

Sommario

Editoriale

Luigi Costato

Sapiens in guerra contro il pianeta 1

**Il Convegno di Rovigo del 10 giugno 2022
Venti anni dal Regolamento (CE) n. 178/2002**

Giulio Sgarbanti

Il Reg. (CE) n. 178/2002 e l'insegnamento del diritto alimentare. 5

Stefano Masini

Identità europea e patrimonio agroalimentare. 11

Marianita Gioia

L'etichettatura dei prodotti alimentari dopo il Reg. (CE) n. 178/2002: nuove etichette e educazione del consumatore. 20

Antonietta Lupo

L'innovazione tecnologica nel sistema alimentare europeo tra principio di precauzione e sviluppo sostenibile. 26

Valeria Paganizza

RASFF = 20 anni + X 38

Georg Miribung

Proposta di regolamento in materia di deforestazione. Come rendere più sostenibili le catene internazionali di approvvigionamento? 48

Ricerche

Ilaria Riva

Comunicazione di sostenibilità e rischio di *Greenwashing* 55

Maria Carlotta Rizzuto

Filiere corte tra sostenibilità e valorizzazione del territorio 66

Commenti e Note

Fabio Ratto Trabucco

Grano e glifosato: quale tutela per l'ambiente ed il consumatore? 87

Editoriale

Sapiens in guerra con il pianeta

Abbiamo documentazioni che ci mostrano che la storia dell'uomo ruota ovunque attorno al cibo.

Centinaia di migliaia di anni fa sulla terra esistevano almeno tre varietà di ominidi: i *Sapiens*, i *Neanderthal* e i *Denisova*, questi ultimi scoperti di recente e incrociati con i *Sapiens* delle isole dell'Oceano pacifico, che conservano ancora tracce degli accoppiamenti nel loro DNA, proveniente dai *Denisova* per il 4/6%.

I *Sapiens* erano più intelligenti e capaci di organizzarsi e di parlare rispetto alle altre due varietà di ominidi, ma avevano la stessa dieta; forse proprio questa caratteristica comune è stata la causa della scomparsa dei *Neanderthal* e dei *Denisova*. Si vuol dire, cioè, che i *Sapiens* hanno combattuto i concorrenti nella ricerca del cibo e li hanno progressivamente eliminati.

Dopo migliaia di anni di peregrinazioni alla ricerca di luoghi capaci di fornire naturalmente cibo, in Asia, in Europa e in America si riuscì a porre rimedio alla necessità di raccogliere alimenti, quasi contemporaneamente, poiché nei vari continenti l'*Homo sapiens* fece la scoperta dell'agricoltura, che costituì un grande progresso dato che non richiedeva diurna ricerca di frutti spontanei o caccia agli animali ma una tendenziale stazionarietà e molto lavoro per ottenere alimenti anche eccedenti il fabbisogno; l'altra faccia della medaglia, però, era l'uso della violenza per preservare le scorte accumulate, inizialmente insidiate dai residui ominidi ma anche da quei *Sapiens* che erano ancora solo raccoglitori e cacciatori.

La scoperta e l'adozione dell'agricoltura, dunque, non rese l'uomo più mite dandogli, invece, l'occasione di scontrarsi con i suoi fratelli per acquisire il controllo non solo di altre terre ma, abbastanza rapidamente, anche di ulteriori cose di ogni genere. L'avidità umana fece sì che si combattesse per il possesso di territori anche in epoche storiche, come nel Medioevo, durante le quali erano le braccia che mancavano e non la terra, spesso incolta. La brama di conquista si manifestò nei Sumeri e negli egizi, nel primo re cinese Yu, in India e in America.

Oggi stiamo assistendo, senza reagire con sufficiente determinazione, alla guerra che il pianeta ci sta muovendo reagendo ai nostri scempi; e noi, imperterriti, stiamo abbandonando anche la pace commerciale stipulata a Marrakech e la violenza dilaga. Ucraina, Afghanistan e Siria sono devastate da violenza esterna o interna, mentre le sconosciute guerre africane si moltiplicano. Insomma, il sedicente *Homo sapiens*, dopo avere fatto scomparire gli altri ominidi, distrutto molti habitat di tanti animali e avere inquinato con grande impegno il solo luogo dove sembra possiamo vivere, si sta avviando verso il suicidio collettivo, non

rivista di diritto alimentare

Direttore
Luigi Costato

Vice direttori
Ferdinando Albisinni - Paolo Borghi

Comitato scientifico
Francesco Adornato - Sandro Amoroso -
Alberto Germanò - Marianna Giuffrida
Marco Goldoni - Antonio Jannarelli - Emanuele Marconi -
Pietro Masi - Lorenza Paoloni

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

Redazione
Roberto Saija
Via Ciro Menotti 4 - 00195 Roma
tel. 063210986 - fax 063210986
e-mail redazione@aida-ifla.it

Sede legale
Via Ciro Menotti, 4 - 00195 Roma
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

LUIGI COSTATO, emerito Università di
Ferrara

MARIANITA GIOIA, ricercatore Università di
Bologna

ANTONIETTA LUPO, associato Università di
Messina

STEFANO MASINI, associato Università di
Roma Tor Vergata

GEORG MIRIBUNG, professore Università di
Eberswalde

VALERIA PAGANIZZA, ricercatore Università di
Padova

ILARIA RIVA, associato Università di Torino

GIULIO SGARBANTI, ordinario Università di
Bologna

MARIA CARLOTTA RIZZUTO, ricercatore
Università di Catanzaro

FABIO RATTO TRABUCCO, dottore di ricerca

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 31 marzo 2023, e successivamente composto in tipografia. Il codice etico e le note per gli autori sono disponibili sul sito della Rivista.

tanto prossimo ma certo, se non facciamo funzionare l'intelligenza che possediamo.

L'agricoltura, che abbiamo scoperto tanti millenni addietro, potrebbe contribuire, insieme all'abbandono dei carburanti fossili, a frenare la corsa verso il precipizio; le nuove tecnologie possono consentirle di produrre di più con meno acqua e concimi e con molto rispetto dell'ambiente; ma non mi sembra, restando in Europa, che i decisori politici siano orientati nella giusta direzione.

Si continua a sostenere un'agricoltura poco produttiva e gli Stati membri dell'UE litigano sul problema dell'accoglienza dei disperati che fuggono soprattutto dall'Africa dove, fin quasi alla fine del secolo scorso, abbiamo inviato, assieme agli Statunitensi, enormi quantità di cibo e di materie prime agricole.

A ben vedere, il cibo, e cioè il risultato dell'attività agricola, è un'arma molto potente e pacifica, perché con i mezzi attuali può essere distribuito a chi ne abbisogna evitando carestie; ma la politica mondiale ha scelto, fino ad ora, dalla fine dell'URSS, diversamente. Questo comportamento può essere tuttavia causa di guerre che oggi ci sembrano difficili, ma con 8 miliardi di abitanti, il pianeta rischia di diventare un campo di battaglia alla ricerca di alimenti o, per lo stesso motivo, di acqua se non si cambierà il modo di agire da parte di chi può produrre materie prime alimentari in abbondanza pur coltivando con tecniche rispettose dell'ambiente ed utilizzando quanto le nuove tecniche mettono a disposizione per ottenere rese abbondanti usando poca acqua e prodotti di supporto di nuova generazione.

Accanto ai nuovi metodi per produrre energia, l'agricoltura può essere un potente mezzo di salvezza del nostro pianeta, unico fra gli astri del cielo che può essere, a quanto si sa, abitato da esseri viventi costruiti dall'evoluzione come siamo noi, gli animali domestici e selvatici ed erbe e piante che rendono verde il nostro habitat.

Luigi Costato

L'editoriale che apre il fascicolo sottolinea come la storia dell'uomo sia strettamente legata al cibo. Ciò emerge dall'evoluzione del genere umano che si è consolidata grazie ai *Sapiens*, ben più capaci degli altri nella ricerca del cibo. Questa loro attitudine li ha indotti a dedicarsi all'attività agricola, che meglio della caccia e della raccolta di frutti spontanei era in grado di assicurare gli approvvigionamenti. Ciò ha reso l'uomo non più nomade ma stanziale e dedito al lavoro e, tuttavia, non lo ha reso più pacifico, ma lo ha indotto a lottare per accaparrarsi la terra. Dopo secoli di storia il cibo è ancora oggi una risorsa per la quale si continua a combattere. La stessa *food security* rimane sotto la soglia di

criticità e l'agricoltura si pone come soluzione necessaria per salvare il pianeta dalle insicurezze, compresa quella energetica.

Facendo seguito a quanto già pubblicato nel n. 4-2022, il fascicolo contiene ulteriori relazioni e interventi presentati al Convegno AIDA di Rovigo del 10 giugno 2022 dal titolo *“Esperienze, prospettive e criticità del diritto alimentare dell'oggi, a vent'anni dal Regolamento (CE) n. 178/2002”*.

Giulio Sgarbanti affronta il tema della didattica del diritto alimentare, prendendo le mosse dalla manualistica di questi anni, a partire dal *Compendio di diritto alimentare* di Luigi Costato. L'A. esamina poi il tema della autonomia didattica e scientifica del Diritto alimentare, passando in rassegna gli insegnamenti nelle diverse Università italiane e le loro denominazioni.

Stefano Masini propone una riflessione sull'identità europea con riguardo al disegno formatosi nell'ordinamento di settore attraverso l'analisi di alcune voci e chiavi interpretative, e partendo dalle risposte alla domanda di sicurezza già agli esordi del secolo. Gli alimenti, afferma l'A., non rilevano soltanto come merci lungo il percorso di un agire imprenditoriale sostenibile che anticipa, nella traiettoria, il regolamento dei controlli, in quanto rimane centrale la distribuzione degli obblighi a carico degli operatori della filiera, tenuto conto dell'impatto delle nuove tecnologie e dell'apertura del confronto con il sapere disponibile.

Marianita Gioia si occupa dell'art. 16 del Reg. (CE) n. 178/2002 in tema di presentazione degli alimenti, ovvero di uno dei temi centrali del sistema europeo di diritto alimentare, che vuole diventare punto di riferimento internazionale orientando le scelte alimentari al fine di raggiungere la salute globale attraverso l'approccio *One Health*. L'A. si occupa del percorso evolutivo in tema di etichettatura, ancora lontano dall'essersi definito. La stessa Commissione UE, infatti, individua nell'etichettatura nutrizionale uno strumento per informare e tutelare i consumatori indirizzandoli verso stili di vita più sani. Ciò si riflette sulla funzione educativa, oltre che informativa dell'etichettatura, con i conseguenti rischi legati all'adozione di un sistema di etichettatura nutrizionale *front-of-pack* obbligatorio in tutti gli Stati e per tutte le categorie di prodotti.

Antonietta Lupo osserva come l'approccio *science based*, sostenuto dall'istituzione dell'EFSA, ponga al centro della legislazione alimentare generale il principio di precauzione, che costituisce il criterio guida per conciliare la sicurezza alimentare con i concorrenti obiettivi della libera circolazione delle merci e dell'innovazione tecnologica. L'A. sostiene che l'Unione europea ha sempre guardato con favore alle biotecnologie agroalimentari, considerate quale fattore propulsivo per la sostenibilità agricola e ambientale, osservando che la Commissione europea sta proponendo una nuova cornice normativa entro cui ascrivere le biotecnologie di ultima generazione (NBT), distinguendole dagli OGM.

Valeria Paganizza muove dalla premessa che se il Reg. (CE) n. 178/2002 ha compiuto vent'anni, il Sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi (RASFF), che deve la sua codificazione ed estensione alla mangimistica al citato atto, è ben più risalente: la rete, infatti, era stata costituita nel 1979 attraverso un *gentlemen's agreement*, per poi rimanere attiva per anni senza necessità di disposizioni cogenti. Il contributo ripercorre lo sviluppo del sistema, soffermandosi sulle modifiche del Regolamento di esecuzione (UE) 2019/1715 della Commissione e sull'interrelazione tra il RASFF e le altre reti di scambio rapido di informazioni, cercando di individuare punti di forza e di debolezza del nuovo *“sistema integrato”*.

Georg Miribung illustra come negli ultimi decenni la complessità delle filiere sia aumentata con l'incremento dell'approvvigionamento da fornitori internazionali. Ciò porta anche alla necessità di comprendere i fattori di complessità delle catene di fornitura che si estendono oggi in molti paesi e aiutano le aziende ad aumentare il valore per gli azionisti e la soddisfazione dei clienti. Da tempo tali pratiche vengono considerate criticamente dal punto di vista della sostenibilità ambientale. In risposta, alla fine del 2021 la Commissione ha pubblicato una proposta di regolamento per vietare l'immissione sul mer-

cato di alcune materie prime e prodotti associati alla deforestazione e al degrado forestale. La proposta fa parte degli sforzi delle istituzioni europee per creare catene di approvvigionamento più sostenibili.

Nella sezione **Ricerche**, Ilaria Riva si occupa dell'attenzione da parte della società civile verso le tematiche ambientali. Le imprese sempre più spesso investono in politiche *green*, per trarre dalla comunicazione di dette buone prassi significativi vantaggi nei confronti delle imprese concorrenti, meno attente al fattore ecologico. Tale fenomeno comporta, tuttavia, il rischio di abusi nella comunicazione della sostenibilità, ovvero il *greenwashing*. La normativa europea e nazionale individua appositi strumenti per combattere questa pratica abusiva, ascrivibile alla pubblicità ingannevole, con alcune peculiarità che l'A. mette in luce.

Maria Carlotta Rizzuto esamina la disciplina in tema di filiera corta muovendo dalla sua inclusione tra le misure di sviluppo rurale, come strumento di valorizzazione del territorio, per poi diventare oggetto di attenzione da parte di numerose leggi regionali, che in mancanza di normativa nazionale, sono state indotte ad individuarne la nozione. L'A. analizza tali norme regionali per valutare se queste abbiano eventualmente violato il diritto europeo e specificamente le norme sulla concorrenza. Il percorso si è concluso con le leggi n. 30 e 61 del 2022 non ancora pienamente operative che vanno ad assicurare a tali prodotti una più alta possibilità di essere conosciuti oltre i confini regionali o nazionali.

Nella sezione **Commenti e note** Fabio Ratto Trabucco analizza un tema cruciale, ovvero quello dei residui del glifosato nel grano, in base alle evidenze scientifiche che ne attestano la natura di fattore cancerogeno, richiamando altresì alcuni precedenti giurisprudenziali europei (Francia) e statunitensi (California) in tema di risarcimento per i soggetti esposti, talune autorizzazioni al commercio. L'indagine svolta dall'A. ruota intorno al "rischio" e alla sua esaustiva valutazione, passando attraverso l'analisi del "principio di precauzione", le competenze dell'EFSA, la riservatezza delle informazioni tra segreto industriale e trasparenza per il cittadino.

la redazione

Il Convegno di Rovigo del 10 giugno 2022 Venti anni dal Regolamento (CE) n. 178/2002

Il Reg. (CE) n. 178/2002 e l'insegnamento del diritto alimentare

Giulio Sgarbanti

1.- Premessa

Premetto che non ricalco il tema della recente (28 ottobre 2021) Tavola rotonda sull'insegnamento del Diritto Agrario tra riforma degli ordinamenti didattici e multidisciplinarietà della materia, promossa dalla "Comunità scientifica di diritto agrario".

Qui interessano solo gli insegnamenti esclusivamente o anche solo parzialmente rivolti alla disciplina giuridica in materia alimentare. L'argomento assegnatomi può essere esaminato sotto molteplici profili e sarebbe vastissimo.

Innanzitutto, potrebbe essere affrontato il problema di una autonomia didattica del *Diritto alimentare*.

Inoltre, in modo correlato, si potrebbe fare una ricerca sulla presenza di insegnamenti *lato sensu* di *Diritto alimentare* in Italia (in Europa e nel mondo) e andare a verificare in quali "Facoltà" (uso il vecchio termine per intenderci) sono attivati, quale denominazione assumono e quali sono le qualifiche di chi tiene insegnamenti riconducibili al Diritto alimentare (in particolare, per l'Italia, l'afferenza dei docenti che svolgono tali insegnamenti agli attuali settori scientifico-disciplinari).

Ancora si potrebbero analizzare i contenuti di tali corsi e le metodologie seguite, anche tenendo conto in quale contesto formativo si inseriscono. Rileverebbe inoltre la disponibilità di manuali.

Partirei da quest'ultimo aspetto.

2.- Manuali

La prima citazione è certamente quella del *Compendio di diritto alimentare* di Luigi Costato, che ha rappresentato una vera e propria svolta. La prima edizione di tale *Compendio*, edito per i tipi della Cedam di Padova è, come ricordava Paolo Borghi, del 2002, quindi coevo al regolamento 178 del 2002, che però, quando l'Autore scriveva, era ancora allo stato di proposta.

Nelle considerazioni rivolte ai Lettori (datate 30 agosto 2001), si rilevava, alla luce delle riforme dei corsi di studi universitari – in particolare il cosiddetto 3+2 – l'opportunità di percorsi diversi dai tradizionali. In questo quadro avanzava la proposta di un corso in diritto alimentare, avvertendo, con un perentorio "si badi bene", "non di diritto penale alimentare" e sottolineando che tale libro era "nuovo anche per concezione".

Basti pensare che tale *Compendio*, articolato in tale prima edizione in tre capitoli, trattava delle principali norme penali relative al settore alimentare in un solo paragrafo (il primo del terzo capitolo).

Nella *Premessa*, poi, tra le tante considerazioni interessanti – dopo avere descritta l'evoluzione della produzione, trasformazione, distribuzione e consumo degli alimenti –, si osservava: «Il diritto alimentare regola questa complessa materia, e in esso è compreso anche il sistema sanzionatorio che a volte è assorbito in quello ordinario, a volte è specifico; si tratta, dunque, di una materia interdisciplinare, che comunque trae le mosse dal diritto dei prodotti agricoli, quale emerge dalle fonti nazionali e comunitarie, oltre che internazionali, e che interessa la fase della produzione, del trasporto e della distribu-

zione dei prodotti destinati all'alimentazione al fine, soprattutto, di garantire la sicurezza e la protezione dei consumatori quali compratori "deboli" anche nella fissazione di requisiti di preparazione del prodotto, di sua presentazione, di comunicazione dei contenuti degli stessi in etichetta, ecc. Nato all'origine soprattutto come un complesso di norme che proponevano dei divieti, sanzionati spesso penalmente, oggi il diritto alimentare è anche, se non soprattutto, indirizzato alla prevenzione, ai controlli e, in generale, ad assicurare la libera e sicura circolazione degli alimenti e delle bevande non solo all'interno dello Stato, ma della Comunità europea e dello stesso mercato mondiale.». Mi pare che in tali parole, in modo conciso, ci fosse già l'indicazione magistrale che lo studio del Diritto alimentare era terreno fertile da coltivare *in primis* dagli agraristi e che, ormai, si era compiuto il salto da una normativa essenzialmente sanzionatoria, a livello statale, e nata per garantire la libera circolazione, a livello europeo, a una normativa che assume come finalità primaria la tutela dei consumatori, per garantire loro innanzitutto la sicurezza alimentare.

Invero penso si possa sostenere, senza timore di smentita, che Costato – che già aveva indicato tra i primi l'importanza del diritto agrario comunitario e che aveva dato al riguardo contributi fondamentali – sia stato anche il massimo primo studioso del Diritto alimentare, spronando in particolare i giovani in questa direzione, che è stata accolta direi subito da molti con entusiasmo.

Tale manuale, chiamato modestamente *Compendio* (come un Suo manuale di Diritto agrario italiano e comunitario del 1989), è stato dunque rivoluzionario, essendo stato il primo ad affrontare la sterminata materia del Diritto alimentare in modo organico. Tale manuale l'Autore lo aveva redatto anche per il corso di diritto alimentare che aveva cominciato ad insegnare nell'Università di Ferrara dall'anno accademico 2001/2002.

La seconda edizione del *Compendio* è del 2004. L'Autore sottolinea (a chi legge) che l'aggiorna-

mento si era reso necessario per tener conto dell'evoluzione normativa, tra cui spiccava il reg. 178 del 2002, che asseriva costituire "ormai un fondamento del diritto alimentare europeo, cui devono adeguarsi gli ordinamenti interni". Si sono poi succedute ulteriori edizioni di aggiornamento, a conferma del successo dell'opera e della continua produzione normativa in materia alimentare. Va precisato che dalla quinta edizione si sono affiancati Paolo Borghi e Sebastiano Rizzioli, e dalla settima anche Valeria Paganizza e Laura Salvi. L'ultima edizione, la decima, è di quest'anno, fresca di stampa.

Vorrei osservare che Costato, dopo il precitato *Compendio di diritto agrario* (italiano e comunitario) del 1999, ha pubblicato nel 2001 un *Corso di diritto agrario* giunto alla quinta edizione [seconda edizione 2004, terza edizione (italiano e comunitario) 2008, con la collaborazione di Luigi Russo, quarta edizione 2015 (italiano e dell'Unione europea) coautore Luigi Russo, quinta edizione 2019]. Cioè praticamente nello stesso periodo le nuove edizioni del *Compendio di diritto alimentare* sono state il doppio di quelle del *Corso di diritto agrario*, a testimonianza della necessità maggiore di aggiornamento nella materia alimentare rispetto a quella agraria e del grande successo di quest'opera.

Mi piace ricordare anche un'altra prima breve trattazione del Diritto alimentare a fini didattici, di inizio secolo, vale a dire il volumetto di Sergio Ventura, *Principi di diritto dell'alimentazione*, del 2001 (Milano), che «riproduce, aggiornandoli e completandoli, gli "appunti" delle lezioni impartite negli anni accademici 1999-2000 e 2000-2001 agli studenti del corso di laurea in "Scienze e tecnologie alimentari" presso la Facoltà di Agraria dell'Università Cattolica del Sacro Cuore (sede di Piacenza, di cui mi fece omaggio come collega, insegnando in quegli anni anche io presso tale Università, nel corso di Giurisprudenza, Diritto agrario).

Tralasciando le sintesi e i manuali a fini concorsuali o pratici, sono poi stati pubblicati altri manuali, quali quelli di Alberto Germanò, *Corso di*

diritto agroalimentare (Torino) del 2007 e dello stesso Autore con Maria Pia Ragonieri e Eva Rook Basile, *Diritto agroalimentare (Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare)* (Torino) del 2014, con una seconda edizione del 2019.

Una menzione particolare merita il volume di Ferdinando Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo* (Milano, Torino), del 2009, essendo sembrato giustamente all'Autore «opportuno predisporre uno strumento agile di accesso contestuale e sistematico alle plurime fonti del diritto alimentare (in queste includendo anche la giurisprudenza, quale decisivo fattore del diritto europeo), che favorisca una diretta conoscenza dei testi normativi e disciplinari» (dall'Antefatto della prima edizione, 2. Ragioni e oggetto di uno strumentario). Tale strumentario è giunto alla quarta edizione nel 2020.

Ancora va ricordato il *Corso di diritto alimentare*, di Stefano Masini, la cui prima edizione (Milano) è del 2008 ed è giunto quest'anno alla sesta edizione, nonché dello stesso Autore il volume *Diritto alimentare, Una mappa delle funzioni* (Milano) del 2014.

3.- Autonomia didattica del Diritto alimentare:

3.1.- Insegnamenti in Italia di diritto/legislazione alimentare (denominazione e 'Facoltà')

Come è ben noto Antonio Carrozza, trattando dell'autonomia del Diritto agrario, l'aveva distinta in una autonomia scientifica (sempre relativa), legislativa e didattica.

Come per il diritto agrario, l'autonomia didattica è la più facile da dimostrare anche per il Diritto alimentare: ci sono infatti vari corsi di diritto in materia alimentare in Italia, in altri paesi europei e nel mondo

Per brevità mi limito in questa sede all'Italia.

Nel programma di questo convegno si legge che: "a far tempo dal Regolamento (CE) n. 178/2002 non si poteva più fare riferimento alla risalente formula di *legislazione alimentare*, sino ad allora prevalente, ma piuttosto a quella di

diritto alimentare, così da segnalare anche sul piano del linguaggio l'emergere di una dimensione sistematica, articolata per principi, ed operante sul piano istituzionale, dell'assetto nazionale ed europeo e della cooperazione tra le varie istituzioni.". E si aggiunge che: "a partire dai primi anni del secolo, numerose Università hanno attivato insegnamenti di *Diritto alimentare*, all'interno di una pluralità di corsi di laurea: giurisprudenza, tecnologie alimentari, scienze, e numerosi altri"

Vorrei prendere in considerazione la situazione attuale, a partire dai dati sui corsi rilevabili dal sito dell'AIDA (Associazione Italiana di Diritto Alimentare).

Su tale sito risultano censiti in Italia oltre 40 corsi – ma l'elenco non è esaustivo – riconducibili alla normativa in materia alimentare, molto spesso, ma non sempre, relativi al settore IUS/03 e tenuti da docenti di tale settore.

Una prima caratteristica (comune con il Diritto agrario) rilevabile da tale elenco è la molteplicità di Facoltà/Scuole/Dipartimenti in cui è insegnato. L'abolizione, a mio modesto avviso fortemente criticabile, delle Facoltà, ha però reso più complesso stabilire facilmente a quali tipi di studi afferiscono questi insegnamenti.

Per intenderci, richiamando le vecchie Facoltà, possiamo dire infatti che il diritto/legislazione alimentare sia insegnato non solo in corsi di Giurisprudenza, triennali e magistrali, ma anche di Agraria, di Economia, di Scienze politiche, di Medicina, di Farmacia, di Scienze biologiche e chimiche, di Scienze matematiche, fisiche, naturali, della Formazione, Tecnologiche.

Invero solo una quindicina sono relativi a corsi per intendersi di Giurisprudenza, mentre sono più numerosi quelli in corsi diversi, tra cui spiccano quelli in Agraria ma non solo.

Le denominazioni dei corsi sono varie, con riferimenti ad esempio in certi casi al diritto comparato o europeo, nonché talora (con titolo) in lingua inglese. Semplificando comunque in alcuni casi si parla di Legislazione alimentare, in altri casi di Diritto alimentare, in altri casi ancora di Diritto agroalimentare.

Deve osservarsi al riguardo la correlazione fra autonomia didattica e autonomia scientifica nella denominazione degli insegnamenti: se autonomo scientificamente si dovrebbe parlare, come già osservato, di “Diritto alimentare” e non di “Legislazione alimentare”. Anche la dizione “Diritto agroalimentare” (con o senza trattino fra agro e alimentare) non sarebbe corretta, perché il Diritto Agrario e il Diritto alimentare sarebbero due rami del diritto distinti ancorché strettamente legati, per tanti motivi ben noti che non si possono qui riprendere.

Certo è da tener presente che le denominazioni dei corsi non sempre sono state definite a partire dalla proposta del docente di riferimento - anche se molto spesso in sostanza è così - e che la denominazione assolve *in primis* il compito di far capire l'oggetto del corso.

Nei corsi che, per intenderci, potremmo dire di Giurisprudenza si tende a parlare sempre di *Diritto*, con una pressoché equa distribuzione fra *Diritto alimentare* e *Diritto Agroalimentare*. Si può notare anche, per inciso, che talora il docente tiene sia un corso di *Diritto alimentare* sia un altro di *Diritto agroalimentare*, il che fa pensare che, per la didattica, come accennavo, la dizione sia relativa al programma del corso, ovvero se si parli sia di tematiche di *Diritto agrario*, sia di tematiche di *Diritto alimentare* o solo di queste ultime. In un caso la denominazione del corso accosta *Diritto agrario* e *Diritto alimentare*, senza fonderli in Diritto agroalimentare.

Negli insegnamenti fuori da “Giurisprudenza” predomina *Diritto agroalimentare*, seguito da *Legislazione alimentare* (anche da docenti che a Giurisprudenza hanno preferito Diritto) e *Diritto alimentare* (con casi di docenti che insegnano corsi denominati ora di *Legislazione* ora di *Diritto*).

Da notare è che a Torino è attivato un corso di Laurea *on line* in Diritto agroalimentare.

Ci sono poi Corsi di Alta formazione, Master, *Summer school*, ma non vi è tempo per parlarne. Vorrei esporre in breve anche la mia esperienza all'Università di Bologna, prima ad Agraria a

Cesena (*Campus* universitario di Scienza degli alimenti) e poi a Giurisprudenza a Ravenna.

A Cesena inizialmente (2005/2006) insegnavo Legislazione alimentare, poi (sulla base di mie proposte) (dal 2008/2009) anche Nozioni giuridiche fondamentali e principi di diritto alimentare (fino al 2012/2013) e successivamente (dal 2010/2011) Diritto alimentare (fino al 2012/2013) anno in cui passo a Giurisprudenza, ma poi continua con altro docente fino ad oggi);

A Ravenna inizialmente vi era solo l'insegnamento di Diritto Agrario, tenuto dal prof. Ettore Casadei, cui poi sono subentrato proponendo, dopo averne parlato con Casadei, il mutamento poi verificatosi (dal 2016/2017) in Diritto agro-alimentare, scelto per comunicare in sintesi che il corso avrebbe trattato di argomenti sia di diritto agrario sia di diritto alimentare, spesso connessi. Vorrei segnalare anche che le richieste di tesi che ricevo ineriscono più al Diritto alimentare rispetto al Diritto agrario.

3.2.- Qualifiche e settore scientifico-disciplinare dei docenti

Si è notato che non sempre il settore scientifico disciplinare dei docenti e/o del corso è lo IUS/03, Diritto agrario. Ci sono insegnamenti concernenti il Diritto alimentare che hanno altri settori scientifico disciplinari di riferimento e/o docenti di altri settori scientifico disciplinari (ad es. IUS/10).

Certo la prima cosa è la competenza, che si può avere indipendentemente dall'inquadramento accademico, che pur tuttavia dovrebbe garantire che i docenti di un settore abbiano una competenza sul piano scientifico e didattico secondo la relativa declaratoria.

Inoltre, come notava Jannarelli, ci sono aspetti interdisciplinari per quanto concerne l'alimentazione e i suoi profili giuridici.

Ciò premesso preoccupa un progetto di riforma dei settori, ovvero un disegno di legge di modifica della legge n. 240 del 2010 (cosiddetta legge Gelmini), che potrebbe trasformare i settori con-

corsi in gruppi scientifico-disciplinari, con forse la possibilità di un'articolazione interna.

È ben noto che, ai fini concorsuali, il Diritto agrario è unito al Diritto della Navigazione e al Diritto dell'economia.

Infatti, il settore concorsuale 12/E3 - Diritto dell'economia, dei mercati finanziari e agroalimentari e della navigazione comprende:

il settore scientifico-disciplinare IUS/03 - Diritto agrario,

IUS/05 Diritto dell'economia e

IUS/06 Diritto della navigazione

Orbene, non c'è chi non veda che, a parte competenze personali, un docente ad es. di Diritto della navigazione non pare titolato a insegnare Diritto agrario e viceversa.

Certo il problema riguarda formalmente il Diritto agrario, nella cui declaratoria per altro ci sono segni di espansione verso il Diritto alimentare, ma potrebbe anche esserci una rivisitazione delle declaratorie dei settori scientifici disciplinari e potrebbe meglio risultare l'allargamento dell'interesse degli agraristi verso il diritto alimentare, con menzione, in qualche modo anche nella denominazione del settore: ma, al momento, non ci sono certezze.

4.- Contenuti e metodologie anche in relazione ai diversi Corsi di studio

Un cenno brevissimo va fatto ai contenuti e alle metodologie anche in relazione ai diversi Corsi di studio.

Negli insegnamenti per studenti non di giurisprudenza vi è spesso una maggiore sensibilità degli studenti ma c'è il problema della mancanza di nozioni giuridiche generali. Tale problema è grave soprattutto quando è previsto un solo corso di diritto, per cui bisogna premettere delle nozioni giuridiche generali, da contenere spesso in poche ore.

A mio avviso bisogna soffermarsi in particolare sulle fonti del diritto, anche tenendo ben presente il complesso sistema *multilevel* in materia agraria e alimentare.

Conscio che ci sarebbero tanti approfondimenti da fare mi fermo qui, ringraziandovi dell'attenzione.

ABSTRACT

L'Autore esamina il tema degli insegnamenti di diritto alimentare, osservando che l'argomento potrebbe essere esaminato sotto molteplici profili. Si parte dalla disponibilità di manuali, rilevando la svolta rappresentata dal Compendio di diritto alimentare di Luigi Costato.

Si affronta poi il tema della autonomia didattica del Diritto alimentare, esaminando gli insegnamenti in Italia di diritto/legislazione alimentare. Una prima caratteristica è la molteplicità di Facoltà/Scuole/Dipartimenti in cui è insegnato. Le denominazioni dei corsi sono varie. Talora si parla di Legislazione alimentare, in altri casi di Diritto alimentare, in altri casi ancora di Diritto agroalimentare. Si osserva al riguardo la correlazione o non fra autonomia didattica e autonomia scientifica: se autonomo scientificamente si dovrebbe parlare di "Diritto alimentare" e non di "Legislazione alimentare". Circa l'autonomia didattica del Diritto alimentare si esaminano anche le qualifiche e i settori scientifico-disciplinari dei docenti. Si accenna in conclusione ai contenuti e alle metodologie.

The author examines the topic of food law teachings, noting that the topic could be examined from multiple profiles.

It starts from the availability of manuals, noting the turning point represented by the Compendium of food law by Luigi Costato.

The theme of the teaching autonomy of food law is then addressed, examining the teachings of food law/legislation in Italy. A first characteristic is the multiplicity of Faculties/Schools/Departments in which it is taught. Course names vary. Sometimes we talk about food law, in other cases about food law, in other cases still about agri-food law. In this regard, we observe the correlation or

otherwise between didactic autonomy and scientific autonomy: if scientifically autonomous we should speak of "Food Law" and not of "Food Law". Regarding the teaching autonomy of Food

Law, the qualifications and scientific-disciplinary sectors of the teachers are also examined. In conclusion, the contents and methodologies are mentioned.



Identità europea e patrimonio agroalimentare

Stefano Masini

1.- Un laboratorio di innovazione per un'idea di Europa

Se è vero che svolgere una riflessione sull'identità europea, a proposito dell'ossatura formatasi nell'ordinamento di settore, dopo l'entrata in vigore del regolamento in esame, si converte nella difficoltà di fissare un *bersaglio mobile*, va riconosciuto che il sovraccarico di misure a cui ha dato origine, nell'arco (appena) di due decenni, ci permetta di non dubitare di un coerente avanzamento verso un'idea di società che è cresciuta insieme dal punto di vista del benessere e della fiducia verso alimenti accessibili e accettabili allo stesso modo per tutti i cittadini.

Qualsiasi regolamento, per definizione, si può dire *piova dall'alto*. Ma è indubitabile prender coscienza dell'utilità del soccorso di strumenti di cooperazione, piuttosto che della necessità dell'imposizione di condizioni paralizzanti nel sottostante assetto della disciplina dei singoli Stati, specialmente di fronte alle sfide di mercati globalizzati rispetto a cui il legislatore europeo ha mostrato di attuare scelte condivise e con un ampio coinvolgimento dell'opinione pubblica: ad esempio, con riguardo agli organismi geneticamente modificati, la carne agli ormoni o la clonazione degli animali. *Bruxelles* non pare, insomma, il *burattinaio* che tira tutti i fili; mentre è perfettamente tesa una rete di dialogo per il «governo delle differenze»¹, fuori da una logica puramente mercatoria.

E lo slancio di una prospettiva normativa forte e ideologica – com'è quella che accompagna il

regolamento – è impressa, anzi tutto, dall'opzione di un linguaggio tecnico che racchiude: l'espressione di principi; la configurazione di strutture; l'attribuzione di competenze; l'allestimento di procedure; la distribuzione di responsabilità. Anche se sarebbe ingenuo dedicarsi all'inventariazione di tutti i materiali nominati; mentre può riuscire utile il tentativo di raccogliere, storicizzando e, dunque, problematizzando, alcune voci che, nell'arco temporale considerato, confermano una prospettiva uniforme di studio della materia, colaudata dalla diversità dell'approccio metodologico.

Un *glossario* che passi in rassegna alcune definizioni, in modo incompleto se non arbitrario, ma che confermi l'originalità di un *programma* di cui si coglie attraverso assestamenti successivi una vocazione eversiva della tradizionale esperienza mercantile dell'Unione europea, introducendo, con valenza culturale e sostantiva, principi, tecniche e strumenti destinati a riabilitare il rapporto tra l'individuo, i diritti, la comunità – da ultimo fino a considerare lo spazio vitale esterno – sotto il profilo della cittadinanza e della partecipazione.

Il regolamento che si celebra è connotato, invero, da un contrassegno indelebile – riprodotto nelle singole proposizioni giuridiche in cui trova ordinato sviluppo – facendo emergere l'impegno: ad affrancare l'esito degli scambi dal libero gioco degli interessi privati e a controllare, invece, tutte le interdipendenze tra gli eventi; a travolgere la stabilità delle previsioni della scienza e a fare i conti, invece, con le dinamiche quotidiane dell'incertezza; a decostruire uno spazio anonimo e a consegnare, invece, l'attribuzione di responsabilità in modo da fare i conti con elementi perturbatori anche i più periferici all'assetto di mercato.

Richiamare alcune tematiche lascia, dunque, intravedere un *filo rosso* che attraversa il tempo, riannodando la vicenda della *mucca pazza* fino alla bruciante attualità della pandemia e ci consente di mettere a punto un test di tenuta di uno

(¹) È il titolo di un interessante studio di L. Torchia, *Il governo delle differenze. Il principio di equivalenza nell'ordinamento europeo*, Bologna, 2006.

strumentario di lavoro della cui specialità si è pure diffidato, ma che continua ad essere efficientemente messo in campo per garantire sicurezza e benessere delle persone².

I corollari che seguono da tale assunzione si palesano, invero, con piena evidenza: non solo la formulazione di quel complesso di regole, al centro di un inedita consapevolezza del conflitto tra società e mercato, ha svolto una funzione stabilizzante nella consolidazione dello spazio giuridico europeo, ma sganciandosi dalla sua originale matrice di reazione ad una patologia che ne avrebbe messo in discussione la razionalità, ha saputo adattare il suo approccio ordinante fino a recepire istanze plurali che travalicano il ciclo delle generazioni, prendendo atto delle condizioni in cui versa la natura.

2.- Elementi definitivi e spazio giuridico

In un territorio storico-geografico che conosce una frammentazione di realtà politiche differenziatissime e che, ancora, riflette separazioni e lacerazioni intorno alla gran parte dei temi che si pongono via via in discussione³, proprio nell'ambito alimentare, dove la pratica quotidiana e l'attaccamento alle tradizioni radicate nei luoghi sono più evidenti e riconoscibili, l'introduzione di una dimensione europea mostra, a distanza di tempo, come sia stato evitato il soffocamento delle originali singolarità senza, tuttavia, consentire la riemersione di fattori di mero localismo nella cultura dei singoli paesi.

In specie, il merito da attribuire al regolamento è quello di aver evitato la frantumazione dell'oggetto della disciplina di tutela della salute dei consumatori e di funzionamento degli scambi «in una sorta di chiusa e serrata autosufficienza»⁴ – come

Natalino Irti designa l'estraniarsi delle norme dal centro gravitazionale della realtà – per costruire un tessuto e un linguaggio giuridico unitario in grado di superare quotidiani sconvolgimenti e intangibili principi.

Se non si può trovare facilmente l'accordo sulla scomposizione di un indice – con la palese conseguenza di frantumare l'edificazione di una costruzione unitaria – sembra, d'altra parte, pacifico che l'ampia elencazione delle stesse voci sia aliena da quel virus del tempo presente denominato da Natalino Irti come *occasionalismo normativo*.

«Non c'è legge, come è ovvio» – scrive, ancora da ultimo, l'Autore – «che non sia emanata in date e concrete circostanze, e perciò non possa dirsi "occasionale", ma qui si vuol segnalare un processo, il quale, sciolto da qualsiasi *ratio*, trova causa in se stesso, in un'inesauribile produzione di regole – arbitrarie nel contenuto, oscure nel linguaggio, tremolanti nella durata – a cui l'individuo non è in grado di prestare ascolto e obbedienza»⁵.

Per ciò che si può (solo) accennare, non sembra, però, questo il percorso aperto dal regolamento: capace di indirizzare i processi di produzione, di intuire i bisogni collettivi e, nel confronto con l'oggi, di sottoporre ad una ordinaria manutenzione l'oggettiva funzionalità di procedure di cooperazione tra autorità pubbliche e attori privati congeniali ad offrire tempestività nelle risposte e capacità di adattamento ai dati dell'esperienza.

Nella consegna dei *ferri del mestiere*, necessari al discorso del giurista, Francesco Carnelutti ha scritto che «i nostri ferri non sono che parole... Tutti per lavorare adoperano le parole, ma a chi servono più, a chi meno; per noi sono la materia prima addirittura. Le leggi sono fatte di parole come di mattoni le case. Noi siamo ingegneri

(²) Cfr. E. Rook Basile, *L'architettura della legislazione alimentare europea: il reg. CE n. 178/2002*, in Aa.Vv., *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro e L. Russo, Milano, Giuffrè, 2021, p. 38.

(³) In generale, si rinvia alla suggestiva ricostruzione storica di P. Grossi, *L'Europa del diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2007.

(⁴) Cfr. l'A., *Nichilismo giuridico*, 2005, Bari, Laterza, p. 72.

(⁵) Così N. Irti, *Viaggio tra gli obbedienti (quasi un diario)*, Milano, La Nave di Teseo, 2021, p. 27.

delle parole»⁶.

Di qui la raccomandazione a disporre dell'ausilio di un dizionario che, se non rinuncia ad una tendenziale rigidità, mostra come le parole in cui si articola un modello pervaso dal carattere di specialità siano storicamente situate, pretendono di attrezzare proprie chiavi interpretative e, sopra tutto, investono del compito di collaudare il programma giuristi tecnicamente provveduti (*recte*: specialisti).

Discutiamo, ragioniamo e insegniamo elementi di diritto alimentare senza un'adeguata attenzione al suo svolgimento storico fino a sorprenderci che sono trascorsi, appunto, vent'anni perché una rete di concetti e di parole siano fissate una volta per tutte. E non si tratta di tecnicismi utilizzati da esperti in un'esclusiva corrispondenza regolata dalla ufficialità del contesto in quanto ad essi si ricorre anche nel linguaggio corrente.

Del resto, si è consolidato – con pochissime aggiunte o espunzioni nelle raccolte di successivi regolamenti come quelli contenuti nel così detto *pacchetto igiene* – un modello di trasposizione di voci che bisogna aver chiaro per non smarrirsi nel labirinto del discorso giuridico.

Gli articoli 2 (*Definizione di «alimento»*) e 3 (*Altre definizioni*) sono, in particolare, la testa di un capitolo di governo dei rapporti di produzione e di scambio che, sul piano europeo, ha cominciato a materializzarsi in un complesso di regole di tutela e di congegni di procedura all'interno di uno schema sempre meno disorganico e frastagliato. *Alimento* è, ad esempio, una voce segnata da una remota presenza lessicale, così nelle fonti come nelle decisioni giudiziarie, ma che richiede un diverso impegno interpretativo nel travaso del dato di partenza ad un'idea di sistema. Mentre *impresa alimentare*, *operatore del settore alimentare* sono il risultato di una operazione di costruzione disciplinare di cui non si fatica a vedere, oggi, oltre al contributo al rafforzamento delle caratteristiche di sicurezza di un *libero mercato*,

la base per il riconoscimento di condizioni di libertà individuali che producono una società culturalmente plurale.

Ci si rende conto, cioè, che la cronologia dei termini in esame, del tutto recente, risponda alla domanda di sicurezza che agli esordi del secolo ha coinciso, appunto, con l'intervento unionale di prevenzione e controllo dei rischi. Ma se non c'erano vuoti da colmare, almeno nel linguaggio corrente, l'esigenza di approfondirne il significato ha trovato nel sistema, correttivi e limiti, prima in vista della eliminazione di ostacoli agli scambi commerciali, poi, per far posto a identità diversificate.

Si scorge il risultato di un'operazione culturale che, appunto, decenni addietro non sarebbe stata pensabile. Ma non interessa insistere tanto su quel tessuto di vocaboli dal punto di vista delle conquiste fatte tramite il menzionato arricchimento dell'esperienza giuridica, quanto verificare la coerenza logica lungo il processo di integrazione direttamente nella vita dei cittadini degli Stati membri.

3.- Patrimonio agroalimentare e cura degli interessi

Sarebbe una lente deformante quella incapace di astrarre dalle forme di quei primi *mattoni* messi in posa dal regolamento la base di un più complesso ed articolato piano, in grado di accompagnare la ricchezza e la complessità della storia giuridica europea al riparo dai risalenti tabù centrati sul primato degli scambi, piuttosto che sulla consapevolezza del mutare delle esigenze della società.

Se le vicende giudiziarie delle modalità di vendita discriminatorie di un *rum* o di un *liquore alla frutta* hanno consentito di introdurre i primi raccordi operazionali ad una unitaria regolazione di mercato, è certo che tradizioni, culture, gusti, valori ed abitudini hanno covato sotto l'apparente rigida

⁽⁶⁾ Così l'A., *Quid facti?* in *Introduzione allo studio del diritto*, Roma, 1943, p. 13 nella ristampa della Scuola di specializzazione in diritto civile dell'Università di Camerino a cura di P. Perlingieri, Napoli, ESI, 2016.

gerarchia delle fonti per soddisfare finalmente esigenze della comunità coinvolte con la formazione di un diritto *a rete*.

Non sorprende affatto che, nel così detto *pacchetto igiene* – filiazione diretta del nostro regolamento – materiali e attrezzature specifici utilizzati per la preparazione, il confezionamento e l'imballaggio dei prodotti insieme alla descrizione dei locali di lavorazione, conservazione e stagionatura siano divenuti espressione dello spontaneo formarsi di regole differenziatissime da intendere come patrimonio culturale di una comunità⁷.

Se il regolamento avesse fatto oggetto di *culto* l'uniformità delle regole, non sarebbe stato disponibile quel cemento sociale impiegato per scoprire e valorizzare interessi che premono ai margini e dal basso. Prendendo a prestito le parole – come al solito dense e incisive – di Paolo Grossi: «Le pietre ammassate dal manovale sono una realtà informe in attesa delle capacità cognitive e intuitive dell'architetto che le trasformeranno in una costruzione»⁸. Così, nel momento in cui gli alimenti non vengono più in rilievo come merce per diventare oggetto della fornitura diretta in piccoli quantitativi al consumatore finale o al dettagliante locale che rifornisce direttamente il consumatore finale, diventa cedevole l'applicazione dell'intera disciplina sul commercio.

Viene, cioè, ad essere descritto una sorta di circuito parallelo tra la coppia alimento e mercato, che prende forma e si sviluppa per fasi e a distanza, superando la sfera in cui opera l'armonizzazione per attingere allo spazio della circolazione dove è in gioco la dimensione collettiva delle relazioni sociali a cui sfugge la necessità di un controllo del rischio con le stesse modalità applicate agli scambi infra-statali.

Ed è importante insistere su questo punto perché la ripartizione di mercato, oltre a ricercare il fondamento di uno statuto disciplinare alternativo a

livello delle prescrizioni igienico-sanitarie, innesca quella sfida di identità, con il recupero di un forte ancoraggio al territorio e la valorizzazione di varianti locali scandite dalla ripetizione degli usi e fondata su un sapere pratico e storicizzato. Fuori da una logica puramente mercatoria non solo si innesta una doppia sovranità, con una ritrovata rilevanza delle competenze dello Stato, ma – come osserva Jürgen Habermas – «diventa così più forte il vago desiderio di un'Europa capace di agire come soggetto politico nel pieno rispetto delle autonomie»⁹.

4.- Responsabilità dell'operatore e implicazioni di ordine sistematico

Proprio l'approdo che si è seguito, interpretando quasi come una conquista il processo di arricchimento dei termini fondativi di un complessivo ingranaggio che riceve linfa e sostanza dalla contaminazione esterna, consente di riportare lo sguardo sull'operatore alimentare – prima ancora che sull'impresa – al fine di annotare le attività che si trovano sottoposte al controllo di sicurezza. Non interessa insistere sulla non coincidenza della definizione coniata nella disciplina europea con quella domestica: la dottrina più attenta ne ha messo subito in rilievo come sia una *finzione*, se pure utile per capire come procedere ad un adattamento di ruolo. Mi riferisco, in particolare, al test del *caffè dell'avvocato* che, nella veste di libero professionista, si limita ad offrire ai clienti la bevanda preparata nel proprio studio, dato che «assume per ciò solo la qualifica di impresa alimentare, con quanto ne segue in ordine all'obbligo di rispettare le regole di organizzazione, relazione e responsabilità che queste imprese devono rispettare, ad iniziare dalla tracciabilità e dal controllo dei punti critici di rischio»¹⁰.

(7) Sia consentito il rinvio alla mia voce, *I «prodotti agroalimentari tradizionali»*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea* a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro e L. Russo, cit., p. 504.

(8) Così l'A., *Il diritto in una società che cambia. A colloquio con Orlando Roselli*, Bologna, Il Mulino, 2018, p. 55.

(9) Così, l'A., *L'ultima occasione per l'Europa*, a cura di F. D'Aniello, Roma, Castelvichi, 2019, p. 81.

(10) Così F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, UTET, IV, 2020, p. 31.

Il profilo sotto cui acquista una propria fisionomia l'operatore resta, invero, quello della responsabilità con l'imposizione di prescrizioni rivolte ad evitare incidenti nella catena di approvvigionamento, avvalendosi dell'ausilio dei ritrovati della scienza e relegando, di norma, ai margini la valutazione delle caratteristiche dei contesti di produzione e del repertorio delle competenze professionali. Non è la *gabbia* dell'oggetto sociale che ne idealizza la missione; mentre si fa spazio la sua particolare inclinazione a introdurre modalità di controllo del ciclo di produzione fino a prendere in considerazione il versante collettivo degli effetti ad esso riconducibili.

Si vuol dire che anche l'operatore sia chiamato a confrontarsi non solo con una ordinaria rischiosità dell'attività di produzione, trasformazione o distribuzione a cui segue l'accrescimento tipologico degli eventi di danno tramite le indefinite applicazioni fisiche, chimiche e biologiche, quanto con un principio sovrastante del dovere verso la collettività in relazione alla crescente pressione competitiva sui fondamenti della vita.

Così, in fondo alla riflessione che la pandemia ancora in corso sollecita, nella prospettiva di incentivare e premiare il valore di scambio degli alimenti, in quanto capaci di incrementare benessere e salute, si collega il ruolo ulteriore di misurarsi con un ambiente nel quale vivere in armonia. Respirare aria pulita, bere un'acqua che non sia dannosa per la salute, così come consumare alimenti genuini è stato considerato fino ad ora un automatismo derivante dall'allestimento di metodi di amministrazione del rischio e, poiché una soglia zero non esiste, è stato lo stesso legislatore ad incaricarsi ragionevolmente di passare al vaglio gli effetti temuti che possono discendere anche sul piano precauzionale, sganciando, tutta-

via, l'esame del prodotto da un più accorto *modus operandi*.

Allargata la riflessione critica dell'economia dei consumi, della moltiplicazione infinita dei bisogni e degli sprechi, il legislatore europeo prende atto che esistono limiti invalicabili in termini di risorse, che impegnano ad una responsabilità intergenerazionale e, scalzando politiche di corto respiro, giunge all'inevitabile conclusione di rivedere le reciproche relazioni «tra la nostra salute, gli ecosistemi, le catene di approvvigionamento, i modelli di consumo e i limiti del pianeta»¹¹.

In un gioco di rimandi, pertanto, il rischio a cui l'operatore debba far fronte, nel circuito in cui incide la realizzazione della sua condotta, si estende all'insieme delle condizioni che influenzano la qualità della vita (non solo) umana¹². È la presa d'atto della rilevanza degli effetti della produzione sull'ambiente e sulla relazione di equilibrio di un sistema complessivamente fruibile a livello collettivo a spiegare facilmente il percorso di un agire imprenditoriale generativo ed ecologicamente sostenibile che anticipa, nella traiettoria, il regolamento sui controlli.

5.- Obblighi di filiera e dimensione sociale

Nel momento in cui avvia la sua attività l'operatore alimentare si trova nella condizione di orientarne lo svolgimento sulla base della progettazione a cui si è vincolato attraverso la cooperazione nella *filiera*.

Della corrispondente voce non si trova traccia nella lista delle definizioni, ma la compiuta articolazione delle fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione salda un preciso *incastro*, chiamando ciascun operatore al control-

(¹¹) Il rinvio è al paragrafo iniziale della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni *Una strategia «Dal produttore al consumatore» per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, Bruxelles, 20 maggio 2020, COM(2020)381 final.

(¹²) Osserva F. Albisinni, *Il reg. (UE) 2017/625: controlli ufficiali, ciclo della vita, impresa e globalizzazione*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2018, p. 16, che l'approdo della regolamentazione europea si volge verso la delimitazione di «un'area applicativa così ampia da coprire non soltanto gli alimenti e la nutrizione, ma l'intero *ciclo della vita*, vegetale e animale..., nella persuasione che la *vita* per sua natura non possa essere tutelata per segmenti o settori ma soltanto nella sua interezza».

lo delle condizioni di rischio nell'ambito posizionale riconducibile alla sua influenza e stimolando una intensa collaborazione al fine di impedire, altrimenti, il verificarsi di eventi dannosi.

La rubrica del fondamentale art. 17 del regolamento recita, in modo puntuale, *obblighi*.

Secondo un approccio sistemico tutti gli operatori che partecipano al processo di produzione sono, in sostanza, chiamati a rispondere attraverso l'allestimento di specifiche misure di garanzia, ma la divisione del lavoro non esclude quel minimo di collaborazione richiesta per definire condotte rivolte alla gestione del rischio sanitario anche attraverso investimenti in ricerca in vista dell'acquisizione di un patrimonio oggettivo di conoscenze scientifiche e teoriche.

È noto l'orientamento della giurisprudenza, ad esempio, nel caso della immissione in commercio di prodotti contenenti peperoncino di provenienza indiana e segnalati da un'allerta sanitaria ai fini del ritiro¹³, ma non è su questo aspetto che vale confrontarsi. Perché è il disegno di traiettorie e di linee di sviluppo di successivi e, all'apparenza, distanti quadri normativi ad imporsi all'attenzione. La chiave della ricerca è stata allargata, invero, all'obiettivo di ripristinare la funzionalità del circuito della produzione e dello scambio *dal campo alla tavola*, non solo con riguardo alle accennate implicazioni per la garanzia dell'interesse generale all'accesso ad alimenti sicuri, quanto in vista del controllo delle asimmetrie di poteri contrattuali. È il nostro modo di guardare alla *integrazione verticale* a risultare cambiato e la singola fase di esercizio dell'attività resta apprezzabile non in una logica di isolamento quanto di saldatura della filiera in vista della soddisfazione di un'esigenza redistributiva e, sopra tutto, alla luce del fatto che i prodotti commercializzati condividono un'intima e crescente partecipazione con i nuovi e descritti spazi di cittadinanza non consegnabili alla deter-

minazione di una sola parte.

Si approda, così, ad una configurazione *regolatoria* della disciplina dell'alimentare in quanto capace di selezionare «con la forza della norma imperativa, tra le possibili, le scelte capaci di garantire un'allocazione delle risorse che il mercato, nel caso specifico, non sarebbe in grado di assicurare ovvero previene e reprime gli esiti inefficienti che derivano dai comportamenti che si discostano dai paradigmi concorrenziali»¹⁴. È la conferma, sul piano legislativo, del disegno appena abbozzato di conformazione normativa delle relazioni di filiera investono l'esame delle corrispondenti modalità, di fronte ai tanti fallimenti ereditati dall'ideologia della libertà contrattuale, per proporre una lista di pratiche da mettere all'indice ed evitare che siano impiegate a danno dell'efficienza complessiva del sistema oltre che delle giuste pretese delle parti¹⁵.

Residua, certo, un dubbio sull'azzardo del collegamento appena invocato. Ma sembra di poter affermare che la norma sugli *obblighi*, su cui il regolamento ha costruito le tecniche di controllo del rischio con implicito riferimento alla correttezza o alla buona fede, sia da riguardare, dal punto di vista ideologico e dei valori, come l'espedito per trapiantare all'interno della filiera anche le tecniche di correzione dell'equilibrio tra le prestazioni.

6.- Fabbrica e natura: alla radice di una contrapposizione

L'attitudine repertoriale, con la inevitabile semplificazione che comporta per non poter esaurire l'esame delle singole voci, impone, almeno, di aggiungere qualche integrazione sulla stretta connessione tra ricerca cognitiva delle scienze, applicazioni tecnologiche e pretese del consuma-

(¹³) Cfr. Cass. Sez. II Civ. 10 luglio 2014, n. 15824, in *Riv. dir. agr.*, 2014, II, p. 229, con nota di V. Rubino, *Comparative negligence e regole di sicurezza alimentare: la Corte di Cassazione fa il punto sulla responsabilità degli operatori di filiera*.

(¹⁴) Così A. Zoppini, *Il diritto privato e i suoi confini*, Bologna, Il Mulino, 2020, pp. 249-250.

(¹⁵) Cfr. ex multis A. Jannarelli, *La tutela dei produttori agricoli nella filiera agroalimentare alla luce della direttiva sulle pratiche commerciali sleali business to business*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 1.

tore.

Utili sono al riguardo le considerazioni di Jacques Attali, che inserisce, in un itinerario storico, il raffronto comparativo di come *si mangia*, dopo aver compiuto «il grande salto verso il cibo industriale»¹⁶, convincendo il consumatore a far ricorso ad un altro tipo di alimentazione, da misurare in base al valore nutrizionale e non più in base al gusto, dopo aver manipolato gli ingredienti per uniformare, semplificare e neutralizzare le differenze legate alla qualità ed all'origine.

Un esempio può servire al chiarimento della possibile rimozione, da parte del legislatore, del riconoscimento della natura artificiale degli alimenti. Il sostegno alla riduzione delle fonti proteiche di origine animale ed alla loro sostituzione con proteine sintetiche promosso da cospicui investimenti finanziari si traduce in scelte organizzative che consentono la riproducibilità di prodotti proposti nella stessa forma di quelli processati (hamburger ed altre preparazioni) partendo, però, da una composizione degli ingredienti ottenuti con la replica di cellule staminali, all'interno di bioreattori, al fine di ricreare, con l'ausilio di stampi di collagene, la struttura della carne¹⁷.

Sarebbe oltre modo impegnativo affrontare la sistemazione dell'attività dell'operatore che intenda procedere secondo natura ovvero profittare degli esiti sopraggiunti di applicazioni che si sperimentano in *fabbrica*. Ma ci si domanda se non sia anche arbitrario candidare il regolamento a trovare elementi sostitutivi e integrativi di disciplina nello scenario di far-west che si delinea, sia pure facendo prevalere linee restrittive-proibitive con il ricorso al principio di precauzione.

Le modifiche di recente introdotte al Capo II (*Legislazione alimentare generale*) con l'inseri-

mento di una Sezione 1 *bis* (*Comunicazione del rischio*) assicurano un differenziale di trasparenza e aggiungono strumenti e finalità per affermare il controllo delle tecniche impiegate attraverso la conoscibilità delle fasi di esecuzione e dei risultati ottenuti; ma non assegnano al regolamento il monopolio dell'intervento. Dal punto di vista prescrittivo è già scavato un solco invalicabile tra *alimenti* e *nuovi alimenti*, esplicitando i presupposti nel rispetto dei quali risolvere l'inquadramento disciplinare.

Sono, però, i consumatori a consentire al mercato di funzionare e per la rilevanza del ruolo che occupano, avendo conquistato da tempo la garanzia della sopravvivenza biologica, si fanno carico di intervenire, rivendicando l'intangibilità dell'autonomia di scelte consapevoli. E per questo si è reso concreto ed effettivo l'accesso alla conoscenza e inaggrabile l'aspettativa di migliorare la trasparenza delle procedure¹⁸.

Dopo aver allestito misure in grado di reagire ad emergenze e incorporato i rischi della catena di produzione, trasformazione e distribuzione, riducendoli alla stima e al calcolo costi-benefici, l'apertura del confronto sul sapere disponibile, in modo da arricchirlo con presupposti di senso comune e l'accollo in capo agli esperti della responsabilità verso la società, ne rinnovano la fiducia nel pubblico per la dichiarata *svolta partecipativa*.

Una diversa prospettiva lascia, così, affiorare un bisogno che si presta ancora a trovare pieno accoglimento perché, allargando lo spettro tematico dell'impianto deliberativo del regolamento, sia possibile intrecciare i fili della sicurezza con quelli della *integrità* e della *salubrità*. Sono voci diverse su cui trenta anni fa, il difficile e praticabile

⁽¹⁶⁾ Così l'A., *Una storia globale dalle origini al futuro*, Milano, Ponte alle Grazie, 2020, p. 133.

⁽¹⁷⁾ In argomento v. *amplius* E. Sirsi, *Il nome delle cose e i paradigmi dell'innovazione nel mercato agroalimentare. Il caso delle carni alternative*, in Aa.Vv., *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza. Diritti nazionali, regole europee e convenzioni internazionali su agricoltura, alimentazione, ambiente*. Atti del Convegno in onore di Eva Rook Basile (Firenze, 21 e 22 novembre 2019), a cura di S. Carmignani e N. Lucifero, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, p. 691.

⁽¹⁸⁾ Sul punto, si rinvia a A. Jannarelli, *Trasparenza e sostenibilità nel Sistema Europeo della Food Law dopo il regolamento 2019/1381*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2019, p. 12; F. Albisinni, *Trasparenza e scienze della vita nella codificazione europea*, *ivi*, p. 32; non che I. Canfora, *L'evoluzione delle regole europee sulla trasparenza: verso un sistema di «Sicurezza alimentare 2.0»*, *ivi*, n. 3-2020, p. 4.

avvio della disciplina non avrebbe potuto mostrarsi sensibile e caratterizzarsi per un tratto anticipatore, ma che rispecchiano, partendo dal raffronto comparativo, l'altra faccia di un intervento rivolto a «colmare il divario tra modelli umani e sistemi sostenibili della natura»¹⁹.

Non è predicabile alcuna incertezza in questo ambito, ma i sentieri del giuridico si biforcano con riguardo all'area degli alimenti di fonte tecnologica, salvo il tentativo provvisorio di aggirare, nella sostanza, la comprensione dell'esperienza quotidiana ed il radicamento sociale della conoscenza, sovvertendo le corrispondenti denominazioni. Operazione già ritenuta fraudolenta non foss'altro perché, nel campo alimentare, è indubbio che i *nomi* sono tracce di storia più complesse, che non si confondono con la tecnica per attingere alla cultura di una società.

Non è, dunque, solo appagante dar conto del significato di voci e varianti espressive, che affiorano nel continuo contaminarsi del diritto con la fattualità dei valori e degli interessi sociali sottostanti, ma si pone come una vera e propria responsabilità del giurista che, in ambito alimentare, risulta facilitato dal lascito che il regolamento ha offerto con il ripudio ad un'*antilingua inesistente* che, nelle fertili parole di Italo Calvino, vale a giustificare la fuga di fronte a ogni vincolo che abbia di per se stesso un significato²⁰.

Fuori dal regolamento, la crescita incrementale di quelli che chiamiamo con apparente ingenuità *novel foods* solleva, infatti, palesi contraddizioni e preoccupate ambiguità sia pure con l'intitolazione – nota nelle vecchie cartografie: *hic sunt leones* – di avventurarsi in un territorio inesplorato.

Il glossario di cui si vale il diritto alimentare – per quanto si è tentato di argomentare – è parte integrante dell'esperienza e, nella sua esemplarità descrittiva, sancisce la corrispondenza dei comportamenti alle aspettative più avvertite dalla razionalità collettiva che non può che fondarsi sul

riconoscimento della sua comprensione.

Per questi prodotti non solo il nome resta ignoto, quanto è omesso il soccorso delle regole: la *food law* sembra insufficiente a compiacersi di un trapianto della propria strumentazione, venuta meno la continuità con il ciclo della vita e perdita irrimediabilmente la consapevolezza identitaria di una società legata al consumo di alimenti come fenomeno sociale e culturale.

ABSTRACT

Il contributo intende svolgere una riflessione sull'identità europea con riguardo al disegno formatosi nell'ordinamento di settore attraverso il tentativo di raccogliere alcune voci e chiavi interpretative chiamate a rispondere alla domanda di sicurezza posta agli esordi del secolo. La trama che prende forma sorprende superando la sfera in cui opera l'armonizzazione per attingere allo spazio della circolazione dove acquista progressivo rilievo la dimensione collettiva delle relazioni sociali: gli alimenti non vengono in gioco soltanto come merci lungo il percorso di un agire imprenditoriale sostenibile che anticipa, nella traiettoria, il regolamento dei controlli. Centrale resta la distribuzione degli obblighi a carico degli operatori della filiera tenuto conto dell'impatto delle nuove tecnologie e dell'apertura del confronto con il sapere disponibile.

The contribution intends to carry out a reflection on European identity with regard to the design formed in the sectoral order through an attempt to gather some voices and interpretive keys called to answer the security question posed at the beginning of the century. The plot that takes shape surprises by going beyond the sphere in which harmonization operates to tap into the space of circulation where the collective dimension of social relations gains progressive promi-

(¹⁹) In questi termini, si leggano F. Capra e U. Mattei, *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, Arezzo, Aboca, 2017, p. 222.

(²⁰) Per la citazione del saggio «L'antilingua», v. l'A., *Una pietra sopra. Discorsi di letteratura e società*, Milano, 1995, pp. 149-155.



rivista di diritto alimentare

www.rivistadirittoalimentare.it - ISSN 1973-3593 [online]

Anno XVII, numero 1 • Gennaio-Marzo 2023

19

nence: food comes into play not only as a commodity along the path of sustainable entrepreneurial action that anticipates, in trajectory, the regulation of controls. Central remains the distribution

of obligations on the supply chain operators taking into account the impact of new technologies and the openness of confrontation with available knowledge.



L'etichettatura dei prodotti alimentari dopo il Reg. (CE) n. 178/2002: nuove etichette e educazione del consumatore

Marianita Gioia

1.- L'etichettatura nel Reg. (CE) n. 178/2002

L'etichettatura dei prodotti alimentari potrebbe apparire, erroneamente, un istituto marginale nel contesto delineato dal Reg. (CE) n. 178/2002¹. Infatti, semplicemente ricercando all'interno del Regolamento il termine "etichettatura" si può notare come questo compaia solo tre volte nel corpo normativo. In particolare, il riferimento esplicito a tale strumento è contenuto nell'art. 16 concernente la presentazione degli alimenti² e negli artt. 19³ e 20⁴ relativamente agli obblighi degli operatori del settore alimentare e dei mangi-

mi. Tuttavia, è innegabile che l'etichettatura, rientrando nel quadro sistemico costituito dal Regolamento, svolga un ruolo centrale nel garantire gli obiettivi esplicitati nei considerando dello stesso: la libera circolazione di alimenti sicuri e sani, un livello elevato di tutela della vita e della salute umana e la tracciabilità del percorso che porta l'alimento dal campo alla tavola. Inoltre, risulta emblematico che la parola "etichetta" compaia una sola volta nel documento ma all'interno dell'art. 14, dedicato ai requisiti di sicurezza degli alimenti⁵; l'articolo, come è risaputo, fa riferimento alle informazioni veicolate al consumatore tra i parametri da considerare ai fini della determinazione se un alimento sia o meno a rischio.

Le ragioni che soggiacciono dietro tale circostanza sono ricollegabili principalmente al fatto che le disposizioni sull'etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari, come noto e documentato anche da illustre dottrina⁶, sono antecedenti al 2002 e risalgono, infatti, alla Dir. n. 1979/112 (CEE)⁷ pensata allo scopo di costituire un quadro legislativo unitario contenente tutte le

(¹) Reg. (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

(²) Art. 16 del Reg. (CE) n. 178/2002 - Presentazione - «Fatte salve disposizioni più specifiche della legislazione alimentare, l'etichettatura, la pubblicità e la presentazione degli alimenti o mangimi, compresi la loro forma, il loro aspetto o confezionamento, i materiali di confezionamento usati, il modo in cui gli alimenti o mangimi sono disposti, il contesto in cui sono esposti e le informazioni rese disponibili su di essi attraverso qualsiasi mezzo, non devono trarre in inganno i consumatori».

(³) Art. 19 del Reg. (CE) n. 178/2002 - Obblighi relativi agli alimenti - [...] par. 2: «gli operatori del settore alimentare responsabili di attività di vendita al dettaglio o distribuzione che non incidono sul confezionamento, sull'etichettatura, sulla sicurezza o sull'integrità dell'alimento devono, entro i limiti delle rispettive attività, avviare procedure per ritirare dal mercato i prodotti non conformi ai requisiti di sicurezza alimentare e contribuire a garantire la sicurezza degli alimenti trasmettendo al riguardo le informazioni necessarie ai fini della loro rintracciabilità, collaborando agli interventi dei responsabili della produzione, della trasformazione e della lavorazione e/o delle autorità competenti».

(⁴) Articolo 20 - Obblighi relativi ai mangimi: operatori del settore dei mangimi - [...] par. 2: «gli operatori del settore dei mangimi responsabili di attività di vendita al dettaglio o distribuzione che non incidono sul confezionamento, sull'etichettatura, sulla sicurezza o sull'integrità del mangime devono, entro i limiti delle rispettive attività, avviare procedure per ritirare dal mercato i prodotti non conformi ai requisiti di sicurezza dei mangimi e contribuire a garantire la sicurezza degli alimenti trasmettendo al riguardo informazioni necessarie ai fini della rintracciabilità di un mangime, collaborando agli interventi dei responsabili della produzione, della trasformazione e della lavorazione e/o delle autorità competenti».

(⁵) Art. 14 del Reg. n. 178/2002 - Requisiti di sicurezza degli alimenti - [...] par. 3 lett. b): «le informazioni messe a disposizione del consumatore, comprese le informazioni riportate sull'etichetta o altre informazioni generalmente accessibili al consumatore sul modo di evitare specifici effetti nocivi per la salute provocati da un alimento o categoria di alimenti».

(⁶) F. Albinetti, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, UTET, IV, 2020, p. 229 ss.; L. Costato, P. Borghi, S. Rizzioli, V. Paganizza, L. Salvi, *Compendio di diritto alimentare*, Milano, Wolters Kluwer, X, 2022, p. 177 ss.; S. Masini, *Corso di diritto alimentare*, Milano, Giuffrè, VI, 2022, p. 221 ss.

(⁷) Dir. (CEE) n. 1979/112 del Consiglio del 18 dicembre 1978 relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale, nonché la relativa pubblicità.

informazioni essenziali relative alla composizione dei prodotti alimentari. Il carattere orizzontale della disciplina è stato mantenuto nelle successive modifiche e nella Dir. n. 2000/13 (CE)⁸, nonostante il settore si sia arricchito di una serie di altre Direttive orizzontali⁹ e verticali¹⁰ che negli anni hanno costituito un quadro assai composito e complesso.

Il legislatore ha avvertito la necessità di semplificare tale quadro con il Reg. (UE) 1169/11¹¹, al quale è stato demandato il compito di uniformare la disciplina generale vigente in tema di informazioni ai consumatori, precedentemente armonizzata attraverso lo strumento della Direttiva¹².

Su una immaginaria linea del tempo che prende in considerazione la normativa europea in materia di etichettatura dei prodotti agroalimentari, il Reg. (CE) n. 178/2002 si inserirebbe, quindi, nel mezzo tra il passaggio da un processo di armonizzazione ad uno di uniformazione della disciplina rappresentandone così una tappa fondamentale per due principali motivi. In primo luogo, perché il Regolamento ha contribuito ad un riordino degli istituti e degli strumenti sia fornendo le linee guida generali per intervenire in settori specifici del sistema agroalimentare che procedendo ad una semplificazione delle discipline. In secondo luogo, perché da una disamina delle disposizioni ivi contenute e di quelle emanate in altre normative di settore si può comprendere come, in questi venti anni, si sia evoluto il concetto di sicurezza

alimentare. Concepita dal legislatore del 2002 come sicurezza igienico-sanitaria degli alimenti comprensiva degli strumenti di comunicazione al consumatore, oggi, la sicurezza alimentare abbraccia una definizione sempre più ampia inglobando nella nozione di alimenti salubri anche quelli più salutari da un punto di vista nutrizionale e che si caratterizzano per accrescere il benessere dell'individuo¹³.

2.- L'etichettatura nutrizionale e l'evoluzione della disciplina

Prima del 2002 e dopo il Reg. (CE) n. 178/2002 i consumatori si sono interfacciati con una pluralità di informazioni in etichettatura: dall'etichetta nutrizionale passando per quelle ambientali fino a quelle etiche si è ampliata la gamma degli strumenti a disposizione.

Come è noto anche l'etichettatura nutrizionale, la cui prima disciplina comunitaria in merito, la Dir. (CEE) n. 496/1990¹⁴, risale a dodici anni prima del Reg. (CE) n. 178/2002, ha subito, nel tempo, una costante evoluzione. Dapprima, con le disposizioni contenute nel Reg. (UE) n. 1169/2011 che si sono affiancate a quelle del precedente Reg. (CEE) n. 1924/2006 concernente le indicazioni nutrizionali e sulla salute¹⁵; successivamente con l'obbligatorietà della tabella nutrizionale introdotta dallo stesso Regolamento del 2011 a partire dal

(⁸) Dir. (CE) 2000/1013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 marzo 2000 relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari, nonché la relativa pubblicità.

(⁹) Si pensi alla Dir. (CEE) n. 94/1977 del Consiglio del 21 dicembre 1976 relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri concernenti i prodotti alimentari destinati ad un'alimentazione particolare; o alla dir. (CEE) n. 496/1990 del Consiglio del 24 settembre 1990 relativa all'etichettatura nutrizionale dei prodotti alimentari.

(¹⁰) Dir. (CE) n. 4/1999 del 22 febbraio 1999 concernente gli estratti del caffè; Dir. (CE) n. 36/2000 del 23 giugno 2000 concernente il cacao e il cioccolato; Dir. (CE) n. 113/2001 del 20 dicembre 2001 concernente le confetture di frutta; Dir. (CE) n. 110/2001 del 20 dicembre 2001 concernente il miele.

(¹¹) Reg. (UE) n. 1169/2011 del parlamento europeo e del consiglio del 25 ottobre 2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori.

(¹²) A. Di Lauro, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agro-alimentare*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 308 ss.

(¹³) Questa è la definizione di *food health*, una ulteriore declinazione della sicurezza alimentare che si affianca a quelle preesistenti di *food security* e di *food safety*; v. F. Albinini, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., p. 7 ss.

(¹⁴) Dir. del Consiglio del 24 settembre 1990 relativa all'etichettatura nutrizionale dei prodotti alimentari.

(¹⁵) Reg. (CEE) n. 1924/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006 relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari.

dicembre del 2016; e, oggi, con l'intento di trasformare l'etichettatura nutrizionale *front of pack* da un'informazione volontaria a norma dell'art. 35 del Reg. n. 1169/2011 in obbligatoria adottando una normativa *ad hoc*.

È questo uno degli obiettivi della *Farm to Fork Strategy*¹⁶ con la quale, nel piano di riforma in essa delineato, la Commissione vuole contribuire ad orientare i consumatori verso regimi alimentari più sani per migliorarne anche lo stile di vita con l'ambizioso obiettivo di attribuire al sistema alimentare europeo, anche in relazione a tale aspetto, le caratteristiche di uno *standard* globale. L'obiettivo di dotarsi di un modello uniforme per tutti gli Stati membri di etichettatura nutrizionale *front of pack* obbligatoria, precedentemente previsto entro la fine del 2022, anche se ha subito uno slittamento temporale a causa dei mutamenti socio-politici dovuti al perdurare del conflitto bellico tra Russia e Ucraina e degli effetti della crisi pandemica sul mercato che hanno rallentato il raggiungimento della maggior parte degli obiettivi previsti all'interno della Strategia *Farm to Fork*, resta uno dei temi centrali e scottanti che caratterizzeranno, presumibilmente, la prossima legislatura europea.

Il passaggio dall'etichettatura quale strumento al servizio della tracciabilità, atto ad informare il consumatore, a strumento che possa indirizzarne le scelte con riferimento a diversi profili e caratteri-

stiche di un prodotto agroalimentare, si inserisce, quindi, in un più ampio quadro internazionale¹⁷. In tale contesto, l'attenzione agli alimenti che si consumano e a come gli stessi rispondano alle esigenze salutistiche delle persone, in un'ottica di approccio olistico che a livello globale è conosciuto come *One Health*¹⁸, si scontrano inevitabilmente con le criticità connesse all'accesso agli approvvigionamenti. Riemerge, così, in periodi come quello attuale, la necessità di bilanciare, ricomporre e ridefinire gli ambiti della *food safety*, della *food security* e delle più recenti declinazioni della sicurezza alimentare. Tematiche e problematiche, come risaputo, troppo ampie e complesse per essere indagate in tale sede¹⁹.

L'ampia gamma di informazioni presenti in etichetta per soddisfare sempre nuove esigenze, tuttavia, come ampiamente noto, non sono sinonimo di completezza, anzi, possono ingenerare confusione e disinformazione qualora per indicare specifiche caratteristiche di un alimento vengano utilizzati modelli di etichettatura differenti sul mercato²⁰. Ne possono rappresentare un esempio le informazioni volontarie che a norma dell'art. 35 del Reg. (UE) 1169/2011 gli operatori del settore agroalimentare possono scegliere di apporre sul *packaging* del prodotto. Il rischio che si corre è, dunque, che la sovrabbondanza di informazioni in etichetta e la molteplicità di schemi attraverso i quali veicolare tali informazioni ai consumatori

(¹⁶) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni *Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente* [Bruxelles, 20.5.2020 COM (2020) 381 final].

(¹⁷) In riferimento alle esperienze maturate a livello internazionale relativamente ai modelli di etichettatura nutrizionale *front of pack*: M. Boselli, *Etichettatura frontale degli alimenti: spunti e riflessioni dalle esperienze dell'America latina*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, n.6-2022; M. Boselli, *Front-of-pack labelling: l'esperienza canadese*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, n.2-2023.

(¹⁸) La visione olistica *One Health*, ossia un modello sanitario basato sull'integrazione di discipline diverse, si basa sul riconoscimento che la salute umana, la salute animale e la salute dell'ecosistema siano legate indissolubilmente. È riconosciuta ufficialmente dal Ministero della Salute italiano, dalla Commissione Europea e da tutte le organizzazioni internazionali quale strategia rilevante in tutti i settori che beneficiano della collaborazione tra diverse discipline. La *One Health* è un approccio ideale per raggiungere la salute globale perché affronta i bisogni delle popolazioni più vulnerabili sulla base dell'intima relazione tra la loro salute, la salute dei loro animali e l'ambiente in cui vivono, considerando l'ampio spettro di determinanti che da questa relazione emerge (<https://www.iss.it/one-health>).

(¹⁹) Sul tema si rinvia all'ampia letteratura in merito. In particolare, sulla ridefinizione degli ambiti applicativi della *food security* e della *food safety* si rinvia a: L. Costato, voce *Diritto al cibo*, in *Digesto delle discipline privatistiche*, sez. civ., XI agg., p. 165 ss.; L. Costato, *Il diritto al cibo nella prospettiva globale e nei trattati europei*, in Aa.Vv., *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2021, p. 681 ss. Per una ricostruzione dettagliata dell'evoluzione del concetto di *food security*: L. Paoloni, *I nuovi percorsi della food security: dal «diritto al cibo adeguato» alla «sovranità alimentare»*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, n. 3-2011, p. 159 e ss.

(²⁰) P. Borghi, Rosso, giallo o verde? L'ennesima etichetta alimentare a semaforo, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2017, p. 79 ss.

potrebbero sortire l'effetto opposto, ossia confonderli o ingannarli; tali pratiche potrebbero, pertanto, comportare evidenti trasgressioni alle fondamentali prescrizioni contenute proprio nel Reg. (CE) n. 178/2002.

Ecco allora che il dibattito tuttora in corso tra *Nutri-score* e *NutrInform Battery*, quali modelli da adottare come etichette nutrizionali *front of pack* obbligatorie allo scopo di facilitare le scelte dei consumatori, diviene centrale in questa peculiare prospettiva.

3.- Dall'informazione all'educazione del consumatore: prospettive e criticità

Dal dettato del Reg. (CE) n. 178/2002 e del successivo Reg. (UE) n. 1169/2011 emerge sicuramente una funzione informativa delle istituzioni volta ad assicurare che ci sia un approccio consapevole e approfondito da parte del consumatore nell'orientamento delle sue scelte. Dai documenti concernenti la *Farm to Fork* si avverte, però, che la Commissione europea nel rispondere alle esigenze globali di maggiore sensibilizzazione verso un'alimentazione più sana e sostenibile, si prefigge un obiettivo ulteriore: provvedere all'educazione dei cittadini. Ciò emerge anche in riferimento all'armonizzazione delle etichette ambientali²¹, ma soprattutto nella parte in cui la Commissione si impegna a proporre un modello di etichettatura nutrizionale fronte pacco obbligatorio e armonizzato per «fornire ai consumatori informazioni

chiare che rendano loro più semplice scegliere regimi alimentari sani e sostenibili che andrà a vantaggio della loro salute e della loro qualità della vita e ridurrà i costi sanitari²²».

Vengono sollevate, quindi, alcune perplessità concernenti segnatamente l'idoneità di tale strumento a svolgere una funzione cosiddetta pedagogica.

Di certo è che, qualora le istituzioni volessero contribuire ad educare i consumatori attraverso lo strumento dell'etichettatura, bisognerebbe tener sempre presente l'inderogabilità del contenuto dell'art. 35 del Reg. (UE) 1169/2011 il quale sancisce che non possono essere utilizzati modelli di etichettatura senza elementi che provino l'oggettività del sistema di valutazione, ossia dati scientifici certi.

Ciò è proprio quello che sta accadendo in merito agli studi in atto aventi ad oggetto i sistemi del *Nutri-score* e del *NutrInform Battery*. L'EFSA pronunciandosi con un parere in tema di profilazione nutrizionale²³ ha rilevato che «le diete sono composte da numerosi alimenti e l'equilibrio generale si ottiene con il contributo di cibi dal profilo nutrizionale diverso» sostenendo, quindi, una dieta varia. Diversità di sistemi culturali, di regimi alimentari, quindi, sono valori da preservare. A tal proposito appare utile il riferimento alla nuova categoria, introdotta nel dibattito in corso, della *food variety*, intesa come la necessità che il cibo risponda alle consuetudini sociali e culturali dei suoi destinatari²⁴.

Conseguentemente, può divenire rischioso inter-

(²¹) Versione italiana della Comunicazione *Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, cit., p. 21: «Nell'ambito del suo approccio relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, e unitamente al quadro legislativo sui sistemi alimentari sostenibili, l'Ue promuoverà programmi (compreso un quadro dell'UE per l'etichettatura di sostenibilità dei prodotti alimentari) e guiderà i lavori sulle norme internazionali di sostenibilità e sui metodi di calcolo dell'impronta ambientale nei forum multilaterali al fine di promuovere una maggiore diffusione delle norme di sostenibilità».

(²²) Versione italiana della Comunicazione *Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, cit., p. 15.

(²³) *Scientific advice related to nutrient profiling for the development of harmonised mandatory front-of-pack nutrition labelling and the setting of nutrient profiles for restricting nutrition and health claims on foods*, adottato il 24 marzo 2022.

(²⁴) Tale espressione è stata utilizzata per la prima volta in un documento europeo del 1999 intitolato *The Right to adequate food (General comment no. 12)* del Comitato per i diritti economici sociali e culturali. Sul tema si rinvia a L. Costato, *Il diritto al cibo nella prospettiva globale e nei trattati europei*, in Aa.Vv., *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit. p. 688, il quale cita la *food variety* accanto alla *food security* e alla *food safety* nella disamina della moderna affermazione del diritto al cibo nella dimensione globale ed europea.

venire con un modello che sull'altare della sinteticità sacrifichi il carattere informativo dei dati che vengono convogliati al consumatore. Il rischio è quello che attraverso tale sistema, come afferma l'art. 36 TFUE, nel momento in cui individua le eccezioni, che possono ostacolare la libera circolazione dei prodotti, queste possano essere invocate per introdurre restrizioni dissimulate al commercio tra gli Stati membri.

Solo un modello fondato su dati scientifici certi, che tenga conto dei consumi giornalieri e, altresì, delle differenze di dieta di ogni singolo individuo, delle tradizioni, delle diversità culturali potrà efficacemente svolgere un reale ruolo informativo e, conseguentemente, rivestire anche una funzione pedagogica, ove riconosciuta.

Tuttavia, laddove per pedagogia si intenda, nell'accezione socratica del termine, un processo di autoliberazione, di conquista della consapevolezza etica, ci si domanda se l'etichettatura sia sufficiente da sola a svolgere tale compito.

Nonostante la sua evoluzione e il suo adeguamento alle sempre nuove richieste dei consumatori e del mercato, ad oggi, la risposta a tale quesito non può considerarsi rassicurante. Bisogna, però, tener presente che nel momento in cui le istituzioni attraverso l'etichettatura e più in generale con gli altri strumenti di comunicazione non riescano a soddisfare determinate esigenze, i consumatori agiscono sempre più autonomamente rivestendo quel ruolo attivo già promosso dal legislatore del 2002.

Tra i molteplici esempi che si registrano in tale direzione, costituisce un caso originale "la marca del consumatore"²⁵ uno strumento singolare di identificazione degli alimenti, ideato da associazioni private, che propone prodotti scelti dagli stessi consumatori sulla base di informazioni specifiche fornite dai produttori. Tale modello potrebbe essere considerato, a ragione, l'antitesi dello strumento dell'etichettatura. Allo stesso modo, però, potrebbe essere interpretato, in senso lato,

anche quale espressione dell'autonomia dei consumatori auspicata dall'art. 8 del Reg. (CE) n. 178/2002 laddove il legislatore afferma che «la legislazione alimentare si prefigge di costituire una base per consentire ai consumatori di compiere scelte consapevoli in relazione agli alimenti che consumano».

Porre i consumatori di prodotti alimentari - che appaiono sempre più informati, attenti e avveduti - nelle condizioni di scegliere consapevolmente attraverso strumenti chiari e informazioni corrette, a più di 20 anni dal Reg. (CE) n. 178/2002, resta una sfida ancora attuale della quale non resta che attendere i prossimi sviluppi.

ABSTRACT

La presentazione degli alimenti, a cui è dedicato l'art. 16 del Reg. (CE) n. 178/02, è uno dei temi centrali della legislazione alimentare europea che vuole diventare punto di riferimento internazionale orientando le scelte alimentari al fine di raggiungere la salute globale attraverso l'approccio One Health.

L'etichettatura degli alimenti ha subito una costante evoluzione tuttora in corso alla luce delle probabili modifiche normative pensate in attuazione della Farm to Fork Strategy. Per rendere sostenibile la filiera, la Commissione UE individua nell'etichettatura nutrizionale uno strumento per informare e tutelare i consumatori indirizzandoli verso stili di vita più sani.

L'etichettatura sembra rivestire una funzione educativa e non solo informativa. Questa visione può comportare rischi legati all'adozione di un sistema di etichettatura nutrizionale front-of-pack obbligatorio in tutti gli Stati e per tutte le categorie di prodotti. La controversa scelta tra i modelli di riferimento presenta criticità che coinvolgono diverse questioni giuridico-economiche da non sottovalutare.

(²⁵) Per notizie più approfondite in merito a tale strumento si rinvia al *link* del sito web dell'Associazione <https://lamarcadelconsumatore.it/>.

The presentation of food, to which art. 16 of Reg. (Ec) no 178/02 is dedicated, represents one of the central themes of European food legislation which aims to be an international reference point in orienting food choices in order to achieve global health through the holistic One Health approach. Food labelling has undergone a constant evolution that is still ongoing in the light of the regulatory changes that will be made in the coming months to implement the Farm to Fork Strategy. To make the supply chain sustainable, the European Commission has indicated nutritional labelling as a tool to inform and protect consu-

mers by directing them towards healthier lifestyles.

Labelling is no longer seen only as an information tool that accompanies the product "from farm to table" and must not mislead consumers but must also have an educational function. This vision may entail risks connected with the possible adoption of a front-of-pack nutritional labelling system that would be mandatory in all member states and for all product categories. The controversial choice between the reference models presents critical points that involve various legal-economic issues that should not be underestimated.

L'innovazione tecnologica nel sistema alimentare europeo tra principio di precauzione e sviluppo sostenibile: genesi, aspetti problematici e prospettive di riforma

Antonietta Lupo

1.- Premesse introduttive

Da sempre, in agricoltura si assiste al tentativo di migliorare le produzioni attraverso la tecnica dell'incrocio e della selezione delle varietà migliori. La storia millenaria dell'agricoltura è costituita, infatti, da progressivi perfezionamenti delle caratteristiche delle piante cui gli agricoltori si sono dedicati attraverso un costante lavoro di selezione dei caratteri desiderati.

L'incessante progresso della biologia moderna ha accelerato questo processo di miglioramento, portando allo sviluppo di tecniche molto sofisticate, utilizzate per accrescere l'esplorazione della variabilità genetica delle piante e selezionare varietà vegetali adeguate alla produzione e/o alla lavorazione di prodotti agroalimentari.

Due sono le categorie di intervento biotecnologico in campo agroalimentare: le tecniche OGM definite del DNA ricombinante, attraverso le quali si modifica il patrimonio genetico di un organismo

tramite la transgenesi, cioè l'introduzione di un gene estraneo all'interno del genoma di un organismo vivente che funge da ospite, per inserire una o più caratteristiche nuove e le tecniche non OGM, il cui apporto consiste nel rendere disponibili informazioni capaci di velocizzare i tradizionali processi di analisi e selezione delle varianti genetiche favorevoli e creare nuove variazioni genetiche.

A dispetto dei dubbi e delle incertezze – sotto il profilo scientifico, economico, ambientale e soprattutto etico¹ – circa la possibile applicazione delle tecniche di ingegneria genetica in campo alimentare, l'Unione europea ha sempre guardato con favore al settore delle biotecnologie, ritenuto in grado di consolidare la competitività tecnologica e industriale, nonché le possibilità di sviluppo e di occupazione nell'area europea².

Malgrado un approccio complessivamente positivo, l'Europa si è, comunque, mostrata piuttosto prudente rispetto all'impiego delle biotecnologie agroalimentari, costretta dal bisogno di preservare, da un lato, la biodiversità agricola e, dall'altro, la salute dei consumatori dai potenziali rischi derivanti dal consumo di prodotti alimentari ottenuti da colture geneticamente modificate.

La ricerca di un giusto punto d'equilibrio tra istanze contrapposte ha indotto il legislatore comunitario a seguire un approccio *market-oriented*, strutturato intorno al principio di precauzione e all'utilizzo di un procedimento di tipo autorizzatorio teleologicamente orientato a garantire, da un lato, l'efficace funzionamento del mercato interno, dall'altro, un elevato livello di tutela della salute

(¹) Sull'impiego degli OGM nel settore agroalimentare, cfr. G. Nakseu Nguefang, *Principe de précaution et la responsabilité internationale dans le mouvement transfrontière des OGM*, Bruylant, Bruxelles, 2012; D. Di Benedetto, *La disciplina degli organismi geneticamente modificati tra precauzione e responsabilità*, Lecce, 2011; B. A. Koch, *Damage caused by genetically modified organisms: comparative survey of redress options for harm to persons, property or the environment*, Berlin, 2010; E. Sirsi, *L'impiego in agricoltura di organismi geneticamente modificati e la coesistenza con le coltivazioni non geneticamente modificate*, in L. Costato, E. Rook Basile, A. Germanò (diretto da), *Trattato di diritto agrario. Volume secondo: Il diritto agroambientale*, Torino, 2011, p. 269 - 324; A. Lupo, *Sostenibilità del settore agro-alimentare, biotecnologie e food safety nell'Unione Europea: il paradigma degli organismi geneticamente modificati*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2015, p. 50 e ss..

(²) Cfr. Commissione europea, *La biotecnologia e il libro bianco sulla crescita, la competitività e l'occupazione: preparare i prossimi sviluppi*, COM (94) 219. Il crescente interesse verso le biotecnologie è, altresì, testimoniato sia dalle politiche di incentivazione della *knowledge based bioeconomy* adottate nel corso dell'ultimo decennio, sia dall'ammontare degli investimenti resi disponibili dai Programmi Quadro delle diverse DG della Commissione europea, sia ancora dal *White paper, The european bioeconomy in 2030*, in cui si richiama l'attenzione sul possibile ruolo delle biotecnologie per una migliore gestione delle risorse naturali, per la produzione di soluzioni volte a favorire la sostenibilità ambientale e per la mitigazione degli effetti del *climate change*.

umana e dell'ambiente.

Questa impostazione si è concretizzata nella direttiva n. 2001/18/CE³ e nei regolamenti n. 1829 e 1830 del 2003, i quali consentono l'immissione in commercio all'interno dell'Unione degli alimenti e dei mangimi geneticamente modificati previa autorizzazione concessa a valle di una valutazione scientifica "del più alto livello possibile", condotta dall'Autorità europea per la sicurezza alimentare. Attualmente, questa logica precauzionale è estesa anche ai prodotti ricavati da tecniche di mutagenesi (cd. "New Plant Breeding Techniques"), sebbene la citata direttiva europea sugli OGM espressamente li escluda dal proprio campo di applicazione.

La necessità di una produzione sempre maggiore di alimenti adeguati e sufficienti per una popolazione in continua crescita, connessa all'imperativo della sostenibilità ambientale, tuttavia ha recentemente spinto l'Europa a ipotizzare una nuova cornice normativa entro cui ascrivere le biotecnologie di ultima generazione, ritenute essenziale presidio per giungere a un sistema alimentare più solido e resiliente.

Complice di questa transizione dalla prospettiva di *food safety* a quella di *food security* è l'approvazione del cd. *Green new deal* del dicembre

2019⁴ e della correlata strategia *Farm to fork*⁵, documenti programmatici che tracciano le linee guida per trasformare il sistema agricolo europeo secondo criteri di sostenibilità, nel rispetto dei programmi di azione assunti a livello internazionale, tra i quali l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile⁶.

Il prospettato nuovo approccio alle biotecnologie agroalimentari sembra segnare una significativa rivoluzione teorica oltre che culturale, inducendo a traguardare la legislazione alimentare europea, notoriamente fondata sul principio di precauzione, anche alla luce del principio di sviluppo sostenibile.

2.- La tutela del diritto alla sicurezza alimentare nell'ordinamento europeo: dalla genesi all'approccio science based

Come è stato efficacemente affermato, la sicurezza alimentare costituisce «uno dei "più fondamentali tra i diritti fondamentali"»⁷.

Dalla fine del 1970, quando la sicurezza alimentare ha cominciato ad essere protagonista della scena internazionale, la sua definizione è stata riformulata svariate volte⁸.

La definizione più comunemente utilizzata, con-

(³) Direttiva 2001/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 marzo 2001, sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati, pubblicata in G.U.C.E. L 106 del 17.4.2001, p. 1.

(⁴) In argomento cfr. N. Giannelli, E. Paglialonga, F. Turato, *Le politiche per la sicurezza alimentare e la sostenibilità nel contesto europeo e degli accordi commerciali internazionali*, in *Riv. di economia, cultura e ricerca sociale*, 2021, p. 50.

(⁵) EUR-Lex - 52020DC0381 - En - EUR-Lex (europa.eu).

(⁶) L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità sottoscritto nel settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri dell'ONU. Per un'analisi sul rapporto intercorrente tra sicurezza alimentare e sostenibilità ambientale nel contesto internazionale e europeo sia consentito rinviare a A. Lupo, *Diritto al cibo e cambiamenti climatici: quale futuro per la sicurezza alimentare globale?*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 1-2022, pp. 54-67.

(⁷) Cfr. S. Rodotà, *Il diritto al cibo*, in www.saperedemocratico.it, 2011.

(⁸) Sul concetto di sicurezza alimentare la letteratura è vasta per cui ci limitiamo a segnalare: F. Albisinni, *Diritto alimentare tra innovazione, regolazione e mercato*, in *Riv. dir. agr.*, fasc. spec., 2005; V. Parisio (ed.), *Food safety and quality law: a transnational perspective*, Torino, 2005; F. Adornato, *La sicurezza alimentare tra mercato unico e diritto comune europeo*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, pp. 761 e ss.; A. Germanò, E. Rook Basile, *La sicurezza alimentare*, in A. Germanò, E. Rook Basile, *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 223; A. Germanò, E. Rook Basile, *La sicurezza alimentare*, in Aa.Vv., *Trattato di diritto privato dell'Unione Europea*, diretto da G. Ajani e G. A. Benacchio, vol. XI, Torino, Giappichelli, 2006, p. 321; A. Germanò, *Il sistema della sicurezza alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2006; F. Albisinni, *La sicurezza alimentare veicolo di innovazione istituzionale*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 4-2009, p. 6 ss.; S. Amorosino, *Sicurezze ed insicurezze in campo alimentare tra regolazioni e programmazioni*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 3-2010, p. 3 ss.; L. Costato, S. Rizzoli, *Sicurezza alimentare*, in *Dig. disc. priv., sez. civ.*, 2010; D. Bevilacqua, *La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ultrastatali*, Milano, Giuffrè, 2012; M. Ramajoli, *Dalla «food safety» alla «food security» e ritorno*, in *Amministrare*, 2015, p. 271 ss.; M. Giuffrida, *Il diritto fondamentale alla sicurezza alimentare tra esigenze di tutela della salute umana e promozione della libera circolazione delle merci*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 3-2015, p. 34 e ss.

cordata durante il *World Food Summit Plan of action* del 1996, recita: «La sicurezza alimentare esiste quando tutti gli individui, in ogni momento, hanno accesso fisico e economico ad una quantità di cibo sufficiente, sicuro e nutriente, in modo da incontrare le loro necessità e preferenze alimentari per una vita sana e attiva»⁹.

Sicurezza alimentare, in altri termini, significa garantire ad ogni individuo «non solo il benessere nella sua alimentazione, ma anche la stabilità del suo regolare accesso a provviste alimentari sufficienti»¹⁰.

Molteplici fonti del diritto internazionale¹¹ enunciano in modo inequivocabile l'esistenza del diritto alla sicurezza alimentare, *rectius* diritto al cibo, che viene ricondotto nell'alveo dei diritti fondamentali dell'uomo.

A livello europeo, invece, manca una esplicita menzione di siffatto diritto, sebbene, sotto il profilo sostanziale, il perseguimento della sicurezza degli approvvigionamenti di prodotti alimentari risulti, ai sensi dell'art. 39, lett. d), TFUE, obiettivo strategico e finalità della politica agricola comune¹².

Fino agli anni '80 del secolo scorso, l'Unione europea ha notoriamente considerato la sicurezza alimentare nel suo significato di disponibilità

degli approvvigionamenti alimentari.

La necessità di affrontare le sfide derivanti dall'avvicendamento delle gravi crisi alimentari¹³, che hanno interessato il panorama comunitario a far data dagli anni '90, ha nondimeno accentuato l'interventismo da parte dell'Unione europea nel settore dei prodotti alimentari per stabilire non già regole di prezzo a tutela dei produttori di alimenti, ma norme igienico sanitarie a garanzia della salute dei consumatori¹⁴. Ciò ha determinato l'emersione di una nuova prospettiva di tutela della sicurezza alimentare orientata a privilegiare maggiormente il profilo di *safety*.

In questo turno temporale, l'Unione dà vita ad un corpus organico e trasparente di norme in materia di *food safety* con l'adozione, dapprima, del Libro Verde sui «Principi generali della legislazione in materia alimentare nell'Unione europea» e successivamente nel 2000, del Libro Bianco sulla sicurezza alimentare¹⁵ con cui si introduce il principio di «approccio integrato dell'intera catena alimentare» e si tratteggia una strategia globale «dai campi alla tavola».

Il programma trova attuazione nel regolamento comunitario (CE) n. 178/2002, che inaugura quello che viene definito l'approccio globale e sistemico alla problematica della sicurezza alimentare,

(⁹) FAO, *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action*, Documento WFS 96/3, FAO, Roma, 1996. Tale definizione è stata integrata nel 2001 con l'aggiunta del termine «social» [*physical, social and economic access to sufficient, safe and nutritious food*] (FAO 2001).

(¹⁰) M. Cutazzo, *Il diritto all'alimentazione*, in S. De Bellis (a cura di), *Studi su diritti umani*, Bari, Cacucci, 2010, p. 67.

(¹¹) Il riferimento è alla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948, il cui art. 25 definisce il diritto al cibo come il diritto ad avere un accesso regolare, permanente e libero al cibo, di qualità e in quantità adeguata, che rispetti le tradizioni e la cultura d'appartenenza del consumatore e in grado di assicurare salute fisica e mentale agli individui e alla collettività. Di grande importanza risulta essere, poi, la Convenzione Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali del 1966, che infatti riconosce «il diritto fondamentale di ogni individuo alla libertà dalla fame» (Articolo 11, § 2).

(¹²) Pur, infatti, senza l'aggettivazione «alimentari», la sicurezza degli approvvigionamenti cui si riferisce l'art. 39 sembra legittimare un'interpretazione ampia sì da consentire un riferimento anche agli approvvigionamenti alimentari. In argomento cfr. L. Paoloni, *La Food security nei programmi della PAC*, in L. Costato, P. Borghi, L. Russo, S. Manservigi (a cura di), *Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona. I riflessi sul diritto agrario, alimentare e ambientale*, Atti del Convegno di Ferrara, 6-7 maggio 2011, Napoli, Jovene, 2011; S. Bolognini, *Tempi di insicurezza alimentare: un approccio giuridico*, in S. Serafini e M. Brolo (a cura di), *Donne, politica e istituzioni: il tempo delle donne*, Udine, 2013, pp. 241-255; C. Napolitano, *Il bene alimentare: sostenibilità e necessità*, in *Il diritto dell'economia*, 2021, pp. 159-179.

(¹³) L'incidente alimentare senza dubbio più significativo è stato quello della c.d. mucca pazza (ESB, encefalopatia spongiforme bovina), a cui sono poi seguiti lo scandalo dei polli alla diossina, altri episodi di contaminazione di mangimi e suini, l'afta epizootica e la c.d. vicenda «carne agli ormoni». Tali eventi hanno evidenziato lacune e malfunzionamenti dell'apparato istituzionale europeo nel settore della sicurezza alimentare, spingendo alla riforma dell'intero sistema di regolamentazione del settore alimentare.

(¹⁴) L. Costato, *Riforma della PAC e Covid-19: la ricerca di nuovi equilibri*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2020, p. 2.

(¹⁵) Commissione UE, Libro Bianco sulla sicurezza alimentare (COM 99/719 def.) del 12 gennaio 2000.

delineando un sistema di prevenzione e controllo dei rischi della salute umana in materia di alimentazione che interessa tutte le fasi della catena alimentare¹⁶.

La sicurezza alimentare è nozione imprecisa e vaga, influenzata, peraltro, dalla grande eterogeneità dei contesti sociali e giuridici cui fa' riferimento.

Conferma di tale constatazione si rinviene dall'analisi del regolamento n. 178/2002, che, al pari delle precedenti discipline di settore, non ne chiarisce il significato¹⁷.

Una, seppur minima, definizione di "alimento sicuro" si rinviene, tuttavia, nell'art. 14, il quale considera destinati all'alimentazione umana e animale i prodotti che non presentano rischi per la salute dei consumatori e non risultano inadatti al consumo umano, ovvero – in conformità con la nozione di rischio di cui all'art. 3 – che non comportano un pericolo grave (non necessariamente attuale) per la salute.

A ben vedere, l'ampiezza della nozione di prodotto *unsafe* è tale da comprendere ogni profilo di potenziale pericolosità, che spazia dalle condizioni d'uso normali dell'alimento da parte del consumatore, ovvero dal probabile e prevedibile uso che questi ragionevolmente ne farà, alle informazioni poste a disposizione dello stesso.

A garanzia della tutela della sicurezza degli alimenti, il legislatore europeo adotta un approccio

science based (sostenuto peraltro dall'istituzione dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare), ponendo al centro della legislazione alimentare generale il principio di precauzione¹⁸, che costituisce il criterio guida per conciliare la *food safety* con il concorrente obiettivo della libera circolazione delle merci e, conseguentemente, con il quadro normativo in materia di commercio internazionale degli alimenti sviluppatosi nell'ambito della WTO¹⁹.

Com'è noto, il ricorso al principio di precauzione presuppone la sussistenza di due precondizioni, ovvero un certo livello di incertezza che un determinato evento negativo possa verificarsi e un'insufficiente disponibilità di dati scientifici in grado di determinare con sicurezza l'effettiva portata del danno.

In questi termini, il c.d. rischio potenziale legittima l'applicazione del principio di precauzione nella misura in cui a un evento è associato un dubbio accompagnato da seri indici di conseguenze irreparabili per la salute umana e per l'ambiente.

3.- La disciplina europea sugli organismi geneticamente modificati tra tutela del libero mercato e food safety

Accanto alla disciplina generale enunciata dal regolamento n. 178/2002, si collocano legislazio-

(¹⁶) Sulle procedure di valutazione, gestione e comunicazione del rischio delineate dal regolamento n. 178/2002, cfr. il contributo di V. Parisio, *Sicurezza alimentare, funzione amministrativa e giudice amministrativo interprete del diritto interno ed europeo*, in C. Bottari (a cura di), *La sicurezza alimentare. Profili normativi e giurisprudenziali tra diritto interno, internazionale ed europeo*, Rimini, 2015, p. 75 e ss.

(¹⁷) Per una analisi della disciplina sulla sicurezza alimentare si veda, da ultimo, Av.Vv., *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, Milano, 2021.

(¹⁸) Sul principio di precauzione la letteratura è vasta per cui ci limitiamo a segnalare: S. Grassi, *Prime osservazioni sul «principio di precauzione» come norma di diritto positivo*, in S. Grassi (ed.), *Diritto e Gestione dell'ambiente*, 2001, p. 37 e ss.; A. Gratani, *Il principio di precauzione come modello di tutela dell'ambiente, dell'uomo, delle generazioni future*, in *Riv. dir. civ.*, 2003, II, p. 9 ss.; P. Borghi, *Il principio di precauzione tra diritto comunitario e Accordo SPS*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2003, p. 535 ss.; P. Borghi, *Le declinazioni del principio di precauzione*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, pp. 711-722; F. De Leonardis, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, Giuffrè, 2005; M. Sollini, *Il principio di precauzione nella disciplina comunitaria della sicurezza alimentare. Profili critico-ricostruttivi*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 90; P. Savona, *Il principio di precauzione e il suo ruolo nel sindacato giurisdizionale sulle questioni scientifiche controverse*, in *Federalismi.it*, 2011; F. De Leonardis, *Il principio di precauzione*, in M. Renna, F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 413 ss.; F. R. Titomanlio, *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, Torino, Giappichelli, 2018.

(¹⁹) Fra le norme cui fare riferimento vi è, anzitutto, l'art. XX GATT 94, secondo cui nessuna disposizione dell'Accordo istitutivo dell'OMC può impedire l'adozione, da parte di uno Stato contraente, di misure necessarie a proteggere la vita o la salute umana, animale o vegetale. Il principio espresso nell'art. XX GATT è completato dalla più ampia e articolata regolamentazione contenuta nell'allegato Accordo

ni speciali dettate con riferimento a specifici prodotti alimentari per garantire una piena tutela della *food safety*²⁰.

Con riferimento agli OGM, già le direttive cd. di prima generazione, la n. 90/219/CEE e n. 90/220/CEE, sancivano l'esigenza di stabilire criteri di valutazione dei rischi collegati o conseguenti allo sviluppo delle biotecnologie, in condizioni di incertezza scientifica in merito alla loro effettiva natura e la portata per l'ambiente e la salute umana²¹.

Emblematico, a tal riguardo, è il preambolo della direttiva n. 90/219/CEE, che evidenziando l'incertezza circa «la natura precisa e l'entità dei rischi associati» alla modificazione genetica di microrganismi, affermava la correlata necessità di limitare «le (...) possibili conseguenze negative» sulla salute umana e sull'ambiente derivanti dall'impiego confinato di MGM e di ridurre i «rischi potenziali derivanti da ogni operazione» che tale impiego comporti.

La normativa risultava, però, fortemente incompleta, atteso che, fra le altre cose, si applicava indistintamente a tutti gli organismi geneticamente modificati (in seguito OGM) e ai prodotti derivati da essi indipendentemente dalla loro destinazione e non stabiliva regole comuni di valutazione

dei rischi. Rimaneva, inoltre, incompleto il sistema di etichettatura obbligatoria, introdotto dal regolamento (CE) n. 258/1997, e del tutto assente un sistema di autorizzazione per l'immissione in commercio di mangimi geneticamente modificati.

La riscontrata sostanziale inadeguatezza dell'indirizzo normativo a risolvere le numerose problematiche nascenti in materia di OGM induce, quindi, il legislatore europeo a adottare la direttiva n. 2001/18/CE, cui faranno poi seguito i regolamenti (CE) nn. 1829/2003 e 1830/2003, riguardanti i prodotti alimentari e i mangimi geneticamente modificati e la loro tracciabilità, nonché il regolamento (CE) n. 1946/2003 sui movimenti transfrontalieri di OGM.

La direttiva n. 2001/18/CE, in linea con le scelte di riforma del sistema di sicurezza alimentare compiute dal legislatore comunitario all'indomani delle crisi sanitarie che avevano scosso lo scenario politico-istituzionale europeo, disciplina l'emissione deliberata nell'ambiente di OGM e la loro immissione in commercio all'interno dell'Unione, prevedendo un procedimento di autorizzazione di alimenti e mangimi geneticamente modificati centralizzato a livello di UE, ispirato al principio di precauzione²² e incentrato su una valutazione

sulle misure sanitarie e fitosanitarie (Accordo SPS), che, nel prevedere la possibilità per i membri dell'OMC (tra cui l'Unione europea) di adottare misure precauzionali volte a proteggere la salute umana, animale e vegetale dai rischi derivanti dalla diffusione di malattie e dal consumo di alimenti, bevande e mangimi contenenti sostanze nocive e agenti patogeni, ne limita l'applicazione alla triplice condizione che dette misure siano necessarie rispetto allo scopo perseguito, risultino basate su criteri scientifici messi a punto dalle competenti organizzazioni internazionali e non siano mantenute in assenza di sufficienti prove scientifiche.

(²⁰) G. Pericu, *La disciplina pubblicistica dei prodotti alimentari*, in Id., *Scritti scelti*, Milano, 2009, pp. 351 e ss. ritiene che ciò dipenda dal fatto che «il compromesso politico con le categorie interessate è assai più agevolmente raggiungibile, se si considera un ambito produttivo limitato» e che «la legge di settore è senz'altro più contrattabile e contrattata con le categorie interessate di quanto non lo possa essere una disciplina generale di tutti i prodotti alimentari».

(²¹) Sulla disciplina europea in materia di OGM cfr.: A. Lupo, *Sostenibilità del settore agro-alimentare, biotecnologie e food safety nell'Unione Europea: il paradigma degli organismi geneticamente modificati*, cit., 2015; R. Saija, *Gli organismi geneticamente modificati nel diritto dell'Unione Europea: il ruolo del principio di precauzione e il controverso rapporto tra Autorità e Libertà*, in *Rivista Elettronica de Diritto (RED)*, 2017, pp. 10-11; E. Sirsi, *OGM e agricoltura – Evoluzione del quadro normativo, Strategie di comunicazione, Prospettive dell'innovazione*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, pp. 131 e ss.; M. C. Errigo, *Diritto e OGM. Una storia complicata*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 2020, p. 285.

(²²) In dottrina, sull'applicazione del principio di precauzione applicato agli OGM, cfr. R. Pavoni, *Misure unilaterali di precauzione, prove scientifiche e autorizzazioni comunitarie al commercio di organismi geneticamente modificati: riflessioni in margine al caso Greenpeace*, in *Dir. com. scambi internaz.*, 2000, p. 725 e ss.; G. Bossis, *Les OGM, entre liberté des échanges et précaution*, in *Revue européenne de droit de l'environnement*, 2001, p. 255 e ss.; F. Giampietro, *Rischio ambientale e principio di precauzione nella direttiva sugli OGM*, in *Ambiente*, 2001, p. 951 e ss.; A. Gratani, *La strategia precauzionale e le biotecnologie*, in *Ambiente*, 2001, p. 1045 e ss.; R. Ferrara, *Valutazione di impatto ambientale organismi geneticamente modificati: alle origini del problema*, in *Foro amm. Tar*, 2002, p. 3456 e ss.; L. Marini, *Principio di precauzione, sicurezza alimentare e organismi geneticamente modificati nel diritto comunitario*, in *Il diritto dell'UE*,

scientifica dei rischi “*case by case*” condotta dall’Autorità europea per la sicurezza alimentare. Al principio di precauzione si ispira, altresì, la successiva direttiva n. 2015/412/CE (che modifica la direttiva n. 2001/18/CE, per quanto concerne l’opportunità per gli Stati membri di limitare e/o precludere la coltivazione di OGM sul loro territorio), il cui precipuo obiettivo è quello di raggiungere e mantenere un livello uniforme ed elevato di protezione della salute, dell’ambiente e dei consumatori su tutto il territorio dell’Unione (Considerando 2, direttiva n. 2015/412/CE).

Rifiutando, tuttavia, un approccio eccessivamente cautelativo, nella consapevolezza che l’applicazione del principio di precauzione non possa implicare il raggiungimento di un livello di “rischio zero”, la direttiva consente l’adozione di misure di gestione del rischio – volte cioè a vietare e/o limitare la coltivazione di OGM già autorizzati da altri Stati membri – sebbene giustificate da motivi «riguardanti obiettivi di politica ambientali legati a impatti che sono distinti e complementari rispetto alla valutazione dei rischi per la salute e l’ambiente valutati nel contesto delle procedure di autorizzazione di cui alla direttiva 2001/18/CE e al regolamento (CE) n. 1829/2003» (Considerando 14, direttiva n. 2015/412/CE), ovvero da ragioni «concernenti gli impatti socio-economici derivanti dalla coltivazione di un OGM sul territorio dello Stato membro interessato» (Considerando 15, direttiva n. 2015/412/CE).

A fronte di un indebolimento importante delle motivazioni che i singoli Stati membri possono, oggi, addurre per legittimare il divieto di coltivazione e di utilizzo di OGM e alla luce del dogma di precauzione, secondo cui le considerazioni in merito alla tutela della salute e dell’ambiente dovrebbero prevalere sulle sollecitazioni di natura economica e commerciale, anche un osservatore disattento non può non notare la prevalenza delle regole del libero mercato sull’esigenza di concre-

ta protezione del bene salute e l’eccessivo ridimensionamento del ruolo e del rilievo riconosciuti al principio di precauzione, nella sua duplice dimensione etico - morale e giuridica.

Se, dunque, è innegabile che l’intero complesso normativo che costituisce il diritto alimentare europeo è fondato sul principio generale di protezione del consumatore e della sua salute, molte regole risultano condizionate dalle esigenze del commercio.

Prova ne è il fatto che la direttiva n. 2015/412/CE riconosce agli Stati membri la facoltà di limitare o vietare la coltivazione di OGM sul proprio territorio nazionale proprio alla condizione che vengano rispettati gli obblighi internazionali assunti dall’Unione europea in seno all’OMC, fermo restando, peraltro, la confinazione di dette limitazioni e/o divieti alla sola coltivazione e non anche alla libera circolazione ed importazione di sementi e materiale di propagazione vegetale geneticamente modificati, come tali o contenuti in prodotti (Considerando 16, direttiva n. 2015/412/CE).

4.- *Le New Plant Breeding Techniques alla prova del principio di precauzione*

Da qualche anno sono state sviluppate tecniche di NBTs (*New Breeding Techniques*) che permettono di ottenere singole modificazioni genetiche in modo più preciso e veloce rispetto alle tecniche di *breeding* convenzionale, senza introdurre frammenti di DNA estraneo, generando prodotti del tutto identici a quelli che potrebbero essere ottenuti per mutagenesi casuale.

Tra queste, la tecnica più diffusa è la *Sequence-Site Directed Nuclease Technology*, o più comunemente denominata *genome editing*.

A differenza della soluzione adottata dai Paesi extraeuropei²³ – ove i *genome editing products* vengono considerati, salvo prova contraria,

2004, p. 7 e ss.; D. Bevilacqua, *The international regulation of genetically modified organisms: uncertainty, fragmentation, and precaution*, in *European environmental law review*, 2007, p. 314 e ss.; M. Weimer, *Applying precaution in EU authorisation of genetically modified products: challenges and suggestions for reform*, in *European law journal*, 2010, p. 624 e ss..

(²³) M. Ferrari, U. Izzo, *Diritto alimentare comparato. Regole del cibo e ruolo della tecnologia*, Bologna, Il Mulino, 2012, pp. 180-181.

sostanzialmente equivalenti a quelli convenzionali, sotto il profilo qualitativo e/o nutrizionale – in Europa questi prodotti sono ritenuti potenzialmente dannosi per la salute umana.

La storica sentenza della Corte di Giustizia europea nella causa C-528/16²⁴, attraverso un'articolata interpretazione della nozione giuridica di OGM, giunge infatti a ritenere i rischi legati all'impiego di tali nuove tecniche di mutagenesi simili a quelli derivanti dalla produzione e dalla diffusione di OGM tramite transgenesi. Ciò sul presupposto che la modifica diretta del materiale genetico di un organismo tramite mutagenesi consentirebbe di ottenere i medesimi effetti dell'introduzione di un gene estraneo nell'organismo (transgenesi), permettendo di produrre varietà geneticamente modificate a un ritmo e in quantità non paragonabili a quelli risultanti dall'applicazione di metodi tradizionali di mutagenesi casuale.

Di qui la decisione di applicare, in un'ottica precauzionale, la direttiva sugli OGM anche agli organismi ottenuti mediante tecniche di mutagenesi emerse successivamente alla sua adozione. A prescindere dalla chiara elusione del principio della separazione dei poteri dello Stato attuata dalla "riscrittura" in via giudiziaria della direttiva OGM²⁵, è evidente che l'approccio «*to say yes with caution*»²⁶, adottato dalla Corte di Giustizia, risulti chiaramente elusivo del principio di precauzione e delle indicazioni fornite dalla stessa Commissione europea²⁷ per una sua corretta applicazione. Come ben chiarito nella Comunicazione del 2 febbraio 2000, infatti, il ricorso al principio di precauzione è ammissibile allorquan-

do, in assenza di dati scientifici sufficienti e univoci, vi sia il sospetto di un danno alla salute o all'ambiente derivante dall'emissione deliberata o dalla commercializzazione di alimenti geneticamente modificati.

Connaturata al concetto di precauzione vi è, tuttavia, una sorta di "*knowledge condition*", ovvero l'esigenza di individuare il livello di prova scientifica necessaria ad "attivare" l'applicazione di eventuali misure precauzionali, finalizzate a ridurre il rischio ad un livello "socialmente accettabile" e, contestualmente, a conciliare la sicurezza alimentare con i concorrenti obiettivi della libera circolazione delle merci e dell'innovazione tecnologica.

Parametro di valutazione della sicurezza alimentare di un potenziale prodotto geneticamente modificato è il criterio di equivalenza sostanziale, secondo cui, se un prodotto o un ingrediente alimentare nuovo risulta sostanzialmente equivalente ad uno esistente, già usato come alimento o da cui si derivano alimenti, lo si può trattare alla stregua di quest'ultimo in fatto di sicurezza.

Tale criterio, di matrice internazionale, è chiaramente richiamato nell'allegato II della direttiva n. 2001/18/CE, che, nell'individuare i principi e le metodologie generali da seguire per effettuare la valutazione del rischio, fa' esplicito riferimento alle «caratteristiche accertate dell'OGM ed il suo uso» che «devono essere confrontati con quelli propri dell'organismo non modificato da cui l'OGM è stato ricavato e col suo uso in situazioni corrispondenti»²⁸.

Operando una lettura "dinamica" della citata diret-

(²⁴) Per un primo commento alla decisione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea: D. Carrol, P. Ronald, F. Urnov, *A call for science-based review of the European court's decision on gene-edited crops*, in *Nature biotechnology*, vol. 36, 2018, pp. 800-802; C. Collonnier, J.A. Vives-Vallés, *The judgment of the CJEU of 25 July 2018 on mutagenesis: interpretation and interim legislative proposal*, in *Front. Plant Sci.*, vol. 10, n. 1813, 2020; E. Gelinsky, A. Hilbeck, *European Court of Justice ruling regarding new genetic engineering methods scientifically justified: a commentary on the biased reporting about the recent ruling*, in *Environmental Sciences Europe*, vol. 30, 2018, pp. 1-9.

(²⁵) M. Ramajoli, *Quale futuro per la regolazione alimentare?*, in *Milan law review*, 2021, p. 67.

(²⁶) M. P. Belloni, *Nel limbo degli OGM: tra divergenze interpretative e disciplinari, alla ricerca di un accordo tra Stati Uniti e Unione Europea. È questione di etichetta, ma anche di etica*, in *Riv. It. dir. pubbl. comunit.*, 2006, p. 137.

(²⁷) Commissione europea, *Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione*, Bruxelles, 2 febbraio 2000, COM (2000) 1 final, in www.eur-lex.europa.eu.

(²⁸) Analogo parametro si rinviene, altresì, nell'art. 4, par. 1, Reg. (CE) n. 1829/2003, secondo cui gli alimenti OGM non possono differire da quelli che intendono sostituire.

tiva e dei criteri da essa richiamati, la Corte di Giustizia adotta, invece, il diverso criterio ermeneutico del *process-based approach*, assumendo la sussistenza di un rischio potenziale delle NBTs per la salute umana in ragione della tecnica di modificazione genetica (mutagenesi) utilizzata, a prescindere dalle peculiarità genetiche create nell'organismo e dalle caratteristiche intrinseche del prodotto finale.

Nel rispetto della versione più "restrittiva" del principio di precauzione, torna così *in auge* quell'atteggiamento di stampo protezionistico che sembrava ormai essere stato abbandonato dalla giurisprudenza europea²⁹, palesemente orientato più a garantire un livello zero di rischio – nella realtà esistente solo raramente – che oggettive ed effettive esigenze di gestione di un rischio concreto.

5.- L'attuale approccio europeo alle biotecnologie di ultima generazione (NBT): la valorizzazione del principio di sviluppo sostenibile

Le politiche europee sulla *food safety* hanno lasciato per molto tempo sullo sfondo gli obiettivi

della *food security*; ciò fino all'irrompere della crisi del 2007, quando il problema degli approvvigionamenti è diventato evidente anche in Europa³⁰.

Il sistema alimentare europeo è, come noto, una componente fondamentale dell'economia e della società europea. Sebbene sia già uno *standard* globale in termini di sicurezza alimentare, nutrizione e qualità, esso tuttavia risulta essere uno dei maggiori contributori all'emissione dei gas serra, principale causa del climate change e della conseguente "insicurezza alimentare"³¹.

Di qui l'avvertita necessità di ripensare il sistema agricolo europeo secondo criteri di sostenibilità, sì da preservare la biodiversità colturale, promuovere pratiche agricole più resilienti ai cambiamenti climatici e tutelare la sicurezza alimentare nel suo profilo di *security*³².

Già a partire dagli anni '90, in effetti, la disciplina comunitaria, che ha seguito l'evoluzione della politica europea, ha proposto un modello di agricoltura capace di integrare alla componente economica, la sostenibilità nel tempo e la compatibilità con territorio, ambiente e società.

Obiettivo, questo, reso ancora più nitido e stringente sia dal documento sulla Politica agricola

(²⁹) Corte giust. CE 9 febbraio 1999, C-383/97, Van der Laan, in *Racc.*, 1999, I, p. 731, commentata da L. Costato, *Brevi note a proposito di tre sentenze su circolazione dei prodotti, marchi e protezione dei consumatori*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, p. 157 e da G. Franciosi, *Consumatori e produttori tra tutela della salute, diritto all'informazione e libero mercato: due difficili "balancing tests" della Corte di giustizia*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1999, p. 777; Corte giust. CE 16 marzo 1999, C-289/96, C-293/96 e C-299/96, Regno di Danimarca c. Commissione e Grecia, in *Riv. dir. agr.*, 1999, p. 130, con nota di A. Di Lauro, *Denominazione di origine protetta e nozione di denominazione generica: il caso Feta*; Corte giust. CE 16 gennaio 2003, C-14/00, Commissione c. Italia, in *Racc.*, 2003, p. I-513; Corte giust. CE 2 dicembre 2004, C-41/02, Commissione c. Paesi Bassi, in *Racc.*, 2004, I, p. 11375.

(³⁰) Cfr. la risoluzione n. 1957/2013 dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa e la Risoluzione n. 2574/2015 del Parlamento europeo che hanno introdotto il concetto di "diritto al cibo adeguato". Sottolinea già l'inversione di tendenza, *dalla food safety alla food security*, F. Albisinni, *La definizione di attività agricola nella nuova Pac, tra incentivazione e centralizzazione regolatoria*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2014, p. 967 e ss..

(³¹) Il settore agricolo europeo produce circa il 10% delle emissioni totali di gas a effetto serra dell'Unione europea con notevoli variazioni tra gli Stati membri. Cfr. AEA, Visualizzatore di dati sulle emissioni e gli assorbimenti di gas a effetto serra, inviati dai paesi all'UnFCCC e al meccanismo di controllo dei gas a effetto serra dell'UE; IEEP 2019, *Net-Zero Agriculture in 2050: How to get there*, IEEP [nz2050 Agriculture report screen.pdf](#). In argomento sia consentito rinviare a A. Lupo, *Diritto al cibo e cambiamenti climatici: quale futuro per la sicurezza alimentare globale?*, cit. p. 54 e ss..

(³²) In questo contesto, il documento della Commissione europea, *La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*, Bruxelles, 18 novembre 2010, COM (2010) 672 def., fornisce un'importante chiave di lettura dello scenario attuale, con particolare riferimento al riconoscimento e all'identificazione di quelli che sono considerati le maggiori sfide per il settore agricolo attuale e del futuro. La Commissione afferma, al par. 3.1. della Comunicazione, p. 4: «Il ruolo primario dell'agricoltura è rappresentato dalla produzione di derrate alimentari. È importante che l'UE possa contribuire a soddisfare la domanda globale di prodotti alimentari, che continuerà a crescere a livello mondiale. Pertanto, è essenziale che il settore agricolo europeo mantenga e rafforzi la sua capacità di produzione rispettando allo stesso tempo gli impegni assunti dall'UE nell'ambito delle relazioni commerciali internazionali e della coerenza delle politiche per lo sviluppo (...)».

comune (PAC) per il 2020³³, sia dalla recente approvazione del *Green deal* e della correlata strategia “*From farm to Fork*”, documenti programmatici con i quali la Commissione europea si propone di affrontare la sfida della *food security* ricorrendo anche alle biotecnologie agroalimentari, che, a dispetto di ogni timore ideologico, si ritiene possano rappresentare una soluzione efficace e durevole ai problemi della sostenibilità ambientale e di accesso al cibo, offrendo una migliore qualità alimentare e vantaggi ambientali attraverso raccolti perfezionati da un punto di vista agronomico, utili finanche per la prevenzione di patologie e la riduzione di rischi sanitari³⁴.

È proprio in questa logica che emerge con forza l'opportunità di intervenire sul tessuto normativo che attualmente disciplina le *New Breeding Techniques*, per adeguarlo alle mutate conoscenze scientifiche sul loro impatto e sui loro potenziali rischi per l'ambiente e la salute umana.

Il prospettato sdoganamento delle nuove tecniche genomiche è attuato in nome del principio dello sviluppo sostenibile³⁵ che, nell'ottica europea, dovrebbe assicurare l'equità e la sostenibilità della produzione alimentare nello spazio e nel tempo.

Per il vero, la letteratura ha proposto e discusso molte definizioni di sviluppo sostenibile, spesso tra loro incompatibili, che hanno portato all'emersione di approcci tutt'altro che univoci basati su ideologie ambientali alternative.

In generale sono riconosciute due visioni principali dello sviluppo sostenibile: una più ampia ed una più ristretta³⁶.

La visione più ampia, condivisa dalla Commissione

mondiale sull'ambiente e lo sviluppo (WCED), comprende al suo interno lo sviluppo sociale oltre che quello economico ed ecologico. Quella più ristretta si riferisce, invece, quasi esclusivamente agli aspetti di gestione ambientale e alle risorse, delle quali si teme l'esaurimento nel tempo.

L'Unione europea sembrerebbe prediligere un livello di sostenibilità cd. debole, il cui imperativo non è quello di conservare le risorse naturali, ma di armonizzarne lo sfruttamento con le varie sfaccettature di sviluppo socio-economico.

In quest'ottica, la sostenibilità agricola ben si accorderebbe con l'utilizzo delle agrobiotecnologie, nella misura in cui la manipolazione genetica introduca nuove colture e/o forme alternative di produzione che assicurino la conservazione e la disponibilità delle risorse naturali presenti anche per le generazioni future.

Ponendo l'attenzione sulle modalità di produzione del cibo e, quindi, sulla necessità di scongiurare un eccessivo sfruttamento delle risorse naturali che, nel lungo periodo, potrebbe incrementare il fenomeno della insicurezza alimentare, il principio in parola sembrerebbe, dunque, intervenire a garanzia della *food security*, fino ad oggi affidata ad affermazioni poco più che di principio e non adeguatamente tutelata dalle frammentarie discipline di settore.

6.- Verso una sicurezza alimentare sostenibile?

Il combinarsi di *food safety* e *food security* proposto nelle strategie per un sistema alimentare europeo più sostenibile pone a fianco del princi-

(³³) Commissione europea, Comunicazione della Commissione del 18 novembre 2010, *La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio*, Bruxelles, 10 novembre 2010, COM (2010) 672, <https://eur-lex.europa.eu>.

(³⁴) L'impegno all'elaborazione di politiche agricole di medio-lungo termine capaci di coniugare sostenibilità ambientale e sicurezza alimentare si concretizza, altresì, nel progetto “*Food 2030*”, attraverso cui la Commissione europea intende promuovere politiche di ricerca e innovazione (R.I.) progettate per rendere i sistemi alimentari più sostenibili, resilienti, responsabili, inclusivi, diversi e competitivi.

(³⁵) F. Fracchia, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010; ID., *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2010, pp. 13 e ss.; ID., *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. econ.*, 2002, pp. 215 e ss.; F. Follieri, *Lo “sviluppo urbano sostenibile”*. Considerazioni de iure condito e de iure condendo, in *Federalismi.it*, 2018.

(³⁶) E. Barbier, *Economics, Natural Resources, Scarcity and Development*, Earthscan, London, 1989; D. Pearce, A. Markandya, E. Barbier, *Progetto per un'economia verde*, Bologna, 1991, p. 205.

pio di precauzione, perno dell'attuale disciplina alimentare e criterio guida delle decisioni pubbliche in materia di *safety*, il principio dello sviluppo sostenibile, che – nell'ottica europea – sembrerebbe meglio soddisfare i profili della *security*.

L'emergere di questa nuova visione prospettica comporta inevitabili conseguenze a livello teorico, arricchendo ulteriormente l'armamentario della regolazione alimentare.

Ciò posto appare opportuno chiedersi se e come tali principi, apparentemente tra loro in antitesi, possano convivere all'interno di una disciplina normativa attualmente orientata a garantire unicamente un livello elevato di *safety*.

Come si è già avuto modo di evidenziare, il principio di precauzione – oggetto di una pluralità di opzioni interpretative – ha assunto nel tempo una dimensione prevalentemente giuridica per riscontrare, in termini socialmente accettabili, i fattori di incertezza scientifica che qualificano le attività connesse all'applicazione dello sviluppo tecnologico. Ed invero, grazie anche all'opera della giurisprudenza europea e non, il principio è stato spesso invocato per giustificare l'adozione di misure restrittive, dirette ad assicurare la prevalenza degli interessi relativi alla tutela della salute su quelli dell'economia.

Non va, però, sottaciuto che la predilezione verso una concezione massimalista o "verde" del principio di precauzione abbia relegato il dogma in parola a «strumento di accusa»³⁷ delle nuove frontiere della ricerca scientifica, finendo, nei fatti, con il sottovalutare le potenzialità delle biotecnologie agricole, concepite nella prospettiva di un'agricoltura più sostenibile sotto il profilo ambientale e della sicurezza della provvista alimentare nello spazio e nel tempo.

Detto altrimenti, a fronte di un'un'ottica scevra da considerazioni ricollegabili allo sviluppo tecnologi-

co, la prospettata tutela della *food safety* ha nei fatti vanificato le esigenze di sviluppo delle attuali generazioni, pregiudicando inevitabilmente anche gli interessi di quelle future.

L'ingresso del principio di sviluppo sostenibile nell'ambito del settore "primario" pare, dunque, spostare il punto focale da un'ottica di tutela infragenerazionale a un approccio di protezione intergenerazionale della salute umana e dell'ambiente, offrendo spunti e stimoli ulteriori per realizzare una "sicurezza alimentare sostenibile", tesa cioè a coniugare *food security*, *food safety*, cura dell'ambiente e progresso tecnologico³⁸.

Elaborato nel Rapporto Brundtland nel 1987 dalla Commissione Mondiale su Ambiente e Sviluppo (WCED) istituita su mandato dall'Assemblea Generale dell'ONU, il principio dello sviluppo sostenibile implica, com'è noto, un dovere di solidarietà ambientale intergenerazionale, basato sull'idea che crescita economica e tutela dell'ambiente siano sinonimi e non due termini tra loro antagonisti. È, infatti, ritenuto "sostenibile" lo sviluppo che soddisfa i bisogni delle generazioni attuali senza compromettere la possibilità per le generazioni future di soddisfare le proprie esigenze.

Fine del principio di sviluppo sostenibile è, in ultima analisi, la tutela delle generazioni future e, dunque, della specie umana.

Per penetrare nell'ordinamento, com'è stato autorevolmente affermato³⁹, il principio di sviluppo sostenibile si avvale di altri dogmi, tra i quali quello di precauzione, la cui peculiare complessità contenutistica ben può essere d'ausilio alla contestualizzazione, nel settore alimentare, dell'"etica del rispetto dell'altro" ovvero della specie umana. A questa conclusione si può giungere se si tiene in adeguato conto che il principio di precauzione è, anzitutto, strumento di regolazione della "scienza incerta"⁴⁰ e come tale naturalmente deputato a

⁽³⁷⁾ A. Quaranta, *OGM e mutagenesi fra innovazione, scienza, dubbi, paure e sterili dibattiti*, in *Ambiente & sviluppo*, 2019, pp. 298-299.

⁽³⁸⁾ In argomento G. Rossi, *Diritto dell'ambiente e diritto dell'alimentazione*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2015, p. 3 e ss..

⁽³⁹⁾ F. Fracchia, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, cit., p. 16; Id., *Il principio dello sviluppo sostenibile*, in M. Renna, F. Saitta (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, cit., p. 433 e ss.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. G. Morbidelli, *Profili giurisdizionali e giustiziali nella tutela amministrativa dell'ambiente*, in S. Grassi, M. Cecchetti, A. Andronio (a cura di), *Ambiente e diritto*, II, Città di Castello, 1999, p. 307.

coniugare lo sviluppo tecnico-scientifico con gli eventuali rischi per la salute umana e per l'ambiente associati a tale sviluppo.

Sotto il versante etico, poi, il principio di precauzione, in quanto regola di condotta morale, concorre a dare fondamento giuridico al principio della responsabilità verso le generazioni future teorizzata da Jonas⁴¹. La logica precauzionale sottende, infatti, la necessità che l'azione umana sia orientata secondo consapevolezza (dell'incertezza dei rischi) e responsabilità (della gestione dei pericoli).

Quanto brevemente detto vale a mettere in luce la naturale vocazione del principio di precauzione, teleologicamente orientato al risultato di protezione dell'ambiente e della salute umana, e conseguentemente l'attitudine dello stesso a porsi non già in termini di limite, quanto piuttosto quale *condicio sine qua* non dello sviluppo sostenibile del quale può considerarsi un riflesso e un'applicazione⁴².

Se sotto il profilo teorico i due principi, come si è visto, possono agevolmente convivere, a livello pratico, la concretizzazione di tale convivenza risulta più complessa.

Certamente al fine di coniugare i due dogmi, nell'ottica di una maggiore apertura verso le biotecnologie agroalimentari, si ritiene auspicabile un ripensamento dell'impostazione originaria, che valuta la "salubrità" dei prodotti geneticamente editati alla luce del cd. *process-based approach* ovvero sui metodi e sulle tecniche di modificazione genetica utilizzati, e una conseguente convergenza verso un approccio *product-based*, che, invece, tiene in considerazione le caratteristiche intrinseche del prodotto finale destinato all'emissione nell'ambiente o all'immissione nel commercio e, eventualmente, anche al consumo umano o

animale. L'attenzione al prodotto, piuttosto che al processo, può infatti garantire da una parte, che le NBT e i prodotti da esse originati non siano assoggettati ad un regime oltremodo rigido senza manifeste ragioni scientifiche e, dall'altra, può permettere di meglio circoscrivere il rischio di cagionare danni alla salute umana e all'ambiente a causa di un regime eccessivamente tollerante. È, tuttavia, abbastanza facile prevedere che su questo punto si aprirà una partita decisiva per la corretta implementazione nel settore alimentare dei principi di sviluppo sostenibile e di precauzione, chiamando in causa il legislatore europeo cui spetterà l'arduo compito di bilanciare i valori sottesi ai due dogmi e, in ultima analisi, di garantire il diritto a cibo salubre e sufficiente così come auspicato dalla FAO⁴³ e dagli Stati firmatari dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile⁴⁴.

ABSTRACT

Il Reg. (CE) n. 178/2002 inaugura l'approccio globale e sistemico alla problematica della sicurezza alimentare, formulando un sistema di prevenzione e controllo dei rischi per la salute umana che interessa tutte le fasi della catena alimentare.

L'approccio science based, sostenuto dall'istituzione dell'EFSA, pone al centro della legislazione alimentare generale il principio di precauzione, che costituisce il criterio guida per conciliare la sicurezza alimentare con i concorrenti obiettivi della libera circolazione delle merci e dell'innovazione tecnologica.

Non è un mistero che l'Unione europea, malgrado un approccio market-oriented di food safety, abbia sempre guardato con favore alle biotecnologie agroalimentari, considerate quale fattore

(⁴¹) H. Jonas, *Il principio responsabilità. Un'etica per la civiltà tecnologica*, Torino, Einaudi, 2002, p. 16, secondo cui occorre agire «in modo che le conseguenze della tua azione non distruggano la possibilità di futura vita sulla terra». In argomento S. Grassi, *Prime osservazioni sul principio di precauzione come norma di diritto positivo*, cit., p. 37 e ss.

(⁴²) F. Fracchia, *Il principio dello sviluppo sostenibile*, cit., p. 439.

(⁴³) FAO, *The State of Food Security and Nutrition in the World*, in www.fao.org.

(⁴⁴) In dottrina cfr. C. Giannino, *La costruzione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Questione ambientale e nuove economie urbane nella politica di coesione*, in *Riv. giur. mezz.*, 2021, p. 701-723.

propulsivo per la sostenibilità agricola e ambientale. A seguito dell'approvazione del Green Deal e della correlata strategia Farm to fork tale tendenza sembra essersi intensificata al punto da indurre la Commissione europea ad immaginare una nuova cornice normativa entro cui ascrivere le biotecnologie di ultima generazione (NBT), si da distinguerle dai tradizionali organismi geneticamente modificati.

L'obiettivo sembra essere quello di ripensare il sistema agricolo europeo secondo criteri di sostenibilità che consentano di preservare la biodiversità, promuovere pratiche agricole più resilienti e tutelare la sicurezza alimentare, nel suo profilo di security, oggi seriamente minacciata dal fenomeno del climate change.

Il prospettato nuovo approccio alle biotecnologie agroalimentari induce, dunque, a trguardare la legislazione alimentare europea, notoriamente fondata sul principio di precauzione, anche alla luce del principio di sviluppo sostenibile.

The Reg. (EC) No. 178/2002 opens the global and systemic approach to the problem of food safety, formulating a system of prevention and control of risks to human health that affects all

stages of the food chain.

The science-based approach, supported by the institution of EFSA, places the precautionary principle at the center of general food legislation, which constitutes the guiding criterion for reconciling food safety with the competing objectives of the free movement of goods and technological innovation.

It is no mystery that the European Union, despite a market-oriented approach to food safety, has always looked favorably on agro-food biotechnology, considered as a driving factor for agricultural and environmental sustainability. Following the approval of the Green Deal and the related Farm to fork strategy, this trend seems to have intensified to the point of leading the European Commission to imagine a new regulatory framework within which to ascribe the latest generation biotechnologies (NBT), so as to distinguish them from the traditional genetically modified organisms.

The goal seems to be to rethink the European agricultural system according to sustainability criteria that make it possible to preserve biodiversity, promote more resilient agricultural practices and protect food safety, in its security profile, today seriously threatened by the phenomenon of climate change.

RASFF = 20 anni + X

Valeria Paganizza

1.- Introduzione

Il Regolamento (CE) n. 178/2002¹ annovera, tra le molteplici innovazioni, la codificazione del sistema di allarme rapido per gli alimenti, allora già operativo nella prassi da oltre vent'anni, e la sua estensione anche al settore dei mangimi.

Si tratta di uno strumento che, nella sua estrema semplicità strutturale e funzionale, è di fondamentale importanza nella cornice "operativa" della sicurezza alimentare: le informazioni trasmesse nel sistema consentono infatti la gestione tempestiva e coordinata del rischio; l'individuazione di criticità correlate a singoli operatori o a specifici Paesi; la predisposizione di misure preventive di gestione del rischio tanto a livello unionale quanto sul piano nazionale.

Un sistema che è nato al di fuori di un preciso schema normativo, proprio come risposta ad un'esigenza di celerità incompatibile con i tempi della procedura di adozione degli atti (allora) comunitari, si è tuttavia progressivamente trovato imbrigliato in una crescente farraginosità normativa. I generali riferimenti della Direttiva 92/59/CEE², codificati dai pochi articoli dedicati al RASFF dal Regolamento (CE) n. 178/2002 sono stati "completati" dalle disposizioni del Regolamento (UE) n. 16/2011³.

La semplicità "descrittiva" che caratterizzava quest'ultimo Regolamento, tuttavia, è stata vanificata,

nel 2019, dall'adozione del Regolamento di esecuzione (UE) 2019/1715 (cd. regolamento IMSOC)⁴: facendo confluire il RASFF, nella rete di allarme e collaborazione (*Alert and Cooperation Network*, ACN), unitamente alla rete per l'assistenza amministrativa e la collaborazione (AAC) e alla rete sulle frodi, e utilizzando una piattaforma telematica comune (denominata iRASFF), il Regolamento IMSOC ha unificato anche nomi e definizioni di talune categorie di notifiche, rendendo meno agevole, per chi non opera quotidianamente nelle autorità coinvolte nella gestione e funzionamento del sistema, il riconoscimento delle caratteristiche proprie del RASFF.

Il presente contributo intende pertanto ripercorrere la storia e lo sviluppo del sistema, dalle origini, ad oggi, per soffermarsi su due momenti fondamentali della sua evoluzione: la codificazione del precedente sistema di scambio rapido di informazioni ad opera del Reg. (CE) n. 178/2002 e le modifiche introdotte dal Reg. (UE) 2019/1715. Per questa ulteriore "fase", in particolare, sarà descritta l'interrelazione tra il RASFF e le altre reti di scambio rapido di informazioni al fine di individuare i punti di forza e di debolezza del nuovo "sistema integrato".

Il percorso che intende intraprendere il contributo giustifica l'adozione del titolo. Il RASFF, come lo conosciamo oggi, è senz'altro stato codificato da circa vent'anni, nel Reg. (CE) n. 178/2002, ma le sue origini hanno in realtà una collocazione temporale di oltre due decenni anteriore e il suo futuro sarà verosimilmente destinato a vedere nuovi interventi, forse anche strutturali, determinati da scelte organizzative che, ad oggi, è solo possibile ipotizzare.

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

(²) Direttiva 92/59/CEE del Consiglio, del 29 giugno 1992, relativa alla sicurezza generale dei prodotti.

(³) Regolamento (UE) n. 16/2011 della Commissione, del 10 gennaio 2011, recante disposizioni di applicazione relative al sistema di allarme rapido per gli alimenti ed i mangimi.

(⁴) Regolamento di esecuzione (UE) 2019/1715 della Commissione del 30 settembre 2019 che stabilisce norme per il funzionamento del sistema per il trattamento delle informazioni per i controlli ufficiali e dei suoi elementi di sistema (il regolamento IMSOC).

2.- La nascita del RASFF

02 febbraio 1978. Sulle pagine dei principali quotidiani europei e internazionali⁵ era pubblicata la notizia del rinvenimento, nei Paesi Bassi, di arance Jaffa di origine israeliana volontariamente contaminate con mercurio, da parte di un gruppo "terroristico" intenzionato ad accendere l'attenzione pubblica sulla situazione di alcuni lavoratori palestinesi. In conseguenza delle preoccupazioni per la sicurezza che la vicenda aveva suscitato, l'intensificazione dei controlli portò al rinvenimento, in altri Paesi del Continente, di ulteriori frutti contaminati. I danni economici causati da tali episodi e la minaccia, a distanza di un anno, del ripetersi di un'analoga azione⁶ da parte del medesimo gruppo terroristico, spinsero così le autorità nazionali deputate a garantire la sicurezza degli alimenti ad incontrarsi il 13 febbraio 1979⁷, e a proporre l'idea di costituire un sistema per lo scambio rapido di informazioni sui rischi connessi al consumo di alimenti. I tempi richiesti dalla procedura di adozione di un atto dedicato suggerirono tuttavia la formalizzazione dell'accordo attraverso un *Gentlemen's agreement*⁸ tra i membri dell'allora Comunità economica europea (Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Regno Unito).

Nel frattempo, la Commissione presentava una prima proposta di atto⁹. Solo nel 1984 il Consiglio giunse tuttavia all'adozione della Decisione 84/133/CEE¹⁰ che instaurava un sistema comunitario per lo scambio rapido di informazioni sui pericoli connessi con l'uso dei prodotti di consumo. Oggetto della Decisione era qualunque pro-

dotto di consumo (esclusi quindi i prodotti ad uso professionale). Il sistema istituito non si sarebbe applicato ai prodotti oggetto di procedure di notifica equivalenti (es. prodotti farmaceutici). La decisione richiedeva che gli Stati membri informassero urgentemente la Commissione in caso di adozione di misure urgenti «per impedire, limitare o sottoporre a particolari condizioni l'eventuale commercializzazione o uso, sul proprio territorio, di un prodotto o di un lotto di un prodotto a causa di un pericolo grave ed immediato che detto prodotto o lotto di prodotto [avesse] presenta[to] per la salute e la sicurezza dei consumatori, se usato in condizioni normali e prevedibili» (art. 1, par. 1). Le informazioni che gli Stati membri avrebbero dovuto in particolare trasmettere alla Commissione comprendevano le indicazioni necessarie all'identificazione del prodotto o del lotto di prodotto, con particolare riferimento alla natura e alle caratteristiche di quest'ultimo; gli elementi idonei a descrivere la natura e gravità del pericolo oltre alle informazioni sulle misure che lo Stato membro aveva deciso di adottare. Ricevute le notifiche e dopo un controllo sulla conformità delle misure alla Decisione, la Commissione avrebbe trasmesso le informazioni ricevute agli altri Stati membri, così da permettere a questi l'adozione di misure che sarebbero poi state parimenti notificate all'Istituzione.

Per consentire la rapidità dello scambio di informazioni e l'efficacia dello stesso, ciascuno Stato membro avrebbe dovuto identificare l'autorità o le autorità competenti a ricevere e trasmettere le notifiche. Sarebbe stato compito della Commissione trasmettere l'informazione agli altri

(⁵) Si rinvia agli archivi storici dei principali quotidiani distribuiti giovedì 02 febbraio 1978: es. Corriere della Sera, edizione nazionale, pp. 1 e 5; New York Times, sec. A, p. 2.

(⁶) Cfr. l'articolo, S.A., *Arance al mercurio nell'Europa del Nord. Per l'Italia nessun pericolo*, in Stampa Sera, 24 gennaio 1979, p. 27.

(⁷) European Commission, Directorate-General for Health and Consumers, *Rapid alert system for food and feed (RASFF): 30 years of keeping consumers safe*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2009, <https://data.europa.eu/doi/10.2772/10448>, pp. 2, 3 e 10.

(⁸) European Commission, cit., p. 11.

(⁹) COM(1979) 725: proposta di decisione del consiglio che instaura un sistema comunitario di rapido scambio delle informazioni sui pericoli connessi con l'uso dei prodotti di consumo.

(¹⁰) 84/133/CEE: Decisione del Consiglio del 2 marzo 1984 che instaura un sistema comunitario di scambio rapido di informazioni sui pericoli connessi con l'uso di prodotti di consumo.

Paesi membri.

Le procedure particolareggiate per lo scambio dei prodotti non erano definite nella Decisione, ma erano lasciate all'accordo tra Commissione e Stati membri.

La Decisione, la cui applicazione era limitata ad un periodo di quattro anni, fu seguita da una nuova Decisione (89/45/CEE)¹¹, con contenuto identico, applicabile sino al 30 giugno 1990 (art. 8).

Il sistema così istituito fu successivamente ripreso dalla Direttiva 92/59/CE, sulla sicurezza generale dei prodotti¹², con una formulazione sostanzialmente equivalente a quella delle precedenti Decisioni, salva l'indicazione delle disposizioni particolareggiate per l'attuazione del sistema, indicate, in questo caso, nell'allegato, e non lasciate, invece, ad un successivo accordo tra la Commissione e gli Stati membri.

L'enunciazione delle procedure anticipava, già nel 1992, una "criticità" – se così si vuol definire – non tanto del sistema, quanto dei presupposti della sua attivazione, ossia l'impossibilità di fissare «criteri specifici per stabilire che cosa costitui[sse] di preciso un rischio grave ed immediato». In ragione di ciò, la ponderazione della portata e gravità del rischio sarebbe stata effettuata caso per caso (allegato alla Direttiva, punto 2).

Le disposizioni particolareggiate contribuivano, ad ogni modo, ad una individuazione più dettagliata delle casistiche di attivazione del sistema e del contenuto delle notifiche in esso trasmesse.

Il primo presupposto era costituito dalla decisione, da parte di uno Stato membro, di adottare misure per far fronte ad un rischio derivante dall'utilizzo di prodotti di consumo. L'allegato alla Direttiva, al punto 5, consentiva tuttavia allo Stato membro di trasmettere alla Commissione informazioni sul rischio anche prima della decisione sulle misure, per agevolare l'eventuale adozione di accorgimenti in via precauzionale.

La seconda condizione, contestuale alla prima, che avrebbe determinato l'attivazione del sistema concerneva la qualificazione del rischio: solo il rischio grave ed immediato (con esclusione, dunque, di «prodotti suscettibili di comportare rischi a lungo termine», sui quali si sarebbe potuto intervenire con specifiche direttive o standard), i cui effetti avrebbero potuto estendersi al di fuori dei confini dello Stato notificante, avrebbe potuto determinare l'attivazione del sistema. Non era, in altri termini, inclusa nel sistema di notifiche l'ipotesi del rischio meramente "nazionale".

Per quanto riguardava, invece, il contenuto, la notifica avrebbe dovuto fornire le indicazioni necessarie all'identificazione del prodotto; informazioni sul rischio incontrato e sui risultati di prove e analisi tali da consentire la valutazione dell'«importanza del rischio»; indicazioni sulla natura delle misure adottate o decise e, ove possibile, le informazioni sui canali di commercializzazione.

Le disposizioni dettagliate indicavano, inoltre, gli strumenti da utilizzare per assicurare il tempestivo scambio di informazioni come il telex, il telefax, permettendo l'eventuale preventiva comunicazione telefonica.

Anche nel sistema di allarme rapido della Direttiva 92/59/CEE la Commissione assumeva la funzione di "punto collettore e ritrasmettitore" delle informazioni, senza potere di intervento sul contenuto delle notifiche, salvo un mero controllo formale di corrispondenza dello stesso alle disposizioni della Direttiva.

Le norme particolareggiate contenevano infine, al punto 14, una precisazione non presente nelle precedenti Decisioni ed evidentemente frutto delle scelte applicative concordate tra Stati membri e Commissione negli anni di attività del sistema. La disposizione, in particolare, dava atto dell'esistenza di due distinte reti di punti di contat-

(¹¹) Decisione del Consiglio del 21 dicembre 1988 relativa ad un sistema comunitario di scambio rapido di informazioni sui pericoli connessi con l'uso di prodotti di consumo (89/45/CEE).

(¹²) Le disposizioni della Direttiva furono attuate in Italia con il D.lgs. 17 marzo 1995, n. 115, Attuazione della direttiva 92/59/CEE relativa alla sicurezza generale dei prodotti che assegnava al "Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato" il ruolo di "punto di contatto" per lo scambio delle informazioni nel sistema di allarme rapido.

to, l'una dedicata agli alimenti, l'altra residuale per gli altri prodotti. Pur non essendo, quindi, il sistema né nella disciplina contenuta delle Decisioni, né in quella della Direttiva espressamente dedicato agli alimenti, nondimeno esisteva comunque una rete a questi riservata.

La Direttiva 92/59/CEE fu successivamente abrogata dalla Direttiva 2001/95/CE¹³, sulla sicurezza generale dei prodotti, con efficacia a decorrere dal 15 gennaio 2004 (art. 22). Il nuovo sistema di scambio rapido di informazioni, previsto dall'articolo 12 e proceduralmente regolato dall'allegato II della Direttiva 2001/95/CE, non ebbe dunque modo di sostituire, per gli alimenti, il sistema della Direttiva 92/59/CEE, per l'avvenuta adozione ed entrata in vigore, nel 2002, del Regolamento (CE) n. 178/2002, di cui di seguito si dirà¹⁴.

3.- Il Regolamento (CE) n. 178/2002 e il RASFF

La raccolta di informazioni era considerata dal Libro bianco sulla sicurezza alimentare (COM/99/0719 def.) uno degli elementi essenziali per una «politica della sicurezza alimentare» (Capitolo 3 del Libro bianco). Il sistema di allarme rapido allora esistente ben si prestava a diventarne dunque uno strumento di assoluto rilievo. Il punto 18 del citato documento, riconoscendo il buon funzionamento del sistema di allarme rapido, per la parte relativa agli alimenti destinati al consumatore finale suggeriva la necessità di integrare il sistema stesso con altri strumenti di notifica, come quello per le «malattie trasmissibili degli esseri umani e degli animali, i prodotti di origine animale bloccati alle frontiere esterne dell'UE, i movimenti di animali vivi, il sistema ECURIE in caso di emergenza radiologica», rico-

noscendo al contempo l'esistenza di una grave lacuna, data dalla mancata copertura, nelle diverse reti, del settore dei mangimi. L'indirizzo dunque proposto dal Libro bianco sulla sicurezza alimentare prevedeva l'avvio di una correlazione tra diversi sistemi di scambio rapido di informazione, l'ampliamento del sistema al settore dei mangimi e l'estensione della rete ai Paesi terzi.

La proposta di azione contenuta nel Libro bianco fu accolta nel Regolamento (CE) n. 178/2002 al quale, come si anticipava nei precedenti paragrafi, si deve la codificazione del sistema, per come lo intendiamo oggi: un sistema pensato nella forma di rete, con un solo punto di contatto per ciascun membro, al cui funzionamento concorrono diversi soggetti e dedicato tanto agli alimenti quanto ai mangimi (cfr. Considerando n. 59 del Regolamento (CE) n. 178/2002). Nello specifico, dalla lettura degli articoli da 50 a 52 del Regolamento¹⁵, si evince che:

- Il sistema acquisisce, anche nella forma, una posizione di rilevanza e un'istituzione ufficiale. Mentre nei precedenti atti, infatti, l'accento era posto sulle misure che i membri avessero eventualmente deciso di adottare – e sull'azione degli Stati erano quindi costruite le norme e disciplinata la rete – nel testo del nuovo regolamento il sistema di allarme diviene il “soggetto” della norma e, di esso, gli Stati sono considerati una mera componente. Cambia, in altri termini, la prospettiva attraverso cui il sistema stesso è delineato: da semplice “effetto” conseguente all'istituzione, in capo agli Stati, di particolari obblighi di comunicazione, ad uno strumento dotato di una propria “individualità”.

- Il rischio che consente l'attivazione del sistema non incontra limitazioni quantitative, qualitative o territoriali, ma anzi trova un'ulteriore estensione

(¹³) Direttiva 2001/95/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 dicembre 2001, relativa alla sicurezza generale dei prodotti, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2001/95/oj>.

(¹⁴) Sull'evoluzione del sistema, dal 1979 a Regolamento (UE) n. 16/2011 si consenta il rinvio a V. Paganizza, *Profili e criticità del RASFF*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, con coordinamento di S. Manservigi, Napoli, 2014, pp. 289 ss.

(¹⁵) Per un commento sull'art. 50 del Regolamento (CE) n. 178/2002 si rinvia a L. Petrelli, *Commento all'art. 50*, in *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, Commentario a cura dell'Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato (IDAIC), in *Le nuove leggi civ. comm.*, n. 1/2-2003, pp. 428 ss. Si veda anche G. Maccioni, *Il sistema di allarme rapido: attuazione, inadempienze, interrogativi*, in *NutriDialogo. Il Diritto incontra le altre Scienze su Agricoltura, Alimentazione, Ambiente*, a cura di A. Di Lauro, Pisa, 2014, pp. 335 ss.

nella copertura del settore mangimistico¹⁶: il sistema consente la notificazione di qualunque rischio «diretto o indiretto per la salute umana dovuto ad alimenti o mangimi». Non si tratta, dunque, di un solo rischio che «esce» dai confini nazionali né di un rischio necessariamente immediato. La gravità, tuttavia, è considerata dal paragrafo 2 dell'articolo 50 del Regolamento (CE) n. 178/2002 come motore dell'immediatezza delle comunicazioni tra membro notificante e Commissione e tra quest'ultima e gli altri membri della rete.

I soggetti della rete sono chiaramente identificati negli Stati membri, nella Commissione, nell'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) che, ai sensi dell'articolo 35, è destinataria dei messaggi trasmessi nella rete, e svolge un ruolo scientifico di supporto. Ai sensi dell'articolo 50, par. 2, ultimo periodo, l'EFSA può «integrare la notificazione con ogni informazione scientifica o tecnica in grado di agevolare un intervento rapido e adeguato di gestione del rischio da parte degli Stati membri». È data inoltre la possibilità ai Paesi candidati, a Paesi terzi o a organizzazioni internazionali, sulla base di accordi stipulati tra la Comunità (ora Unione europea) e detti Paesi o organizzazioni internazionali, di partecipare al sistema.

- La Commissione svolge ancora una volta il ruolo di collettore e ritrasmettitore delle notifiche, senza alcuna responsabilità per il contenuto delle stesse¹⁷.

- Le notifiche trasmesse sono correlate a circostanze espressamente individuate dall'art. 50, par. 3 del Reg. (CE) n. 178/2002. Gli Stati membri dovranno, in particolare notificare: «qualsiasi misura da essi adottata, che esiga un intervento rapido, intesa a limitare l'immissione sul mercato di alimenti o mangimi, o a imporne il ritiro dal

commercio o dalla circolazione per proteggere la salute umana»; «qualsiasi raccomandazione o accordo con operatori professionali volto, a titolo consensuale od obbligatorio, ad impedire, limitare o imporre specifiche condizioni all'immissione sul mercato o all'eventuale uso di alimenti o mangimi, a motivo di un grave rischio per la salute umana che esiga un intervento rapido»; «qualsiasi situazione in cui un'autorità competente abbia respinto una partita, un container o un carico di alimenti o di mangimi ad un posto di frontiera dell'Unione europea a causa di un rischio diretto o indiretto per la salute umana».

- Il sistema è costruito come strumento di comunicazione tra Stati membri, Commissione e Autorità europea per la sicurezza alimentare, per consentire una gestione tempestiva ed adeguata del rischio. Non si tratta di un sistema pensato per l'informazione ai consumatori, anche se, a seguito della notifica, i dati sull'«identificazione dei prodotti, sulla natura del rischio e sulle misure adottate» sono a questi resi disponibili. Si segnala, a riguardo, l'apertura di un portale RASFF dedicato all'informazione ai consumatori (RASFF Consumers' Portal)¹⁸.

4.- Il Regolamento (UE) n. 16/2011

Sebbene già nella versione originaria il Reg. (CE) n. 178/2002, all'articolo 51, avesse incaricato la Commissione dell'adozione delle misure di attuazione, previa discussione con l'Autorità europea per la sicurezza alimentare, e secondo la procedura individuata dall'articolo 58, par. 2 del Regolamento medesimo, queste furono adottate solo con il Regolamento (UE) n. 16/2011 (oggi abrogato dal Regolamento IMSOC).

(¹⁶) L'articolo 29 del Regolamento (CE) n. 1831/2003, che stabilisce requisiti per l'igiene dei mangimi, dispone, in particolare: «Qualora i mangimi, compresi i mangimi per animali non destinati alla produzione di alimenti, presentino gravi rischi per la salute umana o per la salute degli animali o per l'ambiente, si applica mutatis mutandis l'articolo 50 del regolamento (CE) n. 178/2002».

(¹⁷) Che la responsabilità per il contenuto delle notifiche permanga in capo agli Stati membri e non venga in alcun modo veicolata sulla Commissione, è stato confermato anche dalla Tribunale di Primo Grado, nella sentenza del 10 marzo 2004, *Malagutti-Vezinhet SA contro Commissione delle Comunità europee*, causa T-177/02 (punti 51 e 52).

(¹⁸) <https://webgate.ec.europa.eu/rasff-window/screen/consumers>.

Il Reg. (UE) n. 16/2011 si contraddistingueva indubbiamente per la sua semplicità e la sua sinteticità: quattro pagine di Considerando e norme di funzionamento, di immediata comprensibilità e di agevole applicazione. D'altra parte, il fatto che fossero intercorsi nove anni tra l'adozione del Reg. (CE) n. 178/2002 e le misure di attuazione del Reg. (UE) n. 16/2011, senza che vi fossero, frattanto, interruzioni del funzionamento del sistema, dimostra come lo scambio di notifiche seguisse già una prassi consolidata che il più recente Regolamento aveva semplicemente contribuito a "codificare". L'atto del 2011, in particolare, individuava gli obblighi incombenti sugli Stati membri del sistema, le tipologie, il contenuto, i tempi e le modalità di trasmissione delle notifiche, oltre a precisare il ruolo della Commissione nel funzionamento del RASFF (a differenza del Reg. (CE) n. 178/2002, nel Reg. (UE) n. 16/2011 compare espressamente l'impiego dell'acronimo come riferimento al sistema).

L'estrema chiarezza del Regolamento consentiva di comprendere agevolmente caratteristiche e modalità operative del sistema. In particolare:

- Tutti i membri del RASFF avrebbero dovuto nominare un punto di contatto, assicurandone il funzionamento costante ventiquattr'ore al giorno, sette giorni su sette (art. 2, par. 6). La Commissione, attraverso il proprio punto di contatto, avrebbe costituito, aggiornato e condiviso l'elenco dei punti di contatto;

- Ciascun membro della rete avrebbe dovuto organizzare, al proprio interno, un sistema idoneo a garantire «una comunicazione efficace» tra le autorità competenti nel territorio sottoposto alla propria giurisdizione e il punto di contatto e tra il punto di contatto e la Commissione (la formulazione della disposizione la rendeva evidentemente applicabile ai membri-Stato della rete e non anche, ad esempio, all'EFSA, non potendosi attribuire all'Autorità alcuna "giurisdizione"), individuando competenze e responsabilità per le notifiche.

- Le notifiche sarebbero state inviate nella rete attraverso modelli predisposti dal punto di contatto della Commissione.

- Le tipologie di notifiche (riprendendo quanto già in uso nella prassi), ai sensi dell'articolo 1, punti da 4 a 8) si distinguevano in originali (ossia notifiche inviate per la prima volta nella rete) e notifiche di *follow up*, ossia notifiche contenenti informazioni supplementari rispetto ad una notifica originale. A loro volta, le notifiche originali si distinguevano in:

- a. notifiche di allarme, ossia notifiche di un rischio che avrebbero richiesto o avrebbero potuto richiedere un'azione rapida in un altro Paese membro (non si consideravano dunque suscettibili di essere inviate con una notifica di allarme le informazioni concernenti un rischio limitato ai soli confini nazionali o comunque tale da non richiedere interventi rapidi in un Paese diverso dal notificante). Questa tipologia di notifica era caratterizzata da tempi rigorosi nella trasmissione delle informazioni dal notificante alla Commissione e da quest'ultima agli altri membri della rete;

- b. notifiche di informazione, ossia notifiche che non avrebbero richiesto un'azione rapida in un altro Paese membro. Questa tipologia di notifiche si distingueva ulteriormente in

- i) notifiche di informazione per attenzione, ossia una notifica di un rischio per un prodotto presente solo nel Paese membro notificante; o di un prodotto che non era stato immesso sul mercato o non era più sul mercato;

- ii) notifiche di informazione per *follow up*, ossia una «una notifica di informazione relativa a un prodotto già presente o che potrebbe essere immesso sul mercato in un altro paese membro». Questa tipologia di notifiche sarebbe stata trasmessa «senza ritardi ingiustificati».

- c. Infine le notifiche di respingimento alla frontiera, espressione con cui si identificavano le notifiche di respingimento di una partita, di un *container* o di un carico di alimenti o di mangimi.

Al ricevimento della notifica, la Commissione avrebbe verificato la completezza, leggibilità, l'appropriatezza dei dati selezionati nei menù a tendina dei modelli, la correttezza della base giuridica in relazione al rischio notificato (senza che l'eventuale errore potesse escludere la ritrasmissione agli altri membri), la corrispondenza tra l'oggetto

e lo scopo della rete, la comprensibilità linguistica; la rispondenza agli altri requisiti individuati dal Regolamento e l'eventuale ripetersi, nelle notifiche, «dello stesso operatore professionale e/o pericolo e/o paese d'origine». Quest'ultima disposizione avrebbe consentito, da un lato, di evitare l'inutile duplicazione di notifiche; dall'altro, di individuare tempestivamente criticità connesse ad operatori, prodotti o Paesi specifici.

- Ai sensi dell'art. 9 del Reg. (UE) n. 16/2011 le notifiche avrebbero potuto essere ritirate o modificate, al ricorrere delle condizioni ivi espressamente individuate¹⁹.

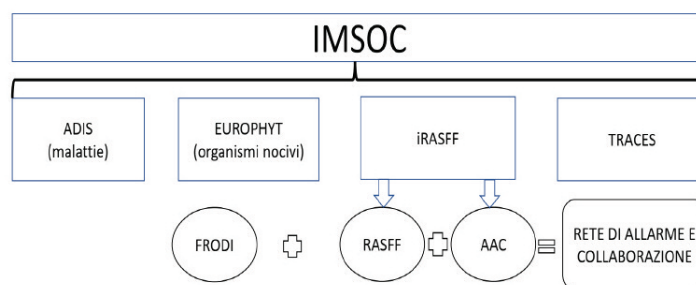
5.- Una variazione di «fuoco»: il Sistema per il trattamento delle informazioni per i controlli ufficiali (IMSOC) e suoi elementi di sistema

L'articolo 131 del Regolamento (UE) 2017/625²⁰ sui controlli ufficiali ha previsto l'istituzione, da parte della Commissione europea, in collaborazione con gli Stati membri, di un «sistema informatico per il trattamento delle informazioni per i controlli ufficiali (IMSOC) dedicato al funzionamento integrato dei meccanismi e degli strumenti attraverso i quali sono elaborati, trattati e scambiati in modo automatico i dati, le informazioni e i documenti relativi ai controlli ufficiali e ad altre attività ufficiali». In particolare, ai sensi dell'articolo 132, lett. e) del Reg. (UE) 2017/625, l'IMSOC avrebbe dovuto integrare i vigenti «sistemi informatici gestiti dalla Commissione e utilizzati per lo scambio rapido di dati, informazioni e documenti riguardanti i rischi per la salute umana, per la salute e il benessere degli animali e per la sanità delle piante di cui all'articolo 50 del regolamento (CE) n. 178/2002, all'articolo 20 del regolamento (UE) 2016/429 e all'articolo 103 del regolamento (UE) 2016/2031», fornendo «gli opportuni colle-

gamenti tra tali sistemi e i suoi altri elementi».

L'attuazione della previsione dei citati articoli è avvenuta ad opera del Reg. (UE) 2019/1715, già in precedenza menzionato che, tra l'altro stabilisce «condizioni e procedure specifiche relative alla trasmissione delle notifiche e delle ulteriori informazioni per il sistema di allarme rapido per gli alimenti ed i mangimi (RASFF), da istituire a norma del regolamento (CE) n. 178/2002». A differenza, tuttavia, del Reg. (UE) n. 16/2011, da esso abrogato, il Reg. IMSOC, proprio in ragione della sua stessa finalità di integrazione dei diversi sistemi e reti già esistenti, non delinea in modo assolutamente chiaro quali siano le notifiche del RASFF e come esse interagiscano con le informazioni delle altre reti.

Tentando di schematizzare quanto emerge dal Regolamento IMSOC, il RASFF, inteso come rete, diventa un tassello di una organizzazione complessa:



L'IMSOC è il sistema per il trattamento delle informazioni per i controlli ufficiali, composto da quattro elementi:

1. ADIS: sistema informatico per il trattamento delle informazioni per la notifica e la comunicazione delle malattie (cfr. articolo 22 del Regolamento (UE) 2016/429)²¹;
2. EUROPHYT: sistema elettronico per le notifiche di focolaio EUROPHYT (organismi nocivi per le piante);
3. iRASFF: sistema elettronico per la trasmissio-

(¹⁹) Per una trattazione del sistema come risultante dal Regolamento (UE) n. 16/2011, si vedano L. Petrelli, *Il sistema di allarme rapido per gli alimenti e i mangimi*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2010, pp. 14 ss.; F. Capelli, *Il regolamento (UE) n. 16/2011 della Commissione europea sul "sistema di allarme rapido" in materia di prodotti alimentari e di mangimi*, in *Alimenta*, n. 4-2011, pp. 1 ss.

(²⁰) Regolamento (UE) 2017/625 relativo ai controlli ufficiali.

(²¹) Regolamento (UE) 2016/429 relativo alle malattie animali trasmissibili.

ne delle notifiche del RASFF e della rete di assistenza amministrativa e collaborazione (Titolo IV del Reg. (UE) 2017/625);

4. TRACES (TRAde Control and Expert System): Sistema elettronico per il tracciamento dello spostamento di animali, alimenti e piante verso l'Unione europea e all'interno della stessa.

La rete RASFF e la rete di assistenza amministrativa e collaborazione (AAC) condividono la stessa piattaforma elettronica, e costituiscono, unitamente alla rete per le frodi, la «rete di allarme e collaborazione».

Nell'iRASFF, quindi, circolano molteplici categorie di notifiche: alcune di esse hanno una definizione condivisa sia per la rete RASFF che per la rete AAC, altre sono invece specifiche.

È confermata, al riguardo, la distinzione tra notifiche originali e notifiche di *follow up*, estesa, dall'articolo 2, punti 22 e 23 del Regolamento IMSOC, a tutte le notifiche che transitano nella piattaforma iRASFF, siano quindi esse trasmesse nella rete RASFF o AAC. In particolare, il punto 22 dell'art. 2 del Reg. IMSOC identifica come «notifica originale: una notifica di non conformità, una notifica di allarme, una notifica di informazione, una notifica di notizie, una notifica di frode o una notifica di respingimento alla frontiera». Ogni notifica contenente informazioni supplementari rispetto alla notifica originale, trasmessa nell'iRASFF è una notifica di *follow up*.

Le notifiche espressamente relative alla rete RASFF continuano ad essere le notifiche di allarme, le notifiche di informazione (per *follow up* o per attenzione) e le notifiche di respingimento alla frontiera, relative alla presenza di un rischio, dovuto ad alimenti, materiali destinati a stare a contatto con gli alimenti o mangimi, ai sensi dell'art. 50 del Reg. (CE) n. 178/2002 o dell'art. 29 del Reg. (CE) n. 183/2005, sull'igiene dei mangimi.

Si affiancano a queste, ma viaggiano nella rete AAC, le notifiche di non conformità. L'espressione indica casi di non rispondenza ai requisiti normativi, così come individuati dall'articolo 1 del Regolamento sui controlli ufficiali, che non comportino rischi ai sensi dell'articolo 50 del Reg.

(CE) n. 178/2002 e 29 del Reg. (CE) n. 183/2005. Un'altra categoria di notifiche, un tempo presente nella prassi applicativa del RASFF, ma rimasta al di fuori del Reg. (UE) n. 16/2011, è la notifica di notizie. Si tratta di una notifica che viene trasmessa nella rete ACN e che, pur avendo ad oggetto un «rischio dovuto ad alimenti, materiali a contatto con gli alimenti o mangimi, ai sensi dell'articolo 50 del regolamento (CE) n. 178/2002 e dell'articolo 29 del regolamento (CE) n. 183/2005», proviene tuttavia «da una fonte informale, contiene informazioni non verificate o riguarda un prodotto non ancora identificato».

Le norme sul funzionamento del sistema RASFF sono rimaste, per il resto, invariate, tanto in relazione al ruolo di verifica «formale» della Commissione, quanto alle possibilità di chiedere il ritiro o la modifica di una notifica. Si è aggiunta una sola innovazione consistente nell'espressa previsione di chiusura di una notifica, assente dalla precedente disciplina: una notifica sarà chiusa automaticamente in assenza di richieste di *follow up* in sospeso o qualora tutte le richieste abbiano ricevuto risposta o quando, infine, non sia fornita alcuna risposta all'ultima richiesta entro sei mesi dalla sua trasmissione (cfr. art. 26 del Regolamento IMSOC).

6.- Relazione tra le reti

L'IMSOC rappresenta il risultato dell'evoluzione tecnologica applicabile ai sistemi di scambio rapido di informazione. La realizzazione di piattaforme come l'iRASFF consente infatti di gestire l'accesso alle informazioni, senza limitarle ad una sola rete, pur controllando le autorizzazioni alla visualizzazione delle notifiche.

Così, secondo quanto previsto dall'articolo 23 del Reg. (UE) 2019/1715, tutti i membri della rete di allarme e collaborazione, ossia della rete composta dalla rete delle frodi, dal RASFF e dalla rete AAC, hanno accesso alle notifiche di allarme, di informazione e di respingimento alla frontiera, cioè alle notifiche trasmesse dalla rete RASFF. Diversamente, ai sensi del par. 2 dell'art. 23, le

notifiche di non conformità sono accessibili solo ai membri della rete di allarme e collaborazione notificanti, notificati e interpellati. Gli altri membri hanno comunque accesso alle informazioni sul nome dell'autorità competente che tratta la notifica, se diversa dal punto di contatto; alla descrizione dell'eventuale non conformità e a qualsiasi informazione riguardante i rischi presunti.

Per quanto concerne le notifiche di frode, invece, i punti di contatto della relativa rete «comunicano senza ritardi ingiustificati qualsiasi informazione riguardante i rischi per la salute al loro punto di contatto della rete RASFF». Solo i punti di contatto della rete sulle frodi notificanti, notificati e interpellati avranno accesso alle relative notifiche.

L'interrelazione tra reti disposta dal Regolamento (UE) 2017/625, e realizzata attraverso il Regolamento IMSOC, è evidentemente frutto delle criticità dimostrate non tanto dalla rete RASFF in quanto tale, ma dal modo e dalle condizioni in cui le notifiche sono state trasmesse nelle vicende degli ultimi anni. I casi dello scandalo della carne di cavallo²² o la vicenda della contaminazione da Fipronil²³ delle uova sono l'esempio di come, da un lato, alcune notifiche avrebbero forse trovato una gestione più idonea se inviate in un sistema che, accanto al RASFF, avesse visto operativa anche una rete di collaborazione amministrativa; dall'altro lato, l'immediato coinvolgimento di due diverse reti, di cui una dedicata alle frodi, avrebbe forse consentito di gestire il rischio in misura maggiormente coordinata e tempestiva. Tornando all'elemento tecnologico che caratterizza i «nuovi» sistemi, anche la piattaforma iRASFF potrebbe risultare temporaneamente indisponibile. Il Regolamento IMSOC ha pertanto previsto norme applicabili in caso di «emergenza» correlata all'indisponibilità dell'elemento: il ricorso alla posta elettronica e il successivo aggiornamento del sistema sono gli accorgimenti individuati, in particolare, dall'articolo 28.

7.- Criticità e questioni aperte

Il sistema come sviluppatosi dal 1979 ad oggi non presenta criticità strutturali, se considerato per la sua funzione di scambio rapido di informazioni. L'organizzazione e la tecnologia consentono, al di là di malfunzionamenti che, come si è poc'anzi detto, sono superabili con sistemi di comunicazione alternativi, il tempestivo scambio di notifiche sull'esistenza di rischi derivanti da alimenti, mangimi o materiali destinati a stare a contatto con gli alimenti.

Esistono tuttavia delle problematiche collaterali che possono riflettersi sul funzionamento del sistema.

In primo luogo, la non immediata comprensibilità della norma: la formulazione attuale del Regolamento, «mescolando», più che integrando, le disposizioni relative alle diverse reti, non agevola l'individuazione delle notifiche proprie di una rete, anziché di un'altra. La criticità verosimilmente non inficerà l'operato dei punti di contatto la cui esperienza «pratica», accompagnata a documenti interni non normativi comunemente redatti con finalità esplicative, sarà sufficiente a superare eventuali dubbi. Il giurista che tuttavia decida di cimentarsi nella lettura del Regolamento, tentando di comprendere come le diverse reti interagiscano tra loro non avrà di certo un compito facile. Se, tuttavia, un limite come quello sopra evidenziato è tendenzialmente superabile con un confronto con le autorità che quotidianamente si trovano ad operare con il RASFF e una lettura comune delle disposizioni, sussistono tuttora elementi di incertezza che potrebbero minare l'operatività del sistema.

Ci si riferisce, in particolare, all'assenza di parametri predefiniti per determinare univocamente quando un alimento sia a rischio, così da lasciare agli Stati membri la piena responsabilità della valutazione (si vedano, a riguardo, le Procedure

⁽²²⁾ V. Paganizza, *The Cucumber and Horse Meat Crises*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2014, p. 53 ss.; S. van der Meulen et al., *Fighting Food Fraud: Horsemeat Scandal; Use of Recalls in Enforcement throughout the EU*, in *EFFL*, n. 1-2015, p. 2 ss.

⁽²³⁾ A. Corini, *Behavioural infringements due to the human factor: how is the EU reacting? A focus on EU food safety law rules, food law tools and the Fipronil case*, in *ERA Forum*, 4-2019, p. 659 ss.

operative standard, RASFF SOPs, p. 18)²⁴.

Ancora, la parziale assenza di metodi di analisi condivisi per talune sostanze potrebbe tradursi in evidenze diversificate tra singole autorità o tra diversi Stati, con la conseguenza che anche la determinazione della stessa “gravità” del rischio potrebbe comportare scelte differenziate di notifica. Infine, con un esito pressoché analogo, come è emerso dal noto caso dell’ossido di etilene, potrebbero esservi esitazioni nelle misure da adottare a seguito della comunicazione del rischio nella rete RASFF (con conseguenze sui *follow up*) proprio a seguito del diverso modo di gestire localmente il rischio, tanto più se la Commissione tarda ad adottare atti vincolanti.

Esistono poi ulteriori profili di perplessità che da sempre caratterizzano lo scambio di notifiche nel sistema di allarme rapido, come le conseguenze per gli operatori alimentari coinvolti dalla trasmissione di notifiche erranee o “legittimamente” incomplete (il RASFF consente l’invio di notifiche di allarme anche qualora manchino alcune informazioni, proprio in relazione alla gravità del rischio e all’immediatezza delle azioni che sono richieste) e la possibilità di configurare una responsabilità da atto lecito delle autorità competenti.

Queste e altre problematiche, come il rapporto tra la definizione di frode ai sensi del Regolamento IMSOC e il “concetto” di frode “nazionale”, saranno oggetto di ulteriore approfondimento in un lavoro di prossima pubblicazione, cui ci si permette di rinviare sin da ora.

ABSTRACT

Se il Regolamento (CE) n. 178/2002 ha ormai compiuto 20 anni, il Sistema di allarme rapido per

gli alimenti e i mangimi (RASFF), che deve la sua codificazione ed estensione alla mangimistica al citato atto, è ben più risalente: è noto che la rete era stata costituita nel 1979 attraverso un gentlemen's agreement, per poi rimanere attiva per anni senza necessità di disposizioni scritte. Ciò permise al sistema di adattarsi al mutare dei tempi e degli strumenti di comunicazione. Dopo la codificazione, tuttavia, tale “malleabilità” è scomparsa e la semplice struttura del sistema ha iniziato ad essere ingessata dalle norme dei regolamenti.

Il contributo intende ripercorrere lo sviluppo del sistema, soffermandosi sulle modifiche del Regolamento di esecuzione (UE) 2019/1715 della Commissione e sull’interrelazione tra il RASFF e le altre reti di scambio rapido di informazioni, cercando di individuare punti di forza e di debolezza del nuovo “sistema integrato”.

If Regulation (EC) no 178/2002 has turned 20, the Rapid alert system for food and feed (RASFF), which owes its codification and extension to the feed sector, to the mentioned act, is far more ancient: it is known that the network had been established in 1979 through a gentlemen's agreement and had worked for years without written provisions. This allowed the system to adapt to the changing of times and of communication tools. After having been codified, such “malleability” got lost and the simple structure of the system started to be plastered up by regulations. The contribution will retrace the system development, focusing on the amendments of the Commission Implementing Regulation (EU) 2019/1715 and the interrelation between the RASFF and the other networks for the rapid exchange of information, trying to identify strengths and weaknesses of the new “integrated system”.



⁽²⁴⁾ Disponibili al seguente URL: https://food.ec.europa.eu/system/files/2022-03/rasff_reg-guid_sops_2018_01-06_en.pdf [26 marzo 2023].

Proposta di regolamento in materia di deforestazione.

Come rendere più sostenibili le catene internazionali di approvvigionamento?

Georg Miribung

1.- Introduzione

Il 17 novembre 2021, la Commissione Europea ha pubblicato una proposta di regolamento per vietare la commercializzazione o la messa a disposizione sul mercato interno, nonché l'esportazione dall'UE, di alcune materie prime e prodotti associati alla deforestazione e al degrado forestale¹. La proposta fa parte degli sforzi delle istituzioni europee per creare catene di approvvigionamento più sostenibili².

Altri elementi centrali sono, per es., il piano annunciato della Commissione a settembre del 2021 per vietare le importazioni di articoli la cui

produzione preveda il lavoro forzato, seguito a febbraio 2022 da un'altra proposta legislativa più ampia sulla *governance* aziendale sostenibile (compresa la *due diligence* legata ai diritti umani)³. Quest'ultima, e cioè la direttiva relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e il regolamento su prodotti e materie prime associati alla deforestazione e al degrado forestale si completano a vicenda nelle loro modalità d'azione. Tuttavia, mentre la direttiva è più generale, il regolamento ha un campo di applicazione specifico⁴.

A patto che siano adottati, entrambi avranno un impatto sulla produzione alimentare globale. Per esempio, è noto che fra i principali fattori di deforestazione e degrado delle foreste vi sono il cambiamento climatico e il cambiamento di destinazione d'uso dei terreni, causato dall'aumento della domanda di determinate colture alimentari, mangimi e bioenergia. Si pensi, per esempio, alla deforestazione per la produzione di olio di palma⁵. In questo contributo saranno discussi alcuni aspetti della proposta di regolamento e cioè il suo ambito di applicazione, compresi i principali destinatari normativi, e un particolare meccanismo di responsabilità, il quale richiede specifici obblighi

(¹) Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo alla messa a disposizione sul mercato dell'Unione e all'esportazione dall'Unione di determinate materie prime e determinati prodotti associati alla deforestazione e al degrado forestale e che abroga il regolamento (UE) n. 995/2010, COM/2021/706 final, 17.11.2021 (prop. Reg.).

(²) La proposta è in linea con l'impegno della Commissione (nell'ambito del Green Deal dell'UE) di promuovere prodotti e, più in generale, filiere produttive che non comportino la deforestazione o il degrado delle foreste. Commissione Europea, *Il Green Deal europeo*, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0006.02/DOC_1&format=PDF, p. 15.

(³) Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937, COM(2022) 71 final, 23.2.2022, (prop. Dir.).

(⁴) Cfr. Relazione prop. Dir., p. 7 f. Sul tema v. anche UN Human Right Office of the High Commission, *EU Mandatory Human Rights Due Diligence Directive: Recommendations to the European Commission*, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Business/ohchr-recommendations-to-ec-on-mhrdd.pdf> e Fern, *Can an EU Human Rights Due Diligence Regulation help us tackle deforestation and respect human rights? Discussion paper*, https://www.fern.org/fileadmin/uploads/fern/Documents/Discussion_Paper_forests_and_human_rights.pdf.

(⁵) Su questo tema, si veda, tra i tanti, S. Díaz, J. Settele, E. S. Brondizio, H. T. Ngo, M. Guèze, J. Agard, A. Arneth, P. Balvanera, K. A. Brauman, S. H. M. Butchart, K. M. A. Chan, L. A. Garibaldi, K. Ichii, J. Liu, S. M. Subramanian, G. F. Midgley, P. Miloslavich, Z. Molnár, D. Obura, A. Pfaff, S. Polasky, A. Purvis, J. Razzaque, B. Reyers, R. Roy Chowdhury, Y. J. Shin, I. J. Visseren-Hamakers, K. J. Willis e C. N. Zayas, *Summary for policymakers of the global assessment report on biodiversity and ecosystem services (Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services)*, Zenodo, 2019. V. anche FAO, *State of Agricultural Commodity Markets 2020. Agricultural markets and sustainable development*, Food & Agriculture Org, 2020, P. Dicken, *Global shift. Mapping the changing contours of the world economy*, London, SAGE Publications Ltd, 20147, pp. 423 ss., S. L. Bager, U. M. Persson e T. N. dos Reis, *Eighty-six EU policy options for reducing imported deforestation*, in *One Earth*, 4, 2021, pp. 289–306 e S. Bager, M. Persson e T. Reis, *Reducing Commodity-Driven Tropical Deforestation: Political Feasibility and 'Theories of Change' for EU Policy Options*, in *SSRN Journal*, 2020.

di diligenza, a cui gli operatori⁶ (e commercianti⁷ che non sono PMI e che sono di conseguenza considerati operatori⁸) devono prestare attenzione.

Queste regole si applicano agli operatori europei e dei paesi terzi. Come si vedrà, ciò porta a una specifica forma di *rulemaking* che serve a introdurre (per non dire imporre) gli standard europei sul mercato internazionale⁹. Anche per questo motivo il presente testo focalizza anzitutto l'interazione tra Commissione Europea e attori extraeuropei, cioè il paese terzo e i suoi produttori. La concretizzazione giuridica, tuttavia, come emergerà, non sarà così semplice e saranno messi in luce alcuni punti deboli della proposta di regolamento.

2.- Sull'oggetto e l'ambito di applicazione del proposto regolamento

Circa l'oggetto e l'ambito di applicazione, il regolamento prevede che, prima di immettere sul mercato interno dell'UE alcune materie prime e prodotti, come caffè, cacao, bovini, olio di palma, soia e legname, e prodotti da essi derivati, come cuoio, cioccolato e mobili, gli operatori¹⁰ debbano adempiere determinati obblighi di diligenza, dimostrando che le materie prime o gli articoli interessati non sono stati prodotti su terreni deforestati

dopo il 31 dicembre 2020¹¹. Inoltre, devono dimostrare che sono state prodotte in conformità alle leggi dei paesi di produzione¹².

Peraltro, qualora i beni e i prodotti in questione siano immessi sul mercato dell'UE da persone fisiche o giuridiche stabiliti al di fuori dell'UE, la proposta prevede che la prima persona fisica o giuridica stabilita nell'UE che acquista o entra in possesso di tali beni e prodotti sia considerata un operatore e quindi soggetta ai relativi divieti e obblighi¹³. Quindi, divieti e obblighi della proposta sono imposti principalmente alle persone fisiche o giuridiche nell'UE, ma i produttori di beni e prodotti rilevanti – qui compresi quelli al di fuori dell'UE – sono interessati poiché i loro prodotti devono soddisfare i requisiti della proposta per essere venduti nell'UE.

Si nota anzitutto che l'articolo 1 della proposta determina un obiettivo specifico e limitato in quanto è legato a specifici prodotti o categorie di prodotti. Rispetto alla proposta formulata dal Parlamento europeo, l'elenco citato non comprende il caucciù e il mais¹⁴. Un ampliamento delle categorie di prodotti è richiesto anche altrove¹⁵ e una correzione sembra auspicabile. Meno raccomandabile sembra invece l'uso di una clausola generale che coprirebbe ogni prodotto se derivato da foreste a rischio, perché probabilmente ostacolerebbe in modo troppo sproporzionato le attività forestali¹⁶.

(⁶) E cioè "la persona fisica o giuridica che nel corso di un'attività commerciale immette le materie prime e i prodotti interessati sul mercato dell'Unione o li esporta da tale mercato". V. art. 2 n. 12 prop. Reg.

(⁷) E cioè "la persona fisica o giuridica nella catena di approvvigionamento, diversa dall'operatore, che nel corso di un'attività commerciale mette a disposizione sul mercato dell'Unione le materie prime e i prodotti interessati". V. Art. 2 n. 13 prop. Reg.

(⁸) Per quanto riguarda gli obblighi da adempiere, si distingue tra i commercianti che sono PMI e quelli che non lo sono. Quest'ultimo è considerato come operatore, con gli stessi doveri di portata altrettanto ampia. V. Art. 6 co. 3 prop. Reg.

(⁹) L'elemento principale è un modello di responsabilità complesso che, per funzionare con certi prodotti e materie prime importati, richiede un'adeguata interazione fra tre attori in campo: la Commissione Europea, il produttore e il paese terzo in cui si trova il terreno in questione.

(¹⁰) E i commercianti che non sono PMI. V. nota 8.

(¹¹) Art. 2 n. 8 prop. Reg. Rispetto ad altre proposte, questa tempistica è un po' tardiva. Cfr. Parlamento europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo del 22 ottobre 2020 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti un quadro giuridico UE per fermare e invertire la deforestazione globale imputabile all'UE (2020/2006(INL))*, in *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, 2021, p. 195.

(¹²) Art. 1 e 3 prop. Reg.

(¹³) Art. 7 prop. Reg.

(¹⁴) Cfr. Parlamento europeo, cit., p. 194.

(¹⁵) Cfr. Fern, *EU Regulation on deforestation-free products: What's in the new proposal and what does it mean*, https://www.fern.org/fileadmin/uploads/fern/Documents/2021/Fern_Deforestation-Regulation-briefing_01.pdf, p. 3.

(¹⁶) Si v. anche G. Miribung, *The EU and its Attempt to Curb Deforestation. Some critical Reflections on the Commission's New Proposal*, in *EFFL*, 2022, pp. 135 s.

Anche in relazione al concreto oggetto di protezione “foresta” vi sono specifici punti critici: l’oggetto effettivo della protezione di queste norme, la foresta, è definito in modo restrittivo e da più parti si chiede di ampliare il concetto. Per esempio, la definizione pertinente non distingue chiaramente fra foreste naturali e piantagioni e la conversione delle foreste in piantagioni di alberi non è probabilmente considerata deforestazione. Piuttosto, tale conversione potrebbe essere considerata degrado forestale. A questo proposito, si critica il fatto che la definizione di degrado forestale è vaga e quindi resta da vedere quali effetti questa definizione possa avere¹⁷. In modo simile, in questo contesto il Parlamento europeo ha chiesto che si faccia riferimento non solo alla deforestazione o ai cambiamenti nell’uso delle foreste, ma anche esplicitamente ad altri ecosistemi¹⁸.

Dunque, non rientrano nei criteri determinati dalla proposta di regolamento, ad esempio, molti altri ecosistemi che vengono distrutti per produrre materie prime destinate al consumo europeo. Vengono in mente zone paludose come il Pantanal brasiliano, savane come il *Cerrado* o le torbiere dell’Indonesia. Sappiamo che queste aree vengono disboscate affinché noi europei possiamo consumare vari prodotti agricoli (e non): si pensi per esempio alla coltivazione della soia, dell’olio di palma, della cellulosa o ai pascoli

per le mucche¹⁹.

Va inoltre considerato che questo approccio limitato può anche portare le aziende orientate all’efficienza a concentrarsi su altre aree naturali anziché disboscare, e che queste aree, a causa di questi requisiti normativi, saranno più a rischio in futuro. Ma forse la Commissione è consapevole di questo problema, perché la sua proposta afferma che il regolamento presentato sarà ripreso in esame entro due anni dalla sua entrata in vigore, in vista della sua possibile applicazione ad altri ecosistemi, affrontando così la questione almeno indirettamente²⁰. Resta quindi da vedere fino a che punto la richiesta di ampliare il campo di applicazione del regolamento potrà trovare attuazione.

3.- Il nucleo del regolamento proposto: gli obblighi di diligenza

L’elemento centrale della proposta di regolamento è la dovuta diligenza²¹. Come anzidetto, il regolamento²² prevede che gli operatori debbano svolgere la dovuta diligenza prima di immettere questi prodotti sul mercato dell’UE, dimostrando che materie prime e prodotti in questione sono conformi alle disposizioni contenute nella proposta di regolamento, ossia che un rischio di deforestazio-

(¹⁷) Cfr. Fern, *EU Regulation on deforestation-free products: What’s in the new proposal and what does it mean*, https://www.fern.org/fileadmin/uploads/fern/Documents/2021/Fern_Deforestation-Regulation-briefing_01.pdf, p. 3.

(¹⁸) Cfr. Parlamento europeo, cit., p. 195. Per di più, il Parlamento ha sottolineato la richiesta che i prodotti generati dall’uso delle foreste o della terra non portino alla violazione dei diritti umani. Per quanto riguarda quest’ultimo aspetto, va specificato che la deforestazione è solitamente legata ai diritti di utilizzo della terra, i cui detentori sono spesso popolazioni indigene o altre comunità locali. L’approccio scelto in questa sede può portare a un indebolimento delle comunità tradizionali sul piano dei diritti, in quanto questi ultimi vengono affrontati solo marginalmente. Cfr. *Idem*, pp. 195 ss.

(¹⁹) Come le foreste, questi altri ecosistemi sostengono i mezzi di sostentamento di molte popolazioni indigene, ospitano specie rare e svolgono un ruolo importante nell’assorbimento dell’anidride carbonica e nella lotta ai cambiamenti climatici. Su questo tema, si veda, tra i tanti, S. L. Bager, U. M. Persson e T. N. dos Reis, *Eighty-six EU policy options for reducing imported deforestation*, op. cit.; S. Bager, M. Persson e T. Reis, *Reducing Commodity-Driven Tropical Deforestation: Political Feasibility and “Theories of Change” for EU Policy Options*, op. cit. Si v. anche N. Lucifero, *Le strutture collettive per una gestione attiva e razionale delle risorse forestali*, in *F-law - Forestry law and food law. Approfondimenti su soggetti e strumenti giuridici all’insegna dei canoni di sostenibilità*, a cura di S. Bolognini e M. D’Addeo, Torino, Giappichelli, 2021, pp. 49 ss.; M. D’Addeo, *L’impresa forestale: un’innovazione giuridica nel segno della sostenibilità*, ivi, pp. 36 ss.; M. Mauro, *La selvicoltura nel sistema del diritto agroambientale internazionale ed europeo*, Milano, Wolters Kluwer, 2021, pp. 89 ss.

(²⁰) Art. 32 prop. Reg.

(²¹) Art. 3 e Artt. 8 ss. Si v. anche Relazione prop. Reg., p. 13.

(²²) Art. 3 prop. Reg.

ne o degrado non esiste o è trascurabile²³ (concretizzazione del criterio di deforestazione zero), che la produzione è stata svolta nel rispetto della legislazione del paese terzo e vi sia stata presentata la dichiarazione di dovuta diligenza. Ebbene, come vengono attuati questi obblighi di due diligence?

La normativa prevede un sistema a tre pilastri: In generale, l'articolo 8 della proposta stabilisce che si debbano raccogliere informazioni e documenti che soddisfino i requisiti di cui all'articolo 9 (primo pilastro). Inoltre, devono essere adottate misure specifiche di valutazione (secondo pilastro) e mitigazione del rischio (terzo pilastro)²⁴. Le informazioni da raccogliere concernono, per esempio, la descrizione delle materie prime o del prodotto, la geolocalizzazione, l'identificazione dei fornitori e degli acquirenti delle materie prime o dei prodotti, o le informazioni che consentono di stabilire che non vi è stata deforestazione. Queste informazioni vanno poi valutate in base a diversi criteri. Questi sono a loro volta disciplinati dall'art. 10 e si riferiscono, fra l'altro, alla presenza di foreste nella regione d'origine, alla diffusione della deforestazione in questa regione, alla validità delle informazioni e alla complessità della catena di approvvigionamento. La componente centrale di questo sistema di valutazione è una valutazione dei paesi produttori effettuata dalla Commissione Europea, tramite la quale essa chiarisce se il rischio che le materie prime o i prodotti in questione non siano a deforestazione zero (e conformi dunque all'art. 3 lett. a) sia alto, normale (rischio

standard) o basso, con conseguenze diverse per gli obblighi di diligenza²⁵.

Per determinare il profilo di rischio, la proposta contiene una serie di criteri valutativi che riguardano informazioni da fornire dal paese terzo e che si focalizzano principalmente sulla deforestazione e sul degrado forestale²⁶. Non vi è alcun riferimento alle leggi nazionali o agli standard internazionali sui diritti di proprietà, sul consenso libero, preventivo e informato e sui criteri di trasparenza²⁷. Il risultato può essere che i paesi in questione possono essere classificati come paesi a basso rischio, il che rende i requisiti di due diligence molto più semplici, anche se presentano un rischio elevato di violazioni dei diritti fondiari²⁸. Se un operatore non può dimostrare che i requisiti normativi di cui all'art. 3 sono soddisfatti per mezzo delle informazioni raccolte (compresa la classificazione del paese)²⁹, le materie prime o i prodotti in questione non possono essere immessi sul mercato dell'UE³⁰. In tal caso, comunque, può essere intrapresa la terza fase della valutazione. Questa richiede che gli operatori debbano adottare procedure e misure di mitigazione del rischio, come per esempio produrre ulteriori informazioni o dati, produrre documentazione supplementare o compiere ulteriori indagini o audit indipendenti, con l'obiettivo di eliminare o minimizzare il rischio³¹. Ciò impone anche che gli operatori implementino politiche, controlli e procedure appropriati e proporzionati per mitigare e gestire efficacemente i rischi³².

Attraverso le norme qui considerate, si può dun-

⁽²³⁾ Art. 4 co. 2 prop. Reg.

⁽²⁴⁾ Art. 10 prop. Reg. Questa procedura di due diligence è completata da un sistema di controllo. Al riguardo, la proposta stabilisce che le autorità competenti degli Stati membri sono responsabili dell'esecuzione dei controlli: devono stabilire se le merci siano conformi al Regolamento e se gli operatori che le immettono sul mercato dell'UE e i commercianti che poi le acquistano e le vendono rispettino gli obblighi della proposta. Si v. Art. 14 ss. prop. Reg.

⁽²⁵⁾ Art. 10 co. 2 lett. a e art. 27 prop. Reg.

⁽²⁶⁾ Art. 27 co. 2 prop. Reg.

⁽²⁷⁾ Anche in questo contesto, la Commissione si discosta dalle considerazioni fatte dal Parlamento europeo. Cfr. Parlamento europeo, op. cit., pp. 195 s.

⁽²⁸⁾ Tale difetto potrebbe, forse, essere corretto dalla direttiva sulla corporate governance sostenibile. V. nota 3.

⁽²⁹⁾ Art. 9 co. 1 e Art. 10 co. 1 prop. Reg.

⁽³⁰⁾ o esportarli dall'UE.

⁽³¹⁾ Art. 10 co. 4 prop. Reg.

⁽³²⁾ Art. 10 co. 6 prop. Reg.

que delineare un sistema di responsabilità che costringe i vari attori a interagire per favorire la massima trasparenza – necessaria per capire se gli obblighi di diligenza vengano rispettati o no – e che, alla fin fine, cerca di espandere gli standard europei tramite il commercio internazionale. Per facilitare l'interazione tra Commissione e paesi di produzione, viene proposta la stipulazione di specifici accordi di cooperazione, miranti a garantire l'introduzione di sistemi di gestione sostenibile nei paesi partner per consentire la vendita dei prodotti citati sul mercato europeo³³. Nel migliore dei casi, si potrebbe dunque instaurare una relazione triangolare, in base alla quale i produttori locali che intendono esportare nell'Unione Europea fanno pressione sul governo nazionale affinché firmi un accordo corrispondente con la stessa UE, creando un sistema di incentivi per soddisfare i requisiti europei³⁴.

L'ottenimento di tutte le informazioni rilevanti si accompagna a uno sforzo notevole, soprattutto se si considera che le informazioni devono essere adeguate e verificabili rispetto al criterio di “deforestazione zero” e alla corretta applicazione delle norme del paese di produzione³⁵. Probabilmente anche per questo motivo il regolamento prevede esenzioni per le piccole e medie imprese. Ciò implica che i commercianti (non gli operatori) considerati piccole e medie imprese (“PMI”) sono obbligati a raccogliere e conservare informazioni sull'identità dei loro fornitori o clienti, senza però dover né presentare una dichiarazione di dovuta diligenza né effettuare una procedura corrispondente completa³⁶. Se però si osserva che molte aziende nell'UE (il 99%³⁷) sono considerate PMI,

occorre prestare molta attenzione affinché non si creino scappatoie per aggirare i requisiti del regolamento proposto. Per contro, però, occorre tenere presente che, ai sensi dell'art. 7 della proposta, la prima persona (sia fisica che giuridica) stabilita nell'UE che acquista i beni qui in questione dall'estero è considerata un operatore, ai quali non si applicano queste esenzioni – e non commercianti.

Eventuali scappatoie potrebbero risultare semmai da un altro meccanismo di semplificazione, predisposto dall'art. 12, il quale determina che gli operatori siano soggetti a obblighi semplificati di dovuta diligenza in relazione ai prodotti provenienti da paesi o parti di paesi classificati come “a basso rischio”, secondo un elenco che la Commissione deve redigere³⁸. In questi casi si applica solo il primo pilastro del sistema di dovuta diligenza, ovvero la raccolta di informazioni ex art. 9. Occorre dunque vedere se tale normativa non sia lacunosa, dato che non si può trascurare il rischio che i prodotti provenienti da paesi ad alto rischio vengano “lavati” in paesi a basso rischio. C'è da precisare, però, che in questi casi di diligenza semplificata, gli operatori sono esentati dalle disposizioni del secondo e del terzo pilastro (ossia la valutazione e la mitigazione del rischio), solo a condizione che non dispongano o non vengano a conoscenza di informazioni che indichino che i prodotti in questione non sono esenti da deforestazione o non sono stati prodotti in conformità con la legislazione pertinente del paese produttore³⁹. Un certo obbligo di valutazione e monitoraggio (e con esso il relativo sforzo) quindi continua a sussistere e gli operatori sono solo provvi-

⁽³³⁾ Art. 28 prop. Reg.

⁽³⁴⁾ Si v. anche l'art. 28 co. 2 prop. Reg. che richiede, che i “partenariati e la cooperazione dovrebbero consentire la piena partecipazione di tutti i portatori di interessi, tra cui la società civile, le popolazioni indigene, le comunità locali e il settore privato, segnatamente PMI e piccoli proprietari terrieri”.

⁽³⁵⁾ Art. 9 co. 1 lett. g e h prop. Reg.

⁽³⁶⁾ Art. 6 prop. Reg.; v. anche Art. 10 co. 2 n. 6 prop. Reg.

⁽³⁷⁾ Cfr. https://single-market-economy.ec.europa.eu/smes/sme-definition_it. Tale statistica può sorprendere, ma le PMI possono avere fino a 250 dipendenti e un fatturato annuo di 43 milioni di euro. Si v. Art. 2, Raccomandazione della Commissione, del 6 maggio 2003, relativa alla definizione delle microimprese, piccole e medie imprese, *Gazzetta ufficiale n. L 124 del 20/05/2003 pag. 0036 – 0041*.

⁽³⁸⁾ Art. 27 co. 1 prop. Reg.

⁽³⁹⁾ Art. 12 co. 2 prop. Reg.

soriamente esentati dalle procedure di valutazione e riduzione del rischio⁴⁰.

4.- Conclusioni

Negli ultimi decenni, la complessità delle filiere è aumentata con l'incremento dell'approvvigionamento da fornitori internazionali. Questo porta anche alla necessità di comprendere i fattori di complessità delle catene di fornitura. Le attuali catene di fornitura si estendono solitamente in molti paesi e aiutano le aziende ad aumentare il valore per gli azionisti e la soddisfazione dei clienti⁴¹.

La proposta normativa qui analizzata prevede una regolamentazione vincolante, andando dunque oltre gli approcci volontari usati finora⁴². Questo nuovo orientamento, in linea di principio, è da accogliere con favore, anche perché gli approcci volontari tendono ad avere effetti limitati. Infatti, le imprese nei diversi paesi devono far fronte a requisiti differenti in termini di responsabilità sociale d'impresa. Le aziende internazionalizzate di solito producono in una varietà di paesi con contesti normativi diversi. Di conseguenza, il sito produttivo di un'azienda europea in un paese in via di sviluppo spesso deve rispettare solo gli standard che si applicano a livello locale, i quali, almeno da una prospettiva europea, sono spesso inadeguati⁴³. È dunque positivo che il quadro normativo sia ulteriormente sviluppato. Tuttavia, questa breve analisi ha rilevato alcune lacune, tra cui

un oggetto del regolamento piuttosto ristretto⁴⁴.

A prescindere da una discussione dettagliata su quanto debba essere limitato l'oggetto del regolamento, una versione ristretta è comunque preferibile a una più generica: uno strumento collaudato nel commercio internazionale del legname per garantire l'applicazione degli standard europei sono gli accordi di collaborazione⁴⁵, che ritroviamo anche nella proposta di regolamento qui discussa. Per essere conclusi, tali accordi vanno definiti in modo sufficientemente chiaro per quanto riguarda l'oggetto della collaborazione, cosicché ambo le parti contraenti abbiano la necessaria certezza giuridica. Dei requisiti generali potrebbero ostacolare la conclusione di accordi di cooperazione.

Degna di nota è la funzione della Commissione Europea, che funge da perno per la conclusione di questi accordi e quindi, grazie alle sue diverse competenze⁴⁶, diventa di fatto un'istituzione che stabilisce norme extraterritoriali. Ciò si deve alla grande attrattività economica del mercato interno europeo per gli operatori economici dei paesi terzi.

In quanto grande mercato di consumo e blocco commerciale, l'UE ha un ruolo importante da svolgere nella gestione sostenibile delle risorse. Ciò comunque non basta: per aumentare l'efficacia degli strumenti da adottare in futuro, l'UE deve convincere altri grandi mercati a sviluppare programmi di sostenibilità simili. Altrimenti vi è il rischio che i flussi di gestione non sostenibile di risorse vengano dirottati verso altri mercati.

⁽⁴⁰⁾ Si v. anche Relazione prop. Reg., p. 16.

⁽⁴¹⁾ Si può avere l'impressione che la tendenza verso le catene di approvvigionamento globali sia vista in modo parzialmente critico, tuttavia il fenomeno continua, nonostante l'emergere di conflitti non solo di natura commerciale o legati alla pandemia COVID-19.

⁽⁴²⁾ Sull'argomento, v. E. V. Henn, *Protecting forests or saving trees? The EU's regulatory approach to global deforestation*, in *RECIEL*, 30, 2021, p. 337.

⁽⁴³⁾ Cfr. *Ibidem*, pp. 337 ff.

⁽⁴⁴⁾ Alcune di queste lacune potrebbero essere colmate dalla direttiva di più ampia portata proposta nel febbraio 2022. Quest'ultima può risolvere meglio la questione dei diritti delle comunità locali originarie, che è trascurata dal regolamento. Si v. anche G. Miribung, op. cit., p. 136 e Fern, *Can an EU Human Rights Due Diligence Regulation help us tackle deforestation and respect human rights? Discussion paper*, https://www.fern.org/fileadmin/uploads/fern/Documents/Discussion_Paper_forests_and_human_rights.pdf

⁽⁴⁵⁾ Cfr. Fern, *Getting the incentives right. Why partnership agreements should be at the heart of EU efforts to end deforestation*, https://www.fern.org/fileadmin/uploads/fern/Documents/2020/Getting_the_incentives_right.pdf, si v. anche E. V. Henn, op. cit., pp. 340 s.

⁽⁴⁶⁾ In particolare, perché è competenza della Commissione valutare i Paesi terzi (ai sensi dell'art. 27 prop. Reg.) ed è competenza della Commissione concludere accordi di cooperazione con tali Paesi (ai sensi dell'art. 28 prop. Reg.).

ABSTRACT

Negli ultimi decenni, la complessità delle filiere è aumentata con l'incremento dell'approvvigionamento da fornitori internazionali. Questo porta anche alla necessità di comprendere i fattori di complessità delle catene di fornitura. Le attuali catene di fornitura si estendono solitamente in molti paesi e aiutano le aziende ad aumentare il valore per gli azionisti e la soddisfazione dei clienti. Da qualche tempo queste pratiche vengono considerate criticamente dal punto di vista della sostenibilità (ambientale).

Come risposta, il 17 novembre 2021 la Commissione Europea ha pubblicato una proposta di regolamento per vietare la commercializzazione o la messa a disposizione sul mercato interno, nonché l'esportazione dall'UE, di alcune materie prime e prodotti associati alla deforestazione e al degrado forestale. La proposta fa parte degli sforzi delle istituzioni europee per creare catene di approvvigionamento più sostenibili.

In questo contributo saranno discussi alcuni aspetti della proposta di regolamento e cioè il suo ambito di applicazione, compresi i principali destinatari normativi, e un particolare meccanismo di responsabilità, il quale richiede specifici obblighi di diligenza, a cui gli operatori devono prestare attenzione.

Queste regole si applicano agli operatori europei e dei paesi terzi. Come si vedrà, ciò porta a una specifica forma di rulemaking che serve a intro-

durre (per non dire imporre) gli standard europei sul mercato internazionale.

Over the past decades, the complexity of supply chains has increased as sourcing from international suppliers has increased. This also leads to the need to understand the complexity of supply chains. Today's supply chains usually span many countries and help companies increase shareholder value and customer satisfaction. For some time now, these practices are viewed critically from the perspective of (environmental) sustainability. In response, on 17 November 2021, the European Commission published a proposal for a regulation prohibiting the placing on the market or making available on the internal market, as well as the export from the EU, of certain raw materials and products linked to deforestation and forest degradation. The proposal is part of the European institutions' efforts to create more sustainable supply chains.

In this paper, certain aspects of the proposed regulation will be discussed, namely its scope of application, including its main regulatory addressees, and a particular liability mechanism, which requires specific due diligence obligations to which operators must pay attention.

These rules apply to European and third-country operators. As will be seen, this leads to a specific form of rulemaking that serves to introduce (not to say impose) European standards on the international market.

Ricerche

Comunicazione di sostenibilità e rischio di *Greenwashing*

Ilaria Riva

1.- *Luci e ombre della comunicazione eco-friendly*

L'interesse dell'opinione pubblica per il tema ecologico non è certamente un fenomeno nuovo, se si considera che i primi grandi movimenti di massa per l'ambiente fiorirono già cinquant'anni fa, avviando un *trend* di crescita della sensibilità ambientale globale (seppur diversificata nelle diverse aree del pianeta), mai arrestatosi nel corso dei decenni. Un interesse e una sensibilità diffusi e crescenti, sui quali i tragici eventi pandemici e bellici occorsi negli ultimi anni, coi rispettivi corollari in termini di sconvolgimento sociale, crisi energetica e, in ultima analisi, di emergenza economica, hanno avuto un violento impatto. La soglia di attenzione media per il rispetto del pianeta in cui viviamo è repentinamente cresciuta e da un serio interesse fette crescenti della popolazione sono passate a uno stadio di vera preoccupazione per il domani, e per le prospettive che si apriranno alle future generazioni. Vocaboli come

sostenibilità e biodiversità ricorrono oggi nel linguaggio corrente¹, non sempre tuttavia accompagnati da una chiara consapevolezza del loro significato, e dei loro presupposti.

Significativamente colpito dal fenomeno che si è andato sommariamente descrivendo è il settore agroalimentare, nel cui ambito i timori per la sicurezza alimentare non si rivolgono soltanto più al versante della sicurezza (igienico-sanitaria) degli alimenti, intesa come assenza di pericoli microbiologici, fisici o chimici (*Food Safety*), ma sono tornati a involgere altresì preoccupazioni sul piano della *Food Security*, intesa come possibilità di avere cibo (di qualità, sotto il profilo nutrizionale) a sufficienza per tutti e oggi declinata come vero e proprio diritto fondamentale dell'uomo².

La sensibilità ecologica investe, in diversa misura e maniera, consumatori e imprese.

A mano a mano che l'attenzione della società civile per la sostenibilità cresce, parallelamente le *best practices* ecologiche, decantate da un'impresa, influenzano in maniera sempre più accentuata la scelta d'acquisto del consumatore medio.

La comunicazione *Green* può assumere diverse fisionomie, e presentarsi al consumatore sotto forma di *claim* in etichetta, slogan pubblicitari, simboli, loghi, marchi, certificazioni volontarie, o ancora attraverso l'uso di colori o immagini evocativi di ambienti naturali: equa retribuzione dei

(¹) Basti pensare che le esigenze ecologiche sono ora espressamente contemplate dalla stessa Carta costituzionale, sia nella parte dedicata ai Principi fondamentali, sia tra le previsioni della c.d. Costituzione economica, a seguito della riforma costituzionale degli artt. 9 e 41 attuata con l. 11 febbraio 2022, n. 1.

(²) M. Bottiglieri, F. Pizzolato, *Diritto al cibo: politiche, non riforme costituzionali*, in Aa. Vv., *Nutrire il pianeta: per un paradigma di sviluppo inclusivo e sostenibile*, 2015, p. 40; M. Pierri, *Diritto al cibo, diversità alimentare e agrobiodiversità: quali strumenti di tutela? Osservazioni su alcune esperienze significative tra diritto internazionale e sovranità nazionale*, in *Riv. quad. dir. ambiente*, n. 2/2016, p. 33; M. Bottiglieri, *La protezione del diritto al cibo adeguato nella Costituzione italiana*, in www.forumcostituzionale.it, 2016; A. Ciervo, *Il diritto al cibo. Presupposti normativi e precedenti costituzionali di un nuovo diritto fondamentale*, in *ParoleChiave*, 2/2017, p. 56; F. Alicino, *Il diritto fondamentale "a togliersi la fame". Banco di prova per il costituzionalismo contemporaneo*, in *Cibo e società. Una relazione da esplorare*, a cura di M. De Castris, Roma, 2018, p. 77; A. Pirozzoli, *Il diritto di accesso al cibo: una misura della dignità dell'uomo*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2019, p. 491; A. Morrone, *Lineamenti di una Costituzione alimentare*, in *La regolazione della sicurezza alimentare tra diritto, tecnica e mercato: problemi e prospettive*, Atti del Convegno "La regolazione della sicurezza alimentare tra diritto, tecnica e mercato", Bologna, 30 ottobre 2020, a cura di A. Morrone e M. Mocchegiani, Bologna, 2022, p. 7; A. Lupo, *Diritto al cibo e cambiamenti climatici: quale futuro per la sicurezza alimentare globale?*, in *q. Riv.* www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2022, p. 54; C. Della Giustina, *Il diritto al cibo adeguato. Un diritto umano presupposto o consequenziale? Riflessioni a margine di un diritto dalle molteplici sfumature*, in *AmbienteDiritto*, 1-2022, p. 1.

produttori, politiche di prevenzione dello sfruttamento dei lavoratori, rinuncia ad agenti potenzialmente nocivi, riduzione dell'impatto ambientale degli imballaggi, tutela del benessere animale, sono messaggi altamente attrattivi, che volentieri le imprese veicolano al consumatore come strategia di *marketing*. In alcuni casi, il consumatore "ecologico" è anche disposto a pagare un po' di più per avere il prodotto preferibile in un'ottica di sostenibilità ambientale.

Sul valore ecologico del prodotto o del processo produttivo, e sulla sua comunicazione all'esterno, si costruiscono strategie aziendali e s'instaurano forme di concorrenza "virtuosa", anche sul terreno delle migliori pratiche sociali ed ambientali.

È evidente l'affinità del fenomeno al modello aziendale di *Corporate Social Responsibility*, o *responsabilità sociale d'impresa*³, modello secondo il quale l'attività d'impresa, pur mirando al profitto, deve tenere esplicitamente conto di una serie di istanze interne ed esterne all'impresa stessa, anche di natura socio-economica, facenti capo agli *stakeholders*, (dipendenti, fornitori, clienti, comunità locali ecc.) titolari di interessi stabilmente coinvolti, in vario modo, nell'attività dell'impresa stessa, e non da ultimo dell'impatto ambientale⁴. A fondamento di questo modello vi

sono motivazioni etiche e finanziarie: l'impresa si fa parte attiva per uno sviluppo sostenibile, affrontando i relativi costi, e parallelamente investe sulla propria reputazione, attraverso la comunicazione di sostenibilità.

Ma se il *Green Claim* è fattore di vantaggio competitivo, idoneo a influenzare in misura decisiva i comportamenti dei consumatori, è evidente il rischio di un "abuso" della comunicazione di sostenibilità, fenomeno al cui interno si inserisce la pratica del *Greenwashing*.

2.- Il fenomeno del Greenwashing

L'espressione *Greenwashing* è un neologismo, ormai entrato nell'uso comune, che si riferisce al fenomeno dell'appropriazione indebita di virtù ambientaliste finalizzata alla creazione di un'immagine «verde», ovvero di un profilo di elevata sostenibilità, dell'impresa.

Il fenomeno è diffuso e in crescita, soprattutto nella comunicazione *online*, come rivela una recente indagine sulle dichiarazioni ecologiche presenti nei siti *web* effettuata per conto della Commissione europea e delle autorità nazionali di tutela dei consumatori⁵.

(³) Cfr. A. Addante, *Responsabilità sociale dell'impresa*, in *Dig. disc. priv.*, sez. civ., Aggiornamento III, t. II, Torino, 2007, p. 1120; M. Libertini, *Impresa e finalità sociali. Riflessioni sulla teoria della responsabilità sociale dell'impresa*, in *Riv. soc.*, 2009, p. 21 ss.; F. Denozza, *L'interesse sociale fra "coordinamento" e "cooperazione"*, in *L'interesse sociale tra valorizzazione del capitale e protezione degli stakeholders – In ricordo di Pier Giusto Jaeger*, Milano, 2010, p. 9 ss.; C. Angelici, *Responsabilità sociale dell'impresa, codici etici ed autodisciplina*, in *Giur. comm.*, 2011, p. 125 ss.; V. Di Cataldo e P. M. Sanfilippo (a cura di), *La responsabilità sociale dell'impresa*, Torino, 2013; M.A. Cherry, *The law and economics of Corporate Social Responsibility and Greenwashing*, in *U.C. Davis Bus. L. J.*, 2014, p. 284; L. Balestra, *Il ruolo dei codici etici nell'autoregolamentazione del mercato*, in *Giur. comm.*, 2018, p. 216 ss.; e, da ultimo, I. Speciale, *Il nuovo paradigma dell'impresa sostenibile*, *Contratto e Impr.*, 2022, p. 752 ss.

(⁴) Non si possono tuttavia nascondere i dubbi sulla reale efficacia di politiche di sostenibilità aziendale basate sulla mera iniziativa privata o su fonti di *soft law* (i codici etici): «Lasciamo alle imprese fare ciò che sanno fare meglio di tutti, ossia utilizzare nel modo più efficiente le risorse disponibili e produrre nuova ricchezza. Appartiene invece alla politica e solo ad essa vegliare sulla concorrenza e sulle esternalità negative» (F. D'Alessandro, *Il mantello di San Martino, la benevolenza del birraio e la Ford modello T, senza dimenticare Robin Hood (divagazioni semi-serie sulla c.d. responsabilità sociale dell'impresa e dintorni)*, in *Riv. dir. civ.*, 2022, p. 409). Da questa acquisita consapevolezza, si giustificano i plurimi interventi regolatori, nazionali ed europei, di incentivo alla *Sustainable Corporate Governance*, tra cui vale la pena menzionare, da ultimo, il Reg. UE 2020/852 che, nel quadro del c.d. Piano d'azione della Commissione europea del 2018, introduce una nuova tassonomia dei prodotti finanziari, classificati in rapporto all'impatto ecologico e al grado di sostenibilità. Infine, la Proposta di Direttiva sulla *due diligence* del 23 febbraio 2022, applicabile però alle sole imprese di grandi dimensioni, il cui art. 22 impone agli Stati membri di prevedere che le imprese rispondano dei danni causati dal mancato adempimento degli obblighi (di *due diligence*) in materia ambientale e di protezione dei diritti umani. V. anche il Codice di autodisciplina delle società quotate, nell'edizione del 2020, laddove compare l'obiettivo del «successo sostenibile», che deve guidare l'azione dell'organo di amministrazione e che «si sostanzia nella creazione di valore nel lungo termine a beneficio degli azionisti, tenendo conto degli interessi degli altri *stakeholder* rilevanti per la società» (Codice di *Corporate Governance*, gennaio 2020, p. 4).

Si ritiene generalmente che l'espressione sia stata coniata nel 1986 da Jay Westerveld, un giornalista statunitense attento ai temi ambientali, riferendosi all'emergente pratica di alcune catene alberghiere di invitare i propri clienti a riutilizzare gli asciugamani per ridurre gli sprechi: il resort preso di mira nel caso concreto, da un lato ostentava fortemente questa pratica ecologica, in tal modo beneficiando del vantaggio competitivo di un profilo di promotore di uno sviluppo sostenibile, ma dall'altro non solo non risultava patrocinare alcun'altra azione ecologica, tra quelle che, al contrario della prima, implicano anche costi per l'impresa, ma addirittura risultava avere avviato una strategia di espansione, tale da impattare fortemente sull'ecosistema locale.

Letteralmente, *Greenwashing* dovrebbe essere associato alla vera e propria comunicazione mistificatoria, rivolta a distogliere l'attenzione del pubblico da proprie responsabilità nei confronti di impatti ambientali negativi. In realtà, l'espressione viene ora impiegata con un significato più esteso, per intendere una comunicazione ingannevole sotto il profilo della sostenibilità.

I primi esempi eclatanti di *Greenwashing* hanno riguardato alcune grandi imprese americane chimiche e petrolifere, che tra gli anni Ottanta e

Novanta decidevano di investire ingenti capitali in campagne pubblicitarie incentrate sul profilo «eco-friendly» della loro attività, rivelandosi poi essere tra le più grandi industrie inquinanti degli Stati Uniti⁶. Non sembra tuttavia che la rilevanza mediatica di quegli scandali abbia avuto piena efficacia deterrente, come emerge da recenti notizie relative ancora una volta alla *Chevron Corporation*⁷.

Volgendo lo sguardo all'Italia, ha fatto di recente un certo clamore un'ordinanza del Tribunale di Gorizia, presentata come una pronuncia storica, in quanto la prima in materia di *Greenwashing* nel nostro Paese.

Si tratta di un'ordinanza di accoglimento di un ricorso d'urgenza presentato da una società tessile contro altra impresa concorrente alla quale si imputava una comunicazione "green" di facciata, e volta a ottenerne l'inibitoria. La vicenda giudiziaria non trova dunque la sua genesi in un'iniziativa di associazioni di consumatori o ambientaliste, bensì in una contestazione di un'impresa concorrente, che ritiene siano integrati gli estremi di un atto di concorrenza sleale ai sensi dell'art. 2598, n. 3, c.c., tesi che viene poi sposata dal Tribunale di Gorizia in sede cautelare appunto con l'ordinanza del 25 novembre 2021⁸.

⁽⁵⁾ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_21_269.

⁽⁶⁾ Il riferimento è alla compagnia petrolifera Chevron Corporation, che alla fine degli anni Ottanta, investì un capitale milionario in spot pubblicitari ove sponsorizzava un attivo impegno dei propri dipendenti nella tutela di farfalle, tartarughe, orsi ed altre specie protette: oltre all'enorme divario tra quanto investito in pubblicità e quanto investito a favore degli animali, le associazioni ambientaliste rivelarono che, al contrario della sensibilità ecologica ostentata, proprio in quegli anni la Chevron si rendeva responsabile di reiterate violazioni del «Clean Air Act» e del «Clean Water Act», normative federali regolanti emissioni e scarichi di sostanze inquinanti.

Il secondo caso più noto riguarda l'azienda chimica DuPont. Come la Chevron, anch'essa si avvaleva a lungo di spot pubblicitari che mostravano animali felici e protetti: emerse poi in circa trent'anni di attività l'azienda aveva versato nei fiumi e nelle zone limitrofe alle proprie sedi produttive migliaia di tonnellate di sostanze chimiche altamente inquinanti e cancerogene.

⁽⁷⁾ Contro il colosso petrolifero alcune associazioni ambientaliste hanno presentato di recente una denuncia alla *US Federal Trade Commission* per violazione delle Linee Guida Pubblicitarie (*Green Guides*) emesse dalla stessa Commissione per aiutare gli operatori del settore a evitare affermazioni ambientaliste fuorvianti. Secondo quanto riporta il sito della ONG Global Witness, co-autrice della denuncia, la Chevron – descritta come la seconda azienda più inquinante al mondo – starebbe costantemente travisando la propria immagine per apparire amica del clima, mentre le sue attività commerciali si baserebbero in larga misura su combustibili fossili inquinanti e i suoi investimenti nell'energia pulita costituirebbero una percentuale minima delle sue spese totali (lo 0,2% nel periodo 2010-2018) V. <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/fossil-gas/chevron-faces-unprecedented-complaint-over-misleading-consumers-climate-action/>. Vicenda simile ha coinvolto di recente la British Petroleum, altro colosso energetico britannico, la cui campagna pubblicitaria all'insegna della scelta aziendale di transizione dalle energie fossili a quelle rinnovabili è stata fortemente contestata per ingannevolezza, alla luce del fatto che, secondo l'esposto presentato da un'associazione ambientalista alle autorità britanniche competenti, il 96% degli investimenti annuali di British Petroleum sarebbe ancora nel settore del petrolio, mentre l'investimento nelle energie verdi sarebbe minimo.

A una più meditata valutazione, la rilevanza della pronuncia andrebbe ridimensionata, da un lato perché la battaglia contro i *green claim* ingannevoli anche in Italia risale a molto tempo prima, e già annovera una ricca casistica e numerose decisioni del Giurì di Autodisciplina pubblicitaria e dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato⁹, e dall'altro in quanto, nonostante meritevoli affermazioni di principio, il nodo della rilevanza del *Greenwashing* guardato con la lente d'ingrandimento del diritto sulla concorrenza sleale è tutt'altro che dipanato, come dimostra anche il fatto che in sede di reclamo l'esito del giudizio cautelare è stato ribaltato con sentenza del Tribunale di Gorizia del 12 marzo 2022, che non ha ritenuto sussistere il presupposto del *periculum*.

3.- Il quadro normativo di riferimento e l'apparato rimediale

L'analisi delle basi normative sulle quali costruire una strategia di contrasto alle pratiche di *Greenwashing* mette in evidenza un'interessante interazione tra fonti eurounitarie e nazionali da un lato, e tra fonti di diritto primario, normative tecniche internazionali e codici di condotta privati

dall'altro.

A livello unionale, il riferimento normativo, oggi, è la Direttiva 2005/29/CE sulle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori¹⁰, la quale, pur non contenendo disposizioni specifiche sulle asserzioni ambientali, fornisce una base normativa idonea a contrastare la scorrettezza e ingannevolezza dei *claim*¹¹. Alla direttiva hanno poi fatto seguito gli Orientamenti per l'uniforme applicazione della stessa, elaborati dalla Commissione UE una prima volta nel 2016 e poi nel 2021, dove invece si ritrovano utili indicazioni proprio con riguardo alle comunicazioni ambientali¹².

A livello nazionale, la direttiva trova oggi attuazione nel Titolo III del codice del consumo (Pratiche commerciali, pubblicità e altre comunicazioni commerciali), artt. 18 ss., mentre sul piano dell'autodisciplina una specifica previsione sull'abuso di dichiarazioni che richiamano la sostenibilità ambientale è stata introdotta a partire dal 2014 nella 58^{esima} edizione del Codice di Autodisciplina della Comunicazione Commerciale, con l'art. 12 (Tutela dell'ambiente naturale): «*La comunicazione commerciale che dichiara o evoca benefici di carattere ambientale o ecologico deve basarsi su dati veritieri, pertinenti e scientificamente verificabili. Tale comunicazione deve consentire di comprendere chiaramente a quale aspetto del prodot-*

(⁸) Per un commento, v. A. Pistilli, *Il Green-washing tra pubblicità ingannevole e pratica commerciale scorretta: quando può dirsi atto di concorrenza sleale?*, in *Dir. ind.*, 2022, p. 381 ss.; F. Urbani, *La prima pronuncia in materia di contrasto al greenwashing: correttezza informativa e lealtà della concorrenza fra imprese*, in *Riv. soc.*, 2022, p. 663 ss.

(⁹) A fine 2019 in Italia al gruppo energetico Eni è stata irrogata dall'Antitrust una multa da 5 milioni di euro per pratiche commerciali ingannevoli relative al prodotto Diesel+, a cui la comunicazione commerciale riferiva vantanti ambientali risultati infondati.

(¹⁰) La letteratura in merito alle pratiche commerciali sleali è molto vasta. Si veda, tra tutti, C. Granelli, *Pratiche commerciali scorrette: le tutele*, in *Enc. dir., Il contratto*, I, Milano, 2021, p. 871; E. Minervini e L. Rossi Carleo (a cura di), *Le pratiche commerciali sleali. Direttiva comunitaria ed ordinamento italiano*, Milano, 2007; G. De Cristofaro (a cura di), *Le "pratiche commerciali sleali" tra imprese e consumatori. La direttiva 2005/29/CE e il diritto italiano*, Torino, 2007; A. Fachechi, *Pratiche commerciali scorrette e rimedi negoziali*, Napoli, 2012; R. Calvo e I. Riva, *Artt. 18-26 d.lg. 6 settembre 2005*, n. 206, in *Codice del consumo annotato con la dottrina e la giurisprudenza*, a cura di E. Capobianco, L. Mazzasoma e G. Perlingieri, 2 ed., Napoli, 2018, p. 72 ss.; T. Febbrajo, *Il private enforcement del divieto di pratiche commerciali scorrette*, Napoli, 2018.

(¹¹) Nell'ambito delle asserzioni ambientali, la direttiva integra strumenti più specifici quali ad esempio, per lo specifico settore qui di interesse, il Reg. (CE) n. 66/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, relativo al marchio di qualità ecologica dell'Unione europea (Ecolabel UE) e il Reg. (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici.

(¹²) *Orientamenti sull'interpretazione e sull'applicazione della direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle pratiche commerciali sleali delle imprese nei confronti dei consumatori nel mercato interno* (2021/C 526/01), in cui si legge che le dichiarazioni ecologiche devono essere veritiere, non contenere informazioni false e devono essere presentate in modo chiaro, specifico, accurato e inequivocabile, in modo da non trarre in inganno i consumatori (punto 4.1.1.2).

to o dell'attività pubblicizzata i benefici vantati si riferiscono»¹³. Sul piano tecnico, rilevano soprattutto le indicazioni della norma ISO 17033/2019 sulle «Asserzioni etiche ed informazioni di supporto», che impongono cinque principi chiave per i cd. *ethical claims*: affidabilità, trasparenza, pertinenza, equità e coinvolgimento delle parti interessate.

L'articolazione della normativa su più livelli ha un riflesso importante sotto il profilo rimediabile.

Fatto salvo il reato di frode nell'esercizio del commercio, punibile ai sensi dell'art. 515 c.p.¹⁴, il *Greenwashing* è sanzionabile alla stregua di una forma di pubblicità ingannevole, e quindi quale pratica commerciale scorretta, in applicazione del codice del consumo: ogni soggetto che ne abbia interesse (e quindi sia consumatori sia concorrenti, anche tramite le loro associazioni od organizzazioni) può richiedere l'intervento dell'Autorità garante della concorrenza, la quale, ove ne ravvisi i presupposti, può adottare provvedimenti volti ad inibire e a rimuovere gli effetti delle pratiche commerciali scorrette e irrogare le sanzioni amministrative pecuniarie previste dall'art. 27 codice del consumo. L'Autorità, che peraltro può intervenire anche d'ufficio, dispone inoltre di pote-

ri cautelari, nonché della facoltà di accettare impegni volti ad eliminare la scorrettezza della pratica (facoltà, tuttavia, della quale l'Autorità non si avvale se il fatto è di particolare gravità, come di solito accade nel *Greenwashing*). Può infine disporre la pubblicazione della decisione o di un messaggio rettificativo, a spese dell'impresa. Ai sensi dell'articolo 27, comma 9, del codice del consumo, con il provvedimento che vieta la pratica commerciale scorretta, l'Autorità dispone l'applicazione di una sanzione amministrativa pecuniaria da 5.000 a 500.000 euro, tenuto conto della gravità e della durata della violazione¹⁵.

L'attività di *Greenwashing*, ponendosi in contrasto con le prescrizioni del codice di autodisciplina pubblicitaria, è poi sanzionabile dal Giurì di Autodisciplina¹⁶. Lo stesso codice del consumo richiama i codici di condotta e gli organismi di autocontrollo, senza tuttavia introdurre un vero e proprio rapporto di pregiudizialità con eventuali procedimenti incardinati presso organismi di autodisciplina. L'art. 27 *ter* c.cons. prevede infatti che l'AGCM, su istanza di parte, possa disporre la sospensione del procedimento in attesa della pronuncia dell'organismo di autodisciplina¹⁷.

Residua una terza via, ovvero rivolgersi al giudice

(¹³) Oggi è in vigore la 68^{esima} versione, datata 9 febbraio 2021. L'art. 2 fornisce la definizione di comunicazione commerciale ingannevole: «La comunicazione commerciale deve evitare ogni dichiarazione o rappresentazione che sia tale da indurre in errore i consumatori, anche per mezzo di omissioni, ambiguità o esagerazioni non palesemente iperboliche, specie per quanto riguarda le caratteristiche e gli effetti del prodotto, il prezzo, la gratuità, le condizioni di vendita, la diffusione, l'identità delle persone rappresentate, i premi o riconoscimenti».

(¹⁴) Da ultimo, v. Cass., sez. pen., 23 marzo 2022, n.27190, per un caso di contaminazione di mangime etichettato come biologico e Trib. Potenza, 4 novembre 2021, n.1219, relativa a sacchetti posti in commercio con logo («ok composto Vincot») indebitamente apposto, poiché realizzati in granuli e non in «polimeri biodegradabili e compostabili» conformi alla normativa europea. Cfr. Cass., sez. pen., 22 marzo 2016, n. 35387: «Integra il reato di frode in commercio la vendita di un prodotto con certificazione di produzione biologica ma non tale - nella specie arance - ed è irrilevante il profitto od il danno che risultano estranei alla struttura del reato, ed è perciò ininfluenza che al compratore sia consegnata merce il cui costo di produzione sia pari o anche superiore al costo di quella dichiarata ed abbia lo stesso o un maggiore potere nutritivo».

(¹⁵) Vedi anche il Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni, clausole vessatorie, adottato dall'Autorità con delibera del 1° aprile 2015, n. 25411.

(¹⁶) All'Istituto di autodisciplina pubblicitaria le aziende possono rivolgersi anche per chiedere un parere preventivo sul proprio messaggio.

(¹⁷) Tale forma di integrazione tra i due sistemi, pubblicistico e privatistico, è ritenuta "debole" dalla dottrina: v. V. Meli, *Autodisciplina pubblicitaria e legislazione statale*, in *Giur. comm.*, 1995, I, p. 451 ss. e F. Ghezzi, *Codici di condotta, autodisciplina, pratiche commerciali scorrette. Un rapporto difficile*, in *Riv. soc.*, 2011, p. 680, il quale osserva giustamente come, ai sensi della disciplina comunitaria, il ruolo riservato ai codici di condotta avrebbe potuto invece essere molto più incisivo, posto che l'art. 11 della direttiva stabilisce che spetta a ciascuno Stato membro decidere a quali di questi mezzi si debba ricorrere e se sia opportuno che l'organo giurisdizionale o amministrativo possa esigere che si ricorra in via preliminare ad altri mezzi previsti per risolvere le controversie, compresi quelli di cui all'articolo 10, ossia all'autodisciplina.

ordinario ed instaurare un giudizio civile per concorrenza sleale. Ai sensi del comma 15 dell'art. 27, è infatti fatta salva la giurisdizione del giudice ordinario, a norma dell'art. 2598 c.c.: l'ipotesi di *Greenwashing* rientra nella formula di chiusura contenuta nel numero 3 dell'articolo, e pone il problema di dovere dimostrare non solo che l'imprenditore si sia avvalso di un mezzo contrario ai principi della correttezza professionale, ma anche che la sua condotta sia idonea a cagionare danno all'impresa nei confronti della quale l'atto di concorrenza asseritamente sleale viene rivolto, colpendone la posizione sul mercato e sviandone la clientela¹⁸.

4.- Le ipotesi più comuni di Greenwashing

Nel paragrafo precedente è emerso come il quadro normativo si riveli piuttosto articolato, per quanto le indicazioni provenienti dai diversi ambiti normativi siano in linea di massima abbastanza convergenti. È possibile, pertanto, convenire su alcuni punti chiave: la comunicazione ecologica non è vietata, purché non sia sleale. Più specificamente, le dichiarazioni ecologiche devono essere veritiere, e devono essere presentate in modo chiaro, specifico, accurato e inequivocabile, in modo da non trarre in inganno i consumatori.

L'ipotesi più manifesta d'ingannevolezza consiste nella vera e propria falsità dell'affermazione, come nel caso di uso abusivo di una certificazione di sostenibilità ambientale, mai ottenuta, o di falsa certificazione di produzione biologica: fatti-specie talmente gravi da poter addirittura integra-

re gli estremi del reato di frode in commercio.

La pratica del *Greenwashing* assume tipicamente connotazioni più sfumate ed eterogenee, che non si risolvono in una situazione di palese falsità, determinando conseguentemente una maggiore difficoltà di giudizio nell'individuazione dei limiti da imporre alla comunicazione commerciale, per sua natura funzionale non solo all'informazione, ma anche alla persuasione.

Nella prospettiva esaminata in queste pagine, i tre vizi capitali della comunicazione ambientale sono i seguenti: la vaghezza del messaggio, l'incompletezza dell'informazione, l'assenza di prove a supporto.

Vaghezza del messaggio

A fondamento del contrasto alle informazioni generiche e approssimative v'è l'idea che esse possano essere facilmente fraintese dal consumatore medio, il quale potrebbe associare al prodotto virtù ecologiche non rispondenti al vero stato delle cose, con l'ulteriore rischio, parimenti negativo, che i vanti ambientali divengano frasi di uso comune, prive di concreto significato ai fini della caratterizzazione e della differenziazione dei beni. Alcune espressioni suggestive associate a un prodotto hanno una grande forza di attrazione, ma laddove non siano regolamentate in modo da corrispondere in maniera univoca, condivisa e risaputa a specifiche caratteristiche tecniche, evocano qualità generiche non misurabili e accertabili. Il risultato ultimo è un'operazione potenzialmente decettiva nei riguardi del pubblico e un immiserimento della comunicazione ecologica. Sono esemplificativi in questo senso asserzioni quali «rispettoso dell'ambiente», «eco», «verde»,

⁽¹⁸⁾ Da ultimo, v. Cass. 16 marzo 2022, n. 8581. Cfr. Tribunale di Gorizia, 12 marzo 2022, cit. che ha negato la tutela cautelare perché non era stata offerta prova circa il concreto rischio di perdita di clienti a causa della presunta ingannevolezza dei messaggi oggetto del giudizio. Sul profilo della concorrenza sleale, con particolare riferimento al rapporto col tema della pubblicità ingannevole v. A. Cerri, *La pubblicità commerciale fra libera manifestazione del pensiero, diritto di informazione, disciplina della concorrenza*, in *Diritto informazione e informatica*, 1995, p. 537 ss.; S. Giudici, *Autodisciplina pubblicitaria e concorrenza sleale*, in *Riv. dir. ind.*, 1999, II, p. 97 ss.; C. Alvisi e V. Guggino (a cura di), *Autodisciplina pubblicitaria - La soft law della pubblicità italiana*, Torino, 2020. Più in generale, per tutti, G. Ghidini, *Della concorrenza sleale. Artt. 2598-2601*, in *Il cod. civ. Commentario* diretto da Schlesinger, Milano, 1991; Id., *La concorrenza sleale*, Torino, 2001; N. Abriani, G. Cottino, *La concorrenza sleale*, in N. Abriani, G. Cottino e M. Ricolfi, *Diritto industriale*, in *Trattato di diritto commerciale* diretto da G. Cottino, II, Padova, 2001, p. 271.

«amico della natura», «ecologico», «sicuro per l'ambiente», «attento ai cambiamenti climatici», «a basso impatto ambientale», «senza inquinanti», «attento delle emissioni», «a impatto climatico zero»¹⁹, «naturale», «consapevole» o «responsabile»²⁰.

Incompletezza della comunicazione

Ha portata potenzialmente decettiva la strategia della «selezione delle caratteristiche», ovvero la tecnica di comunicazione in cui si afferma che un prodotto o un processo è sostenibile focalizzando l'attenzione su determinate fasi della produzione o su alcuni attributi mirati, mentre viene tralasciato l'impatto ambientale complessivo, alla luce dell'intero processo produttivo o del prodotto nella sua globalità. Si tratta di comunicazioni ecologiche che formalmente non possono dirsi false, ma che raccontano una realtà parziale, tacendo su altri profili i quali, ove fossero conosciuti, renderebbero marginali le virtù decantate. Tale *iter* argomentativo si ritrova, seppur in un contesto differente, nella recente decisione dell'AGCM che ha censurato il sistema di bollinatura fronte pacco denominato *Nutriscore*: nel provvedimento di condanna (al pagamento di una multa di 30.000 euro) dello scorso luglio contro l'azienda francese Régime Dukan (attiva nel commercio di generi alimentari tra cui i prodotti a marchio Dukan), l'etichetta nutrizionale «a semaforo» in questione è stata ritenuta ingannevole perchè apodittica, in quanto, tra le altre cose, non tiene conto delle molteplici variabili che incidono sulla correttezza del regime alimentare della persona, e nemmeno di tutti i parametri rilevanti dal punto di vista nutrizionale (ad es., micronutrienti, macronutrienti, assenza di grassi idrogenati, fibre), comportando l'assegnazione di un punteggio squilibrato²¹.

Assenza di prove

Sul punto si esprime la Dir. 2005/29/CE, il cui art. 12 impone ai professionisti di disporre di prove a sostegno delle loro allegazioni ed essere pronti a fornirle alle autorità responsabili dell'esecuzione delle normative competenti in modo comprensibile qualora l'allegazione sia contestata. L'assenza di prove, intesa come un'indicazione ambientale non suffragata da informazioni facilmente accessibili o da una certificazione di parte terza affidabile, sono condotte astrattamente riconducibili al fenomeno del *Greenwashing*.

Sulla questione s'innesta il tema del riparto dell'onere della prova, spesso cruciale ai fini della decisione della controversia. È interessante in proposito ripercorrere per sommi capi una controversia giudiziaria differentemente risolta nei vari gradi di giudizio.

La vicenda muove da un'indagine avviata dall'AGCM relativa al lancio nel luglio 2008 di una massiccia campagna pubblicitaria di una nota impresa produttrice di acque minerali incentrata sull'impegno dell'azienda nella ricerca finalizzata a favorire un minor impatto ambientale. A supporto di tali affermazioni si faceva leva sull'impiego di nuove generazioni di bottiglie eco sostenibili, in quanto prodotte con un minor quantitativo di plastica. Si specificava che gli sforzi ecologici dell'impresa negli ultimi 25 anni avrebbero permesso alla stessa «di risparmiare, nella produzione annua dei tre formati di acqua minerale, una quantità di energia equivalente alla CO₂ fissata da 16.000 ettari di nuovo bosco impiantato», ovvero «... tanta energia da poter illuminare un paese di 10.000 abitanti per un anno intero». Con provvedimento n. 20559, adottato nell'adunanza del 10 dicembre 2009, l'Antitrust irrogava all'impresa una sanzione pecuniaria di € 70.000,00,

(¹⁹) Per un'applicazione, v. provv. AGCM n. 23278 dell'8 febbraio 2012 (PS7235 - Ferrarelle Impatto Zero e Giurì Autodisciplina pubblicitaria (dec. n. 44/2011)).

(²⁰) *Orientamenti*, cit. nota 11, punto 4.1.1.3. In questa direzione si colloca il disposto dell'art. 36 del Reg. (UE) n. 1169/2011, il quale, nel riconoscere la facoltà di fornire informazioni supplementari sugli alimenti su base volontaria, subordina tale scelta al rispetto del principio di chiarezza informativa per evitare di indurre in errore il consumatore.

(²¹) PS12185 - Provvedimento n. 30242 del 12 luglio 2022.

ravvisando l'ingannevolezza, in violazione degli articoli 20 e 21, lett. b) c.cons., dei «vanti prestazionali» asseriti, siccome privi di qualsivoglia riscontro in un'adeguata documentazione tecnico-scientifica o attestazioni di parti terze. L'impresa, richiesta dall'Autorità, aveva in effetti prodotto a sostegno della veridicità di quanto affermato una documentazione tecnica aziendale, di provenienza interna, ritenuta dall'Antitrust insufficiente e inattendibile.

Il provvedimento veniva tuttavia annullato dal TAR del Lazio, secondo il quale l'Autorità non avrebbe dovuto ritenere inattendibile e quindi insufficiente la documentazione tecnica soltanto perché di provenienza interna: secondo il giudice amministrativo, sarebbe stato onere dell'AGCM svolgere un'istruttoria tecnica per dimostrare l'inattendibilità dei dati trasmessi e quindi l'ingannevolezza della comunicazione pubblicitaria.

Di opposto avviso il Consiglio di Stato, che accoglie l'appello dell'Antitrust, affermando che, conformemente a quanto può evincersi dal citato art. 12 della Dir. 2005/29/CE, incombe sul professionista l'onere di provare la fondatezza dei vanti prestazionali e ambientali, e a tal fine non può ritenersi sufficiente una mera elaborazione interna che si limiti a ribadire le medesime affermazioni contenute nei *claims* pubblicitari oggetto dell'istruttoria. Se così fosse, precisano i giudici di Palazzo Spada, «l'accertamento delle pratiche commerciali scorrette diventerebbe, credibilmente, assai difficoltoso e, specularmente, l'onere, per il professionista, di provare la veridicità delle proprie affermazioni, facilmente eseguibile»²².

Anche nella prospettiva autodisciplinare, è certo che l'onere della prova incomba sull'impresa, come emerge dal disposto dell'art. 6 c.a.p.

«Chiunque si vale della comunicazione commerciale deve essere in grado di dimostrare, a richiesta del Giurì o del Comitato di Controllo, la veridicità dei dati, delle descrizioni, affermazioni, illustrazioni e la consistenza delle testimonianze usate». Secondo costante giurisprudenza autodisciplinare, «il mancato assolvimento dell'onere probatorio crea una lacuna che si riflette negativamente sulla valutazione di liceità del messaggio in ordine alle affermazioni in esso contenute e determina necessariamente una presunzione di ingannevolezza delle stesse»²³.

In chiusura di questa rassegna di pratiche di *Greenwashing*, merita menzionare il caso di *claim* pubblicitari formulati in termini equivoci per il consumatore in quanto, pur dichiarando qualità vere, sono tuttavia irrilevanti perché affermano l'assenza o la presenza nel prodotto di determinati elementi che, in realtà, sono vietati o imposti dalla legge²⁴.

Un discorso a sé merita la questione delle certificazioni volontarie di sostenibilità ambientale.

La crescita di dichiarazioni certificate dovrebbe essere salutata con favore: non v'è dubbio, infatti, che le certificazioni di qualità dei prodotti, o le certificazioni che attestano pratiche agricole positive, se veritiere, rappresentino una leva efficace per raggiungere gli obiettivi ambientali dell'UE.

Occorre tuttavia distinguere tra le certificazioni di sostenibilità regolate a livello pubblico, e il fenomeno della proliferazione di certificazioni private. Tra le prime, basti ricordare lo schema nazionale volontario per la valutazione e la comunicazione dell'impronta ambientale dei prodotti, denominato «*Made Green in Italy*»²⁵, o «Viva» per il comparto vitivinicolo, entrambi sviluppati dal Ministero della Transizione Ecologica (ora, Ministero dell'Am-

⁽²²⁾ Cons. Stato, 27 aprile 2017, n. 1960.

⁽²³⁾ IAP, ingiunzione n. 16/22 del 30 giugno 2022; n. 35/19 del 25 giugno 2019.

⁽²⁴⁾ Si pensi al claim «No CFC cluoro-fluoro-carburi» ovvero «Non danneggia l'ozono – Privo di CFC», quando è noto che l'impiego di cluoro-fluoro-carburi è dal 2015 vietato per legge e pertanto la sua esclusione non è riconducibile, quindi, a scelte di sensibilità ambientale distintive del singolo produttore.

⁽²⁵⁾ Istituito dall'art. 21, comma 1, L. n. 221/2015. V. per un approfondimento A. Leone, *Advertising e tutela del consumatore verde*, in *Dir. ind.*, 2021, p. 73; M. Ferrari, *Nuove iniziative in materia di etichettatura di origine e ambientale: lo schema Made Green in Italy*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, p. 594.

biente e della Sicurezza Energetica).

Nella seconda categoria, estremamente ricca e disomogenea, si distinguono ancora certificazioni ecologiche rilasciate da enti privati terzi e indipendenti (ad es. “Ecolabel” o “Equalitas”), e autocertificazioni ambientali emesse direttamente dai produttori (ad es. basandosi sui risultati del Life Cycle Assessment).

Come ogni altra forma di comunicazione, anche per la certificazione valgono le regole generali, per cui sarà considerato una pratica commerciale scorretta l’impiego di certificazioni che inducono in errore il consumatore, in quanto vaghe, ambigue e confuse, o non sono basate su dati scientifici pertinenti. Ma prima ancora del problema della serietà dei controlli e della correttezza delle informazioni trasmesse tramite le suddette certificazioni, merita di essere sottolineato un dato quantitativo, ovvero il numero di certificazioni esistenti. In un recente studio scientifico presentato al Parlamento europeo in data 31 agosto 2022, sono state esaminate le certificazioni di sostenibilità esistenti nell’UE e nei principali Paesi terzi: lo studio contempla ben 198 certificazioni di qualità, alcune molto estese sotto il profilo della gamma di impegni garantiti, altre più mirate. Di esse, solo un terzo sono rilasciate da enti pubblici, nazionali o sovranazionali, le restanti sono fondate sul rispetto di standard certificati da enti privati. Una proliferazione di simboli e informazioni che mina l’efficacia della comunicazione, e che rischia di confondere.

5.- Futuri scenari

Un significativo potenziamento della tutela contro dichiarazioni sulla sostenibilità ambientale inattendibili o false dovrebbe in futuro arrivare dalla revisione della Dir. 2005/29/CE, proposta dalla Commissione europea in data 30 marzo 2022²⁶,

avente tra i suoi obiettivi espliciti il contrasto al *Greenwashing* (Considerando 12). Nella proposta, l’impatto ambientale viene incluso nella lista di elementi rilevanti, contenuta nell’art. 6 della direttiva citata, sui quali il professionista non può ingannare il consumatore.

Vengono poi configurate due nuove pratiche che, se inducono o sono idonee ad indurre il consumatore medio ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso, sono da considerare ingannevoli: la formulazione di una dichiarazione ambientale relativa a prestazioni ambientali future senza includere impegni e obiettivi chiari, oggettivi e verificabili e senza un sistema di monitoraggio; la pubblicizzazione come vantaggi per i consumatori di caratteristiche considerate pratica comune nel mercato rilevante.

L’elenco delle pratiche commerciali considerate in ogni caso sleali, contenuto nell’Allegato I della Direttiva, verrebbe poi arricchito delle seguenti fattispecie: a) esibire un marchio di sostenibilità che non è basato su un sistema di certificazione o non è stabilito da autorità pubbliche; b) formulare una dichiarazione ambientale generica per la quale il professionista non è in grado di dimostrare l’eccellenza riconosciuta delle prestazioni ambientali pertinenti alla dichiarazione; c) formulare una dichiarazione ambientale concernente il prodotto nel suo complesso quando in realtà riguarda soltanto un determinato aspetto.

A ben vedere, la prassi giudiziale e delle *Authorities* in materia di *Greenwashing* è già pienamente conforme a questi indirizzi: viene reso esplicito il veto alla vaghezza e all’incompletezza dell’informazione; viene imposto al professionista di corredare la comunicazione ecologica con informazioni di dettaglio, comprovate e verificate; viene, infine, e questa pare la novità più rilevante, messo un freno alla proliferazione di certificazioni private autoreferenziali.

⁽²⁶⁾ Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio, che modifica le direttive 2005/29/CE e 2011/83/UE per quanto riguarda la responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde mediante il miglioramento della tutela dalle pratiche sleali e dell’informazione (COM(2022) 143 final).

6.- Conclusioni

Da quanto precede emerge come il vaglio di non ingannevolezza dei *claim* di sostenibilità risponda a criteri più rigorosi rispetto a quelli comunemente adottati per la comunicazione commerciale.

Se da un lato è nozione acquisita che l'ingannevolezza non equivale a falsità del messaggio, per cui anche un'informazione in sé e per sé veritiera potrebbe rivelarsi scorretta se presentata in maniera fraudolenta o subdola, sì da confondere e fuorviare il comportamento del pubblico, è sul versante della soglia di ingannevolezza che il parametro diverge.

Senza volere qui scomodare la fattispecie del *dolus bonus*, da tempo controversa²⁷, va ricordato come si ritenga comunemente che la mera iperbole non integri gli estremi della pratica sleale, in quanto è connaturato alla comunicazione commerciale l'impiego di terminologie esagerate atte ad accentuare le virtù del prodotto, per cui il consumatore mediamente avveduto non riporrà alcun affidamento sulla verità dello slogan. Tale ricorrente opinione trova conferma nel disposto normativo, nella misura in cui l'art. 20, comma 3, ult. periodo, c.cons., che riproduce l'art. 5, comma 3, della Dir. 2005/29/CE, fa salva «la pratica pubblicitaria comune e legittima consistente in dichiarazioni esagerate o in dichiarazioni che non sono destinate ad essere prese alla lettera».

Sennonché, tale clausola di salvezza, dettata dalla direttiva e conseguentemente dal codice del consumo in maniera generalizzata, sembrerebbe ridimensionata all'interno del settore della pubblicità *eco-friendly*, le cui peculiarità giustificerebbero un trattamento più severo. E la proposta di Direttiva in precedenza menzionata sembra seguire esattamente questa strada: una strada che da un lato è figlia dell'evolversi della coscienza ecologica della società contemporanea, e che dall'altro mira a promuovere comportamenti virtuosi.

Il ragionamento secondo cui, poiché nessuna

produzione può essere assolutamente ecologica e non inquinante, il consumatore medio è in grado di comprendere che certi slogan ecologici rientrano nella lecita iperbole, ha fatto il suo tempo. Lo slogan ecologico traghetta un'informazione tecnica, che non può risolversi in una dichiarazione vaga e generica, senza un'adeguata dimostrazione del beneficio, e specificazione dei profili a cui tale asserzione si riferisce.

A supporto di questa linea di pensiero valga osservare come nell'ambito della comunicazione *Green* vengano in considerazione esigenze ulteriori rispetto alla mera tutela del consumatore medio e della leale concorrenza tra imprese.

Si tratta infatti di osteggiare l'uso inflattivo dei *claim* ecologici, la proliferazione incontrollata della comunicazione di sostenibilità, suscettibile di tradursi in un'inevitabile perdita di persuasività della comunicazione stessa, e in una conseguente perdita di fiducia nella massa dei consumatori. In sintesi, il rigore del controllo sulla comunicazione di sostenibilità attua la salvaguardia del potere attrattivo della relativa comunicazione, che a sua volta si proietta nella valorizzazione degli investimenti ecologici e in generale delle *best practices* delle imprese.

Per queste ultime, s'impone una soglia di attenzione più elevata sulla comunicazione commerciale *eco-friendly*, con rinuncia a qualsiasi messaggio tendenzioso, iperbolico, o impreciso, e un approccio di tipo precauzionale.

ABSTRACT

La crescente attenzione della società civile per le tematiche ambientali muove un sistema virtuoso, in base al quale le imprese investono in politiche green, e traggono dalla comunicazione di queste best practices un vantaggio competitivo nei confronti delle altre imprese meno attente al fattore ecologico. Parallelamente, questo fenomeno acuisce il rischio di un abuso della comunicazione

(²⁷) A. Trabucchi, voce *Dolo (diritto civile)*, in *Noviss. Dig.it.*, vol. VI, Torino, 1975, p. 151.

di sostenibilità, fenomeno noto con il termine Greenwashing. La normativa europea e nazionale predispone alcuni strumenti contro questa pratica abusiva, che è riconducibile al fenomeno della pubblicità ingannevole, ma che presenta alcune peculiarità, che meritano di essere messe in luce.

The growing attention of civil society to environmental issues moves a virtuous system, whereby companies invest in green policies, and gain a

competitive advantage over other, less ecologically aware companies by communicating these best practices. At the same time, this phenomenon exacerbates the risk of abuse of sustainability communication, a phenomenon known as Greenwashing. European and national legislation provides some tools against this abusive practice, which can be traced back to the phenomenon of misleading advertising, but which has some peculiarities that deserve to be highlighted.

Filiere corte tra sostenibilità e valorizzazione del territorio

Maria Carlotta Rizzuto

1.- Premessa

Con le leggi n. 30 del 1 aprile 2022 e n. 61 del 17 maggio 2022, recanti, rispettivamente “Norme per la valorizzazione delle piccole produzioni agroalimentari di origine locale” (“P.P.L.”) e “Norme per la valorizzazione e la promozione dei prodotti agricoli e alimentari a chilometro zero e di quelli provenienti da filiera corta”, il legislatore ha inteso fornire una specifica regolamentazione in tema di filiera corta¹.

Pur potendo sembrare, *prima facie*, due interventi normativi estemporanei, gli stessi si collocano

diversamente nell’ambito di un lungo processo evolutivo e di tutta una serie di provvedimenti a carattere generale, aventi ad oggetto la valorizzazione del prodotto, delle produzioni e, dunque, del territorio.

Nel settore agroalimentare, più di ogni altro, il territorio acquisisce una notevole rilevanza per il suo collegamento con il prodotto, in quanto sintesi evocativa dello specifico luogo di produzione, con peculiari e uniche caratteristiche, in alcun modo esistenti né riproducibili in analoghi prodotti realizzati su aree geografiche diverse². In tal senso, come autorevolmente espresso in dottrina, il territorio esprime «un’opportunità e una risorsa se si traduce nell’esperienza di comunità che si organizzano e si propongono sul mercato forti di un’appartenenza e di una dichiarata identità»³.

Questo legame è alla base del modello giuridico di fonte europea per designare l’origine geografica e quindi la qualità di un prodotto, mediante i segni DOP, IGP⁴, limitando al massimo il ricorso

(¹) La disciplina sulle filiere corte è stata oggetto di molteplici contributi in dottrina, *ex multis*, I. Canfora, *La valorizzazione dei prodotti agricoli regionali tra politiche territoriali e vincoli europei*, in *I diritti della terra e del mercato agroalimentare*. Liber amicorum Alberto Germanò, Torino, 2017, p. 1370 ss.; Ead., *Le nuove forme di commercializzazione dei prodotti alimentari: dalla vendita in rete ai “gruppi di acquisto solidale”*, in M. Goldoni, E. Sirsi (a cura di), *Il ruolo del diritto nella valorizzazione e nella promozione dei prodotti agroalimentari*, Milano, 2011, p. 237 ss.; M. Ferrari, *Etichettatura di prossimità e filiere corte: uno sguardo comparato*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2015, p. 44 ss.; G. Cocco, *Filiera corta e “farmer” markets*, in Riv. giur. dell’amb., n. 2-2015; A. Tomasini, *Produzioni biologiche e filiera corta in funzione di un’alimentazione sostenibile*, in Riv. dir. agr., 1-2014; S. Masini, *Il sacrificio del chilometro zero sul terreno del libero scambio e il ruolo debole della Corte costituzionale*, in Dir. giur. agr., alim. e dell’ambiente, n. 11-2013; Id., *I mercati (mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta)*, in Dir. giur. agr. alim. amb., 2007, p. 292; F. Adornato, *Contratti e mercati di prossimità e di territorio dei prodotti agroalimentari*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2013; S. Giuca, *Conoscere la filiera corta*, in F. Giarè, S. Giuca (a cura di), *Agricoltori e filiera corta. Profili giuridici e dinamiche socio-economiche*, INEA, 2012, p. 88 ss.; D. Ciolos, *Agricoltura locali e filiere corte: rafforzare la dimensione locale della politica agricola comune*, Bruxelles, 2012 p.1 ss.; M. Libertini, *Sull’azione promozionale di prodotti locali da parte delle Regioni, osservazione alla sentenza n. 191/2012*, in Giur. Cost. 2-2012; A. Forti, *I prodotti a km 0: un altro modo di pubblicizzare il prodotto alimentare*, in M. Goldoni, E. Sirsi, (a cura di), *Il ruolo del diritto nella valorizzazione e nella promozione dei prodotti agro-alimentari*, cit.; C. Losavio, *I prodotti agricoli “a chilometri zero” nelle leggi regionali*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati* 2011, p. 93 ss.; F. Albinini, *La vendita diretta dei prodotti agricoli*, in L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (a cura di) *Trattato di diritto agrario*, I, Torino, 2011, p. 263 ss.; L. Aguglia, *La filiera corta: un’opportunità per agricoltori e consumatori*, in *Agriregioneuropa*, 5-2009, p. 17 ss.; G. Strambi, *I farmers markets e la normativa sull’igiene degli alimenti*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2008; E. Cristiani, *La filiera corta in agricoltura biologica*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2008, p. 1; M.R. Alabrese, *La vendita diretta dei prodotti agricoli*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2008; E. Sirsi, *I mercati contadini tra teoria e prassi*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2008, p. 2; A. Rossi, G. Brunori, F. Guidi, *I mercati contadini: un’esperienza di innovazione di fronte ai dilemmi della crescita*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2008; S. Bolognini, voce *Vendita diretta dei prodotti agricoli*, in Dig. IV, 2009, p. 593; C. Medda, *Promuovere la filiera corta*, in *Bioagricoltura*, 87-2004, p. 10 ss.

(²) In dottrina, sul punto, per una completa disamina del tema v. N. Lucifero, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare*, in L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (a cura di) *Trattato di diritto agrario*, III, Torino, 2011 p. 321 ss.

(³) Sul punto, per tutti, F. Albinini, *Il territorio come regola? Segni del territorio e mercato*, in *Diritto dell’Agr.*, 1999, p. 153 ss., il quale ricorda che «Calvino ha parlato di un territorio che si mangia, altri paradossalmente di un territorio che si esporta, a significare quanto i prodotti alimentari rechino segni del territorio d’origine sino a rappresentarne una sorta di metafora».

(⁴) La letteratura sul tema è veramente ampia. In via meramente esemplificativa e non esaustiva, si vedano L. Costato, *L’origine conta: nell’alimentare e in agricoltura*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2020, p. 1; Id., *La protezione delle indicazioni geografiche e*

ad altri segni che rappresentano strumenti idonei ad acquisire una notevole capacità concorrenziale.

In questo contesto si colloca il presente lavoro, il quale si propone di analizzare la disciplina della filiera corta, un tema di straordinaria attualità che necessita, però, di essere investigato nel contesto della sua lunga evoluzione normativa e giurisprudenziale, sino a giungere alle recenti normative, le quali si pongono, tra l'altro, in linea di continuità con tutta una serie di interventi che, nel corso degli ultimi trent'anni, hanno mirato alla realizzazione di una filiera agroalimentare interamente sostenibile.

2.- "PPL", "Filiera corta", "prodotti a chilometro zero" nozioni diverse

In un incessante proliferare di atti normativi, la Legge n. 61 del 17 maggio 2022 così come quella di poco antecedente, L. n. 30 del 1 aprile 2022, se non contestualizzate, rischierebbero di sembrare

due tra le tante leggi emanate sì da non suggerire -come, invece, si dovrebbe- una loro lettura in chiave sistematica.

Conseguentemente, si sarebbe indotti nell'errore di non apprezzarne la particolare funzione, la quale è individuabile nel tentativo di dare, in qualche misura, maggiore chiarezza al sistema, delineando un nuovo contesto di riferimento e fornendo, finanche, alcune definizioni.

In particolare, la novella dettata dalla legge n. 30/2022 consegna la nozione di PPL; l'art. 1, comma 2, infatti, definisce piccole produzioni locali i *"prodotti agricoli di origine animale o vegetale primari o ottenuti dalla trasformazione di materie prime derivanti dalla coltivazione o allevamento svolti esclusivamente sui terreni di pertinenza dell'azienda, destinati all'alimentazione umana, ottenuti presso un'azienda agricola o ittica, destinati, in limitate quantità in termini assoluti, al consumo immediato e alla vendita diretta al consumatore finale nell'ambito della provincia in cui si trova la sede di produzione e delle province contermini"*.

delle denominazioni d'origine e le attestazioni di specificità, in Riv. dir. agr., n. 1-1995, p. 488 ss.; Id., DOP, IGP e STG nei regolamenti del 2006, adottati anche in relazione ai negoziati WTO, in Riv. dir. agr., n. 1-2006, p. 351 ss.; N. Coppola, Tutela delle indicazioni geografiche e scambi internazionali: fra nomi di dominio e free trade agreements, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2020, p. 65 ss.; M. Giuffrida, voce Segni degli alimenti: DOP, IGP e STG, in Dig. disc. pubbl. sez. civ., Torino, 2018; L. Salvi, Le DOP, le IGP (e le STG): il regolamento (UE) n. 1151/2012 sul regime di qualità degli alimenti, in L. Costato, P. Borghi, S. Rizzoli, V. Paganizza, L. Salvi, Compendio di diritto alimentare, IX, Milano, 2019, p. 287 ss.; A. Di Lauro, Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello Sviluppo sostenibile, in Riv. dir. agr., n. 1-2018, p. 381 ss.; A. Germanò, Sulla titolarità dei segni DOP e IGP, in Dir. agroalim., 2-2017, p. 289; C. F. Coduti, Indicazioni geografiche e marchi. Note a margine del caso Toscoro, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2017, p. 65 ss.; F. Albisinni, Marchi e indicazioni geografiche: una coesistenza difficile, in Riv. dir. agr., n. 1-2015, p. 434 ss.; A. Germanò, V. Rubino (a cura di), La tutela dell'origine dei prodotti alimentari in Italia, nell'Unione europea e nel commercio internazionale, Milano, 2015; F. Prete, La protezione nazionale delle indicazioni geografiche semplici. La saga del Salame Felino: ultimo atto, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2014, p. 30 ss.; P. Borghi, L'insostenibile leggerezza delle versioni linguistiche: condizionamento e confezionamento dei prodotti Dop e IGP nel recente regolamento UE n. 1151-2012, in Riv. dir. agr., n. 3-2013, p. 29 ss.; V. Rubino, Le Denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari, Alessandria, 2007; M. Minelli, L'uso dei prodotti DOP e IGP come componenti, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2014, p. 43 ss.; Id., La protezione delle denominazioni geografiche dei prodotti alimentari nell'Unione europea dopo il regolamento 1151/2012 UE, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2013, p. 4 ss.; S. Carmignani, La tutela delle indicazioni geografiche nell'Accordo TRIPS: localizzazione geografica del prodotto e mercato globale, in A. Germanò, E. Rook Basile, Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti, Torino, 2005, p. 149; F. Capelli, Il regolamento (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agro-alimentari: luci e ombre, in Riv. dir. agr., n. 1-2014, p. 52 ss.; L. Costato, La protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine e le attestazioni di specificità, in Riv. dir. agr., n. 1-1995, p. 488 ss.; E. Rook Basile, I segni distintivi dell'impresa e dei prodotti agricoli, in L. Costato (diretto da), Trattato breve di diritto agrario italiano e comunitario, Padova, 2003, p. 735 ss.; Ead., Marchi e certificazione dei prodotti agricoli ed agro-alimentari, in Riv. dir. agr., n. 1-1993, p. 325 ss.; N. Lucifero, La comunicazione simbolica nel mercato alimentare, cit.; L. Petrelli, I regimi di qualità nel diritto alimentare dell'Unione europea, Milano, 2012; L. La Torre, M. Cerreto, La tutela delle DOP e IGP, Napoli, 2010; E. Loffredo, Profili giuridici della tutela delle produzioni tipiche, Riv. dir. ind., 2003, p. 139; C. Correr, La nuova disciplina per i prodotti DOP e IGP, Roma, 2005; E. Rook Basile, voce Segni distintivi dell'impresa e dei prodotti agricoli, in Dig. civ. disc. priv., Torino, 2003; M. Goldoni, Denominazione di origine, in Dig. civ., vol. V, Torino, 1989, p. 190 ss.

Tale disposizione aggiunge che, al fine di ottenere siffatta qualificazione, le produzioni devono essere rispettose di alcuni principi: salubrità, intesa come rispetto della normativa sulla sicurezza igienico-sanitaria dell'alimento prodotto; localizzazione, con possibilità di commercializzare i prodotti derivanti dalla produzione primaria; limitatezza, come possibilità di produrre e commercializzare solamente ridotte quantità di alimenti ed, infine specificità, la quale concede di produrre e commercializzare esclusivamente le tipologie di prodotti individuate nel decreto MIPAAF rientranti nel c.d. "paniere PPL"⁵.

L'intervento normativo, di poco successivo, l. n. 61/2022, si pone nella medesima direzione, iniziando dallo specificare le definizioni di filiera corta e di prodotti a chilometro zero, sinora utilizzate indistintamente.

Sul piano normativo, infatti, il termine "filiera corta" è stato spesso impiegato seppur erroneamente, in modo intercambiabile con quello di "chilometro zero", nonostante i due concetti indichino situazioni diverse e, solamente in alcune ipotesi, possano essere accostati.

Ed invero, se entrambe le espressioni evocano

alla mente l'idea di vicinanza tra luogo di produzione e luogo di vendita/consumazione anche con una certa precomprensione in termini di tutela ambientale, ciò pare si possa affermare, sempre e comunque, solamente in ipotesi di prodotti a chilometro zero, là dove la qualificazione è ancorata al rispetto del criterio [oggettivo] di una determinata distanza tra luogo di produzione e luogo di commercializzazione.

Tale convincimento trova conferma nel recente dettato normativo, il quale, ponendo l'accento sulle diversità esistenti tra i prodotti provenienti da filiera corta⁶ e quelli a chilometro zero, definisce i secondi come quelli «*provenienti da luoghi di produzione e di trasformazione della materia prima o delle materie prime agricole primarie utilizzate posti a una distanza non superiore a 70 chilometri di raggio dal luogo di vendita, o comunque provenienti dalla stessa provincia del luogo di vendita*» e i primi come quelli la cui filiera sia connotata «*dall'assenza di intermediari commerciali ovvero composta da un solo intermediario tra il produttore, singolo o associato in diverse forme di aggregazione ed il consumatore finale*»⁷.

Entrambi gli interventi legislativi, inoltre, prevedo-

(⁵) Ai sensi dell'art. 11, comma 1, della L. 1° aprile 2022, «1. Il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, di concerto con il Ministro della salute, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, con proprio decreto ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, adotta un regolamento contenente i criteri e le linee guida sulla base dei quali le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nell'ambito della propria autonomia, individuano per i propri territori: a) il «paniere PPL», definito come l'elenco delle tipologie dei prodotti agricoli e ittici, anche trasformati, con l'indicazione dei relativi limiti quantitativi in termini assoluti, che rientrano nella disciplina dei prodotti PPL di cui alla presente legge, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 1, comma 1, ed entro i limiti massimi previsti, per ciascuna tipologia di prodotti PPL, dal decreto di cui al presente comma, che stabilisce altresì le modalità per l'aggiornamento delle categorie dei prodotti e dei relativi limiti massimi; b) le modalità per l'ammissione, su domanda degli interessati, alle procedure semplificate per i prodotti PPL previste dalla presente legge; c) le misure da applicare e i controlli igienico-sanitari da effettuare sui prodotti PPL anche per gli aspetti non espressamente contemplati dalla presente legge, prevedendo in ogni caso, all'atto della domanda di ammissione, un sopralluogo preventivo in azienda, con oneri a carico del richiedente, per verificare il possesso dei requisiti necessari e, per il primo anno di attività, autocontrolli su tutti i lotti di produzione; d) le modalità di utilizzo dell'etichettatura PPL e del logo PPL di cui rispettivamente agli articoli 3 e 4, nonché i relativi controlli».

(⁶) L'art. 1 della legge 17 maggio 2022, n. 61 afferma che per: «b) prodotti agricoli e alimentari nazionali provenienti da filiera corta si intendono: i prodotti la cui filiera produttiva risulti caratterizzata dall'assenza di intermediari commerciali, ovvero composta da un solo intermediario tra il produttore, singolo o associato in diverse forme di aggregazione e il consumatore finale. Le cooperative e i loro consorzi di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, non sono considerati intermediari».

(⁷) L'art. 1 della legge 17 maggio 2022, n. 61 afferma che per: «a) prodotti agricoli e alimentari a chilometro zero si intendono: i prodotti dell'agricoltura e dell'allevamento, compresa l'acquacoltura, di cui all'allegato I al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e i prodotti alimentari di cui all'articolo 2 del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, provenienti da luoghi di produzione e di trasformazione della materia prima o delle materie prime agricole primarie utilizzate posti a una distanza non superiore a 70 chilometri di raggio dal luogo di vendita, o comunque provenienti dalla stessa provincia del luogo di vendita, o dal luogo di consumo del servizio di ristorazione di cui al comma 1 dell'articolo 144 del codice dei contratti pubblici, di cui al decreto

no disposizioni in materia di etichettatura. In particolare, la legge sulle piccole produzioni locali statuisce che, nel rispetto di quanto stabilito dal Regolamento (UE) n. 1169/2011 e, a livello interno, con riferimento alle disposizioni sanzionatorie, dal D.lgs. 231/2017⁸, i prodotti potranno indicare in etichetta, in «maniera chiara e leggibile, affinché sia comprensibile al consumatore, la dicitura “PPL – piccole produzioni locali”, seguita dal nome del comune o della provincia di produzione e dal numero della registrazione delle attività rilasciate dall’autorità sanitaria locale, a seguito di un sopralluogo preventivo⁹. L’art. 4 prescrive che, entro novanta giorni dall’entrata in vigore della legge, il MIPAAF istituisca il logo per i prodotti PPL, la cui forma è rimessa ad un concorso di idee da svolgersi entro centottanta giorni dall’en-

trata in vigore della legge. Queste rappresentano, evidentemente, norme di dettaglio che si inseriscono nel più ampio contesto della disciplina dettata dal citato regolamento sulle informazioni al consumatore. Tali informazioni volontarie rimangono sottoposte ai principi di cui all’art. 7 -non potendo indurre il consumatore in errore circa la qualità o la composizione dell’alimento o particolari effetti salutari o le proprietà nutrizionali che il prodotto in realtà non possiede- nonché a tutte le regole volte a tutelare il consumatore sia con riferimento alla sicurezza dell’alimento che con riguardo alla simmetria informativa.

Analogamente, la legge 61 del 2022, all’art. 5, statuisce che il MIPAAF istituisca il logo “chilometro zero” e “filiera corta”, i quali, però, diversamente, dalle piccole produzioni locali, non potranno

legislativo 18 aprile 2016, n. 50, come sostituito dall’articolo 6 della presente legge e i prodotti freschi della pesca in mare e della pesca nelle acque interne e lagunari, provenienti da punti di sbarco posti a una distanza non superiore a 70 chilometri di raggio dal luogo di vendita o dal luogo di consumo del servizio di ristorazione come definito ai sensi del citato comma 1 dell’articolo 144 del codice di cui al decreto legislativo n. 50 del 2016, catturati da imbarcazioni iscritte nei registri degli uffici marittimi delle capitanerie di porto competenti per i punti di sbarco, e da imprenditori ittici iscritti nei registri delle licenze di pesca tenuti presso le province competenti»

(⁸) Sul tema dell’informazione tra i molti contributi in dottrina si vedano: S. Bolognini, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, Torino, 2018; Ead, *Gli obblighi informativi a carico del professionista nella vendita a distanza dei prodotti alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2016, p. 306. A. Jannarelli, *La fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori nel nuovo reg. n. 1169/2011 tra l’onniscoprensività dell’approccio e l’articolazione delle tecniche performative*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2012, p. 38 ss.; M. Giuffrida, *Pratiche leali di informazione e informazioni volontarie*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2012, p. 79 ss.; A. Di Lauro, *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi alfabetismi. La costruzione di una “responsabilità del consumatore”*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 1-2012, p. 20 ss.; N. Lucifero, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare*, cit. p. 321 e ss.; S. Masini, *Diritto all’informazione ed evoluzione in senso “personalista” del consumatore. (Osservazioni a margine del nuovo regolamento sull’etichettatura degli alimenti)*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2011, p. 576 ss.; E. Sirsi, *Il diritto all’educazione del consumatore di alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2011, p. 496 ss.; A. Germanò, M.P. Ragionieri, E. Rook Basile, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell’informazione alimentare*, Torino, 2019, p.65 ss.; E. Rook Basile, *L’informazione dei prodotti alimentari, il consumatore e il contratto*, in A. Germanò, E. Rook Basile (a cura di), *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino, 2005, p. 3.

(⁹) Così testualmente l’art. 3 della L. 1° aprile 2022, secondo il quale “1. I prodotti PPL sono venduti nel rispetto delle vigenti disposizioni europee, di cui al regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, e nazionali, di cui al decreto legislativo 15 dicembre 2017, n. 231, concernenti l’etichettatura, la presentazione e la pubblicità dei prodotti alimentari. Tali prodotti possono indicare nell’etichetta, in maniera chiara e leggibile, affinché sia comprensibile al consumatore, la dicitura «PPL – piccole produzioni locali» seguita dal nome del comune o della provincia di produzione e dal numero di registrazione dell’attività, rilasciato dall’autorità sanitaria locale a seguito di sopralluogo preventivo svolto in azienda, secondo le modalità individuate con il decreto di cui all’articolo 11. 2. Sono fatte salve le vigenti disposizioni in materia di indicazione obbligatoria della sede e dell’indirizzo dello stabilimento di produzione o di confezionamento, di cui al decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 145, nonché le vigenti disposizioni in materia di etichettatura dei prodotti agricoli e alimentari a denominazione di origine protetta, indicazione geografica protetta e specialità tradizionale garantita di cui al regolamento (UE) n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, dei vini e dei prodotti vitivinicoli di cui al regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, dei prodotti vitivinicoli aromatizzati di cui al regolamento (UE) n. 251/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, dei prodotti biologici di cui al regolamento (UE) 2018/848 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, e delle bevande spiritose di cui al regolamento (CE) n. 110/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 gennaio 2008. 3. Gli operatori, al fine di garantire il rispetto dei requisiti cogenti in termini di rintracciabilità delle produzioni ai sensi del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, provvedono alla conservazione dell’opportuna documentazione e al mantenimento di idonee registrazioni dalla fase di produzione alla fase di commercializzazione. A tale scopo sono conservati i documenti commerciali e qualsiasi altra documentazione già prevista dalla normativa vigente, secondo le modalità e per la durata individuate con il decreto di cui all’articolo 11”.

essere apposti sulle confezioni e sugli imballaggi, ma dovranno e ciò alla stessa stregua delle PPL, essere esposti nei luoghi di vendita diretta, nei mercati, negli esercizi commerciali o di ristorazione ovvero negli spazi espositivi appositamente dedicati o, comunque anche all'interno dei locali degli esercizi della grande distribuzione.

Ambedue le leggi tentano, dunque, di porre rimedio alla antecedente poca chiarezza nell'impiego dei termini filiera corta, prodotti a km zero, piccole produzioni locali nonché al problema della tutela della concorrenza di cui si riferirà meglio in seguito.

Eppure, nonostante il merito di aver fornito a livello nazionale le succitate definizioni, queste ultime espongono qualche profilo di criticità.

Con riferimento alla filiera corta, se è vero che si assiste ad una contrazione dei passaggi della catena produttiva, con un evidente richiamo alla formulazione già inserita nel Reg. (UE) 1305/2013 è, altresì, vero che la medesima legge la qualifica come una filiera caratterizzata dall'assenza o dalla presenza di al massimo uno intermediario, senza null'altro aggiungere, sì che nell'era del *word wide web*, del commercio elettronico, nulla preclude-

rebbe di realizzare tali condizioni con un semplice *click* del *mouse*, avendo un "prodotto a filiera corta" proveniente dall'altra parte del mondo¹⁰.

A tal riguardo, la criticità non sarebbe riscontrabile nell'impossibilità di valorizzare le produzioni, le quali troverebbero, anzi, il proprio o l'ulteriore spazio di vendita; né tanto meno nella mancata realizzazione di una sostenibilità della filiera, la quale avverrebbe quantomeno in termini economici e sociali.

Il problema, semmai, è rinvenibile nella certezza del diritto e nell'individuazione di regole chiare volte a disciplinare in modo ordinato il fenomeno della filiera corta.

Alla stessa stregua, la nozione di prodotti a chilometro zero potrebbe generare taluna ambiguità relativamente alle attività di trasformazione, là dove l'art. 1 della legge 17 maggio 2022, n. 61 si limita alla generica indicazione del rispetto di «70 chilometri [...] dal luogo di trasformazione delle materie prime» senza, però, specificare quale debba essere la loro origine e/o provenienza sì da lasciare aperta la possibilità di una maggiore distanza¹¹ e aperta la questione sull'obbligatorietà o meno dell'indicazione del paese in etichetta¹².

(¹⁰) Sulla vendita dei prodotti alimentari online si vedano S. Bolognini, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, Torino, 2018; Ead., *Regole dell'e-commerce per i prodotti alimentari*, in Aa.Vv., *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, Milano, Giuffrè, 2021, p. 181; M. D'Addezio, *Vendita a distanza e altre modalità di vendita diretta di prodotti agricoli e alimentari: molteplicità di questioni giuridiche e di interessi coinvolti*, in *Dir. agroalim.*, 2020, p. 23;

(¹¹) Il Reg. (UE) 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, pone la differenza tra paese di origine e paese di provenienza. In particolare, all'art. 2, terzo comma, al fine di definire il paese di origine si richiamano gli artt. 23-26 del Reg. (CEE) n. 2913/92 oggi sostituito dal Reg. (UE) 952/13. A sua volta, l'art 60 del predetto regolamento statuisce che le merci interamente ottenute in un unico paese o territorio sono considerate originarie di tale paese o territorio. Al contempo, il secondo comma afferma che le merci alla cui produzione contribuiscono due o più paesi o territori sono considerate originarie del paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata, effettuata presso un'impresa attrezzata a tale scopo, che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione. Per quanto concerne, invece, il paese di provenienza l'art. 2 secondo comma, afferma che debba intendersi come «qualunque luogo indicato come quello da cui proviene l'alimento, ma che non è il "paese di origine"».

(¹²) L'art. 26, del Reg. (UE) 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, dispone che «L'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza è obbligatoria: a) nel caso in cui l'omissione di tale indicazione possa indurre in errore il consumatore in merito al paese d'origine o al luogo di provenienza reali dell'alimento, in particolare se le informazioni che accompagnano l'alimento o contenute nell'etichetta nel loro insieme potrebbero altrimenti far pensare che l'alimento abbia un differente paese d'origine o luogo di provenienza; b) per le carni dei codici della nomenclatura combinata (NC) elencati all'allegato XI. L'applicazione della presente lettera è soggetta all'adozione degli atti di esecuzione di cui al paragrafo 8. 3. Quando il paese d'origine o il luogo di provenienza di un alimento è indicato e non è lo stesso di quello del suo ingrediente primario: a) è indicato anche il paese d'origine o il luogo di provenienza di tale ingrediente primario; oppure b) il paese d'origine o il luogo di provenienza dell'ingrediente primario è indicato come diverso da quello dell'alimento. L'applicazione del presente paragrafo è soggetta all'adozione degli atti di esecuzione di cui al paragrafo 8». In dottrina, si veda Aa.Vv., *La tutela dell'origine dei prodotti alimentari in Italia, nell'Unione Europea e nel commercio internazionale*, a cura di A. Germanò e V. Rubino, Atti del Convegno IDAIC, Alessandria, 21-22 maggio 2015, Milano, Giuffrè, 2015. In quest'ultimo, interessante la prospettiva di A. Di Lauro, *La tutela dell'origine degli alimenti o la composizione im(possibile) del tempo e dello spazio*, p. 34 ss.

In tal guisa, la presenza di siffatte incongruenze pone certamente dei dubbi interpretativi, ma, è altresì capace di esprimere le difficoltà che si sono susseguite nel corso di quel lungo *iter* evolutivo che ha condotto alla nascita del concetto di filiera corta.

3.- Evoluzione del concetto di filiera: dall'agricoltura tradizionale all'agribusiness

Per comprendere il dibattito relativo alla filiera corta o le motivazioni dell'emanazione di misure volte a circoscrivere il mercato a un determinato territorio, bisogna fare un passo indietro e partire dal cambiamento che l'agricoltura tradizionale ha subito, in seguito allo sviluppo economico, socia-

le, tecnico e tecnologico e che ha condotto all'elaborazione di nuovi concetti come quello di *agribusiness*¹³. Ed infatti, se prima «un unico soggetto sintetizzava l'intero ciclo che ricomprendeva la produzione e la fruizione dei beni»¹⁴, a partire da fine '800, si è assistito per un verso, alla esternalizzazione di tutte le attività diverse da quella rivolta alla mera produzione dei beni¹⁵ e, per altro verso, al mutamento della destinazione finale di siffatta produzione, non più indirizzata all'autoconsumo, bensì al mercato¹⁶.

Nato come tentativo di adattamento, da parte del settore primario, agli stimoli provenienti dal progresso economico e sociale, il concetto di filiera¹⁷ ha dovuto, ben presto, fare i conti con gli effetti negativi dei modelli di consumo e di produzione, come lo spreco¹⁸ e l'inquinamento, l'andamento

(¹³) La modificazione dei sistemi produttivi nonché dell'organizzazione delle aziende agricole in seguito all'evoluzione del processo di industrializzazione dell'agricoltura rappresenta l'*input* dal quale nasce il concetto stesso di sistema agro-alimentare, il quale suole identificare la fitta rete di rapporti contrattuali, verticali ed orizzontali, che conformano il processo produttivo agricolo in senso ampio, dalla produzione della materia prima alla commercializzazione degli alimenti, freschi o trasformati. A tal riguardo, L. Russo, *Agroindustria*, in *Dig. disc. priv.*, agg., Torino, 2003, p. 215 ss.; A. Jannarelli, *L'impresa agricola nel sistema agro-industriale*, in *Dir. giur. agr. alim. e amb.*, 2002, p. 213 ss.; F. Albinetti, *Sistema agroalimentare*, in *Dig. disc. priv.*, agg., Torino, 2009, p. 483 ss., il quale sottolinea come l'espressione «Sistema agroalimentare», abbia conosciuto un crescente successo nel linguaggio legislativo. L'A. pone una differenza fra «agroalimentare» come sottosistema dell'*agribusiness*, comprendente le attività ed i soggetti impegnati nel *farming* e nel *food processing*, e «agroindustriale» come sottosistema comprendente le attività ed i soggetti impegnati nel *farming* e nel *fiber processing*; differenza quest'ultima che, come sottolinea l'A., non è priva di conseguenze quanto all'individuazione dell'oggetto ed alla connotazione delle strutture produttive. Ed infatti, l'A. evidenzia: «quanto all'oggetto, comprendere nel sistema agroalimentare tutte le operazioni di *farming* e *food processing*, sino al momento finale del consumo, importa assumere in un'unica area di indagine e di governo, accanto alle imprese agricole ed alle imprese industriali e commerciali di trasformazione o distribuzione di alimenti, l'intera ristorazione collettiva, comprensiva di alberghi e pubblici esercizi; analogamente, risultano compresi nel sistema agroindustriale non soltanto la produzione di legname, pelli o fibre, ma anche i settori della produzione di mobili, di calzature o di carta; con esiti di rilievo in termini di configurazione delle politiche di disciplina e di regolazione di questi settori. Quanto alle strutture produttive, l'attenzione all'elemento sistemico prevale sulla considerazione delle singole aziende, poiché all'interno di *agribusiness* si modifica anche il tradizionale rapporto tra azienda e impresa. L'impresa agricola viene analizzata non per sé sola, ma in un reticolo di relazioni, a valle quale fornitrice di servizi oltre che di beni materiali, ed a monte quale utilizzatrice di servizi e di beni, prima prodotti in proprio ed ora acquistati da terzi, che a loro volta condizionano la gestione dell'impresa».

(¹⁴) L. Paoloni, *Gli accordi interprofessionali in agricoltura*, Padova, 2000, p. 4 ss.

(¹⁵) Per un verso, gli ausili dell'industria chimica quali i fertilizzanti, sementi, antiparassitari, hanno sostituito i fattori tradizionali e naturali esistenti in azienda; per altro verso, la crescita dell'industria manifatturiera ha condotto allo spostamento di tutte le fasi di trasformazione che prima erano esercitate dall'agricoltore stesso o dai propri familiari.

(¹⁶) A. Germanò, E. Rook Basile, N. Lucifero, *Manuale di legislazione vitivinicola*, Torino, 2022; A. Jannarelli, *Cibo e diritto. Per un'agricoltura sostenibile*, Torino, 2015, p. 137 «Il processo di industrializzazione del settore primario si è attuato nella strutturazione progressiva di un rapporto circolare tra l'agricoltura e gli altri settori economici, per cui lo sviluppo agricolo è apparso da un lato come il risultato dello sviluppo complessivo delle società industriali, assicurando beni alimentari ad una popolazione impiegata in misura crescente nei settori economici diversi dall'agricoltura, dall'altro il risultato legato alla progressiva utilizzazione nell'esercizio dell'attività agricola di fattori produttivi nuovi provenienti dal mondo della tecnologia e dell'industria».

(¹⁷) Sull'evoluzione del concetto di filiera si veda S. Carmignani, *Filiera agroalimentare*, in *Dig. disc. priv.*, agg. XI, 2018, p. 221 ss.

(¹⁸) Per approfondimenti sullo spreco, si vedano L. Costantino, *La problematica dello spreco nella filiera agroalimentare. Profili introduttivi*, Cacucci, 2018; Ead, *Proposta di legge contro gli sprechi alimentari: analisi ed inquadramento sistematico*, in *Dir. agroalim.*, 2-2016; A. Di lauro, *Lo spreco alimentare: il ruolo della norma sulle determinanti personali e sociali dei comportamenti alimentari*, in R. Budzinowski, *Contemporary challenges of Agricultural Law: among Globalization, Regionalisation and Locality*, Poznan, 2018, p. 43; P. Lattanzi, *Le leggi "antispreco" alimentare. Esperienze nazionali a confronto*, in F. de Leonardis (a cura di) *Studi in tema di economia*

aleatorio dei prezzi che hanno risentito delle dinamiche globali.

Proprio per porre rimedio a tali externalità negative e alle conseguenze dell'apertura alla libera circolazione delle merci e delle persone, si è pensato a canali alternativi di vendita, come: la *vendita diretta*¹⁹; i *mercati contadini* (o *farmers markets*)²⁰; i *box scheme*²¹; il *pick-your-own*²²; tutti strumenti che, però, pur essendo già conosciuti, celano un intento del tutto nuovo e diverso rispetto al passato.

Con riferimento alla vendita diretta dei prodotti, l'imprenditore agricolo ha, da sempre, fruito di una regolamentazione speciale, iniziando dal non essere qualificata nel Codice di Commercio del 1882, quale atto di commercio od, ancora, dal non doversi munire di licenza di vendita.

Quest'ultima agevolazione, prima limitata, con il r. d. n. 62 del 21 gennaio 1929, alla mescita del vino e la vendita diretta nelle cantine annesse alle strutture dei fondi rustici, è stata estesa, poi, a

tutti i produttori agricoli, dalla l. n. 59 del 1963 ed è venuta meno solamente nel 2008²³.

Ciò che traspare, però, è un mutamento sul piano funzionale, giacché, al generico *favor* nei confronti dell'imprenditore agricolo nonché al mero intento allocativo dei prodotti, sotteso alle regolamentazioni appena citate, si sostituisce la protezione di altri interessi.

Si comprende, cioè, che la possibilità di contrarre la distanza tra produttore e consumatore potrebbe portare con sé molteplici effetti positivi dal punto di vista economico, giacché la mancanza di intermediari consente al produttore di ottenere un guadagno maggiore e, specularmente al consumatore, di risparmiare nei suoi acquisti; ma, la *vicinitas* tra luogo di produzione e di vendita potrebbe, altresì, essere idonea per un verso, a ridurre l'inquinamento legato al trasporto, con ricadute dal punto di vista ambientale e per altro verso, a promuovere, con apprezzabile impatto sociale, la conoscenza e la valorizzazione del ter-

circolare, Macerata, 2019, p. 137; Id., *Spreco alimentare e regole del cibo*, in P. Borghi, A. Bruzzo, (a cura di) *Nutrire il pianeta? Il ruolo dell'Europa nello sviluppo economico e alimentare mondiale*, Napoli, 2016, p. 71; A. Pierobon, *Legge sugli sprechi/eccedenze alimentari, farmaci e indumenti*, in *Azienditalia*, n. 1-2017, p.14; A. I. Trapè, *Lo spreco alimentare e la legge italiana n. 166/2016*, in *Riv. dir. agr.*, n. 2-2017, p. 263.

(¹⁹) Per una più compiuta disamina dell'evoluzione della vendita diretta dei prodotti agricoli e della differente disciplina applicata a questi ultimi si vedano per tutti F. Albisinni, *La vendita diretta dei prodotti agricoli*, cit., p. 263; Id., *Commento all'art. 4 del d.lg. 99/2004*, in *Riv. dir. agr.*, 2004, p. 254; S. Bolognini, *Vendita diretta dei prodotti agricoli*, cit., p. 593; A. Germanò, *Commento all'art. 4 d. lg. 228/2001*, in *Riv. dir. agr.*, 2002, p. 276; M. Alabrese, *op. cit.* p. 1 ss., la quale dopo la ricostruzione della disciplina conclude che «la previsione per cui la commercializzazione debba essere svolta dallo stesso produttore dei beni posti in vendita è dotata di una evidente importanza, per così dire, «socio-culturale»: in tal modo viene favorita la riacquisizione da parte del consumatore di un rapporto diretto con il venditore [...] Al mercato «muto» o «anonimo» della grande distribuzione si sostituisce così un mercato «personalizzato» e l'offerta commerciale si arricchisce di un valore aggiunto che può rappresentare non solo uno strumento di promozione di tale tipologia di vendite, ma anche un fattore di sviluppo del territorio al quale questi mercati sono legati per localizzazione così come per la provenienza dei prodotti».

(²⁰) I mercati contadini, regolamentati in Italia con il d.lgs. 228/2001 e il d.m. 20 novembre 2007, sono gestiti dagli agricoltori in forma riunita o tramite le loro associazioni o dal personale dei Comuni che li promuovono e li ospitano. Il concetto di «*farmer's market*» come noto, nasce per venire incontro alle esigenze di produttori e consumatori: i primi, evitando gli intermediari, riescono a mantenere prezzi competitivi sul mercato e spuntare margini di profitto, offrendo ai secondi maggiore trasparenza, freschezza, stagionalità e qualità. Su questi ultimi si veda E. Sirsi, *I mercati contadini tra teoria e prassi*, cit., p. 2.

(²¹) I *box schemes* rappresentano nel Regno Unito la forma principale di vendita diretta e consistono in una forma di distribuzione a intervalli concordati (generalmente a cadenza settimanale o quindicinale) di prodotti agricoli stagionali, solitamente frutta e verdura biologiche, organizzata direttamente dall'imprenditore agricolo, ma anche da associazioni e cooperative, nei confronti di singoli consumatori o gruppi di consumatori. A fronte di un prezzo stabilito, precedentemente concordato, il consumatore accetta il contenuto del *box* (cesto/cassetta) e/o sceglie alcuni prodotti.

(²²) È un'espressione traducibile con «raccolgitalo da solo» e consiste nella opportunità di selezionare personalmente prodotti freschi e genuini a prezzi convenienti mediante un'esperienza conviviale e ricreazionale.

(²³) Ed ancora, l'art. 4 del d. lgs. 228/2001, predispone una procedura semplificata per l'accesso all'attività di vendita. Alla stessa stregua, il d.l. n. 5/2012, con riferimento alla vendita diretta dei prodotti dell'impresa agricola in forma itinerante, prevede esclusivamente la comunicazione al comune del luogo dove ha sede l'azienda agricola.

ritorio di origine dei prodotti²⁴.

In tal senso, la crescente consapevolezza della multifunzionalità²⁵ dell'attività primaria, unitamente all'emersione di concetti come quello della

sostenibilità²⁶, ha lasciato avvertire la necessità²⁷ di riscoprire forme di vendita tradizionali, di coniare nuovi termini come prodotti a km zero²⁸, di accostare al concetto evolutivo di filiera, l'aggetti-

(²⁴) In tale direzione, si veda S. Masini, *I mercatali (mercati degli imprenditori agricoli a vendita diretta)*, cit., p. 292, il quale evidenzia come la vendita diretta abbia il merito di «rompere la dicotomia città-campagna, attribuendo un'accentuata vitalità ad aree extra-urbane ed un nuovo dinamismo alle relazioni di scambio, soggiorno e frequentazione ivi intessute».

(²⁵) La definizione è quella fornita dalla OCSE – Organizzazione per lo Sviluppo e la Cooperazione Economica – 2001, la quale ha assunto la multifunzionalità tra i principi ispiratori della politica agricola. L'analisi effettuata dall'OCSE è incentrata sulla individuazione dei *Non commodity outputs* – per tali intendendosi la produzione, da parte dell'impresa agricola, di beni e servizi non destinati al mercato –, sulle condizioni che possano giustificare gli interventi pubblici in vista della massimizzazione del benessere sociale, nonché sull'individuazione degli strumenti più adeguati a garantire la gestione della multifunzionalità in agricoltura. Ed, ancora, secondo la Direzione Generale Agricoltura della Commissione Europea, la multifunzionalità riunisce i ruoli complementari che l'agricoltura svolge all'interno della società, in aggiunta al suo ruolo di produttore di cibo, tra cui la fornitura di beni pubblici, quali la sicurezza alimentare, lo sviluppo sostenibile, la tutela dell'ambiente, la vitalità delle zone rurali e il mantenimento di un equilibrio generale all'interno della società tra i redditi degli agricoltori e i redditi delle persone in altre occupazioni. La multifunzionalità dell'agricoltura può essere definita come la capacità del settore primario di produrre beni e servizi secondari, di varia natura, congiuntamente e in certa misura inevitabilmente collegata alla produzione di prodotti destinati all'alimentazione umana e animale. In tal senso, Istituto Nazionale Economia Agraria, 2004. In dottrina si vedano ex multis, F. Albinetti, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Milano, 2000; L. Francario, *L'impresa agricola di servizi*, Napoli, 1988, pp. 26-27.

(²⁶) Nel rapporto *Our Common Future* del 1987, si annidano i germogli del concetto dinamico di sostenibilità quale ricerca di un possibile equilibrio tra ecologia, equità ed economia, volto alla realizzazione di uno sviluppo che soddisfi i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri; la nozione si evolverà, come noto, in occasione della Earth Summit, la Prima Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo, lasciando esprimere alla sostenibilità il proprio carattere multidimensionale nonché assegnandole un ruolo propulsivo nelle innumerevoli politiche e normative europee e internazionali, indirizzate alla realizzazione di un contemporaneo sviluppo economico e sociale, rispettoso dell'ambiente, in un'ottica anche intergenerazionale. È, in siffatta prospettiva, che si inserisce l'Agenda 2030 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, basata sugli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) e concernente le tre dimensioni della sostenibilità: *governance* economica, sociale e ambientale nonché nel 2019, l'ormai noto *Green Deal* il quale, con il suo ambizioso pacchetto di iniziative, mira proprio a coniugare economia e ambiente.

(²⁷) Le ragioni che hanno spinto verso forme diverse di vendita e verso l'accorciamento della filiera sono da rinvenire: con riferimento ai consumatori, nella accresciuta sensibilità verso la sicurezza e la salubrità degli alimenti. A tal riguardo, forse, un ruolo decisivo è stato assunto dagli scandali alimentari verificatisi negli ultimi anni, i quali, a partire dalla c.d. crisi della mucca pazza, hanno portato i consumatori a divenire sospettosi delle produzioni di massa. Per quanto concerne, invece, i produttori i processi di integrazione verticale e di concentrazione della domanda, con la riduzione del reddito agricolo, hanno compromesso la sostenibilità economica, soprattutto quelle di piccole e medie dimensioni. Ed ancora, al di là delle pur rilevanti motivazioni socio-economiche, l'affermazione di filiera corta è imputabile, altresì, a mutamenti di carattere socio-culturale, giacché alla maggiore attenzione per la c.d. *food safety* da parte dei consumatori, si è diffusa una differente concezione del ruolo dell'agricoltura quale realtà multifunzionale in grado di produrre beni ambientali come la cura del territorio, la salvaguardia e il mantenimento del paesaggio, la promozione della biodiversità; ma anche sociali come il miglioramento delle condizioni di vita della popolazione agricola e rurale. A tal riguardo, cfr. M. Ferrari, *op. cit.*, p. 44, quest'ultimo sottolinea come «le ragioni che spingano i consumatori europei e nordamericani ad acquistare prodotti locali siano varie. In primo luogo, vi sono esigenze legate alla sicurezza e qualità degli alimenti: i prodotti locali sono infatti percepiti come più sicuri e, soprattutto, di qualità superiore rispetto agli altri prodotti. Con riferimento a quest'ultimo profilo, dalle interviste compiute emerge come un fattore centrale sia rappresentato dalla freschezza degli alimenti, che si presume maggiore nel caso di prodotti di origine prossima. In secondo luogo, vi sono ragioni connesse alla tutela dell'ambiente: la vicinanza alla fonte di produzione dell'alimento dovrebbe garantire un minor impatto sull'ecosistema. Ancora, i consumatori dichiarano di acquistare alimenti locali per dare supporto all'economia locale e per ottenere un prezzo più vantaggioso: in quest'ultimo caso, l'assenza di una serie di intermediari permetterebbe di vendere il prodotto ad un prezzo inferiore rispetto a quello possibile in una filiera lunga. Va da sé che non si tratta di ragioni esclusive: il consumatore può comperare un prodotto locale per una o più delle motivazioni indicate, attribuendo una pluralità di significati alla sua scelta di acquisto».

(²⁸) Quando si discorre di filiera corta, per un verso, si suole fare riferimento a tutta una serie di caratteristiche possedute dai prodotti, quali stagionalità, freschezza, genuinità e, per altro verso, si rimanda a concetti come territorialità, informazione sull'origine dei prodotti, sicurezza alimentare e «km 0». Ed invero, siffatta locuzione, è bene ricordare, indica i chilometri percorsi da un cibo dal luogo di produzione a quello in cui è consumato; conseguentemente, mira ad esprimere l'entità dell'impatto ambientale del suo trasporto. In tal guisa, il concetto di chilometro zero non sempre è proporzionale a quello di filiera corta. In tale ultima ipotesi, infatti, volta semplicemente a diminuire il numero degli intermediari nell'ambito della catena dal produttore al consumatore, potrebbe rientrare anche l'acquisto effettuato mediante un semplice «click di mouse», magari un acquisto diretto relativamente ad un prodotto agricolo dal Sud al Nord dell'Italia o proveniente all'altra parte del mondo.

vo qualificativo “corta”²⁹, a garanzia del ridotto numero di passaggi che i prodotti alimentari compiono nel tragitto “dal campo alla tavola”³⁰.

È nell'esigenza di sottrarsi alla predominanza della filiera lunga, la quale non permette di «raggiungere coerenza tra valori e comportamento, di poter rispettare nelle proprie pratiche dei principi di riferimento quali la sostenibilità ambientale, il benessere animale, la dignità del lavoro»³¹, che si rinvergono le ragioni dell'auspicato accorciamento della filiera come riscoperta della prossimità, intesa, non solamente in senso geografico, bensì anche in senso sociale ed economico, ragioni che ben traspaiono dagli interventi normativi e giurisprudenziali in materia³².

4.- Gli innumerevoli interventi legislativi regionali: il blocco della Corte di giustizia e della Corte costituzionale

Sul piano disciplinare, in ambito comunitario, il fiorente interesse verso la filiera corta e la commercializzazione dei prodotti nei mercati locali sono emersi in svariati documenti sia del Parlamento europeo sia della Commissione; tuttavia, è solamente con il reg. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), che tali attività sono divenute meritevoli di ricevere aiuti comunitari.

(²⁹) A partire dagli anni Ottanta, l'esperienza giuridica ha assistito al proliferare di nuove forme di commercializzazione dei prodotti agricoli, le quali, pur differenziandosi tra loro per via di peculiari caratteristiche, hanno come minimo comune denominatore l'accorciamento delle distanze, non solo fisiche, ma anche sociali, culturali ed economiche, tra il mondo della produzione e quello del consumo. Tali esperienze sono andate intensificandosi con la graduale presa di coscienza delle problematiche del moderno sistema agro-alimentare e del modello di filiera alimentare da tempo in auge a livello planetario ossia la filiera lunga. È proprio la consapevolezza dei notevoli e gravi effetti negativi dal punto di vista ambientale, sociale, economico imputabili alla filiera lunga che hanno indotto la società civile e, in un secondo momento, le istituzioni ad optare per nuove modalità di commercializzazione di prodotti agroalimentari, caratterizzate dalla riduzione, se non dalla scomparsa degli intermediari e dalla riscoperta di rapporti di fiducia tra produttori e consumatori: la filiera corta (c.d. *short food supply chain*: SFSC). In tal senso, si veda S. Giuca, *Conoscere la filiera corta*, in F. Giarè, S. Giuca (a cura di), *Agricoltori e filiera corta. Profili giuridici e dinamiche socio-economiche*, cit., p. 88 ss.

(³⁰) Tale strategia si incentra sulla rimodulazione del sistema agroalimentare sì da realizzare un sistema alimentare giusto e rispettoso dell'ambiente, tenendo conto del legame tra persone sane, società sane e pianeta sano, sottolineando l'indissolubile connessione tra pianeta, persone e società. La strategia mira ad un sistema alimentare che tra l'altro: abbia un impatto ambientale neutro o positivo; contribuisca a mitigare i cambiamenti climatici e ad adattarsi ai loro effetti; inverta la perdita di biodiversità; garantisca la sicurezza e l'approvvigionamento alimentare, la nutrizione e la salute pubblica, assicurandosi che tutti abbiano accesso ad alimenti nutrienti e sostenibili; preservi l'accessibilità economica degli alimenti. Si inseriscono gli interventi di revisione della Direttiva 2009/128/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi; Regolamento (UE) 2019/4 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018, relativo alla fabbricazione, all'immissione sul mercato e all'utilizzo di mangimi medicati, che modifica il regolamento (CE) n. 1831/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 90/167/CEE del Consiglio; Regolamento (UE) 2019/1009 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019 che stabilisce norme relative alla messa a disposizione sul mercato di prodotti fertilizzanti dell'UE, che modifica i regolamenti (CE) n. 1069/2009 e (CE) n. 1107/2009 e che abroga il regolamento (CE) n. 2003/2003.

(³¹) A. Rossi, *L'innovazione sociale della filiera corta*, in F. Giarè, S. Giuca (a cura di), *Agricoltori e filiera corta. Profili giuridici e dinamiche socio-economiche*, cit., p. 88 ss.

(³²) Tra i vari interventi normativi, si veda la legge 27 luglio 1999, n. 268, Disciplina delle strade del vino, avente l'obiettivo di valorizzare i territori a vocazione vinicola. La legge si riferisce a percorsi segnalati e pubblicizzati con appositi cartelli lungo i quali possono apprezzarsi, contestualmente a lavori naturali, ambientali e culturali, i vigneti e le cantine di aziende agricole, che costituiscono lo strumento principale attraverso il quale i territori vinicoli e le relative produzioni possono essere divulgati e commercializzati in forma di offerta turistica, allo scopo di favorirne la fruizione da parte di tutti i potenziali interessati. Tale modello è stato ripreso e modulato alle esigenze locali da molte Regioni. In particolare, si vedano l.r. Umbria, 22 dicembre 1999, n. 38, «Disciplina delle strade del vino dell'Umbria», l.r. Emilia-Romagna, 7 aprile 2000, n. 23, «Disciplina degli itinerari enogastronomici dell'Emilia-Romagna», l.r. Abruzzo, 18 maggio 2000, n. 101, «Disciplina delle strade del vino in Abruzzo», l.r. Veneto, 7 settembre 2000 n. 17, «Istituzione delle strade del vino e di altri prodotti tipici del Veneto», l.r. Friuli Venezia Giulia, 20 novembre 2000 n. 21, «Disciplina per il contrassegno dei prodotti agricoli del Friuli Venezia Giulia non modificati geneticamente, per la promozione dei prodotti agroalimentari tradizionali e per la realizzazione delle strade del vino», l.r. Lazio, 3 agosto 2001 n. 21, «Disciplina delle strade del vino, dell'olio d'oliva e dei prodotti agroalimentari tipici e tradizionali», l.p. Trento, 19 dicembre 2001 n. 19, «Disciplina dell'agriturismo, delle strade del vino e delle strade dei sapori», l.r. Toscana, 5 agosto 2003 n. 45, «Disciplina delle strade del vino, dell'olio extravergine di oliva e dei prodotti agricoli e agro-alimentari di qualità» (modificata, da ultimo, da l.r. 6 febbraio 2013 n. 4), l.r. Molise, 16 dicembre 2005, n. 50, «Istituzione delle strade del vino, dell'olio, del

L'art. 2, lettera m) fornisce una definizione di "filiera corta" come filiera di approvvigionamento formata da un numero limitato di operatori economici che si impegnano a promuovere la cooperazione, lo sviluppo economico locale e stretti rapporti socio-territoriali tra produttori, trasformatori e consumatori. Ad integrazione di quest'ultimo, il Regolamento delegato n. 807/2014 della Commissione statuisce, all'art. 11, che il sostegno deve essere concesso solamente se le filiere non comportino più di un intermediario fra l'agricoltore ed il consumatore³³.

Da un lato, dunque, affiora la necessità della riduzione degli intermediari e dall'altro il compito assegnato agli operatori economici di creare valore economico, sociale e culturale, mediante collaborazioni su base locale.

D'altronde, il ricorso alla vendita diretta e il sostegno alla filiera corta sono pienamente compatibili con gli obiettivi enunciati nel Libro Verde³⁴ sulla politica di informazione e promozione dei prodotti agricoli, là dove si afferma che «l'agricoltura di vicinato racchiude un potenziale che finora non è stato sufficientemente valorizzato. I mercati regionali e locali costituiscono un luogo di incontro importantissimo tra produttori e consumatori e permettono ai primi di trarre il massimo profitto dal loro lavoro e i secondi di contribuire allo sviluppo del territorio riducendo l'impronta ambientale delle loro abitudini di consumo e di avere accesso ad un'ampia gamma di prodotti tradizionali, legati allo stile di vita locale».³⁵

Per quanto concerne il piano nazionale, sino ad oggi, il sistema di valorizzazione dei prodotti a

del tartufo, del latte e dei sapori del Molise», l.r. Liguria, 21 marzo 2007 n. 13, «Disciplina degli itinerari dei gusti e dei profumi di Liguria, delle enoteche regionali, nonché interventi a favore della ricettività diffusa», l.r. Piemonte, 9 ottobre 2008 n. 29, «Individuazione, istituzione e disciplina dei distretti rurali e dei distretti agro-alimentari di qualità e modifiche della l.r. 12 maggio 1980 n. 37 (Le enoteche regionali, le botteghe del vino o cantine comunali, i musei etnografico-enologici, le strade del vino)», l.r. Friuli-Venezia Giulia, 25 settembre 2015 n. 22, «Disposizioni per la realizzazione, il riconoscimento e la valorizzazione delle "Strade del Vino e dei Sapori" della regione Friuli Venezia Giulia», l.r. Calabria, 8 novembre 2016, n. 33, artt. 9 ss. «Botteghe del vino e strade del vino e dei sapori». A tal riguardo, si vedano G. Strambi, *Le strade del vino, dell'olio e dei sapori: il quadro giuridico di riferimento*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2006, p. 204 ss.; N. Lucifero, *Paesaggio, agricoltura e territorio. Nuovi modelli di tutela*, in E. Rook Basile, S. Carmignani, N. Lucifero, *Strutture agrarie e metamorfosi del paesaggio. Dalla natura delle cose alla natura dei fatti*, Milano, 2010, p. 229 ss.; E. Cristiani, *Codice del turismo e valorizzazione delle produzioni agro-alimentari: un'occasione mancata?* in M. Goldoni, E. Sirsi (a cura di), *Il ruolo del diritto nella valorizzazione e nella promozione dei prodotti*, cit., p. 258 ss.

(³³) Il Reg. del. (UE) n. 807/2014 della Commissione dell'11 marzo 2014, che integra talune disposizioni del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che introduce disposizioni transitorie, all'Articolo 11 statuisce che: «1. Il sostegno alla creazione e allo sviluppo delle filiere corte, come prevede l'articolo 35, paragrafo 2, lettera d), del regolamento (UE) n. 1305/2013, deve includere solo le filiere che non comportano più di un intermediario fra l'agricoltore e il consumatore. 2. Il sostegno alla creazione e allo sviluppo dei mercati locali, come prevede l'articolo 35, paragrafo 2, lettera d), del regolamento (UE) n. 1305/2013 deve includere i mercati per i quali: a) il programma di sviluppo rurale definisce un raggio espresso in chilometri dall'azienda agricola di origine del prodotto, nell'ambito del quale devono avere luogo le attività di elaborazione e di vendita al consumatore finale; o b) il programma di sviluppo rurale stabilisce una definizione alternativa che sia convincente. 3. Ai fini delle operazioni di cui all'articolo 35, paragrafo 2, lettera c), del Reg. (UE) n. 1305/2013, per «piccolo operatore» s'intende una microimpresa a norma della raccomandazione della Commissione 2003/361/CE (1), o una persona fisica non impegnata in un'attività economica al momento della richiesta di finanziamento. 4. Le attività di promozione di cui all'articolo 35, paragrafo 2, lettera e), del regolamento (UE) n. 1305/2013 sono ammissibili al sostegno soltanto relativamente alle filiere corte ed ai mercati locali rispondenti ai requisiti stabiliti ai paragrafi 1 e 2 del presente articolo».

(³⁴) A tal riguardo, interessante A. Germanò, *La qualità dei prodotti agro-alimentari secondo la Commissione europea*, in F. Adornato, F. Albisinni, A. Germanò (a cura di), *Agricoltura e alimentazione. Principi e regole della qualità*, Milano, 2010, p. 189 ss.

(³⁵) Ed ancora, continua come «i circuiti brevi siano un mezzo per migliorare il reddito dei produttori, garantire la sopravvivenza di un grande numero di aziende grazie soprattutto a margini più alti, a minori costi di trasporto e a una maggiore autonomia nei confronti del settore agroindustriale». Al contempo, la Commissione sottolinea come il contributo di tali circuiti si esprima anche in termini ambientali «ad esempio con la limitazione delle emissioni di CO₂ e dell'uso di imballaggi. Dal punto di vista culturale e sociale le filiere locali favoriscono un processo decisionale basato sulla collaborazione e su una governance locale più sensibile ai fabbisogni specifici a livello territoriale, preservano e sostengono le tradizioni locali e rinsaldano il legame del prodotto con uno spazio geografico condiviso da produttori e consumatori. In questa prospettiva territoriale – conclude la Commissione – la partecipazione dei produttori ai regimi di qualità e la promozione di questi prodotti svolge un ruolo fondamentale per rispondere alla domanda crescente di prodotti genuini, locali e tradizionali, rafforzando i legami sociali tra consumatori e produttori e valorizzando caratteristiche come la freschezza, l'innovazione, le qualità nutrizionali e la conoscenza dei prodotti».

chilometro zero e quelli provenienti da filiera corta hanno trovato la propria regolamentazione nel combinato disposto di una pluralità di atti normativi, tra l'altro multilivello, i quali hanno generato un quadro frammentario e, in alcune ipotesi, connotato da un notevole grado di incertezza.

Nei primi interventi normativi la filiera corta era citata nelle misure sullo sviluppo rurale, connotata da una logica orientata alla multifunzionalità³⁶ e spingeva alla valorizzazione del territorio come tutte le politiche sullo sviluppo rurale.

Tali misure hanno offerto un *humus* fecondo, stimolando le regioni ad emanare tutta una serie di leggi, le quali, in assenza di una disciplina nazio-

nale, si sono trovate dinanzi alla difficoltà di dover interpretare il concetto stesso di filiera, finendo per scontrarsi con i fondamenti dell'Unione europea.

Dal 1999³⁷, infatti, inserendosi negli spazi non regolamentati dal Legislatore europeo³⁸, le Regioni hanno emanato molteplici leggi, indirizzate alla valorizzazione delle proprie produzioni agroalimentari tipiche e di qualità mediante svariati strumenti: sostegno economico, certificazioni, sistemi premiali, marchi regionali di qualità, basati su origine³⁹ nazionale, regionale o comunale dei prodotti⁴⁰.

Tali leggi hanno dato luogo, però, ad un lungo dibattito che ha visto contrapposti, da un lato l'in-

(³⁶) Il Regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del consiglio, cita testualmente all'art. 2 lett. m) la filiera corta e la definisce come «una filiera di approvvigionamento formata da un numero limitato di operatori economici che si impegnano a promuovere la cooperazione, lo sviluppo economico locale e stretti rapporti socio-territoriali tra produttori, trasformatori e consumatori». In linea generale, lo sviluppo di sistemi di filiera corta è sostenuto nella politica per lo sviluppo rurale 2007-2013, il Regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), attraverso azioni che mirano al miglioramento del reddito degli agricoltori, alla riduzione del peso economico dell'intermediazione, alla fornitura di servizi alla popolazione, come i mercati locali.

(³⁷) Prima ancora che le Regioni intervenissero, esperienze di marchi pubblici geografici, ideati per garantire la valorizzazione nonché promozione delle produzioni nazionali o regionali da parte dei rispettivi enti pubblici territoriali titolari del segno, erano già presenti in diversi Stati membri. A titolo esemplificativo, in Italia, con la legge del 23 giugno 1927, n. 1272, era stato istituito il «marchio nazionale di esportazione per i prodotti ortofrutticoli» di cui era titolare l'Istituto nazionale per il Commercio Estero, mentre con legge regionale n. 14 del 1966 la Regione Sicilia aveva dato vita al «Marchio di qualità e propaganda dei prodotti siciliani» e la Regione Puglia, con legge regionale n. 8 del 1988, ad un «marchio di origine e qualità per i prodotti agro-zootecnici pugliesi». Allo stesso modo, la Regione Veneto aveva creato il marchio «Paniere Veneto», mediante la legge regionale n. 11 del 1988.

(³⁸) Ed infatti, se le esigenze relative alla tutela della salute hanno incentivato un elevato livello di uniformità in materia di *food safety*, con conseguente minore spazio di azione per Stato e Regioni, con riferimento, invece, alla tutela e promozione della qualità alimentare (*food quality*), non può dirsi la medesima cosa. E, infatti, con riguardo a questa ultima, è lo stesso legislatore europeo, nel perseguimento della politica agricola di sviluppo rurale, ad incentivare gli Stati membri a creare «regimi di qualità» dei prodotti agricoli e alimentari alternativi e complementari rispetto a quelli europei quali le Denominazioni di Origine Protette (DOP), le Indicazioni Geografiche Protette (IGP), le Specialità Tradizionali Garantite (STG), la cui disciplina è racchiusa nel Reg. n. 1151/2012.

(³⁹) Come sottolineato, F. Albisinni *Continuiamo a farci del male: la Corte costituzionale e il made in Lazio*, in *Dir. giur. agr. alim. e amb.* 2012, p. 530 ss. «il tema dell'origine dichiarazione di origine assume peculiare rilievo per i prodotti agricoli alimentari, per l'intima relazione che questi intrattengono con la fase primaria della produzione e, dunque, con la localizzazione territoriale di questa, come confermato ancora dal decreto legge del giugno 2012 per la crescita del paese che ha previsto sistemi di etichettatura volontaria di origine per il pesce e della relativa legge di conversione che è introdotto ulteriori requisiti per l'indicazione di origine Italia italiana per gli oli di oliva extravergine e soprattutto ha dettato una specifica disciplina quanto all'effettiva origine dei prodotti alimentari, sicché le scelte disciplinari sulle dichiarazioni dell'origine dei prodotti risultano centrali non solo e non tanto sotto il profilo della tutela del consumatore quanto piuttosto sotto quello delle regole di corretta concorrenza tra le imprese di corretta comunicazione del mercato». A tal riguardo, si consulti, altresì, F. Albisinni *Luoghi e regole del diritto alimentare: il territorio tra competizione e sicurezza* in *Dir. giur. agr. alim. e amb.* 2014, p. 201 ss.; A. Germanò, *Sulla titolarità dei segni DOP e IGP*, in *Dir. agroalim.*, 2017, p. 293 ss.

(⁴⁰) A tal riguardo, si pensi alle denominazioni comunali d'origine (De.C.O.) le quali trovano la propria base giuridica nel combinato disposto degli artt. 117 e 118 della Costituzione e negli articoli 3, 8, 13 del d.lgs 267/2000, il quale attribuisce al Comune la competenza ad adottare tutte le iniziative aventi l'obiettivo di proteggere valorizzare la cultura e l'economia locale. Sull'argomento, si veda V. Rubino, *Le denominazioni comunali d'origine (De.C.O.) e la loro protezione nel quadro della disciplina comunitaria sulle denominazioni geografiche dei prodotti alimentari*, in *il diritto dell'UE*, n. 1-2007, p. 123 e ss., il quale sottolinea che «dall'analisi dei più rappresentativi regolamenti comunali istitutivi delle De.C.O., si vede come esse siano accomunate dal generico scopo del mantenimento dell'originalità e della identità del territorio attraverso la valorizzazione delle proprie tradizioni produttive e gastronomiche. Nei preamboli dei regolamenti trovano infatti ampio spazio richiami alla necessità di preservare e difendere la propria storia e la propria economia artigianale dalla progressiva cancellazione delle differenze culturali e continua «il Giudice comunitario ha ritenuto che una denominazione geografica possa

teresse da parte degli enti regionali, alla valorizzazione e promozione dei prodotti del proprio territorio, al fine di contribuire, altresì, allo sviluppo produttivo agricolo e, più in generale, delle zone rurali e, dall'altro lato, le regole dell'Unione europea sulla libera circolazione delle merci⁴¹ e sul divieto sancito dall'art 34 del TFUE delle cosiddette "misure di effetto equivalente"⁴².

Il desiderio di realizzare un equo bilanciamento tra siffatti interessi nonché il tentativo di aggirare una fin troppo rigida giurisprudenza della Corte di

Giustizia⁴³, la quale - in seguito alla procedura di contestazione avviata da parte della Commissione, ha ritenuto illegittimi, così come per i marchi di varie regioni francesi⁴⁴, per il marchio tedesco⁴⁵, vari marchi regionali italiani - ha condotto all'emanazione, da parte delle Regioni, di interventi normativi di compromesso.

Esemplificativa, in tal senso, la vicenda sui marchi regionali di qualità, con funzione secondaria di origine⁴⁶; basti ricordare, a tal proposito, la legge n. 25 del 15 aprile 1999⁴⁷ della Regione Toscana,

trovare riconoscimento e - limitata - protezione qualora abbia un fondamento obiettivo e non arbitrario, designi un prodotto proveniente da una zona determinata, e risponda non solo all'interesse dei produttori alla differenziazione sul mercato, ma anche al diritto dei consumatori ad una informazione corretta ed adeguata».

(⁴¹) Con riferimento alla libertà di circolazione delle merci, dopo una prima fase in cui l'attività interpretativa della Corte di Giustizia ha avuto una finalità *destruens*, indirizzata ad un estremo rigore applicativo in funzione dell'effettiva creazione del mercato interno, mediante l'eliminazione di ogni potenziale ostacolo agli scambi intracomunitari in aderenza alla formula *Dassonville*, successivamente è stata avviata una fase *costruens*, più attenta ad un equo contemperamento delle esigenze della libera circolazione e della concorrenza con altri interessi rilevanti. A tal riguardo, si pensi, a mero titolo esemplificativo alla sentenza 21 settembre 1999, causa C-124/97 nella quale la Corte, a proposito di una normativa statale che impediva l'importazione di determinate apparecchiature, ha affermato che «in mancanza di ragguagli sufficienti quanto alle effettive conseguenze della normativa *de qua* sulla importazione degli apparecchi automatici per giochi, la Corte non è in grado di pronunciarsi sulla questione se l'art. 30 del Trattato osti all'applicazione di una normativa del genere».

(⁴²) La nozione di misura di effetto equivalente, ricavabile dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia [Corte di Giustizia, sentenza 11 luglio 1974, causa C-8/1974], è alquanto ampia, giacché vi rientra, secondo la definizione fornita dalla, ormai nota, pronuncia *Dassonville*, «ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari» di guisa che bisogna considerare vietata ogni misura idonea a generare un potenziale ostacolo per il commercio tra gli Stati membri, a prescindere da un'effettiva riduzione degli scambi, dall'esistenza di intenti protezionistici nonché dal suo carattere discriminatorio o meno, tra le quali rientrano, secondo quanto statuito dalla direttiva 70/50 del 22 dicembre 1969, all'art 2.3 lettera s, quelle che «riservano solo ai produttori nazionali denominazioni che non costituiscono né denominazioni di origine né indicazione di provenienza».

(⁴³) A tal riguardo, si pensi a quella giurisprudenza che ha interpretato in maniera alquanto rigida le norme europee sulla libera circolazione delle merci. *Ex multis* si vedano la sentenza 5 novembre 2002 Causa C-325/00, Commissione c. Germania; la sentenza 6 marzo 2003 Causa C-6/02, Commissione c. Francia; la sentenza 17 giugno 2004 Causa C-255/03, Commissione c. Belgio. Sull'argomento interessante la posizione espressa da M. Libertini, op. cit., p. 276 ss., il quale sottolinea come un siffatto atteggiamento poteva giustificarsi «in un momento storico in cui, ancora, il problema politico centrale era quello di costruire un mercato interno, superando la tradizionale divisione dei mercati lungo i confini nazionali e scongiurando il pericolo che l'abolizione dei dazi doganali fosse sostituita da altri strumenti giuridici tendenti a raggiungere, con modalità diverse, gli stessi effetti protezionistici». Si veda, altresì, F. Albisinni *Continuiamo a farci del male: la Corte costituzionale e il made in Lazio*, cit., p. 530 ss.

(⁴⁴) Ci si riferisce, ad esempio, al caso dei marchi il "*Label régional Normandie*" e il "*Label régional corse*", i quali, essendo destinati solamente ai prodotti delle rispettive Regioni della Francia, sono stati considerati illegittimi da parte della Corte di Giustizia (Corte Giust., 6 marzo 2002, in causa C 6/02, Commissione c. Francia) sul presupposto che gli stessi fossero idonei a favorire «la commercializzazione delle merci di origine nazionale a detrimento delle merci importate» e finivano per creare e mantenere «una disparità di trattamento tra queste due categorie» di prodotti.

(⁴⁵) Anche con riferimento ad alcuni marchi tedeschi, la Corte si è orientata nel senso di dichiararli illegittimi. In particolare, ci si riferisce, ad esempio, al "*Markenqualität aus deutschen Landen*", il marchio di qualità della campagna tedesca ("CMA"), il quale - introdotto al fine di promuovere la commercializzazione dei prodotti agroalimentari nazionali e riservato ai soli prodotti realizzati in Germania, con materie prime tedesche o importate - era concesso ai soli imprenditori tedeschi della Centrale *Marketing-Gesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft*. Tale restrizione è stata ritenuta illegittima dalla Corte avendo «quantomeno potenzialmente, effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci tra Stati membri» e potendo «indurre i consumatori ad acquistare i prodotti che portano il marchio CMA, escludendo quelli importati».

(⁴⁶) Gli *Orientamenti dell'Unione europea per gli aiuti di Stato nei settori agricolo e forestale e nelle zone rurali 2014-2020* (2014/C 204/01) considerano compatibili con le regole della concorrenza i regimi di qualità dei prodotti agricoli riconosciuti dagli Stati membri che siano «aperti a tutti i produttori». Quanto all'indicazione dell'origine dei prodotti, la Comunicazione, nel riferirsi alle campagne e alle attività promozionali statuisce che «se l'attività riguarda prodotti coperti da regimi di qualità diversi dai regimi per le denominazioni riconosciute dall'Unione, l'origine dei prodotti può essere menzionata purché tale riferimento sia secondario nel messaggio. Per stabilire se il riferimento all'origine è secondario, la Commissione terrà conto dell'importanza globale del testo e/o delle dimensioni del simbolo, comprese le immagini, e della presentazione generale che fanno riferimento all'origine, in rapporto al testo e/o al simbolo relativi all'argomento commerciale chiave, cioè alla parte della promozione non incentrata sull'origine del prodotto».

la quale, pur istituendo il marchio “Prodotto di agricoltura integrata. Marchio concesso dalla Regione Toscana”, lo estende a tutti i produttori, di qualunque luogo, purché rispettosi del disciplinare di produzione, sì da ancorare la concessione del marchio, non già all’origine,⁴⁸ ma alla diversità del metodo produttivo e, dunque, alle caratteristiche obiettive⁴⁹ intrinseche, come richiesto dalla Sentenza *Eggers* della Corte di Giustizia⁵⁰.

Alcune Regioni hanno, però, continuato ad approvare leggi “volte ad orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di *origine regionale*”⁵¹, le quali erano idonee ad attribuire una serie di “privilegi” a questi ultimi⁵²; per esempio, potevano rappresentare titolo preferenziale, ai fini dell’aggiudicazione negli appalti pubblici di servizi o di forniture di prodotti alimentari e agroalimentari destinati alla ristorazione collettiva⁵³.

(⁴⁷) Alla stessa stregua è stato ritenuto legittimo il marchio istituito con la legge regionale dell’Emilia-Romagna del 28 ottobre 1999, n. 28, contenente come indicazione “Qualità controllata. Produzione integrata rispettosa dell’ambiente e della salute. Legge dell’Emilia-Romagna”, giacché accessibile a ogni imprenditore comunitario i cui prodotti rispondano ai requisiti del disciplinare.

(⁴⁸) Si differenziano, per natura e funzione dai marchi regionali appena descritti, quelli di “seconda generazione”. Questi ultimi, oltre ad essere registrati come “marchi collettivi comunitari”, si riappropriano, almeno in parte, della funzione d’indicazione dell’origine, poiché quest’ultima è indicata come anche se in modo secondario rispetto al messaggio principale d’indicazione della qualità. Il requisito dell’apertura o accessibilità a tutti i produttori dell’Unione europea, è rispettato statuendo la sostituzione nel marchio e nel relativo logo il luogo di origine con il luogo di effettiva produzione. A tal riguardo, a titolo esemplificativo, si pensi al marchio “Prodotti di Qualità Puglia”, in cui l’origine indicata nella parte in basso nel marchio di qualità (“Puglia”) possono essere sostituiti con la reale zona d’origine di guisa che la formula descrittiva reciterà “Prodotti di Qualità Puglia” se si tratta di prodotti pugliesi, “Prodotti di Qualità Toscana” se si tratta di prodotti toscani e così via.

(⁴⁹) La Regione, dunque, avendo dovuto abbandonare un ruolo, potremmo dire, connaturale ad un’istituzione che si rende portatrice degli interessi del territorio che rappresenta, vale a dire quello di farsi anche promotore dei prodotti agro-alimentari ottenuti sul proprio territorio, a causa dei potenziali effetti restrittivi sulla libera circolazione delle merci di misure come quelle istitutive di marchi pubblici geografici, si è “reinventato” ente certificatore di caratteristiche o proprietà oggettive dei prodotti e ha dato vita a sistemi di qualità dei prodotti agroalimentari, almeno in teoria, aperti a tutti gli imprenditori europei. Così, in Italia, per esempio, diverse Regioni hanno istituito “marchi collettivi di qualità” che puntano alla valorizzazione dei prodotti agroalimentari attraverso l’attestazione della presenza in essi di determinati caratteri qualitativi “oggettivi” o di specifiche modalità di produzione.

(⁵⁰) In tale sentenza, la Corte affermò che «se è vero che gli Stati membri sono competenti a stabilire norme di qualità dei prodotti messi in commercio sul loro territorio e possono subordinare l’uso di denominazioni di qualità al rispetto di queste norme e denominazioni, essi lo sono a condizione che queste norme e denominazioni, a differenza di quanto accade per le denominazioni di origine e le indicazioni di provenienza, non siano legate alla localizzazione nel territorio nazionale del processo di produzione dei prodotti in questione, bensì unicamente al possesso delle caratteristiche obiettive intrinseche che danno ai prodotti la qualità richiesta dalla legge». In altre parole, in tali sistemi di valorizzazione dei prodotti agricoli, quel che deve rilevare sono le caratteristiche qualitative del prodotto, indipendentemente dalla loro origine geografica.

(⁵¹) Si pensi alla l.reg. Veneto n. 7 del 2008, “Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli di origine regionale”; l.reg. Calabria n. 29 del 2008, “Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli regionali anche a chilometri zero”; l.reg. Lazio n. 12 del 2009, “Disposizioni per sostenere il consumo dei prodotti provenienti dalle aziende agricole ubicate nel territorio regionale”; l.reg. Marche n. 16 del 2009, “Norme a sostegno del consumo dei prodotti di origine regionale”; l.reg. Friuli-Venezia Giulia n. 4 del 2010, “Norme per orientare e sostenere il consumo dei prodotti agricoli regionali”.

(⁵²) Ed invero, nonostante il suggerimento, da parte della Commissione, di sostituire quest’ultima con una diversa locuzione, quale quella, per l’appunto, di “a chilometri zero” sì da ancorare la preferenza, non già all’origine, ma alla maggiore sostenibilità dei prodotti locali, alcune Regioni, pur utilizzando, come richiesto, la locuzione “km zero”, la hanno accordata solamente ai prodotti di origine regionale. Così, ad esempio, l. reg. n. 4 del 2010 del Friuli-Venezia Giulia, la l. reg. n. 12 del 2009 del Lazio e la l. reg. n. 16 del 2009 delle Marche.

(⁵³) L’inserimento di “criteri sociali e ambientali” nelle norme in materia di appalti pubblici è stata prevista dalla direttiva 2014/24, del Parlamento europeo e del Consiglio del 26 febbraio 2014 sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, la quale, sulla base del presupposto per cui la tutela dell’ambiente, la tutela sociale e quella del lavoro, in quanto interessi di carattere primario dell’intero ordinamento, devono essere perseguite in maniera trasversale da tutte le politiche comunitarie, ha sostituito il criterio del “prezzo” più basso di acquisto di un bene con quello del “costo” più basso. In particolare, essa ha introdotto la nozione di “costo del ciclo di vita del prodotto” (“*life-cycle cost*” concept), definito come l’insieme di «tutte le fasi consecutive e/o interconnesse, compresi la produzione, il trasporto, l’utilizzazione e la manutenzione, della vita di un prodotto (...) dall’acquisizione della materia prima o dalla generazione delle risorse fino allo smaltimento di un prodotto (...)» che permette di valutare anche i “costi ambientali” di un prodotto. In verità, a livello nazionale, già il d.m. 25 luglio 2011 relativo all’adozione dei criteri minimi ambientali da inserire nei bandi di gara della PA per l’acquisto di prodotti e servizi nei settori della ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari, aveva individuato come criterio “premiante” il fatto che i prodotti alimentari fossero ottenuti con una minore quantità di emissioni di gas a effetto serra, espressi in termini di CO₂ equivalenti. Con il Dm 10 marzo 2020 sono entrati in vigore i nuovi criteri minimi ambientali per il servizio di ristorazione collettiva e fornitura

In tal caso, pur non intervenendo la Commissione⁵⁴, la “denuncia della presunta perpetrata violazione” è avvenuta da parte della Presidenza del Consiglio dei ministri, la quale ha sollevato questione di legittimità costituzionale per violazio-

ne dell’art. 117, comma 1, Cost., in relazione agli artt. da 34 a 36 del TFUE⁵⁵. Conseguentemente, si è assistito ad una vera e propria cascata di pronunce della Corte Costituzionale⁵⁶ che ne ha dichiarato l’incostituzionalità⁵⁷ per due ordini di

di derrate alimentari, ripartiti in tre sezioni relativi a: scuole di ogni ordine e grado, inclusi gli asili nido; gli uffici, università e le caserme; gli ospedali e le strutture assistenziali, socio-sanitarie e detentive, quali, ad esempio, le case circondariali, le case di riposo, i centri diurni, le case famiglie. Nel nuovo decreto ministeriale emerge un nuovo e diverso approccio per la valorizzazione dei prodotti a km zero e filiera corta giacché, nella versione 2011 del CAM, a causa di una normativa meno chiara al riguardo, avveniva, come sopra riportato, mediante l’impronta del carbonio. Nel Dm 10 marzo 2020, i CAM privilegiano un servizio più sostenibile mediante il criterio premiante della filiera corta e del chilometro zero tramite il quale mirano a sostenere anche, per quanto tecnicamente possibile le economie locali e i piccoli produttori biologici. Ed infatti, al fine di evitare che il criterio potesse essere lesivo del principio di tutela della concorrenza, è stato riferito esclusivamente ai prodotti biologici.

(⁵⁴) Deve, inoltre, ricordarsi che non vi è una specifica giurisprudenza della Corte di giustizia sui provvedimenti regionali che sono stati oggetto dei giudizi della Corte costituzionale: la giurisprudenza richiamata nella sentenza n. 292/2013 è, infatti, relativa ai marchi regionali di qualità, ed è stata criticata dalla dottrina, in quanto considerata come “problematica”, “discutibile” e “meritevole d’essere rivista”, «piuttosto che essere recepita acriticamente e ulteriormente consolidata dalla nostra Corte». In tal senso, D. Paris, *Il parametro negletto. Diritto dell’Unione europea e giudizio in via principale*, Torino, 2018, p. 144 ss.; F. Albinetti, *Continuiamo a farci del male: la Corte costituzionale e il made in Lazio*, cit., p. 530 ss. Tra l’altro, è stato sottolineato come l’intervento della Regione Toscana si collochi in una prospettiva ben diversa da quella di altri interventi regionali aventi quale obiettivo la valorizzazione dei prodotti mediante l’utilizzazione di segni distintivi in un’ottica di concorrenza tra imprese. Diversamente da questi ultimi, l’obiettivo dell’intervento della legge regionale era volto non alla promozione dei propri prodotti sul mercato, ma alla valorizzazione del territorio e delle attività legate alla zona di produzione sì che i destinatari erano solamente i «consumatori che si affacciano sul mercato locale» [I. Canfora, *La valorizzazione dei prodotti agricoli regionali tra politiche territoriali e vincoli europei*, cit. p. 1370].

(⁵⁵) La I. reg. Basilicata n. 12 del 2012, pur essendo volta, stando al titolo, ad orientare e sostenere il consumo di prodotti agricoli di origine regionale a chilometri zero, non qualifica, in alcun modo, la nozione di “chilometri zero” che rimane priva di ogni concreta valenza selettiva, distinta e ulteriore rispetto a quella insita nel predicato “di origine regionale” (punto 3 del considerato in diritto, sentenza n. 209 del 2013). La I. reg. Puglia n. 43 del 2012 definisce “prodotti a chilometri zero” sia i beni per il cui trasporto dal luogo di produzione a quello di consumo si producono meno di venticinque chilogrammi di anidride carbonica equivalente per tonnellata, sia «comunque» «i beni trasportati all’interno del territorio regionale» (punto 3, considerato in diritto, sentenza n. 292 del 2013).

(⁵⁶) Nella sentenza della Corte costituzionale del 18 luglio 2013, n. 209, le norme regionali sono state ritenute incostituzionali per lesione della competenza statale in materia di “tutela della concorrenza” (art. 117, comma 2, lett. e), Cost.); nella sentenza n. 292/2013, invece, l’alterazione della concorrenza è venuta in rilievo, non come fonte della lesione del riparto interno di competenza, ma come ragione di contrasto della normativa regionale con il diritto dell’Unione europea. Secondo la Corte, la disposizione regionale costituiva una “misura di effetto equivalente” vietata dall’art. 34 TFUE e non giustificata dall’art. 36 (ossia da motivi di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali). Nella sentenza n. 31 del 2021, la Corte ha dichiarato l’incostituzionalità delle norme della Regione Toscana, in quanto quest’ultima ha bensì riservato un trattamento di favore ai prodotti a chilometri zero, salvo, però, definirli come quelli “la cui trasformazione o produzione avviene entro i confini amministrativi della Regione Toscana” (art. 2). La sentenza ha tenuto a fugare ogni dubbio circa la liceità della promozione dei prodotti a chilometri zero: dopo aver ricordato che quest’ultima «trova oggi un crescente riscontro nell’ordinamento, anche sulla spinta del diritto europeo, al fine di promuovere il consumo di alimenti a ridotto impatto ambientale», ed aver ricostruito il quadro normativo di riferimento a livello nazionale [art. 11 della legge n. 158 del 2017 sui piccoli comuni; art. 95, comma 13 e art. 144, comma 1, del Codice dei contratti pubblici; decreto del Ministro dell’ambiente 10 marzo 2020] la Corte arriva a concludere che è legittima «la previsione di criteri premiali nelle procedure di affidamento del servizio di ristorazione collettiva». Tuttavia «ciò non comporta la possibilità per le Regioni di dare una priorità agli alimenti prodotti o trasformati all’interno dei confini regionali» come ha fatto, invece, la normativa toscana, la cui definizione di prodotti a chilometro zero non si collega «a un criterio di prossimità tra produzione e vendita, né a un trasporto delle merci breve o con una bassa emissione di sostanze inquinanti», ma opera una «selezione in base al collegamento con il territorio regionale», finendo così per escludere le «aree di prossimità extra-regionali, che ben potrebbero offrire prodotti con analoghe caratteristiche e che comportino persino una minore distanza tra produzione e consumo». Sulla base delle premesse appena riportate, come nella sentenza n. 209, anche nella sentenza n. 31 del 2021, il Giudice costituzionale, ha scelto di valutare la legittimità della misura regionale non in base alle norme del Trattato europeo, ma in base alla competenza esclusiva dello Stato in materia di “tutela della concorrenza”, ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. e), Cost., nonché al divieto di adottare provvedimenti che ostacolano in qualsiasi modo la libera circolazione delle cose, ai sensi dell’art. 120 Cost. Al riguardo è stato sottolineato come la Corte non abbia mai discusso della contrarietà delle disposizioni di legge regionali riferite all’origine regionale dei prodotti agroalimentari alla luce dell’art. 120 Cost. (cfr. I. Canfora, *Quando la Corte costituzionale è più realista del re. Sugli ostacoli alla libera circolazione delle merci derivanti da leggi regionali che valorizzano i prodotti locali*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, p. 34 ss.).

(⁵⁷) A tal riguardo, in dottrina si vedano S. Masini, *Il sacrificio del chilometro zero sul terreno del libero scambio e il ruolo debole della Corte costituzionale*, cit.; C. Losavio, *op. cit.*, p. 93 ss.; Ead., *Se il “chilometro zero” occulta l’origine, la legge regionale altera la concorrenza*, nota a sentenza Corte cost., sent. n. 31 del 2021, in *Giur. Cost.*, n. 2-2021, p. 297 ss.

ragioni: per lesione della competenza statale in materia di “tutela della concorrenza”; per contrasto della normativa regionale con il diritto dell’Unione europea ed, in particolare, poiché la disposizione regionale è stata qualificata come una “misura di effetto equivalente” vietata dall’art. 34 TFUE e non giustificata dall’art. 36 (ossia da motivi di tutela della salute e della vita delle persone e degli animali o di preservazione dei vegetali)⁵⁸.

Esclusa ogni ambizione sistematica, l’evoluzione della disciplina sulle produzioni locali, sopra tratteggiata nonché sui vari strumenti che, direttamente o indirettamente, erano tesi alla loro valorizzazione, segnala all’interprete che la tutela della concorrenza, in un modo od in un altro, ha finito, di fatto, per impedire a tutte le legislazioni regionali di avere una qualche forma di rilevanza⁵⁹.

5.- Funzione dei nuovi interventi legislativi dalla valorizzazione locale alla sostenibilità

È in siffatto contesto che sono stati emanati i recenti interventi legislativi, i quali, lungi dall’esse-

re isolati, si inseriscono, dunque, nel più ampio appena tratteggiato, quadro normativo e giurisprudenziale e mirano da un lato, a calmierare il dibattito nato in ordine alle innumerevoli leggi regionali, alla stessa stregua di quando fu emanata la legge nazionale sull’agriturismo. Anche allora, infatti, se ci si pensa bene, con la legge 5 dicembre 1985, n. 730, «si pose una pietra miliare nella disciplina, riconducendo a regole omogenee le tante adottate dalle regioni in periodi precedenti, condizionando le successive scelte regionali e fornendo una definizione di impresa agrituristica»⁶⁰; dall’altro lato, tali disposizioni si pongono in chiave evolutiva anche sul piano teleologico, giacché il dettato normativo tende, non solamente, come nella logica iniziale, alla mera valorizzazione del prodotto locale, delle produzioni e, quindi, del territorio, ma parrebbe accostare il perseguimento di un ulteriore interesse, conformemente altresì, a tutta una serie di interventi normativi, in tal guisa, indirizzati.

Ed infatti, le leggi n. 30 e 61 del 2022, si inseriscono nell’ambito di una costante e durevole legislazione che, sin dalla Pac 2013, guarda alla filiera in una ulteriore prospettiva ossia quella della sua sostenibilità⁶¹.

(⁵⁸) In particolare, la Corte richiama la giurisprudenza della Corte di giustizia, secondo cui un provvedimento nazionale non si sottrae al divieto di cui agli artt. 34 e 35 TFUE per il solo fatto che l’ostacolo è di scarsa importanza e che esistono altre possibilità di scambio del prodotto importato (sentenza 14 marzo 1985, C-269/83, Commissione contro Francia; sentenza 5 giugno 1986, C-103/84, Commissione contro Italia). Inoltre, un provvedimento nazionale può costituire una misura ad effetto equivalente anche se è applicabile ad un’area limitata del territorio nazionale (sentenza 3 dicembre 1998, C-67/97, Bluhme).

(⁵⁹) Cfr. C.F. Coduti, *Il marchio collettivo privato a salvaguardia del patrimonio agroalimentare regionale*, in *Osservatorio sulla criminalità nell’agricoltura e sul sistema agroalimentare*, 2015, la quale afferma che «lo smarrimento delle Regioni dinanzi ad uno scenario confuso e penalizzante che erige il vessillo europeo della libera circolazione delle merci a fondamento della negazione di qualsiasi iniziativa che intenda promuovere le ricchezze agroalimentari del proprio territorio, è paragonabile a quello di chi, conseguito il permesso a compiere una certa azione, si veda negata tale facoltà non appena si appresti ad agire».

(⁶⁰) In tal senso, si veda F. Albinin (a cura di), *Giudici e Agriturismo. Casi e materiali per un repertorio*, Napoli, 1993.

(⁶¹) *Ex multis*, si ricordano molti atti non vincolanti: Comunicazione COM(26.12.2011), “Un’Europa efficiente nell’impiego delle risorse - Iniziativa faro nell’ambito della strategia Europa 2020”, con l’obiettivo di favorire il passaggio ad un’economia efficiente nell’impiego delle risorse e a basso carbonio; nel 2013, il Settimo programma dell’Unione europea di azione ambientale, decisione n. 1386/2013/UE del parlamento europeo e del consiglio del 20 novembre 2013 su un programma generale di azione dell’Unione in materia di ambiente fino al 2020 «Vivere bene entro i limiti del nostro pianeta con nove obiettivi, tra cui spiccano la protezione della natura, l’utilizzazione delle risorse in modo più efficiente, il dar vita a un’economia a basse emissioni di carbonio, così come proteggere la salute umana dalle pressioni ambientali; Comunicazione COM (2.12.2015), “L’anello mancante – Piano d’azione dell’Unione Europea per l’economia circolare”, nella quale sono prese in considerazione cinque ambiti di azione, tipici della catena del valore di un prodotto o servizio. In particolare, è posta l’attenzione sulla progettazione e produzione dei prodotti, sulle dinamiche di consumo, la gestione dei rifiuti, il mercato delle materie prime seconde; Risoluzione adottata dall’Assemblea Generale il 25 settembre 2015, Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, basata sugli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) e concernente le tre dimensioni della sostenibilità: *governance* economica, sociale e ambientale; Comunicazione COM (29.02.2017), Il futuro dell’alimentazione e dell’agricoltura; - Comunicazione COM(11.12.2019), *Green Deal*, il quale, con il suo ambizioso pacchetto di iniziative, mira proprio a coniugare economia e ambiente; Comunicazione COM(20.5.2020),

Quest'ultima, i cui germogli si annidano nel rapporto *Our Common Future* del 1987, per poi evolversi e manifestare il proprio carattere multidimensionale nella *Earth Summit*, Prima Conferenza delle Nazioni Unite sull'Ambiente e lo Sviluppo, è esplosa nel noto *Green Deal*⁶² e nella strategia *From farm to fork*⁶³, i quali, con la loro logica programmatoria e la natura strategica ben chiara, hanno avuto un impatto importante nella definizione del nuovo quadro dei regolamenti della PAC del dicembre 2021⁶⁴.

La sostenibilità ha indotto ad una rimeditazione dell'intera filiera agroalimentare e rappresenta la chiave di sintesi delle regole incidenti su ogni fase della filiera: dalla produzione, come scelta dei metodi produttivi o delle risorse da impiegare, alla commercializzazione, sino ad arrivare alla fase di gestione delle eccedenze, sottoprodotti, mps, rifiuti, secondo i canoni della emergente economia circolare.

È in tale ambito che si inseriscono le misure sui prodotti a km zero e sulla filiera corta, le quali, grazie alla riduzione dei passaggi tra produttore e consumatore, si pongono quali strumenti utili alla realizzazione della sostenibilità⁶⁵.

Un percorso di "compenetrazione" funzionale, dunque, tra valorizzazione del territorio e sostenibilità è quello presente nelle richiamate nuove normative e che sembra trovare una sua conferma nella proposta di regolamento, volta a modificare il sistema delle indicazioni geografiche per i prodotti vitivinicoli, agricoli e alimentari, la cui disciplina è attualmente contenuta, rispettivamente, nei Regolamenti n. 1308/2013 e n. 1151/2012.

In particolare, ai sensi dell'art. 12 della proposta, i gruppi a tutela delle DOP ed IGP potranno includere, nei singoli disciplinari di produzione, "impegni di sostenibilità" più rigorosi di quelli stabiliti dal legislatore europeo e/o nazionale sì da colmare un *vulnus* che, nonostante tutte le normative emana-

"Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Riportare la natura nella nostra vita"; Comunicazione COM (24.2.2021), "Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici – La nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici"; Comunicazione COM (2.9.2020), Resilienza delle materie prime critiche: tracciare un percorso verso una maggiore sicurezza e sostenibilità. Al contempo, molti sono stati gli atti vincolanti, tra questi: Regolamento (UE) 2017/625 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, con la dichiarata attenzione all'intero ciclo della vita; Regolamento (UE) 2021/783 che istituisce un programma per l'ambiente e l'azione per il clima (LIFE); Regolamento (UE) 2021/1119 che istituisce il quadro per conseguire la neutralità climatica; Regolamento (UE) 2021/2115 recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR); Regolamento (UE) 2021/2116 sul finanziamento, sulla gestione e sul monitoraggio della politica agricola comune; Regolamento (UE) 2021/2117 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli.

(⁶²) Il *Green Deal* traccia un percorso di azioni e iniziative concernenti l'intero ciclo vitale dei prodotti, dalle fasi di progettazione e fabbricazione, a quelle di uso e consumo, compresa l'eventuale riparazione, indirizzata a rendere possibile il riutilizzo, a quella, infine, del riciclaggio dei beni obsoleti, ormai divenuti rifiuti.

(⁶³) Tale strategia mira ad accelerare la transizione dell'Unione verso un sistema alimentare sostenibile che tra l'altro: abbia un impatto ambientale neutro o positivo; contribuisca a mitigare i cambiamenti climatici e ad adattarsi ai loro effetti; inverta la perdita di biodiversità; garantisca la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, la nutrizione e la salute pubblica, assicurandosi che tutti abbiano accesso ad alimenti nutrienti e sostenibili; preservi l'accessibilità economica degli alimenti generando rendimenti economici più equi, migliori la competitività del settore dell'approvvigionamento dell'Unione e promuova il commercio equo. Obiettivi concreti da raggiungere entro il 2030: Pesticidi. Ridurre l'uso e il rischio dei pesticidi chimici e l'uso dei pesticidi più pericolosi del 50 %; Nutrienti. Ridurre le perdite di nutrienti di almeno il 50 % garantendo nel contempo che non si verifichi un deterioramento della fertilità del suolo e ridurre l'uso dei fertilizzanti di almeno il 20 %; Resistenza antimicrobica. Ridurre del 50 % l'uso di antimicrobici come gli antibiotici per gli animali da allevamento e per l'acquacoltura; Agricoltura biologica. Vedere almeno il 25 % della superficie agricola destinata all'agricoltura biologica.

(⁶⁴) In dottrina, si vedano S. Masini, V. Rubino (a cura di), *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della Pac*, Bari, 2021.

(⁶⁵) Ed invero, la nuova Pac guarda alla filiera corta in una diversa prospettiva. Il Reg. (UE) 2021/2115 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013 cita le filiere corte come strumento utile per migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore. In particolare, tale regolamento prevede che "Al fine di sostenere un reddito agricolo sufficiente e la resilienza del settore agricolo in tutta l'Unione per rafforzare la sicurezza alimentare a lungo termine, è necessario migliorare la posizione degli agricoltori nella catena del valore, in particolare incoraggiando forme di cooperazione che coinvolgano e apportino benefici agli agricoltori, nonché promuovendo le filiere corte e aumentando la trasparenza del mercato".

te sulla sostenibilità, ha riguardato, sin dal 1992, i segni di qualità: l'assenza sia nei regolamenti sopra menzionati sia nelle norme di registrazione e nei disciplinari di produzione, di qualunque riferimento alla sostenibilità nella sua triplice dimensione ambientale, sociale ed economica⁶⁶.

Va delineandosi, dunque, un indirizzo normativo che vede nel legame con il territorio, non solamente un mezzo per la sua valorizzazione, ma anche uno strumento volto a ridurre l'impatto ambientale e l'impiego di risorse naturali, fonti entrambi di attrazione per il consumatore.

6.- Considerazioni conclusive

Nella prospettiva, segnata dall'indagine, si è voluto prendere in considerazione la disciplina della filiera corta nel contesto del suo lungo e complesso sviluppo normativo e giurisprudenziale.

Si è partiti dalle sue prime forme attuative, come quella della vendita diretta, nate come strumenti indirizzati ad arginare gli effetti negativi, derivanti dalla "industrializzazione" dell'agricoltura tradizionale; si è poi, giunti alle singole leggi regionali emanate con il precipuo obiettivo di valorizzare le proprie produzioni locali e, tramite queste ultime, il proprio territorio.

Conseguentemente, si è passato in rassegna il dibattito giurisprudenziale, suscitato al riguardo, il quale ha visto contrapposte Corte di giustizia e Corte Costituzionale sino ad arrivare, infine, agli attuali interventi legislativi.

Questi ultimi, pur ponendo alcuni dubbi interpretativi sulle definizioni fornite, possono essere apprezzati per la propria verosimile capacità di risolvere il problema del contenzioso sopra menzionato, il quale, è bene ricordare, si basava su due ordini di ragioni: l'incompetenza regionale in materia di tutela della concorrenza e la violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libera circolazione delle merci.

L'emanazione di una legge nazionale ha posto rimedio al primo quesito; circa il secondo, il dettato normativo introduce alcune misure di valorizzazione, quali, in via esemplificativa, la possibilità per i comuni di riservare, per tali prodotti, una percentuale del totale dell'area destinata al mercato e, per la pesca, delle aree prospicienti i punti di sbarco; così come è riconosciuta la possibilità di favorire, all'interno degli esercizi della grande distribuzione commerciale, la destinazione di particolari aree alla vendita di questi ultimi.⁶⁷

Si prevede, altresì, l'istituzione di un logo per prodotti a km zero o filiera corta, da poter esporre nei luoghi di vendita diretta, nei mercati⁶⁸, tutte misure

⁽⁶⁶⁾ Un primo passo in tal senso, è stato posto in essere dalla FAO, nel 2018, con il documento "Strengthening sustainable food systems through geographical indications: an analysis of economic impacts".

⁽⁶⁷⁾ L'art 4, della legge 17 maggio 2022, n. 61, statuisce che «1. I comuni riservano agli imprenditori agricoli e agli imprenditori della pesca e dell'acquacoltura marittima e delle acque interne, singoli o associati in cooperative, esercenti la vendita diretta dei prodotti agricoli e alimentari di cui all'articolo 2, comma 1, lettere a) e b), almeno il 30 per cento del totale dell'area destinata al mercato e, per la pesca, delle aree prospicienti i punti di sbarco. 2. I comuni, nel caso di apertura di mercati agricoli di cui all'articolo 22 della legge 28 luglio 2016, n. 154, possono riservare agli imprenditori agricoli, singoli o associati in diverse forme di aggregazione, esercenti la vendita dei prodotti agricoli e alimentari a chilometro zero e di quelli provenienti da filiera corta, appositi spazi all'interno dell'area destinata al mercato. È fatta salva, in ogni caso, la possibilità per gli imprenditori agricoli di realizzare tipologie di mercati riservati alla vendita diretta ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 228, non riconducibili a quelle di cui al citato articolo 22 della legge n. 154 del 2016, ferma restando l'osservanza delle vigenti norme in materia di igiene e sanità 3. Le regioni e gli enti, locali, d'intesa con le associazioni di rappresentanza del commercio e della grande distribuzione organizzata, possono favorire, all'interno dei locali degli esercizi della grande distribuzione commerciale, la destinazione di particolari aree alla vendita dei prodotti agricoli e alimentari a chilometro zero e di quelli provenienti da filiera corta».

⁽⁶⁸⁾ L'art 5, della legge 17 maggio 2022, n. 61, statuisce che «1. Con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, da adottare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dello sviluppo economico, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono istituiti il logo «chilometro zero» e il logo «filiera corta» per i prodotti agricoli e alimentari di cui all'articolo 2, comma 1, lettere a) e b). Con lo stesso decreto sono stabilite le condizioni e le modalità di attribuzione dei loghi. Il medesimo decreto definisce altresì le modalità di verifica e di attestazione della provenienza dall'ambito territoriale dei prodotti agricoli e alimentari di cui all'articolo 2, comma 1, lettere a) e b), nonché gli adempimenti relativi alla tracciabilità e alle modalità con cui fornire una corretta informazione al consumatore. All'attuazione del presente articolo si provvede nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. 2. Il logo è esposto nei luoghi di vendita diretta, nei

che, però, non sembrano idonee a ledere la concorrenza in entrambe le sue accezioni “nel” e “per” il mercato⁶⁹.

Ed infatti, pur incentivando il consumo dei prodotti provenienti da filiera corta o a km zero, lo si fa limitatamente ad un percentuale non rilevante, individuata nel 30 % del totale dell'area destinata al mercato; è fornita una definizione di siffatti prodotti, non ancorata all'origine geografica ma alla distanza esistente tra luogo di produzione/trasformazione e luogo di consumo; una definizione non idonea a creare disparità tra produttori di zone limitrofe e tra prodotti con caratteristiche analoghe.

Riconosce, dunque, le stesse possibilità⁷⁰.

Eppure, le medesime normative presentano, al contempo, qualche profilo di criticità in ordine alla efficacia dei modelli giuridici proposti.

In particolare, se la filiera corta, i prodotti a chilometro zero, ben potrebbero rappresentare strumenti utili nell'ambito di quell'ormai avviato percorso volto ad ottenere una filiera interamente sostenibile, nel senso più ampio del termine - anche se forse neppure così attuale sotto il profilo ambientale⁷¹ - qualche problematica potrebbe sorgere con riferimento alla valorizzazione e promozione dei prodotti.

Dinanzi all'esistenza di un mercato globale⁷²,

mercati, negli esercizi commerciali o di ristorazione o di somministrazione ovvero negli spazi espositivi appositamente dedicati o comunque posto in evidenza all'interno dei locali, anche della grande distribuzione ed è pubblicato nelle piattaforme informatiche di acquisto o distribuzione che forniscono i prodotti agricoli e alimentari di cui all'articolo 2, comma 1, lettere a) e b). 3. Il logo non può essere apposto sui prodotti, sulle loro confezioni e su qualsiasi imballaggio utilizzato per la vendita. (negli esercizi commerciali o di ristorazione o di somministrazione ovvero negli spazi espositivi appositamente dedicati o, comunque, posti in evidenza all'interno dei locali, anche della grande distribuzione, o pubblicati nelle piattaforme informatiche di acquisto o distribuzione che forniscono tali prodotti agricoli e alimentari ma non si possono apporre)».

(⁶⁹) Come sottolinea G. Urbano, *La gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica e la concorrenza: una storia infinita in Apertacontrada.it*, la «concorrenza nel mercato dovrebbe consentire agli imprenditori del settore di operare contemporaneamente nel mercato rilevante ad “armi pari” riuscendo al contempo a soddisfare le esigenze della comunità amministrata. In un regime completamente liberalizzato e, quindi, di piena concorrenza, l'accesso al mercato dovrebbe essere “libero” o al più caratterizzato dal previo rilascio di autorizzazioni (vincolate) all'esercizio della relativa attività economica - qualora sia necessario che gli operatori presentino determinati requisiti - in base a criteri oggettivi, trasparenti e non discriminatori [...]. Detto ciò, deve, però, sottolinearsi come la “concorrenza per il mercato” costituisca l'obiettivo minimo che deve essere garantito quando non è possibile ottenere l'erogazione di quel determinato “servizio” in un regime di “concorrenza nel mercato”».

(⁷⁰) Qualche dubbio potrebbe, semmai, sorgere con particolare riferimento all'art 6, il quale modifica l'art. 144 del codice dei contratti pubblici, eliminando il riferimento alla filiera corta dai criteri di valutazione dell'offerta, salvo, poi, far riferimento ai criteri minimi ambientali, che, nel nuovo decreto ministeriale, privilegiano un servizio più sostenibile, mediante il criterio premiante della filiera corta e del chilometro zero seppur limitatamente ai prodotti biologici. Il Dm 10 marzo 2020, all'allegato 1, Art. 1 prevede al comma c, lettera b, tra i criteri premianti il chilometro zero e la filiera corta per: per l'affidamento del servizio di ristorazione scolastica (asili nido, scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo e secondo grado); per l'affidamento del servizio di ristorazione collettiva per uffici, università, caserme; per la fornitura di derrate alimentari. A complicare il tutto la bozza del nuovo codice dei contratti pubblici parrebbe reinserire il riferimento alla filiera corta, di guisa che bisognerà aspettare la versione definitiva per comprendere l'evoluzione.

(⁷¹) Le recenti crisi alimentari, dovute alla propagazione del COVID-19 e, successivamente, al conflitto russo-ucraino, hanno, infatti, riportato in auge il tema della sicurezza alimentare, intesa come garanzia di una quota strategica degli approvvigionamenti necessari, il quale si riteneva, a tal punto, risolto in seguito alla globalizzazione dei mercati, da far sì che le Istituzioni europee si concentrassero sull'altra forma di sicurezza, *Food safety*, propendendo per le quote di produzione, i diritti di impianto, i vincoli di trasformazione, attribuendo all'agricoltura il compito di custode delle risorse ambientali e di protagonista nella lotta al cambiamento climatico. Il riavvertito rischio di un mancato accesso al cibo, la consapevolezza di una non acquisita autosufficienza alimentare, ha determinato una inversione di tendenza: si assiste alla concessione di deroghe agli obblighi dei terreni a riposo nell'ambito delle cosiddette aree a valenza ecologica; all'emanazione di un Regolamento Europeo sulla necessità di un piano d'azione urgente dell'UE, per garantire la sicurezza alimentare all'interno e all'esterno dell'Unione europea, in cui riemergono i profili della *food security* e quello della sostenibilità economica, scarsamente considerati nei documenti strategici. In tal senso, si vedano F. Aversano, *Effetti della pandemia nel settore agroalimentare e ruolo rassicurante del cibo*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2020, p. 21; L. Costato, *Riscoprire la food security*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2020, p. 1.

(⁷²) Con il termine “globalizzazione” si suole identificarsi quei processi che pur appartenendo ad ambiti fra loro differenti, presentano un minimo comune denominatore nel superamento delle distinzioni derivanti dai confini delle nazioni e dagli ordinamenti che le governano con conseguente omologazione dei tratti identitari individuali e collettivi. A tal riguardo si vedano le voci D. Di Micco, voce *Globalizzazione del diritto*, in *Digesto*, 2013; M.R. Ferrarese, voce *Globalizzazione giuridica*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 547 ss. Eppure, sulla non attualità della globalizzazione, si veda G. Tremonti, *Globalizzazione le piaghe e la cura possibile*, Solferino, 2022; Id., *Le tre profezie. Contagio globale: come finisce l'utopia della globalizzazione*, Solferino, 2022, nei quali, l'A. sottolinea come il “ritorno

infatti, la predisposizione di strumenti che abbiano come obiettivo finale quello di delimitare la circolazione dei prodotti, potrebbe non essere la forma più idonea a metterne in risalto le caratteristiche, le quali invece potrebbero trarre maggiore valorizzazione proprio dalla possibilità di essere conosciute oltre gli stretti confini regionali e/o nazionali, là dove godono già di una loro “reputazione” e sono apprezzate.

In un bilanciamento di valori, tali leggi, dunque, sembrerebbero privilegiare la realizzazione di una filiera agroalimentare sostenibile rispetto alla valorizzazione dei prodotti locali.

Ed invero, una soluzione che potrebbe contemperare gli interessi coinvolti sarebbe quella di una diversificazione, nell’ambito delle produzioni locali, tra quelle comuni e quelle peculiari.

Le prime, non godendo di alcuna caratteristica differenziale rispetto a quelle della stessa specie, prodotte nello stesso o in altri territori, potrebbero rimanere circoscritte nel proprio ambito produttivo, contribuendo a ridurre l’impronta ambientale e valorizzando, al contempo, il proprio territorio, seppur in altro modo, ad esempio, in termini di conservazione della propria biodiversità o, ancora, in termini di aumento del reddito per i produttori e di maggior guadagno per i consumatori.

Viceversa, con riferimento alle produzioni locali peculiari⁷³, ossia quelle che godono di elementi differenziali rispetto ad altre analoghe appartenenti alla stessa categoria, che si sono a tal punto affermate nel proprio territorio di origine da divenirne un simbolo di tipicità⁷⁴, sarebbe opportuno che fossero veicolate, con il loro bagaglio territoriale, culturale e la loro tipicità⁷⁵ anche lontano dal mercato indigeno, là dove sono già ampiamente conosciute e godono anche di una notevole forza attrattiva nei confronti dei consumatori.

Ed infatti, «la tipicità del prodotto si esprime non solo nell’origine locale del prodotto, ma soprattutto nella forte identità e reputazione territoriale, basata su uno specifico metodo di produzione che conduce ad un profondo sapere antico»⁷⁶. In tal modo, il prodotto diviene sul mercato espressione dell’identità e della cultura locale di un popolo a dimostrazione del forte legame che intercorre tra prodotto e territorio, che si riflette necessariamente nella sua identità culturale rinvenibile nel paesaggio rurale.

Come ben evidenziato da parte di Autorevole dottrina «il prodotto del lavoro in agricoltura non è il solo bene separato e individualizzato che percorre il proprio cammino dai campi alla tavola, ma il faticoso percorso attraverso il quale le risorse

della natura” con fenomeni climatici estremi e con l’epidemia del coronavirus confermano le previsioni sulla fine del trentennio dorato della globalizzazione che ci è stato donato dagli “illuminati”. L’inflazione e recessione, crisi finanziarie, carestie, migrazioni, altre guerre sono tutti anelli sconnessi di una stessa catena, i quali sono rappresentativi non già della «fine della storia» ma della fine della globalizzazione.⁽⁷³⁾ Discorso analogo per i prodotti tradizionali, la cui definizione è ricavabile dal combinato disposto del d. lgs. 30 apr. 1998 n. 173 e del d.m. 8 sett. 1999 nr. 350, secondo cui gli usi relativi alla lavorazione devono essere «[...] praticati sul territorio in maniera omogenea e secondo regole tradizionali protratte nel tempo, comunque per un periodo non inferiore ai 25 anni».

⁽⁷⁴⁾ Nel corso del tempo al termine *tipicità* sono stati attribuiti significati che possono far riferimento al territorio di origine, alle qualità sensoriali, al tipo di materia prima usata, alle tecniche di trasformazione, al contesto antropologico. In tal direzione, il concetto di tipicità rimanda a tipo, modello, con qualità uniformi e costanti nel tempo, comprendendo così sia l’ambiente geografico, sia i fattori naturali e umani. Con particolare riferimento alle denominazioni, la prima normativa italiana sulle denominazioni tipiche è da far risalire al 1937, alla legge del 10 giugno n. 1287, concernente l’uso della mannite o mannite da frassino. Successivamente, in seguito sono state emanate quelle sulla margarina (l. 4 novembre 1951 n. 1316), acquaviti (l. 7 dicembre 1951 n. 1559) e altri distillati, mentre la distinzione tra il vermouth e altri liquori è fatta con la l. 16 marzo 1956 n. 108. Il 1958 è l’anno della legge sulle denominazioni delle varietà di riso e di risone (l. 18 marzo 1958 n. 325), il 1962 quello delle norme sulla birra (l. 16 aprile 1962 n. 354) e il 1963 quello della legge sui mangimi (l. 15 febbraio 1963 n. 281).

⁽⁷⁵⁾ Come sostenuto in dottrina «In un mondo sempre più concepito come “società aperta” con una identità fluida, in cui la sovrabbondanza di modelli di riferimento (ed, ovviamente, la crescita del benessere) ha generato una estrema fragilità individuale, la scelta di un prodotto implica non solo la selezione dei suoi componenti materiali (ingredienti, funzioni ed altre qualità misurabili come “valore oggettivo”), ma anche, in misura sempre crescente, la scelta di elementi intangibili che di quel prodotto sono il presupposto, contribuendo a definirne i caratteri ed esprimendo l’ambiente da cui proviene” [V. Rubino, *I limiti alla tutela del “made in” tra integrazione europea e ordinamenti nazionali*, Torino, 2017, p. 5].

⁽⁷⁶⁾ N. Lucifero, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare*, cit. p. 321 e ss.

naturali assumono e mantengono peculiari caratteristiche produttive»⁷⁷.

Sarebbe opportuno, dunque, considerare che la valorizzazione del patrimonio alimentare debba avvenire nella consapevolezza che i prodotti agroalimentari sono beni economici, ma sono anche beni in senso culturale⁷⁸ ed alcuni «corrispondono alla memoria storica, alla coscienza popolare»⁷⁹, ma proprio per questo, proprio perché alcuni più di altri sono idonei a divenire simbolo rappresentativo di un territorio, di una tradizione, di una cultura, «espressione di una identità

comune, di una collettività che del mercato è al contempo destinataria»⁸⁰, questi, in un mondo caratterizzato da una continua dialettica tra individuo e collettività, tendente alla integrazione tra culture diverse⁸¹, devono poter essere conosciuti con il loro valore aggiuntivo e tutelati mediante gli strumenti legali previsti dall'ordinamento europeo⁸². C'è una competitività che si può perseguire mediante gli strumenti che garantiscono il riconoscimento e la protezione⁸³.

È necessaria una valorizzazione “nel” territorio ma anche “per” il territorio così da evitare l'etero-

(⁷⁷) F. Albisinni, *Il territorio come regola? Segni del territorio e mercato*, cit. p. 154 ss.

(⁷⁸) E. Montelione, *La produzione agroalimentare di qualità come bene culturale*, in *Riv. dir. agr.*, n.1-2000, p. 462 ss.

(⁷⁹) C. Barberis, H. Mendras, *L'avvenire delle campagne europee*, Milano, 1976, p. 26 ss.

(⁸⁰) Sottolinea V. Rubino, *I limiti alla tutela del “made in” tra integrazione europea e ordinamenti nazionali*, cit., p. 165 «In quanto espressione di una identità comune, i prodotti e le regole di mercato che li governano si pongono in relazione con il singolo consumatore e con la collettività, divenendo veicoli di messaggi identificativi (ed identitari), strumenti di incontro, fattori di differenziazione individuale o di gruppo. In altre parole essi esprimono i caratteri di una collettività che del mercato è al contempo soggetto e destinataria, e, come tali, chiedono di essere tutelati: su piano individuale, per difendere il proprio spazio di identificazione e di libertà da fenomeni erosivi del mercato (agevolati, eventualmente, dalle norme); sul piano collettivo, attraverso la richiesta di politiche che soddisfino i bisogni immateriali oggetto dei diritti culturali, primo fra tutti la conservazione dell'insieme degli elementi che garantiscono lo sviluppo dell'identità sociale. È in quest'ottica che la questione dell'origine emerge come valore specifico: in un mondo che propone di continuo modelli alternativi fra cui scegliere, che spinge per la perenne sperimentazione innovativa, ponendo a rischio ogni possibile fattore identitario in cui riconoscersi, l'origine può contribuire a mantenere dei punti di riferimento, nonché a consolidare la storia e le attitudini di un popolo e di un territorio. Attraverso la trasparenza comunicativa, le regole sulla correttezza commerciale e le politiche di promozione del territorio, l'individuo è così posto in grado di compiere delle scelte di riconoscimento, senza con ciò rinunciare alla propria libertà di sperimentare ciò che è nuovo o è diverso dalle proprie tradizioni. La questione dell'origine diventa, insomma, parte di un discorso più grande, legato ai fattori costitutivi di diritti fondamentali come la dignità della persona, l'autonomia, la libertà, il diritto all'accesso all'informazione e la tutela dell'identità culturale e sociale».

(⁸¹) Come sottolineato da E. Triggiani, *Spunti e riflessioni sull'Europa*, Bari, 2015, p. 229 «nell'epoca contemporanea globalizzata e sotto più profili resa “omogenea” dallo strapotere dei mezzi di comunicazione, il problema della salvaguardia del pluralismo delle identità culturali diviene anch'esso un compito fondamentale della comunità internazionale (...) Il confronto tra i popoli ed anche gli stessi rapporti economici acquisiscono valenza di pace e solidarietà se si realizzano attraverso i beni culturali, che sono in grado, pur nella loro diversità, di costituire un collante incredibilmente robusto se utilizzati con il linguaggio della comprensione e della tolleranza. In proposito, estremamente incisivo è l'art. 2 della Dichiarazione di Principi sulla Tolleranza dell'Unesco (16 novembre 1995) per il quale essa consiste in rispetto, accettazione ed apprezzamento della ricca diversità delle culture del nostro mondo, delle no-tre forme di espressione e di costumi dell'essere umano. (...) Tolleranza è armonia nella differenza. Essa non è solo un dovere morale, ma è anche un requisito politico e giuridico (...)».

(⁸²) A tal riguardo, molto interessante quanto evidenziato da V. Rubino, *I limiti alla tutela del “made in” tra integrazione europea e ordinamenti nazionali*, cit. p. 202, secondo il quale «la valorizzazione delle specificità, pur nel rispetto dei principi di unificazione economica ed allargamento del mercato, è ormai uno dei tratti essenziali della costruzione europea: l'art. 3 TUE lo evidenzia in numerosi passaggi laddove afferma, a fianco alla instaurazione del mercato interno (par. 3), l'impegno dell'Unione ad adoperarsi per uno sviluppo sostenibile, basato su di una crescita equilibrata ed una economia sociale di mercato che miri alla piena occupazione; viene, inoltre, ribadito l'obbligo di promuovere la coesione sociale e territoriale in un contesto solidaristico complessivo che ha nella ricchezza della diversità culturale e nel relativo patrimonio di conoscenze il suo punto fondamentale di approdo. L'insieme degli elementi richiamati portano, nella materia che qui interessa, ad una rilettura del mercato interno come spazio in cui alla rimozione delle barriere deve necessariamente affiancarsi la valorizzazione – anche in termini giuridici – di certi fattori che corrispondono a sentimenti diffusi e valori condivisi. In questo scenario il consumatore, con le sue fragilità, ma anche il suo nuovo ruolo di “attore” sulla scena socio-economica europea riconosciutogli dalla evoluzione della relativa politica e dal suo essere anzitutto “persona” in una “comunità di diritto” (fondamentali) può costituire l'elemento determinante di questa rivalutazione».

(⁸³) Il riferimento è alle denominazioni e indicazioni di origine, alle specialità tradizionali garantite e al biologico. A tal riguardo, tra i moltissimi in letteratura, si vedano: M. Goldoni, *Denominazione d'origine*, cit. p. 190; N. Lucifero, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare: marchi e segni del territorio* cit.; A. Di Lauro, *Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello Sviluppo sostenibile*, cit., p. 381; L. Costato, *La protezione delle indicazioni geografiche e delle denominazioni di origine e le attestazioni di specificità*, cit., p. 488. Sulla tutela internazionale delle indicazioni geografiche dei prodotti agroalimentari si vedano l'intero volume della rivista di diritti alimentare, 3/2022, a quest'ultima dedicata.

genesì dei fini e «continuare a farci del male»⁸⁴.

regionali e/o nazionali, là dove sono già note e apprezzate.

ABSTRACT

Il tema della filiera corta ha subito un lungo percorso evolutivo sul piano funzionale. Citata per la prima volta tra le misure di sviluppo rurale, quale strumento di valorizzazione del territorio, quest'ultima è divenuta oggetto di innumerevoli leggi regionali, le quali, in assenza di una norma nazionale, si sono trovate dinnanzi alla difficoltà di doverne, persino, interpretare il concetto. In tal guisa, tali interventi normativi hanno finito per scontrarsi, prima con la Corte di giustizia e, poi, con la Corte costituzionale, perché emanati in violazione delle fondamenta del diritto europeo, tra cui, in modo particolare, la tutela della concorrenza. In questa prospettiva orientata esclusivamente alla valorizzazione del prodotto, della produzione e, dunque, del territorio, si è inserita la PAC e tutti gli atti europei aventi il precipuo diverso obiettivo di ottenere una filiera agroalimentare sostenibile. Le recenti leggi n. 30 e 61 del 2022, per un verso, possono essere apprezzate per il tentativo di dare maggiore chiarezza al sistema; per altro verso, si inseriscono nell'ambito di questo indirizzo evolutivo sulla sostenibilità senza, al contempo, prendere in considerazione che la delimitazione della circolazione dei prodotti potrebbe non essere la forma più idonea a metterne in risalto le caratteristiche. Al contrario, queste ultime potrebbero trarre maggiore valorizzazione proprio dalla possibilità di essere conosciute oltre gli stretti confini

The theme of the short supply chain has undergone a long evolutionary path on a functional level. Mentioned for the first time among rural development measures, as a tool for enhancing the territory, the latter has become the subject of countless regional laws, which, in the absence of a national standard, have found themselves faced with the difficulty of having to, even interpret the concept. In this way, these regulatory interventions ended up clashing first with the Court of Justice and then with the Constitutional Court, because they were issued in violation of the foundations of European law, including, in particular, the protection of competition. In this perspective oriented exclusively to the enhancement of the product, of the production and, therefore, of the territory, the CAP and all the European acts have been inserted with the main different objective of obtaining a sustainable agri-food chain.

Laws. no. 30 and 61 of 2022, recently issued, on the one hand, can be appreciated for the attempt to give greater clarity to the system; on the other hand, they fit into this evolutionary direction on sustainability without, at the same time, taking into consideration that the delimitation of the circulation of products might not be the most suitable form to highlight their characteristics. On the contrary, the latter could derive greater value precisely from the possibility of being known beyond the narrow regional and/or national borders, where they are already known and appreciated.

□

⁽⁸⁴⁾ Celebre frase in un film di Nanni Moretti, evocata in dottrina da F. Albinetti, *Continuiamo a farci del male: la Corte costituzionale e il Made in Lazio*, cit., p. 526 e ss.

Commenti e Note

Grano e glifosato: quale tutela per l'ambiente ed il consumatore?

Fabio Ratto Trabucco

1.- Il caso del pesticida glifosato nel grano: la disciplina UE ed italiana in materia

Costituisce un dato notorio che l'Italia è prima al mondo per produzione, esportazione e consumo di pasta. La produzione di grano duro, tuttavia, copre solo il 70% del fabbisogno – la maggiore produzione nazionale si concentra in Puglia –, ed è quindi necessario importare dall'estero la restante quota del frumento. La residua percentuale di fabbisogno viene colmata dalle importazioni da Paesi extra Unione europea come il Canada (primo produttore ed esportatore a livello mondiale), il Kazakistan e la Russia, che tipicamente utilizzano il pesticida glifosato in fase di preraccolta.

Il glifosato è un diserbante non selettivo, sintetizzato per la prima volta nei laboratori dell'azienda farmaceutica Cilag AG negli anni Cinquanta del secolo scorso ed introdotto sul mercato a partire dal 1974 ad opera della Monsanto, azienda multinazionale di biotecnologie agrarie poi acquisita dalla tedesca Bayer, che ne ha scoperto l'azione come erbicida ad ampio spettro. In base ad uno studio dell'Agenzia internazionale per la ricerca sul cancro (IARC), il glifosato è stato inserito nella categoria 2A tra le sostanze potenzialmente cancerogene¹. Inoltre, giova pure ricordare il precedente per cui la società Monsanto è stata condannata dalla Corte d'appello della California, confermando il giudicato di *prime cure*, a risarcire una

coppia di giardinieri che, a causa del loro lavoro, erano stati a contatto con l'erbicida per oltre un trentennio, sviluppando un linfoma non Hodgkin². Tuttavia, con il decreto del Ministero della salute 9 agosto 2016, è stata revocata l'autorizzazione all'impiego del glifosato in preraccolta, per quanto non tutti i Paesi dell'Unione europea lo abbiano bandito, anche perché la Commissione europea ha rinnovato per altri cinque anni l'autorizzazione all'utilizzo in deroga.

Secondo quanto diffuso in data 12 novembre 2015 dall'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA), un gruppo di esperti incaricato della revisione paritetica, formato da scienziati della stessa EFSA e rappresentanti di organismi di valutazione del rischio degli Stati membri dell'UE, ha stabilito una dose acuta di riferimento (DAR) per il glifosato pari a 0,5 mg per chilogrammo di peso corporeo.

A sua volta, la citata IARC, nel 2015, ha classificato il glifosato come un «probabile cancerogeno per l'uomo» e, come tale, lo ha inserito in un gruppo di 66 sostanze a rischio.

In data 16 dicembre 2015, il sito *on line* Euronews evidenziava che: «secondo la classificazione dell'Unione Europea sono almeno 564 le sostanze sospettate di essere pericolose. Per 66 di esse è provato che possano agire come interferenti endocrini e su altre 52 ci sono gravi sospetti», tra cui il glifosato; oltre il 97% dei prodotti alimentari commercializzati nel nostro continente contiene residui di glifosato. Altri studi in Germania avevano già dimostrato, su un campione di 2.009 persone, che il 99,6% presentava residui di glifosato nelle urine; il 75% di queste con una concentrazione almeno 5 volte superiore ai limiti consentiti per l'acqua; il 35% di queste con una concentrazione addirittura superiore tra le 10 e 42 volte. Ancora, la rivista tedesca «Oko-Test» ha rinven-

⁽¹⁾ Cfr. R. Quintili (cur.), *La vera storia del glifosato*, Novanta, Roma, 2016.

⁽²⁾ Corte d'appello dello Stato della California, *Pilliod couple vs. Monsanto*, 9 agosto 2021. Cfr. R. Quintili (cur.), *La vera storia del glifosato*, Novanta, Roma, 2016.

to tracce di glifosato oltre che nel latte materno, nel miele e nella birra, in 14 campioni su 20 di farine di frumento, d'avena e pane.

Il glifosato viene ampiamente usato in preraccolta negli Stati Uniti e in Canada nelle coltivazioni di grano duro, per favorirne la maturazione artificiale, con conseguente presenza di residui nel grano raccolto e nelle semole che ne derivano. L'Italia importa grano duro dagli Stati Uniti e dal Canada per la miscelazione e produzione di semole per pasta, pane e altri prodotti da forno.

Secondo dati pubblicati nel 2016, sono state trovate tracce di glifosato, anche se sotto le soglie previste dalla legge, in confezioni di spaghetti di diversi produttori.

Con decreto della Direzione generale per l'igiene e la sicurezza degli alimenti e la nutrizione del Ministero della salute del 9 agosto 2016 veniva disposta la «revoca di autorizzazioni all'immissione in commercio e modifica delle condizioni d'impiego di prodotti fitosanitari contenenti la sostanza attiva glifosato in attuazione del regolamento di esecuzione (UE) 2016/1313 della Commissione del 1° agosto 2016» e con successivo decreto della stessa Direzione generale del 16 agosto 2016 veniva disposta la «modifica dell'allegato al decreto 9 agosto 2016 recante la revoca di autorizzazioni all'immissione in commercio e modifica delle condizioni d'impiego di prodotti fitosanitari contenenti la sostanza attiva glyphosate in attuazione del regolamento di esecuzione del 1 agosto 2016 (UE) 2016/1313 della Commissione».

Tuttavia, con decreto della stessa Direzione generale del 6 settembre 2016 venivano stabilite «ulteriori revoche di autorizzazioni all'immissione in commercio e modifica delle condizioni d'impiego di prodotti fitosanitari contenenti la sostanza attiva glifosato in attuazione del Regolamento di esecuzione (UE) 2016/1313 della Commissione del 1° agosto 2016 e modifica dell'allegato 1 del decreto 16 agosto 2016». Nello specifico, ai sensi

dell'art. 1, veniva decretata la revoca dell'autorizzazione all'immissione in commercio ed impiego dei prodotti fitosanitari contenenti la sostanza attiva glifosato ed il coformulante ammina di sego polietossilata (n. CAS 61791-26-2) riportati nell'allegato del decreto in parola. Inoltre, la commercializzazione e l'impiego delle scorte giacenti dei prodotti fitosanitari riportati nel citato allegato venivano consentiti, secondo le seguenti modalità: «a) fino al 22 novembre 2016 per la commercializzazione da parte del titolare delle autorizzazioni e la vendita da parte dei rivenditori e/o distributori autorizzati; b) fino al 22 febbraio 2017 per l'impiego da parte degli utilizzatori finali». La commercializzazione e l'impiego delle scorte giacenti dei prodotti fitosanitari riportati nell'allegato venivano consentiti, previa rietichettatura, in conformità all'art. 1, c. 1, decreto direttoriale 9 agosto 2016. A ben vedere si trattava di una limitazione precauzionale in attesa del pronunciamento della *European Chemicals Agency* (ECHA) con sede ad Helsinki sulla tossicità di tale sostanza³.

Con regolamento (UE) 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive del Consiglio nn. 79/117/CEE e 91/414/CEE, sono state poste le basi precauzionali all'uso delle sostanze attive per ogni Stato membro, chiamato a compiere un bilanciamento tra i benefici per la produzione e gli effetti nocivi sulla salute umana, sugli animali e sull'ambiente.

La necessità di un attento bilanciamento dei contrapposti interessi è stata ribadita nel Regolamento di esecuzione (UE) 540/2011 della Commissione, del 25 maggio 2011, recante disposizioni di attuazione del regolamento (CE) 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, per quanto riguarda l'elenco delle sostanze attive approvate (testo rilevante ai fini del SEE). Nello specifico, al n. 25 dell'allegato al regolamento era indicata la sostanza «glifosato»

⁽³⁾ Cfr. R. Fusco, *Autorizzazione dei pesticidi e principio di precauzione: il caso del glifosato*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2016, pp. 45-58.

evidenziando che: «possono essere autorizzati solo gli usi come erbicida». Per l'applicazione dei principi uniformi di cui all'art. 29, par. 6, del regolamento (UE) 1107/2009, si deve tener conto delle conclusioni contenute nel rapporto di riesame sul glifosato, in particolare delle relative appendici I e II, nella versione definitiva elaborata dal comitato fitosanitario permanente il 29 giugno 2001.

Nell'ambito di questa valutazione generale, gli Stati membri devono prestare particolare attenzione alla protezione delle acque sotterranee nelle regioni esposte a rischi, soprattutto in rapporto ad usi non colturali. Dopo l'approvazione del regolamento sono stati pubblicati importanti contributi scientifici che hanno reso evidente il carattere nocivo del glifosato, specie per i neonati ed i bambini. Ad oggi, la letteratura scientifica maggioritaria propende nel ritenere tale sostanza attiva cancerogena o «probabilmente cancerogena» sia per la salute (come dimostrato dalla IARC) che per l'ambiente (come attestato dalla ECHA) e come comprovato dalla recente richiamata sentenza della Corte di San Francisco che ha condannato la Monsanto ad un risarcimento milionario ritenendo provato il nesso causale tra il tumore di un giardiniere e l'uso di diserbante contenente glifosato.

Nonostante debba ritenersi dunque ormai acclarato che il glifosato possa essere una sostanza pericolosa, la Commissione europea, con Regolamento di esecuzione (UE) 2017/2324 della Commissione, del 12 dicembre 2017, ha ritenuto di rinnovare per ulteriori cinque anni l'autorizzazione all'immissione del glifosato nell'ambito territoriale UE⁴. Si badi, non è definitivamente ed unanimemente accertato che il glifosato è una sostanza pericolosa: se così fosse, però, non ci si muoverebbe più nell'ambito di applicazione del principio di precauzione, che trova applicazione quando le pertinenti informazioni scientifiche non

sono sufficienti ad assumere una posizione certa circa l'esistenza o la non esistenza di un rischio. Peraltro, la tematica del quadro normativo eurounitario sui prodotti fitosanitari si connette anche alla comitatologia dell'UE, laddove, in più di alcune occasioni in merito all'adozione soggetta alla procedura dei comitati, la Commissione è stata "obbligata" ad adottare una decisione di autorizzazione in assenza della maggioranza qualificata degli Stati membri che prendessero posizione (a favore o contro) anche nella commissione di ricorso. Questo scenario s'è verificato principalmente per questioni politicamente sensibili, proprio come avviene per le procedure di autorizzazione all'immissione in commercio di OGM o pesticidi. Così, nell'ambito della procedura relativa alla proroga del periodo di approvazione della sostanza attiva glifosato, nel 2016 né il Comitato permanente per le piante, gli animali, gli alimenti e i mangimi, né il Comitato di appello hanno potuto raccogliere una maggioranza a favore o contro la decisione di approvazione; quindi, la Commissione ha dovuto decidere senza il sostegno degli Stati membri ed ha finito con il rinnovare ancora l'autorizzazione⁵.

Tale ultimo regolamento di rinnovo è stato oggetto di ricorso proposto in data 28 febbraio 2018, presso il Tribunale dell'Unione europea, da parte dell'associazione italiana GranoSalus, che svolge per suo statuto attività di vigilanza, in ambito nazionale e comunitario, tesa a garantire la migliore qualità, anche sotto il profilo sanitario, dei prodotti cerealicoli a tutela di produttori e consumatori.

In particolare l'associazione ha contestato, da un lato, l'illegittimità del regolamento di esecuzione per violazione del principio di precauzione e per elusione delle disposizioni di procedura circa il rinnovo dell'approvazione della sostanza, che si è attestata su studi scientifici di dubbia provenienza non improntati ai principi di indipendenza, obietti-

⁽⁴⁾ Cfr. E. Caliceti, *La regolazione dell'uso di prodotti fitosanitari, tra fonti comunitarie, statali e locali*, in *Riv. dir. agr.*, 2-2017, pp. 409-443.

⁽⁵⁾ Cfr. L. Salvi, *Il nodo della comitatologia nell'Unione europea e le prospettive di riforma. Spunti di riflessione attorno al sistema europeo di autorizzazione dei pesticidi e al caso glifosato*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 1-2019, pp. 4-24.

vità e trasparenza, e, dall'altro lato, la mancanza, a monte del regolamento stesso, di approfondimenti istruttori circa l'incidenza dell'uso del glifosato sugli animali, sulle acque sotterranee e sui prodotti destinati al consumo umano, come il pane e l'acqua.

Tuttavia, sia il Tribunale di prima istanza⁶, che la Corte di giustizia UE in sede d'appello⁷, hanno dichiarato irricevibile il sopra indicato gravame opponendo che il regolamento controverso non riguarda direttamente i membri dell'associazione GranoSalus e che il medesimo atto non costituisce un atto regolamentare che non comporta misure di esecuzione.

2.- Il rapporto fra accesso alle informazioni e rinnovo dell'autorizzazione al commercio per il glifosato

Con le decisioni T-716/14 e T-329/17, il Tribunale dell'Unione ha puntualmente ridisegnato l'equilibrio tra segretezza e pubblicità fino ad ora prevalente nel settore dei prodotti fitosanitari⁸. A seguito di nuove ricerche scientifiche che affermavano una correlazione tra glifosato e danni alla salute, l'autorizzazione all'utilizzo del suddetto pesticida è stata quindi concessa dalla Commissione UE solo temporaneamente fino al 2017⁹ ma successivamente ancora rinnovata per un quinquennio. Le decisioni suddette hanno ad oggetto proprio l'equilibrio tra pubblicità e segretezza degli studi scientifici. Nell'accogliere i ricorsi con due decisioni gemelle, obbligando EFSA a divulgare i

documenti richiesti, il Tribunale ha chiarito due profili: la natura assoluta della presunzione di prevalente interesse pubblico alla divulgazione delle informazioni ambientali ed il concetto di informazioni relative alle emissioni nell'ambiente. Le decisioni in esame segnano un deciso arretramento della tutela riconosciuta agli interessi commerciali, attraverso il trattamento confidenziale degli studi prodotti ai fini dell'autorizzazione di sostanze e prodotti fitosanitari, a favore di un più ampio accesso dei cittadini a tali informazioni, in virtù della loro rilevanza ambientale¹⁰.

L'interazione che esiste, da un punto di vista giuridico, tra il principio di precauzione e la scienza è stata ancora affrontata dalla Corte di giustizia UE con due sentenze di fine 2019 sull'uso del glifosato¹¹ e la protezione degli animali ai sensi della Direttiva Habitat del 1992¹². Del resto, si badi che il principio di precauzione costituisce un principio/strumento di natura politica piuttosto che scientifica, il quale implica il contemperamento dell'esigenza di tutela dell'ambiente e della salute con altri interessi (*legitimate factors*). Infatti, come emerge dalla Comunicazione della Commissione europea su lo stesso principio del 2000, la decisione di applicare o meno il principio di precauzione è una decisione politica (e così è tale da sempre), tant'è vero che, proprio in tale Comunicazione, la Commissione europea arriva ad affermare che in taluni casi è persino preferibile non adottare alcuna misura. Il principio informa l'attività delle autorità pubbliche e la Corte di giustizia UE – *mutatis mutandis*, potenzialmente tutti i giudici – potrebbe esaminarne l'applicazione

⁽⁶⁾ Trib. I grado UE, ord. 14 febbraio 2019, in causa T-125/18, *Associazione GranoSalus vs. Commissione*.

⁽⁷⁾ Corte Giust., 28 ottobre 2020, in causa C-313/19, *Associazione GranoSalus vs. Commissione*.

⁽⁸⁾ Trib. I grado UE, 7 marzo 2019, in causa T-716/14, *Tweeddale vs. Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA)* e Trib. I grado UE, 7 marzo 2019, in causa T-329/17, *Hautala et al. vs. Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA)*. Cfr. A. Monica, *Ambiente (glifosato - ambiente e diritto all'informazione (Convenzione di Aarhus) - accesso ai documenti - interesse pubblico prevalente - valutazione scientifica)*. Nota a sent. Trib. UE sez. VIII 7 marzo 2019 (causa T-716/14), in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2-2019, pp. 323-326.

⁽⁹⁾ Cfr. E. Bozzini, *Pesticide Policy and Politics in the European Union Regulatory Assessment, Implementation and Enforcement*, Palgrave Macmillan, Cham, 2017.

⁽¹⁰⁾ Cfr. M. Morvillo, *Il glifosato davanti al Tribunale Ue: più trasparenza nell'autorizzazione dei pesticidi*, in *Quad. cost.*, 3-2019, pp. 706-709.

⁽¹¹⁾ Corte Giust., 1° ottobre 2019, in causa C-616/17, *Blaise ed altri*. Cfr. D. Bevilacqua, *La regolazione dei prodotti fitosanitari e il precautionary test*, in *Giorn. dir. amm.*, 1-2020, 69-76.

⁽¹²⁾ Corte Giust., 10 ottobre 2019, in causa C-674/17, *Tapiola Pohjois-Savo – Kainuu*.

attraverso la lente della “ragionevolezza” dei provvedimenti adottati dalle autorità competenti¹³. La tematica in esame è poi intimamente connessa anche alla struttura istituzionale dell’EFSA ed alle sue modalità operative, alla luce del modello a suo tempo utilizzato per l’analisi dei rischi. L’esperienza emersa nel corso degli anni ha infatti evidenziato la necessità d’incrementare la trasparenza dell’attività dell’Agenzia europea per la sicurezza alimentare con sede a Parma, di assicurare migliore affidabilità alle sue azioni, mediante un maggiore coinvolgimento degli Stati, una più ampia e trasparente utilizzazione della ricerca scientifica ed una più adeguata comunicazione dei rischi ai cittadini europei che fruiscono del sistema relativo alla sicurezza alimentare. OGM e glifosato hanno costituito una forte prova per l’Agenzia e le soluzioni procedurali adottate presentano pur sempre limiti come attestato dai sopra richiamati interventi del Tribunale UE nel dilemma del rapporto tra trasparenza e sostenibilità dell’analisi del rischio nella filiera alimentare¹⁴.

In materia non si può dimenticare che gioca un ruolo di rilievo il c.d. Regolamento sulla trasparenza, che ha introdotto importanti cambiamenti circa le modalità operative dell’EFSA¹⁵. Scopo del Regolamento (UE) 2019/1381, divenuto applicabile dal 27 marzo 2021, è quello di aumentare la trasparenza della valutazione del rischio nella catena alimentare. Rafforzare l’affidabilità, l’obiettività e l’indipendenza degli studi scientifici sottoposti all’EFSA e potenziare la *governance* della medesima al fine di garantire la sostenibilità a lungo termine dell’Autorità, sono aspetti centrali di questo Regolamento.

Al considerando n. 27 del predetto regolamento si richiama proprio la vicenda del glifosato laddove l’iniziativa dei cittadini europei dal titolo «Vietare il glifosato e proteggere le persone e l’ambiente dai pesticidi tossici» ha ribadito ancora una volta i timori di scarsa trasparenza a proposito degli studi commissionati dall’industria e presentati in vista delle procedure di autorizzazione onde legittimare una serie di interventi sul generale Regolamento (CE) 178/2002 e su altre normative in ambiti più specifici.

A tal fine L’EFSA ha pubblicato le «Disposizioni pratiche sul trattamento delle richieste di accesso ai documenti» detenuti dall’Autorità europea e, al fine d’offrire un ulteriore sostegno agli *stakeholder*, ha prodotto anche guide animate e svolto una serie di sessioni di formazione e coinvolgimento.

Infine, come non dimenticare la *Farm to Fork* (F2F) *Strategy* dell’UE che, tra l’altro, pone tra gli ambiziosi obiettivi la riduzione dell’uso dei pesticidi del 50% entro il 2030. L’obiettivo del movimento sociale *farm-to-table* è infatti promuovere il servizio di cibo locale nella ristorazione, preferibilmente attraverso l’acquisizione diretta dal produttore locale e dunque a chilometro zero. L’aspetto più rilevante è costituito dal fatto che è la prima volta che la Commissione UE adotta un piano decennale teso a delineare una politica alimentare che abbraccia l’intera filiera alimentare, dalla produzione al consumo, traguardando la distribuzione. Ogni Stato membro dell’UE dovrà seguirla, adottando norme a livello nazionale che consentano di contribuire a raggiungere gli obiettivi stabiliti dell’UE. I Paesi membri godranno di eventuali misure di sostegno aggiuntive nel corso dell’im-

(¹³) Cfr. S. De Vido, *Science, precautionary principle and the law in two recent judgements of the Court of Justice of the European Union on glyphosate and hunting management*, in *DPCE online*, 2-2020, pp. 1319-1343.

(¹⁴) Cfr. 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, pp. 12-31.

(¹⁵) 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, e che modifica i regolamenti (CE) n. 178/2002, (CE) n. 1829/2003, (CE) n. 1831/2003, (CE) n. 2065/2003, (CE) n. 1935/2004, (CE) n. 1331/2008, (CE) n. 1107/2009, (UE) n. 2015/2283 e la direttiva n. 2001/18/CE. Il cd. Regolamento sulla trasparenza è stato elaborato in risposta a un’iniziativa dei cittadini europei sui pesticidi e ai risultati della revisione, completata a gennaio 2018, del Regolamento recante la legislazione alimentare generale n. 178/2002. Cfr. A. Germanò, *La trasparenza nella comunicazione del rischio: il Reg. 2019/1381*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2019, pp. 102-105.

plementazione della strategia.

3.- *La necessitata prevalenza del principio di precauzione in sede di autorizzazione al commercio di glifosato*

A livello nazionale, i precedenti Governi Conte I e II al pari dell'esecutivo di "salvezza nazionale" Draghi, hanno dimostrato un'assoluta indifferenza rispetto al rinnovo dell'autorizzazione della sostanza attiva glifosato, non intervenendo in alcun modo nel procedimento di approvazione del regolamento di esecuzione (UE) 2017/2324 e limitandosi unicamente a recepirne gli effetti con il comunicato della Direzione generale per l'igiene e la sicurezza degli alimenti e la nutrizione del 19 dicembre 2017, senza però adottare alcuna misura precauzionale pur indicata nelle prescrizioni di cui allegato I del regolamento di esecuzione. D'altra parte il rinnovo della sostanza attiva potrebbe comportare gravi ricadute in ordine al regime della concorrenza nel mercato UE, e dunque anche in Italia, e pare comunque in netto contrasto con gli indirizzi di cui al regolamento (UE) 1305/2013, modificato da ultimo dal regolamento (UE) 2017/2393, che, mediante i programmi di sviluppo rurale (PSR) e le relative erogazioni con fondi comunitari, è volto a indurre gli agricoltori della UE, e dunque italiani, ad adottare modalità produttive di eccellenza e di carattere biologico, che mal si conciliano con l'utilizzo di erbicidi. Ai sensi dell'art. 191, par. 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea «la politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio 'chi inquina paga'. In tale contesto, le misure di armonizzazione rispondenti ad esigenze di protezione dell'ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non

economica, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione».

Secondo la Commissione europea, il principio di precauzione può essere invocato quando «un fenomeno, un prodotto o un processo può avere effetti potenzialmente pericolosi, individuati tramite una valutazione scientifica e obiettiva, se questa valutazione non consente di determinare il rischio con sufficiente certezza. Il ricorso al principio si iscrive pertanto nel quadro generale dell'analisi del rischio (che comprende, oltre la valutazione del rischio, la gestione e la comunicazione del rischio) e più particolarmente nel quadro della gestione del rischio che corrisponde alla fase di presa di decisione». Tale principio andrebbe applicato anche nel caso del glifosato, in nome della tutela della salute pubblica, vietando definitivamente ed in maniera permanente la produzione, la commercializzazione e l'uso di tutti i prodotti fitosanitari a base dell'erbicida. Nella comunicazione della Commissione europea del 2 febbraio 2000 sul principio di precauzione, con specifico riferimento all'onere della prova, è stabilito che: «le regole esistenti nella legislazione comunitaria e in quella di numerosi paesi terzi applicano il principio dell'autorizzazione preventiva (elenco positivo) prima dell'immissione sul mercato di alcuni tipi di prodotti, quali le medicine, gli antiparassitari o gli additivi alimentari». Ciò costituisce già un modo di applicare il principio di precauzione spostando la responsabilità della produzione delle prove scientifiche. È questo il caso in particolare delle sostanze ritenute a priori pericolose o che possono essere potenzialmente pericolose ad un certo livello d'assorbimento. In questo caso il legislatore, per precauzione, ha previsto l'inversione dell'onere della prova, stabilendo che tali sostanze siano considerate come pericolose finché non sia dimostrato il contrario. Spetta quindi alle imprese realizzare i lavori scientifici necessari per la valutazione del rischio.

Finché il livello di rischio per la salute e per l'ambiente non può essere valutato con sufficiente certezza, il legislatore non può legittimamente autorizzare l'utilizzazione della sostanza, salvo in casi eccezionali per effettuare prove. In altri casi,

nei quali non è prevista una simile procedura di autorizzazione preventiva, può spettare all'utilizzatore, persona privata, associazione di consumatori o di cittadini o al potere pubblico, di dimostrare la natura di un pericolo ed il livello di rischio di un prodotto o di un procedimento.

Peraltro, ad inizio 2019 la Corte d'appello amministrativa di Lione, confermando il giudicato di primo grado, ha revocato l'autorizzazione concessa al Roundup Pro 360, a base di glifosato, evocando un "principio di precauzione". Il prodotto presenta, infatti, «rischi ambientali suscettibili di nuocere in modo grave alla salute umana». È con questa motivazione che il citato tribunale amministrativo francese ha deciso di annullare l'autorizzazione alla commercializzazione del Roundup Pro 360, diserbante a base di glifosato prodotto dalla Monsanto (ormai di proprietà della Bayer), per «Errore di valutazione: il glifosato è potenzialmente cancerogeno». I giudici hanno ritenuto che l'Agenzia nazionale per la sicurezza alimentare, ambientale e del lavoro (ANSES) abbia «commesso un errore di valutazione in materia di principio di precauzione» quando nel marzo del 2017 concesse il proprio via libera all'uso del prodotto¹⁶. Il tribunale lionese ha, in questo senso, citato le conclusioni alle quali è giunto il Centro internazionale di ricerca sul cancro (CIRC) dopo aver esaminato il caso del glifosato¹⁷.

Infine, un altro aspetto di rilievo per la tutela della salute del consumatore è che il grano importato è spesso raccolto umido per cui sviluppa alti livelli di micotossine, la cui presenza negli alimenti è disciplinata dal cd. regolamento «contaminanti», e cioè il regolamento (UE) 1831 del 2006. Nel grano duro, la micotossina maggiormente presente è il deossinivalenolo (DON), ammessa con il limite di 1750 ppb, e se il grano duro canadese

ha contenuti di Don di oltre 1000 ppb, quello prodotto nell'Italia meridionale non supera le 100 ppb. Tuttavia, con la modifica del regolamento «contaminanti» e con l'abbassamento della quantità massima di DON, si consente ai nostri produttori di soddisfare il fabbisogno di grano ad un prezzo remunerativo e di tutelare la salute dei consumatori.

Il grano proveniente da Paesi terzi, una volta entrato in un porto di un Paese dell'Unione europea, in seguito ai controlli sanitari e allo sdoganamento, non subisce, di norma, ulteriori controlli per poter essere trasformato e messo in commercio nel nostro Paese, data l'unione doganale di cui all'art. 30 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Inoltre, in base all'art. 36 del medesimo Trattato, il generale divieto di restrizioni alla merce proveniente da Paesi UE, incontra il limite della tutela della salute ed è quindi possibile porre limiti alla introduzione di prodotti provenienti da altri Paesi dell'Unione europea se questi, non nascondendo discriminazioni dissimulate, danneggiano la salute dei cittadini.

In questo quadro, apparentemente fosco dell'utilizzo di glifosato nella coltivazione del frumento e conseguente presenza di residui del medesimo anche a fronte di mera contaminazione del cereale¹⁸, appare evidente come i Governi, italiano ed eurounitario, debbano assumere iniziative per attivare i controlli sul grano proveniente da altri Stati membri, anche al fine di predisporre, se necessario, le restrizioni all'importazione di cui all'art. 36 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e, nel rispetto del principio di precauzione, con riferimento al grano trasformato. A ciò s'aggiunga l'ineluttabile istituzione di un sistema di controlli sistematici nelle aziende al fine di escludere che la semola contenga i conta-

(¹⁶) Corte d'appello amministrativa di Lione, *CRIIGEN NGO's vs. ANSES, Bayer*, 29 giugno 2021.

(¹⁷) Secondo cui il glifosato dovrebbe «essere considerato come una sostanza dal potenziale cancerogeno per l'essere umano».

(¹⁸) Sulla disciplina dei contaminanti, cfr.: A. Punt, D. Wahidin, B.M.J. van der Meulen, *Contaminants and restricted substances*, in *EU food Law Handbook*, a cura di B.M.J. van der Meulen, B.F.W. Wernaart, Wageningen academic, Wageningen, 2020, pp. 295-307; S. Masini, *Introduzione alla disciplina di residui e contaminanti*, in *Dir. giur. agr., alim. amb.*, 7/8-2014, pp. 649-659; A. Sciaudone, *I contaminanti negli alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 3-2014, pp. 247-272.

minanti sopra descritti, estremamente dannosi per la salute umana¹⁹.

Neppure esaustiva appare la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla trasparenza ed alla sostenibilità dell'analisi del rischio nella filiera alimentare²⁰ che segue la presentazione di un'iniziativa da parte dei cittadini europei, basata sulla preoccupazione relativa a possibili effetti nocivi sulla salute e sull'ambiente derivanti dall'utilizzo del glifosato, principio attivo contenuto in diversi pesticidi utilizzati in agricoltura²¹.

Particolarmente, appaiono necessari interventi governativi, quantomeno a livello nazionale italiano, tesi a sospendere gli effetti del comunicato del Ministero della salute del 19 dicembre 2017 con cui s'è passivamente recepito il rinnovo della sostanza attiva glifosato per un quinquennio e ad assumere ogni idonea iniziativa in sede europea per promuovere la revisione delle decisioni assunte in merito all'utilizzo del glifosato con regolamento di esecuzione (UE) 2017/2324 della Commissione del 12 dicembre 2017. Inoltre, risulterebbe opportuno promuovere, anche mediante lo strumento della decretazione di urgenza, degli interventi normativi finalizzati a vietare l'utilizzo e la presenza *tout court* della ridetta perniciosa sostanza attiva glifosato negli alimenti.

Del resto, risulta significativo che la giurisprudenza amministrativa italiana abbia ritenuto legittime le limitazioni comunali sull'utilizzo di trattamenti fitosanitari in agricoltura²² stante l'applicabilità del

principio di precauzione ed il necessitato rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza²³. D'altro canto, come non invocare l'intensificazione massima delle attività di controllo e monitoraggio, con specifico riferimento al traffico commerciale ed alle connesse operazioni, in tutte le infrastrutture portuali italiane, in particolare nei porti della Puglia e della Sicilia ove sbarcano navi contenenti grano duro proveniente dagli Stati Uniti e dal Canada, con lo scopo di garantire la sicurezza alimentare, ambientale e sanitaria come denunciato in svariati atti di sindacato ispettivo parlamentare nel corso della XVIII legislatura²⁴. La posizione del legislatore nazionale appare però del tutto sorda a tali esigenze come conferma il rigetto d'apposito ordine del giorno parlamentare teso ad impegnare l'esecutivo sul tema glifosato, sia in punto d'agenda politica degli interventi normativi finalizzati a vietare l'utilizzo della sostanza attiva glifosato negli alimenti, che ai fini dell'intensificazione delle attività di controllo e monitoraggio in tutte le infrastrutture portuali italiane dove sbarcano navi contenenti grano duro estero con residui di glifosato²⁵. Del resto, il tema si connette con la più ampia esigenza di adottare tutte le necessarie misure di precauzione sul territorio nazionale volte a proteggere la sanità pubblica nonché la salubrità dell'ambiente, con specifico riferimento alla tutela delle acque, della flora e della fauna, il che chiama in causa anche le competenze delle autorità comunali e sanitarie locali onde disporre controlli sul frumento in arrivo dal-

(¹⁹) Cfr. C. Musciacchio, *Accesso alla giustizia, trasparenza delle informazioni e tutela della salute dei cittadini nelle procedure di autorizzazione per l'utilizzo della sostanza attiva glifosato*, in *Riv. dir. agr.*, 1-2021, pp. 66-84.

(²⁰) Com (2018) 179.

(²¹) Cfr. L. Costantino, *La ricerca dell'equilibrio tra scienza e governance della sicurezza alimentare. Riflessioni sulla Proposta di Regolamento relativa alla trasparenza e alla sostenibilità dell'analisi del rischio nella filiera alimentare* (Com (2018) 179), in *Riv. dir. agr.*, 1-2019, pp. 115-136.

(²²) Cons. Stato, sez. III, 4 marzo 2013, n. 1281.

(²³) Cfr. S. Rosolen, *Legittime le limitazioni all'utilizzo di trattamenti fitosanitari da parte dei Comuni*, in *Dir. e giur. agr., alim. amb.*, 4-2013, pp. 248-251.

(²⁴) Interrogazione a risposta orale n. 3/01208 presentata il 29 ottobre 2019 d'iniziativa Naturale; interrogazioni a risposta scritta n. 4/03446, presentata il 13 maggio 2020, d'iniziativa De Bonis e altri, n. 4/02355, presentata il 22 ottobre 2019, d'iniziativa De Bonis e altri, n. 4/02048, presentata il 31 luglio 2019, d'iniziativa De Bonis e altri e n. 4/00581, presentata il 20 settembre 2018, d'iniziativa De Bonis e altri.

(²⁵) Ordine del giorno in Commissione n. 0/01249/035/09 presentato il 7 maggio 2019 d'iniziativa De Bonis.

l'estero e movimentato nel nostro Paese.

mazioni tra segreto industriale e trasparenza per il cittadino.

ABSTRACT

Il contributo analizza la tematica dei residui del glifosato nel grano alla luce delle evidenze scientifiche che ne attestano la natura di fattore cancerogeno e dei precedenti giurisprudenziali californiani e francesi, in tema di risarcimento per i soggetti esposti nonché di autorizzazione al commercio. La presente riflessione ruota intorno al rischio ed alla sua esaustiva valutazione, passando attraverso l'analisi del principio di precauzione, le competenze dell'EFSA, la riservatezza delle infor-

The paper analyzes the issue of glyphosate residues in wheat based on scientific evidence attesting the carcinogenic factor presence and focuses on the Californian and French case laws, in terms of compensation for exposed subjects as well as marketing authorization. This reflection revolves around risk and its comprehensive assessment, passing through an analysis of the precautionary principle, EFSA's competences, and the confidentiality of information between industrial secrecy and transparency for the citizen.

