsamico Tradizionale di Reggio Emilia" (2000); ...

L'opposizione è fondata e pertanto va accolta. ... Al riguardo va osservato che l'art. 13 Reg. UE 1152/2012 tutela la denominazione di origine "Aceto Balsamico Tradizionale di Reggio Emilia" contro "qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione, anche se l'origine vera del prodotto è indicata". Con particolare riguardo all'ipotesi contestata di "evocazione", la giurisprudenza comunitaria ha chiarito che la stessa ricorre quando "il termine utilizzato per designare un prodotto incorpori una parte di una denominazione protetta, di modo che il consumatore, in presenza del nome del prodotto, sia indotto a pensare, come immagine di riferimento, alla merce che gode di tale denominazione". Inoltre, sempre la stessa giurisprudenza, ha precisato che può esservi "evocazione" anche in mancanza di un qualunque rischio di confusione tra i prodotti in questione, poiché ciò che conta è, in particolare, che non si crei nel pubblico un'associazione di idee quanto all'origine del prodotto, né che un operatore sfrutti indebitamente la rinomanza dell'indicazione geografica protetta (sul punto in riferimento specifico all'articolo 13, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (CEE) n. 2081/92 del Consiglio, del 14 luglio 1992, relativo alla protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni d'origine dei prodotti agricoli ed alimentari, poi Regolamento CE n. 510/2006 qui in rilievo ed oggi regolamento UE 1151/2012, le sentenze Consorzio per la tutela del formaggio Gorgonzola, C-87/97, EU:C:1999:115, punto 25, e Commissione/Germania, C-132/05, EU:C:2008:117, punto 44 e sentenza del 21 gennaio 2016, Viniverla, in causa C-75/15, punto 21 e giurisprudenza ivi citata; ancora, successivamente, Corte di Giustizia UE sez. II 14 settembre 2017 in causa C-56/16 P). La recente pronuncia della Corte di Giustizia del 2.5.2019 (C-614-17) ha precisato che spetta al giudice nazionale stabilire se i segni figurativi che evocano l'area geografica che fa parte di una DOP siano in grado di creare una vicinanza concettuale con questa "di modo che il consumatore avrà direttamente in mente come immagine di riferimento il prodotto che beneficia di tale DOP".

Il giudice nazionale, pertanto, deve compiere un giudizio globale, verificando se per il nome e per le concrete modalità di presentazione il prodotto sia tale da indurre il consumatore (europeo) medio, normalmente informato e ragionevolmente attento ed avveduto, a pensare alla denominazione protetta, collegando il prodotto con la denominazione protetta.

Nel caso di specie le indicazioni presenti sulla confezione del prodotto accusate dall'Amministrazione convenuta di evocare la denominazione protetta "Aceto Balsamico Tradizionale di Reggio Emilia" sono "BALSA-MICO", abbinato alle caratteristiche di colore ed alle

metodologie di ottenimento del prodotto.

Le valutazioni compiute dal Ministero convenuto, alla luce delle considerazioni sopra svolte, non appaiono condivisibili.

La parola "Balsamico" costituisce un'espressione generica che, nella fattispecie, non è neppure abbinata espressamente al termine aceto. Tale ultima espressione – in ogni caso – di per sé si riferisce ad una indicazione descrittiva generica di un prodotto agricolo comune (cfr., in motivazione, Corte d'Appello Bologna, n. 2790/2019) e, conseguentemente, il suo utilizzo non è interdetto. L'espressione, dunque, non è autonomamente tutelabile ex art. 13 richiamato, neppure sotto il profilo della evocatività.

Non è poi decisivo che sul retro della confezione sia presente la composizione del prodotto "100% mosto cotto d'uva trebbiano", poiché si tratta di indicazione che va obbligatoriamente esposta e che non può essere propria solo del DOP. Parimenti irrilevante è l'aspetto esteriore, analogo all'Aceto Balsamico Tradizionale di Reggio Emilia, poiché si tratta pur sempre di aceto balsamico (cfr. Corte d'Appello Bologna, n. 1943/2019, n. 2790/2019). Anche la commercializzazione in bottiglie di piccole dimensioni o a un prezzo non irrisorio non è decisiva.

Nella etichetta in esame mancano invece i richiami alle altre espressioni contenute nel DOP e, in particolare, alla parola "tradizionale" ed all'area geografica di produzione (Reggio Emilia). Se è vero infatti che la sede di realizzazione dell'aceto (Scandiano – RE) è effettivamente indicata, la stessa – tuttavia – non né in alcun modo valorizzata, tanto che è riportata solo la sigla della Provincia di produzione, verosimilmente poco nota al consumatore europeo medio.

La confezione, inoltre, non riporta illustrazioni dell'area produttiva che, secondo quanto indicato nel verbale di contestazione, sarebbe presente nell'opuscolo interno. Tale documentazione, tuttavia, non è stata prodotta e non è direttamente apprezzabile dal Tribunale, cosicché non si può ritenere che la descrizione ivi contenuta sia tale da costituire un concreto nesso di evocazione con l'aceto balsamico DOP.

L'esame delle confezioni tramite le quali è posto in vendita il (omissis) pertanto, induce ad escludere che nella fattispecie ricorrano indici univoci e sufficienti per ritenere che le stesse favoriscano un'associazione di idee quanto ad origine del prodotto e con la denominazione protetta. (omissis)

L'opposizione va dunque accolta (omissis).

P.Q.M.

Il Tribunale di Bologna – Sezione Specializzata in Materia di Impresa, (omissis), ogni altra istanza ed ecce-

zione disattesa, così provvede:

1. accoglie l'opposizione e, per l'effetto, annulla l'ordinanza-ingiunzione n. (omissis) del "Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali – Dipartimento dell'ispettorato centrale della tutela della qualità e della repressione frodi dei prodotti agroalimentari, Direzione generale per il riconoscimento degli organismi di controllo e certificazione e tutela del consumatore" datata 2 maggio 2018 (omissis).

* * * * *

Tribunale di Bologna, Sez. Specializzata in materia di impresa, 15 aprile 2020, n. 603/2020

Indicazione Geografica Protetta (IGP) "Aceto Balsamico di Modena" - Violazione dell'art. 13 lett. b) e lett. c) del regolamento UE n. 1151/2012 - Evocazione: sussistenza - Violazione artt. 2598 n. 2 e n. 3 del Codice civile - Concorrenza sleale

Nell'ambito della protezione conferita all'IGP "Aceto Balsamico di Modena", la parola "Balsamico" si riferisce ad una indicazione descrittiva generica di un prodotto agricolo comune e, conseguentemente il suo utilizzo non è interdetto. L'espressione, dunque, non è autonomamente tutelabile ex art. 13 del regolamento UE n. 1151/2012 (già art. 13 del regolamento UE n. 510/2006), neppure sotto il profilo della evocatività.

Un elemento figurativo che, per la sua assoluta genericità ed indeterminata, suscettibile di uso indiscriminato, è idoneo a produrre un'evocazione della denominazione tutelata.

Ai fini del giudizio di evocazione, è necessario che gli elementi grafici utilizzati nel caso di specie richiamino direttamente nella mente del consumatore, come immagine di riferimento, il prodotto che beneficia di un'indicazione geografica.

(Omissis)

Motivi della decisione

(Omissis) venendo al merito delle domande proposte dalle parti, appare quantomeno opportuno premettere alcune considerazioni di carattere generale in ordine alla tutelabilità o meno dell'espressione "balsamico" in sé considerata.

Al riguardo, il Consorzio attore ha asserito che la presenza, nelle etichette dei sopra menzionati prodotti di controparte, della dicitura "Balsamico" (sia isolatamente considerata, sia associata ad altre espressioni quali "Condimento" o "Crema") sia idonea, ex se, ad evocare

la IGP "Aceto Balsamico di Modena" e, addirittura, ne costituirebbe sinonimo o abbreviazione.

Come noto, il tema della c.d. "evocazione" implica un giudizio sulla fattispecie concreta, diretto a valutare l'idoneità del segno contestato a evocare o, comunque, ad agganciarsi alla denominazione protetta (rectius, all'origine geografica della stessa o alla reputazione o a caratteristiche del prodotto a essa connesse), esattamente come nel caso di contraffazione del marchio.

A sostegno della propria tesi, il Consorzio di Tutela dell'Aceto Balsamico di Modena ha anche prodotto due recenti pronunce in materia di protezione di indicazioni geografiche (Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 7 giugno 2018, procedimento C-44/17 Scotch Whisky Association vs Michael Klotz, e Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 2 maggio 2019, procedimento C-614/17 Fundacion Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Queso Manchego vs Industrial Quesera Cunquerella), la prima delle quali ha stabilito che la parziale incorporazione del nome registrato o la somiglianza fonetica o visiva dei nomi non siano presupposti essenziali dell'evocazione e che essa possa derivare anche dall'uso di una parola che possiede una «somiglianza concettuale» con il nome registrato.

Nel secondo caso («Queso Manchego»), la Corte di Giustizia ha precisato che per l'evocazione basterebbe che l'associazione mentale con il prodotto tutelato operi per il consumatore di un singolo Stato membro.

Da ciò, l'odierno attore ha desunto che, benché "Balsamico" sia un aggettivo suscettibile di generico ed astratto impiego per qualunque prodotto che possieda qualità balsamiche e, dunque, non possa su di esso costituirsi alcuna privativa, non è, però, escluso che, in determinate situazioni concrete, esso possa evocare o concorrere a evocare la IGP "Aceto Balsamico di Modena".

A fronte delle suddette asserzioni, l'Azienda convenuta ha, a sua volta, ribadito la legittimità dell'utilizzo della predetta dicitura, evidenziando la natura generica di detta espressione, nonché delle ulteriori espressioni "Aceto" e/o "Aceto Balsamico", e, a supporto del proprio assunto, ha, anch'essa, richiamato le pronunce della Commissione Europea, rese nel 2007 e nel 2008, nelle quali è stato affermato che la protezione conferita a una DOP o a una IGP registrate ai sensi della disciplina comunitaria "concerne la denominazione nella sua integrità e non ciascun termine individualmente considerato", e ciò, a fortiori, deve valere nel caso di termini che rilevino nel linguaggio comune e che, quindi, non siano, di per sé, suscettibili di riserva.

Ad ulteriore conforto della tesi sopra esposta, la convenuta ha anche prodotto l'ordinanza n. 2473/12 del

MIPAAF, la sentenza del Tribunale di Bologna, 27 ottobre 2017, e le conclusioni rassegnate dall'Avvocato Generale nel giudizio C-432/18 attualmente pendente dinanzi alla Corte di Giustizia, sottolineando altresì come il consumatore europeo individuerebbe con il termine generico "Balsamico" e/o "aceto Balsamico" non solo l'aceto IGP, ma anche quello DOP e, soprattutto, ogni altro condimento per l'appunto "balsamico" (probabilmente in senso atecnico, ma di cui, comunque, quello IGP è soltanto una particolare species realizzata in una peculiare area geografica), costituendo tale espressione la denominazione generica di un determinato genus di condimenti come riconosciuto dalla giurisprudenza sopra menzionata.

Orbene, premesse le contrapposte tesi sostenute dalle parti e richiamati i principi generali enunciati in subiecta materia, occorre, a questo punto, valutare l'idoneità evocativa o meno delle etichette e del packaging dei prodotti oggetto di controversia.

...

Nel caso di specie, le indicazioni presenti sulla etichettatura dei prodotti in contestazione asseritamente idonee ad evocare la IGP "Aceto Balsamico di Modena" sono "BALSAMICO", da sola ovvero abbinato alle parole Acetaia, Italia e Modena.

Quanto alla parola "Balsamico", di per sé considerata, essa costituisce un'espressione generica che, nella fattispecie, non è neppure abbinata espressamente al termine aceto.

Tale ultima espressione — in ogni caso — di per sé si riferisce ad una indicazione descrittiva generica di un prodotto agricolo comune (cfr., in motivazione, Corte d'

Appello Bologna, n. 2790/2019) e, conseguentemente, il suo utilizzo non è interdetto. L'espressione, dunque, non è autonomamente tutelabile ex art. 13 richiamato, neppure sotto il profilo della evocatività.

Con riguardo ai segni grafici e/o verbali presenti in etichetta su tutte le tipologie di prodotti contestati da parte attrice, il Consorzio attore ha asserito che la parola "Acetaia" presenti una fortissima somiglianza, visiva e fonetica, con il termine "Aceto", ricompreso nell'indicazione geografica fatta valere in giudizio e che, perciò, generi un'evidente «somiglianza» o «vicinanza» concettuale con il prodotto tutelato, affermando che controparte avrebbe potuto tutt'al più usare il termine "acetificio" in luogo di "acetaia".

A quest'ultimo riguardo, è però sufficiente osservare come detto ultimo termine vada riservato ai luoghi in cui si detenga o produca aceto o altri prodotti contenenti aceto.

Ne consegue che, essendo i prodotti in contestazione "condimenti balsamici", e non aceti, il termine acetificio potrebbe semmai indicare i produttori di IGP, mentre la dicitura "acetaia" costituisce un termine nella libera disponibilità di tutti gli operatori.

(Omissis)

P.Q.M.

Il Tribunale, definitivamente pronunciando, ogni altra istanza ed eccezione disattesa o assorbita, così dispone: RIGETTA

le domande proposte dall'attore e dalla convenuta, disponendo l'integrale compensazione delle spese processuali. (omissis)

Il Vino di Visciole Tesoro Marchigiano: tutela e valorizzazione

Federica Turchetti

1.- Premessa

Il vino di visciole è un prodotto tipico e tradizionale¹ marchigiano molto pregiato sia per la tipologia della ciliegia, utilizzata per aromatizzarlo, sia perché l'attività di produzione di esso è rara e ridotta. Questo è il motivo principale per cui è considerato dai propri produttori un "tesoro patrimoniale da tutelare"².

I coltivatori marchigiani non hanno ancora attivato alcun meccanismo di tutela per questo laddove la protezione del prodotto potrebbe assicurare esclusività di produzione soltanto nei territori protetti dalla certificazione, valorizzando l'origine regionale.

Tale esigenza nasce dalla circostanza che negli ultimi anni alcuni coltivatori di ciliegie operanti in altre regioni hanno iniziato la coltivazione della pianta di visciola, togliendo quindi esclusività alla regione Marche.

Ci si domanda quale potrebbe essere lo strumento di tutela migliore per il vino di visciola, se quelli di livello Europeo sarebbero siano consoni a garantire una protezione reale, se i nuovi marchi privati possano contribuire a mantenere la tipicità e la tradizionalità di questo particolare vino, e se i produttori stessi siano disposti a mettere in atto

tutte le azioni necessarie a far sì che il prodotto abbia una protezione idonea a garantire l'appartenenza esclusiva di tale prodotto al territorio marchigiano.

2.- Brevi cenni sulla coltivazione e produzione del prodotto

Il vino di visciole è un prodotto tipico delle Marche; il territorio d'elezione è quello compreso nell'area dei comuni di Cantiano e Pergola, vicino Pesaro, e dei Castelli di Jesi, nella zona di Ancona.

Questa tipologia di vino aromatizzato era già conosciuta nel XV secolo e veniva molto apprezzata dai nobili dell'epoca.

Il processo di produzione trae le proprie origini dalla cultura greca e romana, per cui era consuetudine aggiungere varie spezie ed ingredienti al vino con lo scopo di migliorare il gusto e conservarlo meglio e più a lungo.

Un esempio di vino aromatizzato derivante dall'Antica Grecia era la Retsina, che conteneva l'aggiunta di resina di pino d'Aleppo, conciato con miele, frutta, erbe e spezie e che veniva poi conservato in anfore sigillate perché non venisse a contatto con l'aria. Esso viene ancora oggi venduto nella versione bianco o rosato.

Non ci sono tracce che dimostrino che le origini del vino di visciole o visciolato risalgano all'antica Grecia, periodo in cui, come già accennato, venivano aggiunti vari ingredienti al vino con lo scopo di addolcirne il sapore.

Le prime ricette scritte, di cui troviamo traccia e che testimoniano il diffondersi di tale prodotto

(¹) Cfr E. Loffredo, *Profili giuridici della tutela delle produzioni tipiche*, in *Riv. Dir. Ind.*, 2003, n. 2, p.139. Il termine "tipico" ha sempre concorso con la locuzione "tradizionale" a seconda all'interno dei provvedimenti posti a tutela di determinati prodotti. Si ricorda il d.P.R. 25 maggio 2001, n. 288 che riguarda l'individuazione delle lavorazioni artistiche e tradizionali nella parte che concerne i prodotti tradizionali alimentari quando afferma che è quella "risultante da tecniche di lavorazione in cui sono riconoscibili gli elementi tipici della cultura locale e regionale, il cui processo produttivo mantiene contenuti e caratteri di manualità e i processi di conservazione, stagionatura e invecchiamento avvengono con metodi naturali". All'interno del d.m. n. 350 del 1999 il prodotto agroalimentare tradizionale è indicato come quello che viene realizzato con tecniche di lavorazione conservazione e stagionatura «consolidate nel tempo» e che vengono applicate per un periodo non inferiore a 25 anni.

(²) Sito internet <https://fabrizifamily.com>.

nelle Marche, risalgono alla metà dell'Ottocento, mentre la prima bottiglia di vino etichettata come "vino e visciole" risale al 1925 ed è oggi conservata presso il Museo dell'Etichetta del Vino di Cupramontana.

Nonostante ciò troviamo tracce della sua produzione già dal periodo rinascimentale, come risulta da scritti dell'epoca.

Vespasiano da Bisticci nella sua opera "Vite di uomini illustri del secolo XV", nel definire la personalità del Duca Federico da Montefeltro, scrisse che lo stesso "quasi non beveva vino se non de ciriege o de granate"³.

Costanzo Felici, medico erborista del Montefeltro, nel 1565 scrisse nel suo manoscritto: "La guiscio-la o marinella ancora lei brusca e negra, con la quale si fanno delicati savori e si costuma per chiudere il cibo nelle tavole e si secca per arosti"⁴.

Altre ricette vengono citate in opere di Autori dell'epoca, come Baldassarre Pisanelli⁵, che riconoscevano le proprietà curative di questa qualità di ciliegia. Tali scritti lasciano intendere che questa bevanda avesse origini molto più antiche rispetto al ventesimo secolo. In passato, infatti, il vino di visciole veniva usato per rendere i vini più robusti e tannici o comunque per correggere annate non particolarmente fortunate.

Un'antica usanza tradizionale, proveniente dalla regione d'elezione del vino di visciole di Cantiano, è quella di assegnare una botte del vino ad ogni nascituro della famiglia e conservarla fino al giorno del matrimonio, in cui veniva distribuita a tutti gli invitati.

Il vino di visciole è caratterizzato da un sapore dolce, e per tale motivo veniva considerato un vino femminile, adatto al gentil sesso proprio per i suoi aromi, morbidezza e rotondità.

Ad oggi il vino di visciole è considerato un vino da meditazione.

3.- Prodotto e processo di produzione

Come si è anticipato il vino di visciole proviene da diverse aree delle Marche. Le ricette per la produzione vino si differenziano significativamente da un'area all'altra, ma ad accomunarle sono le visciole, che danno il nome al prodotto e che sono l'ingrediente principale.

L'albero da cui provengono è chiamato ciliegio acido ed ha un'altezza che va dai 2 agli 8 metri. La chioma è di forma piramidale e le foglie hanno una lamina di 5-8 cm. Il picciolo risulta più piccolo rispetto al ciliegio. È una latifoglia e caducifoglia nobile, avendo legno più pregiato del ciliegio ed è longevo, diventando plurisecolare. I frutti sono eduli, anche negli esemplari selvatici. Il tronco ha una forma eretta e la corteccia è liscia con striature orizzontali. La fioritura avviene, di solito, nelle zone collinari o pianeggianti, durante il mese di marzo, ma nelle zone montane risulta essere più tardiva, verso aprile. I fiori hanno un diametro di 2-3 cm e i petali sono di colore bianco, raccolti in piccole ombrelle di 2-4 elementi su peduncoli di 3-4 cm. I frutti hanno forma sferica di 10-15 mm, di colore rosso vivo che diviene più scuro con la maturazione. La polpa è molto succosa di sapore acido-amarognolo che diventa dolce ad avvenuta maturazione. Il seme ha forma sferica e dal colore chiaro, dotato al suo interno di una mandorla dal sapore amarognolo⁶. Le visciole vengono spesso confuse con le amarene e le ciliegie, ma esse hanno differenti caratteristiche, ed è sufficiente un assaggio per distinguerle⁷.

⁽³⁾ V. da Bisticci, *Vite di uomini illustri del secolo XV' 1494 rivedute sui manoscritti da Ludovico Frati*, vol. primo, Bologna, Romagnoli-Dall'Acqua 1892.

⁽⁴⁾ C. Felici, *Scritti naturalistici I, Dell'insalata e piante che in qualunque modo vengono per cibo del' homo*. 1565, Edizione Quattro Venti, Urbino 1986, p. 114.

⁽⁵⁾ B. Pisanelli, *Trattato de' cibi, et del bere del signor Baldassar Pisanelli medico bolognese, di nuovo ristampato, e con diligenza ricorretto*, 1611, Venezia, Ed. Domenico Imberti.

⁽⁶⁾ prodottitipici.com.

⁽⁷⁾ osteriamarchigiana.blogspot.it.

Seguendo la ricetta tradizionale, generalmente la raccolta avviene durante le prime settimane di luglio. Le visciole vengono messe a marinare nello zucchero, lasciate decantare per alcuni giorni e infine filtrate e mescolate con il vino.

Questo innesca un processo di rifermentazione nel quale vino e sciroppo vengono incorporati l'uno nell'altro. La fermentazione si interrompe quando il contenuto alcolico raggiunge il 14% e lo zucchero residuo rende questo prodotto piacevole.

Esistono due metodi per produrre il vino di visciole e la differenza principale consiste nell'uso di mosto (il metodo ufficiale, più lento e qualitativamente migliore) o di vino (un metodo più semplice e veloce). Il primo segue alla lettera la ricetta tradizionale, mentre con il secondo metodo, si parte dal vino rosso, al quale si aggiungono le visciole e lo zucchero, che vengono lasciati a macerare insieme per alcuni giorni, a volte aggiungendo spezie come la cannella, i chiodi di garofano, la noce moscata o la buccia di arancia. Ciò conferisce al vino un sapore finale che può essere diverso da un produttore all'altro.

4.- *La disciplina del Regolamento n. 251 del 2014 che abroga il Regolamento n. 1601/91*

Il nome del prodotto "vino di visciole" potrebbe ad un primo esame rinviare alla normativa che disciplina i vini, quale dettata in ambito nazionale dalla legge comunemente denominata Testo Unico della Vigna e del Vino⁸.

L'aggiunta della ciliegia, però, esclude che esso possa essere catalogato all'interno di questa categoria; è necessario, quindi ricercare una pre-

visione normativa, all'interno del quale possa rientrare questo particolare prodotto marchigiano. Il Legislatore europeo aveva già previsto trent'anni fa una tutela specifica per i vini aromatizzati con il Regolamento 1601 del 1991, abrogato nel 2014 con il Regolamento n. 251⁹.

Il Regolamento 251 del 2014, tutt'oggi in vigore, mira a riformare la normativa vigente fino a quel momento, al fine di adeguare tutta la disciplina alle norme presenti nei Regolamenti n. 1169 del 2011¹⁰, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, e n. 1151 del 2012, sui regimi di qualità dei prodotti alimentari.

I precetti contenuti all'interno delle richiamate discipline, relative alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori ed alla regolazione dei prodotti di qualità, costituiscono le più recenti riforme in materia.

Il Regolamento (UE) n. 251/2014, adattandosi alle nuove norme in materia di informazioni, con i suoi 37 articoli tratta sia la materia dell'etichettatura, sia quella della protezione del prodotto vitivinicolo aromatizzato, precisando le condizioni che fanno rientrare o non un prodotto vitivinicolo in tale categoria.

Si percepisce sin dal primo considerando che la normativa nasce dalla volontà dell'Unione Europea di adattarsi alle innovazioni tecnologiche che vanno sviluppandosi nel tempo; allo stesso tempo vi è la necessità di garantire ai cittadini la trasparenza necessaria a permettere di decidere se acquistare o meno un prodotto valutando se sia adatto alle proprie esigenze.

La produzione dei vini in esame deve dunque conformarsi alle linee guida conferite dalla norma sovranazionale in materia sia di produzione, sia di

⁽⁸⁾ Legge 12 dicembre 2016 n. 238, "Disciplina organica della coltivazione della vite e della produzione e del commercio del vino", collegata alle riforme europee della OCM Vino. Il contenuto è stato recentemente modificato dall'art 224, comma 3, lett. a), D.L. 19 maggio 2020 n. 34 ("Rilancio"), convertito, con modificazioni, dalla L. 17 luglio 2020, n.77, e dagli artt. 43 co. 4, e 43-ter del D.L. "Semplificazioni" 16 luglio 2020 n. 76, come convertito dalla Legge 11 settembre 2020 n. 120.

⁽⁹⁾ Regolamento (UE) n. 251/2014, del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati, e che abroga il regolamento (CEE) n. 1601/91 del Consiglio.

⁽¹⁰⁾ L. Costato, P. Borghi, S. Rizzioli, V. Paganizza, L. Salvi, *Compendio di diritto alimentare*, 2017, 8^a ed., Cedam, p. 175 ss.: "Il Regolamento UE 1169/2011 costituisce una misura di armonizzazione a carattere orizzontale, cioè si applica a tutti gli alimenti fatti salvi i particolari requisiti di etichettatura stabiliti da specifiche disposizioni dell'Unione per particolari alimenti".

protezione. Ciò che salta all'attenzione è anzitutto il considerando n. 4, che recita: *“I prodotti vitivinicoli aromatizzati rivestono importanza per i consumatori, i produttori e il settore agricolo dell'Unione. Le misure applicabili ai prodotti vitivinicoli aromatizzati dovrebbero contribuire al raggiungimento di un livello elevato di protezione dei consumatori, alla prevenzione delle pratiche ingannevoli e alla realizzazione della trasparenza del mercato e di eque condizioni di concorrenza. In questo modo tali misure salvaguarderanno la rinomanza acquisita dai prodotti vitivinicoli aromatizzati dell'Unione sul mercato interno e mondiale, continuando a tener conto dei metodi seguiti tradizionalmente per la produzione dei prodotti vitivinicoli aromatizzati nonché dell'accresciuta esigenza di tutela dei consumatori e di informazione. L'innovazione tecnologica dovrebbe inoltre essere tenuta in considerazione in relazione ai prodotti per i quali essa serve ad accrescere la qualità, senza incidere sul carattere tradizionale dei prodotti vitivinicoli aromatizzati interessati”*¹¹.

Tale assunto è di fondamentale importanza:

- da un lato ha l'obiettivo di tutelare il consumatore al fine di proteggerlo da pratiche ingannevoli e garantire trasparenza nel processo di vendita del prodotto;

- dall'altro lato il legislatore intende valorizzare tale mercato, continuando a dare ampio spazio ai metodi di produzione tradizionali che caratterizzano il prodotto.

Coerentemente con queste finalità, i considerando nel loro insieme sottolineano che il regolamento, attraverso l'attenzione all'innovazione tecnologica, ha inteso rispettare la disciplina generale europea sui prodotti alimentari, ma anche mantenere la metodica tradizionale, tipica di questi vini aromatizzati per lo più di produzione artigianale.

5.- Definizione del prodotto vino di visciole in base alla disciplina del Regolamento n. 251 del 2014

All'art. 3 del Regolamento (UE) n. 251/2014 vengono elencate le caratteristiche e viene data la definizione dei vini aromatizzati, quali “derivati da prodotti del settore vitivinicolo di cui al regolamento (UE) n. 1308/2013 e che sono stati aromatizzati”¹².

In particolare, l'art. 3, dopo aver classificato al par.1 i prodotti vitivinicoli aromatizzati nelle categorie “vini aromatizzati”, “bevande aromatizzate a base di vino” e “cocktail aromatizzati di prodotti vitivinicoli”, al par. 2 definisce che cosa si intenda per vino aromatizzato, ed al par. 3 le bevande aromatizzate a base di vino.

Il par. 2 recita: “Il vino aromatizzato è una bevanda:

- a) ottenuta da uno o più prodotti vitivinicoli definiti all'allegato II, parte IV, punto 5, nonché all'allegato VII, parte II, punto 1 e punti da 3 a 9, del regolamento (UE) n. 1308/2013, ad eccezione del vino «retsina»;
- b) nella quale i prodotti vitivinicoli di cui alla lettera a) rappresentano almeno il 75 % del volume totale;
- c) con eventuale aggiunta di alcole;
- d) con eventuale aggiunta di coloranti;
- e) alla quale è eventualmente aggiunto mosto di uve, mosto di uve parzialmente fermentato o entrambi;
- f) con eventuale aggiunta di edulcoranti;
- g) che ha un titolo alcolometrico volumico effettivo non inferiore a 14,5 % vol. e inferiore a 22 % vol. e un titolo alcolometrico volumico totale non inferiore a 17,5 % vol”.

Il par. 3 descrive così le bevande aromatizzate al vino:

“Una bevanda aromatizzata a base di vino è una bevanda:

- a) ottenuta da uno o più prodotti vitivinicoli definiti all'allegato VII, parte II, punti 1 e 2 e punti da 4 a 9, del regolamento (UE) n. 1308/2013, ad eccezione dei vini prodotti con l'aggiunta di alcole e del vino «retsina»;

⁽¹¹⁾ Considerando n. 4, Reg. (UE) n. 251/2014.

⁽¹²⁾ Art. 3, Reg. (UE) n. 251/2014.

b) nella quale i prodotti vitivinicoli di cui alla lettera a) rappresentano almeno il 50 % del volume totale;

c) alla quale non è stato aggiunto alcole, salvo se previsto altrimenti all'allegato II;

d) con eventuale aggiunta di coloranti;

e) alla quale è eventualmente aggiunto mosto di uve, mosto di uve parzialmente fermentato o entrambi;

f) con eventuale aggiunta di edulcoranti;

g) che ha un titolo alcolometrico volumico effettivo non inferiore a 4,5 % vol. e inferiore a 14,5 % vol".

Alla stregua di tali disposizioni UE, occorre verificare le caratteristiche della bevanda comunemente conosciuta come "vino di visciole".

Si tratta di un prodotto a base di vino, il quale raggiunge un titolo alcolometrico che generalmente rimane fra 12% vol. e 13,5% vol.

Al suo interno non viene aggiunto ulteriore alcol. Alcune aziende inseriscono nella ricetta il 70% di prodotto vitivinicolo e per il 30% il prodotto che aromatizza, ma nella maggior parte dei casi per creare il vino di visciola viene utilizzato il 50% del prodotto vitivinicolo ed il 50% di prodotto aromatizzante.

Nell'un caso e nell'altro il prodotto presenta una percentuale di vino inferiore a quella prevista per i vini aromatizzati, rientrando piuttosto nelle percentuali previste per le bevande aromatizzate a base di vino.

Va detto che in alcuni casi i produttori aggiungono un'ulteriore percentuale di volumi alcolometrici al prodotto, facendo arrivare la bevanda ai 17.5 % vol. o addirittura al di sopra.

Per quanto riguarda la categoria di alimento, sembra dunque che la bevanda in esame debba essere inserita all'interno della categoria delle "bevande aromatizzate a base di vino", salvo il caso che l'aggiunta di alcool determini il superamento dei limiti previsti per tale categoria di pro-

dotti.

6.- La denominazione del prodotto e la protezione secondo il Regolamento 251 del 2014

Il Regolamento (UE) n. 251/2014, inoltre, assicura specifica tutela ai vini aromatizzati, attraverso la previsione di Indicazioni Geografiche Protette, specificamente disciplinate da tale regolamento, pur se con disposizioni che riprendono le generali disposizioni in tema di DOP e IGP¹³.

La scelta di inserire all'interno del Regolamento una speciale forma di tutela per i vini aromatizzati viene così motivata dal considerando n. 16: "Poiché il regolamento (CE) n. 110/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio (1), il regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio (2) e le disposizioni sulle indicazioni geografiche di cui al regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (3) non si applicano ai prodotti vitivinicoli aromatizzati, dovrebbero essere stabilite disposizioni specifiche sulla protezione delle indicazioni geografiche relative ai prodotti vitivinicoli aromatizzati. È opportuno utilizzare le indicazioni geografiche per identificare i prodotti vitivinicoli aromatizzati come originari del territorio di un paese, o di una regione o località di tale territorio, quando una determinata qualità, la notorietà o un'altra caratteristica del prodotto vitivinicolo aromatizzato siano essenzialmente attribuibile alla sua origine geografica e tali indicazioni geografiche dovrebbero essere registrate dalla Commissione"¹⁴.

In base a quanto dichiarato dal considerando n. 16, dunque, non si applicano ai vini aromatizzati ed alle bevande aromatizzate a base di vino le disposizioni generali sulla tutela delle indicazioni geografiche dei prodotti alimentari.

⁽¹³⁾ Sulla disciplina di DOP e IGP, attualmente contenuta nel Reg. (UE) n. 1151/2012, v. L. Costato, P. Borghi, S. Rizzoli, V. Paganizza, L. Salvi, *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 141 e ss.; F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, IV ed., Utet, 2020, p. 291 ss.; M. Giuffrida, *Segni degli alimenti: DOP, IGP e STG*, in *Digesto delle disc. privat.* – sez. civile, dir. da R. Sacco, Utet, 2018, vol. XI, p. 435 ss.

⁽¹⁴⁾ Considerando n. 16, Reg. 251/2014

Escludendo, dunque, le certificazioni DOP e IGP previste per le bevande spiritose¹⁵, per la generalità dei prodotti alimentari¹⁶, e per i vini¹⁷, atteso che i vini aromatizzati e le bevande aromatizzate a base di vino non rientrano tra i prodotti oggetto di tali regolamenti, l'unica certificazione Europea che rimane nel novero delle possibilità dei produttori di vino di visciola resta l'IGP specificamente disciplinata dal regolamento (UE) n. 251/2014, che opera nel quadro delle generali previsioni in materia dell'Accordo TRIPs, il cui art. 22 – come è noto¹⁸ – definisce indicazioni geografiche “le indicazioni che identificano un bene come originario del territorio di uno Stato Membro, o di una regione o località in tale territorio, laddove una data qualità, reputazione o altra caratteristica del bene sia essenzialmente attribuibile alla sua indicazione geografica”¹⁹.

La modalità di riconoscimento, secondo quanto disposto dal Regolamento (UE) n. 251/2014, delle IGP per i vini aromatizzati ricalcano largamente l'*iter* predisposto per gli altri prodotti, con la previsione di un disciplinare e con la disposizione che sia la Commissione Europea a giudicare e rilasciare la protezione.

L'articolo 10 di questo regolamento, infatti, recita: “1. Le domande di protezione dei nomi come indicazioni geografiche sono accompagnate da una documentazione tecnica comprendente:

- a) il nome di cui è chiesta la protezione;
- b) il nome e l'indirizzo del richiedente;
- c) un disciplinare di produzione ai sensi del paragrafo 2; e
- d) un documento unico riepilogativo del disciplinare di produzione di cui al paragrafo 2.

2. Per essere ammesso a un'indicazione geografica protetta ai sensi del presente regolamento,

un prodotto deve essere conforme al disciplinare di produzione corrispondente, in cui rientrano almeno:

- a) il nome di cui è chiesta la protezione;
- b) la descrizione del prodotto, in particolare le sue principali caratteristiche analitiche nonché un'indicazione delle sue proprietà organolettiche;
- c) laddove pertinente, i particolari processi produttivi e le relative specifiche nonché le restrizioni applicabili all'elaborazione del prodotto;
- d) la delimitazione della zona geografica interessata;
- e) gli elementi che giustificano il legame di cui all'articolo 2, punto 3;
- f) le condizioni applicabili prescritte dal diritto unionale o nazionale oppure, se così previsto dagli Stati membri, da un'organizzazione che gestisce l'indicazione geografica protetta, purché tali condizioni siano oggettive, non discriminatorie e compatibili con il diritto unionale;
- g) l'indicazione della materia prima principale da cui si ricava il prodotto vitivinicolo aromatizzato;
- h) il nome e l'indirizzo delle autorità o degli organismi che verificano il rispetto delle disposizioni del disciplinare di produzione, nonché le relative attribuzioni²⁰”.

L'*iter* per il riconoscimento delle tutele dei vini aromatizzati risulta pertanto molto simile a quello previsto per altri prodotti alimentari.

Occorre dunque verificare se tali tutele possano in qualche modo soddisfare la necessità di protezione in termini del vino di visciola in quanto prodotto fortemente legato al territorio ed alla tradizionalità della sua produzione.

Per quanto riguarda la possibilità da parte del “vino di visciola” di ottenere l'IG pur essendo richiesta soltanto una qualità o caratteristica attri-

⁽¹⁵⁾ Regolamento (CE) n. 110/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008, relativo alla definizione, alla designazione, alla presentazione, all'etichettatura e alla protezione delle indicazioni geografiche delle bevande spiritose.

⁽¹⁶⁾ Regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012, sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari.

⁽¹⁷⁾ Regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli.

⁽¹⁸⁾ Sul tema si segnala A. Germanò, *Le indicazioni geografiche nell'accordo Trips*, in Riv. dir. agr., 2000, I, p. 412 ss.

⁽¹⁹⁾ Art. 22 Accordo TRIPs.

⁽²⁰⁾ Art. 10, Reg. 251/2014

buita al prodotto, o addirittura la mera notorietà²¹, resta il fatto che il richiamo al territorio marchigiano da parte di questo vino continua ad essere molto debole e ad avere poco riscontro.

Prodotti come Champagne, Cognac, Roquefort, Porto, Sheffield, Avana, Chianti, Tequila hanno una connotazione geografica di una certa natura e qualità del prodotto che di conseguenza si è impresso nel bagaglio del consumatore che riesce ad individuarne la provenienza²².

Proprio in vista della necessità di reputazione per il vino di visciola, è auspicabile da parte dei produttori cominciare in qualche modo a far risaltare la provenienza, utilizzando strategie di promozione.

Infatti, anche se a livello storico troviamo tracce risalenti alla produzione di epoche passate, la fama del prodotto continua ad essere scarsa, così che non è automatico associare il vino di visciola alle Marche, mentre lo è per altri prodotti come il Ciauscolo ed i Vincisgrassi²³.

L'utilizzo, ad esempio del termine marchigiano all'interno dell'etichetta, potrebbe, in qualche modo lasciare traccia all'interno del mercato, dando la possibilità ai consumatori, di imprimere nel proprio bagaglio culturale il territorio da cui questo vino liquoroso proviene, così da avere una base solida nel caso i produttori decidessero di richiedere l'IG.

7.- Presidio Slow Food, breve analisi del progetto

Il progetto Presidi di Slow Food è nato nel 1999, con lo scopo di far evolvere "Arca del Gusto" che recupera e salvaguarda le piccole produzioni gastronomiche, minacciate dall'industrializzazione, dal degrado ambientale e dall'omologazione. Ciò che distingue il Presidio Slow Food da un

marchio collettivo europeo è che il primo ha un intento privatistico, e non ha lo scopo di proteggere il prodotto da contraffazioni e frodi. In altre parole l'unico intento è la valorizzazione di una tipologia di produzione.

Al fine di poter utilizzare il marchio Slow Food è necessario che i produttori rispettino i criteri di definizione che comunque assomigliano alle certificazioni di IGP e DOP, anche se il disciplinare sembra essere molto più restrittivo.

Il Presidio Slow Food nasce dal tentativo dell'Associazione internazionale di dare un'alternativa agli organi pubblici e al loro criterio di selezione, facendo ricevere ai vari prodotti un riconoscimento, basato sulla fiducia verso le scelte compiute dall'Associazione stessa. L'intento di Slow Food è quello di riuscire ad uniformare i vari stili dei disciplinari, uniformità non presente invece nella formulazione delle protezioni regionali che risultano così spezzettate. Il progetto iniziale prevedeva di fornire ai compratori che si recavano in loco un riferimento per acquistare prodotti di qualità con uno standard qualitativo, e si configurava anche come una difesa per il consumatore, che si trovava, così, meno esposto a truffe alimentari.

Slow Food si occupa principalmente della ricerca e della catalogazione dei prodotti considerati a rischio di estinzione; successivamente si adopera per salvarli.

Il termine Presidio Slow Food viene utilizzato per indicare:

- prodotti rari ed eccellenti a rischio di estinzione;
- gruppi di contadini, allevatori, pescatori, che li producono;
- disciplinari e regole di produzione che li contraddistinguono²⁴.

I presidi Slow Food riuniscono i pochi produttori rimasti per valorizzare i prodotti e darne loro visi-

(²¹) V. art. 2, punto 3 del Reg. (UE) n. 251/2014.

(²²) E. Loffredo, *Profili giuridici della tutela delle produzioni tipiche*, cit., p. 139 ss.

(²³) Il Ciauscolo è un salame marchigiano che è stato riconosciuto come IGP, mentre i Vincisgrassi, lasagna marchigiana, hanno ottenuto recentemente il riconoscimento STG.

(²⁴) www.slowfood.com.

bilità. Essi aiutano tali agricoltori ad innovare nella comunicazione dell'eccellenza gastronomica della loro produzione, e ad ottenere prezzi più equi e remunerativi²⁵. Si occupano inoltre della valorizzazione e della ricostruzione della filiera produttiva, recuperando materie prime di qualità, salvando le tecniche di lavorazione tradizionali, ma anche innovandole (mettendo a norma i locali di trasformazione e migliorando la qualità della vita e i guadagni dei produttori), senza snaturare la natura dei prodotti, come costruire un macello, ristrutturare un forno a legna e così via. In questo caso il lavoro è complesso, perché significa convincere istituzioni e produttori a portare avanti interventi lenti e difficili, i cui risultati economici sono a medio e lungo termine: è più facile promettere a un produttore un prezzo di vendita maggiore del 30%, che chiedergli di reintrodurre forme di allevamento estensive o coltivazioni più rispettose dell'ambiente. Si tratta di un passo importante e delicato per Slow Food, perché investe non soltanto il prodotto finale (un piatto, un vino, un formaggio), ma richiede di intervenire in prima persona nei meccanismi produttivi ed economici.

8.- Possibili prospettive per il vino di visciole

Nella prospettiva di una possibile tutela a livello di diritto interno è utile analizzare le alternative messe a disposizione dei produttori al fine di tutelarsi da frodi e concorrenza sleale.

Il Mipaaf, al fine di tutelare i prodotti nazionali, ha adottato una serie provvedimenti²⁶.

Il Legislatore nel 1998 ha adottato il Decreto

Legislativo n. 173²⁷, il cui art. 7 ha introdotto il marchio identificativo della produzione nazionale, specificandone le modalità di attuazione. Esso, però, non è mai stato reso operativo, in quanto la Commissione europea ha censurato il "marchio identificativo della produzione nazionale"²⁸ proprio perché la concessione del marchio in funzione della sola origine o provenienza geografica risulterebbe contrario all'art. 30 del Trattato e comporterebbe una violazione delle norme in tema di concorrenza, poiché il marchio e il segno in questione favorirebbero i prodotti nazionali a scapito dei prodotti provenienti da altri Stati membri.

Nonostante ciò sono state comunque introdotte una serie di "iniziative per la creazione di nuovi segni"²⁹, come ad esempio il marchio *Made in Italy*, al fine di proteggere le produzioni italiane dalla concorrenza "sleale" dei produttori che fraudolentemente vogliono agganciarsi all'Italia per avere più prestigio³⁰, che comunque non sono riuscite a garantire la tutela da frodi, poiché molto deboli dal punto di vista legislativo.

Un ulteriore aspetto interessante della disciplina introdotta dal Decr. Leg.vo n. 173 del 1998 si rinviene nell'art. 8, che al comma 1 stabilisce che "le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, entro 6 mesi dalla suddetta pubblicazione predispongono, con propri atti, l'elenco dei "prodotti tradizionali".

Si tratta di una disposizione innovativa, che ha previsto una catalogazione dei prodotti tradizionali per ogni singola regione, introducendo un sistema strutturato ed una catalogazione analitica. In attuazione di tale disposizione, il Decreto Ministeriale n. 350 dell'8 Settembre 1999 ha emanato la disciplina applicativa, con un'attenzione

⁽²⁵⁾ www.slowfood.com.

⁽²⁶⁾ A. Germanò, *Manuale di Diritto Agrario*, 2016, 8^a ed., Giappichelli Ed, Torino, pp. 355 ss. Secondo l'autore, il legislatore penale italiano "non è riuscito a reprimere pienamente le false o fallaci indicazioni italiane dei prodotti alimentari sul mercato.

⁽²⁷⁾ D.Lgs. 30 aprile 1998 n. 173, Disposizioni in materia di contenimento dei costi di produzione e per il rafforzamento strutturale delle imprese agricole.

⁽²⁸⁾ Si veda la Comunicazione della Commissione europea, sull'art. 7 del d.lgs. 30 aprile 1998, n. 173.

⁽²⁹⁾ E. Loffredo, *Profili giuridici della tutela delle produzioni tipiche*, in *Riv. Dir. Ind.* Fasc. n 2, 2003, pag. 139 ss.

⁽³⁰⁾ Sul tema si veda A. Germanò, *op. ult. cit.* In realtà anche il marchio *Made in Italy* si è rivelato scarsamente efficace nella tutela dalle frodi in materia alimentare.

particolare ai prodotti legati alla tradizione e alla storia, che hanno peculiari modalità di realizzazione, conservazione e stagionatura³¹.

Sono così nati i cosiddetti PAT, prodotti di nicchia caratterizzati da lavorazioni tradizionali, presenti sul territorio di appartenenza per almeno 25 anni. Tale territorio a differenza delle DOP, non necessariamente si limita ad un'area geografica ristretta, ma può estendersi anche ad un'area vasta. Il luogo di appartenenza rimane comunque il caposaldo dell'attestazione. Ottenere il riconoscimento PAT è più facile rispetto alle DOP e IGP, poiché viene assegnato dalla regione di provenienza del prodotto e non dall'Unione Europea.

Secondo il Mipaaf i PAT sono volti a tutelare tipologie di produzioni quantitativamente limitate, in aree molto ristrette.

Si tratta di una disciplina nazionale, più volte criticata dalla Commissione Europea, e proprio a causa di questa opposizione in sede europea, la tutela dei PAT risulta nei fatti debole e non adeguata a tutelare efficacemente i prodotti da possibili frodi.

Il vino di Visciola fa parte dell'elenco dei prodotti tradizionali, presentando tutte le caratteristiche richieste dalla richiamata disciplina.

9.- Conclusioni

L'intento iniziale era quello di presentare il prodotto e tentare di comprendere le possibilità di tutela e valorizzazione del vino di visciola.

Non vi è dubbio sul fatto che a livello regionale esso abbia una fama indiscussa, ma il problema per i produttori è principalmente quello di ampliare la notorietà e la protezione all'esterno.

Come detto in precedenza, l'Unione Europea contrasta le piccole produzioni e predilige una tipologia che sceglie i grandi numeri, probabil-

mente per ragioni economiche.

Il vino di visciola, così come è prodotto, non ha la capacità di conformarsi al modello dell'Unione Europea e non può nemmeno ambire ad un grado di notorietà soddisfacente.

La strada migliore per i produttori sarebbe quella di accrescere la propria notorietà attraverso strategie di mercato.

Il primo passo sarebbe sicuramente quello di unire i produttori attraverso consorzi, per poter rafforzare l'impatto nel territorio italiano di questo prodotto.

Anche l'adesione al marchio Slow Food sarebbe una buona strategia per sponsorizzare il prodotto. Esso, infatti, pur non avendo una valenza generale, sta conoscendo una crescente notorietà, con sempre più ristoratori che prediligono il marchio Slow Food. Un tentativo di adesione era stato compiuto da alcuni produttori, ma è fallito per motivi legati al disciplinare. Tale situazione rivela l'incapacità di aggregarsi per un fine più importante rispetto al mantenimento delle proprie ricette, anche nella prospettiva di ottenere il riconoscimento come IG.

Qualora, infatti, il vino di visciola riuscisse ad ottenere un riconoscimento in sede europea, i produttori ne gioverebbero dal punto di vista del reddito e della tutela di questa produzione. delle produzioni tradizionali. Anche ove le IG potessero essere ritenute forme di "(re)invenzione della tradizione" ciò potrebbe consistere in un arricchimento del patrimonio agroalimentare tradizionale³².

Per quanto riguarda, invece, le possibilità a livello nazionale, seppure l'introduzione dei PAT sia stato un segno importante della volontà del legislatore di proteggere il patrimonio culturale, gastronomico e tradizionale italiano, appare evidente che la disciplina di questi segni risulta nei fatti debole sia perché in contrasto con gli orientamenti della Commissione Europea, sia perché

⁽³¹⁾ L'elenco nazionale dei prodotti agroalimentari tradizionali, approvato per la prima volta con D.M. 18 luglio 2000, è stato più volte aggiornato nel corso degli anni, ed attualmente comprende oltre mille prodotti, divisi per regioni.

⁽³²⁾ R. Palma, *Agro-ecologia e indicazioni geografiche tra magia e razionalità nel diritto dell'UE e dell'OMC: 'reinventare' le designazioni d'origine per preservare l'economia rurale, il patrimonio culturale e l'ambiente*, in *Riv. dir. ind.*, 2017, n. 6, p. 265.

costruita sulla base di una normativa in tema di igiene più che di tutela dei prodotti tradizionali. Sembra insomma di dover concludere che i produttori dovrebbero accantonare convinzioni e preconcetti sulle rispettive “ricette” e accordarsi accettando l’armonizzazione delle ricette attraverso un disciplinare, tenendo a mente l’obiettivo comune della tutela e della conservazione di questo straordinario vino aromatizzato.

ABSTRACT

L’elaborato prende in considerazione un prodotto tipico marchigiano, che appartiene alla categoria dei vini aromatizzati, o meglio delle bevande aromatizzate a base di vino: il vino di visciola. Esaminando le caratteristiche del prodotto e ana-

lizzando la normativa di riferimento si è cercato di comprendere se, alla luce del quadro normativo vigente, questo vino possa beneficiare a livello nazionale e sovranazionale della tutela prevista per DOP e IGP, o in alternativa della certificazione Slow Food, che si occupa della riqualificazione dei prodotti tradizionali agricoli.

The paper takes into consideration a typical Marche product, that belongs to the category of aromatized wines: sour cherry wine. Through the exam of the characteristics of the product and the reference legislation, the author tries to verify whether, taking into account the current regulatory framework, this wine may benefit of some form of regulatory protection as PDO or PGI, or alternatively of the Slow Food certification, which deals with the qualification of traditional agri-food products.

Osservatorio Internazionale

Brazil and Food Law A new model to face the Food Issue*

Gerardo Figueiredo Junior
Giovanna Longo Eischen

1.- What is Food Law?

The idea for this article arose after a “live” on Instagram with Prof. Fernando Passos, a Brazilian Law Professor and very good friend, transmitted to a widely varied audience, including students, lawyers, and other professionals who were, somehow, drawn to the issue and to the credibility conveyed by the speaker, whom I consider a mentor.

The agenda called for a discussion on a newly-enacted statute to curb food waste, a common and, dare I say, cultural practice in Brazil.

It is worth pointing out that this conversation took place at a rather delicate time not only for the country but also for the planet. We are living amid a pandemic caused by the novel coronavirus, which indistinctly spread across countries and social classes. Unfortunately, many lives have been snuffed out, and not only because of the disease caused by Covid-19, but also because of a series of consequences that impacted health in general and the nations’ economy.

As I write these words, mankind still struggles to find ways to beat the disease and solve the remaining nefarious impacts that all but paralyzed some sectors in the affected societies. Hunger

and lack of access to healthy and safe-for-consumption food are certainly some of the most serious legacies of this time, and it will take a great effort on the part of governments and society at large to find solutions that can alleviate the problem first and subsequently end it for good.

So, what is Food Law and how can this paper contribute to the issue?

Several countries have long dealt with the issue of food in quite a systematized and multidisciplinary manner. Thus, Law is but one of the areas that seek to address food security as a priority to ensure the health and the well-being of the population. One of the challenges of Food Law is to find ways to make legislation applicable to food production and sale more efficient, which is only possible when legislators are sensitive to these issues. However, the role of law professionals goes beyond mere knowledge of the law. They must question it as often as they can so that the system can be kept current, but without compromising the principles undergirding the subject in point.

When one understands the importance of food in the economy, not just in an isolated manner, but rather as a factor whose changes directly impact other areas, one begins to understand that the simple change can trigger genuine virtuous cycles, positively affecting health, culture, tourism, services. Conversely, it is important to remember that regulations can either hold a country back or bring about disaster, which underscores the importance of ensuring the participation of all actors involved in legislative discussions, be they representatives of a production chain, regulators, or consumers.

Food law is therefore an inclusive field by nature,

(*) This article was originally written in Portuguese and published as a book chapter in “*Estudos Jurídicos: Constitucional e Empresarial – em homenagem ao Professor Fernando Passos: 20 anos de coordenação do curso de Direito da UNIARA*”. Brazil: RiMa Ed., 2020, 199.

and it seeks to develop tools that can also generate wealth from the premise of population health and safety.

To better understand how that works, take the example of Spain, a country of great tradition in tourism and in gastronomy which, a few years ago, gathered together several specialists, among which were food producers, restaurant owners, renowned chefs, and legal scholars, with the purpose of putting forward advancements in the legislation to ensure protection granted by the State to the creation of new culinary recipes, respecting its world-renowned local culture and, undoubtedly, one of the main magnets for foreign tourists.

This collaboration among professionals demonstrates the importance of gastronomy to that country's economy, since it is well known that tourists often seek experiences connected with a people's cuisine, be it their primary or secondary reason when choosing their destinations. Restaurants, hotels, and several other services are fostered by the choices a country makes in terms of policies and legislation, and that is one of the ramifications that Food Law can address.

2.- Food Law in some countries

Obviously, the reality of each country is a rather significant factor in the importance given to another issue, and it is important to remember that the free transit of goods within the European Union requires strong regulation and constant surveillance capable of ensuring the well-being and the health of the citizens of the Community, regardless of the origin of the food being consumed, which also helps to explain the current stage of development of Food Law in that continent.

Under the regulations of the European Community, food legislation addresses the general principles and regulations setting forth safety procedures, considering the need to ensure enough quality food to the population, comprising the production, transformation and distribution of food (EC Regulation No 178/2002, which created

the European Food Safety Authority).

In the United States, the agency in charge of food safety is also in charge of regulating drugs – the Food and Drug Administration (FDA), expanding the nomenclature to Food and Drug Law. This in turn reinforces the connection that exists between health and food, with the FDA being responsible for mitigating the risks to consumer health and safety, not only preventively, which is done through sector regulation, but also vigorously representing actions that may compromise the objectives of that country's food and drug laws.

Notably, in these countries there is an authority in place to address food issues in a centralized manner and on a national level or on a block level, as is the case with the European Union.

In Brazil, there are several actors involved, and at all governmental levels, which can often bring about uncertainty in terms of the adopted policies, even if one can argue for the need to regionalize the manner of addressing these policies on account of the country's territorial extension and each region's singularity. To name but a few, there is the Ministry of Agriculture, Livestock and Food Supply (MAPA), the National Health Surveillance Agency (ANVISA), the state and local health surveillance agencies, the Consumer Advocacy Agencies (Procons), the State and Federal Attorneys' Offices, each with specific jurisdictions, which often overlap. The issue involves debating whether the number and rigor of the existing regulations in Brazil and the plurality of the actors involved are in themselves enough to ensure the protection of the citizens and the efficiency of the system in every sense, balancing the population's safety and the economic development in a fair and sustainable fashion.

One of the most recent examples of how regulations can become true bottlenecks, without necessarily protecting citizens, is the unjustifiable existence, for nearly six decades, of a statute that prevented the circulation of certain types of food across the Brazilian territory. Over time, the motivation that underpinned the enactment of the statute was lost, but the law continues to be used by governmental agents as grounds for apprehen-

sions and other sanctions, creating absurd and unsustainable situations, as will be explained below.

3.- Artisanal Food – Example of Legislative Improvement

Up until a short time ago, Federal Law No 1283 was still in effect in Brazil. Enacted in the 1950s, it prevented the circulation of products across the national territory, which included artisanal cheeses made from raw milk. Among the affected products was the nationally renowned cheese produced in the region of Serra da Canastra, in the state of Minas Gerais.

In practice, this statute prevented consumers in other states from having the privilege of tasting some of the world's most famous cheeses, considering that, in a recent competition held in France, some of the products from Serra Canastra were recipients of awards and recognized as high-quality. Nonetheless, the law persisted, and it was only amended a few years ago.

A recent event that took place in Rio de Janeiro gained particular notoriety. During an important international music festival, a renowned chef was forced to give up on a restaurant specially built for this event when health surveillance agents confiscated the cheese that was to be used as an ingredient under the aforementioned law that had been in effect thus far. Although the law justified the measure, a debate ensued on the usefulness of this law on account of the modernization of production methods that has taken place since the 1950s and considering that the market was full of imported products manufactured with the same technique as that of the domestic artisanal cheese that were not reached by similar restrictions.

On June 14, 2018, almost 70 years after the enactment of Law 1283/50, Law 13680, later regulated by virtue of Decree 9918/2019, put an end to these barriers preventing the circulation of artisanal foodstuffs from animal origin.

The new statute has not eliminated the requirements of safety and quality for artisanal products

with the end of the Federal Inspection Service (SIF) stamp thus far required for the sale of these products. On the contrary, it upholds the health requirements ensuring health and safety to the end consumers, who are now permitted to enjoy such delicacies.

Another stamp (the ARTE stamp) was created in lieu of the old SIF stamp. This new stamp is under the jurisdiction of each state, which will take account of the region's characteristics to confer upon the products recognition of artisanal compliance.

One of the criticisms regarding the SIF stamp had to do with the fact that the requirements to obtain it did not take account of small artisanal producer's specificities.

This would often lead some producers to keep their products clandestine, contributing towards informality and, in some cases, towards allowing products made through questionable manufacturing processes to be sold.

One of the guidelines of the current model is to ensure that the requirements for the grant of the ARTE stamp do not increase the red tape and production costs, while ensuring quality of the final product.

Once consumers started to learn more about these products, one of the immediate consequences was the increase in tourism in the regions where the artisanal cheeses are made, that is, an increase in gastronomic tourism, benefiting the communities around these properties.

Without a doubt, gastronomy is one of the most important cultural factors in a country, and the capacity to boost local economy is often underestimated or negatively impacted by archaic regulations or by absence of adequate incentive policies.

Another example of a success story took place a few years ago in Lima, Peru. Currently, two of the 10 best restaurants in the world are located in the Peruvian capital, according to the 2019 edition of the renowned publication *The World's 50 Best Restaurants*.

This fact has positioned Lima as the gastronomy capital of South America, leveraging the tourism

industry as well as the other services that gravitate around it, which is notable for the city previously relegated to being a mere passageway towards historic destinations, such as Machu Picchu.

This did not happen by chance, but rather through a concerted action by the Peruvian government, legislature, and private initiative. Regulations were revamped or created to enable the exponential growth of local tourism using as the main attraction the international reputation gained by Lima based restaurants.

The improvement of the legal framework is but a part, albeit an important one, of society's evolution, and the power of these changes to bring about almost infinite possibilities to improve a populations living standard become increasingly clearer.

An archaic piece of legislation, on the other hand, causes enormous losses, impairing or preventing social and economic development. Hence the importance of questioning the usefulness and the adequacy of a regulation, always looking to legitimate means to revamp it.

4.- *The Fight Against Food Waste – Old News*

I started this article by mentioning the conversation with Prof. Fernando Passos, an exceptional professional and educator, during which I spoke about laws to curb food waste, one of the issues debated with Government Ministers, Federal Supreme Court Justices, legal scholars, and so many other brilliant interlocutors.

And I was among the lucky ones attending one of those lives with Prof. Passos, in the "space" that he generously opened to attempt to spread knowledge of this "novelty" to as many people as possible. In other words, discuss how Brazil, through the enactment of the new law, would start to treat its food surplus as still proper for human consumption. Personally, I consider this an old issue, since there already exist several governmental and private initiatives looking to create channels to bring donors and beneficiaries together, althou-

gh the new law is an important step towards stimulating this practice, as we will see later on in this article.

Senator Fernando Collor de Mello's bill was approved in Congress and made into Law 14016, of June 13, 2020. It aims at fighting food waste through the donation of surplus food that is still proper for human consumption.

The issue of food waste is not particular to Brazil only. Several countries already have laws in place to curb this practice or stimulate donations through incentives.

Nonetheless, it must be considered that Law 14016 was enacted amid the Covid-19 pandemic, and the taking of any steps that could lead to some sort of economic punishment to business owners could aggravate the crisis already caused by retraction and consumption, without necessarily incentivizing an increase in donations.

Conversely, tax breaks by way of incentives might not be interesting to the Government at a time when tax revenues are low.

The Law has sought to fend off an old concern that has led many business owners to quit donating, namely, the risk of running health-related and consumer-related infractions, even if the donation was a gracious act, for fear of interpretations that often equated the act of donating to a consumerist relation or that attributed some tort liability to the donor due to some incident, even if as a result of inadequate storage of the food already in possession of the beneficiary.

Regrettably, inadequate transportation and storage can compromise the quality of the product and the safety of the beneficiary, but there have been interpretations linking the donor and the intermediary in a liability chain often entertained under the Consumer Defense Code, Law No 8078/1990.

All the care taken up to the donation moment was not enough, therefore, to exempt the donor – and subsequently the intermediary – from liability.

That issue having been resolved, every establishment producing and supplying food, including raw food, processed food, and ready meals, can donate unsold surplus food, provided that it is still

good for human consumption. Donors must observe the expiration date, the conservation conditions, the safety and the integrity of the food, even if there is damage to the packaging. In addition, the food must retain its nutritional properties and safe for health, even if the food does not look commercially desirable. These conditions having been met, hospitals, supermarkets, cooperatives, restaurants, cafeterias, or other companies that supply meals to their own workers, may donate food.

It warrants mentioning that the law does not reach individuals that may want to donate their surplus foods, although it is recommendable that the same level of care required of legal entities be observed by anyone wishing to contribute to the success of this initiative.

No burden will be associated with the donation, i.e., it is a voluntary act, and the donor's gesture is not to be saddled with any cost.

Donating is and must always be a responsible act and, even if the Consumer Defense Code or tort liability statutes do not apply to the donor and to the intermediary, this does not mean that neither is accountable for acts or omissions of any kind.

To illustrate the issue, if a business owner should knowingly donate food that is inadequate for consumption, that business owner will be liable for intentional misconduct and subject to applicable civil and criminal sanctions according to the case. It is therefore important that the aforementioned requirements be fully scrutinized before a donation is made. Likewise, the intermediary must ensure that the food maintains the same conditions when delivering it to the eventual beneficiary.

Moreover, despite being enacted at a time of emergency in the country, it must be pointed out that the Law will not be for a temporary term, although it contains an article the efficacy of which will terminate upon cessation of the state of emergency the countries experiencing and which

addresses the assurance of purchase, by the Federal Government, of food through the Food Acquisition Program (PAA, in the original acronym), a set of initiatives seeking to ensure the acquisition of a portion of the food produced by family farmers and fishermen, who have been badly hit during the pandemic.

Why, then, did I refer to the Law as “old news”? Although the law to curb food waste has just been recently approved, there exist numerous programs created by state and local laws, which do not expire and are not altered by Law no. 14016/2020, except with respect to the liability of donors and intermediaries, as already mentioned. The federal, state, and local governments have long had programs to bring together donors and beneficiaries, relying upon food banks or the participation of civil society, religious institutions, as well as social and humanitarian organizations.

This model exists in several countries and new technologies are constantly incorporated into it to make donations even more efficient.

Currently, platforms can easily find donors willing to donate, bringing them closer to organizations capable of ensuring that the food will get to the beneficiaries. All it takes is downloading a simple app and registering.

Similar tools already exist in Brazil, and they can be found through quick searches on the Internet. A study carried out by EMBRAPA¹ in 2019 demonstrated that one person in Brazil annually discards around 40 kg of food that could well be given to other persons. For a family with three persons on average, the study shows that roughly 130 kg of food are wasted per year, which, at the end of this period, adds up to approximately R\$ 1,000, an amount that could be used to provide for the other needs for each of these families.

The study shows that waste is not bad only for those who lack access to adequate food, but it is also economically unjustifiable for the wasting party. Families need to plan their own consump-

(¹) The study is available at: <http://www.fao.org/documents/card/en/c/ca9692en>.

tion carefully, even if at times it may be difficult to avoid any surplus.

And donating can indeed be a part of this planning. If individuals and legal entities were to include the surplus when calculating their regular consumption, many other families and groups could be served, and the issue of food insecurity in our society could be significantly reduced.

Per a UN report, as of 2019 almost 48 million people are afflicted with hunger. As a result of the pandemic, the number is expected to rise significantly in 2020, in light of the difficulties in supplying adequate food to these individuals. In Brazil, the numbers diverge considerably, but it is important to remember that they do not reflect hunger only, but rather in adequate food to ensure the health and the well-being of groups with little access to these resources².

As already mentioned, there are laws around the world that seek to mitigate food waste through different solutions, such as the application of penalties or the creation of tax breaks for donors.

Take French laws, which are quite strict, punishing with penalties or imprisonment those who do not donate (*Loi 2016-138 and Loi 2020-105*). Conversely, recent Italian legislation takes a different route, providing tax breaks for those who choose to donate food regularly (*Legge 19 agosto 2016, n. 166*). As these are relatively recent laws, it will take a while to assess the results achieved by one or the other form of curbing waste, assessing whether the most effective responses are due to fear of punishment or the expectation of the reward promised to the donors.

At this point, I invite the contribution of my colleague Giovanna Longo Eischen, a lawyer, currently doing a Master of Laws in Food Law at Michigan State University, who has worked and studied these issues in the United States for years. She tells us a little about how North Americans are handling this issue:

In the United States, with respect to data on food

waste, the numbers are even more expressive. Roughly 40% of all the food produced is discarded. This practice stems from the North American culture of wealth, abundance and large-scale consumption.

In this sense, it must be pointed out that there is no US federal law mandating the inclusion of an expiration date on the package of a food product. This in turn brings insecurity to the layman consumer who does not possess enough sufficient knowledge to understand whether a product is safe for consumption, and therefore chooses to be discarded. However, most of the waste is caused by institutions in the food sector. Restaurants, supermarkets, and the hotel industry play a major role in reducing the rate.

For illustration purposes only, the supermarket sector sets very rigorous aesthetic standards for horticultural products. A mere change in coloring leads the product to be immediately discarded. In cases like these, the producer does not so much as harvest the product, choosing instead to let it rot. Some wiggle room with regards to these aesthetic standards would not bring any loss to food safety.

The federal statute titled “Bill Emerson Good Samaritan Act”³, enacted in 1996, protects the donor against any civil or criminal liability resulting from the donation of any food that caused injury to its recipient, provided the donor acted in good faith. The act sets a standard of fault whereby donors of food products who voluntarily and consciously knew that their conduct could injure another person’s well-being and health will be held liable for negligence – but only in these cases. Still, in that respect, the donor will not be responsible for the nature, validity, packaging, or condition of the food that was apparently in adequate shape for consumption, provided that the donation was made in good faith. This model of civil and criminal liability is adopted across the country.

⁽²⁾ Available at: <https://www.congress.gov/congressional-report/104th-congress/house-report/661/1>.

⁽³⁾ Available at: <https://dec.vermont.gov/waste-management/solid/materials-mgmt/organic-materials>.

Furthermore, the aforementioned act sets forth a minimum standard to be observed by each US state. The states in turn have leeway to set higher standards of civil and criminal liability for the donor.

Different US states also have been adopting innovative legislation in curbing food waste. Vermont, for example, has passed a statute that forbids residents from throwing food leftovers directly into the trashcan. Residents must choose between composting or recycling leftovers⁴.

With regards to the recovery of wasted food, it is vital that we understand the hierarchy to be abided by. The EPA (United States Environmental Protection Agency) sets forth a step-by-step to determine the destination of food that has been discarded⁷:

1. Prevention through source reduction: the first step entails reducing the amount of leftovers. The adoption of tax breaks offered to business owners engaged in these initiatives and investment in education for consumers are good examples of steps to be taken.
2. Feed hungry people: food that has been discarded but is still safe for human consumption must be donated to food banks, community kitchens, and shelters.
3. Feed the animals: food that is not approved in the donation triage and is not suitable for human consumption goes to animal consumption.
4. Industrial use: supply surplus food to be used as an energy source.
5. Composting: the use of leftovers to create a nutrient-rich soil.
6. Landfill/incineration: food must only be thrown away as a last resort; this step must only be taken when leftovers cannot be used in any of the aforementioned options.

Lastly, the importance of Food Law, a branch of law that is still incipient in Brazil, must be underscored. It must be pointed out that Food Law can address issues that up until recently had been

neglected. Its importance is essential to ensure the Role of Law, as provided for in the Brazilian Constitution. Brazil's recently-enacted Law No 14016/20 carries with it the possibility to mitigate food waste, prevent food from being inadequately discarded, ensure food safety, and benefit the environment. In lockstep with the United States legislative trend, this statute has been a long time coming and must be applauded.

As can be seen, the issue of food waste is hardly unique to a single country. It is an internationally debated issue that has gained prominence not only because of hunger or malnutrition, but also because of the growing concern over the right thing to do.

And one of the reasons why there should be a branch of Law dedicated to discussing food is precisely the constant search for legal solutions that can benefit society, whether in terms of health and safety or as a manner of generating wealth to the population.

ABSTRACT

This paper was published in a previous version in Portuguese language in the work "Legal Studies: Constitutional and Corporate", released in Brazil in 2020 and which brought together several authors, among them law scholars, members of the constitutional courts and professors.

Writing about Food Law in Brazil is quite unreasonable, because although there are researchers on the subject, there is little literature about it. The laws on food and food security exist and are many, but the critical view on this set is still incipient in the country.

The point chosen was the waste of food, especially during the first year of the pandemic caused by the Coronavirus, which led to urgent measures to alleviate the serious situation of access to healthy food of the most vulnerable groups.

(⁴) Available at: <https://www.epa.gov/sustainable-management-food/food-recovery-hierarchy>.

Let this reading be a way to spread Food Law a little more in Brazil, helping the foreign community to understand how one of the most important food exporters is dealing with the challenge of bringing healthy food to Brazilians themselves.

Questo lavoro è stato pubblicato in una precedente versione in lingua portoghese nel volume "Legal Studies: Constitutional and Corporate", pubblicata in Brasile nel 2020 e che ha riunito diversi autori, tra cui studiosi di diritto, membri delle corti costituzionali e professori.

Scrivere di Food Law in Brasile è abbastanza inconsueto, perché sebbene ci siano ricercatori sull'argomento, ci sono poche pubblicazioni in

argomento. Le leggi in materia di cibo e sicurezza alimentare esistono e sono tante, ma la visione critica su questo insieme è ancora insufficiente nel Paese.

La prospettiva adottata è quella dello spreco di cibo, soprattutto durante il primo anno della pandemia causata dal Coronavirus, che ha portato all'adozione di misure urgenti per alleviare la grave situazione di accesso al cibo delle fasce più deboli della popolazione.

L'auspicio è che questo lavoro possa essere un contributo per accrescere l'attenzione verso il Diritto alimentare in Brasile, aiutando la comunità straniera a capire come uno dei più importanti esportatori di cibo sta affrontando la sfida di portare cibo sano agli stessi brasiliani.



rivista di diritto alimentare

www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]

Anno XV, numero 2 • Aprile-Giugno 2021