

Sommario

Editoriale

Ferdinando Albisinni

La dimensione transnazionale
del diritto alimentare 1

Convegno

**Food Sovereignty e innovazione
sostenibile tra scienza e diritto:
empatie e dissonanze
Portici, 1-2 dicembre 2022**

Lorenza Paoloni

Sovranità alimentare e
agricolture locali 9

Marianna Giuffrida

La nuova PAC: scelte e
criticità 16

Ricerche

Leonardo Fabio Pastorino

Le avvertenze sanitarie sulle
bevande alcoliche: discussioni
in diversi ambiti 29

Mario Mauro

La disciplina giuridica dei
"vitigni autoctoni" nelle fonti di
diritto europeo ed internazionale:
la ricerca di una tutela tra
patrimonio genetico e
conoscenze tradizionali 49

Commenti e note

Alberto Germanò

Ne bis in idem 71

Maria Carlotta Rizzuto

L'"ingrediente primario" tra
pratiche commerciali sleali e
obblighi informativi al consu-
matore di alimenti 74

Giulia Torre

La «storia di uso sicuro di un
alimento nell'Unione». La Corte
di giustizia torna a pronunciarsi
in merito all'applicazione della
disciplina in materia di Novel
Food 98

Recensioni

Ferdinando Albisinni

Neal D. Fortin,
Food Regulation. Law, Science,
Policy, and Practice. 119

Editoriale

La dimensione transnazionale del diritto alimentare

Il primo numero della Rivista di diritto alimentare, pubblicato nel 2007, si apriva con l'editoriale di Luigi Costato dal titolo "*Perché una rivista di diritto alimentare*".

Il *diritto alimentare* era oggetto in quegli anni di crescente interesse. Le principali riviste di diritto agrario avevano inserito "l'alimentazione" fra i propri dichiarati oggetti di indagine e di ricerca, muovendo dalla considerazione che gran parte dei provvedimenti comunitari in tema di regolazione e commercializzazione di prodotti alimentari avevano la PAC quale propria base giuridica, e nel contempo determinavano esiti rilevanti sull'organizzazione della fase agricola della filiera.

Nel medesimo tempo, i temi del diritto alimentare trovavano spazio all'interno di ricerche e pubblicazioni collocate in ambiti diversi dal diritto agrario: dal diritto dei consumatori, alle norme in tema di marchi ed altri segni distintivi, alle regole di concorrenza e comunicazione nel mercato, alla disciplina dei contratti, alla regolazione degli interventi della P.A. A conferma dell'interesse verso quest'area disciplinare, progressivamente riconosciuta come ordinata per principi oltre che per regole, e non più riducibile ad una legislazione composta di precetti minuti ma priva di dimensione sistematica, alcuni anni prima, nel 2001, la riforma del Titolo V della Costituzione, mentre aveva (sconsideratamente) cancellato l'agricoltura dall'elenco delle materie nominate, aveva tuttavia inserito in questo elenco l'alimentazione (sino ad allora assente dalla lettera del testo della Costituzione), con ciò sottolineandone la rilevanza, affiancandola significativamente alla tutela della salute.

L'anno successivo, in sede europea il noto Regolamento (CE) n. 178/2002 aveva dichiaratamente introdotto "principi generali da applicare nella Comunità e a livello nazionale in materia di alimenti e mangimi in generale, e di sicurezza degli alimenti e dei mangimi in particolare", sottolineando la dimensione sistemica assegnata a questa disciplina.

Da ciò la scelta di dar vita a questa *Rivista*, per proporre un riferimento condiviso, aperto a contributi ed analisi orientati secondo una pluralità di prospettive, ed aventi una pluralità di oggetti, nella consapevolezza della dimensione necessariamente *globale* del diritto alimentare, in ragione della circostanza che "fino a poche decine di anni addietro il cibo ... veniva per lo più consumato in luoghi non lontani dalla produzione, in sostanza, cioè, era a circolazione limitata sicché i rischi derivanti dall'utilizzo di sostanze non atte alla bisogna aveva conseguenze molto localizzate; ... proprio, dunque, dal diritto alimentare si può, tra l'altro, prendere coscienza del fatto che, come in materia ambientale e

rivista di diritto alimentare

già diretta da Luigi Costato

Direttore
Ferdinando Albinini

Co-direttore
Paolo Borghi

Comitato scientifico
Sandro Amorosino - Sonia Carmignani
Alessandra Di Lauro - Alberto Germanò
Marianna Giuffrida - 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 Albinini

HANNO COLLABORATO A QUESTO FASCICOLO

FERDINANDO ALBININI, già Ordinario
Università di Viterbo

ALBERTO GERMANÒ, già Ordinario
Università La Sapienza di Roma

MARIANNA GIUFFRIDA, Ordinario Università
di Messina

MARIO MAURO, Ricercatore Università di
Firenze

LORENZA PAOLONI, Ordinario Università del
Molise

LEONARDO FABIO PASTORINO, Ordinario
Università di Verona

MARIA CARLOTTA RIZZUTO, Ricercatore
Università "Magna Graecia" di
Catanzaro

GIULIA TORRE, Assegnista Università di
Firenze

I testi pubblicati sulla Rivista di diritto alimentare, ad eccezione dell'editoriale e della nota che lo segue, 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 dicembre 2023, e successivamente composto in tipografia. Il codice etico e le note per gli autori sono disponibili sul sito della Rivista.

del governo delle risorse energetiche, gli Stati e le stesse entità regionali sopranazionali come la Comunità europea, non possono prescindere dal decidere, per quanto più possibile, in sedi ben più grandi, che hanno l'ambizione ma anche la necessità di rappresentare gli interessi e i diritti dei cittadini dell'intero pianeta." (come sottolineava l'editoriale di Luigi Costato).

Emergeva la consapevolezza del *diritto alimentare* come *laboratorio di innovazione*, ove si sperimentano istituti e modelli fortemente originali: ad esempio in tema di individuazione del perimetro delle imprese alimentari, e di responsabilità di tali imprese, intesa come *responsibility* prima ancora che come *liability*.

In questa prospettiva la dimensione comunitaria, e poi unionale, conformava la dimensione nazionale, anche nei profili maggiormente collegati all'intervento dello Stato, quali quelli sanzionatori o quelli legati alla liquidazione del danno, come reso palese da ripetuti interventi della giurisprudenza nazionale ed europea, e dal colloquio fra *law makers*.

Nel medesimo tempo la proiezione *globale* del diritto alimentare, per "la necessità di rappresentare gli interessi e i diritti dei cittadini dell'intero pianeta", induceva a guardare agli accordi internazionali ed agli interventi delle istituzioni sovranazionali quale occasione per la costruzione di una *disciplina globale*, con ciò condivisa.

Di tali sviluppi questa *Rivista* ha dato conto, con contributi che hanno analizzato le novità intervenute, ed elaborato modelli e prospettive.

Oggi, a quasi due decenni dal primo numero, si deve prendere atto che, dopo anni in cui abbiamo assistito ad una globalizzazione legata "all'affermarsi del liberalismo" quale "caratteristica essenziale degli Accordi di Marrakech", connotata dalla fiducia nella capacità del mercato di auto-regolarsi seguendo le linee tracciate dalle istituzioni internazionali, stiamo invece assistendo ad una riscoperta della *politica*, quale governance che supera la tradizionale dimensione territoriale, per rispondere alle sfide poste dalle emergenze di questi anni: dalla crisi economica, al Covid-19, alle guerre esplose dall'Europa al Medio Oriente, all'aggravarsi dei conflitti in molte aree del globo, con le connesse difficoltà di approvvigionamento.

Sicché nel tempo presente il diritto alimentare europeo, muovendo dalla PAC, si propone in misura crescente quale "diritto nazionale altrui" (riprendendo la formula che Francesco Galgano aveva proposto per descrivere il *Diritto dei mercanti*), con la proiezione esterna, ben oltre i confini geografici e politici, delle *regole del cibo* dettate dall'Unione Europea, in ragione dell'obiettivo di garantire tutele e diritti essenziali ai consumatori ed alle imprese.

Alla dimensione *globale* (che rimandava ad ipotesi condivise di disciplina e di governo, operanti in una collocazione che per sua natura si poneva al di sopra degli Stati) si va sostituendo la dimensione *transnazionale* (che rimanda ad ipotesi di disciplina e di governo che proiettano scelte nazionali oltre i confini). In quest'area disciplinare, l'Unione euro-

pea agisce come soggetto che introduce regole ed istituti innovativi, destinati ad operare ben al di fuori dei propri confini, sui soggetti e sui procedimenti, oltre che sui prodotti, e nel contempo offre garanzie per i prodotti ottenuti oltre i confini, promuovendo un modello che si caratterizza quale intimamente (e necessariamente) *transnazionale*.

Va detto che la legislazione e la giurisprudenza europee, sin dai primi anni successivi alla creazione della Comunità Economica Europea, hanno investito – come è noto – questioni e temi collegati alla *dimensione transfrontaliera*, ma il riferimento a questa dimensione è stato a lungo collocato all'interno di un ordinamento comune, sottoposto a regole condivise, provenienti da fonti condivise, operante per la realizzazione del mercato interno.

Un approccio diverso, con una proiezione oltre le frontiere dell'Unione, è stato introdotto con il Pacchetto Igiene del 2004, con le disposizioni introdotte dagli artt. 12 e 15 del Regolamento (CE) n. 854/2004, che hanno assegnato alla Commissione il compito di compilare ed aggiornare elenchi degli stabilimenti di lavorazione di carni o di pesca operanti in Stati esterni all'Unione; in assenza di tale previa iscrizione negli elenchi, od in caso di cancellazione dagli stessi, i relativi prodotti non possono essere importati nell'Unione. In quel caso è stata assegnata alla regolazione di fonte europea un'efficacia che va ben oltre i confini dell'Unione europea ed è destinata ad operare anche in altri ordinamenti, quale requisito di legittimità per stabilimenti di lavorazione delle carni e del pesce situati al di fuori dei territori europei, legittimati ad esportare in Europa solo previa adozione di un atto amministrativo (l'iscrizione nell'elenco), adottato da un'istituzione europea, la Commissione, e destinato a produrre effetti nella sfera giuridica di un soggetto operante al di fuori del territorio di questa (con un modello peraltro analogo a quello adottato in USA con il FSMA).

Analogo approccio è stato seguito nel corso degli anni per i prodotti biologici, affidando alla Commissione la tenuta di un elenco nel quale inserire (o dal quale escludere) Paesi terzi ed organismi di certificazione per le produzioni BIO ottenute in Paesi terzi.

Con il Pacchetto Igiene del 2004 e la regolazione dei prodotti BIO del 2007 e del 2018 siamo dunque innanzi a una *dimensione* effettivamente *transnazionale*, non più limitata agli Stati membri, ma chiamata ad operare ben oltre i confini europei, che propone un quadro sistemico, investendo la stessa qualificazione giuridica degli operatori ed integrando anche sul piano soggettivo le disposizioni introdotte dagli artt. 11 e 12 del Reg. (CE) n. 178/2002 per i prodotti importati ed esportati nella e dalla Comunità Europea, e dall'art. 5 del Reg. (CE) n. 1830/2003 sugli obblighi di tracciabilità per i prodotti OGM importati.

Un ulteriore significativo passo in questa direzione è stato compiuto con il Regolamento (UE) 2017/625 in tema di controlli ufficiali su prodotti alimentari, mangimi, animali e piante. Questo regolamento, quanto al proprio *perimetro territoriale* di applicazione, ha introdotto, accanto a più articolate forme di collaborazione fra gli Stati membri, nuovi programmi estesi a comprendere controlli della Commissione anche in Paesi terzi oltre che negli Stati membri, attività di formazione congiunta, sistemi informatici unificati per il trattamento delle informazioni, un monitoraggio costante con l'adozione di un registro sui “*precedenti di conformità*” articolato per paese terzo e stabilimento di origine e luogo di produzione, esportatore ed operatore responsabile della partita. Tutte le informazioni raccolte, provenienti anche da istituzioni extra-UE, vengono collocate all'interno del nuovo Sistema per il trattamento delle informazioni per i controlli ufficiali (IMSOC). Il Sistema è istituito e gestito dalla Commissione, ed è alla base dell'introduzione del meccanismo del *rating*, in forza del quale viene determinata “*una classificazione degli operatori fondata sulla valutazione della loro corrispondenza ai criteri di rating*”. La creazione di un Sistema unificato di raccolta e di trattamento delle informazioni, alimentato anche con informazioni provenienti da Paesi esterni all'Unione Europea, la previsione di un *rating* in forza del quale tutti gli operatori, europei ed extraeuropei, sono classificati su base unificata e sistematica, con-

ferma la dimensione *transnazionale* di tale regolazione, con strumenti che pongono la conoscenza, e con questa la reputazione, su un piano non perimetrato *ex ante* ma omogeneo all'attuale dimensione dei mercati.

Va detto che, pur con queste significative novità, le misure introdotte nel corso degli anni ed operanti in una dimensione transnazionale erano tutte misure relative ai prodotti, alle loro caratteristiche, ai relativi controlli, finalizzate essenzialmente alla tutela della salute, alla *food safety*, laddove le misure relative ai contenuti della disciplina contrattuale avevano invece sin qui mantenuto un'operatività limitata allo spazio giuridico europeo.

In questo scenario la Direttiva (UE) 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare ha da ultimo introdotto ulteriori radicali innovazioni, proiettando il proprio perimetro applicativo ben oltre le frontiere dell'Unione Europea, a tutte le vendite in cui anche il solo fornitore od il solo acquirente sono stabiliti nell'Unione, ricercando risposte originali alle sfide della globalizzazione, pur rinviando all'attuazione nazionale l'individuazione delle concrete procedure applicative di tale ultrattività. Non è la prima volta che la legislazione europea investe temi collegati alla dimensione globale dei mercati agro-alimentari, ma l'approccio prevalente era stato quello della cooperazione attraverso accordi internazionali, come confermato ancora di recente con il regolamento sull'adesione all'Atto di Ginevra per la protezione di DOP e IGP.

La direttiva invece, all'art. 3.4., espressamente prevede: "Gli Stati membri provvedono affinché i divieti di cui ai paragrafi 1 e 2 costituiscano disposizioni imperative prioritarie, applicabili a tutte le situazioni che rientrano nel campo di applicazione di tali divieti, qualunque sia la legge altrimenti applicabile, al contratto di fornitura tra le parti", con disposizione espressamente ribadita in Italia dal decreto legislativo di attuazione.

Alle peculiarità dell'oggetto e degli interessi tutelati dal diritto alimentare, si accompagna dunque la peculiarità di una disciplina, che in misura crescente va superando i paradigmi ed i confini tradizionali posti al legislatore, collocandosi all'interno del processo di costruzione di un ordinamento, che assegna un ruolo ordinante al diritto di fonte europea, fissa regole condivise, applicabili alla vita quotidiana dei produttori e dei consumatori di prodotti alimentari, e costruisce nuovi modelli di governance, che vanno ben al di là dei confini politici tradizionali.

D'altro canto, la *dimensione transfrontaliera* dell'approvvigionamento e del commercio di prodotti alimentari porta in misura crescente alla *condivisione transfrontaliera* di modelli e di regole, con la necessità di ricorrere al metodo comparativo quale strumento per conoscere le effettive declinazioni di questo diritto.

Per riprendere la domanda avanzata nel primo numero di questa *Rivista*, sembra dunque di dover concludere che nell'oggi la *dimensione transnazionale* del diritto alimentare richiede un'attenzione ai profili di effettività della *law in action* per "la necessità di rappresentare gli interessi e i diritti dei cittadini dell'intero pianeta" – come sottolineava l'anticipatrice lezione di Luigi Costato nel primo editoriale del 2007.

Ferdinando Albisinni

L'**editoriale** che apre il fascicolo muove dal primo numero della *Rivista* del 2007, in cui Luigi Costato analizzava le ragioni che avevano indotto ad avviare questo percorso ormai quasi ventennale. Se già allora la dimensione sovranazionale era immanente al diritto alimentare, le tappe successive di cui dà

conto l'editoriale hanno dato maggior forza alla logica che ne sta alla base. Ancora una volta emerge con evidenza il ruolo del diritto alimentare come laboratorio di innovazione, sede privilegiata per sperimentare istituti originali. La dimensione transfrontaliera ha trovato negli ultimi anni espressione palese nelle norme europee, tra cui quelle contenute nel "Pacchetto igiene" del 2004 e nei regolamenti sul biologico dal 2007 al 2018, e da ultimo nel Reg. (UE) 2017/625 sui controlli e nella direttiva (UE) 2019/633 sulle PCS nelle filiere agro-alimentari che assegna un ruolo cruciale al diritto europeo, dal quale promanano regole e modelli di governance che superano i confini dell'Unione.

Il fascicolo contiene, nella prima parte, alcune delle relazioni presentate nell'ambito del **Convegno annuale dell'AIDA**, dal titolo "*Food sovereignty e Innovazione sostenibile, tra scienza e diritto: empatie e dissonanze*", organizzato congiuntamente all'Università "Federico II" di Napoli, e svoltosi a Portici nella sede del Dipartimento di Agraria, nei giorni 1 e 2 dicembre 2022; convegno che ha inteso avviare una riflessione condivisa sui temi propri dell'area della "*Food Sovereignty*", nelle sue diverse declinazioni, in coerenza con le radicali tensioni e le profonde innovazioni che stanno investendo quest'area di esperienza. Altre relazioni, presentate al convegno, verranno pubblicate nei prossimi fascicoli.

Lorenza Paoloni analizza i contenuti della "sovrani  alimentare", muovendo dalle origini del percorso iniziato negli anni Novanta da Via Campesina, sottolineando come nel quadro giuridico attuale il concetto si sia evoluto, anche e soprattutto a seguito delle modifiche nel frattempo intervenute a livello sociale. L'attenzione viene indirizzata sul ruolo svolto dalle comunit  locali, cui   affidato il compito di promuovere modelli agricoli differenziati ed alternativi rispetto a quelli usualmente praticati, che possono fornire un apporto decisivo alla realizzazione della sovranit  alimentare anche in Italia. L'agricoltura contemporanea – precisa l'A. – non pu  restare indifferente e immobile, ma va parametrata a paradigmi produttivi nuovi e diversi rispetto al passato, tenendo conto della necessit  di garantire l'accesso a risorse che siano il frutto delle scelte dei protagonisti del mercato agricolo (e quindi sia degli agricoltori, sia dei consumatori), pur nel rispetto degli ecosistemi che li ospitano e delle molteplici modalit  di accesso al cibo diffuse nel pianeta. Ne emerge un modello di *food sovereignty* fortemente innovativo rispetto a quello tradizionalmente conosciuto.

Marianna Giuffrida conduce un'analisi critica delle scelte operate dalle Istituzioni europee con i regolamenti di riforma della PAC del dicembre 2021; regolamenti le cui dichiarate finalit  comprendono, oltre a rilevanti obiettivi in tema di ambiente e di mutamenti climatici, l'ottenimento di risultati significativi in materia di *food security* a livello non solo europeo ma globale. Nell'analisi, l'A. mette in luce le forti criticit  contenute nella normativa europea.

Nella sezione "**Ricerche**", Leonardo Fabio Pastorino si occupa di un tema quanto mai attuale muovendo da un decreto del Ministro della Sanit  irlandese che impone obblighi di etichettatura delle bevande alcoliche per contrastarne l'abuso, e si concentra sul confronto emerso a livello europeo e internazionale. In una prospettiva di analisi comparativa, l'A. si sofferma sul quadro normativo vigente in Argentina, in particolare sulla disciplina diretta a regolare la pubblicit  e la promozione della vendita di bevande alcoliche e richiama il dibattito sulle avvertenze salutistiche riguardo al consumo dell'alcol sviluppatosi dopo che una Legge della Citt  Autonoma di Buenos Aires, la 5708 del novembre 2016, ha introdotto l'obbligo di fornire alcuni messaggi come condizione per poter pubblicizzare le bevande alcoliche nella pubblica via; pubblicit  che, come regola generale, viene proibita.

Lo scritto di Mario Mauro riguarda la tutela dei vitigni autoctoni ed indaga sugli strumenti che consentono di riconoscere una protezione alle comunit  che, intorno alla coltivazione di tali vitigni, hanno sviluppato specifiche conoscenze e tecniche. In un contesto in cui l'Unione Europea sembra disinteressarsi al problema e l'Italia ha introdotto una disposizione nel TU Vino rimasta per  inattuata (art. 6), diverse invece sono le fonti internazionali che ribadiscono lo stretto legame tra risorsa genetica e conoscenze tradizionali. Dopo aver ricostruito questo contesto ed aver definito l'interesse giuridica-

mente rilevante da proteggere, il lavoro ripercorre i differenti rimedi per poter garantire una tutela effettiva. Tuttavia – come sottolinea l'A. – la mancanza di un solido apparato normativo in argomento lascia molti interrogativi ancora aperti, sollecitando un intervento del legislatore. Sotto tale profilo, il lavoro menziona anche una recente proposta WIPO, approvata lo scorso 13 dicembre 2023.

Nella sezione **“Commenti e note”**, Alberto Germanò riprende il principio del *ne bis in idem*, sottolineandone la rilevanza anche nell'ambito della disciplina alimentare. Sono note, infatti, le molteplici interferenze che possono nascere dal sovrapporsi di disposizioni in materia igienico-sanitaria e di qualità degli alimenti, che sostanzialmente vanno a sanzionare il medesimo comportamento illecito sotto diversi profili. L'A. prende le mosse, per condurre la sua analisi, da una sentenza del giudice di merito che puniva in sede penale un imprenditore in base all'art. 5 lett. b) del Testo Unico n. 283/1962 per avere immesso in commercio sostanze alimentari in cattivo stato di conservazione, quando lo stesso soggetto era già stato precedentemente sanzionato in sede amministrativa.

Maria Carlotta Rizzuto, partendo da una pronuncia del Tar del Lazio, che conferma la scorrettezza della pratica commerciale volta ad enfatizzare l'italianità, senza parimenti indicare, in modo chiaro, la diversa provenienza dell'ingrediente fondamentale, si sofferma sul tema dell'informazione dell'origine di un prodotto nonché dei suoi ingredienti. Essa è essenziale sia per il consumatore, quale garanzia per quest'ultimo di qualità e sicurezza del prodotto medesimo, sia nei rapporti tra imprese, giacché capace di incidere, mediante la comunicazione, sulla concorrenza. Tuttavia, l'A. sottolinea che richiedere ad un imprenditore di indicare l'ingrediente primario, sulla base di normative non ancora vigenti o incompatibili, per difetto di notifica, con il diritto comunitario, violerebbe i principi generali. Si assisterebbe all'elezione di standard professionali ambigui alla stregua di requisiti necessari. Risulta pertanto fondamentale identificare l'origine degli alimenti secondo criteri, quanto più possibile, certi.

Giulia Torre commenta la sentenza della Corte di giustizia del 25 maggio 2023, in causa C-141/22, ultimo tassello di un ampio filone giurisprudenziale che ha interessato la definizione di “alimento nuovo” e, al contempo, prima pronuncia relativa all'interpretazione del Reg. (UE) 2015/2283. La disamina consente di analizzare le categorie di novel food, così come riformulate dal regolamento e tratteggiate dalla giurisprudenza, soffermandosi, in particolare, sulla nozione di «storia di uso sicuro come alimento nell'Unione», con l'obiettivo di ricostruire l'interpretazione offerta della Corte e verificare l'idoneità del dettato normativo a discernere tra alimenti convenzionali e alimenti dai tratti innovativi, evidenziando le incongruità e le persistenti aree di incertezza normativa.

Il fascicolo si chiude con la sezione **“Recensioni”**, ove viene presentato il volume di Neal D. Fortin dal titolo *“Food Regulation. Law, Science, Policy, and Practice”*, per i tipi della Wiley, giunto ormai alla terza edizione e che costituisce una pietra miliare per la ricostruzione del diritto alimentare statunitense e non solo. La recensione si sofferma sull'approccio adottato dal testo, che per un verso guarda alla disciplina giuridica, organizzata secondo la tradizionale partizione, legislazione, amministrazione, e giurisprudenza, per altro volge lo sguardo al complesso di regole, che scaturiscono dall'intersezione di *Law, Science, Policy, and Practice*.

Il Convegno di Portici del 2 e 3 dicembre 2022 **Food Sovereignty** e innovazione sostenibile tra scienza e diritto: empatie e dissonanze

Le crisi degli ultimi due anni (dal Covid-19, all'emergenza climatica ed energetica, alla guerra in Ucraina) hanno riportato in primo piano le politiche della sicurezza e con queste la responsabilità della scienza e delle istituzioni nel garantire un diritto al cibo, declinato quale garanzia di accesso ad un bene essenziale (meglio: al bene essenziale, presupposto necessario per l'esercizio di ogni altro diritto).

Queste crisi hanno determinato una crescente domanda di sicurezza degli approvvigionamenti (alimentari, oltre che di vaccini e di altri presidi sanitari); domanda che in alcuni Stati si è tradotta in crescente attenzione verso i temi della *Food Sovereignty*, che sembravano sin qui confinati ai soli Paesi in via di sviluppo, a partire dalla nota dichiarazione adottata nel 1996 dai membri della Via Campesina.

I Regolamenti di riforma della PAC, pubblicati nel dicembre 2021, in applicazione dal 2023, hanno sottolineato l'esigenza di "a) promuovere un settore agricolo intelligente, competitivo, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare a lungo termine; b) sostenere e rafforzare la tutela dell'ambiente, compresa la biodiversità, e l'azione per il clima e contribuire al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione in materia di ambiente e clima, compresi gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi; c) rafforzare il tessuto socioeconomico delle zone rurali." (così l'art. 5 del Reg. (UE) 2021/2115).

Tali regolamenti hanno operato scelte innovative non solo sul piano istituzionale, con la previsione di un Piano Strategico Nazionale e di Piani Strategici Regionali, ma anche sul piano disciplinare, assegnando ampio spazio al contributo che l'innovazione scientifica può dare nel ricercare e proporre risposte all'esigenza di una nuova agricoltura, adeguata alle sfide del cambiamento cli-

matico (si v. ad esempio le rilevanti novità introdotte in tema di produzioni vitivinicole).

Ulteriori sollecitazioni sono venute in sede nazionale dalla riforma degli artt. 9 e 41 cost.; in sede internazionale dai documenti approvati dal G20 per la riduzione delle emissioni; ed in sede europea dal nuovo sistema di controlli introdotto dal Reg. (UE) 2017/625 con la dichiarata attenzione all'intero ciclo della vita, e dalla Dir. (UE) 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agricola e alimentare con la ribadita specialità nella regolazione di tale mercato in ragione della peculiare "estrema incertezza dovuta sia alla dipendenza dai processi biologici sia all'esposizione ai fattori meteorologici" (considerando 6). Abbiamo assistito per anni ad una globalizzazione legata "all'affermarsi del liberalismo" quale "caratteristica essenziale degli Accordi di Marrakech" del 1994, connotata dalla fiducia nella capacità del mercato di autoregolarsi.

Oggi la risposta viene ricercata nella riscoperta del contributo della scienza, ed insieme della politica, di scelte di priorità, di gerarchie di interessi e di valori.

Nel dialogo tra Scienza, Tecnica, e Diritto, la relazione fra innovazione scientifica e innovazione giuridica si conferma dunque snodo essenziale, in una dimensione che resta spesso incerta e conflittuale, fra empatie e dissonanze.

Muovendo da questa condizione dell'oggi, il Convegno annuale dell'AIDA - organizzato unitamente all'Università di Napoli Federico II ed ospitato nella sede di Portici (2-3 dicembre 2022) - intende proporre una riflessione condivisa sui temi della "Food Sovereignty", intesa nelle sue diverse declinazioni, in coerenza con le radicali tensioni e le profonde innovazioni che stanno investendo quest'area di esperienza.

È noto l'impegno profuso dall'Ateneo federiciano,

quale soggetto capofila di importanti piani di ricerca e di progetti volti segnatamente allo sviluppo di nuove tecnologie nel campo dell'agricoltura e dell'alimentazione.

In tale contesto, il percorso avviato a Portici nel 2019 - con il Convegno "*Trasparenza e nuove regole nel Sistema europeo di Diritto agroalimentare*" – trova in questo incontro la naturale prosecuzione delle riflessioni avviate in quella sede.

Il Convegno di Portici del dicembre 2022 costituisce così occasione di dialogo tra scienziati e giuristi, secondo comuni indirizzi programmatici, vertenti - tra l'altro – su decisive questioni afferenti al diritto al cibo e alla *food security*, alle fluttuanti dinamiche mercantili nei contesti interni e internazionali, e al rapporto non sempre lineare tra esigenze di innovazione e salvaguardia delle tradizioni.

In definitiva, le ragioni che hanno condotto all'or-

ganizzazione dell'incontro rispondono alla comune volontà di contribuire all'arricchimento delle relazioni tra scienza e diritto, nella prospettiva di raggiungere nell'area agro-alimentare livelli sempre più alti di sostenibilità delle produzioni e di sicurezza dei prodotti.

Nel contempo il Convegno muove dalla necessità di riflettere sui possibili esiti istituzionali e sociali di eventuali determinazioni di singoli Stati, intesi ad assumere l'autocontrollo dell'approvvigionamento alimentare; indagando sui modelli normativi, sui benefici e sulle criticità che si legano ad una scelta di autosufficienza e, parimenti, su una stima delle potenziali ripercussioni sul piano dei mercati in una dimensione che resta comunque globale.

AIDA-IFLA

Sovranità alimentare e agricolture locali

Lorenza Paoloni

1.- Cosa è la Sovranità alimentare?

L'idea diffusa di Sovranità alimentare - categoria coniata nel 1996 da Via Campesina¹ durante il Forum delle organizzazioni della società civile di Roma² e successivamente recepita nella Dichiarazione di Nyéléni, il 27 febbraio 2007³ - si è agglutinata, soprattutto nel recente dibattito politico⁴, prevalentemente intorno a discutibili modelli produttivi indirizzati all'autosufficienza alimentare che giungono a lambire forme ormai superate di autarchia alimentare.

In realtà, la formula originaria della Sovranità alimentare, inedita ed anche forse un po' esotica all'epoca in cui per la prima volta è stata introdotta nel panorama mondiale delle lotte per il diritto al cibo e la sicurezza alimentare, apriva degli spazi utili per la legittimazione di sistemi produttivi alternativi a quelli del mondo agricolo c.d. industrializzato e poteva contribuire ad accogliere l'idea, professata da un numero via via crescente di studiosi, di modelli di agricoltura tra loro diversi seppure conviventi⁵.

Come, sul punto, ben argomenta da tempo Petrini⁶, la Sovranità alimentare, l'economia di sussistenza e quella locale "sono tre modi di concepire la produzione alimentare ormai ritenuti marginali perché non rientrano all'interno dei parametri del pensiero economico dominante" ma hanno dignità di esistere e sono determinanti per il ridisegno di un nuovo sistema del cibo più giusto e più umano e per l'affermazione dei nuovi

(¹) La Via Campesina è un movimento internazionale, fondato in Belgio nel 1993, che riunisce milioni di contadini, agricoltori di piccole e medie dimensioni, le persone senza terra, agricoltori donne, indigeni, migranti e lavoratori agricoli di tutto il mondo e ricomprende circa 150 organizzazioni locali e nazionali in 70 paesi di Africa, Asia, Europa e nelle Americhe. Nel complesso, rappresenta circa 200 milioni di contadini. Si tratta di un movimento autonomo, pluralista e multiculturale, indipendente da qualsiasi tipo politico, economico o di altro tipo di affiliazione. Per alcuni approfondimenti v. A. A. Desmarais, *La Via Campesina. La globalizzazione e il potere dei contadini*, Milano, 2009 (ed. ital.).

(²) La Via Campesina ha lanciato l'idea di sovranità alimentare nel 1996 durante il forum delle organizzazioni della società civile di Roma, coordinato da un Comitato internazionale per la pianificazione autonoma delle organizzazioni della società civile. La dichiarazione finale del forum delle ONG - "Profitto per una minoranza o alimentazione per tutti" - è stata presentata parallelamente all'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura nello stesso anno. La sovranità alimentare è stata proposta in risposta al termine "sicurezza alimentare", che è il termine usato dalla maggioranza del ONG e dai governi a proposito di alimentazione e agricoltura non più rispondente alle esigenze dei popoli nelle varie parti del mondo. La sovranità alimentare rimetteva, infatti, in discussione il programma sul commercio dell'alimentazione e dell'agricoltura promosso all'epoca dall'Organizzazione mondiale del commercio (WTO)" (Coordinamento europeo Via Campesina, *Una guida sulla Sovranità Alimentare*, 2018 in <https://www.assorurale.it/wp-content/uploads/2020/12/IT-FoodSov-ECVC.pdf>)

(³) La Dichiarazione di Nyéléni (<https://www.assorurale.it/wp-content/uploads/2020/12/dichiarazione-di-nyeleni.pdf>), che prende il nome di una contadina maliana particolarmente attiva nella coltivazione e produzione di beni destinati a soddisfare i bisogni nutritivi degli abitanti del suo territorio, è stata resa nel Villaggio di Sélingué, Mali il 27 febbraio 2007, quale esito del Forum Internazionale sulla Sovranità Alimentare cui hanno partecipato più di 500 rappresentanti provenienti da oltre 80 Paesi, di composizione diversa, interessati a rafforzare il movimento mondiale per la Sovranità alimentare; in tema L. Paoloni, *I nuovi percorsi della food security: dal "diritto al cibo adeguato" alla "sovranità alimentare"*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 3, 2011, p. 159; R. Dunford, *Peasant activism and the rise of food sovereignty: Decolonising and democratising norm diffusion?*, in *European Journal of International Relations*, 2017, Vol. 23(1), pp. 145 ss.

(⁴) La materia, come è noto, è diventata oggetto di precipua attenzione a seguito della nuova denominazione del MIPAF che è mutata in "Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle foreste" (D.L. n. 173 del 11/11/2022, *Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri*, in *GU* n.264 del 11-11-2022). Per alcuni aspetti del dibattito ingenerato dalla scelta governativa si richiamano gli articoli di V. Azzollini e A. Grandi, in *Domani*, 26 ottobre 2022, p. 12

(⁵) Si ricorda che nel vecchio continente l'unico paese che, al momento, ha accolto la categoria della Sovranità alimentare, modificando la sua Costituzione è il Canton Ticino (Svizzera). A seguito di votazione popolare, svolta il 13 giugno 2021, all'art. 14 - rubricato "Obiettivi sociali" - è stata aggiunta la lett. n) che recita espressamente: "Sia rispettato il principio della sovranità alimentare in quanto ad accessibilità agli alimenti per una dieta variata, alla destinazione d'uso sostenibile del territorio e al diritto dei cittadini di poter decidere del proprio sistema alimentare e produttivo"

(⁶) C. Petrini, *Il gusto dell'impegno*, in *MicroMega*, *Il Cibo e l'impegno*, 5-2022, p. 9

paradigmi in agricoltura. L'autore ribadisce, altresì, molto chiaramente quello che è un concetto ormai consolidato e condiviso di Sovranità alimentare ovvero che essa è "la libertà dei singoli territori di scegliere cosa e come coltivare e mangiare"⁷.

Tuttavia, quando oggi si legge di Sovranità alimentare nel panorama nazionale, oltre a quanto contenuto nella nota dichiarazione del Mali che ha introdotto, in modo solenne, tale peculiare visione del più ampio tema del diritto al cibo, ci si imbatte sovente, anche negli ambiti più specialistici, in affermazioni del tipo: 1) con la Sovranità Alimentare si intende la volontà di aumentare le esportazioni italiane nel mondo; 2) la Sovranità Alimentare serve per la difesa del *Made in Italy*; 3) la Sovranità Alimentare, in chiave italiana, andrebbe declinata convincendo l'Unione Europea ad archiviare l'incubo Nutriscore; 4) la Sovranità alimentare vuol dire attenta applicazione del Piano Strategico Nazionale; 5) la Sovranità alimentare intensifica la diffusione delle energie rinnovabili; 6) la Sovranità alimentare sostiene le produzioni togliendo il limite ai terreni incolti con un chiaro piano strategico di coltivazione al fine di liberarsi dall'ideologia del *Farm to Fork*; 7) con il termine Sovranità alimentare si giustifica un modello di agricoltura basato su piccole imprese che puntano all'autosufficienza alimentare ma con l'obiettivo (si precisa) di produrre molto meno⁸.

Tali affermazioni sono state successivamente corroborate dalle prescrizioni contenute nell'art. 1, comma 424, della legge di bilancio 2023⁹, che dispone una dotazione *ad hoc* di cento milioni di euro per quattro anni proprio a favore della Sovranità alimentare, senza fornire, però, alcuna qualifica sui contenuti e la portata della categoria in esame. E così, anche in questo ambito specifi-

co, le finalità, indubbiamente nobili, ma molto generiche da raggiungere sono, come espressamente stabilito: rafforzare il sistema agricolo e agroalimentare nazionale, anche attraverso interventi finalizzati alla tutela e alla valorizzazione del cibo italiano di qualità, alla riduzione dei costi di produzione per le imprese agricole, al sostegno delle filiere agricole, alla gestione delle crisi di mercato garantendo la sicurezza delle scorte e degli approvvigionamenti alimentari.

L'insieme delle definizioni sopra riportate offre, a nostro avviso, una visione palesemente parziale del concetto di Sovranità alimentare perché la locuzione include, oggettivamente, anche contenuti di natura sostanzialmente distanti da quelli espressi nelle richiamate declaratorie.

Il punto di forza di tale peculiare visione del diritto al cibo e della sicurezza alimentare tuttora risiede, infatti, nella esistenza e nella vitalità di quei sistemi produttivi agricoli e alimentari più marginali, sovente ignorati anche dalle analisi di settore ma non per questo meno utili al benessere degli abitanti del pianeta ed all'economia degli Stati in cui essi operano. Quindi si può, più propriamente, affermare che la Sovranità alimentare "si propone come un approccio per riformare i sistemi alimentari locali, del Sud come del Nord del mondo"¹⁰; nasce per volontà degli agricoltori sui territori in cui vivono e viene realizzata secondo criteri di sostenibilità, multifunzionalità e di rispetto degli equilibri degli ecosistemi che li accolgono.

2.- Il ruolo fondamentale delle piccole imprese agricole nel garantire la Sovranità alimentare

Il Censimento generale dell'agricoltura del 2021¹¹, se da un lato denuncia la scomparsa, nel nostro

(⁷) Questa definizione sembra definitivamente acquisita anche a livello politico

(⁸) Definizioni riportate, in particolare, negli articoli di: M. Bernardelli, *Sovranità Alimentare: tutti ne parlano, ma cosa significa?*, in *Agronotizie*, 26 ottobre 2022; G. Canali, *Sovranità alimentare, concetto da declinare in modo corretto*, in *L'Informatore agrario*, n. 35/2022

(⁹) Legge 29 dicembre 2022, n. 197, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025*, in S.O. n. 43/L, G.U. n. 303, 29 dicembre 2022.

(¹⁰) A. Corrado, *Sovranità alimentare: la proposta alternativa della Via Campesina*, in *Agriregioneuropa*, anno 6 n°22, Set 2010

(¹¹) ISTAT, 7° Censimento Generale Agricoltura, 28 giugno 2022

paese, di un terzo delle aziende agricole negli ultimi dieci anni e una crescita delle grandi aziende a danno di quelle più piccole, che stanno quindi gradualmente diminuendo, dall'altro evidenzia che proprio l'agricoltura di piccola scala abbia mostrato una capacità di resistenza e di resilienza¹² durante le fasi critiche della pandemia da Covid-19.

Alla luce di alcuni dati di recente esaminati¹³, proprio a ridosso della devastante crisi sanitaria, è emerso in modo eclatante che accanto al ruolo sempre essenziale della grande distribuzione organizzata (GDO), in grado di garantire con una certa continuità la fornitura di alimenti trasformati, è risultata di particolare impatto la funzione svolta dai centri di approvvigionamento "minori" quali i mercati contadini, la filiera corta, le reti di distribuzione di prodotti agricoli freschi o trasformati in azienda agricola e le varie tipologie di aziende agricole di prossimità operanti vicino ai centri abitati ed in grado di rifornire - anche grazie all'implementazione del servizio della consegna a domicilio - persone impossibilitate a muoversi, a causa delle norme imposte per il rispetto del *lockdown* nonché per evidenti limitazioni oggettive e soggettive (anziani, malati, famiglie distanti dai centri di vendita, etc.).

Come è stato rilevato, in particolare, da un comunicato stampa dell'Associazione Rurale Italiana¹⁴, diramato durante il periodo della pandemia, l'agricoltura contadina, composta da oltre "un milione di aziende agricole di piccola o media dimensione, decentrate in tutto il paese, ha contribuito in

modo autorganizzato ad approvvigionare le mense degli italiani a prezzi convenienti con cibi di qualità e senza nessun sostegno strutturale (solo la cifra più che simbolica di 600 € ad azienda)", quale *bonus* erogato dal Governo. Insomma, una forma di "Sovranità alimentare" di necessità ma che è servita a colmare i vuoti lasciati dalla GDO e dalla grande industria alimentare, grazie, come si diceva, alle doti di resilienza e resistenza¹⁵ che proprio le aziende agricole locali e di piccole dimensioni hanno mostrato di possedere e che hanno consentito loro di continuare ad operare, per il proprio autoconsumo e per i mercati di prossimità, senza dipendere da approvvigionamenti esterni.

Sul piano più globale si inserisce un altro elemento significativo che affiora dalla recente Dichiarazione sui Diritti dei contadini, adottata dalla Nazioni Unite nel 2018¹⁶, che è il primo strumento internazionale votato dall'Assemblea generale delle Nazioni unite ad includere la Sovranità alimentare all'interno del proprio articolato.

Nell'art. 15 vengono declinati i principi fondamentali della Sovranità alimentare prendendo in considerazione proprio i contadini e le persone che vivono nelle aree rurali. La disposizione recita infatti che "I contadini e le altre persone che lavorano in zone rurali hanno il diritto di determinare i propri sistemi alimentari e agricoli, essendo questo riconosciuto da numerosi Stati e regioni quale diritto alla sovranità alimentare. Questo include il diritto di partecipare ai processi decisionali sulle

(¹²) Il Ministero dello sviluppo economico ha emanato un provvedimento non esclusivamente rivolto alle imprese agricole ma che si pone l'obiettivo di sostenere vari settori produttivi colpiti dalla crisi pandemica. Si tratta del DM 13 gennaio 2022, *Attuazione dell'Investimento 5.2 «Competitività e resilienza delle filiere produttive» del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) nonché applicazione allo strumento agevolativo dei contratti di sviluppo delle disposizioni di cui alla sezione 3.13 del «Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia nell'attuale emergenza del COVID-19»*, in GU n.36 del 12-2-2022.

(¹³) M. Gioia, L. Paoloni, *Terra e lavoro nell'emergenza sanitaria. Cronaca di un conflitto annunciato*, in *Oltre la pandemia. Società, salute, economia e regole nell'era post Covid-19* (a cura di G. Palmieri), vol. II, Napoli, 2020, p. 1457 ss.

(¹⁴) Associazione Rurale Italiana, *Covid 19. L'economia contadina e l'impatto che verrà: cosa fare per tutelare l'agricoltura contadina nel post-emergenza*, 5 maggio 2020. L'A.R.I., membra de La Via Campesina, è un'organizzazione contadina, composta da agricoltori e da persone che si occupano della promozione e della difesa dell'agricoltura contadina, agroecologica e solidale nonché della sovranità alimentare.

(¹⁵) Come, peraltro, testimonia il Report della FAO, *The State of Food and Agriculture 2021, Making agrifood systems more resilient to shocks and stresses*, Rome, 2021.

(¹⁶) *United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas*, UN Doc. A/RES/73/165, 17 dicembre 2018, in http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/73/165.

politiche alimentari e agricole e il diritto ad alimenti sani e adeguati, prodotti tramite metodi ecologicamente sicuri e sostenibili che rispettano le loro culture”.

Mentre la prima parte della disposizione, contenuta nella Carta universale, ribadisce un concetto già adeguatamente approfondito e condiviso, ovvero l'autodeterminazione alimentare riconosciuta ai singoli e alle comunità, la seconda parte evidenzia un profilo che è proprio della visione originaria della Sovranità alimentare, ovvero che le popolazioni insediate nelle aree rurali e che, ragionevolmente, svolgono molteplici attività agricole su di esse hanno il diritto di intervenire nelle scelte in materia agricola e alimentare che vengono compiute dai decisori politici dei singoli Stati. A tali soggetti è riconosciuto, inoltre, il diritto a cibarsi di alimenti sani ed adeguati al loro standard di vita in quanto ottenuti secondo metodi ecologici e sostenibili nel rispetto anche delle loro culture e quindi anche delle loro tradizioni alimentari.

Sempre ai sensi del su citato art. 15 risulta, altresì, compito dei singoli Stati “formulare, in collaborazione con i contadini e le altre persone che lavorano in zone rurali, politiche pubbliche ai livelli locale, nazionale e internazionale per proteggere e avanzare con riguardo al diritto all'accesso ad alimenti adeguati, alla sicurezza alimentare, alla sovranità alimentare e ai sistemi alimentari equi” al fine di promuovere e proteggere proprio i diritti espressi nella suddetta Dichiarazione.

In una pubblicazione avente ad oggetto segnatamente la Dichiarazione universale del 2018, da poco edita¹⁷, viene puntualmente commentata la disposizione in esame e si ribadisce il principio per cui i contadini e le altre persone che lavorano nelle aree rurali (pastori, pescatori, transumanti, allevatori, indigeni, etc.) devono poter controllare i sistemi alimentari locali e le risorse genetiche e

naturali ad essi collegati, per l'affermazione del diritto al cibo e della Sovranità alimentare.

In una riflessione di più ampio respiro, non focalizzata precipuamente sul tema della Sovranità alimentare che viene però, indirettamente, evocata in diversi passaggi del saggio, Jannarelli¹⁸ osserva come l'interferenza e la preminenza della “configurazione internazionale dei mercati agricoli rispetto a quelle circoscritte ai territori nazionali conduce ad una significativa trasformazione delle scelte produttive da secoli presenti in alcuni territori: le produzioni più adeguate al soddisfacimento della domanda alimentare delle popolazioni indigene vengono sacrificate a vantaggio di altre la cui commercializzazione è destinata a paesi lontani e con migliori opportunità di remunerazione”.

Si assiste, in sostanza, ad uno scontro tra mercato locale e mercato globale, luoghi economici che sono però tra loro certamente ed inevitabilmente interconnessi, in cui si giunge a minare il diritto fondamentale al cibo inteso non più come il diritto ad essere sfamato ma come “un diritto individuale e collettivo alla piena sovranità, nelle realtà territoriali in cui si vive, circa le scelte relative appunto all'uso agricolo delle terre in funzione dell'alimentazione e della salvaguardia della propria identità culturale nella prospettiva di una possibile “rilocalizzazione” del circuito relativo alle attività economiche”¹⁹.

Jannarelli centra, dunque, il cuore della questione introducendo, altresì, un ulteriore elemento di eccezionale interesse per il ragionamento che si sta svolgendo, pur non facendo menzione esplicita della categoria della Sovranità alimentare, come si diceva poc'anzi. Ma per quanto sopra enunciato è evidente che il concetto di Sovranità alimentare affiora proprio nel particolare esercizio del diritto al cibo, proposto dall'autore, che condu-

(¹⁷) M. Alabrese, A. Bessa, M. Brunori, P.F. Giuggioli (a cura di), *The United Nations' Declaration on Peasants' Rights*, London and New York: Routledge, 2022, pp.134 ss.

(¹⁸) A. Jannarelli, *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, in Aa.Vv., *Cento anni di vita della Rivista di Diritto Agrario. Una breve antologia per riflettere sul futuro*, a cura di M. Goldoni, E. Sirsi, G. Strambi, E. Cristiani, M. Alabrese, S. Matteoli, All. Riv. dir. agr. n. 4-2021, pp. 313 ss.

(¹⁹) *Idem*, p. 335

ce a recuperare “in termini di diritto soggettivo l’autodeterminazione del singolo e della collettività in ordine alla qualità del loro vivere complessivo”²⁰.

Tale asserzione sta a significare, inoltre, che le scelte che la collettività, composta da agricoltori ma anche da consumatori secondo i canoni precisi della Sovranità alimentare, compie in merito al proprio diritto al cibo, comportano attenzione ai territori ed alle risorse in una prospettiva di agricoltura sostenibile proiettata anche verso il benessere delle generazioni future.

Appare, dunque, necessario prefigurare nuovi modelli alternativi per l’agricoltura ed il mercato che, secondo quanto già espresso nel 2004, dal primo *Rapporteur Speciale* delle Nazioni unite per il diritto al cibo, Jean Ziegler, sono già insiti proprio nella visione primitiva, ma tuttora vivente, della Sovranità alimentare che punta a conferire la priorità della sicurezza alimentare e del diritto al cibo poiché, come Ziegler rilevava, la presenza di squilibri e diseguaglianze nel sistema globale dei mercati alimentari incidono negativamente sull’attuazione di questo diritto²¹.

3.- La Sovranità alimentare e i nuovi paradigmi produttivi

E così l’agricoltura contadina (o più correttamente, le agricolture contadine) viene percepita come espressione di un’agricoltura plurale che emerge dalle esperienze delle realtà locali e viene esplicitamente menzionata in uno degli ultimi Report

della Fao del 2021²² nel quale si segnala l’esigenza di diversificare il *Food system* “dalle fonti di input, produzione, mercati e filiere di approvvigionamento, fino agli attori. Perché la diversità fornisce percorsi diversi per assorbire gli shock. Sostenere lo sviluppo di piccole e medie imprese agroalimentari, cooperative, consorzi e cluster contribuisce a mantenere la diversità nelle filiere agroalimentari domestiche”. La diversità pone, infatti, l’accento sull’importanza di modelli produttivi non omologati tra loro, organizzati in base alle esigenze dei territori e non della grande industria alimentare²³. D’altro canto, l’agricoltura familiare e di piccola scala, seppur non sempre ecologica, occupa un terzo delle terre ma sfama due terzi della popolazione mondiale sostenendo, anche, i servizi ecosistemici essenziali per la vita.

Non solo, l’agricoltura di piccola scala – locale e contadina – risulta in grado di articolarsi in modelli produttivi diversificati e forgiati sulle esigenze proprie delle comunità locali: si pensi, per quanto concerne le esperienze nazionali, alle Comunità del cibo²⁴, alle *Food policies*, ai *Farmer’s Markets*, ai Gruppi di acquisto solidali, alla vendita diretta da parte delle aziende²⁵: così “la strutturazione di reti contadine transnazionali, di alleanze fra produttori e consumatori, di “comunità del cibo”, di distretti, di economie solidali evidenzia la ricerca di alternative al modello agro-alimentare moderno e a delle politiche che impongono spesso l’assoggettamento al mercato internazionale e ai suoi attori dominanti”²⁶.

⁽²⁰⁾ *Idem*, p. 335

⁽²¹⁾ J. Ziegler, 2004, 49 e UN Commission on Human Rights (Commission), *The right to food. Report by the Special Rapporteur on the right to food, Mr. Jean Ziegler* (7 February 2001), Doc.U.N. E/CN.4/2001/53, paragraph 14; C. Morini, *Il diritto al cibo nel diritto internazionale*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2017, p. 35 ss.

⁽²²⁾ FAO, *The State of Food and Agriculture 2021*, cit.

⁽²³⁾ Una critica molto articolata al sistema alimentare mondiale è svolta, da ultimo, nel corposo Report di ETC Group, *FOOD BARONS. Crisis Profiteering, Digitalization and Shifting Power*, 2022, <https://www.etcgroup.org/content/food-barons-2022>

⁽²⁴⁾ Per uno sguardo di più ampio respiro v. Aa.Vv., *Community food systems resilience: Values, benefits, and indicators*, in *Journal of Agriculture, Food Systems, and Community Development*, 11(4), 89–113. <https://doi.org/10.5304/jafscd.2022.114.006>; Aa.Vv., *Cibo locale. Percorsi innovativi nelle pratiche di produzione e consumo alimentare*, a cura di A. Corrado, S. Sivini, Napoli, 2013

⁽²⁵⁾ Per un’indagine accurata sulle varie tipologie di forme alternative di produzione locale che privilegiano la capacità organizzativa dei piccoli produttori agricoli operanti in aree territoriali con caratteristiche specifiche, affiancati da consumatori particolarmente sensibili e consapevoli, si veda il lavoro di E. Sirsi, *Regole e implicazioni giuridiche della produzione e del consumo di cibo locale*, in Aa.Vv., *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. III, *I multiformi profili del pensiero giuridico*, Napoli, 2014 pp. 409 ss.

⁽²⁶⁾ Sul punto si rinvia alle riflessioni di A. Corrado, *Il paradigma dei semi. Crisi agro-alimentare e reti per un’altra agricoltura*, Roma, 2010, p. 60.

Purtroppo le scelte del legislatore nazionale, specialmente quelle di derivazione comunitaria, continuano ad operare in un contesto concettuale legato a dimensioni aziendali rilevanti, strutturate e supportate organizzativamente, che mal si adatta alle piccole realtà e a maggior ragione alle aziende agricole che per dimensioni e forza occupata risultano atomizzate. Tuttavia possiamo rilevare come nel PSN (o PSP)²⁷ presentato dall'Italia, si dispone che "Particolare attenzione sarà dedicata alle filiere locali, al fine di incentivare i piccoli produttori in un'ottica di mantenimento della vitalità delle aree interne e marginali e di conservazione e valorizzazione della biodiversità presente nei differenti sistemi agricoli italiani". Altre misure integrative, nell'ambito delle Strategie territoriali sempre previste all'interno del piano strategico, intendono "incentivare nei territori selezionati l'innovazione e la cooperazione territoriale, intervenendo in via prioritaria sull'agricoltura e sull'agroalimentare, con la finalità da un lato di sostenere un modello di agricoltura e zootecnia di piccola scala, e dall'altro contribuire al rafforzamento delle filiere agroalimentari, forestali e *non food* secondo la logica di trattenere sul territorio il valore aggiunto prodotto e migliorare la posizione dei produttori primari dentro le singole filiere". Appare necessario, però, monitorare come tali lodevoli manifestazioni di intenti si tradurranno in azioni concrete ed utili per dar luogo, effettivamente, al cambio di passo tanto auspicato.

L'agricoltura odierna necessita, dunque di essere (ri)calibrata su paradigmi produttivi decisamente difforni da quelli finora praticati e su modelli di fruizione delle risorse fondamentali (terra, acqua, semi, cibo, biodiversità, etc.) che siano espressione concreta e condivisa delle scelte degli agricoltori e dei consumatori nel rispetto dei connotati propri degli ecosistemi che li ospitano e delle

variegate modalità di accesso al cibo diffuse e consolidate in ogni parte del mondo. Appare, altresì, necessario garantire agli agricoltori, anche con l'ausilio delle nuove tecnologie, l'auto-sufficienza energetica per ridurre i costi di produzione e di gestione delle aziende nonché facilitare lo sviluppo dell'economia circolare ed anche sostenere, in modo sostanziale, le attività più tradizionali, quali la trasformazione dei prodotti, l'ospitalità rurale e la vendita diretta.

Tuttavia, le recenti scelte operate anche a livello europeo verso l'introduzione delle nuove NGT (*New Genetic Engineering*)²⁸, tema che esula dalla presente analisi, non depongono certo a favore di un più ampio ed auspicabile riconoscimento dell'esercizio della sovranità alimentare da parte degli agricoltori maggiormente propensi ad abbracciare i principi e le modalità operative di modelli produttivi assimilabili a quelli dell'agroecologia e rimetteranno senz'altro in discussione i risultati finora raggiunti in termini di un'autonomia produttiva sostenibile e affrancata dalle multinazionali che praticano la brevettabilità delle sementi²⁹.

In conclusione, appare di tutto rilievo ed inevitabile un percorso diretto a cogliere l'importanza del ruolo delle agricolture locali e dei piccoli agricoltori i quali, anche grazie al sostegno economico pubblico, potranno acquisire una nuova legittimazione, perfino chiamandosi "contadini" e non solo imprenditori, e contribuire così all'affermazione di una vera Sovranità alimentare, sinonimo di solidarietà e democrazia, che parta dalle effettive esigenze del territorio, degli individui che lo popolano, delle molteplici forme di organizzazione della vita associata. Una Sovranità alimentare, dunque, non calata dall'alto, essendo, fondamentalmente, secondo l'organismo transnazionale che l'ha introdotta nel lessico comune, "un processo in atto"³⁰.

⁽²⁷⁾ *Relazione 2021 sul piano strategico della PAC* in https://www.reterurale.it/downloads/PSP_Italia_15112022.pdf

⁽²⁸⁾ Si fa riferimento, in particolare, alla Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on plants obtained by certain new genomic techniques and their food and feed, and amending Regulation (EU) 2017/625, Brussels, 5.7.2023 COM(2023) 411 final.

⁽²⁹⁾ Per alcune considerazioni sul tema si richiama il lavoro di M. Ferrari, *Fattori di produzione, innovazione e distribuzione di valore nella filiera agroalimentare*, Milano, 2023, in particolare p. 100 ss.

⁽³⁰⁾ Coordinamento Europeo Via Campesina, *Sovranità alimentare. Una guida sulla Sovranità alimentare*, 2018, 4 in https://www.euro-via.org/wp-content/uploads/2018/02/IT-FoodSov-A5_rev2_lowres.pdf.

ABSTRACT

Viene esaminata la "Sovranità alimentare" secondo quella che è stata la sua configurazione originaria e tuttora valida.

Si analizzano i canali per la sua (possibile) attuazione nell'odierno panorama giuridico e sociale che ha, di recente, accolto e promosso una visione di Sovranità alimentare distante da quella elaborata nel 1996 da Via Campesina.

Si focalizza l'attenzione sul ruolo delle comunità locali, alle quali viene attribuita la promozione di modelli agricoli differenziati ed alternativi a quelli praticati, che possono dare un contributo sostanziale alla realizzazione della Sovranità alimentare anche nel nostro paese nonché sulle potenzialità di un'agricoltura contadina che stenta ad avere un completo riconoscimento giuridico.

L'agricoltura odierna necessita di essere (ri)calibrata su paradigmi produttivi diversi da quelli finora praticati e su modelli di accesso alle risorse (terra, acqua, semi, cibo, etc.) che siano espressione effettiva e condivisa delle scelte degli agricoltori e dei consumatori nel rispetto dei connotati propri degli ecosistemi che li ospitano e delle variegate modalità di accesso al cibo diffuse e consolidate in ogni parte del mondo.

L'idea di Sovranità alimentare che si va diffondendo, centrata sulla funzione, certo non secondaria, dell'autosufficienza alimentare, si discosta da quella sostenuta dalle varie organizzazioni agricole operanti nelle numerose realtà rurali del mondo che promuovono e lottano per l'affermazione di parametri produttivi distanti da quelli attualmente vigenti ma spesso più dinamici e

sostenibili.

The article examines "Food Sovereignty" according to its original configuration and still valid.

We analyze the channels for its (possible) implementation in today's legal and social landscape which has recently welcomed and promoted a vision of Food Sovereignty distant from the one elaborated in 1996 by Via Campesina.

Attention is focused on the role of local communities, to which the promotion of differentiated and alternative agricultural models to those practiced is attributed, which can make a substantial contribution to the realization of Food Sovereignty also in the our country as well as on the potential of peasant agriculture which is struggling to have full legal recognition.

Today's agriculture needs to be (re)calibrated on production paradigms different from those practiced up to now and on models of access to resources (land, water, seeds, food, etc.) that are an effective and shared expression of the choices of farmers and consumers in respect of the characteristics of the ecosystems that host them and of the varied methods of access to food widespread and consolidated in every part of the world.

The idea of Food Sovereignty which is spreading, centered on the function, certainly not secondary, of food self-sufficiency, differs from that advocated by the various agricultural organizations operating in the numerous rural realities of the world which promote and fight for the affirmation of production parameters distant from those currently in force but often more dynamic and sustainable.

La nuova PAC: scelte e criticità

Marianna Giuffrida

1.- Considerazioni introduttive

La Commissione Europea, con la Comunicazione n. 672 del 18 novembre 2010, nel presentare il nuovo approccio che avrebbe caratterizzato “La PAC verso il 2020: rispondere alle future sfide dell'alimentazione, delle risorse naturali e del territorio”, aveva sottolineato il compito che la PAC era chiamata a svolgere, consistente nell’“affrontare una serie di sfide che costringono l'UE a fare scelte strategiche per il futuro a lungo termine del settore agricolo e delle zone rurali”. Per cui, si riteneva necessario che la futura PAC continuasse a caratterizzarsi come “politica comune forte imperniata su due pilastri”.

Venivano, a tal fine, individuati alcuni obiettivi strategici:

a) preservare il potenziale di produzione alimentare dell'UE secondo criteri di sostenibilità, per garantire sicurezza, approvvigionamento alimentare a lungo termine dei cittadini europei e contribuire a soddisfare la domanda mondiale di prodotti alimentari.

b) sostenere le comunità agricole alle quali viene riconosciuto il merito di essere i principali fornitori dei cittadini europei di derrate alimentari di pregio e qualità prodotte in modo sostenibile, con una gestione attiva delle risorse naturali attraverso l'agricoltura.

c) preservare la vitalità delle comunità rurali, per le quali l'agricoltura è importante anche al fine di creare occupazione locale.

Analogamente, con la Comunicazione n. 713 del 29 novembre 2017, sempre la Commissione

europea, nel delineare l'ulteriore riforma cui andava incontro la PAC per il periodo 2021-2027 – il cui avvio è stato successivamente fissato al 2023 – riprende quegli obiettivi, ribadendo il ruolo dell'Unione Europea di uno tra i principali produttori mondiali di prodotti alimentari nonché garante della sicurezza alimentare di 500 milioni di cittadini europei. La *Food Sovereignty* traspare tra le righe di questa Comunicazione come anche delle proposte di regolamenti che vi hanno fatto seguito a distanza di solo un anno ed oggi si coglie espressa energicamente nei “considerando” e nell'articolo dei Regolamenti emanati nel dicembre 2021 con cui, finalmente, dopo un lungo e sofferto periodo caratterizzato da eventi che ne hanno ritardato oltre modo l'adozione, inclusa l'esplosione della pandemia da Covid19, è stata varata la riforma della PAC per il periodo 2023-2027.

In questa prospettiva, tutti i tre regolamenti attuativi della riforma, al 1° “considerando”, richiamano espressamente proprio la Comunicazione del 2017, invitando a condurre la ricerca e l'innovazione fuori dai laboratori ed a diffonderle nei campi e nei mercati. Inoltre, viene sottolineato che, conformandosi all'articolo 208, TFUE, l'attuazione della PAC dovrebbe tenere conto degli obiettivi dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite per lo sviluppo sostenibile¹, compresi gli obblighi dell'Unione in materia di mitigazione dei cambiamenti climatici e cooperazione allo sviluppo (cfr. 2° “considerando”, Reg. (UE) 2021/2116).

Il Reg. (UE) 2021/2115, poi, all'art.5, nell'individuare gli obiettivi generali da perseguire attraverso il sostegno dell'Unione nel quadro della PAC, ribadisce che il sostegno del FEAGA e del FEASR è inteso a migliorare ulteriormente lo sviluppo sostenibile dell'agricoltura, degli alimenti e delle zone rurali, in conformità agli obiettivi della PAC di cui all'articolo 39 TFUE, nonché a mantenere il funzionamento del mercato interno e la

(¹) Adottata il 25 settembre 2015 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ed avente il seguente titolo: “Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile”.

Appare superfluo ricordare che il concetto di “sviluppo sostenibile” è stato esplicitato nel 1987 dalla Commissione mondiale dell'ambiente e dello sviluppo nel Rapporto “Il nostro futuro comune (*Our common future*)”, noto come Rapporto Brundtland, come “*development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*”.

parità di condizioni tra gli agricoltori nell'Unione ed al principio di sussidiarietà, e contribuisce al conseguimento di obiettivi generali, in ambito economico, ambientale e sociale, che a loro volta contribuiranno all'attuazione dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile², così declinati: a) promuovere un settore agricolo intelligente, competitivo, resiliente e diversificato che garantisca la sicurezza alimentare a lungo termine; b) sostenere e rafforzare la tutela dell'ambiente, compresa la biodiversità, e l'azione per il clima e contribuire al raggiungimento degli obiettivi dell'Unione in materia di ambiente e clima, compresi gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi; c) rafforzare il tessuto socioeconomico delle zone rurali.

2.- La PAC 2023-2027: scelte di governance

La crisi registratasi in vari campi (politico, economico, sanitario) ha evidenziato, da un lato, la resilienza del settore agricolo e, dall'altro, la sua fragilità. Ciò ha consolidato le finalità poste alla base delle strategie UE note come "Biodiversità per il 2030" e "Dal produttore al consumatore", emanate dalla Commissione nel maggio del 2020³ nell'ambito del *Green Deal* europeo, ossia "la nuova strategia di crescita mirata a trasformare l'UE in una società giusta e prospera, dotata di un'economia moderna, efficiente sotto il profilo delle risorse e competitiva che nel 2050 non genererà emissioni nette di gas a effetto serra e in cui la crescita economica sarà dissociata dall'uso delle risorse. Essa mira inoltre a proteggere, conservare e migliorare il capitale naturale dell'UE e a proteggere la salute e il benessere dei cittadini dai rischi di natura ambientale e dalle relative conseguenze. Allo stesso tempo, tale transizione deve

essere giusta e inclusiva"⁴.

Le novità della PAC 2023-2027 si concentrano in un nuovo modello di "governance" (*New Delivery Model*) necessario per gestire la programmazione unitaria del primo e del secondo pilastro⁵, che si realizza, come evidenziato nel Reg. (UE) 2021/2116, attraverso il passaggio dall'attuale sistema basato sulla applicazione di regole, controlli e sanzioni ad uno incentrato sui risultati e sulla valutazione dell'efficacia della spesa, con una consequenziale semplificazione e con l'istituzione di un solido quadro di monitoraggio della efficacia, rendicontazione e valutazione - articolato su una serie di indicatori comuni (v. più avanti, paragrafo 5) - disciplinato dal Reg. (UE) 2021/2115. Viene abbandonato lo strumento di pianificazione proprio delle misure di sostegno allo sviluppo rurale e viene chiarito che i piani strategici della PAC, adottati a livello nazionale ma includendo le diverse opzioni effettuate a livello regionale, ove previsto, devono mirare a garantire una maggiore coerenza tra i diversi strumenti della PAC, in quanto devono prevedere i tipi di interventi sotto forma di pagamenti diretti, i tipi di interventi in taluni settori e i tipi di intervento per lo sviluppo rurale. Devono, inoltre, dimostrare l'allineamento e l'adequazione delle scelte effettuate dagli Stati membri rispetto alle priorità e agli obiettivi dell'Unione, includendo una panoramica e una spiegazione degli strumenti che garantiscono una distribuzione più equa, consentendo altresì di orientare il sostegno al reddito in modo più efficace ed efficiente. Devono, pertanto, essere espressione di una strategia di intervento orientata al risultato, strutturata intorno agli obiettivi specifici della PAC, compresi i target finali, quantificati rispetto a tali obiettivi, i quali, al fine di consentirne il monitoraggio su base annuale, dovrebbero

⁽²⁾ La tridimensionalità dello sviluppo sostenibile sarebbe stata confermata nell'Agenda 2030 che avrebbe avuto il merito proprio di chiarire le tre dimensioni (ambientale, economica e sociale), integrate e inscindibili, dello sviluppo sostenibile: cfr. al riguardo S. Bolognini, *PAC, sostenibilità e bioeconomia*, in Aa.Vv., *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, a cura di S. Masini e V. Rubino, Bari, 2021, p.56.

⁽³⁾ Cfr. COM (2020) 380 e 381 final del 20 maggio 2020

⁽⁴⁾ Cfr. COM (2019) 640 final dell'11 dicembre 2019, p.2.

⁽⁵⁾ Così R. Cagliero, N. D'Alicandro, B. Camaioni, *Il New Delivery Model e la lettura della performance nella PAC 2023-27, tra opportunità, criticità e incertezze*, in <https://agriregionieuropa.univpm.it>, 2021.

basarsi sugli indicatori di risultato⁶.

Ci si appella alla sussidiarietà ed alla flessibilità per esaltare condizioni ed esigenze locali. Pertanto, viene affidato agli Stati membri il compito di adeguare gli interventi della PAC alle proprie esigenze specifiche⁷ nel rispetto dei requisiti di base al fine di massimizzarne il contributo agli obiettivi unionali della PAC⁸. Inoltre, per continuare a garantire un approccio comune e condizioni di parità, gli Stati membri devono elaborare e definire il quadro di verifica e di conformità per i beneficiari, compresa la conformità con le norme di buone condizioni agronomiche e ambientali e con i criteri di gestione obbligatori⁹.

Il piano strategico per la PAC elaborato da ciascuno Stato membro deve essere espressione dell'innalzamento del livello di ambizione ambientale e climatica propria dell'Unione, realizzato attraverso una nuova architettura verde, una condizionalità rafforzata, fondi riservati per ambiente e clima e la tracciabilità della spesa¹⁰. Ma viene anche ribadito che la PAC dovrebbe continuare a garantire la sicurezza alimentare, da intendersi come l'accesso ad alimenti sufficienti, sicuri e nutrienti in ogni momento. Dovrebbe, inoltre, contribuire, da un lato, a migliorare la risposta dell'agricoltura

dell'Unione alle nuove esigenze della società in materia di alimentazione e salute, anche per quanto riguarda l'agricoltura sostenibile, una nutrizione più sana, il benessere degli animali e la riduzione degli sprechi alimentari; dall'altro, a promuovere la produzione con caratteristiche specifiche e pregevoli, aiutando gli agricoltori ad adeguare proattivamente la loro produzione in funzione dei segnali del mercato e delle domande dei consumatori¹¹.

Per il raggiungimento dei propri obiettivi, la nuova PAC interviene, con specifici strumenti, sui suoi storici due pilastri (misure di mercato e sviluppo rurale) e si arricchisce di un "terzo pilastro": la "condizionalità sociale", ossia il meccanismo basato "sulle procedure di applicazione della normativa attuate dalle autorità o dagli organismi responsabili dei controlli sulle condizioni di lavoro e di impiego, nonché delle norme applicabili in materia di lavoro"¹², procedure che possono assumere forme diverse a seconda del sistema nazionale.

3.- Beneficiari del nuovo regime e requisiti di accesso

Il Reg. (UE) 2021/2115 come d'altronde avevano

⁽⁶⁾ V. "considerando" n. 101 del Reg. (UE) 2021/2115.

⁽⁷⁾ Osserva A. Jannarelli, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p.556 che "Dal punto di vista del diritto, in particolare del diritto agrario, l'attuale situazione storica segnala una riattenzione strategica per i problemi legati alla conformazione dell'attività produttiva in funzione appunto della sostenibilità in una prospettiva che inevitabilmente esige un necessario raccordo tra la regolamentazione "locale" ed una "globale" proprio in ragione delle sfide globali che l'umanità è chiamata ad affrontare nel futuro prossimo".

⁽⁸⁾ Cfr. M. Goldoni, *Sostenibilità, agricoltura, riforma della PAC post 2020*, in Aa.Vv., *La sostenibilità in agricoltura e la riforma della PAC*, a cura di S. Masini e V. Rubino, cit., p. XXII, il quale osserva che la scelta di una nuova governance, improntata al principio di sussidiarietà e ispirata da un obiettivo di semplificazione della PAC, induce piuttosto a "pensare alla possibilità di controlli solo apparenti e a iniziative disorganiche degli Stati membri, capaci se non di frantumare di far traballare l'idea stessa di politica agricola comune". Tale timore però sembrerebbe trovare smentita nel sistema complesso di monitoraggio, controlli e sanzioni tracciato nel Reg. (UE) 2021/2115 ed adottato nei PSP.

⁽⁹⁾ V. 3° "considerando", Reg. cit. nel testo. Ma v. anche 3° "considerando", Reg. (UE) 2021/2115.

⁽¹⁰⁾ Il 41° "considerando", Reg. (UE) 2021/2115 precisa: "Basandosi sul precedente sistema di condizionalità attuato fino al 2022, il nuovo sistema di condizionalità subordina l'ottenimento completo del sostegno della PAC al rispetto, da parte degli agricoltori e degli altri beneficiari, delle norme di base in materia di ambiente, cambiamenti climatici, salute pubblica, salute delle piante e benessere degli animali. Le norme di base comprendono, in forma semplificata, un elenco di criteri di gestione obbligatori (CGO) e di norme per il mantenimento dei terreni in buone condizioni agronomiche e ambientali (norme BCAA). Tali norme di base dovrebbero tenere maggiormente conto delle sfide ambientali e climatiche e della nuova architettura ambientale della PAC, innalzando così il livello di ambizione ambientale e climatica, come stabilito dalla Commissione nella comunicazione «Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura» e nel QFP per gli anni dal 2021 al 2027, istituito dal regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio".

⁽¹¹⁾ Cfr. 35° "considerando", Reg. (UE) 2021/2115.

⁽¹²⁾ Cfr. 69° "considerando", Reg. (UE) 2021/2116.

fatto i Regolamenti delle programmazioni precedenti, fornisce la definizione di “agricoltore” lasciando, comunque, in ossequio al principio di sussidiarietà cui si ispira la nuova PAC, agli Stati, in sede di redazione del PSP, il compito di precisarne i confini.

L'Italia nel suo PSP¹³, attenendosi alle indicazioni fornite dal legislatore europeo all'art. 4, Reg. (UE) 2021/2115, ha delineato la definizione di “agricoltore in attività”, decidendo di non avvalersi dell'opportunità concessa agli Stati membri, di utilizzare l'elenco di attività non agricole quale strumento complementare di individuazione dei soggetti beneficiari. Così, sono considerati esercenti un livello minimo di attività agricola quegli agricoltori che svolgono almeno una pratica colturale annuale per il mantenimento delle superfici agricole o per il conseguimento della produzione agricola; sono considerati “agricoltori in attività” coloro che, al momento della presentazione della domanda di aiuto: o nell'anno precedente a quello di domanda hanno ricevuto pagamenti diretti per un importo non superiore a 5.000 euro; o sono iscritti nella sezione speciale del registro delle imprese come impresa agricola “attiva” o come piccolo imprenditore e/o coltivatore diretto (se l'impresa individuale o società risulti iscritta nella sezione speciale del registro delle imprese in uno stato diverso da “attivo”, che pregiudica lo svolgimento dell'attività d'impresa agricola, non è riconosciuto il requisito di agricoltore in attività); o sono iscritti alla previdenza sociale agricola (INPS) come coltivatori diretti, imprenditori agricoli professionali, coloni o mezzadri; o sono in possesso della partita IVA attiva in campo agricolo, con dichiarazione annuale IVA, ovvero con

comunicazione delle operazioni rilevanti ai fini IVA, relativa all'anno precedente la presentazione della domanda, dalla quale risulti lo svolgimento dell'attività agricola¹⁴. Anche quest'ultima nozione è stata delineata nel PSP, valorizzando i due profili di essa esplicitati nell'art. 4, cit. Così, costituiscono “attività agricola” sia la produzione sia la manutenzione della superficie agricola, specificando che l'attività di produzione è finalizzata all'ottenimento di prodotti agricoli di cui all'allegato I del TFUE, ad eccezione dei prodotti della pesca, comprendendo le azioni di allevamento e di coltivazione, anche mediante la paludicoltura per la produzione di prodotti non compresi nell'allegato I del TFUE, nonché quelle di raccolta, mungitura, allevamento, pascolo e custodia degli animali per fini agricoli, inclusa la coltivazione del bosco ceduo a rotazione rapida e del cotone. Viene ulteriormente specificato che è considerata attività di produzione qualsiasi pratica agronomica o di allevamento svolta nel rispetto delle norme di condizionalità e idonea ad ottenere il raccolto o le produzioni zootecniche¹⁵.

Il mantenimento della superficie agricola, invece, ai sensi della definizione specificativa dell'accezione consolidata durante la vigenza della normativa che disciplinava la programmazione precedente, consiste nello svolgimento da parte dell'agricoltore, con cadenza annuale, di almeno una pratica colturale ordinaria che, nel rispetto dei criteri di condizionalità, consenta di mantenere le superfici agricole in uno stato idoneo alla coltivazione, assicurando la loro accessibilità per lo svolgimento delle operazioni colturali ordinarie, senza interventi preparatori che vadano oltre il ricorso ai metodi e ai macchinari agricoli ordinari¹⁶.

(¹³) Approvato dalla Commissione europea con decisione del 2 dicembre 2022 C(2022) 8645 final.

(¹⁴) Per le aziende con superfici agricole ubicate, in misura maggiore al cinquanta per cento, in zone montane e/o svantaggiate ai sensi della regolamentazione dell'Unione europea, nonché per gli agricoltori che iniziano l'attività agricola nell'anno di domanda, è sufficiente il possesso della partita IVA attiva in campo agricolo. L'iscrizione al registro non comporta alcun obbligo di produzione, ma se un soggetto intende svolgere l'attività imprenditoriale agricola, che sviluppa un volume d'affari superiore a 7.000 euro, è obbligato ad iscriversi al Registro delle imprese. Per le aziende che, in presenza di un volume d'affari non superiore a 7.000 euro, ai sensi dell'articolo 11 del decreto-legge n. 87/2018, convertito in legge n. 96/2018, si avvalgono della facoltà di esenzione dalla presentazione della comunicazione delle operazioni rilevanti ai fini IVA, presentano fatture, bollette doganali o altra documentazione fiscale/contabile relativa all'attività agricola svolta per produzione o per il mantenimento della superficie: cfr. Piano strategico per la Politica agricola, p. 416.

(¹⁵) Cfr. Piano strategico per la Politica agricola, p. 409.

(¹⁶) Viene, poi, specificato che: “L'attività di mantenimento è riconosciuta se consente di: a) prevenire la formazione di potenziali inneschi

L'attività agricola di produzione viene, quindi, conformata dalla "condizionalità", termine ormai invalso nel linguaggio comune degli addetti ai lavori per indicare il complesso di obblighi che gravano sull'agricoltore che voglia beneficiare dei contributi erogati nell'ambito della PAC al fine di garantire, contestualmente, la realizzazione, oltre che degli interessi privati, anche di quelli pubblici. Questi ultimi, originariamente, erano legati esclusivamente alle esigenze di tutela dell'ambiente complessivamente considerato e adesso si connotano anche del carattere della socialità, nella misura in cui viene richiesto agli agricoltori, in quanto imprenditori agricoli, di rispettare i requisiti relativi alle condizioni di lavoro e di impiego applicabili o agli obblighi del datore di lavoro scaturenti dalla normativa europea in materia di occupazione, salute e sicurezza dei lavoratori¹⁷.

4.- I nuovi pagamenti diretti e la sostenibilità

Nell'ambito del primo pilastro i pagamenti diretti continuano ad avere un ruolo di estremo rilievo, sebbene vengano rimodulati rispetto a quelli contemplati nel periodo di programmazione 2014-2020. In particolare, vengono spaccettati e si dividono in due categorie: 1) pagamenti diretti disaccoppiati che includono il sostegno di base al reddito per la sostenibilità, il sostegno redistributivo complementare al reddito per la sostenibilità, il sostegno complementare al reddito per i giovani agricoltori non più obbligatorio, i regimi volontari per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali (cc.dd. eco-schemi); 2) pagamenti diretti accoppiati che comprendono il sostegno accoppiato al reddito¹⁸ e il pagamento specifico per il cotone¹⁹.

Il sostegno di base al reddito per la sostenibilità sostituisce il regime di base della precedente programmazione.

Il legislatore europeo attribuisce agli Stati membri la facoltà di scegliere i criteri di fissazione del relativo importo, secondo due modalità: 1) pagamento annuale per ettaro ammissibile, differenziato per territorio e uniforme per gli agricoltori dello stesso territorio; 2) attribuzione del sostegno sulla base dei titoli all'aiuto. La prima modalità non prevede il rilascio di titoli, la seconda, invece, consente agli Stati membri di continuare a erogare il sostegno sulla base dei titoli all'aiuto²⁰. Gli agricoltori possessori di titoli nel 2022, possono mantenerli per il 2023, mentre gli agricoltori che ne sono sprovvisti possono acquistarli sul mercato o accedere alla riserva nazionale.

La nuova PAC, più della precedente, mostra una chiara preferenza per la prima modalità che integra il modello regionale (*flat rate*) del pagamento forfettario uniforme per ettaro ammissibile, con i vantaggi evidenziati dalla dottrina economica: "consente ... di migliorare la sostenibilità interna della PAC nei confronti dei cittadini europei, elimina le critiche al modello storico di disaccoppiamento" nel quale i pagamenti diretti erano collegati allo "status – storico – di agricoltore piuttosto che a comportamenti "virtuosi"... introduce una forte semplificazione nella gestione dei pagamenti diretti, con la soppressione del Registro Titoli e del trasferimento dei titoli, che ha generato una notevole complessità", favorisce "la mobilità della terra e degli affitti, liberati dalla vischiosità dell'abbinamento ai titoli, stimola l'orientamento al mercato, tramite l'azzeramento dei titoli di valore elevato che inducono alcuni agricoltori ad "accontentarsi" del sostegno della PAC"²¹, con evidenti ricac-

di incendi, anche nei terreni lasciati a riposo; b) evitare la diffusione estensiva di malerbe o di vegetazione non desiderata o infestante, anche nei terreni lasciati a riposo; c) prevenire ogni tipo di instabilità idrogeologica e l'erosione del suolo, anche attraverso la pacciamatura ove la copertura vegetale coltivata o spontanea, come nel caso dei terreni lasciati a riposo, risulti inadeguata, con particolare attenzione nel periodo invernale: cfr. Piano Strategico Per La Politica Agricola, pp. 409-410.

(¹⁷) Cfr. Allegato IV, Reg. (UE) 2021/2115.

(¹⁸) Che, in un sistema di pagamenti diretti disaccoppiati, deve intendersi

(¹⁹) Cfr. A. Frascarelli, *La nuova struttura dei pagamenti diretti nella proposta di Pac 2021-2027*, in *Agriregionieuropa*, 2019, p. 1

(²⁰) A. Frascarelli, *I vantaggi del flat rate e dell'abolizione dei titoli*, in Aa.Vv., *Per una PAC al futuro: tra transizione e cambiamento*, in *Quaderni dei georgofili*, 2021, p. 61

(²¹) Sono parole di A. Frascarelli, *op.ult.cit.*, p. 62.

dute negative sulla potenzialità produttiva.

L'Italia, tuttavia, ancora una volta, non sembra volersi avvalere di questa opportunità, continuando ad erogare il sostegno sulla base dei titoli all'aiuto²².

Come si evince dalla sua denominazione, tale sostegno appare funzionalizzato a remunerare gli agricoltori per il contributo da essi fornito per la realizzazione di un'agricoltura sostenibile²³, laddove i caratteri della sostenibilità, quale "ricerca di una condizione, sia pure variabile, di equilibrio e di proporzionalità tra il bisogno da soddisfare e i limiti da rispettare"²⁴, risultano declinati negli impegni che connotano la "condizionalità", ambientale, economica e sociale.

Per garantire una risposta più equilibrata ed efficace degli agricoltori alla sfida lanciata dalle istituzioni europee sul piano dell'intensificazione dell'inverdimento, è stato stabilito che gli Stati dovrebbero attuare un sostegno redistributivo complementare al reddito per la sostenibilità a cui andrebbe destinato almeno il 10% della dotazione per i pagamenti diretti ed i cui importi andrebbero differenziati in funzione delle diverse fasce di ettari, delle diversità regionali e territoriali. Si mira, in tal modo, a garantire la redistribuzione dei pagamenti diretti dalle aziende più grandi a quelle di piccole e medie dimensioni (art. 29, par. 2, Reg. (UE) 2021/2115), contribuendo altresì alla realizzazione dell'obiettivo della sostenibilità complessivamente inteso. La misura costituirebbe un tentativo di superamento delle critiche mosse alla PAC 2014-2020 incentrate sulla considerazione che il

20% degli agricoltori riceve l'80% dei pagamenti, con un'evidente distribuzione discriminatoria dei pagamenti diretti. Tuttavia, è stato rilevato che anche tale sostegno si concretizzerebbe in un importo di modestissimo valore e, quindi, di scarsa efficacia potendone beneficiare, in concreto, solo aziende di ridotte o ridottissime dimensioni²⁵.

La nuova condizionalità della PAC 2023-2027 si arricchisce di un ulteriore profilo, finalizzato a ridurre l'impatto ambientale delle attività agricole, rappresentato dai regimi volontari per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali (cc.dd. regimi ecologici), alla cui adozione è destinato uno specifico pagamento annuale per ettaro che sostituisce il greening della precedente programmazione, conferendo alla condizionalità complessivamente intesa un ruolo più pregnante. Tale sostegno, infatti, che assorbe il 25% delle risorse erogate nell'ambito del primo pilastro, si aggiunge al pagamento di base ed impone l'assunzione di impegni ambientali ulteriori e diversi rispetto a quelli che discendono dalla condizionalità tradizionale, come si desume chiaramente dal disposto dell'art.31, par.5, Reg. (UE) 2021/2115²⁶. Si parla, infatti, di "condizionalità rafforzata" per indicare il complesso di pratiche benefiche per il clima, l'ambiente e il benessere degli animali e destinate a contrastare la resistenza antimicrobica che gli agricoltori in attività o i gruppi di agricoltori in attività, beneficiari del sostegno, si impegnano ad adottare, con una conseguenziale intensificazione degli obblighi ambientali che già gravano su di essi.

(²²) Cfr. Piano strategico nazionale per la PAC, pp.425 ss.

(²³) Cfr. A. Frascarelli, *op.ult.cit.*, p.3, il quale osserva che "il nuovo pagamento è un sostegno al reddito per colmare il divario tra il reddito degli agricoltori e quello degli altri settori, accrescendone la resilienza e tenendo conto che l'agricoltura è un settore che produce beni pubblici ambientali".

(²⁴) Sono parole di M. Pennasilico, *Emergenza e ambiente nell'epoca pandemica. Verso un diritto dello "sviluppo umano ed ecologico"*, in *Giust.civ.*, 2021, n.3, p.502

(²⁵) Cfr. A. Frascarelli, *La nuova struttura dei pagamenti diretti nella proposta di PAC 2021-2027*, cit., p. 6.

(²⁶) L'art.31, 5° par., Reg. (UE) 2021/2115 così statuisce: "A norma del presente articolo, gli Stati membri effettuano unicamente pagamenti relativi a impegni che: a) vanno al di là dei pertinenti criteri di gestione obbligatori e delle norme BCAA stabilite ai sensi del capo I, sezione 2; b) vanno al di là dei requisiti minimi pertinenti relativi all'uso di prodotti fertilizzanti e fitosanitari e al benessere degli animali, nonché degli altri requisiti obbligatori pertinenti stabiliti dal diritto nazionale e dell'Unione; c) vanno al di là delle condizioni stabilite per il mantenimento della superficie agricola a norma dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera b); d) sono diversi dagli impegni per i quali sono concessi pagamenti a norma dell'articolo 70", ossia gli impegni in materia di ambiente e di clima e altri impegni in materia di gestione per la cui assunzione è prevista l'erogazione di un apposito sostegno nell'ambito del secondo pilastro.

Inizialmente, in Italia, erano stati previsti 9 eco-schemi, ridotti a 7, in un primo momento, e, successivamente, a 5²⁷.

La condizionalità acquisisce, quindi, un significativo ruolo strumentale nel perseguimento dell'obiettivo principale che alla nuova riforma è stato assegnato, anche in considerazione della dimensione poliedrica e pervasiva che ha assunto con i nuovi Regolamenti, costituendo l'unità di misura dei diversi parametri della sostenibilità dell'agricoltura.

In particolare, il parametro della condizionalità sociale - elemento fortemente innovativo della riforma, non previsto nel testo originario della proposta presentata dalla Commissione europea nel 2018 ed inserito solo a seguito dei rilievi mossi dal Parlamento europeo anche su sollecitazione dell'Italia - si identifica con l'adempimento degli obblighi europei in materia di occupazione, salute e sicurezza dei lavoratori²⁸. In relazione ai profili occupazionali, a seguito dell'entrata in vigore del D. Lgs. 104/2022 di attuazione della Dir. (UE) 2019/1152, essa si traduce nell'obbligo dell'adozione della forma scritta del contratto di lavoro, strumentale alla fornitura delle informazioni sugli elementi essenziali del rapporto, considerate garanti della trasparenza e prevedibilità delle condizioni di lavoro.

5.- Il rispetto della condizionalità: efficacia del sistema di sostegno

Proprio per il ruolo che ormai da oltre venti anni il legislatore europeo ha assegnato al nucleo, sem-

pre corposo, di norme delle quali si vuole garantire il rispetto, particolare rilevanza assume l'apparato di controlli e sanzioni a tal fine predisposto dagli Stati membri, a sensi dell'art.59, Reg. (UE) 2021/2116.

Come già accennato, il nuovo sistema di monitoraggio e valutazione della *performance* impone agli Stati Membri di monitorare i loro progressi rispetto agli obiettivi prefissati, adeguando il loro piano ove necessario e presentando una relazione annuale sui risultati raggiunti. In caso di prestazioni fortemente insufficienti, la Commissione Europea sospenderà i pagamenti e collaborerà con lo Stato membro per contribuire al raggiungimento dell'obiettivo. Questo nuovo approccio offre agli Stati Membri la libertà, la flessibilità e la responsabilità di adattare la loro politica alle condizioni locali e di mostrare un maggiore livello di ambizione nel prendersi cura dell'ambiente e del clima. L'attuazione del Piano Strategico sarà monitorata sulla base dell'avanzamento di 4 indicatori comuni: di prodotto, di risultato, di impatto e di contesto (art.7, Reg. (UE) 2021/2115), che registrano i progressi compiuti nella realizzazione dei target annuali, rispetto ai valori programmati. È stato affermato che il cuore del *New Delivery Model* è l'implementazione dei processi di "*performance clearance*" e di "*performance review*" che consentono la valutazione della capacità dei PSP di conseguire gli obiettivi prefissati, alla luce delle analisi di contesto, delle prioritarie esigenze identificate e della complessiva strategia di intervento determinata²⁹.

Il processo di *clearance* attiene alla corrispondenza tra indicatori di prodotto annuali e spesa realiz-

(²⁷) Segnatamente: Eco-schema 1 - Pagamento per la riduzione della antimicrobica resistenza e il benessere animale e la riduzione antibiotici; Eco-schema 2 - Inerbimento delle colture arboree; Eco-schema 3 - Salvaguardia olivi di particolare valore paesaggistico; Eco-schema 4 - Sistemi foraggeri estensivi con avvicendamento; Eco-schema 5 - Misure specifiche per gli impollinatori: cfr. Piano strategico nazionale per la PAC, pp. 499 ss.

(²⁸) Le direttive che disciplinano detti profili sono: Dir. (UE) 2019/1152 relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Ue; Dir. (CEE) 89/391 concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro; Dir. 2009/104/CE relativa ai requisiti minimi di sicurezza e di salute per l'uso delle attrezzature da parte dei lavoratori durante il lavoro. A queste direttive, a partire dal 1° gennaio 2025, la Commissione, a seguito di specifica valutazione, potrebbe aggiungere il Reg. (CE) n. 492/2011 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione.

(²⁹) Cfr. R. Cagliero, N. D'Alicandro, B. Camaioni, *Il New Delivery Model e la lettura della performance nella PAC 2023-2027, tra opportunità criticità e incertezze*, in <https://agrireregionieuropa.univpm.it>, 2021, pp.1 ss.; P. Londero, *Il Piano Strategico della PAC: uno strumento d'intervento integrato per raggiungere obiettivi comuni*, ivi, 2019, pp. 1 ss.

zata, rispetto agli interventi programmati con il PSP. La verifica della clearance è funzionale al riconoscimento, da parte dell'Unione Europea, delle spese necessarie agli Stati membri per poter attuare i propri PSP. La procedura di *performance review*, che viene attuata a differenza della precedente, con cadenza biennale, è, invece, finalizzata alla verifica dell'efficacia delle misure adottate nel conseguimento dei traguardi intermedi, appositamente individuati in alcuni selezionati indicatori di risultato. A tal fine, nelle Relazioni annuali di attuazione, gli Stati Membri dovranno fornire informazioni sul livello raggiunto da tutti questi indicatori di risultato intermedi. La prima, evidente, rilevanza di questo sistema di *governance*, che si differenzia profondamente dal *Performance Framework* adottato nella programmazione 2014-2020, consiste in "questo approccio di registrazione e di lettura degli indicatori su base annuale che determina la necessità, già in fase di programmazione, di fare delle stime non solo sui risultati, ma anche sui tempi e sulle velocità di attuazione degli interventi"³⁰. Il *New Delivery Model* porta, in altri termini, al centro dei processi di programmazione delle misure strategiche - prima ancora che di monitoraggio - le modalità concrete di attuazione, la capacità, cioè, di progressione dei singoli interventi del PSP rispetto ai valori prefissati³¹.

Nell'ambito degli interventi finanziati dal FEAGA, poi, è previsto lo svolgimento di differenti tipologie di controlli finalizzati a verificare il rispetto delle condizioni di ammissibilità e degli altri obblighi previsti dal Piano Strategico e nelle pertinenti disposizioni unionali.

Tutte le domande di sostegno, presentate dai beneficiari, sono sottoposte a controlli amministrativi sistematici, completati da controlli *in loco* ed *ex post* svolti su un campione di domande,

costituito a partire dall'intera popolazione di richiedenti, selezionato secondo criteri di rischio e criteri casuali (cfr. art. 83, Reg. (UE) 2021/2116). Le procedure attuate prevedono la registrazione delle operazioni svolte, dei risultati della verifica e delle misure adottate in caso di constatazione di irregolarità.

I controlli amministrativi comprendono: l'esame di rendicontazioni, con verifica dei documenti fiscali ed amministrativi, dell'effettività del pagamento tramite analisi della documentazione bancaria; l'esame di eventuale documentazione probatoria dell'attività verificabile presso la sede del beneficiario. I controlli amministrativi vengono svolti ricorrendo, ove possibile, a sistemi automatizzati con banche dati interne al SIAN ed altre banche dati interconnesse della Pubblica Amministrazione centrale, delle Autorità di Gestione e degli Organismi Pagatori. Ai fini dell'interscambio della documentazione necessaria ai controlli amministrativi vengono adottate specifiche procedure per la dematerializzazione dei procedimenti.

Appare evidente che l'intensificazione degli adempimenti amministrativi e contabili, cui necessariamente devono provvedere i beneficiari dei sostegni, renda imprescindibile il ricorso al sistema di consulenza aziendale, la cui opportunità viene peraltro ribadita nel 50° "considerando" premesso al testo normativo del Reg. (UE) 2021/2115, sottolineando che i servizi collegati al sistema devono tener conto degli aspetti economici, ambientali e sociali, per migliorare la gestione sostenibile e l'efficacia dell'attuazione globale delle aziende agricole e delle imprese rurali, e per individuare i miglioramenti necessari per quanto riguarda tutte le misure a livello aziendale previste nei piani strategici della PAC, compresa la digitalizzazione³². L'art. 15, Reg. cit., impone, infatti, agli Stati membri l'obbligo di includere nel pro-

⁽³⁰⁾ Così R. Cagliero, N. D'Alicandro, B. Camaioni, *op. loc. ult. cit.*

⁽³¹⁾ V., ancora R. Cagliero, N. D'Alicandro, B. Camaioni, *op. loc. ult. cit.*

⁽³²⁾ Viene ulteriormente precisato che "I servizi di consulenza aziendale dovrebbero aiutare gli agricoltori e gli altri beneficiari del sostegno della PAC ad acquisire maggiore consapevolezza del rapporto tra la gestione delle aziende agricole e la gestione dei terreni, da un lato, e alcune norme, condizioni e informazioni, anche in materia di clima e ambiente, dall'altro. L'elenco di queste ultime comprende le norme applicabili o necessarie agli agricoltori e agli altri beneficiari della PAC, incluse le cooperative, e stabilite nel piano strategico della PAC, quelle derivanti dalle normative in materia di risorse idriche e di uso sostenibile dei pesticidi, la gestione dei nutrienti, nonché le

prio piano strategico della PAC un sistema per fornire agli agricoltori e agli altri beneficiari del sostegno della PAC in materia di gestione della terra e dell'azienda servizi di consulenza, imparziali, qualificati e privi di conflitto di interessi, anche basandosi sui sistemi già esistenti, che coprano appunto gli aspetti economici, ambientali e sociali, tenendo conto delle pratiche agronomiche esistenti, oltre a fornire informazioni scientifiche e tecnologiche aggiornate, sviluppate tramite progetti di ricerca e innovazione, anche per quanto riguarda la fornitura di beni pubblici³³. Tali servizi mirano ad offrire un'assistenza adeguata lungo il ciclo di sviluppo dell'azienda agricola, anche per la prima costituzione dell'azienda, per la conversione dei modelli di produzione alla domanda dei consumatori, per l'adozione di pratiche innovative, di tecniche agricole per la resilienza ai cambiamenti climatici, comprese l'agroforestazione e l'agroecologia, per il miglioramento del benessere degli animali e, ove necessario, per adottare le norme di sicurezza e il sostegno sociale. I servizi di consulenza aziendale sono integrati nei servizi correlati dei consulenti aziendali, dei ricercatori, delle organizzazioni di agricoltori e di altri portatori di interessi pertinenti che

formano gli AKIS.

A differenza delle normative previgenti, il Reg. (UE) 2021/2116, al fine di garantire l'efficacia del nuovo sistema della condizionalità, non si limita ad invitare gli Stati membri a predisporre un sistema di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive ma ravvisa l'opportunità di formulare le norme per l'applicazione e il calcolo delle sanzioni. Tali norme si ispirano ai principi generali: del calcolo della sanzione amministrativa consistente nella riduzione o nell'esclusione dei pagamenti concessi o da concedere nell'anno in cui si è verificata l'inosservanza oppure, se non è possibile individuare tale anno, dei pagamenti concessi o da concedere nell'anno in cui l'inosservanza è stata accertata; della proporzionalità che impone che non dovrebbero essere sanzionate inosservanze improduttive di conseguenze o con conseguenze di modestissima entità sul conseguimento dell'obiettivo o del requisito della norma.

Il sistema di sanzioni amministrative introdotto a tutela dell'efficacia della condizionalità si fonda sull'imputabilità dell'inosservanza della norma ad atti o omissioni direttamente attribuibili al beneficiario del sostegno e sempre che essa sia connessa all'attività agricola svolta dallo stesso

iniziative per il contrasto alla resistenza antimicrobica. Sarebbe opportuno rendere disponibili consulenze sulla gestione dei rischi e il sostegno all'innovazione per preparare e attuare i progetti dei gruppi operativi del PEI emergenti, sfruttando le idee innovative di base. Al fine di migliorare la qualità e l'efficacia della consulenza, è opportuno che gli Stati membri prevedano il contributo di tutti i consulenti pubblici e privati, incluse le reti di consulenza nell'ambito dei sistemi di conoscenza e innovazione in campo agricolo (Agricultural Knowledge and Innovation Systems – AKIS), per essere in grado di fornire informazioni tecnologiche e scientifiche aggiornate sviluppate mediante la ricerca e l'innovazione".

(³³) In particolare, i servizi di consulenza aziendale devono essere adeguati ai vari tipi di produzione e aziende agricole e contemplare come minimo: a) tutti i requisiti, le condizioni e gli impegni in materia di gestione applicabili agli agricoltori e agli altri beneficiari stabiliti nel piano strategico della PAC, compresi i requisiti e le norme nell'ambito della condizionalità e le condizioni per gli interventi, nonché le informazioni sugli strumenti finanziari e sui piani aziendali istituiti a norma del piano strategico della PAC; b) i requisiti stabiliti dagli Stati membri per attuare la direttiva 92/43/CEE, la direttiva 2000/60/CE, l'articolo 55 del regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, la direttiva 2008/50/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, la direttiva 2009/128/CE, la direttiva 2009/147/CE, il regolamento (UE) 2016/429 del Parlamento europeo e del Consiglio, il regolamento (UE) 2016/2031 del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva (UE) 2016/2284 del Parlamento europeo e del Consiglio; c) le pratiche aziendali che prevengono lo sviluppo della resistenza antimicrobica, come indicato nella comunicazione della Commissione del 29 giugno 2017 intitolata «Piano d'azione europeo "One Health" contro la resistenza antimicrobica»; d) la prevenzione e la gestione del rischio; e) il sostegno all'innovazione, in particolare per la preparazione e l'attuazione di progetti di gruppi operativi del PEI di cui all'articolo 127, paragrafo 3; f) le tecnologie digitali nell'agricoltura e nelle zone rurali di cui all'articolo 114, lettera b); g) gestione sostenibile dei nutrienti, compreso, al più tardi a partire dal 2024, l'utilizzo di uno strumento di sostenibilità per le aziende agricole relativo ai nutrienti che consiste in qualsiasi applicazione digitale che fornisca almeno: i) un bilancio dei principali nutrienti nel suolo; ii) i requisiti legali relativi ai nutrienti; iii) dati relativi al suolo, basati sulle informazioni e le analisi disponibili; iv) i dati del sistema integrato di gestione e di controllo (SIGC) pertinenti per la gestione dei nutrienti; h) le condizioni di impiego, gli obblighi dei datori di lavoro, la salute e la sicurezza sul lavoro e il sostegno sociale nelle comunità di agricoltori.

beneficiario e/o riguardi l'azienda o altre superfici gestite dal beneficiario nel territorio dello Stato. In ossequio alle disposizioni introdotte dal Reg. (UE) 2021/2116, l'Italia nel marzo 2023 ha adottato un decreto legislativo che ha introdotto dettagliate previsioni sanzionatorie per la violazione delle regole previste ai fini dell'erogazione dei diversi pagamenti³⁴, integrando e modificando tale decreto legislativo nel successivo novembre 2023 con l'introduzione di ulteriori specifiche previsioni sanzionatorie³⁵, accrescendo la complessità della disciplina in materia.

6.- Aspetti critici e considerazioni conclusive

Le scelte attuate con il varo della riforma della PAC sono espressione di un progetto estremamente ambizioso che delinea, in modo netto, il percorso che le istituzioni europee si prefiggono di intraprendere il quale, però, si rivela, subito, impervio e pieno di ostacoli, anche in considerazione della potenziale conflittualità degli obiettivi perseguiti: da un lato, sostenere e migliorare la protezione ambientale e l'azione per il clima e contribuire al conseguimento degli obiettivi dell'Unione in materia di ambiente e di clima cui viene attribuita "priorità assoluta per il futuro dell'agricoltura e della silvicoltura dell'Unione"³⁶; dall'altro, continuare a garantire sempre "l'accesso ad alimenti sufficienti, sicuri e nutrienti".

È stato acutamente osservato, prima dell'emanazione dei testi definitivi dei regolamenti recanti la riforma della PAC, che "il compito di coordinare i profili di sostenibilità ambientale così come delineati nei documenti programmatici di cui si è detto, con quelli collegati alla *food security* e alla

sostenibilità economica delle imprese agricole non sembra costituire un lavoro semplice"³⁷ e tale timore si è concretizzato quando lo scoppio del conflitto tra Russia e Ucraina ha reso di drammatica attualità la carenza di una delle principali *commodities* agricole, il grano.

Al di là delle critiche sollevate dai tecnici circa l'efficacia di alcune misure di condizionalità rafforzata³⁸, in merito alle quali non abbiamo le competenze necessarie per effettuare un'analisi adeguata, appare significativo e preoccupante il giudizio espresso dalla Corte dei Conti europea nella relazione pubblicata il 30 maggio 2022, laddove viene rilevato che "La Commissione ha comunicato che il 26% dei finanziamenti agricoli contribuiva alle spese dell'UE per il clima, ossia circa la metà delle spese totali. Tuttavia, è dal 2010 che le emissioni di gas a effetto serra prodotte dall'agricoltura non diminuiscono. Secondo l'esame, l'analisi delle pubblicazioni e degli studi di valutazione in materia svolti dalla Corte, è probabile che la Commissione abbia sovrastimato i contributi provenienti dalla politica agricola di quasi 60 miliardi di euro, che corrispondono a oltre l'80 % dell'importo delle stime in eccesso ipotizzate dalla Corte (paragrafi 19-34). In assenza di elementi probatori che lo attestino, i finanziamenti non dovrebbero essere considerati relativi al clima"³⁹. Alla luce dell'analisi condotta e delle conclusioni raggiunte, la Corte dei Conti europea invita la Commissione a basare sull'evidenza scientifica la quantificazione del contributo della PAC per il 2021-2027 all'azione per il clima e, quindi, ai sensi dell'articolo 100, paragrafo 3, Reg. (UE) 2021/2115, adeguare il contributo all'azione per il clima di conseguenza, ove necessario; assegnandole come termine di attuazione il giugno 2026⁴⁰.

⁽³⁴⁾ Decr. Leg.vo 17 marzo 2023, n.42.

⁽³⁵⁾ Decr. Leg.vo 23 novembre 2023, n.188.

⁽³⁶⁾ Cfr. 30° "considerando", Reg. (UE) 2021/2115.

⁽³⁷⁾ V. L. Russo, *Emergenza Covid-19 e Politica Agricola Comune*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 1-2021, p. 52.

⁽³⁸⁾ Cfr., ad esempio, A. Palliotti, L. Tosi, *PAC ed eco schemi, proposte concrete per migliorarli*, in <https://viginevitiequalita.edagricole.it>, 2022, pp. 3 ss.

⁽³⁹⁾ Corte conti UE, *La spesa per il clima nel bilancio dell'UE per il periodo 2014-2020. Valori inferiori a quelli comunicati*, in https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_09/SR_Climate-mainstreaming_IT.pdf, p. 47.

⁽⁴⁰⁾ Cfr. Corte conti UE, *loc. ult. cit.*

Se, quindi, da un lato, le limitazioni imposte agli agricoltori non sembrano produrre i benefici effetti sul clima, così energicamente proclamati dalla Commissione europea nelle sue Comunicazioni e nei conseguenziali atti normativi adottati su sua iniziativa, dall'altro lato, esse condizionano la produzione agricola di alimenti, con effetti inevitabili sulla *food security*. I drammatici eventi del febbraio del 2022 ne sono stata la conferma ed hanno indotto la Commissione stessa ad adottare, inizialmente, la Decisione di esecuzione (UE) 2022/484⁴¹ con la quale, proprio per fronteggiare la brusca impennata dei prezzi delle materie prime, conseguente all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia si è ritenuto opportuno aumentare il potenziale produttivo agricolo dell'Unione sia di alimenti che di mangimi. Si è stabilito, quindi, in deroga alla previsione contenuta nell'art. 44, parag. 4, Reg. (UE) n. 1307/2013, in merito all'utilizzo dei terreni lasciati a riposo in attuazione della pratica di inverdimento (c.d. *greening*) e limitando l'efficacia temporale di tale deroga all'anno in corso, che i suddetti terreni rimangono superfici a seminativo adatte alla produzione di colture che, anche se in misura diversa a seconda delle condizioni (come la qualità del suolo), potrebbero essere utilizzate immediatamente per la produzione di alimenti e di mangimi. Pertanto, al fine di consentire agli agricoltori di utilizzare il più possibile le superfici disponibili per la produzione alimentare e per l'alimentazione degli animali, gli Stati membri dovrebbero essere autorizzati a derogare alle condizioni relative al pagamento di inverdimento, tra cui l'uso di prodotti fitosanitari, per l'anno di domanda 2022 per quanto riguarda i terreni lasciati a riposo che sono stati dichiarati conformi ai requisiti per la diversificazione delle colture o per le aree di interesse ecologico a norma rispettivamente dell'articolo 44, paragrafo 4, e dell'articolo 46, paragrafo 2, primo comma, lettera a), del Reg. (UE) n. 1307/2013.

Successivamente, in considerazione dell'entrata

in applicazione della riforma a far tempo dal 1 gennaio 2023, con il Reg. di esecuzione (UE) 2022/1317 del 27 luglio la Commissione ha introdotto delle deroghe al Reg. (UE) 2021/2115 per l'anno di domanda 2023 e, segnatamente, deroghe all'applicazione delle norme relative alle buone condizioni agronomiche e ambientali concernenti: la rotazione delle colture sui seminativi, ad eccezione delle colture sommerse (unico requisito della buona pratica identificata con il codice BCAA 7), e la percentuale minima della superficie agricola destinata a superfici o elementi non produttivi (primo requisito della buona pratica identificata con il codice BCAA 8).

La Commissione ha giustificato detto intervento, richiamando le motivazioni addotte nella Comunicazione COM(2022) 133 final «Salvaguardare la sicurezza alimentare e rafforzare la resilienza dei sistemi alimentari» e, muovendo dalla considerazione degli effetti prodotti dall'invasione dell'Ucraina da parte della Russia per la sicurezza alimentare mondiale (brusca impennata dei prezzi delle materie prime, produzione mondiale di frumento a rischio sia a causa dello *shock* a livello dell'offerta derivante dall'entità della quota ucraina e russa sui mercati del frumento che dello *shock* dei costi dei fattori di produzione, in particolare di gas naturale, concimi azotati e ossigeno), ha evidenziato l'elevato livello di incertezza in ordine all'approvvigionamento alimentare mondiale, manifestando una profonda preoccupazione per la sicurezza alimentare mondiale⁴².

La soluzione prospettata al fine di mantenere l'approvvigionamento alimentare, è la conservazione del potenziale di produzione alimentare agricola dell'Unione, contribuendo nel contempo agli obiettivi del *Green Deal* dell'UE, in particolare della strategia «Dal produttore al consumatore» e della strategia sulla biodiversità. Tale obiettivo viene perseguito, in via eccezionale e temporalmente limitata all'anno di domanda 2023, autoriz-

⁽⁴¹⁾ Notificata con il n.1875 ed attuata in Italia con D.M. 8 aprile 2022, n.163483.

⁽⁴²⁾ Cfr. 2° "considerando", Reg. di esecuzione cit.

zando gli Stati membri a derogare all'applicazione delle norme sopra richiamate e consentendo, quindi, agli agricoltori di utilizzare i loro seminativi disponibili per la produzione alimentare, attenuando nel contempo l'impatto negativo di tali scelte sull'ambiente e sui cambiamenti climatici attraverso la promozione dell'uso delle colture per la produzione alimentare nonché del ricorso a regimi ecologici e misure agro-climatico-ambientali programmate nei rispettivi piani strategici della PAC, che hanno l'obiettivo di migliorare la biodiversità nelle aziende agricole e preservare il potenziale del suolo.

Oltre a queste criticità emerse in situazioni d'emergenza e transitate da ipotesi di scuola a realtà dolorosamente concrete, anche le procedure, gli strumenti, la semplificazione e la tempistica⁴³ non si sottraggono a rilievi critici che mettono in luce i punti deboli dell'intera riforma, inducendo ad interrogarsi circa il mantenimento del carattere "comune" della politica agricola⁴⁴. Basti considerare, tra l'altro, che il Piano strategico della PAC, modificato e integrato come da indicazioni e rilievi della Commissione, è stato inviato a quest'ultima dall'Italia solo il 7 novembre 2022 ed approvato il successivo 2 dicembre 2022⁴⁵; sicché a poche settimane dall'ormai prossima applicazione delle nuove disposizioni non erano ancora disponibili i provvedimenti attuativi per consentire agli agricoltori di compiere scelte consapevoli⁴⁶.

A rilievi critici non si sottrae nemmeno la nuova

condizionalità sociale. Se, infatti, non può revocarsi in dubbio la correttezza della scelta operata dalle istituzioni europee di garantire condizioni di lavoro eque e sostenibili in tutti gli Stati membri, non può nemmeno sottrarsi l'esigenza di assicurare l'operatività del principio di libera concorrenza tra gli imprenditori responsabili della produzione agricola. Tale esigenza rischia, infatti, di rimanere ampiamente insoddisfatta se si considera che gli oneri burocratici ed i costi del lavoro possono essere molto diversi da Stato membro a Stato membro, a fronte della competenza legislativa statale ampiamente riconosciuta, salvo qualche limitata eccezione, sia in materia fiscale sia in merito alla determinazione salariale. A tale criticità non sembra possa porre un freno nemmeno la *border tax*, proposta da qualche economista, la quale potrebbe produrre effetti vantaggiosi solo nei rapporti con i Paesi extra europei, arginando la scelta imprenditoriale di localizzare le aziende nei territori di detti paesi approfittando degli *standard* di produzione in essi adottati e di gran lunga inferiori a quelli imposti dalla normativa europea sia in materia ambientale sia in materia di occupazione e sicurezza sui posti di lavoro⁴⁷.

Di fronte allo scenario bellico, all'emergenza pandemica ancora non del tutto rientrata, agli allarmanti cambiamenti climatici ed all'innalzamento dei prezzi delle materie prime, la Commissione sembra aver preso, forse, consapevolezza dell' inutilità dei proclami utopistici e della necessità di

⁽⁴³⁾ Si è rilevato che "la dilatazione dei tempi di approvazione della riforma ha fatto sì che la presentazione dei PSN alla Commissione avvenga quasi contemporaneamente alla definizione dei testi regolamentari. Non si tratta di una questione puramente formale ma legata al fatto che (...) l'accordo ha apportato modifiche non di poco conto relativamente a ciò che ciascuno Stato membro dovrà dimostrare di voler fare con il proprio PSN": cfr. M.R. Pupo D'Andrea, *Le novità della PAC 2023-2027*, in <https://agrireregionieuropa.univpm.it>, 2021, pagg. 5-6.

⁽⁴⁴⁾ Cfr. R. Cagliero, N. D'Alicandro, B. Camaioni, *op.loc.ult.cit.*

⁽⁴⁵⁾ Il PSP, costituito da oltre 4000 pagine e diversi allegati, è stato, infatti, approvato dalla Commissione europea con decisione del 2 dicembre 2022 C(2022) 8645 final: in merito cfr. Coldiretti, *Dove sta andando la PAC. Il PSP dell'Italia 2023-2027. Linee guida*, febbraio 2023, in https://giovanimpresa.coldiretti.it/wp-content/uploads/2023/02/Dove-sta-andando-la-PAC_feb_23.pdf

⁽⁴⁶⁾ Cfr. E. Comegna, *Fondi Pac per 7,3 mld l'anno*, in <https://www.italiainoggi.it/news/fondi-pac-per-7-3-mld-l-anno-2583603>, il quale ha, altresì, osservato che "per rispettare la tempistica stabilita nei regolamenti comunitari (primo gennaio 2023) ... si verifica il curioso fatto che i bandi saranno preparati prima dell'approvazione formale del Piano strategico nazionale. Pertanto conterranno delle clausole condizionali che prevedono la possibilità di eseguire delle revisioni, qualora la Commissione Europea dovesse pretendere delle modifiche e delle integrazioni al programma trasmesso dall'Italia qualche giorno fa".

⁽⁴⁷⁾ Cfr. M. Bernardelli, *Terzo Pilastro della Pac, qualche riflessione*, in <https://agronotizie.imagelinenetwork.com/agricoltura-economia-politica/2022/02/10/terzo-pilastro-della-pac-qualche-riflessione/73991>. In tale articolo vengono riportate le considerazioni formulate da Leonardo Becchetti, durante l'intervista a cui l'A. l'ha sottoposto.

una maggiore concretizzazione delle scelte al fine di evitare che esse si traducano in limiti ultronei, difficilmente rispettabili. In questo scenario, la soluzione che consente di mediare interessi ed obiettivi spesso in conflitto tra loro⁴⁸, sebbene non nel breve periodo, è promuovere l'innovazione e la ricerca al fine di garantire, effettivamente, un'agricoltura sostenibile, inestimabile risorsa da tutelare, anche in considerazione del fatto che l'art. 11 TFUE impone, nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile, l'integrazione e non l'attuazione preferenziale o prioritaria delle esigenze connesse con la tutela dell'ambiente, per le quali soccorrono gli strumenti appositamente previsti nell'art. 191 ss. TFUE. Pertanto, l'attribuzione agli obiettivi dell'UE in materia di ambiente e clima della "priorità assoluta per il futuro dell'agricoltura e della silvicoltura dell'Unione", da ultimo proclamata nel 30° "considerando" del Reg. (UE) 2021/2115, sembra realizzare un'indebita forzatura dello stesso disposto normativo del Trattato, sopra richiamato, rischiando di rendere irrealizzabili le

altrettanto fondamentali finalità della PAC.

ABSTRACT

Nel presente saggio si analizzano criticamente le scelte operate dalle Istituzioni europee con la normativa del dicembre 2021 di riforma della PAC per il periodo 2023-2027, ispirata da una notevole ambizione al raggiungimento di significativi risultati in materia di ambiente e clima ma anche, se non soprattutto, di food security a livello sia europeo sia planetario, e si tenta di metterne in evidenza i punti deboli e le forti criticità.

This essay critically analyses the choices made by the European institutions with the December 2021 CAP reform legislation for the period 2023-2027, inspired by a considerable ambition to achieve significant results in the areas of environment and climate but also, if not above all, of food security at both European and planetary level, and attempts to highlight its weaknesses and strong criticalities.

□

⁽⁴⁸⁾ Le difficoltà di mediazione e la miopia delle istituzioni europee traspaiono, ad esempio, nella recente sentenza della Corte di giustizia del 27 gennaio 2022, C-234/20.

Ricerche

Le avvertenze sanitarie sulle bevande alcoliche: discussioni in diversi ambiti

Leonardo Fabio Pastorino

1.- Presentazione del tema

Il 18 maggio scorso, con l'adozione della *Public Health (Alcohol) (Labelling) Regulations 2023*¹ il Ministro della Sanità dell'Irlanda, Stephen Donnelly, nel contesto di un più ampio pacchetto di misure volto a combattere l'abuso di sostanze alcoliche, ha introdotto anche l'obbligo di inserire nelle etichette delle bevande alcoliche ed in altre modalità di comunicazione l'avvertenza, rivolta al pubblico, che il consumo di alcol causa malattie al fegato² e che esiste un nesso diretto tra l'alcol ed

il cancro con epilogo letale. La normativa, che dovrà entrare in vigore il 22 maggio 2026, è stata adottata in base alle attribuzioni concesse al Ministro dal *Public Health (Alcohol) Act 2018 (No. 24 of 2018)*.

La decisione ha suscitato grande clamore, specialmente negli Stati europei del Mediterraneo (in modo particolare, in Francia, Spagna e Italia)³, nei quali le prime reazioni presentate a caldo all'opinione pubblica si sono preoccupate soprattutto di sottolineare come il provvedimento in parola potrebbe avere un forte impatto negativo sull'economia e sullo sviluppo delle zone vitivinicole. Le risposte ufficiali, invece, si sono concentrate sulla interpretazione del diritto dell'Unione e hanno riguardato principalmente le questioni relative alla libera circolazione e al rapporto tra diritto unionale e decisioni nazionali nonché il problema, più di fondo, inerente alla stessa certezza, correttezza o convenienza del messaggio proposto, che dovrebbe -a rigore- basarsi su dati scientifici.

Ma la questione supera i confini europei. In effetti,

(¹) *Statutory Instruments (S.I.) No. 249 of 2023. Public Health (Alcohol) (Labelling) Regulations 2023*, disponibile in: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2023/si/249/made/en/pdf>, ultima consultazione 24/8/2023.

(²) Nella versione in italiano disponibile nel sito Web della Commissione europea dedicato a la comunicazione irlandese (<https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/en/notification/17834>, ultima consultazione 24/8/2023), si legge letteralmente "Il consumo di alcol provoca malattie del fegato" e in quella in inglese della norma firmata dal Ministro: "*Drinking alcohol causes liver disease*". Come si osserva, in nessuna versione si usa il condizionale né si fa riferimento a circostanze, quantità o condizioni particolari. Lo stesso vale per l'altra indicazione che in italiano si presenta come: "Alcol e tumori mortali sono direttamente collegati" in inglese: "*There is a direct link between alcohol and fatal cancers*", frasi in cui la inversione dei termini potrebbe portare alla conclusione che tutti i tumori sarebbero legati (anche esclusivamente?) all'alcol.

(³) In realtà, è assai vasta l'eco che la vicenda ha avuto in diversi siti Internet. Solo a mo' di esempio si richiama l'articolo pubblicato in Adnkronos del 22 maggio 2023: *Vino, in Irlanda è legge l'alert sanitario in etichetta sugli alcolici*, https://www.adnkronos.com/economia/vino-in-irlanda-e-legge-lalert-sanitario-in-etichetta-sugli-alcolici_5QEzAD7RINytKoPTV5SuCy, ultima consultazione 24/8/2023, con estratti di una intervista al Ministro italiano dell'Agricoltura e Sovranità alimentare, Francesco Lollobrigida il quale anticipa l'intenzione di lavorare insieme ai Paesi citati nel testo al fine di bloccare l'iniziativa. Nella nota, in cui il Ministro concentra l'attenzione direttamente sul vino si legge: "riteniamo scorretta l'azione dell'Irlanda perché una cosa è informare e invitare alla moderazione, che riteniamo giusto, una cosa è dire che un prodotto a prescindere dal quantitativo che si assume fa male". Pareri circostanziati sono stati presentati ufficialmente dopo la comunicazione alla Commissione europea, oltre che dai tre paesi citati, anche dal Portogallo, Ungheria, Croazia, Romania, Repubblica Ceca e Slovacchia. Hanno inoltre presentato ulteriori commenti Slovacchia, Danimarca, Croazia Lettonia, Grecia e Polonia (la comunicazione e le risposte sono disponibili in: <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/en/notification/17834>, ultima consultazione 24/8/2023). Secondo l'art. 5, pto. 1, parr. 6 della Direttiva (UE) 2015/1535, del Parlamento europeo e del Consiglio, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione, le osservazioni o i pareri circostanziati della Commissione o degli Stati membri possono basarsi unicamente sugli aspetti che costituiscano eventualmente ostacoli agli scambi. Sulla Direttiva, si veda D. Pisanello, *Guida alla legislazione alimentare*, EPC Editore, III edizione, 2022, pp. 67 ss.

la disposizione irlandese forma già oggetto di vivace discussione in ambito internazionale, per un doppio ordine di ragioni: da un lato, perché l'aspetto più concreto e di maggiore rilevanza pratica di questa normativa, ovvero l'obbligo di inserire una legenda nell'etichetta, potrebbe essere contestato da parte dei Paesi esteri che esportano alcol in Irlanda in quanto ostacolo al commercio (secondo la disciplina dell'Accordo TBT, WTO); dall'altro, perché, sul piano sostanziale, si pone inevitabilmente la questione se la misura possa ritenersi giustificata dal punto di vista scientifico, problema questo, su cui numerosi saranno gli attori chiamati ad esprimere la propria opinione, ad iniziare dalla Organizzazione Mondiale della Sanità. Pertanto, quella compiuta dall'Irlanda, primo Paese al mondo ad avere adottato una misura simile, è solo una prima mossa⁴, dalla quale non è dato oggi prevedere esattamente quali esiti sortiranno ma che di certo -questo lo si può già prefigurare- finirà per avere diverse e importanti conseguenze.

Muovendo dalla presentazione di alcuni tra i più interessanti spunti di riflessione che già si agitano nell'attuale dibattito, il presente scritto si propone di offrire un primo contributo all'approfondimento del problema sotto il profilo strettamente giuridico, altresì analizzando i diversi ordinamenti giuridici e istituzionali che vengono in rilievo. Al fine di sintetizzare la proposta irlandese e la notifica presentata alla Commissione e le risposte di alcuni Stati membri, tra cui l'Italia, si confronterà la questione con il diritto europeo e, principalmente, con la disciplina della comunicazione e della etichettatura nutrizionale nel settore alimentare. Di seguito si tratterà il quadro normativo di riferimento a livello delle regole della WTO e si farà un punto della situazione in tale ambito. In modo comple-

mentare, si farà riferimento a un dibattito simile sviluppatosi in Argentina a dimostrazione del fatto che la questione non si limita al solo ambito europeo ed anche perché nella legislazione sancita dalla *Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, si fa riferimento ad altre problematiche non solo di natura salutistica, ma anche sociale che si identificano come connesse al consumo di alcol, così come si propongono altre risposte giuridiche. Per ultimo, si proporranno alcuni profili ricostruttivi ulteriori, ad oggi non sono ancora emersi, ma che dovrebbero parimenti essere considerati nella discussione della questione. Tuttavia, e al di là della necessità di iniziare queste riflessioni in ambito giuridico, si sosterrà che la soluzione più completa non potrà essere raggiunta senza fare appello ad altre discipline. In questo senso è necessario, come si è anticipato, l'apporto preponderante della scienza medica, ma forse anche di altre scienze: sarebbe infatti, utile che il problema di quale effetto concreto simili avvertenze potrebbero sortire, a seconda di come vengano proposte, venisse affrontato anche dalla prospettiva degli studi di comunicazione e di sociologia. L'interesse della questione non si esaurisce, peraltro, nell'interrogarsi circa il fondamento scientifico della misura o sulla portata, in questa materia, del principio di precauzione o, ancora, su quale sia la quantità di alcol il cui consumo determini un rischio per la salute. In merito a questo ultimo aspetto, la ricerca di una via mediana nell'affrontare il problema del consumo eccessivo apre, ad esempio, la strada ad un'ulteriore questione, ovvero quella della definizione stessa dei concetti di consumo "responsabile"⁵ o "moderato"⁶ od altre formule simili. Ma soprattutto ad entrare in gioco in questo contesto sono considerazioni che attengono al bilanciamento tra diritti in pre-

(⁴) Mossa che a dire vero ha iniziato già nel 2015 con la comunicazione alla Commissione europea della *Public Health (Alcohol) Bill*, che introduceva, tra diverse misure, avvertenze sulla salute. Normativa ulteriormente modificata, con previa notifica alla Commissione europea, dalla *Public Health (Alcohol) Act 2018 (No. 24 of 2018)*, si veda in: <https://www.irishstatutebook.ie/eli/2018/act/24/enacted/en/html>, ultima consultazione 25/8/2023.

(⁵) Al bere "responsabile", inteso come atto consapevole e moderato, fa appello Beviresponsabile.it, la piattaforma di AssoBirra, Associazione dei birrai e dei maltatori italiana.

(⁶) *Wine in Moderation* (WIM) è un programma creato dallo stesso settore vitivinicolo per ridurre i possibili effetti dell'alcol sulla salute e promuovere una "cultura sostenibile" del vino. Si veda: <https://www.wineinmoderation.eu/it>.

senza di interessi confliggenti e allo sviluppo di politiche che non si risolvono nel mero confronto tra diritti individuali e diritti collettivi oppure tra diritti economici e diritti fondamentali: nel caso che qui interessa, infatti, in competizione tra loro sono anche diversi interessi della collettività, quali, ed anzi soprattutto, il diritto alla salute, da un lato, e il diritto allo sviluppo nonché il diritto alla tutela e alla conservazione delle proprie tradizioni e della propria cultura⁷, dall'altro.

2.- Il dibattito e il diritto europeo

Con la disposizione che inizia questo contributo, il Ministro della Sanità irlandese ha dato esecuzione a quanto già previsto nella *Health (Alcohol) Act di 2018*, il quale, nell'articolo 12 della sua Seconda parte imponeva l'obbligo ad ogni commerciante di prodotti alcolici di vendere prodotti solo se accompagnati da un'avvertenza intesa a informare il pubblico del pericolo del consumo di alcol; del pericolo di tale consumo nella gravidanza; del legame tra alcol e tumori mortali e con il rinvio a un sito web che dovrebbe essere mantenuto a cura del governo⁸. La legge prevedeva che simili avvertimenti fossero esposti in posti visibili dei locali autorizzati alla vendita di bevande alco-

liche come anche nei siti web delle relative imprese venditrici. La norma del 2018 autorizzava il Ministro a dettare disposizioni in merito a dimensione, colore e carattere degli avvisi in questione, profili di disciplina che sono stati integrati, appunto, con il provvedimento di maggio del 2023. La legge del 2018 includeva anche un esteso elenco di posti ed eventi nei quali sarebbe stata vietata la pubblicità di prodotti alcolici.

Dalla comunicazione inviata alla Commissione europea si evince che la principale preoccupazione dell'Irlanda sia l'alto consumo di sostanze alcoliche a livello nazionale e il relativo impatto sul sistema sanitario. In sintesi, l'Irlanda rileva che, malgrado la chiusura prolungata dei locali autorizzati alla vendita di alcolici dovuta al Covid-19, il consumo non è diminuito e che il 50% di chi beve lo fa a livelli pericolosi mentre già uno su cinque soffre di disturbi derivanti dall'uso di alcol, quota che passa ad uno su tre fra i consumatori di meno di 25 anni. Si afferma che il 15% dei ragazzi di 13 anni ha già consumato la prima bevanda alcolica e che, all'età di diciassette anni, la stragrande maggioranza ha bevuto per la prima volta e oltre il 60% è stato davvero ubriaco. Quanto poi agli effetti sul servizio sanitario, si stima che il 4% del budget debba essere destinato alle malattie legate all'alcol.

(⁷) Il presente scritto tratta della disposizione irlandese, che si riferisce a tutte le bevande alcoliche, ma, come si è già anticipato, è subito emerso quale impatto tale misura potrebbe avere, in Italia, sul vino. A proposito di questo prodotto emblematico della cultura alimentare italiana, si è detto che la normativa che lo riguarda "si pone alla base di uno dei settori più eterogenei del diritto agroalimentare, segnato da molteplici fattori storici, culturali e tradizionali, nonché da un intimo e imprescindibile legame della sua produzione con la sua origine geografica da cui trae l'identità" (A. Germanò, E. Rook Basile e N. Lucifero, *Manuale di legislazione vitivinicola*, Torino, Giappichelli, 2022, III ed., p. 14). Che la vite è strettamente legata, fin dalle sue origini, alla cultura del Mediterraneo, costituendo parte integrante di un modo di vivere e di valori che, nonostante i cambiamenti storici, si mantengono fino ai giorni nostri, è quanto riconoscevano già, qualche tempo addietro e parlando da una terra lontana, E. Díaz Araujo e M. Iuvare, in *Vitivinicultura y derecho*, Ed. Dunken, Buenos Aires, 2006, p. 21. Sono, d'altra parte, legittime le preoccupazioni dei produttori, i quali hanno costantemente investito tempo, lavoro, ricerca, innovazione, tecnologia e soldi, per puntare ad un prodotto di qualità chiaramente validato dal mercato e accompagnato da politiche specifiche, da ultimo comprese nel Reg. (UE) 1308/2013 come modificato dal Reg. (UE) 2017/2021. A questo riguardo si veda, solo come esempio normativo paradigmatico tra i tanti, il considerando 44 del Reg. (UE) 1308/2013, nel quale si afferma che "una misura essenziale ammissibile ai programmi di sostegno nazionali dovrebbe essere costituita dalla promozione e dalla commercializzazione dei vini dell'Unione. Il sostegno all'innovazione può aumentare le prospettive di commercializzazione e la competitività dei prodotti vitivinicoli dell'Unione. Le attività di ristrutturazione e di riconversione dovrebbero essere proseguite dati i loro effetti strutturali positivi sul settore vitivinicolo. Dovrebbe inoltre essere previsto un sostegno a favore degli investimenti nel settore vitivinicolo intesi a migliorare i risultati economici delle imprese in quanto tali. Il sostegno a favore della distillazione dei sottoprodotti dovrebbe costituire una misura a disposizione degli Stati membri che desiderino avvalersi di tale strumento per garantire la qualità del vino, preservando nel contempo l'ambiente".

(⁸) www2.hse.ie. Il sito ministeriale è dedicato a offrire informazione e consigli tanto ai genitori quanto alle persone con problemi di alcol, tra altri contenuti.

Oltre alla misura in commento riguardante le avvertenze sanitarie, la normativa approvata nel 2023 si propone di lottare contro l'eccesso di consumo avvalendosi di un insieme di altri strumenti: fissazione di un prezzo minimo alle bevande; regolamentazione della pubblicità e del marketing dei prodotti alcolici; limitazione alla sponsorizzazione e separazione e ridotta visibilità delle bevande alcoliche in siti di vendita mista e regolamentazione della vendita e della fornitura di alcolici in determinate circostanze. Nonostante tutta questa nutrita serie di misure, l'obiettivo che il governo irlandese si è prefissato è quello minimo di riuscire a ridurre il consumo a 9,1 litri *pro capite* all'anno⁹, quando nel 2022 si calcolava tale consumo a 11 litri per anno, se si aveva riguardo alla popolazione sui 15 anni, e 14 litri per anno al netto della popolazione astemia¹⁰.

In conformità alla Direttiva (UE) 2015/1535, l'Irlanda aveva prima notificato alla Commissione la proposta di legge del 2018 (notifica avvenuta in data 3 febbraio di quello stesso anno), a cui è seguita con nota del 2 maggio 2018 la risposta della Commissione nella quale questa dichiarava di non poter valutare il progetto senza informazioni più dettagliate in relazione alle sue modalità¹¹. Il provvedimento del 18 maggio 2023 verrebbe a completare questi dettagli, fornendo indicazioni

più precise, aggiungendo il riferimento al problema legato alle malattie del fegato e includendo in appositi allegati i pittogrammi e i testi che dovranno inserirsi in etichetta. Precedentemente, in data 21 giugno 2022, l'Irlanda ha comunicato la bozza di risoluzione alla Commissione in base alla Direttiva (UE) 2015/1535 nonché del Regolamento (UE) 1169/2011¹².

Questo ultimo regolamento contiene diverse disposizioni che devono essere prese in considerazione nel momento in cui ci si accinge a valutare la facoltà irlandese di imporre una etichetta come quella proposta. Tra quelle più significative si rammentano: la finalità dell'intera disciplina di proteggere i consumatori in materia di informazioni sugli alimenti, tenendo conto delle differenze di percezione degli stessi consumatori, premessa indicata dallo stesso art. 1; la possibilità di includere, tra le informazioni obbligatorie, informazioni sulla protezione della salute e sull'uso sicuro dell'alimento inclusi l'impatto e le conseguenze collegate ad un consumo nocivo dell'alimento, tenendo altresì conto, nel valutare se occorra imporre informazioni obbligatorie per consentire scelte consapevoli, se la maggioranza dei consumatori ritiene particolarmente necessarie alcune informazioni cui attribuisce un valore significativo (art. 4)¹³; la necessità di consultare l'EFSA (art. 5);

(⁹) Traguardo deciso in base alla media di consumo nei paesi della OCSE.

(¹⁰) A questo riguardo merita di essere ricordata la Sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Seconda Sezione, del 23 dicembre 2015, C-333/14, relativa alla legge scozzese che stabiliva un prezzo minimo per le bevande alcoliche. In quella sede, la Corte ha ritenuto che le regole recanti l'organizzazione comune dei mercati agricoli non ostano ad una misura nazionale che impone un prezzo minimo per unità di alcol per la vendita al dettaglio, a condizione che detta misura sia effettivamente idonea a garantire l'obiettivo della tutela della salute e della vita delle persone e che, tenuto conto degli obiettivi della PAC e del buon funzionamento dell'organizzazione comune dei mercati agricoli, non ecceda quanto è necessario per il raggiungimento del citato obiettivo. Inoltre, la sentenza richiamata offre diverse considerazioni sulla valutazione che debba farsi riguardo al principio di proporzionalità, al punto da suggerire che non si debbano tralasciare altre possibili misure che possono essere meno restrittive (in quel caso, la fissazione di accise). Nel caso irlandese, occorrerà vedere quanto la dichiarazione secondo cui la proposta di avvertenze sarebbe il mezzo più semplice ed economico, insieme alla difficoltà di influire sui consumatori, possa incidere sulla valutazione dell'idoneità della misura oppure sulla necessità di procedere con questo insieme di strumenti.

(¹¹) Così si legge nella Comunicazione 2022/0441/IRL (Ireland).

(¹²) Il Regolamento (UE) 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, lì dove determina la procedura di notifica, di cui si farà cenno sotto, stabilisce che, ai fini della informazione sugli alimenti, la Direttiva 98/34/CE, abrogata e sostituita dalla Direttiva (UE) 2015/1535, non si applica.

(¹³) Rispondendo a questa ultima esigenza normativa, nelle notifiche alla Commissione e alla WTO Irlanda manifesta, che un 78% considera che lo Stato abbia la responsabilità di adottare politiche pubbliche in materia sanitaria per ridurre gli alti livelli di consumo di alcol e che il 95% supporta i messaggi nelle etichette. Si cita come fonte, Health Research Board (2012), *Alcohol: Public Knowledge, Attitudes and Behaviours Report*, <https://www.hrb.ie/publications/publication/alcohol-public-knowledge-attitudes-and-behaviours/> (ultima visione 24/8/23) anche se non si indica se la risposta si basa in una avvertenza o messaggio in particolare.

la necessità che l'informazione non induca in errore e sia precisa, chiara e facilmente comprensibile per il consumatore (art. 9); la possibilità di indicazioni obbligatorie complementari per certe categorie specifiche di alimenti (art. 10) anche a livello nazionale, previa comunicazione alla Commissione e agli altri Stati membri (artt. 39 e 45) in specie a tutela della salute pubblica, della protezione dei consumatori e la proibizione, per contro, imposta agli Stati membri di adottare oppure mantenere disposizioni nazionali su materie espressamente armonizzate, salva l'autorizzazione del diritto dell'Unione e sempre che esse non vietino, ostacolino o limitino la libera circolazione delle merci (art. 38)¹⁴.

Riguardo alle bevande alcoliche, il Regolamento (UE) 1169/2011 esige, invece, l'indicazione del titolo alcolometrico volumico effettivo sempre che la bevanda contenga più di un 1,2% di alcol (art. 9). Con tale disposizione, il Regolamento garantisce l'informazione oggettiva sulla presenza della sostanza con la stessa modalità prevista per l'ob-

bligo di informare sulla presenza di allergeni¹⁵. Per quanto riguarda la necessità oppure l'indicazione dei motivi che potrebbero giustificare eventuali deroghe, il Regolamento rinvia, per contro, ad una relazione della Commissione e ad una proposta legislativa ulteriore in merito al requisito della fornitura di informazioni sul valore energetico e sugli ingredienti (art. 16 par. 4) consentendo agli Stati membri di mantenere nel frattempo disposizioni sulla elencazione degli ingredienti¹⁶. Come è noto, in conformità al Regolamento (UE) 2021/2017¹⁷ che modifica, tra gli altri, il Regolamento (UE) 1308/2013, dall'8 dicembre 2023 sarà obbligatorio, per vini e vini aromatizzati, indicare gli ingredienti e la dichiarazione nutrizionale, anche se quest'ultima potrebbe limitarsi alla dichiarazione nella etichetta fisica del solo valore energetico, completandosi l'informazione e quella relativa agli ingredienti attraverso un'etichetta elettronica¹⁸.

Il Regolamento (UE) 2021/2017 non contiene nessun riferimento al consumo di alcolici né ad

⁽¹⁴⁾ Per un approfondimento sul Reg. (UE) 1169/2011, in generale, e sui temi citati, in particolare, si veda L. Costato, P. Borghi, S. Rizzoli, V. Paganizza e L. Salvi, *Compendio di diritto alimentare*, Milano, 10a edizione, 2022, pp. 177 e ss.; F. Albissini, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 5a edizione, 2023, pp. 245 e ss.; A. Germanò, M. Ragionieri ed E. Rook Basile, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, Torino, 2a edizione, 2019, pp. 65 e ss.; S. Masini, *Corso di diritto alimentare*, Milano, 5a edizione, pp. 211 e ss.; e i capitoli, riferiti alla comunicazione, di P. Borghi, *Gli obblighi informativi in etichetta* (p. 307); G. Strambi, *Le informazioni volontarie* (p. 397); P. Borghi, *Claims nutrizionali e sulla salute* (p. 406), e S. Bolognini, *Pratiche sleali nell'informazione ai consumatori e pubblicità ingannevole* (p. 413), tutti 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.

⁽¹⁵⁾ Vedi A. Forti, *Gli allergeni* in Aa.Vv., *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, cit., pp. 325 e ss. La differenza sostanziale risiede nel fatto che gli allergeni, anche se sono un elemento oggettivo perché inclusi come ingredienti nell'alimento, perché scatenino l'effetto nocivo dipendono da un fattore soggettivo dell'individuo che li consuma. La comunicazione, in questo caso, va indirizzata a proteggere una categoria di consumatori (art. 14, n. 4), lett. c), Reg. (CE) 178/02, si veda: P. Borghi, *"Alimento a rischio", allergeni e altre criticità nella comunicazione alimentare*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2022, p. 73 ss.

⁽¹⁶⁾ Il considerando 40 del Regolamento, "viste le specificità delle bevande alcoliche" e "tenendo in considerazione l'esigenza di provvedere alla coerenza con le altre politiche pertinenti dell'Unione" giustificava questo rinvio. Lo stesso considerando, comunque, accennava alla necessità di tenere in considerazione la risoluzione del Parlamento europeo, del 5 settembre 2007, su una strategia comunitaria volta ad affiancare gli Stati membri nei loro sforzi per ridurre i danni derivanti dal consumo di alcol così come il parere del Comitato economico e sociale europeo, ed ordinava alla Commissione, previa consultazione delle parti interessate e di concerto con gli Stati membri, di stabilire una definizione per le bevande quali gli «*alcopops*» che sono specificamente rivolte a un pubblico giovanile. La Commissione avrebbe dovuto inoltre proporre, se del caso, requisiti specifici riguardanti le bevande alcoliche nel contesto del presente regolamento. Sui passaggi successivi fino ad arrivare alla Relazione della Commissione e alla posizione del settore e della Organizzazione Mondiale della Sanità esposta nel Piano d'Azione Europeo 2012-2020 diretto a ridurre l'uso dannoso dell'alcol, si veda A. Artom, *Il divieto di indicazioni nutrizionali per le bevande alcoliche dopo il Decreto Legislativo 27/2017*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2017, p. 41.

⁽¹⁷⁾ Si vedano i regolamenti delegati (UE) 2019/33 e (UE) 2018/273 così come, da ultimo, il Reg. (UE) 2023/1606 della Commissione del 30 maggio 2023 che modifica i precedenti.

⁽¹⁸⁾ Mentre riguardo alla parificazione con gli altri alimenti per quanto attiene al requisito di informare sul valore energetico, dopo la prolungata dilazione, la misura si pone in sintonia con la politica europea per combattere l'obesità, risulta importante l'indicazione degli ingredienti e, tra questi, degli additivi, alcuni dei quali possono parimenti essere considerati cancerogeni o aventi effetti nocivi per la salute. Questa misura potrà, di conseguenza, dare impulso a scelte dei consumatori sempre più mirate verso prodotti alcolici di qualità.

informazioni da inserire in etichetta al fine di prevenire i possibili rischi derivanti da un consumo eccessivo, ma sembra, all'opposto, orientato a promuovere l'attività vitivinicola e ad accompagnare il suo successo nel mercato comunitario e internazionale¹⁹, ciò che, d'altra parte non dovrebbe causare sorpresa in quanto lo stesso si inserisce nell'ambito della PAC e promuove il corretto funzionamento delle filiere produttive. All'inverso, non sarebbe corretto però sostenere che la circostanza della sua inclusione nella PAC chiuda le porte alla possibilità per l'Irlanda di proporre ulteriori informazioni obbligatorie (art. 39 del Reg. (UE) 1169/2011) sulla base dell'argomento per cui il Regolamento (UE) 2021/2017 avrebbe armonizzato la questione in ordine all'informazione (art. 38, Reg. (UE) 1169/2011): si tratta, infatti, di normative di natura diversa. Ad ogni modo, qualche collegamento si può osservare con le disposizioni del Reg. (UE) 2021/2017 per quelle che concerne il vino e le questioni riguardanti l'orientamento verso un consumo adeguato di alcol. Anche se questa motivazione non viene esplicitata, il legame potrebbe ravvisarsi nella scelta di

autorizzare la dealcolizzazione parziale o totale del vino²⁰, che è verosimile sia stata adottata al fine di adeguarsi alle politiche comunitarie contro il consumo eccessivo di alcol e per la lotta contro i tumori, insieme ad altre motivazioni quali quella di guadagnare un nuovo spazio di mercato tra coloro che, per convinzione religiosa, non consumano alcol²¹.

Tra gli argomenti sollevati dagli Stati che si oppongono alla misura, e soffermandoci principalmente sulla risposta del Governo italiano, si è sostenuto che essa comporta un ostacolo alla libera circolazione delle merci all'interno del mercato unico e comporterebbe per gli operatori una serie di obblighi e di costi aggiuntivi al fine di dotarsi di una etichettatura *ad hoc* per i prodotti destinati al mercato irlandese. Si è detto anche che, sebbene vi siano alcune eccezioni previste dal Trattato, come la protezione della salute umana (artt. 34 e 36 TFUE), l'Irlanda non ha fornito argomentazioni sufficienti riguardo alla proporzionalità della misura, né ha dimostrato l'idoneità della stessa a proteggere la salute né le ragioni scientifiche che possono giustificare l'in-

(¹⁹) Vedi, N. Lucifero, *Etichettatura del vino*, in P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, cit., p. 355, per il quale le regole introdotte nel Regolamento (UE) 1308/2013, modificato dal Regolamento (UE) 2021/2017, riflettono la classificazione del vino e, in particolare, la sua qualificazione come prodotto di qualità in quanto riconducibile ad un determinato territorio, o anche se privo di riferimenti territoriali.

(²⁰) Non si può trascurare di rimarcare la coincidenza temporale che intercorre tra le discussioni sul rischio legato al consumo eccessivo di alcol e una decisione così incisiva che, a detta di alcuni, andrebbe anche contro la definizione stessa di vino. Partendo dal Reg. (CEE) 337/79 fino al vigente Reg. (UE) 491/2009, il vino è il "prodotto ottenuto esclusivamente dalla fermentazione alcolica totale o parziale di uve fresche, pigiate o no o di mosti di uve". Si veda a riguardo, A. Germanò, E. Rook Basile e N. Lucifero, *Manuale di legislazione vitivinicola*, cit., pp. 2 e ss., i quali finanche citano il Codice internazionale delle pratiche enologiche della Organizzazione internazionale del vino e della vigna (OIV) del 1973, che offre la stessa definizione con la sola aggiunta del fatto che il titolo alcolometrico acquisito non può essere inferiore a 8,5%. Sulla base di queste considerazioni, la Corte di giustizia, nella causa *Guitard* (sentenza della Prima Sezione del 25 luglio 1991, C-75/90), aveva affermato, a proposito di un vino presentato come "senza alcol", che il vino, per essere denominato tale, deve avere "al momento della distribuzione" una gradazione alcolica minima. Gli autori citati fanno peraltro anche riferimento al cambio di rotta sia della OIV, che ha pubblicato tre risoluzioni dedicate ai prodotti vitivinicoli dealcolizzati, sia al Reg. (UE) 2021/2117. Ciò nonostante, bisogna sottolineare che il Regolamento del 2021 non autorizza un vino senza alcol perché nato da un processo diverso dalla fermentazione delle uve e/o del mosto, bensì indica tecniche di dealcolizzazione operanti su un prodotto che è alcolico appunto perché ottenuto attraverso tali tecniche.

(²¹) Senza riferimenti espressi alla salute, il Considerando 40 solo dice che in vista alla "domanda crescente da parte dei consumatori di prodotti vitivinicoli innovativi (senza specificare se questa domanda si debba a questioni di scelte salutistiche, religiose o di altri tipo) che hanno un titolo alcolometrico effettivo inferiore a quello stabilito per i prodotti vitivinicoli nell'allegato VII, parte II, del regolamento (UE) 1308/2013, dovrebbe essere possibile produrre tali prodotti vitivinicoli innovativi anche nell'Unione. A tal fine è necessario stabilire le condizioni alle quali determinati prodotti vitivinicoli possono essere dealcolizzati o parzialmente dealcolizzati e definire i processi autorizzati per la loro dealcolizzazione. Tali condizioni dovrebbero tenere conto delle risoluzioni dell'Organizzazione internazionale della vigna e del vino (OIV) OIV-ECO 432-2012 Beverage Obtained by Dealcoholisation of Wine, OIV-ECO 433-2012 Beverage Obtained by Partial Dealcoholisation of Wine, OIV-ECO 523-2016 Wine With An Alcohol Content Modified by Dealcoholisation e OIV-OENO 394A-2012 Dealcoholisation of Wines".

troduzione di una etichetta riguardante il rapporto diretto tra consumo di alcol e rischio di cancro mortale. Da ultimo, si sostiene che le avvertenze sanitarie sono un argomento molto sensibile e che in Parlamento europeo si sta discutendo un piano per la lotta contro il cancro che richiede la fornitura di maggiori informazioni ai consumatori migliorando l'etichettatura delle bevande alcoliche, puntando a includere informazione sul consumo moderato e responsabile e introducendo in modo obbligatorio l'elenco degli ingredienti e l'informazione nutrizionale anche in base a una etichettatura digitale. Si sottolinea, pertanto, l'opportunità di iniziative individuali dei singoli Stati che vadano oltre queste linee guida. Anche nelle osservazioni francesi si fa riferimento ad una proposta di revisione del Regolamento (UE) 1169/11 diretta ad includere anche disposizioni in materia di etichette di bevande alcoliche²².

Richiamando l'art. 6 della Direttiva (UE) 2015/1535 e in conoscenza di studi e discussioni già avviati in sede comunitaria, si richiede di rimandare la misura per i dodici mesi previsti in quella direttiva, al fine di consentire l'armonizzazione di un argomento "così delicato"²³. Potrebbe anche darsi che la proposta irlandese, la quale peraltro prevede la propria applicazione come differita allo scadere di un lungo periodo – di tre anni – di *prorogatio*, funga da spinta per forzare l'adozione anche in ambito europeo di una qualche misura analoga, per quanto non necessariamente identica alla proposta.

Va anche accennato che, negli allegati alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio riguardante il Piano europeo di lotta contro il cancro²⁴, si propo-

ne di ridurre il consumo "nocivo" di alcol e, tra le misure a tale fine, si richiede l'introduzione obbligatoria nelle etichette delle bevande alcoliche degli ingredienti, della dichiarazione nutrizionale nonché di "avvertenze sanitarie".

Come si accennerà nel paragrafo successivo, la UE riconosce che si sta studiando qualche tipo di avvertenza sulla salute riguardo al consumo di alcol. Bisognerà seguire l'evolversi del dibattito, di tanto in tanto alimentato da qualche spunto di novità o da notizie riguardanti pressioni o proposte alternative, per poter capire quale sarà l'esito, ovvero se alla fine ci si accorderà su un messaggio di condanna all'alcol oppure di lotta contro il consumo eccessivo di alcolici o se, piuttosto, ci si orienterà per promuovere un consumo moderato, responsabile, adeguato o sostenibile.

3.- I termini del dibattito in ambito internazionale

Il 6 febbraio 2023, l'Irlanda invia una notifica al WTO ai sensi dell'art. 10 dell'Accordo sugli ostacoli tecnici al commercio (TBT), che prevede l'obbligo per i Membri di scambiare informazioni su ogni regolamento tecnico adottato o proposto a livello nazionale, ponendo a carico del Segretariato l'obbligo di darne ulteriore trasmissione agli Stati membri. In virtù dell'art. 2.2 dell'accordo, i Membri del WTO devono fare in modo che i "regolamenti tecnici" (concetto nel quale rientra anche la recente misura irlandese)²⁵ "non vengano elaborati, adottati o applicati in modo da creare o da conseguire l'effetto di indebiti ostacoli al commercio internazionale". Tra gli obiettivi legittimi che possono autorizzare siffatti regola-

⁽²²⁾ Sulla convenienza dell'armonizzare per evitare ostacoli al commercio all'interno del diritto dell'Unione, si veda A. Germanò, M. Ragionieri, E. Rook Basile, *Diritto agroalimentare*, cit., pp. 65 ss.

⁽²³⁾ Così si legge nella comunicazione italiana, Ref. Ares (2022)7439229 - 26/10/2022, Message 116: <https://www.asktheeu.org/derequest/11961/response/40418/attach/html/6/2022%20441%20IRL%20Detailed%20Opinion%20by%20Italy.pdf.html> (ultima consultazione 25/8/23).

⁽²⁴⁾ COM(2021) 44 final, 3.2.2021.

⁽²⁵⁾ La definizione è contenuta nell'Allegato I dell'Accordo TBT, punto 1, in virtù della quale si tratta del documento che stabilisce le caratteristiche di un prodotto oppure i processi e metodi di produzione ad essi correlati, ivi comprese le disposizioni amministrative applicabili, e la cui osservanza è obbligatoria. Può anche includere o riguardare esclusivamente la terminologia, i simboli, l'imballaggio, i requisiti di marcatura o etichettatura applicabili a un prodotto, processo o metodo di produzione.

menti si richiama la tutela della salute umana, ma in ogni caso l'articolo dispone che i regolamenti non devono restringere il commercio più del dovuto per raggiungere tali obiettivi²⁶. Quando non esista, come in questo caso, una norma internazionale pertinente, l'art. 2.9 impone l'obbligo di darne notifica agli altri Membri tramite il Segretariato dovendo prevedere un tempo "prudenziale" per l'entrata in vigore della normativa ai fini di raccogliere le osservazioni.

Nel caso di specie la complessità della questione è tale da rendere verosimile una maggiore opposizione da parte degli Stati Membri, soprattutto in ragione dell'elevato numero di Membri (di tutti i cinque continenti) esportatori di alcol verso l'Irlanda, che potrebbero interpretare la misura come limitativa del commercio internazionale. D'altra parte, è anche vero che siamo di fronte a due ordinamenti giuridici ed istituzionali ben diversi, il primo dei quali (il WTO), avendo carattere internazionale (non sovranazionale), dispone di un sistema di risoluzione dei conflitti, in ultima analisi, assai meno efficace dell'altro (l'Unione Europea), nel quale, invece, dato il suo carattere sovranazionale, è verosimile attendersi, oltre ad altre conseguenze, anche un qualche intervento autoritativo della Corte di Giustizia. Ciò nonostante, la questione potrebbe semplificarsi se l'Irlanda decidesse di far apporre ai suoi importatori una etichetta con le condizioni che richiede ai suoi produttori nazionali, evitando di imporla ai produttori stranieri. Una simile opzione non solo risolverebbe la questione dell'ostacolo al commercio internazionale ma, allo stesso tempo, consentirebbe di eludere la questione di fondo circa la correttezza o l'utilità della misura. Va però tenuto

anche presente che, sebbene il presente scritto si occupi solo della questione relativa alle avvertenze sanitarie, la risoluzione del Ministro irlandese coinvolge anche altre informazioni, quali le indicazioni sulla quantità di alcol misurata in grammi (quando il sistema generale, incluso quello europeo, quantifica la percentuale di alcol²⁷) e il numero di calorie contenute in una determinata misura del prodotto, che solo il produttore straniero può fornire, al pari delle informazioni aggiuntive che possono essere richieste al fine di alimentare il sito web ministeriale.

Nella comunicazione al WTO, l'Irlanda dichiara che le informazioni sulla salute immesse nelle etichette dei prodotti alcolici dovrebbero portare alla riduzione del consumo di alcol e, quindi, dei danni alla salute: poiché l'obbligo ancora non è in vigore, risulta però difficile dimostrare la veridicità di una simile affermazione, quando a tal fine si dovrebbero forse studiare i numeri che attestano i risultati ottenuti nel settore delle sigarette. Si afferma inoltre che è scientificamente dimostrato (e la comunicazione viene a tal fine corredata di una bibliografia medica che non siamo, tuttavia, in grado di valutare per mancanza di competenze scientifiche) che l'alcol provoca malattie epatiche, pancreatite, tumori e malattie cardiovascolari, senza però indicare nessuna circostanza specifica che possa rendere simili effetti più probabili, né se siano necessarie ulteriori concause o, infine, se vi sia una soglia stimata di rischio²⁸. Ancora, nella stessa comunicazione l'Irlanda afferma che, nell'adottare la misura in questione, sta assumendo le azioni minime necessarie per dichiarare i rischi del consumo di alcol per la salute, anche se, come si è visto, le frasi sopra riportate non

(²⁶) "A tal fine, i regolamenti tecnici non potranno essere più restrittivi agli effetti degli scambi di quanto sia necessario per conseguire un obiettivo legittimo, tenuto conto dei rischi che comporterebbe il mancato conseguimento di tale obiettivo".

(²⁷) Anche la normativa internazionale sulla etichettatura del vino del 2015, proposta dalla OIV come raccomandazione per facilitare gli scambi nel mercato globale e assicurare informazione leale ai consumatori, propone questo metodo.

(²⁸) Ciò nonostante, anche alcuni documenti a carattere divulgativo dell'Organizzazione Mondiale della Sanità non esitano ad associare il consumo di alcol ad una serie di problematiche in materia di salute, dai disordini mentali e comportamentali alle dipendenze, fino ad alcune malattie non trasmissibili, come la cirrosi epatica, e a certe tipologie di cancro e di malattie cardiovascolari: <https://www.who.int/es/news/item/10-05-2022-who-highlights-glaring-gaps-in-regulation-of-alcohol-marketing-across-borders#:~:text=En%20el%20informe%20de%20la%20OMS%20%20titulado%20Reducir%20el%20consumo%20de%20alcohol%20y%20promover%20la%20salud%20y%20bienestar%20social%20en%20el%20mundo%20y%20en%20el%20marcador%20de%20los%20pa%C3%ADses%20receptores>. (ultima consultazione 25/8/2023).

danno l'idea di un rischio quanto, piuttosto, di una conseguenza certa.

Con riferimento all'effetto sulla salute, l'Organizzazione Mondiale della Salute, nella sintesi del suo "Global Status Report on Alcohol and Health", del 2018, ritiene che il consumo nocivo di bevande alcoliche sia uno dei principali fattori di rischio per la popolazione mondiale. Il rapporto ricollega queste preoccupazioni ad alcuni degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDG), compresi quelli relativi alla salute materno-infantile, alle malattie infettive (HIV, epatite e tubercolosi), alle malattie non trasmissibili e alla salute mentale, ma associa la produzione di bevande alcoliche anche a molti altri obiettivi dell'Agenda 2030²⁹. Tra i tanti documenti delle organizzazioni internazionali concernenti il legame tra alcol e salute, ai fini della presente trattazione è utile inoltre menzionare anche una pubblicazione dell'Organizzazione Panamericana della Salute (PAHO), che raccomanda agli Stati di introdurre etichette obbligatorie di avvertenze sanitarie sull'alcol e valutare gli effetti di esse sulla percezione e sul comportamento dei consumatori³⁰.

Nella giustificazione della misura notificata alla WTO si afferma, con argomenti simili a quelli presentati alla Commissione europea, che in Irlanda il consumo d'alcol pro capite supera i 9 litri, arrivando a 11 se si considerano solo i maggiorenni di 15 anni. Si citano studi secondo i quali il 4,8% dei decessi è dovuto direttamente al consumo di alcol³¹, così come un altro studio che attesta la presenza di alcol, nei campioni di sangue e di urina prelevati in sede di autopsia, nel 50% dei

casi di morte per suicidio tra i giovani e adulti irlandesi³².

Da una inchiesta irlandese sulla salute, condotta sulla base di settemila risposte, risulta che il 7% degli intervistati è convinto che bere alcol durante la gravidanza sia sicuro ed un altro 9% non risponde; il 52% non era a conoscenza dell'aumento del rischio di ulcere allo stomaco e il 49% della relazione tra alcol e ipertensione; tra altri dati si afferma che, in generale, le persone tra 15 e 24 anni si sono dimostrate meno consapevoli dei rischi sui quali erano state consultate³³.

Il 23 giugno 2023 il Comitato sugli ostacoli tecnici al commercio ha avviato il dibattito ma non è ancora giunto ad alcuna conclusione. Nella discussione e di fronte all'iniziativa di alcuni Stati terzi volta a richiedere una normativa armonizzata a livello europeo, l'Unione europea ha dichiarato che si è dato inizio ad una fase di elaborazione normativa, ma che si stanno per ora muovendo solo i primi passi³⁴.

4. - Il dibattito in Argentina

In Argentina il dibattito sulle avvertenze salutistiche riguardo al consumo dell'alcol è venuto in evidenza dopo che la Legge della Città Autonoma di Buenos Aires 5708 (*Se regula la publicidad y promoción de la venta de bebidas alcohólicas en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires*³⁵), del novembre 2016, volta a regolamentare la pubblicità e la promozione della vendita di bevande alcoliche in generale e a promuoverne il consumo

⁽²⁹⁾ Informe sobre la situación mundial del alcohol y la salud 2018. Resumen. Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud; 2019. (OPS/NMH/19-012). Licencia: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

⁽³⁰⁾ <https://iris.paho.org/handle/10665.2/56044> (ultima consultazione 25/8/2023).

⁽³¹⁾ La Comunicazione cita il seguente studio: Kabir, Zubair and Gilheany, Sheila and McKinney, Eunan and Kit, Kristina (2022) *Global burden of disease: estimates of alcohol use and attributable burden in Ireland. What the data tell us and what we need to do to address the burden of alcohol*. Dublin: Alcohol Action Ireland; UCC School of Public Health.

⁽³²⁾ La stessa Comunicazione cita, in particolare, Arensman E, Bennardi M, Larkin C, Wall A, McAuliffe C, McCarthy J, et al. (2016) *Suicide among Young People and Adults in Ireland: Method Characteristics, Toxicological Analysis and Substance Abuse Histories Compared*. PLoS ONE 11(11): e0166881. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5127518/>

⁽³³⁾ In questo caso la Comunicazione cita come fonte: *Healthy Ireland Survey 2016 Summary of Findings*. <https://assets.gov.ie/16000/9e29f3fde1f048468485985093754bfd.pdf>

⁽³⁴⁾ https://www.wto.org/english/news_e/news23_e/tbt_23jun23_e.html (ultima consultazione 25/8/2023).

⁽³⁵⁾ <https://documentosboletinoficial.buenosaires.gob.ar/publico/20170124.pdf>

responsabile, ha introdotto l'obbligo di dare determinati messaggi come condizione per poter pubblicizzare le bevande alcoliche nella pubblica via, pubblicità che, come regola generale, viene proibita. Sul presupposto di ridurre il danno sanitario e sociale che produce l'alcolismo e, rientrando tra le competenze della Città Autonoma l'uso del suolo e l'edilizia, si vieta ogni pubblicità di bevande alcoliche, tramite qualsiasi tipo di mezzo, nella pubblica via. In via di eccezione, vengono ammesse le pubblicità che si limitino a enunciare il marchio e/o il logo del prodotto e che prevedano di occupare almeno il 75% dello spazio pubblicitario con taluni messaggi del tipo: "L'eccessivo consumo di alcol è dannoso per la salute"; "Non bere alcolici durante la gravidanza"; "Se hai intenzione di guidare, non bere alcolici"; "Bere al volante uccide"; "L'eccessivo consumo di alcol provoca cirrosi epatica"; "L'eccessivo consumo di alcol provoca malattie cardiovascolari"; "Bere alcol in eccesso accorcia la vita"; "L'eccessivo consumo di alcol predispone a rapporti sessuali non protetti"; "L'eccessivo consumo di alcol favorisce la violenza e la violenza di genere". Come si vede, l'arco di opzioni – rispetto al modello irlandese – è più largo, ma tutte fanno riferimento

all'eccesso di consumo e si aggiungono inoltre alcuni messaggi che vanno oltre il singolo consumatore per riferirsi anche a possibili danni a terzi, a causa – così si presuppone – della disinibizione che l'assunzione di alcol può provocare.

Anche in Argentina, la misura ha suscitato una forte opposizione, soprattutto da parte dei rappresentanti delle province produttrici di vino. Il conflitto è stato risolto con il richiamo a due leggi nazionali, sulla base dell'argomento secondo cui la legge locale non potrebbe contraddirle³⁶.

La prima, più risalente, è la *Ley 24.788* del 1997, finalizzata alla lotta contro l'alcolismo. Questa legge proibisce la vendita di bevande alcoliche ai minori di diciotto anni e istituisce il "Programma nazionale di prevenzione e lotta contro il consumo eccessivo di alcol". La legge definisce "bevanda alcolica" ogni bevanda contenente alcol a prescindere dalla gradazione³⁷. Viene vietato anche il consumo nella pubblica via, negli stadi e in altri spazi in cui vengano praticate attività sportive, culturali o artistiche, ad eccezione delle situazioni espressamente autorizzate.

Con riguardo alle etichette, la legge impone l'obbligo di indicare la gradazione alcolica e inserire le seguenti due frasi: "Bere con moderazione"

⁽³⁶⁾ A dire vero, secondo l'art. 75, comma 13, della C.N. spetta al Congresso federale la legislazione che riguarda il commercio internazionale ed interprovinciale. Di conseguenza, l'affermazione avrebbe un fondamento solo se le avvertenze proposte da parte della Città Autonoma fossero indicate per le etichette che accompagnano i prodotti in commercio. La legge di Buenos Aires ha riguardo, invece, alla pubblicità nella pubblica via o per altri mezzi (ad es., via radio), su cui invece ha giurisdizione. Ciò nonostante, i sostenitori degli interessi vitivinicoli vorrebbero imporre la supremazia delle norme nazionali. Tant'è vero che, per limitare l'azione della Città, si è cercato di chiudere il cerchio con una proposta di modifica alla *Ley 26.870* volta ad aggiungere la regola secondo cui "le uniche restrizioni e/o norme che si riferiscono alla pubblicità e alla promozione del vino argentino saranno quelle contenute nella Legge Nazionale per la Lotta contro l'Alcolismo, *Ley N. 24.788* e nel Codice della strada, *Ley N. 24.449*", e che "le province e la Città Autonoma di Buenos Aires non possono emanare disposizioni tendenti a regolamentare la pubblicità e la promozione del vino argentino, qualunque sia la sua forma", norma limitativa che, a giudizio di chi scrive, non avrebbe fondamento nella Costituzione. Il progetto di legge è stato presentato da parte di deputati eletti in diverse province vitivinicole (Luis Petri; José L. Gioja; Luis Borsani; ed altri) anche appartenenti a diversi partiti politici (Exp. 8888-D-2016).

⁽³⁷⁾ Durante il dibattito parlamentare, il senatore per la provincia di Mendoza, emblematica per la produzione del vino e rinomata per la qualità dei suoi prodotti, reitera una sua osservazione (che non viene accolta) riguardo alla mancata discriminazione tra diverse gradazioni alcoliche. Letteralmente critica l'adozione di una "norma molto rigorosa" che non fa differenza tra bevande di 80 o 90 gradi (cita la grappa ed altri distillati) e "una bevanda naturale che può avere 9, 10, 11 o 12 gradi, come il vino" (*Diario de Sesiones, Cámara de Senadores de la Nación*, 5 marzo 1997, p. 613).

L'argomento circa le competenze in materia di pubblicità, come posto nel disegno di legge in commento, non è stato mai trattato. Ad ogni modo, sulle competenze in materia di registrazione e controllo degli alimenti può vedersi: L. Pastorino, *Del Código Alimentario, el derecho alimentario y el ninguneado federalismo argentino*, in *Jurisprudencia Argentina*, Buenos Aires, agosto 5 de 2009, JA 2009-III, suplemento del fascículo n. 6, p.71, in cui si commenta, al proposito, una sentenza della Corte Suprema sulla doppia imposizione in materia di registrazione degli alimenti precedente all'emissione in commercio. In senso contrario, J. Sola, *El caso "Molinos Río de la Plata S.A. v. Provincia de Buenos Aires"* desde el punto de vista de la cláusula comercial, nella stessa rivista, p.67.

(concetto e limite sul quale ancora si dovrà discutere e che, se non altro, consente di tenere in considerazione l'aspetto soggettivo di chi beve) e "Vietata la vendita ai minori di 18 anni"³⁸.

Da ultimo, la legge proibisce anche la pubblicità e l'incentivo al consumo rivolti ai minori di 18 anni, oppure l'utilizzo nella pubblicità di immagini di minori che bevono ovvero, ancora, di messaggi diretti a suggerire che il consumo di bevande alcoliche possa migliorare il rendimento fisico o intellettuale oppure stimolare la sessualità o la violenza di qualsiasi genere. La legge proibisce inoltre qualsiasi concorso o evento che richieda l'ingestione di bevande alcoliche snaturando i principi della degustazione o di altri procedimenti per valutare la qualità dei prodotti³⁹.

L'altra legge, più particolare, al punto da essere considerata unica nel suo genere, è la *Ley 26.870* del 2013 che, invece di disincentivare il consumo, addirittura dichiara il vino quale "bevanda nazionale"⁴⁰. In sintonia con il Piano strategico vitivinicolo 2020, la legge incarica il Ministero dell'Agricoltura di diffondere le caratteristiche culturali della produzione, dell'elaborazione e del consumo del vino argentino e le sue tradizioni; di promuovere l'immagine e il logotipo del vino argentino in tutti gli eventi ufficiali all'interno del Paese e all'estero; di creare il logotipo "vino argentino bevanda nazionale" da includere nelle etichette dei vini prodotti in Argentina; di assicurare la presenza del vino argentino negli eventi ufficiali del corpo diplomatico e consolare, tra altre

misure di sostegno.

L'opposizione alla legge *porteña* (ossia della Città Autonoma di Buenos Aires) non si è fatta attendere e, fra le tante dichiarazioni di politici e rappresentanti dei settori interessati ed azioni, anche giudiziarie, si registra anche l'affermazione secondo cui "la legge della Città di Buenos Aires danneggia un'intera industria; le sette Province vitivinicole e tutti i suoi attori"⁴¹. Si è anche sostenuto che gli eccessi che portano all'alcolismo dipendono da altre forme di consumo di alcolici e che il 93% del vino è consumato in ambito familiare mentre il restante 7% è impiegato nella gastronomia⁴²: dichiarazioni, queste, che intendono rispondere alla motivazione posta alla base della legge della Ciudad Autónoma de Buenos Aires, che, secondo alcuni commentatori, ha tratto occasione dalla necessità di reagire a taluni episodi di particolare scandalo verificatisi durante feste o eventi di discoteca e legati più al consumo di superalcolici e di altre sostanze che non al vino.

A meno di due mesi della pubblicazione della legge, e in pieno periodo estivo, il decreto 44/17, (*Se aprueba la reglamentación de la ley 5708*⁴³), ha introdotto, come eccezione, una norma che autorizza la pubblicità quando si tratti di raggiungere gli obiettivi fissati nell'articolo 3 della legge n. 26.870 sulla dichiarazione di Vino Bevanda Nazionale e le pubblicità aventi lo scopo di promuovere degustazioni, eventi e/o fiere gastronomiche, feste regionali e patronali, nonché qualsiasi-

(³⁸) Nel dibattito sul disegno di legge si era anche proposto di inserire una legenda diretta a specificare che l'uso o abuso può essere negativo per la salute, in specie per le donne in stato di gravidanza, mozione che non è stata accolta (*Diario de Sesiones, Cámara de Diputados de la Nación*, 27 e 28 novembre 1996, p. 5687).

(³⁹) Anche qui risulta chiaro che la legge lotta contro un tipo di consumo eccessivo o nocivo ma al contempo riconosce la legittimità della produzione e della cultura di un consumo moderato e di qualità.

(⁴⁰) Nel motivare il disegno di legge (8.125-D-2012, Sesiones Ordinarias 2012, Orden del Día N° 1799, 30/11/2012, p. 2), i deputati proponenti (Julían Domínguez e Luis Basterra, entrambi in seguito ministri per l'agricoltura del paese) hanno sostenuto che la vitivinicoltura argentina si è perfezionata durante cinque secoli di storia integrando le tradizioni degli immigranti con le conoscenze dei popoli originari. Il vino, proseguono, evoca una modalità culturale di "consumo moderato" anch'essa erede della tradizione europea ma consolidata con gli usi sociali propri della cultura e della identità argentina incentrate sull'ambito familiare e sull'amicizia, dove moderazione e controllo sociale si amalgamano con il godimento. Qualificano il "vino argentino" come onorevole ambasciatore e lo descrivono non solo come bene di consumo ma anche come valore della civilizzazione ed elemento basilare dell'identità argentina.

(⁴¹) Dichiarazione del Deputato nazionale Alejandro Abraham, Unidiversità, 8 febbraio 2017: <https://www.unidiversidad.com.ar/polemica-por-la-prohibicion-de-publicitar-el-vino-en-caba>, ultima consultazione 25/8/2023.

(⁴²) Manifestazione del Deputato nazionale Luis Borsani nella stessa nota giornalistica.

(⁴³) <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/346924>

si attività che miri a promuovere e diffondere le caratteristiche culturali associate alla produzione, alla preparazione e al consumo di prodotti a dimensione regionale e le loro tradizioni.

Paradossalmente, la Ley 6447⁴⁴, della Città autonoma di Buenos Aires, istituisce il “Distretto del Vino” per favorire lo sviluppo economico di un’area geografica della Città concedendo agevolazioni fiscali a chi effettua investimenti per lo sviluppo di spazi destinati a svolgere attività legate al settore della filiera vitivinicola (art. 1). Beneficiari sono i distributori di vini; le cantine, i luoghi di invecchiamento del vino e le enoteche; i musei e le mostre legate al vino; i centri di insegnamento e formazione sul vino; l’amministrazione delle aziende vitivinicole; e il commercio all’ingrosso e al dettaglio del vino.

5.- Alcune riflessioni

Mentre, per il momento, la discussione è circoscritta alla politica e al rapporto tra le istituzioni, con qualche indicazione nel senso che si tratta di un questione che si ripropone da un certo tempo e rispetto alla quale si potrebbe in un futuro forse non troppo lontano contare anche su qualche norma di diritto positivo a livello comunitario, al giurista spetta il compito, in questa fase ancora embrionale, di tracciare almeno una guida di massima utile a favorire l’approfondimento delle riflessioni, che potranno essere in futuro completate ed arricchite da un più ampio dibattito. Considerata la quantità e la complessità di profili giuridici ed interessi in gioco, il compito, anche se senza pretese di completezza, non è agevole. Ciò nonostante, nel presente scritto si proporranno alcune domande che possono, negli auspici, con-

tribuire ad ordinare il dibattito, esaminando le diverse questioni che vengono in rilievo, dalle più generali alle più specifiche, ma lasciando le risposte agli interpreti ultimi ed ai decisori politici.

5.1. Tra libertà individuale e di scelta e Stato custode o garante dell’informazione

La prima domanda da porsi, di fronte alla problematica del consumo eccessivo di alcol e dei possibili rischi per la salute, è se lo Stato (nel senso ampio di organizzazione politica, sia comunitaria che nazionale, e inclusiva finanche dei poteri locali) debba intervenire sulla questione o lasciare invece spazio alla libertà e alla responsabilità individuale dei consumatori, da un lato, e all’informazione e ai consigli di medici ed organizzazioni professionali e di ricerca, dall’altro. Potrà forse apparire esagerata e dal sapore quasi ironico l’opinione di chi ha identificato la proposta irlandese con la posizione di uno “Stato etico”⁴⁵, che pretenda di ampliare il campo invasivo dell’intervento pubblico nelle decisioni e nelle scelte individuali, ma potrebbe d’altronde considerarsi anti-etico un comportamento neutrale ed assente. Uno stato assolutamente liberale in questa materia farebbe anche fatica a realizzare il catalogo di diritti in generale riconosciuti nei trattati e nelle costituzioni e potrebbe anche permettere la diffusione di comportamenti, mode o tendenze che possano superare le resistenze dei soggetti più deboli ad adottare scelte consapevoli.

Su questa prima questione, appare chiara la tendenza del diritto dell’Unione europea a non seguire la strada dell’astensionismo. Al contrario, nel diritto alimentare europeo sono costanti i richiami al diffondere un elevato livello di tutela alla salute

⁽⁴⁴⁾ <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/568167>

⁽⁴⁵⁾ Vedi nota di P. Stara, *Avvertenze sulla salute: immagini choc sulle bottiglie di superalcolici. In Irlanda lo stato etico fa sul serio*, 4/10/2016, <https://www.intravino.com/primo-piano/avvertenze-sulla-salute-immagini-choc-sulle-bottiglie-dei-superalcolici-in-irlanda-lo-stato-etico-fa-sul-serio/> ultima. visione 23/8/2023. Da un punto di vista più analitico, si veda la breve descrizione di questo Stato etico, che è proposta da V. Mediàdò, *A proposito di Stato etico nell’occidente contemporaneo*, Il Pensiero Storico, Rivista internazionale di storia delle idee, p.1, modello di Stato che vorrebbe educare i singoli riguardo il comportamento atteso alla loro vita in società con ricadute autoritarie o totalitarie (<https://ilpensierostorico.com/a-proposito-di-stato-etico-nelloccidente-contemporaneo/>).

ed a promuovere scelte consapevoli da parte dei consumatori⁴⁶.

Si tenga conto della non sottile differenza tra la misura qui in commento ed altre disposizioni proibizioniste che sono state adottate in passato in materia di alcolici e che tuttora sono in vigore riguardo ad altri consumi nocivi. Si propongono diverse misure, tra le quali le avvertenze sanitarie, che comunque lasciano la libertà di scelta nel consumatore e nell'ambito della legittimità il prodotto, ma che attivano un ruolo dello Stato per orientare o contenere le condotte entro un quadro auspicabile. In altre parole, si tratta di legiferare in materia di comunicazione (non necessariamente in materia di etichetta) lasciando spazio alla libertà dell'individuo e rispettando la sua libertà di opporsi (o di ignorare l'etichetta, ovvero anche di fare a meno di quell'informazione)⁴⁷. Dinanzi ai livelli di consumo di alcol che si registrano in certe società e la tendenza a concentrare il consumo in certe occasioni per raggiungere livelli di "divertimento" particolari, specialmente tra i giovani, pensare ad una soluzione basata unicamente sul principio di responsabilità o di autoresponsabilità, sul modello di Hans Jonas⁴⁸, sarebbe poco incoraggiante.

Ma anche se l'intervento statale fosse orientato nella direzione di contribuire all'educazione e favorire la presa di coscienza⁴⁹ sugli effetti nocivi

degli eccessi o del consumo in certe circostanze, sarebbe comunque tema di discussione l'individuazione del punto di equilibrio socialmente "tollerabile" tra libertà e indicazioni sulla salute, insieme ad una questione di politica di diritto, o di scelta politica, per evitare che si ricada in un effetto avverso a causa dell'eccesso di informazione. Soprattutto, forse anche per influsso della pandemia del Covid-19 non ancora terminata, sembra che ci sia oggi nella società un certo livello di rifiuto verso la sempre maggiore presenza dello Stato nell'indicare e nel consigliare comportamenti adeguati, ancorché validi, in una società sempre più esposta a situazioni di rischio.

L'analisi della questione, ad ogni modo, non sarebbe completa, sul piano giuridico, senza un'indagine sull'applicabilità, a questo caso concreto, dei criteri generali ormai consolidati. In definitiva, si tratta di stabilire se il consumo di alcol si risolva esclusivamente in una scelta individuale che comporta taluni rischi, nel caso specifico, per la salute e la vita del consumatore medesimo o se invece integri una scelta che comporta conseguenze anche per i terzi o per la società nel suo complesso. Sebbene sia vero che, diversamente da quanto vale per il fumo, non esiste un bevitore, per così dire, "passivo", è vero anche che sotto l'effetto dell'alcol possono aumentare i rischi per terzi. Su questo punto, sembra consolidata la

(⁴⁶) Nel quadro vigente, partendo dall'art. 1 del Reg. (CE) 178/2002, che dichiara che esso "costituisce la base per garantire un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti" come primo e centrale obiettivo. Si veda la presentazione di L. Costato e S. Bolognini con *Note introduttive* e richiamo ai precedenti storici, tra i quali quelli riferiti al ravvicinamento delle legislazioni statali in materia di etichettatura dei prodotti alimentari che partono dalla Direttiva 1979/122/CEE; il commento di A. Jannarelli allo stesso art.1; il commento di P. Borghi all'art. 5 che ribadisce come obiettivi generali l'alto livello di tutela della vita e della salute umana e degli interessi dei consumatori; dello stesso autore il commento all'art. 8 che declina la tutela dei consumatori nella necessità, tra altre, di consentire agli stessi di compiere scelte consapevoli in relazione agli alimenti che consumano e lotta contro le pratiche in grado di indurre in errore i consumatori; il commento all'art. 18 di E. Sirsi alla rintracciabilità come principio per garantire la tutela del consumatore e l'informazione che le consenta tali scelte consapevoli e il suo legame con l'etichetta; tra altri commenti tutti realizzati al Regolamento sulla Sicurezza Alimentare nell'Unione Europea in *Le nuove leggi civili commentate*, Padova, 2003, n. 1-2. Si veda, pure, I. Canfora, *Informazioni a tutela della salute e conformazione del contenuto negoziale tra diritto europeo e diritti nazionali*, *Riv. di dir. agr.*, n. 2-2014, p. 199, dove si spiega che l'obbligo di comunicare le informazioni che possono incidere sulla salute dei consumatori, costituisce una componente strutturale del sistema della sicurezza alimentare, anche se la autrice rileva principalmente l'importanza di questo obiettivo di tutela dei consumatori in relazione alla necessità di prevenire pratiche fraudolente in grado di indurre in errore il consumatore.

(⁴⁷) S. Rodotà, *Etica e Diritto (dialogo tra alcuni studenti e Stefano Rodotà)*, *Costituzionalismo.it*, n. 1-2019, p. 27.

(⁴⁸) H. Jonas, *Il principio responsabilità*, Einaudi, 2009.

(⁴⁹) Su un ulteriore ruolo educativo dell'etichetta, si veda M. Gioia, *L'etichettatura dei prodotti alimentari dopo il Reg. (CE) n. 178/2002: nuove etichette e educazione del consumatore*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 1-2023, p. 20.

questione delle avvertenze riguardanti il consumo durante la gravidanza come anche quella sui suoi effetti per chi si mette alla guida, un aspetto sintomatico, questo, che dovrebbe anche potersi misurare in termini economici. In effetti, si tratta, in quest'ultimo caso, di una vera e propria proibizione o riduzione obbligata del consumo che viene di regola accettata, ma di cui non si è misurato l'effetto economico sui redditi dei produttori, che sembrano, ad ogni modo, alla luce di diversi parametri (quantità prodotta e impatto nel bilancio commerciale, ad esempio), essere, malgrado questa misura (ormai, peraltro, datata), in aumento.

La lettura della norma della Città di Buenos Aires fa, però, riflettere anche su altri tipi di effetti sui terzi, ovvero molestie, lesioni fisiche, aggressioni, violenze sessuali, che sicuramente non hanno un diretto rapporto con l'alcol ma possono essere facilitate dalla perdita delle inibizioni che l'alcol può provocare (anche se è pur vero che molte volte un minimo di disinibizione favorisce una parola o un gesto d'amore in una società sempre più condizionata da regole giuridiche e sociali, al punto che potrebbe ritenersi lecito bere per cercare momenti piacevoli). Si potrà sostenere che qui le cause sono altre, e che si dovrebbe lavorare su alcune predisposizioni o condizioni a monte, ma la cronaca in diversi paesi e l'esperienza personale attestano il contributo che l'abuso di alcol, insieme ad altre sostanze o da solo, può esplicare in tale senso, ciò che induce a considerarlo, se non altro, come una possibile concausa. Anche questi aspetti devono essere indagati e sottoposti a verifica, come si diceva all'inizio, attraverso il contributo di altre scienze o con un approccio interdisciplinare, con piena consapevolezza della difficoltà di un tale compito. Altri potranno sostenere che, comunque, il sistema penale considera come aggravante il fatto che certi danni siano stati provocati in stato di ubriachezza; ciò nonostante vale la pena sottolineare che, benché la norma penale abbia già un suo naturale effetto dis-

suasivo, sia opportuno investire in misure preventive, come, tra l'altro, accade in quasi tutti gli ambiti dove la pena interviene solo come ultimo strumento utile al fine di contrastare condotte illecite.

Da ultimo conviene mettere in evidenza un altro aspetto, ovvero quello che riguarda le ripercussioni per i terzi e sulla società dell'impatto che le malattie derivanti dall'alcol o a questo collegate con l'alcol possono avere sui sistemi sanitari. Questo ragionamento, che rientra tra le motivazioni richiamate dall'Irlanda a sostegno della sua misura, potrà sembrare economicista e lontano dagli interessi individuali, ma, quando ogni individuo richiede l'intervento del servizio sanitario ed entra in competizione con l'universo degli altri richiedenti, così generando mancanza di risorse, alla fine si comprende che è anche un argomento convincente in quanto mira a razionalizzare le risorse per poter far fronte alle diverse domande.

5.2. *Tutto passa per l'etichetta?*

Nell'ipotesi di risposta positiva alla prima domanda, il secondo quesito è se si debba intervenire tramite l'etichetta o se esistano altri modi.

Nel presente articolo si sono sintetizzate alcune altre azioni che l'Irlanda propone per contrastare la tendenza, che considera negativa, e le cifre relative all'eccesso nel consumo di alcol. Ma si è fatto cenno anche all'iniziativa della Città Autonoma di Buenos Aires che privilegia, invece, sebbene per ragioni legate alle competenze che le spettano, i messaggi o le avvertenze a livello di pubblicità nella pubblica via anziché sulle etichette. Infine, ma solo per coprire il più ampio ventaglio di opzioni che si sono concretamente sperimentate e che riguardano azioni pubbliche non necessariamente legate alle etichette dei prodotti, si possono rammentare le strategie di prevenzione dell'Alcol della Comunità europea, del 2006⁵⁰. In questo documento, tra le possibili strategie,

⁽⁵⁰⁾ Lo stesso documento richiama come origine di queste proposte di intervento pubblico diversi atti del 2001 che già davano conto delle preoccupazioni riguardanti il consumo eccessivo di alcol, file:///C:/Users/Utente/Downloads/libretto_strategie_CE.pdf, ultima consultazione 23/8/2023.

non si considera la necessaria avvertenza in bottiglia, anche se si include, questo sì, la necessità di “informare, educare ed elevare la consapevolezza dell’impatto del consumo di alcol rischioso e dannoso e sui modelli di consumo appropriati”. Le altre iniziative menzionate in quel documento, fondamentale per l’intervento pubblico nella lotta contro il consumo abusivo e nocivo, si riferiscono alla protezione dei giovani, dei bambini e dei nascituri; alla riduzione di infortuni e morti in incidenti stradali alcol-correlati; alla prevenzione del danno negli adulti e a ridurre l’impatto negativo nei luoghi di lavoro nonché sviluppare e mantenere una base comune di evidenza scientifica a livello dell’UE.

A proposito dell’informazione, il documento afferma il diritto dei cittadini di ottenere informazioni riguardanti l’impatto sulla salute, ed in particolare sui rischi e sulle conseguenze relative al consumo eccessivo e dannoso di alcol, e di ottenere informazioni particolareggiate sugli ingredienti addizionali che possono essere dannosi alla salute per determinati gruppi di consumatori. Così come suggerisce, in chiaro intento di bilanciamento, che “il consumo di alcol moderato sembra offrire una protezione contro la malattia coronaria del cuore nelle persone più anziane”. Si introduce, in qualche modo, la questione del tipo di indicazione da adottare e la difficoltà di trasmettere attraverso disegni, immagini o leggende brevi, l’informazione veritiera, che tenga, inoltre, conto delle condizioni soggettive del singolo consumatore.

Al contrario, l’Irlanda sostiene che i mezzi dalla stessa scelti per comunicare il messaggio (etichette nel singolo prodotto e avvertenze nei locali di vendita) sarebbero quelli più efficaci ed economici. Efficaci in quanto il messaggio è ricevuto direttamente dal consumatore al momento dell’acquisto o della manipolazione della bottiglia ed economici perché la comunicazione è posta a carico del produttore, il quale, in sostanza, deve

comunque affrontare un costo di etichetta⁵¹. Su questo punto, vengono in mente alcune affermazioni comparse nel dibattito argentino e che sarebbe opportuno approfondire sul piano statistico avendo riguardo alle modalità di consumo e alla tipologia di consumatori. Quando in Argentina si è messo sul tavolo della discussione che il vino nel 93% dei casi si beve a casa e in riunioni familiari, mentre il resto è consumato nella ristorazione, si è osservato che i casi che l’esperienza pratica offre, e che bisognerebbe però corroborare con appositi studi sociologici, indicano che il consumatore di superalcolici beve in preferenza in bar e discoteche, servito da barman, in situazioni, quindi, in cui non ha la possibilità di leggere e nemmeno di visualizzare l’etichetta.

Bisognerà dunque valutare in base al principio di proporzionalità quale sia la decisione migliore, perché da una parte si presenta la proposta delle avvertenze nelle etichette delle singole unità in commercio come un mezzo semplice, diretto ed economico ma, allo stesso tempo, lo si presenta come uno strumento in più all’interno di un pacchetto di misure che, nel loro insieme, si propongono di raggiungere un obiettivo modesto consistente nella riduzione del solo consumo eccessivo o nell’orientare i consumatori verso modalità di consumo responsabile.

Una questione che suscita un certo grado di perplessità è che, al contrario di quanto accade di regola nel caso di scelta dello strumento dell’etichetta per informare il consumatore in ambito europeo, le avvertenze di cui qui si parla sono messaggi che in qualche modo “criminalizzano” un prodotto che, comunque, è lecito. Inoltre, le avvertenze che si esigono sono a carico di chi produce e dovrebbe ottenere beneficio della propria attività. In generale, si è sostenuto che l’informazione in etichetta deve contribuire ad una scelta consapevole e a tutelare i produttori dalle pratiche sleali⁵², e che, quindi, dovrebbe trattarsi, in linea di principio, di una informazione favorevole

⁽⁵¹⁾ Costo che è ancor maggiore quando si tratta di una norma non armonizzata.

⁽⁵²⁾ N. Lucifero, *L’etichettatura del vino*, in Aa.Vv., in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell’Unione Europea*, cit., p. 353.

alla valorizzazione del prodotto e di uno strumento che si potrebbe identificare con il concetto di pubblicità delle caratteristiche positive e della qualità⁵³. Invece, le avvertenze sanitarie sono indirizzate alla restrizione del consumo e fanno, se si permette la licenza, “cattiva pubblicità”.

Su questo particolare aspetto, e malgrado diverse differenze a cui in qualche modo si accennerà più avanti, l'unico parallelismo che viene in mente è con le avvertenze sanitarie nei pacchetti di sigarette⁵⁴. Con la Direttiva 2014/40/UE del Parlamento e del Consiglio del 3 aprile 2014, sul ravvicinamento delle disposizioni, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati, ciascuna confezione unitaria di un prodotto del tabacco reca le avvertenze relative alla salute (art. 8). Tali avvertenze, possono indicare che “il fumo uccide” o che “il fumo uccide – smetti subito”, a scelta degli Stati membri e il messaggio “il

fumo del tabacco contiene oltre 70 sostanze cancerogene” (art. 9). A sua volta, l'art. 10 introduce le avvertenze combinate con foto e ampia i testi da includere rimandando all'allegato I.

Si deve comunque dire che l'interpretazione qui proposta, nel senso che potrebbe considerarsi una contraddizione obbligare il produttore interessato alla vendita a scrivere messaggi così chiari da considerarsi una sorta di “anti-pubblicità”, messaggi che superano largamente l'informazione obiettiva sulla presenza di sostanze che in misura certa possano indurre reazioni avverse (come l'informazione obbligatoria sulla presenza di allergeni o sulla gradazione alcolica di una bevanda), non sembra essere tenuta in conto nella giurisprudenza della Corte di Giustizia, allorché ha dovuto analizzare taluni aspetti dell'art. 8 della Direttiva “tabacco”⁵⁵. In linea con questo orientamento, può accennarsi, sempre riguardo al tabacco, la decisione del *Panel* e dell'*Appellate Body* nella Disputa (DS441) risolta

(⁵³) Su questo aspetto positivo a favore del produttore e venditore, si veda S. Masini, *Informazioni e scelte del consumatore*, in Aa.Vv., *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, cit., pp. 293 ss., il quale, senza escludere che in etichetta ci possano essere informazioni anche negative perché la sua funzione è quella di offrire “tutte le conoscenze che ne determinano la consapevolezza”, per consentire di sapere cosa si mangia dopo aver rimosso la preoccupazione che un alimento possa provocare effetti nocivi, vede nella etichetta il veicolo materiale della proposta contrattuale di vendita di un alimento e con funzione di pubblicità che induce un “giudizio di preferenza del consumatore, mettendo in campo dati seduttivi, emotivi, conoscitivi”. Sul ruolo dell'etichetta nel meccanismo negoziale, si veda pure N. Lucifero, voce *Etichettatura degli alimenti*, in *Digesto disc. priv.*, Sez. Civ., Aggiorn. IV, Torino, 2009, p. 210.

(⁵⁴) Si rammenta che, in base a quanto disposto nell'art. 2, par. 3, lett. f), il tabacco e i prodotti del tabacco non sono compresi nella definizione di alimento.

(⁵⁵) L'argomentazione, così come qui prospettata non sembra mai essere stata posta alla Corte di Giustizia. Tuttavia, analizzando alcuni aspetti connessi all'art. 8, 9 e 10, la Corte sembra legittimare la misura. Si veda, in particolare, la sentenza del 9 dicembre 2021, della Quarta Sezione, C-370/20, dove si pone la questione della vendita dei pacchetti di sigarette tramite distributori automatici che, per la loro confezione, occultano le illustrazioni finché il prodotto non arriva al nastro della cassa del supermercato per il pagamento. In questo caso, la Corte afferma: “Le avvertenze relative alla salute di cui alle disposizioni del titolo II, capo II, della direttiva 2014/40 hanno segnatamente l'obiettivo di far conoscere meglio i rischi per la salute che il consumo di prodotti del tabacco comporta, di avere un impatto emotivo forte e duraturo e di indurre così i consumatori di tali prodotti a ridurre o ad abbandonare il loro consumo, in particolare nei confronti di persone più vulnerabili, quali persone poco istruite, bambini e giovani (v., in tal senso, sentenza del 4 maggio 2016, Philip Morris Brands e a., C547/14, EU:C:2016:325, punto 204)”. Risulta sintomatico, addirittura, che la Corte ammetta che la illustrazione abbia per fine, tra gli altri, quello di fare abbandonare il consumo. Invece, sulla sentenza del 2016 che la Corte cita, va detto che al momento di trattare la proporzionalità della misura, la Corte non entra nella questione ritenendo che le obiezioni sollevate a riguardo erano vaghe. Per la valutazione di tale principio in quella causa la Corte afferma che “tale principio esige che gli atti delle istituzioni dell'Unione siano idonei a realizzare i legittimi obiettivi perseguiti dalla normativa di cui trattasi e non eccedano i limiti di quanto è necessario alla realizzazione di tali obiettivi, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere a quella meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti” (par. 165, citando ancora giurisprudenza riguardante il tabacco). Questo aspetto deve essere considerato giacché, nel caso del vino e della normativa irlandese, l'Italia argomenta anche in base al principio di proporzionalità.

Va anche accennato al fatto che l'8 luglio 2016, nell'ambito dell'*International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID) della Banca Mondiale, si è risolta una causa tra la Philip Morris Brands SARL; Philip Morris Productos S.A. and Abal Hermanos S.A. e la Repubblica Orientale dell'Uruguay (ICSID Case N° ARB/10/7) in esito alla quale sono state reputate legittime le disposizioni normative dell'Uruguay che riguardavano l'aumento delle dimensioni delle avvertenze sanitarie nelle confezioni a carico delle aziende produttrici di sigarette.

in ambito del WTO sulla normativa australiana che imporrà una particolare etichetta che non solo deve contenere immagini sugli effetti possibili del fumo, ma anche imporrebbe di promuovere il proprio marchio⁵⁶. Invece, varrebbe la pena approfondire in uno studio specifico l'effetto che potrebbe avere l'etichetta anche in senso favorevole al produttore per quanto attiene, in particolare, alla responsabilità, in quanto, adempiendo al dovere di informare, potrebbe riversare l'accertamento della colpa sul soggetto che decide consapevolmente di bere. Per una simile indagine, fatte salve le differenze di fondo che si possono riscontrare tra le due ipotesi, la giurisprudenza in materia di danni dal tabacco al fumatore attivo potrebbe offrire spunti interessanti⁵⁷.

5.3. "Comportati bene o ...l'orco ti porterà via"

Qualora si condivida la necessità di imporre ai produttori l'inclusione di avvertenze sanitarie sulle etichette, la terza domanda che ci si deve porre riguarda il contenuto di tali avvertenze. Senza dubbio le formule indicate dalla normativa irlandese sono troppo assolute e accentuano con la loro formulazione un appello alla paura il cui effetto (e

la cui efficacia) dovrebbe essere anche studiato. In primo luogo, perché non considerano l'alcol come rischio⁵⁸ e presentano le conseguenze del suo consumo come conseguenze fatali o ineluttabili. Si ricordi che, se un alimento è dannoso, allora non può circolare (art. 14, nn. 1 e 2 Reg. (CE) 178/2002). Anche se l'alcol in sé è considerato cancerogeno⁵⁹, di sicuro ci saranno effetti diversi a seconda delle bevande e delle relative gradazioni, del momento della consumazione (cioè, se viene consumato insieme ad altri alimenti o lontano da essi), della quantità consumata e della quotidianità o frequenza con cui è ingerito, della formulazione della bevanda e se questa viene ingerita "pura" oppure in cocktail con altri alcol o, invece, con altre bevande o succhi non alcolici, delle condizioni personali di chi beve, ecc.

Questa è la questione più complessa e forse anche meno studiata, nonché quella che, per assurdo, è soggetta alle opposizioni maggiori, perché è certo che nella società di oggi molti prodotti tecnologici sono in grado di uccidere a seconda dell'uso che se ne fa, così come gli stessi alimenti, se assunti in eccesso, possono nuocere. Su questo punto si deve riprendere la discussione che discende dalla prima domanda fatta, ovvero se questo consumo, se si vuole

(⁵⁶) DS441: Australia – Certain Measures Concerning Trademarks, Geographical Indications and Other Plain Packaging Requirements Applicable to Tobacco Products and Packagings, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds441_e.htm La citazione del caso, ciononostante, viene richiamata non per una identità tra le conseguenze nella salute, che in ogni caso particolare dovranno essere discusse, così come la gravità della misura sul commercio internazionale, ma sulla legittimità di imporre misure di impatto negativo sulla scelta del consumatore a carico dell'impresa economicamente interessata alla vendita.

(⁵⁷) Tra le prime considerazioni da svolgere, riguardo alle differenze tra il caso del tabacco e quello dell'alcol, vi è quella relativa alla difficoltà di individuare un legittimato passivo, sia perché l'alcol, nel caso in cui cagiona un danno, lo fa probabilmente a seguito dell'ingestione prolungata nel tempo attraverso diversi tipi di bevande alcoliche, sia perché anche su una stessa bevanda l'offerta è diffusa tra tanti diversi produttori ed è difficile riscontrare fedeltà a un marchio specifico. Malgrado ciò, chi volesse approfondire il parallelismo o le divergenze facendo un esercizio teorico, può consultare, ad esempio, R. Carleo, *La pericolosità della commercializzazione di tabacchi in Diritto privato e interessi pubblici. Studi in onore di Lucio Valerio Moscarini*, a cura di N. Corbo, M. Nuzzo, F. Ricci, Roma, 2016, 839, nel quale l'autore cita giurisprudenza che reputa difficile applicare il sistema di responsabilità oggettiva quando il danno non viene provocato se non dall'eccesso o dall'abuso nel consumo imputabile al bevitore, così come giurisprudenza che valuta l'apposizione delle avvertenze sanitarie quale idonea a giustificare tale consumo come consapevole.

(⁵⁸) Il rischio comporta per definizione una probabilità. Così, l'art. 3, n. 9, del Reg. (CE) 178/02 lo definisce come la "funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo per la salute, conseguente alla presenza di un pericolo. Si veda per il collegamento tra pericolo, rischio e danno, il commento all'art. 3 di A. Germanò e E. Rook Basile, Leggi, pp. 174 e ss.

(⁵⁹) Le bevande alcoliche, senz'altro tipo di specificazione, sono incluse nella categoria 1 della Agenzia Internazionale per la Ricerca sul Cancro della OMS (<https://monographs.iarc.who.int/list-of-classifications>), anche se la stessa istituzione spiega che questo da solo non indica che esse non siano legittime in quanto il loro rischio dipende del livello di consumo e da altre variabili (<https://www.airc.it/cancro/informazioni-tumori/corretta-informazione/possibile-sostanze-inserite-nella-lista-1-dello-iarc-siano-cancerogene-non-siano-sempre-vietate>).

eccessivo o scorretto, abbia ripercussioni sugli altri oppure sulla società, e lo abbia in proporzione tale di giustificare l'intervento pubblico.

Bisogna ricordare che l'informazione in etichetta non deve indurre in errore, non deve essere ambigua né confusionaria e, in un caso come quello che qui ci occupa, deve basarsi su dati scientifici (artt. 7, 35 e 36 del Reg. (UE) 1169/2011 e 3 e 6 del Reg. (CE) 1924/2006). Se questi sono requisiti che valgono per l'informazione fornita per valorizzare l'effetto salutare di un alimento, a maggior ragione deve rispondere a questi requisiti l'informazione imposta obbligatoriamente su un prodotto al fine di limitarne il consumo e che, in qualche misura, tenda a sminuirlo. Sarebbe difficile per uno Stato, d'accordo con le variabili in precedenza esposte, responsabilizzarsi indicando quale sia in concreto il consumo adeguato o non rischioso di alcol (in cosa consiste il comportarsi bene?), ma senza questo tipo di indicazione il messaggio risulterebbe anche troppo ambiguo e bisognerebbe parimenti studiare che effetto (ed efficacia) potrebbe avere. L'indicazione di una quantità minima tollerabile al momento della guida non garantisce innocuità nel caso di un consumatore abituale e che, magari, supera quel limite in proporzione elevata o costantemente quando non guida. In conclusione, il consumo responsabile va misurato su base individuale: risulta pertanto difficile generalizzare in un messaggio gli effetti avversi così come anche, per certi casi di bevande, i possibili effetti positivi. Qualora si voglia pubblicizzare un tale effetto, così anche nel caso in cui si intenda promuovere il consumo di bevande di minore gradazione alcolica⁶⁰, si rischia di creare nel consumatore un atteggiamento di fiducia verso tali prodotti o di indurlo a valutare con leggerezza i loro effetti negativi, che, addirittura, potrebbero contrastare con quelli positivi. Si tratta di problemi ai quali i

professionisti e le associazioni professionali non sono di certo in grado di fornire una risposta conclusiva: per questo, un messaggio troppo conclusivo non sembrerebbe rispondere a canoni di scientificità. Ma su questo punto si potrebbe dire qualcosa di simile rispetto al tabacco, anche se il parallelismo non è del tutto perfetto e ci sono anche diversi interessi e varianti in gioco che invitano ad una maggior cautela.

La diffusione del consumo di bevande alcoliche nelle diverse società può considerarsi quasi un fenomeno di massa, posto che il consumo, da parte di pressoché tutti i settori della popolazione, tranne quella minore, è conforme a una tradizione secolare. Anche qui bisognerebbe guardare i dati statistici, ma, a prima vista, la quota degli astemi assoluti sembra essere meno ampia di quella dei consumatori (a maggior ragione se si includono in quest'ultima categoria anche i consumatori sporadici o quelli dediti al consumo di bassissimi quantitativi). Certo è, però, che la parola "astemio", sebbene sia nata per identificare una categoria che si distingue dalle altre, quasi a indicare un'eccezione, non per questo può essere considerata una "rarità": gli astemi nel mondo occidentale sono minoranza, ma non contano poco. La situazione è diversa nelle società in cui prevalgono credenze religiose che vietano il consumo di alcol, nelle quali gli astemi sono maggioranza e in certi casi quasi la regola⁶¹. Sono tanti coloro che, dal fatto che dell'alcol si faccia consumo massiccio da secoli, traggono fondamento per sostenere l'innocuità del prodotto: per questa ragione bisogna educare, ma, prima ancora, approfondire gli studi per orientare verso un consumo veramente adeguato e consapevole.

Alla luce di ciò, potrebbe essere preferibile adottare tipologie di avvertenze o di indicazioni sanitarie che vadano nella direzione di promuovere un consumo di questo tipo, evitando messaggi che,

⁽⁶⁰⁾ La questione si era già posta come argomento nel *leading case Cassis de Dijon* (C-120/78 del 20 febbraio 1979). Benché in quell'opportunità la Corte non ha ritenuto fondato l'argomento, si tratterebbe di un'altra considerazione ad approfondire in base a studi sociologici.

⁽⁶¹⁾ Vedi: "Alcohol, abstainers life time (%)", della WHO con dati del 2016, [https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/alcohol-abstainers-lifetime-\(-\)](https://www.who.int/data/gho/data/indicators/indicator-details/GHO/alcohol-abstainers-lifetime-(-)), ultima consultazione 24/8/2023.

invece, siano di condanna al prodotto stesso⁶².

Il problema dell'alcolismo esiste e ne sono consapevoli pure i produttori di bevande alcoliche (fermentate o distillate) che, da un lato, tendono a concorrere tra di loro nella promozione di un prodotto magari meno nocivo riguardo agli altri alcolici, ma che, dall'altro, cercano anche di migliorare la qualità nonché diffondere un modello di consumo più appropriato.

Come afferma la legge argentina che dichiara il vino "bevanda nazionale", la produzione ed anche il consumo di certe bevande alcoliche fanno parte delle abitudini, delle tradizioni e della cultura di un popolo, per cui si tratta di governare gli eccessi, senza penalizzare o denigrare il prodotto in sé. Anche la norma irlandese non si propone di eliminare del tutto il consumo di alcol, bensì solo di abbassare il livello di consumo di alcol a cifre equivalenti a quelle della media mondiale, in una società – quella irlandese – che del consumo di alcolici fa un'abitudine ma che, come constatano i report presentati a sostegno della misura, supera questa media, ciò che causa tutta una serie di eccessi e di danni al sistema sanitario nazionale.

Forse sarebbe utile approfondire il parallelismo con il caso del tabacco, rispetto al quale alcuni vedono una aperta contraddizione tra avvertenze sanitarie, liceità del consumo e, finanche, la forte pressione fiscale, che alimenta ancora di più la riscossione⁶³. Nel caso degli alcolici (universo complesso, comunque) esistono ragioni valide di indole economica, di progresso, di sviluppo, di cultura e di tradizioni che gli Stati valutano positivamente. Si veda per tutti il caso del vino, per molti aspetti emblematico, per l'economia che gira intorno ad esso e l'ampia parte della popolazione (imprenditori e lavoratori del settore e del-

l'indotto) che dipende da tale economia. Esiste da tempo un'importante attività di promozione del settore, sia attraverso misure di sostegno o di mercato comune, sia a livello di concorrenza internazionale e di tutela delle indicazioni geografiche. Sono dati della realtà che, anche se subordinati alle ragioni di tutela della salute, devono essere tenuti in considerazione per formulare una risposta pubblica equilibrata nella logica di bilanciamento dei diritti in gioco (iniziativa economica, salute, sicurezza, dignità, libertà, utilità sociale, ecc.). In questa prospettiva, le iniziative già messe in campo dallo stesso settore produttivo nella direzione della diffusione di un consumo ragionevole, adeguato e responsabile, potrebbero rappresentare un punto di convergenza assai importante.

Ovviamente, e su questo sembra esserci consenso, il problema non si risolve con la questione del messaggio da trasmettere nell'etichetta. D'altronde, prima di scegliere una opzione di messaggio meno assoluta, come "consumo responsabile", "consumo adeguato" e via dicendo, bisognerà chiarire questi concetti che, presi isolatamente, sono oltremodo vaghi e educare al loro impiego. Una politica pubblica di educazione a questo tipo di consumo potrebbe (e dovrebbe) essere sostenuta da parte di istituzioni apposite e con il supporto dell'intero sistema sanitario del singolo Stato interessato, oltre che coinvolgendo i medici di famiglia o i medici curanti e, perché no, anche le istituzioni scolastiche. Peraltro, riguardo a questo punto, potrebbe funzionare bene, e completare il messaggio dell'etichetta, anche il rinvio ad un sito web che con più dettaglio informi e fornisca canali di attenzione personalizzata nei casi di eccesso nel consumo di alcolici o strumenti di assistenza per i casi di dipendenza. Questa

⁽⁶²⁾ All'inizio di questo scritto si è fatto riferimento a iniziative che promuovono altri tipi di avvertenza come quella del "bere responsabile" o "con moderazione", soluzione quest'ultima adottata anche per la legislazione argentina. Inoltre si è richiamato il ruolo delle altre scienze in quanto si percepisce che si tratta di messaggi ambigui il cui effetto deve essere studiato nel campo sociale e della comunicazione.

⁽⁶³⁾ Comportamento ondivago dice Salvatore Giacchetti, *Il quadro giuridico e la giurisprudenza nel contesto nazionale dell'industria del tabacco, relazione presentata nel convegno Tobacco Road*, del 19 e 20 gennaio 2018, Roma, ottenibile in https://www.osservatorioagromafie.it/wp-content/uploads/sites/40/2018/01/Tabacco_GIACCHETTI.

idea è inclusa nella proposta irlandese e, con tutte le obiezioni che si possono muovere riguardo alla sua utilità oppure i dubbi che si possono nutrire circa il numero di persone che si rivolgeranno poi concretamente al sito per avere maggiori informazioni, è comunque in linea con quel sistema analogo di informazione complementare all'etichetta che è rappresentato dal codice QR richiesto nella etichetta nutrizionale, che entrerà a breve in vigore.

Vale la pena di nuovo ribadire che qualsiasi informazione deve basarsi su dati scientifici, sia per quel che riguarda l'alcol e le altre sostanze che le bevande alcoliche possano contenere, sia per quanto concerne come e quanto consumare, sia, infine, per ciò che attiene alle statistiche sul consumo e ai traguardi necessari per monitorare e misurare l'esito della campagna di educazione ai consumatori.

Bisognerebbe valutare l'adozione di campagne più idonee e mirate a pubblici particolari come i giovani e, soprattutto, i minori di età, per renderli consapevoli riguardo al consumo sicuro e responsabile, così da evitare che ad indirizzarli nelle loro scelte sia solo l'esperienza personale, con tutte le conseguenze, gravi ed irreversibili, a cui questa li può esporre.

ABSTRACT

Alla luce dell'iniziativa irlandese che impone l'obbligo di inserire nell'etichetta dei prodotti alcolici messaggi che mettono in guardia sul loro legame con il cancro e con lo sviluppo di malattie del fegato, la questione viene analizzata da diversi punti di vista. Da un lato, considerata la comunicazione del provvedimento alla Commissione Europea e all'Organizzazione Mondiale del

Commercio, si mettono in evidenza i quadri giuridici e le ricadute sul sistema europeo e internazionale. Viene poi richiamata un'esperienza argentina, in parte simile, ma che propone una gamma più ampia di avvertenze, anche di impatto sociale, nella pubblicità delle bevande alcoliche sulla pubblica via.

Sulla base di queste casistiche si elaborano alcune riflessioni legate al temperamento tra intervento statale e libertà personale. Si pone, inoltre, particolare attenzione alla scelta dell'etichetta come strumento ideale per contrastare il consumo eccessivo di alcol, nonché al contenuto specifico del messaggio che si intende trasmettere e ai suoi possibili impatti.

Based on the Irish initiative which imposes the obligation to include messages warning about their link with fatal cancer and the development of liver diseases on the labels of alcoholic products, the issue is analyzed from different points of view. On the one hand, considering the communication of the provision to the European Commission and the World Trade Organization, the legal frameworks and the repercussions on the European and international system are highlighted. On the other hand, an Argentine experience is then recalled, partly similar, but which offers a wider range of warnings, including those with a social impact, in the advertising of alcoholic beverages on public spaces.

On the basis of these cases, some reflections are developed related to the balance between state intervention and personal freedom. Furthermore, particular attention is paid to the choice of the label as the ideal tool to combat excessive alcohol consumption, as well as to the specific content of the message that is intended to be conveyed and its possible impacts.

La disciplina giuridica dei “vitigni autoctoni” nelle fonti di diritto europeo ed internazionale: la ricerca di una tutela tra patrimonio genetico e conoscenze tradizionali

Mario Mauro

1.- Il problema

Il tema dei vitigni autoctoni, pur non essendo stato oggetto di particolare attenzione da parte della dottrina, presenta diversi profili di interesse sul piano giuridico ove si consideri la loro rilevanza nel sistema della produzione vitivinicola di molti Stati europei (tra cui l'Italia) e l'esigenza di una loro conservazione nel contesto di un sistema produttivo fortemente segnato dai cambiamenti climatici e dalle esigenze che emergono dal mercato. Il tema, pertanto, si articola tra diversi

interessi che si incentrano sulla necessità di una conservazione di quelle conoscenze che, intorno alla loro coltivazione, si sono sviluppate nel corso degli anni¹ e, al contempo, sulle nuove regole dei processi di innovazione che segnano in modo importante l'agricoltura.

Da tali brevi considerazioni occorre muovere per delineare il quadro giuridico di riferimento relativo ai vitigni autoctoni e a quelle regole che sono previste per una loro tutela. Va detto che il tema incontra già un primo ostacolo nel reperire una definizione condivisa, assente nel panorama normativo europeo e che obbliga l'interprete a dover ricorrere a fonti extra-giuridiche². L'origine etimologica del termine deriva dal greco αὐτός, “stesso”, e γῆ, “terra”. Si tratterebbe dunque di un vitigno originario “della stessa terra”, che si distinguerebbe da quelli c.d. “alloctoni” perché diffusi su ampie aree geografiche e a diverse latitudini. In via di prima approssimazione, sono piante che hanno una forte caratterizzazione locale, intorno alla quale è stata costruita una specifica storicità, anche grazie alle conoscenze che si sono andate stratificando e che hanno consentito ad alcune

(¹) Il tema si colloca nel più ampio contesto del ruolo che hanno le conoscenze tradizionali nella conservazione delle risorse genetiche, su cui v. A. Germanò, “Traditional knowledge”, tra biopirateria e protezione, in *Riv. dir. agr.*, 2016, I, p. 366, che porta l'attenzione sull'esigenza di introdurre delle forme di protezione per evitare che le conoscenze tradizionali vengano abusivamente sfruttate; A. Germanò-G. Strambi (a cura di), *La valorizzazione del patrimonio culturale immateriale di interesse agricolo*, Milano, 2015, ove i diversi scritti raccolti muovono tutti dalla ricchezza di contenuti che ha l'espressione “conoscenze tradizionali”; E. Sirsi, *Le “varietà da conservazione” nella normativa europea e nazionale*, in L. Costato – A. Germanò – E. Rook Basile, *Trattato di diritto agrario. II. Il diritto agroambientale*, Torino, 2011, p. 493, la quale si sofferma nelle prime pagine del contributo proprio sul rapporto tra tutela delle risorse genetiche e conoscenze tradizionali, tema sul quale già si era interrogata in Ead., *La protezione giuridica della conoscenza in agricoltura fra monopoli e cultura libera*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, p. 631, dove introduce una distinzione tra conoscenze formali e informali; L. Paoloni, *Diritti degli agricoltori e tutela della biodiversità*, Torino, 2005, della quale v. anche *Farmers'rights, tutela della biodiversità e salvaguardia delle risorse genetiche: l'esperienza del Canada*, in *Agr. ist. Merc.*, 2009, che si focalizza sul ruolo delle comunità contadine e sull'esistenza di un diritto degli agricoltori sulle risorse genetiche e sulle conoscenze tradizionali, indagando gli impatti non solo rispetto a una esigenza di sicurezza alimentare ma anche della preservazione dell'ambiente e della biodiversità; tuttavia, prosegue idealmente S. Masini, “Varietà in purezza” e “varietà da conservazione”: dalla esclusiva di sfruttamento brevettuale alla libertà di accesso, in *Dir. giur. agr. alim., amb.*, 2008, p. 79, tali diritti debbono interfacciarsi con l'espansione del sistema dei brevetti e delle privative sui ritrovati vegetali.

(²) E. Sirsi, *Le “varietà da conservazione” nella normativa europea e nazionale*, op. cit., p. 507, con riferimento al settore sementiero, introduce il concetto di *landrace* che definisce in termini “insieme di individui coltivati in una determinata zona con caratteristiche specifiche comuni selezionate nel corso del tempo in seguito alla pressione dell'ambiente e al lavoro degli agricoltori”, aggiungendo che le discipline successive europee la cui portata, come si avrà modo di vedere, è settoriale e non riguarda i vitigni autoctoni, utilizzano l'espressione varietà da conservare, cioè “gli ecotipi e le varietà naturalmente adattate alle condizioni locali e regionali e minacciate di erosione genetica”, rinviando alla Direttiva 2008/62/CE della Commissione, del 20 giugno 2008, recante deroghe per l'ammissione di ecotipi e varietà agricole naturalmente adattate alle condizioni locali e regionali e minacciate di erosione genetica, nonché per la commercializzazione di sementi e di tuberi di patata a semina di tali ecotipi e varietà e alla Direttiva 2009/145/CE della Commissione, del 26 novembre 2009, che prevede talune deroghe per l'ammissione di ecotipi e varietà vegetali tradizionalmente coltivati in particolari località e regioni e minacciati dall'erosione genetica, nonché di varietà vegetali prive di valore intrinseco per la produzione vegetale a fini commerciali ma sviluppate per la coltivazione in condizioni particolari e per la commercializzazione di sementi di tali ecotipi e varietà.

produzioni di nicchia di sviluppare una certa notorietà. Nei trascorsi decenni era improbabile che uscissero dal territorio, vuoi perché altrove era difficile trovare condizioni morfologiche e pedoclimatiche analoghe che ne consentissero la coltivazione né le tecnologie vi potevano sopperire; vuoi perché molto spesso da tali vitigni si ottenevano produzioni che, in un momento storico in cui il consumo di vino non era così diffuso a livello globale come oggi né vi era una importante cultura enologica da parte del consumatore, avevano un mercato ridotto.

Oggi, però, il contesto è mutato. Soprattutto nei paesi del nuovo mondo, il consumatore ricerca l'elemento di differenziazione con maggiore frequenza in una produzione ottenuta da vitigni autoctoni, che parrebbero così destinati a uscire dai loro confini e iniziare ad avere una diffusione su scala globale. Grazie all'evolversi e all'introduzione delle nuove tecnologie, che le norme tecniche dell'OIV progressivamente stanno sdoganando³, cui aggiungere anche l'impatto che hanno generato i cambiamenti climatici su tutte le produzioni agroalimentari tale da aver generato significativi mutamenti nella geografia delle produzioni⁴, il confinamento di un determinato vitigno entro una certa

area sembra destinato a venire meno né può ritenersi che quell'area possa continuare ad essere ritenuta idonea per la coltivazione di quel vegetale. Tutto ciò, inevitabilmente, incide sul legame tra vitigno autoctono e territorio di origine, e il suo affievolimento potrebbe toccare diversi interessi. Dove questi vitigni sono stati tradizionalmente coltivati, convergono interessi di rango economico, che si legano indissolubilmente con altri legati non solo alla protezione della biodiversità, ma anche alle conoscenze che si sono andate sviluppando intorno a tale coltura e, più in generale, agli effetti che la sua coltivazione produce sulla conservazione dell'ambiente, cui poi aggiungere pure la valorizzazione del paesaggio, in un contesto in cui l'attività agricola contribuisce ad innescare una filiera che, nel suo insieme, opera anche in funzione di contrastare l'esodo rurale. L'uscita incontrollata del vitigno potrebbe così avere degli impatti non trascurabili, la cui rilevanza non sarebbe solo economica né localmente circoscritta.

Tuttavia, se è pur vero che il diritto europeo è particolarmente attento al legame tra territorio e produzioni agroalimentari, e una attenzione tutta particolare è dedicata a quelle vitivinicole⁵, nella attuale versione del Reg. (UE) 1308/2013⁶, come

(³) Il tema è stato discusso da L. Moio, *Scienza e innovazione nella produzione vitivinicola*, nella relazione al convegno *La nuova disciplina della produzione vitivinicola. Criticità e sfide tra innovazioni normative e tecniche*, svolto a Firenze l'11 maggio 2023, presso l'Accademia dei Georgofili, il cui intervento è rivedibile al seguente link <https://www.youtube.com/watch?v=uLRWkJsizR0>

(⁴) In argomento v. S. Carmignani, *La produzione vitivinicola di qualità alla prova della "climate emergency"*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, 2-2023, p. 5 la quale suggerisce di guardare al settore vitivinicolo come un laboratorio di soluzioni all'emergenza climatica, le cui sperimentazioni dovranno essere supportate anche da un rinnovato ruolo dei consorzi.

(⁵) È inutile qui rammentare il ruolo informatore che svolge il territorio nel sistema delle DOP e IGP. Nonostante la disciplina sia attualmente in corso di revisione, allo stato attuale le DOP e le IGP sono certificazioni di diritto pubblico, il cui riconoscimento avviene per effetto di un provvedimento della Commissione Europea. Esse appartengono al mondo delle produzioni di qualità e descrivono uno specifico legame tra produzione e territorio, dove quest'ultimo, grazie alle sue tipiche condizioni ambientali e alle tecniche di lavorazione, è in grado di conferire specifiche proprietà organolettiche all'alimento. Rispetto alla normativa generale contenuta nel Reg. (UE) 1151/2012 (su cui, da ultimo, v. su tutti M. Giuffrida, *Prodotti a qualità certificata: DOP, IGP e STG*, in L. Costato-F. Albisinni (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione Europea*, Padova, 2023, p. 977), quella verticale dedicata al settore vitivinicolo si distingue per un legame con il territorio ancora più forte. Ai sensi dell'art. 93 del Reg. (UE) 1308/2013, un vino è DOP quando i) la sua qualità o le sue caratteristiche sono dovute essenzialmente o esclusivamente a un particolare ambiente geografico e ai suoi fattori naturali e umani; ii) originario di un luogo, di una regione o, in casi eccezionali, di un paese determinati; iii) ottenuto da uve che provengono esclusivamente da tale zona geografica; iv) la cui produzione avviene in detta zona geografica; e v) ottenuto da varietà di viti appartenenti alla specie *Vitis vinifera* o da un incrocio tra la specie *Vitis vinifera* e altre specie del genere *Vitis*. Per converso, un vino è IGP quando la sua qualità, notorietà o altre caratteristiche specifiche sono attribuibili alla sua origine geografica; ii) originario di un determinato luogo, regione o, in casi eccezionali, paese; iii) ottenuto con uve che provengono per almeno l'85 % esclusivamente da tale zona geografica; iv) la cui produzione avviene in detta zona geografica; e v) ottenuto da varietà di viti appartenenti alla specie *Vitis vinifera* o da un incrocio tra la specie *Vitis vinifera* e altre specie del genere *Vitis*, in argomento v. da ultimo N. Lucifero, *La disciplina verticale del vino*, in L. Costato-F. Albisinni (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione Europea*, cit., p. 1077).

(⁶) Regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, recante organizzazione comune dei

modificata dal Reg. (UE) 2021/2117⁷, non si rinven-
gono particolari disposizioni dedicate ai vitigni
autoctoni. Anzi, ai sensi dell'art. 120, l'indicazione
del vitigno -quale esso sia- continua a essere anno-
verata tra le informazioni facoltative, quasi a voler
suggerire un certo disinteresse per tale profilo⁸.

Nonostante l'Europa sembri quindi dedicare una
limitata attenzione al tema, in Italia, paese che
rispetto ad altri si caratterizza per un significativo
numero di produzioni autoctone, diverse sono le
sollecitazioni che richiedono un rafforzamento
della protezione, in funzione di conservare e non
perdere quella tipicità, tanto legata alla biodiver-
sità quanto alle tradizioni, che per molti decenni
ha caratterizzato le produzioni della penisola.

In tal senso, ai vitigni autoctoni è dedicato l'art. 6,
L. 238/2016, T.U. Vino. La norma va letta in colle-
gamento con il precedente art. 2 della L. 82/2006,
rispetto al quale -ferme alcune differenze- si col-
loca in una sorta di continuità ideale. Più specifi-
camente, si dà una definizione di vitigno autocto-
no valida sul territorio nazionale (*"vitigno apparte-
nente alla specie Vitis vinifera, di cui è dimostrata
l'origine esclusiva in Italia e la cui presenza è rile-
vata in aree geografiche delimitate del territorio
nazionale"*) per poi chiarire che si tratta di un'e-
spressione che può essere usata solo per la pre-
sentazione e l'etichettatura di vini di qualità,

ovviamente nei limiti dettati dal disciplinare di pro-
duzione. La disposizione prevede anche che i viti-
gni autoctoni dovranno essere iscritti sul registro
nazionale delle varietà di viti e si chiude rimetten-
do a un decreto del governo la determinazione
delle procedure, delle condizioni e delle caratteri-
stiche per il loro riconoscimento⁹.

Tuttavia, a distanza di circa otto anni dall'entrata
in vigore del T.U. Vino, il decreto attuativo non è
ancora stato adottato, con la conseguenza che
tali vitigni, pur iscritti nel registro nazionale delle
varietà di vite di cui all'art. 5, ancora non godono
di quella considerazione speciale che riserva loro
il citato art. 6. Ad oggi, non si è quindi in grado di
poter dire come dovrà essere dimostrata "l'origine
esclusiva in Italia e la cui presenza è rilevata in
aree geografiche delimitate del territorio naziona-
le", quali di questi saranno iscritti, chi avrà titolo
per depositare la richiesta. Per quanto l'Italia
abbia deciso di proteggere il vitigno autoctono
attraverso un riconoscimento formale, l'obiettivo
non può essere raggiunto con una mera dichiara-
zione di principio, se a questa non fanno poi
seguito specifiche indicazioni operative¹⁰.

A ben vedere, l'Italia avrebbe anche potuto per-
correre una strada differente e sfruttare l'oppor-
tunità offerta dalla normativa in materia di autoriz-
zazioni all'impianto e reimpianto¹¹, che attraverso

mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1037/2001 e (CE) n. 1234/2007 del Consiglio.

(⁷) Regolamento (UE) 2021/2117 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 che modifica i regolamenti (UE) n. 1308/2013 recante organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli, (UE) n. 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, (UE) n. 251/2014 concernente la definizione, la designazione, la presentazione, l'etichettatura e la protezione delle indicazioni geografiche dei prodotti vitivinicoli aromatizzati e (UE) n. 228/2013 recante misure specifiche nel settore dell'agricoltura a favore delle regioni ultraperiferiche dell'Unione.

(⁸) Sul tema delle informazioni nell'etichettatura del vino, v. N. Lucifero, *L'etichettatura del vino*, in P. Borghi-I. Canfora-A. Di Lauro-L. Russo, *Trattato di Diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, Milano, 2021, p. 353.

(⁹) Ci si potrebbe interrogare su quale sia il rapporto tra questo registro e l'anagrafe nazionale della biodiversità di interesse agricolo e alimentare, di cui all'art. 3 della L. 194/2015, ove sono indicate tutte le risorse genetiche di interesse alimentare ed agrario locali di origine vegetale, animale o microbica soggette a rischio di estinzione o di erosione genetica. È da ritenersi che si tratti di due registri che possono coesistere tra loro, rilevando che l'iscrizione nel registro dei vitigni autoctoni non prevede come prerequisito quello del rischio di estinzione o di erosione genetica, sebbene non sia da escluderlo. Certo è che, a fronte di un dato normativo ancora piuttosto limitato, bisognerà attendere la disciplina che sarà data nel decreto attuativo, ad oggi non approvato.

(¹⁰) Anche scorrendo i lavori preparatori che hanno portato all'approvazione del T.U. Vino, al tema non sembra essere stata data una particolare e significativa attenzione.

(¹¹) La produzione vitivinicola è contingentata ed esiste un divieto di impiantare liberamente nuovi vigneti. Ricordando concetti noti, l'attuale sistema delle autorizzazioni ha sostituito quello precedente dei c.d. diritti, su cui v., per una ricostruzione delle coordinate storiche, F. Albinini, *I diritti di impianto dei vigneti e la loro circolazione*, in L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile (diretto da), *Trattato di diritto agrario. I. Diritto agrario: circolazione e tutela dei diritti*, Torino, 2011, p. 348. Nella vigenza del Reg. (CE) 1234/2007, il diritto di

un controllo statale sugli ettari da destinare a superfici vitate, mira a un duplice obiettivo, da un lato aumentare la produzione vitivinicola in modo progressivo e controllato, dall'altro tutelare il territorio di origine, senza al contempo tralasciare gli obiettivi di politica agricola comune¹².

In questo contesto, pare allora utile richiamare l'art. 66, par. 3, del Reg. (UE) 1308/2013, rubricato "reimpianti". Ai sensi di questa disposizione, nelle superfici ammissibili per la produzione di vini a denominazione di origine protetta o a indicazione geografica protetta, è consentito agli Stati

membri, su sollecitazione di una organizzazione professionale¹³, di limitare il reimpianto ai vitigni conformi agli stessi disciplinari di produzione. Lungo la stessa linea, si muove anche l'art. 63, par. 2, che consente di introdurre analoghe limitazioni con riferimento alle nuove autorizzazioni¹⁴.

Tra i due obiettivi sopra indicati, le menzionate norme sembrano privilegiare quello di tutelare il territorio di origine, senza ovviamente trascurare il primo. In un contesto in cui in Italia i vitigni autoctoni sono pressoché associati a produzioni di qualità, le disposizioni potrebbero indirettamen-

reimpianto si estendeva per una superficie equivalente a quella in cui aveva avuto luogo l'estirpazione e poteva essere esercitato tanto sullo stesso fondo su cui era avvenuto l'espianto quanto su un fondo appartenente ad altri, purché fosse destinato alla produzione di vini di qualità. Tali diritti beneficiavano di una autonoma considerazione giuridica, che permetteva una loro circolazione svincolata dalla terra e potevano essere oggetto di rapporti giuridici, sebbene alle Regioni fosse attribuita la facoltà di introdurre deroghe specifiche, ma sempre entro determinati limiti. Ciò aveva creato un vero e proprio mercato dei diritti di reimpianto, che avevano finito per concentrarsi nelle mani di pochi soggetti. Il Reg. (UE) 1308/2013 ha inteso avviare un sistema progressivo e controllato di liberalizzazione del settore, che resterà in vigore fino al 2045. Lo strumento adottato è quello della c.d. autorizzazione, per cui l'impianto di un nuovo vigneto o il reimpianto di un vigneto oggetto di estirpazione potrà avvenire solo in forza di un provvedimento amministrativo che, a differenza del precedente diritto, è rilasciato a titolo gratuito, non può essere ceduto e può essere utilizzato solo all'interno della stessa azienda. Tracciando sommariamente le coordinate di questa normativa, per quanto concerne l'impianto di un nuovo vigneto, ogni anno lo Stato membro può rilasciare le autorizzazioni nella misura massima dell'1% della superficie vitata nazionale dichiarata l'anno precedente, le quali vengono concesse ai richiedenti sulla base di una apposita graduatoria. Invece, relativamente al reimpianto, la domanda per il rilascio è proposta dal produttore che estirpa una superficie e l'autorizzazione è concessa automaticamente per una superficie pari a quella estirpata, da utilizzarsi all'interno della medesima azienda. Questa complessa e articolata normativa, qui solo per sommi capi richiamata, viene definita con l'espressione "disciplina sul potenziale produttivo", che non si esaurisce nel solo sistema delle autorizzazioni ma riguarda anche il profilo delle superfici rivendicabili, trova oggi i propri riferimenti in un quadro di riferimento europeo che contempla il Reg. (UE) 1308/2013, il Regolamento delegato (UE) 2018/273, come modificato dal Reg. (UE) 2022/2566, il Regolamento di esecuzione (UE) 2018/274, come modificato dal Reg. (UE) 2022/2567, cui si aggiungono diverse disposizioni interne che vanno dal T.U. Vino alle circolari AGEA. Per una lettura sistematica di questi provvedimenti, v. A. Germano-E. Rook Basile-N. Lucifero, *Manuale di legislazione vitivinicola*, op. cit., p. 99 nonché N. Lucifero, *La disciplina verticale del vino*, cit., p. 1080.

(¹²) N. Lucifero, *op. ult. cit.*, p. 1084

(¹³) Per la definizione di Organizzazione Professionale, la norma rinvia all'art. 65 che, a sua volta, richiama gli articoli 152, 156 e 157, vale a dire le Organizzazioni dei Produttori e le Organizzazioni Interprofessionali, cui si aggiungono i gruppi di produttori o altre organizzazioni professionali riconosciute ai sensi della disciplina di uno stato membro. Non potendo dare conto in questa sede del ruolo di queste figure nell'ambito del mercato vitivinicolo e del loro impatto sulla sua concorrenzialità, basti qui rammentare che, in termini generali, le OP costituiscono una delle forme che può assumere l'associazionismo economico tra produttori agricoli, in funzione di definire modalità di cessione dei prodotti, servizi in comune, norme di condotta. In particolare, il Reg. (UE) 1308/2013 assegna alle OP un ruolo di regolazione del mercato agroalimentare e ad esse possono dunque essere riconosciute tanto funzioni normative, che consistono nel definire al proprio interno regole di comportamento per gli associati che dovrebbero migliorare la corrispondenza tra domanda e offerta, quanto operative, quando sia prevista la commercializzazione dei prodotti degli associati, che potrà avvenire tramite la sottoscrizione di contratti quadro o direttamente dall'OP, in argomento, su tutti, v. I. Canfora, *Organizzazioni dei produttori agricoli (voce)*, in *Dig. Disc. priv.*, Sez. civ. XI, Milano, 2018, p. 355, della quale v. anche *Le cessioni dei prodotti tramite le organizzazioni di produttori*, in P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., 147. Le OI, invece, sono strutture associative costituite "da rappresentanti delle attività economiche connesse alla produzione e ad almeno una delle seguenti fasi della catena di approvvigionamento: trasformazione o commercio, compresa la distribuzione, di prodotti di uno o più settori" (art. 157, lett. a), Reg. (UE) 1308/2013). La loro attività incide sul funzionamento dei mercati e consiste nello svolgimento di una funzione di collegamento e coordinamento all'interno della filiera, che si estrinseca in compiti di ricerca e informazione, e più in generale di conoscenza del mercato, pur senza alcun coinvolgimento diretto nelle attività di contrattazione o produzione, trasformazione e distribuzione del prodotto, così L. Paoloni, *Le regole interprofessionali per il funzionamento della filiera*, in P. Borghi - I. Canfora - A. Di Lauro - L. Russo (a cura di), *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 155, della quale v. anche L. Paoloni, *Gli accordi interprofessionali in agricoltura*, Padova 2000; Ead., *Organizzazioni interprofessionali (voce)*, in *Dig. Disc. priv.*, Sez. civ., Torino, 2003, p. 989.

(¹⁴) Anche qui, ai sensi del successivo articolo 65, è richiesto un intervento delle Organizzazioni Professionali.

te fornire una risposta al problema, nella misura in cui garantiscono un maggiore radicamento territoriale di certe produzioni e, allo stesso tempo, limitano la circolazione delle autorizzazioni tra diversi territori¹⁵. L'obiettivo può essere perseguito incidendo sulla portata dell'autorizzazione, che non consentirà di impiantare o reimpiantare un qualsiasi vitigno, ma solo quello previsto dal disciplinare di produzione. Come detto, si tratta di una tutela indiretta, che sfrutterebbe come leva un contesto quale quello italiano dove il vitigno autoctono trova già un riconoscimento nel disciplinare di produzione di una determinata DOP o IGP¹⁶.

Per quanto questa facoltà abbia un impatto limita-

to ai confini nazionali e per mettere in crisi la tutela basterebbe una modifica ai disciplinari volta ad allargare il novero dei vitigni utilizzabili fino a comprenderne taluni di autoctoni, se l'Italia avesse scelto di avvalersene si sarebbe potuto conseguire un maggiore controllo sul radicamento territoriale delle produzioni di qualità, con effetti di cui avrebbero potuto beneficiare -sebbene in via indiretta perché non immediatamente prese in considerazione dalla norma- anche tutte quelle produzioni autoctone. Certo è che, a fronte dell'inerzia del legislatore che sembra aver preferito percorrere un'altra via, senza avervi però dato attuazione, si unisce probabilmente anche lo scarso impatto che hanno i Consorzi di tutela¹⁷ nello sti-

(¹⁵) Ai sensi dell'art. 63, par. 3, del Reg. (UE) 1308/2013, l'autorizzazione deve essere utilizzata nella stessa azienda dove è stata intrapresa l'estirpazione, portando la dottrina a ritenere che la nozione di azienda vada identificata con la definizione contenuta nell'art. 2555 c.c., ben potendo accadere che quel complesso di beni cui fa riferimento la norma possa comprendere anche fondi ubicati in diversi territori, in argomento v. N. Lucifero, *Profili pubblicistici e profili privatistici delle autorizzazioni di impianto e di reimpianto di vigneti*, in *Riv. dir. agr.*, I, 2017, p. 476.

(¹⁶) I cui contenuti sono stati esaminati durante la procedura di registrazione di una DOP o IGP. Più controverso è, invece, il tema della modifica del disciplinare. È da chiarire se, alla luce del novellato art. 105 del Reg. (UE) 1308/2013, la modifica del vitigno rientri o meno nelle c.d. modifiche dell'Unione che debbono essere approvate dalla Commissione o in quelle ordinarie, disciplinate dai singoli Stati Membri. Infatti, detto intervento sul disciplinare non è espressamente annoverato tra le modifiche la cui competenza è attribuita alla Commissione ma è da valutare se vi possa rientrare in quella categoria più ampia che allude al rapporto tra ambiente e fattori umani, di cui al paragrafo 2, lett. a) dell'art. 105. Sulle modifiche del disciplinare di produzione alla luce della novella approntata dal Reg. (UE) 2021/2117, v. A. Germanò, E. Rook Basile, N. Lucifero, *Manuale di legislazione vitivinicola*, op. cit., pp. 123.

(¹⁷) Il rilievo evoca il più ampio tema del ruolo assegnato ai consorzi nella tutela delle denominazioni di origine, che qui può essere solo accennato. Nel loro essere soggetti privati cui sono assegnate funzioni pubbliche, tanto che alla costituzione deve fare poi seguito un preventivo riconoscimento ministeriale (art. 41, I co., T.U. Vino), già I. Canfora, *Gruppi di produttori ed enti di certificazione: competenze e legittimazione in una regolazione mobile*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 2-2015, p. 4, ragionando intorno alle funzioni volte a promuovere e preservare la qualità dei prodotti in mancanza di un intervento pubblico, aveva sottolineato il loro impatto sulla concorrenza e regolazione del mercato. Provando a offrire un loro inquadramento nell'ambito della disciplina europea, in particolare quella tracciata dal Reg. (UE) 1308/2013 per L. Paoloni, *I Consorzi di tutela ed i contratti per le politiche dell'offerta dopo il d. lgs. 61/2010*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 3-2012, p. 1, i consorzi debbono essere ricondotti entro la figura delle organizzazioni interprofessionali. Guardando invece al fenomeno sotto la lente della disciplina nazionale, rispetto al modello codicistico tracciato dagli articoli 2602 ss. c.c., la peculiarità della normativa speciale è determinata proprio dall'interesse collettivo che definisce il ruolo centrale che svolgono i consorzi nel sistema delle denominazioni di origine dei vini, perseguito attraverso l'attribuzione di tutta una serie di funzioni volte alla tutela, promozione e valorizzazione della denominazione, rivolte a tutte le imprese, siano esse associate o meno, e da qui la distinzione tra funzioni del Consorzio che riguardano i soli consorziati e funzioni c.d. *erga omnes* che incidono anche su tutti gli operatori del territorio, con inevitabili conseguenze anche in punto di determinazione del contributo consortile, su cui v. N. Lucifero, *I Consorzi di tutela dei vini e le funzioni erga omnes: estensione delle regole e contributi obbligatori*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 1-2019, p. 36 ss., il quale articola le proprie riflessioni ragionando sulle attività che trascendono l'interesse dei singoli consorziati e acquisiscono una valenza fortemente pubblicistica individuabile nella tutela della denominazione di origine. Pare così opportuno chiarire che solo a quei consorzi dotati di una certa rappresentatività sono attribuite funzioni *erga omnes* (il consorzio dovrà dimostrare di rappresentare almeno il 40% dei viticoltori e almeno del 66% della produzione certificata). Il rilievo apre così al tema delle funzioni assegnate ai consorzi, che sono le più svariate ed eterogenee e che, secondo V. Rubino, *Il ruolo dei consorzi di tutela nella protezione della qualità*, in P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, Milano, 2021, p. 481 si possono raggruppare in promozione e valorizzazione delle DOP e IGP, vigilanza del mercato e tutela dei diritti di privativa connessi alla denominazione, gestione amministrativa della denominazione, cura degli interessi della denominazione, aggiungendo che per un elenco puntuale delle funzioni attribuite ai consorzi di tutela nel settore vitivinicolo la disciplina di riferimento è contenuta all'art. 41, I co., T.U. Vino e, con riguardo ai consorzi che svolgono funzioni *erga omnes*, all'art. 41, IV co. Sempre con riferimento alle funzioni attribuite ai consorzi, cfr. anche C. Gernone, *I consorzi di tutela: autonomia privata e compatibilità con le regole della concorrenza alla luce della nuova PAC*,

molare determinate scelte da parte degli organi politici.

Il problema, inoltre, non è solo circoscritto ai confini nazionali, ma ha una portata più ampia ed estesa. In molti paesi europei nonché in diversi del nuovo mondo, l'approccio alla qualità si sta spostando dalla provenienza territoriale verso la tipologia di vitigno, con la conseguenza che molti produttori locali temono l'uscita del vitigno dai loro confini, unitamente alla perdita delle conoscenze che hanno sviluppato nel corso dei decenni per la sua conservazione, senza avere strumenti effettivi per poter reagire, su scala europea o globale. Da qui, la necessità di ricercare tutele con un impatto anche oltre i confini nazionali, che abbiano una maggiore effettività e operino su contesti più ampi.

D'altra parte, l'emersione di tale esigenza è relativamente recente, basti considerare che la politica agricola comune del primo periodo era maggiormente orientata all'abbandono delle pratiche tradizionali e alla scarsa considerazione delle specie autoctone, ritenute inidonee a perseguire gli obiettivi di aumento della produttività e rafforzamento delle imprese agricole¹⁸.

A fronte, dunque, di un limitato quadro normativo di riferimento a livello europeo, il problema che si intende indagare è verificare se esistano stru-

menti che, sebbene non pensati appositamente per la tutela dei vitigni autoctoni, potrebbero essere eventualmente utilizzati dai viticoltori locali in funzione di conservare il radicamento territoriale delle loro produzioni.

2.- Gli interessi che vengono in rilievo e da tenere in considerazione

Affrontando il problema seguendo un approccio di carattere rimediabile¹⁹, la protezione di un vitigno autoctono nei termini sopra descritti impone una preliminare ricognizione degli interessi che si vorrebbero tutelare, al fine di poter verificare se essi siano o meno giuridicamente rilevanti. Infatti, quel silenzio da parte del legislatore europeo pone l'interrogativo di dover verificare se l'esigenza di protezione sopra descritta sia meritevole o meno di considerazione e attenzione sul piano giuridico. A ben vedere, detto silenzio sembra piuttosto doversi interpretare come espressione di una volontà a non ostacolare la circolazione dei vitigni autoctoni in tutta l'Unione, e anche al di fuori di essa.

Lo scenario appena tracciato potrebbe essere però la causa di problemi per quei territori le cui economie si fondano su tali tipi di produzioni

in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2023, p. 44, che guarda allo specifico profilo della regolazione dell'offerta, alla luce della nuova PAC e dei provvedimenti dell'AGCM, confermando il loro ruolo sulla concorrenzialità del mercato.

(¹⁸) Così rileva L. Costantino, *Semi e biodiversità. Strumenti giuridici per la costruzione di filiere agroalimentari sostenibili*, in Riv. dir. agr., 2021, I, p. 206

(¹⁹) Il termine rimedio, derivante dal latino *remedium*, nella sua originaria accezione ha un significato legato alla cura e alla medicina. Diversamente, in tempi più vicini a noi, nel sistema di *common law*, fin dai suoi primi utilizzi il concetto entra anche nella realtà tecnico-giuridica come strumento per porre riparo ad una situazione di bisogno o di crisi, determinata da un *tort*. Trattasi di una figura che, nell'ordinamento anglosassone, si caratterizza per la ricerca della soluzione più efficiente per la tutela di un determinato bene giuridico. Negli ordinamenti di tradizione di *civil law*, il rimedio non si sostituisce a un diritto oppure a un obbligo; ma si distingue per due elementi, la centralità di un interesse protetto individuato da una norma e l'esigenza di offrire a questo la tutela più efficiente. Esiste, quindi, un legame tra interesse protetto e strumento efficiente per la protezione di questo. Nella dottrina civilistica, diversi autori si sono interessati alla costruzione del concetto di rimedio, su questi v. G. Vettori (a cura di), *Remedies in contract. The common rules for an European law*, Padova, 2008 dove i diversi scritti offrono una reinterpretazione della dogmatica civilistica entro una logica rimediabile; Y. Adar – P. Sirena, *La prospettiva dei rimedi nel diritto privato europeo*, in Riv. dir. civ., 2012, p. 359 che ricostruiscono il concetto di rimedio nell'ambito di una prospettiva europea; S. Orlando, *Fattispecie, comportamenti, rimedi. Per una teoria del fatto dovuto*, in Riv. trim. dir. proc. civ., 2011, p. 1033 il quale invita ad abbandonare la logica della fattispecie per mettere al centro la realizzazione degli interessi che le parti hanno dedotto nel rapporto giuridico; V. Scalisi, *Lineamenti di una teoria assiologica dei rimedi*, in G. Grisi (a cura di), *Processo e tecniche di attuazione dei diritti*, Napoli, 2019, p. 149, che colloca il rimedio in una posizione intermedia tra il riconoscimento del diritto e l'accesso alla giurisdizione. Per una voce critica cfr. L. Nivarra, *Rimedi: un nuovo ordine del discorso civilistico?*, in Eur. dir. priv., 2015, p. 592 e, da ultimo, Id., *Il diritto privato e il passaggio dai rimedi contrattuali al contratto/rimedio: primi spunti di riflessione*, in Riv. crit. dir. priv., 2023, p. 61 che guarda al contratto come strumento per governare uno squilibrio negoziale.

autoctone, magari anche limitate stanti i volumi di produzione non particolarmente alti, ma le cui caratteristiche sensoriali incontrano la preferenza di taluni consumatori, in particolare dei più esperti o di quelli considerati *opinion leaders*. Certo è che, per soddisfare questa tipologia di domanda, è necessario attrarre nuovi e ulteriori investimenti che, a loro volta, presuppongono una maggiore certezza giuridica ma, ancor prima, una volontà più certa e sicura a voler rafforzare il legame tra vitigno e luogo di origine.

Tuttavia, la descritta impostazione non sembra convincere del tutto, nella misura in cui antepone il valore economico e di mercato che può esprimere il vitigno autoctono. Piuttosto, se si guarda al vitigno in sé e per sé, le esigenze che suggeriscono una tutela sono ancor prima collegate alla protezione della biodiversità, cui senz'altro potrà contribuire la notorietà di certe produzioni locali, ma i due aspetti dovrebbero restare su piani distinti.

Posto l'obiettivo primario di proteggere la biodiversità, che è un interesse senz'altro giuridicamente protetto²⁰, diversi possono essere gli strumenti per perseguirlo. Le soluzioni, quanto meno muovendosi lungo una linea meramente astratta e teorica, potrebbero spaziare dalla libera circolazione dei vitigni autoctoni a un rafforzamento del loro rapporto territoriale.

Per definire dunque quale sia il modello di tutela che meglio si adatti alle esigenze del caso concreto, si rende opportuno allargare l'ambito di osservazione, dovendo rilevare che la protezione della biodiversità si lega anche ad altri interessi giuridicamente protetti, non fosse altro perché il

vitigno deve essere piantato in un determinato territorio e la sua conservazione richiede particolari cure da parte dell'imprenditore agricolo, di norma legate a un bagaglio di conoscenze tradizionali che sono maturate nel corso dei decenni. Una tutela che passa attraverso una libera circolazione dei vitigni autoctoni sul mercato globale, se da un lato potrebbe essere funzionale a perseguire obiettivi collegati alla biodiversità, non dovrebbe però espropriare la comunità locale di tale bagaglio culturale, che ha contribuito alla preservazione e conservazione della pianta. Affiora così un'esigenza cui si rende in un qualche modo necessario dare voce, perché tali conoscenze hanno a loro volta contribuito allo sviluppo di una determinata comunità locale, un aspetto questo che si va a legare a quegli obiettivi di politica agricola comune, in particolare quello che invita ad assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola, a sua volta indissolubilmente connesso anche agli altri quattro²¹. Se la libera circolazione dei vitigni limita la competizione delle produzioni locali su un mercato ormai globale, ciò rischia di innescare processi di esodo rurale, con impatti non trascurabili per il paesaggio e l'ambiente.

In sintesi, la protezione dei vitigni autoctoni invoca senz'altro l'esigenza primaria di proteggere la biodiversità che, tuttavia, non pare essere l'unico interesse coinvolto. I rimedi da proporre dovranno quindi guardare non solo alla tutela della biodiversità, ma anche agli impatti che possono avere su un determinato territorio e le popolazioni che lo abitano, proponendo soluzioni che, al contempo, non pregiudichino anche altri interessi giuridicamente rilevanti.

⁽²⁰⁾ Il tema è stato ampiamente esplorato in dottrina, limitando i richiami ai lavori più recenti e che tracciano un quadro generale, cfr. almeno L. Paoloni, *La biodiversità agricola*, in L. Costato – F. Albisinni, *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione Europea*, Padova, 2023, p. 760, la quale guarda al tema della biodiversità anche sotto il profilo del suo impatto economico; N. Ferrucci, *Riflettendo sulla biodiversità*, in *Dir. agroalim.*, 2023, p. 13 che si sofferma sull'importanza di riflettere sul concetto muovendo proprio dalle fonti internazionali ed europee; L. Russo, *Attività agricola e tutela della biodiversità*, in N. Ferrucci, *Diritto forestale e ambientale*, Torino, 2020, p. 87, che si approccia al tema sotto il profilo della PAC; L. Leone, *La tutela della biodiversità animale in agricoltura*, Milano, 2021, il quale dedica proprio le pagine iniziali alla ricostruzione dei rapporti tra biodiversità e agricoltura, per poi spostarsi sul settore animale e le relative implicazioni economiche e sociali.

⁽²¹⁾ Amplessima è la dottrina sull'art. 39 TFUE, cfr. su tutti e da ultimo I. Canfora, *La specialità della PAC nel Trattato e i fondamenti della disciplina comunitaria della concorrenza nel settore agricolo*, in L. Costato-F. Albisinni (a cura di), *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione Europea*, op. cit., p. 816 e G. Sgarbanti, *Le fonti dell'Unione Europea*, ivi, p. 34.

3.- Un quadro sintetico delle indicazioni provenienti dalle fonti internazionali

Il problema appena esposto si colloca nel più ampio tema della conservazione del patrimonio genetico e del ruolo che può avere l'essere umano nel perseguire questo delicato obiettivo. L'argomento è stato approfonditamente studiato nel settore delle sementi²², e ciò perché in questo ambito l'impatto sugli obiettivi di *food security* è più sentito rispetto a un prodotto come il vino, dalla vocazione più edonistica. Tuttavia, le fonti internazionali enunciano importanti dichiarazioni di principio dalla portata generale e che potrebbero estendersi anche a questo ambito.

Nel 1989, sotto gli auspici della FAO, è stato approvato a Roma l'*International Undertaking on plant genetic resources* che, sebbene non vincolante, esordisce rammentando che le varietà genetiche vegetali sono "*a heritage of mankind and consequently should be available without restriction*".

Per avere un testo vincolante bisognerà attendere il 1992 e l'Earth Summit di Rio, all'esito del quale, tra i vari documenti, è stata approvata anche la *Convention on Biological Diversity*

(CBD)²³, che parrebbe però fare una scelta di campo differente rispetto al precedente documento FAO, perché afferma che le risorse genetiche sono oggetto di comune preoccupazione e soggette alla sovranità permanente degli Stati, abbandonando così l'idea della loro riconducibilità al patrimonio comune dell'umanità. È stato così osservato che la scelta ambisce a evitare che dette risorse possano essere beni accessibili liberamente a tutti, anche al settore industriale²⁴, con probabili derive oligopoliste. In termini operativi, la convenzione ha poi introdotto una distinzione tra protezione *ex situ* e *in situ*. Mentre la tutela *ex situ* consiste nella conservazione del genoma in un ambiente artificiale in modo da poter reintrodurre la varietà nel suo habitat in un secondo tempo (art. 9 CBD)²⁵, l'art. 8 CBD definisce gli obiettivi e le tecniche della conservazione *in situ*²⁶. Vale così sottolineare come la protezione di determinate varietà avvenga tramite la creazione di specifiche aree protette, la cui gestione dovrà essere orientata da decisioni che "*respect, preserve and maintain knowledge, innovations and practices of indigenous and local communities embodying traditional lifestyles relevant for the conservation and sustainable use of biological*

(²²) Tra i vari Autori, v. almeno A. Jannarelli, *Una storia di semenze sgranate*, in *Mercato, concorrenza regole*, 2020, p. 609; I. Canfora, *Sfruttamento economico e sfruttamento agricolo dei vegetali geneticamente modificati. La tutela degli imprenditori agricoli estranei alla concessione del brevetto*, in *Riv. dir. agr.*, 2006, I, p. 116; E. Sirsi, *Le "varietà da conservazione" nella normativa europea e nazionale*, op. cit., 499; Ead., *Le "varietà da conservazione": verso una innovazione nel mercato delle sementi*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, pp. 80; L. Paoloni, *Farmers'rights, tutela della biodiversità e salvaguardia delle risorse genetiche: l'esperienza del Canada*, in *Agr. ist. merc.*, 2009, p. 11; L. Costantino, *Semi e biodiversità. Strumenti giuridici per la costruzione di filiere agroalimentari sostenibili*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, I, p. 20; M. Ferrari, *Il seme tra logiche di mercato e diritti degli agricoltori: alcune riflessioni storico-comparative*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2020, p. 95; L. Costantino, *Semi e biodiversità. Strumenti giuridici per la costruzione di filiere agroalimentari sostenibili*, op. cit., p. 205; G. Marianita, *La tutela delle sementi certificate: il caso del grano duro "San Carlo"*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2020, fasc. 3, p. 1.

(²³) Tre sono gli obiettivi che persegue la CBD, la conservazione della diversità biologica, l'uso sostenibile dei suoi elementi e l'equa condivisione dei benefici derivati dall'uso delle risorse genetiche.

(²⁴) Così L. Paoloni, *Farmers'rights, tutela della biodiversità e salvaguardia delle risorse genetiche: l'esperienza del Canada*, op. cit., p. 24; contra A. Germanò, *"Traditional knowledge", tra biopirateria e protezione*, op. cit., p. 376. Il tema è stato anche affrontato da V. Rubino, *Sul conflitto fra le esigenze dello sviluppo sostenibile e la sovranità nazionale: quale livello di "governance" può offrire le risposte più efficaci nel breve termine?*, in *Riv. dir. agr.*, 2021, p. 9, che indaga il rapporto tra principio di sostenibilità e sovranità degli Stati sulle proprie risorse naturali, interrogandosi su come trovare un equilibrio tra queste due contrapposte esigenze, in considerazione della crisi ambientale che sta affrontando il pianeta, senza sacrificare la crescita economica. Con specifico riferimento al profilo qui in esame, secondo S. Vezzani, *Le risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura nel dibattito sui "global commons"*, in *Riv. crit. dir. priv.*, p. 455 l'affermazione del principio di sovranità, nei fatti, non ha portato a quel trasferimento di risorse che si era immaginato, sia per le difficoltà a individuare lo Stato di origine delle risorse, soprattutto dove presenti in più paesi, sia per le asimmetrie che caratterizzano i c.d. contratti di bioprospezione.

(²⁵) Si tratta delle c.d. banche del germoplasma.

(²⁶) Si sofferma sulla distinzione tra forme di conservazione *in situ* ed *ex situ*, v. E. Sirsi, *Le "varietà da conservazione" nella normativa europea e nazionale*, op. cit., p. 496

diversity and promote their wider application”, introducendo così anche una prima definizione di conoscenze tradizionali (art. 8, lett. j). La tutela delle biodiversità, attuata tramite forme di protezione *in situ*, è strettamente legata a un intervento dell’essere umano e a una radicalizzazione di determinate produzioni all’interno di specifici territori. Al contempo, è sempre la stessa CBD che sembra incentivare la circolazione. Infatti, pur affermando che appartiene agli Stati il potere di determinare l’accesso alle risorse genetiche, aggiunge che “*each Contracting Party shall endeavour to create conditions to facilitate access to genetic resources for environmentally sound uses by other Contracting Parties and not to impose restrictions that run counter to the objectives of this Convention*” (art. 15).

Seguendo un ordine cronologico, la direzione seguita dalla CBD è stata poi ulteriormente sviluppata dal *Trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura*, adottato a Roma nel 2001 cui ha aderito anche l’Unione Europea. Nel definire le *risorse fitogenetiche per l'agricoltura e l'alimentazione* in termini di “*any genetic material of plant origin of actual or potential value for food and agriculture*”, fin dal preambolo si chiarisce che gli agricoltori hanno fornito un contributo essenziale al miglioramento e alla disponibilità di tali risorse e che, pertanto, deve essere loro garantita una ripartizione giusta ed equa dei vantaggi che ne derivano, in funzione di una migliore garanzia dei loro diritti, e ciò sul presupposto che le questioni relative alla gestione di tali risorse interessano non solo l’agricoltura ma, allo stesso tempo, anche l’ambiente e il commercio, in una sinergia che deve essere trovata, anche nei confronti delle generazioni future. Tra le varie disposizioni di rilievo, si conferma l’idea di garantire un accesso alle risorse fitogenetiche (art. 7.2, lett. b), cui si accompagna un invito rivol-

to agli Stati a censirle e inventariarle nonché a incoraggiare e sostenere gli sforzi degli agricoltori e delle comunità locali per gestire e conservare in azienda dette risorse (art. 5). Va poi segnalato anche l’art. 9, rubricato *Farmers’ Rights*, dove si ribadisce “*the enormous contribution that the local and indigenous communities and farmers of all regions of the world (...) have made and will continue to make for the conservation and development of plant genetic resources which constitute the basis of food and agriculture production throughout the world*”²⁷. Più nel dettaglio, si prevede che l’attuazione dei diritti degli agricoltori spetti ai governi, attraverso misure che proteggano le conoscenze tradizionali, che riconoscano il diritto di partecipare equamente alla ripartizione dei vantaggi derivanti dall’utilizzazione delle risorse fitogenetiche nonché il diritto di partecipare all’adozione delle decisioni nazionali sul loro uso sostenibile e la loro conservazione. L’accordo poi istituisce un sistema multilaterale di accesso e ripartizione dei vantaggi, sulla base del quale gli Stati contraenti si impegnano a fornire gratuitamente alle persone fisiche e giuridiche i campioni di 64 specie vegetali essenziali per l’alimentazione umana, che vengono scambiate in forza di un contratto di trasferimento di materiale. Tuttavia, tale sistema non è ancora riuscito ad innescare un efficace meccanismo redistributivo ed i meccanismi di enforcement non si sono rivelati particolarmente efficaci e dissuasivi²⁸. Sebbene i vitigni autoctoni non siano contemplati tra le 64 specie che accedono al sistema di interscambio, l’ampia portata delle disposizioni di esordio traccia una strada e lascia così intendere come la protezione di determinate varietà autoctone passi anche attraverso un sostegno da riconoscere a favore di quelle popolazioni che, nel corso degli anni pregressi, hanno dato il loro contributo alla conservazione, proponendo un’idea di agricoltore

(²⁷) Sebbene la norma non dia una definizione di *Farmer’s right* (così L. Paoloni, *Farmers’ rights, tutela della biodiversità e salvaguardia delle risorse genetiche: l’esperienza del Canada*, op. cit., p. 17), è stato anche ritenuto che è la prima volta che un trattato internazionale contiene una affermazione dalla portata così ampia ed estesa (S. Vezzani, *Le risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura nel dibattito sui “global commons”*, op. cit., p. 456).

(²⁸) S. Vezzani, *Le risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura nel dibattito sui “global commons”*, cit., p. 455

che supera la tradizionale concezione che allude allo svolgimento del lavoro nei campi, per riconoscerli uno specifico ruolo di custode della biodiversità²⁹.

Sempre restando nel settore dell'accesso alle risorse genetiche e la condivisione equa dei vantaggi derivanti dal loro utilizzo, va altresì rammentato il protocollo di Nagoya, che vorrebbe dare attuazione al terzo obiettivo della CBD³⁰ e sancisce il principio per cui i benefici derivanti dall'utilizzazione delle risorse genetiche, così come le successive applicazioni e commercializzazione dovranno essere condivisi in maniera giusta ed equa con la Parte che le mette a disposizione (art. 5). In tal senso, l'art. 6 regola l'accesso e, nel confermare il principio già sancito nella CBD per cui queste sono soggette alla sovranità permanente degli Stati, si prevede che la loro utilizzazione dovrà essere subordinata al consenso informato preventivo della Parte che le mette a disposizione, vale a dire del Paese di origine delle risorse stesse oppure di una Parte che ha acquisito le risorse genetiche in accordo con la Convenzione. Con riferimento al tema delle conoscenze tradizionali, queste debbono essere contemplate nel consenso informato. In tal senso, nel riconoscere l'importanza di introdurre delle soluzioni innovative, l'art. 12 del Protocollo si preoccupa di tutelare le comunità locali. La norma invita le parti contraenti a valorizzare le consuetudini e le procedure di queste comunità, suggerendo anche alcune possibili tutele tra cui l'elaborazione

di protocolli, la definizione dei requisiti minimi delle condizioni reciprocamente concordate, la predisposizione di modelli di clausole contrattuali, tutti da orientare in funzione di garantire la giusta ed equa condivisione dei benefici derivanti dall'utilizzazione delle conoscenze tradizionali associate alle risorse genetiche, ma senza che tali misure -prosegue la norma- pongano limiti all'uso consuetudinario o allo scambio. In termini operativi, il protocollo di Nagoya introduce anche alcune disposizioni, dal carattere procedurale e che l'UE ha recepito con il Reg. (UE) 511/2014³¹. Come in parte anticipato, esse mirano ad assicurare l'accesso alle risorse solo dopo aver ottenuto il consenso informato delle Comunità detentrici e in modo da garantire che queste comunità partecipino equamente ai vantaggi che l'utilizzatore trae dal loro sfruttamento, che possono consistere in riconoscimenti monetari, trasferimento di tecnologia, partnership, erogazione di servizi di varia natura, da attestare sulla base del rilascio di specifici certificati riconosciuti a livello internazionale³². Tali certificati dovrebbero così provare che l'accesso alle risorse genetiche è avvenuto legalmente e secondo un criterio di dovuta diligenza, garantendo una equa condivisione dei benefici. Al di là delle dichiarazioni di principio, la disciplina sembra avere una vocazione prevalentemente procedurale, che non introduce alcuna norma sostanziale sull'accesso, materia che dovrebbe infatti essere disciplinata dagli Stati membri, in conformità al principio di sovranità nazionale sulle

(²⁹) Già Romagnoli, *Circolazione giuridica della terra, professionalità dell'impresa agricola e conservazione dell'ambiente*, in *Giur. agr. it.*, 1981, p. 7, aveva iniziato a parlare di agricoltore-custode, su cui poi ritorna, con riferimento a questo specifico aspetto, anche L. Paoloni, *Farmers' rights, tutela della biodiversità e salvaguardia delle risorse genetiche: l'esperienza del Canada*, op. cit., p. 17 la quale, al contempo, segnala pure le criticità che pone la Convenzione, da individuare nell'eccessivo spazio che viene lasciato ai paesi membri, nella mancanza di tutele che garantiscano una effettiva implementazione dei diritti ivi riconosciuti, cui si accompagnano definizioni troppo generiche che non delineano bene il contenuto del diritto, il titolare e la durata.

(³⁰) Il Protocollo di Nagoya è stato approvato il 29 ottobre 2010 e mira a realizzare il terzo obiettivo della CBD, l'equa ripartizione dei benefici derivanti dall'utilizzo delle risorse genetiche.

(³¹) Il Regolamento (UE) n. 511/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, sulle misure di conformità per gli utilizzatori risultanti dal protocollo di Nagoya relativo all'accesso alle risorse genetiche e alla giusta ed equa ripartizione dei benefici derivanti dalla loro utilizzazione nell'Unione, risponde alla parte del Protocollo di Nagoya che richiede di adottare misure intese a garantire un utilizzo delle risorse genetiche sul proprio territorio acquisite legalmente, istituendo un sistema di due diligence, un registro delle collezioni, un meccanismo di riconoscimento delle migliori prassi ed un sistema di monitoraggio e controllo della conformità. Inutile dire che, in difetto di una disciplina sostanziale che regolamenti e disciplini l'accesso, si tratta di tutele la cui effettività è dubbia.

(³²) Si sofferma su questi strumenti S. Vezzani, *Le risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura nel dibattito sui "global commons"*, cit., p. 460.

risorse naturali sancito dalla CBD.

Ad ogni modo, sempre nella direzione di tutela delle risorse genetiche e delle conoscenze tradizionali associate, sembra utile rammentare la Dichiarazione sui Diritti dei contadini, adottata dalle Nazioni Unite nel 2018³³, dove all'art. 6 si conferma il principio di accesso in una prospettiva di giusta ed equa ripartizione dei benefici, cui si accompagna l'art. 20 che richiede agli Stati di *"take appropriate measures to promote and protect the traditional knowledge, innovation and practices of peasants and other people working in rural areas, including traditional agrarian, pastoral, forestry, fisheries, livestock and agroecological systems relevant to the conservation and sustainable use of biological diversity"*, per poi proseguire al paragrafo successivo invitando sempre i paesi sottoscrittori a *"prevent risks of violation of the rights of peasants and other people working in rural areas arising from the development, handling, transport, use, transfer or release of any living modified organisms"*, previsione che ha il chiaro obiettivo di contrastare forme di biopirateria sempre più diffuse.

Provando a offrire una lettura coordinata delle disposizioni che si sono susseguite dal 1992 fino al 2018, sembra esistere un interesse prioritario alla tutela della biodiversità, la cui protezione dovrebbe passare attraverso le decisioni degli Stati che, in forza della sovranità loro attribuita sulle risorse genetiche, sono chiamati a garantire un accesso a dette risorse e alle relative conoscenze, sotto la guida del principio della giusta ed equa condivisione dei benefici che rappresenta uno dei pilastri su cui si regge la CBD, ripreso poi anche dalla Dichiarazione sui Diritti dei Contadini.

Dal quadro internazionale emergono dunque due interessi da tutelare, tra loro complementari e interdipendenti³⁴: da un lato, quello relativo alla biodiversità, garantito attraverso un accesso alla risorsa genetica; dall'altro, quello legato alle conoscenze tradizionali, che si sono sviluppate attraverso le pratiche colturali legate alla conservazione. In termini operativi, la loro attuazione è rimessa ai singoli Stati, che debbono attuare politiche e decisioni ispirate dal principio della equa condivisione dei benefici.

Se è dunque compito degli organismi nazionali, transnazionali e della società civile rendere effettivi i diritti degli agricoltori³⁵, ci si sarebbe aspettati che l'Unione Europea avesse preso una posizione con riferimento ai vitigni autoctoni e alla tutela di quelle comunità contadine locali che, intorno alla coltivazione di tali vitigni e alla trasformazione delle uve, hanno nel corso degli anni sviluppato conoscenze da preservare, anche perché tale riconoscimento veicola pure tutta una eterogeneità di interessi sottesi agli obiettivi PAC, primo fra tutti quello di garantire un tenore di vita equo alla popolazione rurale.

4.- I problemi che pongono le tutele offerte dalla disciplina sulle denominazioni di origine, da quella sui diritti di proprietà intellettuale e dal rimedio risarcitorio

A fronte delle indicazioni provenienti dalle fonti internazionali, l'indagine si deve spostare sugli strumenti azionabili per poter tutelare il vitigno autoctono, tanto per il suo bagaglio genetico quanto per le conoscenze tradizionali legate a

(³³) *United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas*, UN Doc. A/RES/73/165, 17 dicembre 2018, su cui v., per un commento v. il volume di M. Alabrese-A. Bessa-M. Brunori-P.F. Giuggioli (a cura di), *The United Nations' Declaration on Peasants' Rights*, Routledge, 2022, recensito da L. Paoloni, in *Dir. Agroalim.*, 2023, p. 401 e, con riferimento ai profili qui in esame, ivi gli scritti di S. Le Teno-C. Frison-S. Cogolati, *The Right to Seeds: Using the Commons as a Sustainable Governance Scheme to Implement Peasants' Rights?* e di E. Tsioumani, *Reimagining Agrobiodiversity Conservation and Agricultural Innovation from the Grassroots up: The Case of the Peliti Seed Network in Greece*.

(³⁴) Dalla natura complementare di questi due interessi prende le mosse la riflessione di A. Germanò, *Traditional knowledge*, tra biopirateria e protezione, cit., p. 367.

(³⁵) Sono parole di L. Paoloni, *Farmers'rights, tutela della biodiversità e salvaguardia delle risorse genetiche: l'esperienza del Canada*, cit., p. 36.

livello locale alla sua conservazione. Infatti, i destinatari degli obblighi prima tracciati sono proprio gli Stati, chiamati a prevedere un sistema di governance delle risorse genetiche naturali.

Al di là di alcune dichiarazioni di principio di portata ampia e generale, tra le quali la più significativa è probabilmente quella contenuta nella Strategia per la biodiversità dello scorso 2020³⁶, le disposizioni europee che guardano alla conservazione *in situ* di talune varietà hanno una portata settoriale circoscritta a specifiche produzioni³⁷ ma nessuna di queste prende in considerazione i vitigni autoctoni.

A fronte del silenzio normativo del legislatore, allora sembra opportuno verificare se una soluzione al quesito possa essere reperita spostando l'attenzione dal tradizionale strumento della conservazione *in situ* verso altri rimedi che possano almeno dare tutela a quelle esigenze di protezione riferibili a tutti quei produttori che, intorno ad un determinato vitigno, hanno costruito le loro conoscenze e, di conseguenza, intere economie locali.

Certo è che la soluzione al problema non può essere data ragionando intorno ai contenuti del disciplinare di produzione dei vini di qualità³⁸. Sebbene questo possa imporre l'utilizzo di uno specifico vitigno autoctono, anche a motivo della

sua forte caratterizzazione locale, non è certo questo strumento a poter però impedire che quello stesso vitigno possa essere usato anche altrove e per altre produzioni di qualità.

Neppure potrebbe essere usato come *escamotage* istituire una sostanziale coincidenza tra indicazione geografica e vitigno³⁹, visto che -come già ha ricordato la Corte di Giustizia- l'indicazione geografica finirebbe per imporsi. Risale al 2005 la nota pronuncia C-347/03 relativa al Tocai friulano e italico⁴⁰, un vitigno autoctono della zona del Collio goriziano ivi coltivato sin da tempi remoti, la cui denominazione è entrata in conflitto con la DOP Tocaj ungherese. Al di là delle peculiarità del caso di specie che riguarda il divieto di poter utilizzare in Italia la denominazione Tocai dopo il 31 marzo 2007, la pronuncia è emblematica perché, in ultima analisi, si sceglie la strada di non proteggere il vitigno friulano, implicitamente escludendo una tutela anche alle conoscenze tradizionali associate a tale vitigno, trattandosi di profili che, come emerge dalle fonti internazionali, si muovono di pari passo. L'intero *iter* argomentativo della pronuncia si sviluppa intorno all'idea che una protezione vada accordata solo sulla base del territorio e che una varietà di vite non può essere riservata a una specifica regione. D'altra parte, prosegue sempre la Corte, a nulla varrebbe invocare

(³⁶) Qui si legge, "è altresì necessario invertire la tendenza all'erosione della varietà genetica, ad esempio facilitando l'uso di colture e razze tradizionali: ne deriverebbero benefici anche per la salute grazie a un'alimentazione più variata e nutriente. La Commissione sta valutando l'opportunità di rivedere le norme di commercializzazione delle varietà tradizionali al fine di contribuire alla loro conservazione e al loro uso sostenibile; intende inoltre adottare misure volte a facilitare la registrazione delle varietà di sementi, anche per quanto riguarda l'agricoltura biologica, e ad agevolare l'accesso al mercato per le varietà tradizionali e adattate alle condizioni locali", Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 Riportare la natura nella nostra vita*, COM/2020/380 final.

(³⁷) Per E. Sirsi, *Le "varietà da conservazione" nella normativa europea e nazionale*, op. cit., 496, le politiche di tutela delle risorse genetiche "si sostanziano essenzialmente in misure di conservazione *in situ* ed *ex situ*". Provando a fare alcuni esempi, la Direttiva (CE) 2008/62 rinvia ad una eterogeneità di discipline che, a loro volta, riguardano le barbabietole (Dir. 2002/54), tuberi seme e patate (Dir. 2002/56), piante oleaginose e da fibra (Dir. 2002/57), piante foraggere (Dir. 66/401), cereali (Dir. 66/402); la Direttiva (UE) 2009/162 riguarda le sementi di ortaggi (Dir. 2002/55).

(³⁸) L'art. 94 del Reg. (UE) 1308/2013 definisce i contenuti del disciplinare di produzione.

(³⁹) Sebbene non manchino gli esempi, si pensi per esempio all'Albana di Romagna che prescrive come vitigno l'Albana; il Bianchetto del Metauro che richiede il Bianchetto; la Cannonau di Sardegna e il Cannonau; l'Erbaluce di Caluso e l'Erbaluce; la Girò di Cagliari e il Girò; la Nasco di Cagliari e il Nasco; la Nuragus di Cagliari e il Nuragus; l'Ormesacco di Pornassio e l'Ormesacco; la Verduno Pelaverga e il Verduno; la Ruchè di Castagnole Monferrato e il Ruchè; la Sagrantino di Montefalco e il Sagrantino.

(⁴⁰) Corte Giust., 12 maggio 2005, in causa C-347/03, *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e Agenzia regionale per lo sviluppo rurale (ERSA) contro Ministero delle Politiche Agricole e Forestali*, su cui v. la ricostruzione di A. Jannarelli, *Il "Tocai friulano" al capolinea. Spunti di riflessione su una tragicommedia "all'italiana" e sugli indirizzi della Corte costituzionale circa il rapporto tra "tutela della concorrenza" e "ordinamento civile" nella strutturazione e promozione del mercato*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, II, 194.

l'art. 24, paragrafo 6 degli accordi TRIPs⁴¹, poiché *“questa disposizione prevede (...) la facoltà e non l'obbligo per la Comunità di accordare una protezione a una varietà d'uva o di vite comunitarie”*, riaprendo così il tema su cosa accada qualora manchi una protezione, soprattutto in considerazione degli interessi coinvolti appena delineati. Con questa pronuncia, anche la Corte di Giustizia parrebbe uniformarsi al principio del libero accesso al vitigno, ma al problema dell'equa condivisione dei benefici derivanti dall'utilizzazione delle conoscenze tradizionali associate alla risorsa bisogna comunque provare a fornire una risposta. Posta l'esistenza di un interesse giuridicamente protetto, la cui esistenza deve essere ricostruita tramite differenti fonti normative, nazionali, europee e internazionali, deve allora esistere anche uno strumento *-rectius*, rimedio- che garantisca protezione, la cui costruzione passa per un esame dei differenti formanti del diritto. Se così non fosse, ciò cagionerebbe un evidente problema di effettività della tutela, in contrasto non solo con quanto previsto dall'art. 24 della Costituzione ma anche dall'art. 47 della Carta di Nizza e 6 della CEDU⁴².

Il sistema delle DOP e delle IGP potrebbe allora essere richiamato nella misura in cui il disciplinare di produzione, in conformità all'art. 94 del Reg. (UE) 1308/2013, contiene anche una descrizione del *“contributo umano volto al mantenimento dei fattori naturali”*⁴³. Non sarebbe allora da escludersi che l'abusivo sfruttamento delle conoscenze

tradizionali per la cura del vitigno possa essere qualificato come un atto di concorrenza sleale rispetto a tale previsione, in quanto perpetrato a danno di una specifica denominazione di origine. Per inibirlo, il Consorzio sarebbe legittimato a poter agire in giudizio, in quanto ente che opera nell'esclusivo interesse unitario della denominazione stessa e della sua tutela, fornito di potere per proporre azioni che direttamente o indirettamente la riguardano⁴⁴.

Tuttavia, sembrerebbe trattarsi di un rimedio solo indiretto. A essere oggetto immediato di protezione non è la conoscenza in sé, tanto che l'art. 94 non contiene alcun richiamo alla storia o alla tradizione, ma il legame tra il prodotto e il territorio che, grazie a determinate tecniche, conferisce al vino una determinata qualità organolettica, cui il vitigno contribuisce ma in parte.

Per quanto all'obiezione si potrebbe replicare rilevando che ormai da tempo si propone un'idea di territorio che non si risolve nel semplice dato geografico ma si identifica nella comunità di produttori locali⁴⁵, si tratterebbe forse di una protezione comunque ancora debole perché non esclude con sufficiente certezza che le medesime prassi siano utilizzate anche altrove, senza garantire il principio della equa condivisione dei benefici. Infatti, è una prova tutt'altro che agevole dimostrare che l'utilizzo delle conoscenze tradizionali associate ad un vitigno si risolva in uno sfruttamento abusivo della denominazione protetta. Certo è che, anche a voler accettare che la tutela della biodi-

(⁴¹) Si riporta per comodità, il paragrafo 6, *“nothing in this Section shall require a Member to apply its provisions in respect of a geographical indication of any other Member with respect to goods or services for which the relevant indication is identical with the term customary in common language as the common name for such goods or services in the territory of that Member. Nothing in this Section shall require a Member to apply its provisions in respect of a geographical indication of any other Member with respect to products of the vine for which the relevant indication is identical with the customary name of a grape variety existing in the territory of that Member as of the date of entry into force of the WTO Agreement”*.

(⁴²) Per approfondimenti sul principio di effettività della tutela v., su tutti, G. Vettori, voce *Effettività delle tutele (Diritto civile)*, in *Enc. Dir.*, Ann. X, Milano, 2017, p. 381.

(⁴³) Questa è la linea che suggerisce E. Sirsi, *La protezione giuridica della conoscenza in agricoltura fra monopoli e cultura libera*, op. cit., p. 640 che considera il sistema delle DOP e delle IGP come strumento di riconoscimento e remunerazione delle conoscenze tradizionali.

(⁴⁴) Muovendo anche da Cass. civ., 20 dicembre 1996, n. 11404 e Cass. civ., 9 maggio 2012, n. 7047, N. Lucifero, *La tutela delle menzioni tradizionali dei vini tra principio di unitarietà della denominazione di origine e atti di concorrenza sleale: il caso dell'Amarone della Valpolicella*, in *Riv. dir. agr.*, 2020, II, p. 195 individua la base normativa di tale legittimazione nell'art. 41 T.U. Vino e nell'art. 2601 c.c.

(⁴⁵) Così, ex multis, F. Albissinni, *Il territorio come regola? Segni del territorio e mercato*, in *Dir. agricoltura*, 1999, p. 154.

versità espressa dal vitigno autoctono sia perseguita tramite la sua libera circolazione in Europa, non significa che possa avvenire senza alcun controllo, così che qualsiasi competitor possa avvantaggiarsi del lavoro di conservazione sviluppato da una certa comunità nel corso dei decenni, anche per evitare che la risorsa andasse perduta. A subirne gli effetti sarebbero proprio quelle economie locali e territoriali che, grazie a quel vitigno, hanno costruito un modello di *business* che, al contempo, ambisce a valorizzare il territorio, tanto per il suo valore ambientale quanto paesaggistico. D'altra parte, non è questa la direzione che tracciano le fonti internazionali che, al contrario, invitano gli Stati a cooperare tra loro per assicurare senz'altro l'accesso, ma nel rispetto di determinate e precise condizioni.

Per garantire quella equa condivisione dei benefici richiesta dai trattati, altrettanto aporetica pare anche l'opzione di estendere i vigenti diritti di proprietà intellettuale sul ritrovato vegetale anche ai vitigni autoctoni, nella misura in cui la protezione legata al sistema dei brevetti e delle privative male si adatta, non fosse altro perché, in tale ipotesi, il diritto di esclusiva non sarebbe legato a un elemento di novità ma alla conservazione di un qualcosa di tradizionale⁴⁶.

Il rilievo, però, potrebbe essere agevolmente superato tramite l'introduzione di una modifica genetica al vitigno, vuoi attraverso una forma di ibridazione o tramite le biotecnologie, tale da poter legittimare il ritrovatore a registrare un brevetto o una privativa sul ritrovato, con l'effetto di escludere così ogni altro soggetto⁴⁷. A ben vedere, rileva allora anche un altro argomento dalla portata più ampia e sistematica, che suggerisce l'opportunità di esplorare questo settore.

Sulla scorta di tutta l'elaborazione dogmatica relativa ai *commons*⁴⁸, la dottrina da tempo ha ormai messo in luce che i c.d. *farmers'right*, cui sono riconducibili anche quei diritti qui in esame, non assumono i connotati individualistici dei diritti di proprietà individuale, perché i diritti di esclusiva che ne derivano impedirebbero la condivisione e lo sfruttamento delle risorse genetiche nonché il progresso e l'evoluzione delle conoscenze tradizionali⁴⁹; né si tratta di diritti meramente corporativi, perché porterebbero a una mercificazione del rapporto che ha una determinata comunità con il proprio sapere, perdendo quel senso di patrimonio comune e condiviso, trasfuso nelle risorse genetiche⁵⁰. Sulla base di questo inquadramento, si sono così provate a suggerire diverse ricostruzioni che potessero dare tutela a queste posizioni

(⁴⁶) Così segnala A. Germanò, "Traditional knowledge", tra biopirateria e protezione, op. cit., p. 374, che si interroga se gli accordi TRIPS rilevino anche in questo settore e propone una rilettura del requisito di novità in termini relativi, sul presupposto che la tutela offerta a una conoscenza tradizionale non sia data per la sua antichità ma per la continua evoluzione e permanente adattamento e perfezionamento.

(⁴⁷) Il rilievo evoca il problema della biopirateria, un fenomeno che vede come protagoniste le multinazionali sementiere o farmaceutiche che, a seguito di miglioramento genetico, brevettavano specifiche varietà vegetali autoctone e scarsamente conosciute, per poi rivendere l'invenzione, escludendo qualsiasi altro soggetto dal diritto di sfruttarlo, su cui v., per ulteriori approfondimenti, A. Germanò-E. Rook Basile, *Il diritto dei mercati dei prodotti agricoli nell'ordinamento internazionale*, Torino, 2010, p. 141. Ricorda L. Paoloni, *Farmers'rights, tutela della biodiversità e salvaguardia delle risorse genetiche: l'esperienza del Canada*, op. cit., p. 23, che questo fenomeno ha iniziato a diffondersi a partire dagli anni '80, quando i diritti di proprietà intellettuale hanno iniziato un rapido processo di radicamento all'interno dell'industria sementiera, minandone le caratteristiche storicamente e tradizionalmente consolidate. Sul tema generale dei brevetti e delle privative v., ex multis, E. Rook Basile, voce *Privative agricole*, in *Enc. giur.*, vol. XXXV, Roma, 1986; A. Germanò, *Le novità vegetali*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, p. 184; M. Ferrari, *Varietà vegetali e brevetti*, in P. Borghi-I. Canfora-A. Di Lauro-L. Russo (a cura di), *Trattato di Diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, Milano, 2021, p. 596.

(⁴⁸) Per una ricostruzione sintetica su tale dogmatica, v. su tutti E. Sirsi, *La protezione giuridica della conoscenza in agricoltura fra monopoli e cultura libera*, op. cit., p. 631 e la bibliografia ivi citata, che si sofferma sul valore della conoscenza quale bene comune e l'inadeguatezza degli strumenti tradizionali.

(⁴⁹) Così A. Germanò-E. Rook Basile, *Il diritto dei mercati dei prodotti agricoli nell'ordinamento internazionale*, op. cit., p. 140. Anche A. Jannarelli, "proprietà", "immaterialità", "atipicità": i nuovi scenari di tutela, in G. Resta (a cura di), *Diritti esclusivi e nuovi beni immateriali*, Torino, 2011, p. 190 mette in guardia dalle "capacità auto espansive per non dire onnivore" dei diritti di proprietà intellettuale. In termini analoghi, S. Vezzani, *Le risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura nel dibattito sui "global commons"*, op. cit., p. 435.

(⁵⁰) L. Paoloni, *Diritti degli agricoltori e tutela della biodiversità*, Torino, 2005, p. 112.

soggettive, ispirate al modello noto come *open-source*, in funzione di arginare le derive protezionistiche del sistema dei brevetti e, al contempo, garantire una equa condivisione dei benefici⁵¹. Queste protezioni costituirebbero un unicum nel loro genere ma, al contempo, non essendo state appositamente pensate per questo settore, richiedono una risposta a due criticità, una che concerne la proprietà e l'altra il tipo di protezione, postulando riconoscimenti e rimedi che si muovano a livello globale, pena l'ineffettività della tutela.

Un passo in avanti lungo questa direzione sembra oggi scorgersi. Lo scorso 13 dicembre 2023 la WIPO ha approvato un progetto che mira all'adozione di una convenzione dedicata alla protezione delle conoscenze tradizionali associate alle risorse genetiche, che sarà discussa il prossimo maggio 2024 a Ginevra⁵². Laddove adottata, lo strumento richiede di specificare, al momento della registrazione del diritto di proprietà intellettuale, "*the country of origin of the genetic resources*" e "*the Indigenous Peoples or local community that provided the traditional knowledge associated with genetic resources*"⁵³, richiedendo poi agli Stati di predisporre rimedi efficienti in caso di omessa indicazione di tali informazioni o di loro utilizzo fraudolento, non solo sotto il profilo sostanziale ma anche processuale. Per agevolare l'adempimento di questi obblighi è anche prevista l'istituzione di un sistema di scambio di informazioni, che coinvolga anche le comunità locali e

che dovrebbe aver la funzione di verificare le dichiarazioni contenute nelle domande di registrazione e di agevolare la dimostrazione di condotte fraudolente.

Per quanto molto spazio sia lasciato ai singoli Stati aderenti, si tratterebbe comunque di un sistema che potrebbe rappresentare un primo passo verso il riconoscimento internazionale di determinate produzioni autoctone, in particolare grazie al sistema di scambio di informazioni. Ad oggi, però, gli esiti sono ancora incerti e sembra difficile formulare pronostici, non potendosi dimenticare che non è la prima volta che sono in discussione progetti con ambizioni analoghe⁵⁴.

Al di là del destino che potrà avere questa proposta, un rimedio deve però essere trovato e sembra utile provare a sondare la percorribilità della tutela risarcitoria. Sebbene questa possa essere astrattamente azionabile⁵⁵, è sul piano concreto che si pongono importanti problemi di effettività, sia per quanto concerne la titolarità dell'interesse giuridicamente protetto, sia per quanto riguarda l'attuazione del rimedio.

Sebbene non manchino gli argomenti per associare alla tutela delle conoscenze tradizionali sviluppate da una determinata comunità un interesse giuridicamente protetto, chi agisce in giudizio non potrà limitarsi a invocare l'esistenza di accordi e convenzioni internazionali, i cui destinatari non sono i singoli ma gli Stati aderenti. Con la pronuncia *Association Kokopelli*⁵⁶ la CGUE ha

⁽⁵¹⁾ Ne dà ampiamente conto E. Sirsi, *La protezione giuridica della conoscenza in agricoltura fra monopoli e cultura libera*, op. cit., p. 637, la quale muove dall'idea che la conoscenza debba "essere conservata ma non imbalsamata".

⁽⁵²⁾ Basic Proposal for an International Legal Instrument Relating to Intellectual Property, Genetic Resources and Traditional Knowledge Associated with Genetic Resources, consultabile in https://www.wipo.int/meetings/en/details.jsp?meeting_id=81190

⁽⁵³⁾ Così recita l'art. 3, chiarendo che l'espressione *genetic resources* ha una portata molto ampia perché, nel rinviare al concetto di "*genetic material of actual and potential value*", intende con "*any material of plant, animal, microbial or other origin containing functional units of heredity*".

⁽⁵⁴⁾ Ricorda S. Vezzani, *Le risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura nel dibattito sui "global commons"*, op. cit., p. 457 che progetti simili sono in corso di discussione dall'inizio del nuovo millennio ma non si è ancora mai giunti all'approvazione di un testo vincolante.

⁽⁵⁵⁾ Si rammenta che il sistema della responsabilità civile non è governato da regole uniformi a livello europeo. Mentre Francia e Italia seguono un modello ispirato al principio di atipicità, la Germania è maggiormente ancorata alla tradizione romanistica e segue un modello tipico, sebbene, come è stato ormai da tempo rimarcato in dottrina, si tratta di sistemi tra loro ibridati, v. su tutti, P.G. Monateri, *La responsabilità civile in diritto comparato*, in *Dig. disc. priv.*, sez. civ., XVII, Torino, 1998, pp. 15; G. Ponzanelli, *La responsabilità civile. Profili di diritto comparato*, Bologna, 1992; S. Sica-V. D'Antonio-G. Mignacca, *La responsabilità civile. Profili di diritto comparato*, in *Trattato della responsabilità civile*, diretto da P. Stanzione, vol. I, Padova, 2012.

⁽⁵⁶⁾ Corte Giust., 12 luglio 2012, in causa C-59/11, *Association Kokopelli c. Graines Baumaux SAS*, in particolare §§ 82 ss.

escluso che il Trattato FAO sulle risorse fitogenetiche possa costituire un parametro di legittimità del diritto derivato, implicitamente ritenendo che esso, in difetto di uno specifico atto di recepimento che non sia solo formale ma anche sostanziale, non possa conferire diritti ai singoli.

Ciò che si intende dire è che un'azione di natura extracontrattuale presuppone non solo l'esistenza di un interesse giuridicamente protetto che si assume essere stato violato ma anche la titolarità del medesimo. Sotto tale profilo, la mancanza di una espressa previsione normativa che riconosca la titolarità su un bene di natura immateriale rende l'operazione tutt'altro che agevole⁵⁷, come dimostra anche la sentenza C-347/03 sul Tocai friulano e italico poco sopra richiamata. Tra i vari motivi che erano stati fatti valere dalla Regione Friuli Venezia-Giulia vi era anche la violazione del protocollo 1 CEDU sul diritto di proprietà, che la Corte però non prende in considerazione⁵⁸. Se all'epoca dei fatti questo era forse l'unico appiglio normativo invocabile, oggi l'art. 6 del d.lg. 238/2016, richiamato in apertura e che ambisce a proteggere i vitigni autoctoni, potrebbe offrire un ulteriore ausilio⁵⁹. Infatti, se le fonti internazionali richiedono il *medium* degli Stati per riconoscere e tutelare i c.d. *Farmers' rights*, il problema più grande è che detta norma nazionale sui vitigni

autoctoni continua a restare inattuata, non essendo ancora oggi stati identificati quei vitigni da riconoscere e proteggere, in conformità a quanto previsto dal terzo comma.

Valga poi aggiungere un'ulteriore questione che concerne la legittimazione processuale ad esperire l'azione risarcitoria che, come la giurisprudenza ha da tempo messo in luce, non può spettare a un ente collettivo quale potrebbe essere il consorzio, in quanto detta azione mira a perseguire un interesse individuale e personale, la cui titolarità resta in capo al singolo⁶⁰. In questo contesto, alle difficoltà di definire la titolarità e il contenuto di una situazione giuridica che si assume essere stata lesa, si aggiungono -a guisa di corollario- tutte le complessità nel determinare e quantificare il danno risarcibile⁶¹, al netto del rilievo che l'interesse della comunità locale non sarebbe solo ottenere un riconoscimento della titolarità di un diritto e un ristoro patrimoniale ma anche un provvedimento che inibisca per il futuro il protrarsi di determinate condotte. Ma anche qui ci si scontra con gli importanti e numerosi problemi di portare a esecuzione una pronuncia di tal genere.

5.- Verso la costruzione di un rimedio: la necessità di riconoscere la titolarità di un interesse giu-

(⁵⁷) Pur con riferimento al settore delle denominazioni di origine, A. Germanò, *Sulla titolarità dei segni DOP e IGP*, in *Dir. agroalim.*, 2017, p. 287 fa fuoco proprio sull'utilizzo di un bene immateriale da parte di una collettività di produttori, per osservare che, trattandosi di un gruppo privo di personalità giuridica, la titolarità dovrebbe appartenere allo Stato, quale soggetto terzo e imparziale. Sempre il medesimo A., in *Id.*, "Traditional knowledge", *tra biopirateria e protezione*, op. cit., p. 375, sottolinea come i titolari delle conoscenze tradizionali non sono un individuo o più individui ma si rifanno a una pluralità di generazioni in cui ha inciso e incide la forma della loro organizzazione sociale come comunità.

(⁵⁸) Corte Giust., 12 maggio 2005, in causa C-347/03, *Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e Agenzia regionale per lo sviluppo rurale (ERSA) contro Ministero delle Politiche Agricole e Forestali*, §§ 118 ss.

(⁵⁹) Per quanto la disposizione non contenga alcuna previsione che menzioni le conoscenze tradizionali, queste potrebbero avere un riconoscimento nel decreto attuativo, al netto del rilievo che si tratta di concetti complementari che si muovono di pari passo con la protezione del vegetale, come messo in luce dai trattati internazionali nonché dalla L. 194/2015 sulla tutela e la valorizzazione della biodiversità di interesse agricolo e alimentare. Infatti, diverse sono le disposizioni contenute in questa legge che attribuiscono uno specifico rilievo alle conoscenze tradizionali, in piena continuità con le indicazioni provenienti dal contesto internazionale, per un commento a tale legge v. L. Paoloni, *Biodiversità e risorse genetiche di interesse agroalimentare nella legge nazionale di tutela e valorizzazione*, in *Dir. agroalim.*, 2016, p. 151.

(⁶⁰) In tal senso, Cass., 9 maggio 2012, n. 7047, su cui vedi anche le riflessioni di N. Lucifero, *La tutela delle menzioni tradizionali dei vini tra principio di unitarietà della denominazione di origine e atti di concorrenza sleale: il caso dell'Amarone della Valpolicella*, op. cit., p. 193.

(⁶¹) L. Paoloni, *Farmers'rights, tutela della biodiversità e salvaguardia delle risorse genetiche: l'esperienza del Canada*, op. cit., p. 20 segnala l'assenza di criteri per calcolare in termini economici il contributo che danno gli agricoltori alla protezione delle varietà da conservare.

ridicamente protetto in capo a un determinata comunità che detiene la risorsa genetica e le conoscenze tradizionali ad essa associate. Strumenti pubblicistici o privatistici?

Le pagine che precedono mettono in luce tutte le difficoltà a costruire un rimedio che possa dare adeguata voce e tutela a quei soggetti che, intorno alla coltivazione di un determinato vitigno autoctono, hanno sviluppato determinate conoscenze tradizionali, le quali rischierebbero di essere perdute insieme all'uscita del vitigno dal territorio.

Sembra esserci un elemento alla base degli esiti aporetici appena incontrati, la difficoltà a isolare un interesse giuridicamente rilevante, non tanto sul piano astratto quanto in termini concreti, di cui è titolare quella specifica popolazione locale che detenga una determinata varietà autoctona. La lacuna è piuttosto evidente quando si va a esplorare il rimedio risarcitorio, ma a considerazioni non troppo dissimili si giunge ritenendo che il principio di equa condivisione dei benefici possa essere raggiunto mediante il contratto, perché anche in tal caso bisognerebbe dimostrare di avere la legittimazione a contrarre e, laddove il contratto sia concluso ma violato, di avere la legittimazione a esperire il rimedio in caso di inadempimento. Parimenti, l'accesso a una tutela legata ai diritti di proprietà intellettuale presuppone sempre la titolarità di una posizione giuridica soggettiva sulla risorsa genetica e le relative conoscenze. Sotto tale profilo, l'attuazione dell'art. 6, L. 238/2016, potrebbe offrire un valido sostegno, perché il registro ivi previsto svolgerebbe una ricognizione utile a definire i vitigni autoctoni,

dove sono coltivati e quali siano le comunità che detengono le conoscenze tradizionali ivi associate. Nell'attesa di dare attuazione alla previsione, sembra allora opportuno ricercare altre strade per poter ottenere un riconoscimento formale a tale posizione giuridica.

Già si è detto che il *corpus* normativo delle DOP e delle IGP poco si presta a tutelare queste esigenze e che l'indicazione del vitigno è una informazione facoltativa, ma non è da escludersi che l'apertura del sistema delle menzioni tradizionali anche alle produzioni autoctone potrebbe offrire un sostegno.

Come è stato rilevato in dottrina⁶², negli ultimi anni varie sono state le iniziative avviate da diversi consorzi di tutela per proteggere determinati processi, in funzione di aumentare la qualità delle produzioni, facendo ricorso alle menzioni tradizionali. Tutelate nell'ambito dei regimi di qualità, il sistema delle menzioni parrebbe superare la criticità poco sopra segnalata perché, tramite questo riconoscimento, sono oggetto di immediata e diretta protezione un particolare metodo di produzione, di invecchiamento, un colore, un luogo, finanche un evento storico (112 del Reg. (UE) 1308/2013, lett. b). In tal modo, alle condizioni previste dalla disciplina dello Stato membro, si riesce a estendere a tutto il territorio europeo la protezione accordata a determinate caratteristiche collegate a specifici vini⁶³. Detta diversamente, attraverso il riconoscimento di una menzione tradizionale si proteggono espressioni storicamente usate e che, tra l'altro, possono fare riferimento anche a sistemi di produzione locali e alle relative tradizioni. Si tratta di una tutela che si innesta nel più ampio raggio dei vini a denomina-

⁽⁶²⁾ N. Lucifero, *La tutela delle menzioni tradizionali dei vini tra principio di unitarietà della denominazione di origine e atti di concorrenza sleale: il caso dell'Amarone della Valpolicella*, cit., p. 182

⁽⁶³⁾ Così N. Lucifero, *La tutela delle menzioni tradizionali dei vini tra principio di unitarietà della denominazione di origine e atti di concorrenza sleale: il caso dell'Amarone della Valpolicella*, op. cit., p. 185. Va detto che, nonostante il crescente (e più recente) interesse per la ricerca di strumenti di tutela, la dottrina che si è occupata di menzioni tradizionali è limitata, tra questi v. F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 2020, p. 469; A. Germanò-E. Rook Basile-N. Lucifero, *Manuale di legislazione vitivinicola*, Torino, 2022, p. 219; I. Canfora, *Il carattere evocativo della traduzione per le menzioni tradizionali dei vini. Il ruolo della Corte di giustizia nell'uniformazione dei principi del settore alimentare*, in *Riv. dir. giur. agr. alim. amb.*, 2009, p. 100; V. Rubino, *Marchi, denominazioni geografiche e menzioni tradizionali nella normativa sui vini dell'Unione europea*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, II, p. 200; A. Pappalardo-E. Cucchiara, *Le menzioni tradizionali dei vini nella recente giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, II, p. 88.

zione di origine, la cui rilevanza è strettamente collegata alla componente tradizionale che esse evocano nel consumatore, protratta nel tempo e che ne delinea una specifica qualità.

Laddove riconosciuta, la menzione tradizionale è tutelata contro l'uso illegale e, in quanto registrata nella lingua di uno specifico Stato membro, riceve una protezione in tale lingua⁶⁴. Più in particolare, ai sensi dell'art. 113, Reg. (UE) 1308/2013, la menzione è garantita avverso qualsiasi usurpazione, indicazione falsa o ingannevole o qualsiasi altra pratica che possa indurre in errore il consumatore. L'ampia protezione, mutuata dal sistema delle denominazioni di origine, può così giustificarsi sulla base della medesima matrice pubblicitaria che si colloca alla base⁶⁵.

Così sintetizzati i tratti caratterizzanti della disciplina, in linea di principio ma con una tutela che è da elaborare e sviluppare, non è da escludersi che attraverso il sistema delle menzioni tradizionali possano ottenere protezione quelle specifiche conoscenze che nel corso degli anni si sono andate sviluppando per la coltivazione di un determinato vitigno autoctono e che ben potrebbero ricadere

in quell'ampia categoria che attiene al "*metodo di produzione o di invecchiamento oppure la qualità*"⁶⁶. Se attraverso questa estensione si intende mettere in evidenza che la peculiarità del vino dipende anche da elementi immateriali intrinseci di storia e di cultura⁶⁷ che hanno contribuito alla conservazione di uno specifico vitigno autoctono, questa potrebbe essere una possibile via di accesso. Ma pure qui non mancano le difficoltà. Sebbene i Regolamenti di esecuzione 33⁶⁸ e 34/2019⁶⁹ prevedono una procedura specifica per il riconoscimento di nuove menzioni, è stato sottolineato che si tratta di una circostanza eccezionale, perché la menzione sarebbe ricognitiva di una specifica tradizione⁷⁰, cui va aggiunto l'ulteriore rilievo per cui il riconoscimento europeo dovrebbe essere preceduto da una modifica del disciplinare e un preventivo riconoscimento da parte dello Stato membro⁷¹, al quale spetta poi l'iniziativa innanzi alla Commissione⁷². Certo è che non può aprioristicamente escludersi che un singolo Stato possa riconoscere un metodo produttivo associato alla conservazione di un determinato vitigno autoctono e documentato da almeno cinque anni⁷³, sulla base

(⁶⁴) Su tale specifico profilo linguistico, v. CGUE, 13 marzo 2008, C-285/06, *Schneider c. Rheinland-Pfalz*, ove si afferma che vi può essere imitazione o evocazione di una menzione tradizionale allorché questa menzione venga tradotta in una lingua diversa, qualora tale traduzione possa creare confusione o indurre in errore le persone alle quali essa è rivolta. Per un commento alla sentenza, cfr. I. Canfora, *Il carattere evocativo della traduzione per le menzioni tradizionali dei vini. Il ruolo della Corte di giustizia nell'uniformazione dei principi del settore alimentare*, op. cit., p. 100.

(⁶⁵) Così N. Lucifero, *La tutela delle menzioni tradizionali dei vini tra principio di unitarietà della denominazione di origine e atti di concorrenza sleale: il caso dell'Amarone della Valpolicella*, op. cit., p. 185.

(⁶⁶) Mutuando da A. Germanò, "*Traditional knowledge*", tra biopirateria e protezione, op. cit., p. 372 l'idea che le conoscenze tradizionali sono un concetto ampio ed esteso, ben vi potrebbero rientrare nel *metodo di produzione o di invecchiamento oppure la qualità* cui fa riferimento l'art. 112, lett. b) del Reg. (UE) 1308/2013.

(⁶⁷) A. Germanò-E. Rook Basile-N. Lucifero, *Manuale di legislazione vitivinicola*, op. cit., p. 226.

(⁶⁸) Regolamento delegato (UE) 2019/33 della Commissione, del 17 ottobre 2018, che integra il regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le domande di protezione delle denominazioni di origine, delle indicazioni geografiche e delle menzioni tradizionali nel settore vitivinicolo, la procedura di opposizione, le restrizioni dell'uso, le modifiche del disciplinare di produzione, la cancellazione della protezione nonché l'etichettatura e la presentazione.

(⁶⁹) Regolamento di esecuzione (UE) 2019/34 della Commissione, del 17 ottobre 2018, recante modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le domande di protezione delle denominazioni di origine, delle indicazioni geografiche e delle menzioni tradizionali nel settore vitivinicolo, la procedura di opposizione, le modifiche del disciplinare di produzione, il registro dei nomi protetti, la cancellazione della protezione nonché l'uso dei simboli, e del regolamento (UE) n. 1306/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda un idoneo sistema di controlli.

(⁷⁰) In tal senso si orienta N. Lucifero, *La tutela delle menzioni tradizionali dei vini tra principio di unitarietà della denominazione di origine e atti di concorrenza sleale: il caso dell'Amarone della Valpolicella*, op. cit., p. 188.

(⁷¹) Non a caso, A. Germanò-E. Rook Basile-N. Lucifero, *Manuale di legislazione vitivinicola*, op. cit., p. 221 isolano i diversi riferimenti normativi nazionali per proteggere specifiche menzioni tradizionali.

(⁷²) Art. 25, Reg. (UE) 33/2019 e art. 21, Reg. (UE) 34/2019.

(⁷³) È questo il periodo introdotto dall'art. 27, par. 2, del Reg. 33/2019 Regolamento delegato (UE) 2019/33 della Commissione, del 17 ottobre

del quale poi avviare un procedimento per il riconoscimento di una nuova menzione tradizionale⁷⁴. Il rilievo fa allora emergere ancora una volta il limite della legislazione italiana, che all'art. 6 della L. 238/2016 che, nel dare una definizione di vitigno autoctono, non menziona le conoscenze ad esso legate. Per quanto la lacuna, possa essere colmata in via interpretativa e nel regolamento di esecuzione⁷⁵, un richiamo espresso avrebbe agevolato la costruzione della tutela.

D'altra parte, sotto il profilo degli effetti, la protezione riconosciuta dalle menzioni tradizionali non sarebbe piena, perché la loro funzione è comunicare uno specifico messaggio al consumatore, con un rimedio che ambisce a evitare che possano essere trasmesse in etichetta informazioni idonee a confondere e falsare il comportamento⁷⁶. Pertanto, sebbene l'estensione consenta di sanzionare qualunque pratica che lasci supporre che il vino fruisca della menzione tradizionale protetta, la protezione accordata non impedirebbe che determinate conoscenze possano essere "espropriate" e collocate sul mercato sotto altro nome. Tuttavia, un riconoscimento formale europeo costituirebbe il presupposto per riconoscere la titolarità di un interesse giuridicamente rilevante in capo a una determinata comunità, e questo sarebbe il primo passo cui poi ancorare un rimedio che possa effettivamente tutelare e ripristinare la posizione giuridica lesa, in nome di quel principio di equa condivisione dei benefici.

6.- Conclusioni

Da quanto emerso nelle pagine che precedono, il

tema dei vitigni autoctoni non presenta una disciplina completa e un regime di tutele ben delineate. Sebbene l'art. 24, par. 6, degli accordi TRIPs non escluda la possibilità di tutelare uno specifico vitigno, altre fonti internazionali, sulla scia di un percorso inaugurato dalla CBD, richiedono che la tutela debba comunque garantire un accesso alla risorsa, proteggendo al contempo le conoscenze tradizionali che si sono stratificate nel corso degli anni, in conformità al principio di equa condivisione dei benefici.

Emerge quindi un doppio livello di tutele: uno che guarda alla circolazione del vitigno e l'altro che attiene alla protezione delle conoscenze tradizionali a questo associate.

Per quanto concerne il primo aspetto, incidendo sulla disciplina che riguarda il potenziale viticolo è consentito agli Stati, su raccomandazione delle organizzazioni professionali, limitare il contenuto delle autorizzazioni all'impianto e reimpianto entro i confini regionali ai soli vitigni indicati nel disciplinare di produzione. Si tratta però di un rimedio che offre una protezione solo indiretta, agendo sul dato fattuale che in Italia i vitigni autoctoni sono per lo più interamente associati a produzioni di qualità. Al contempo, rispetto a un problema che i produttori nazionali percepiscono su scala globale, la soluzione offrirebbe una protezione circoscritta al territorio dello Stato membro, al netto del dubbio se una tutela di tal genere sarebbe coerente con il principio di libero accesso alla risorsa.

Si può così provare ad affacciarsi verso altri rimedi, che guardano alle pratiche anticoncorrenziali per la tutela di una denominazione protetta, al settore della proprietà intellettuale, dove sono in

2018, che integra il regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda le domande di protezione delle denominazioni di origine, delle indicazioni geografiche e delle menzioni tradizionali nel settore vitivinicolo, la procedura di opposizione, le restrizioni dell'uso, le modifiche del disciplinare di produzione, la cancellazione della protezione nonché l'etichettatura e la presentazione

(⁷⁴) V. Rubino, *Marchi, denominazioni geografiche e menzioni tradizionali nella normativa sui vini dell'Unione europea*, op. cit., p. 208, usa questo argomento per mettere in guardia dai rischi che può generare una menzione tradizionale legata a uno specifico elemento geografico. Nel caso qui in esame tale rischio avrebbe un rilievo inferiore, perché la menzione sarebbe associata ad una particolare tecnica produttiva legata alla conservazione di un vitigno autoctono.

(⁷⁵) V. precedente nota 49.

(⁷⁶) Si sofferma su questo aspetto I. Canfora, *Il carattere evocativo della traduzione per le menzioni tradizionali dei vini. Il ruolo della Corte di giustizia nell'uniformazione dei principi del settore alimentare*, op. cit., p. 103, poi ripresa anche da V. Rubino, *Marchi, denominazioni geografiche e menzioni tradizionali nella normativa sui vini dell'Unione europea*, op. cit., p. 207.

corso di discussione alcune proposte internazionali, alla responsabilità civile o a una interpretazione in termini estensivi del regime delle menzioni tradizionali. Questo gruppo di tutele, nell'allinearsi al principio di accesso alla risorsa genetica, prestano maggiore riguardo alla protezione delle conoscenze tradizionali, aprendo però ad alcune difficoltà sulla ricostruzione dogmatica dell'interesse giuridico protetto e sulla titolarità del medesimo, profilo quest'ultimo dalle rilevanti implicazioni concrete perché tocca un aspetto importante quale quello della legittimazione ad agire.

Se l'Italia ha preferito non incidere sul regime delle autorizzazioni, ha al contempo ritenuto di superare le difficoltà che attengono alla tutela delle conoscenze tradizionali attraverso l'istituzione di un registro dei vitigni autoctoni, con una previsione che è però ancora inattuata e che non contiene alcuna indicazione sul ruolo che hanno tali conoscenze. L'aspettativa è che il decreto attuativo aiuti a chiarire come accertare i requisiti della "origine esclusiva in Italia e la cui presenza è rilevata in aree geografiche delimitate del territorio nazionale" e chi sia legittimato a proporre la domanda di iscrizione, il tutto in funzione di poter individuare quale sia l'interesse giuridicamente protetto e chi sia -se non titolare- quanto meno legittimato a tutelarla ed agire in giudizio, presupposto per poter poi adire qualsiasi tipo di tutela⁷⁷. Certo è che, qualunque sia la risposta che si vorrà dare, i profili che attengono la protezione della biodiversità si legano a quelli che postulano la tutela delle conoscenze tradizionali. Infatti, se in nome della biodiversità le risorse fitogenetiche debbono essere condivise, ciò non significa che, per garantire tale condivisione, le comunità locali che hanno sviluppato determinate conoscenze, tali da caratterizzare alcune produzioni, vi debbano rinunciare. L'unicità di queste produzioni rischierebbe di essere compromessa, con la con-

seguenza che la sopravvivenza di molte realtà contadine rischierebbe di trovarsi a repentaglio, cui fanno poi seguito, oltre alle ripercussioni economiche, anche le inevitabili conseguenze in punto di esodo rurale, abbandono del territorio, degrado dell'ambiente e incuria del paesaggio. Non è quindi un caso che le fonti internazionali che si occupano di questi problemi considerino questi due profili tra loro inscindibili. Al di là delle dichiarazioni di principio, mancano però ancora rimedi appositi, mentre quelli di portata più ampia e generale incontrano comunque tutta una serie di difficoltà a livello applicativo.

Come è stato sottolineato da autorevole dottrina⁷⁸, le comunità autoctone dovrebbero potersi considerare i detentori e quindi avere il diritto di richiedere royalties parametriche ai guadagni conseguiti da parte chi ha sfruttato un determinato vitigno autoctono e le conoscenze tradizionali a questo associate. Se, dunque, il rimedio parrebbe essere lo stesso contratto, è necessario che le parti siano messe nella posizione di poter trattare e negoziare. Ma ciò presuppone che le risorse genetiche siano isolate e catalogate, che siano individuate le comunità e gli enti pubblici dotati del potere dispositivo, che sia previsto un sistema di protezione a livello internazionale. Sembra così doversi guardare con favore alla proposta in corso di approvazione in seno alla WIPO, che impone di richiedere a chi deposita la domanda per ottenere un diritto di proprietà intellettuale di precisare l'origine della risorsa genetica e la comunità che ha sviluppato le conoscenze ad essa associate. In questo modo, viene riconosciuta la titolarità di una posizione giuridica su un determinato bene immateriale, che legittima la sottoscrizione di un accordo o la possibilità di adire altri rimedi in caso di condotte illecite o abusive.

Sotto questo profilo, sarebbe molto importante dare al più presto attuazione all'art. 6 della L.

(⁷⁷) Rammentando qui l'insegnamento di G. Chiovenda, *Istituzioni di diritto processuale civile*, Napoli, 1933, p. 42, che, nel leggere il diritto sostanziale in stretto collegamento con quello processuale, scriveva "il processo deve dare, per quanto è possibile, praticamente a chi ha un diritto, tutto quello e proprio quello che egli ha diritto di conseguire".

(⁷⁸) A. Germanò-E. Rook Basile, *Il diritto dei mercati dei prodotti agricoli nell'ordinamento internazionale*, Torino, 2010, p. 143

238/2016, non tanto perché offra una protezione immediata e diretta ai vitigni autoctoni quanto perché il registro ivi previsto svolgerebbe una attività ricognitiva utile a ricostruire un interesse giuridicamente protetto di cui è titolare la comunità locale, avente a oggetto una determinata risorsa genetica e le conoscenze a essa associate, al netto del problema tutt'ora irrisolto del soggetto legittimato a tutelarla. Però, senza questo preventivo riconoscimento, che rappresenta il presupposto per garantire una equa condivisione dei benefici, ogni forma di protezione -magari anche astrattamente percorribile- rischia di incontrare insormontabili difficoltà.

Riecheggia, ancora oggi, quel paradosso che già era stato sollevato dall'Avvocato Generale Jacobs nel noto giudizio *Union de pequenos agricultores*⁷⁹, per cui più l'interesse è diffuso e generale, più difficilmente diviene tutelabile⁸⁰. Il problema qui in esame è un esempio. Nonostante siano esplorabili diverse tutele funzionali a riconoscere una specifica posizione giuridica soggettiva in capo ad una determinata comunità, nessuna di queste sembra ancora idonea a garantire una piena ed effettiva protezione. Sembra così doverci condividere la posizione di chi, con riferimento ai *farmers' rights* ha parlato "di diritti senza rimedi privi di una reale forza di incidenza sul potere di implementazione dei singoli Stati"⁸¹. Sono dunque urgenti ulteriori interventi per rafforzare i diritti degli agricoltori e garantire quella equa condivisione dei benefici derivanti dallo sfruttamento delle risorse genetiche.

Nel mercato europeo, il settore vitivinicolo -anche in virtù del suo forte impatto economico- è da sempre un laboratorio ove si testano soluzioni innovative per misurarne l'effettività e verificare se poi possono essere estese anche ad altre produzioni. Sarebbe quindi giunto il momento di offrire una protezione efficiente a quelle popolazioni

agricole che per molti anni si sono dedicate alla coltivazione di vitigni autoctoni, anche per verificare se le soluzioni introdotte possano essere poi usate pure in altri comparti produttivi, dove il problema è molto più delicato e sentito, con l'auspicio che le scelte portate avanti dall'Unione Europea possano poi influenzare l'intera comunità internazionale, dando attuazione a dichiarazioni che, per quanto importanti, finora rimangono ancora sulla carta.

ABSTRACT

Negli ultimi anni diversi operatori della filiera vitivinicola hanno manifestato preoccupazioni sulla fuoriuscita incontrollata di un vitigno autoctono dal suo territorio di origine, in un contesto in cui il mercato del vino è sempre più globale, alcuni consumatori stanno orientando le loro preferenze verso queste produzioni ed i cambiamenti climatici stanno modificando la geografia delle coltivazioni. A fianco all'interesse di proteggere e valorizzare la biodiversità che esprimono tali vitigni, si pone la contestuale esigenza di verificare se esistano strumenti per poter conservare e tutelare le conoscenze tradizionali che si sono stratificate nel corso degli anni intorno a tali coltivazioni, nel quadro di un sistema di fonti di rango internazionale che richiede una equa condivisione dei benefici derivanti dallo sfruttamento di una determinata risorsa genetica e delle conoscenze ad essa associate.

In the last years, several wine supply chain operators have expressed concerns about the uncontrolled leakage of a native grape variety from its home territory, since the wine market is increasingly global, some consumers prefer these productions, and climate change is altering the geo-

⁽⁷⁹⁾ Corte Giust., 25 luglio 2002, in causa C-50/00, *Unión de Pequeños Agricultores contro Consiglio dell'Unione europea*

⁽⁸⁰⁾ L'osservazione è stata richiamata di recente da A. Jannarelli nelle conclusioni al convegno annuale dell'Associazione Italiana di Diritto Alimentare sul tema *Agricoltura e alimentazione: Diritti, rimedi e giustizia*, tenuto a Firenze il 15 e 16 Dicembre 2023.

⁽⁸¹⁾ L. Paoloni, *Farmers' rights, tutela della biodiversità e salvaguardia delle risorse genetiche: l'esperienza del Canada*, op. cit., p. 2



rivista di diritto alimentare

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

Anno XVII, numero 4 • Ottobre-Dicembre 2023

70

graphy of cultivation. Coupled with the protection and enhancement of the biodiversity represented by these grapes, there is a simultaneous need to examine whether there are some remedies to conserve and protect the traditional knowledge

that has been stratified over the years around these crops within the framework of an international law that requires an equitable sharing of the benefits derived from the exploitation of a genetic resource and the knowledge associated with it.



Commenti e note

Ne bis in idem

Alberto Germanò

1.- Nell'attuale ordinamento giuridico l'aspetto della sicurezza alimentare coinvolge tanto il profilo igienico-sanitario degli alimenti, quanto quello della loro qualità. La "genuinità" non è solo difetto di interventi falsificatori, ma è anche assenza di elementi dannosi per la salute. Da ciò una pluralità di disposizioni sanzionatorie, aventi natura non sempre omogenea. Sicché possono verificarsi interferenze e sovrapposizioni normative, destinate a moltiplicare i casi di responsabilità per offese sostanzialmente unitarie, a causa dell'introduzione di fattispecie punitive di contenuto simile, con il rischio di violazione del principio *ne bis in idem*. La questione si è posta in tempi recenti proprio in ambito alimentare¹, ed ha visto ripetuti interventi della Corte di giustizia, della Corte costituzionale, della Corte di Cassazione, dei Tribunali amministrativi regionali e del Consiglio di Stato, in una pluralità di fattispecie individuate quali illeciti sotto diversi concorrenti profili, come discusso ancora di recente nel Convegno organizzato a Firenze dall'AIDA e dalle Università di Firenze e di Siena sul tema "Agricoltura e alimentazione: Diritti, rimedi e giustiziabilità"².

2.- In termini generali la questione è tornata di recente all'attenzione del Giudice nazionale, nel caso qui discusso che, pur non avendo ad ogget-

to questioni di diritto alimentare, appare interessante per una ricostruzione del principio e della sua declinazione operativa.

Nel marzo del 2023 la terza Sezione penale della Corte di Cassazione³ è dovuta tornare a esaminare se vi fosse identità nel fatto considerato nel procedimento penale contro tale G.G. per il reato di avere indicato elementi passivi fittizi nelle dichiarazioni annuali dei redditi, rispetto al fatto per il quale lo stesso soggetto era stato condannato, in un precedente procedimento amministrativo, ad una sanzione pecuniaria per avere illegittimamente ridotto, ai fini dell'IRAP e dell'IVA, l'imposta dovuta, mediante l'utilizzazione di fatture inesistenti. Trattavasi della questione della violazione dell'art. 649 c.p.p. sul divieto di un secondo giudizio tra fattispecie penale e sanzione amministrativa, nella specie di carattere tributario.

La pronuncia della Cassazione penale è l'occasione per riesaminare brevemente la regola del "*ne bis in idem*". È, infatti, principio consolidato dell'ordinamento processuale penale quello secondo cui l'imputato, prosciolto o condannato con sentenza passata in giudicato, non può essere giudicato per il medesimo fatto, sicché – se viene di nuovo iniziato un procedimento penale – il giudice deve pronunciare sentenza di proscioglimento e di non luogo a procedere.

3.- La regola risale al diritto romano. Nel Digesto di Giustiniano, nel libro 50, 17, 57, è riportata la seguente frase del libro 18 *ad edictum provinciale* di Gaio: "*bona fides non patitur, ut bis idem exigatur*", ovvero sia "la buona fede non tollera che si

(¹) Un caso recente a mia conoscenza è quello di cui tratta la sentenza del Tribunale di Novara del 20 dicembre 2022. Un imprenditore risultava imputato del reato di cui all'art. 5, lett. b) della legge 283/62 (Modifiche al T.U. delle leggi sanitarie) per avere venduto, detenuto per vendere o comunque distribuito per il consumo sostanze alimentari in cattivo stato di conservazione, pur essendo stato già condannato, con sanzione amministrativa, per il fatto di avere utilizzato un furgone non dotato di apparecchiature idonee a mantenere alla prescritta temperatura prodotti alimentari deperibili e ciò ex art. 11 d.lgs. 27 gennaio 1992 n. 110 con riferimento all'art. 4, comma 2, del Reg. (CE) n. 852 del 29 aprile 2004 sull'igiene dei prodotti surgelati destinati all'alimentazione.

(²) Il programma del Convegno, gli abstract delle relazioni, e numerose recenti decisioni giudiziali in argomento sono pubblicati sul sito www.aida-ifla.it.

(³) Cass., III sez. pen., 7 febbraio- 22 marzo 2023 n. 12005.

esiga due volte la stessa cosa". E si conosce un altro brocardo latino, sicuramente di Ulpiano, secondo cui "*nemo debet bis vexari pro una et eadem causa*", ovverosia vi è divieto del doppio processo per lo stesso fatto.

La regola si trova implicitamente ribadita nell'art. 2909 del codice civile rubricato "cosa giudicata", ma è chiarissimamente precisata nell'art. 649 del codice di procedura penale, rubricato "divieto di un secondo giudizio" proprio nella formulazione di Ulpiano sopra riportata.

Il primo problema che sorse fu quello della possibilità di prendere in considerazione non solo il rapporto tra due processi penali, ma anche quello tra un processo penale e un procedimento amministrativo, cioè fra una sanzione penale e una sanzione pecuniaria che, pur non formalmente penale, può essere ritenuta tale. Ebbe ad interessarsene la Corte europea dei diritti dell'uomo (creata con il Trattato firmato nel 1950 dal Consiglio d'Europa, volto a tutelare i diritti umani e le libertà fondamentali in Europa) nella causa dell'8 giugno 1976 *Engel c. Paesi Bassi* stabilendo, con riguardo all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti umani-CEDU, che, per potere parlare di "accusa in materia penale", è sufficiente che l'interessato venga esposto a una sanzione che, per natura e livello di gravità, rientri in linea generale nell'ambito della 'materia penale', essendo decisiva non già la qualificazione della procedura e della sanzione come 'penale', ma la sua natura sostanzialmente 'punitiva' e afflittiva. Anche con riferimento all'art. 4 del Protocollo aggiuntivo n. 7 CEDU sul diritto di non essere giudicato o condannato due volte, la Corte EDU ha ribadito il principio del *ne bis in idem* in varie successive decisioni, come in quella *Grande Stevens c. Italia* del 4 marzo 2014, in quella *A. e B. c. Norvegia* del 15 novembre 2016 con riguardo a un secondo giudizio in ambito tributario, e ancora in quelle del 18 maggio 2017 in causa *Johannesson c. Islanda* e, poi, dell'8 luglio 2019 in causa *Mihalace c. Romania*. Ricorreva sempre la questione che alcuni ordinamenti nazionali degli Stati che avevano sottoscritto la CEDU prevedono la possibilità di irrogare, rispetto al medesimo fatto, due

sanzioni qualificabili, rispettivamente una come amministrativa e l'altra come penale.

4.- Con riferimento alla CEDU, ovverosia con riguardo a procedimenti, uno dei quali è penale e l'altro è amministrativo, il nostro art. 649 c.p.p. è stato oggetto di analisi dalla nostra Corte costituzionale nella sentenza n. 149 del 10 maggio 2022. La questione di legittimità era stata sollevata dal Tribunale di Verona, censurando l'art. 649 c.p.p. – che inequivocabilmente, dal punto di vista letterale, si riferisce a una autorità giudiziaria *penale* – "nella parte in cui non prevede l'applicabilità della disciplina del divieto di un secondo giudizio nei confronti dell'imputato, al quale, con riguardo agli stessi fatti, sia stata già irrogata in via definitiva, nell'ambito di un procedimento amministrativo non legato a quello penale da un legame materiale e temporale sufficientemente stretto, una sanzione avente carattere sostanzialmente penale ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo". E la Corte, che con la sentenza 21 luglio 2016 n. 200 aveva già affermato il valore del principio del *ne bis in idem* come costituzionalmente immanente alle garanzie di cui agli artt. 24 e 111 Cost., ha accolto la detta eccezione di costituzionalità pronunciando la sentenza additiva n. 149 del 10 maggio 2022.

5.- Anche la Carta europea dei diritti fondamentali sancisce, all'art. 50, il principio del *ne bis in idem*. Orbene, con riguardo a detto principio, la Corte di giustizia dell'Unione Europea ha dovuto affrontare nella causa C-27/72, *Volkswagen Group Italia e Volkswagen Actiengesellschaft*, lo stesso problema già affrontato dalla Corte EDU, e ciò con la sentenza del 14 settembre 2023. Espressamente si discuteva di procedimenti e di sanzioni sì amministrativi ma aventi sostanza penale, ma implicitamente veniva in evidenza l'altro problema relativo al fatto che i due procedimenti, nella specie entrambi amministrativi, si fossero svolti in due diversi Stati membri. La nostra Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) aveva irrogato, con provvedimento del 4 agosto 2016, la sanzione pecuniaria di 5 milioni di

euro alla Volkswagen Group Italia (VWGI) e Volkswagen Actiengesellschaft (VWAG) per alcune pratiche commerciali scorrette da esse poste in essere, e la decisione era stata impugnata; di converso, la Procura di Braunschweig (Germania) aveva irrogato alla VWAG una sanzione pecuniaria di 1 miliardo di euro che la VWAG aveva pagato, sicché la decisione tedesca era divenuta definitiva il 13 giugno 2018. Il nostro Consiglio di Stato, davanti a cui era stata impugnata la sentenza del TAR del Lazio confermativa della decisione della nostra AGCM e al quale se ne chiedeva l'illegittimità (sopravvenuta) per violazione del principio del *ne bis in idem*, ha chiesto, in via incidentale, alla Corte di giustizia se tale principio si applicasse nel caso di specie, e la Corte ha risposto in senso affermativo: le sanzioni amministrative irrogate dall'AGCM hanno natura penale, con la conseguente applicazione dell'art. 50 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 18 dicembre 2000 (la c.d. Carta di Nizza) e dell'art. 54 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen (CAAS) del 9 giugno 1990, disposizione quest'ultima per la quale "una persona che sia stata giudicata con sentenza definitiva di una *Parte contraente* non può essere sottoposta ad un procedimento penale per i medesimi fatti in un'altra *Parte contraente*", e perciò con una sfera applicativa a fattispecie transfrontaliere, ovverosia a fatti, sì medesimi, ma svoltisi sul territorio di più Stati membri e, quindi, interessanti giurisdizioni di più Stati membri.

6.- Tre sono i punti fondamentali di cui occorre avere consapevolezza: la natura sostanzialmente penale di una sanzione; il rapporto tra i due procedimenti cui una stessa persona è assoggettata; l'identità del fatto, che deve essere, perciò, lo stesso.

Quanto al primo punto, è necessario che la sanzione amministrativa abbia un contenuto afflittivo e presenti un elevato grado di severità, ovverosia che abbia una finalità repressiva essendo irrilevante la circostanza che persegua o meno anche

una finalità preventiva, benché corrisponda alla natura delle sanzioni penali l'essere volte non solo alla repressione di condotte illecite ma anche alla loro prevenzione.

Quanto al secondo punto, occorre che i due procedimenti non siano avvinti da un legame materiale e temporale sufficientemente stretti, avendo chiaro che il legame temporale non esige la pendenza contemporanea dei procedimenti consentendo però la consecutività, e che il legame materiale dipende dal perseguimento di finalità complementari connesse ad aspetti differenti della condotta. In sostanza non vale il principio del *ne bis in idem* allorquando i due procedimenti fanno parte di un unico sistema che offre risposte giuridiche che si completano reciprocamente di fronte ad alcuni comportamenti socialmente inaccettabili, e ciò mediante varie procedure che formano un insieme unitario e coerente al fine di affrontare, nei diversi suoi aspetti, il fatto in questione. In tal caso – come si ricava anche da Cass. pen. 9 febbraio 2021 n. 5048 – le due sanzioni sono da ritenersi "integrate" e nel loro complesso proporzionate al disvalore del fatto.

Quanto al terzo punto il criterio dell'*idem factum* non coincide con l'identità della fattispecie legale, l'*idem* legale o astratto, ma con l'identità dei fatti materiali, intesi – secondo Corte cost. 129/2008 – come insieme di circostanze concrete inscindibilmente collegate tra loro, con riferimento alla condotta, al nesso causale e all'evento, e con riguardo alle circostanze di tempo, di luogo e di persona.

ABSTRACT

Il testo analizza l'origine del brocardo latino "ne bis in idem" e la sua applicazione in alcune decisioni di Corti sovranazionali e nazionali.

The text analyzes the origin of the Latin brocardo "ne bis in idem" and its application in some decisions of supranational and national courts.

L'“ingrediente primario” tra pratiche commerciali sleali e obblighi informativi al consumatore di alimenti

Maria Carlotta Rizzuto

1.- Il caso: le origini della controversia.

La sentenza del TAR Lazio affronta un tema centrale nel sistema di diritto alimentare europeo: l'informazione al consumatore di alimenti¹.

Sul piano fattuale, la controversia trae origine dalla presentazione del ricorso da parte di una nota azienda di distribuzione avente ad oggetto l'annullamento del provvedimento del 20 dicembre 2019, con il quale l'Autorità Garante della

Concorrenza e del Mercato (“AGCM”) ha irrogato alla ricorrente una sanzione particolarmente rilevante in seguito all'avvenuto accertamento della sussistenza di una pratica commerciale scorretta, ai sensi degli articoli 21 e 22 del Codice del Consumo.

In particolare, secondo l'AGCM, il comportamento posto in essere dall'azienda mediante la vendita di confezioni di pasta alimentare secca a marchio “Italiamo”, “Fusilli Pasta di Gragnano IGP” e “Combino” integrerebbe una pratica commerciale scorretta, giacché riporterebbe elementi evocativi della italianità, senza sottolineare con altrettanta evidenza grafica, la provenienza non interamente italiana del grano duro, sì da ingenerare nei consumatori l'erronea convinzione che l'intera filiera produttiva della pasta, a partire dalla sua materia prima, sia italiana.

Avverso tale provvedimento, l'azienda ha addotto nel ricorso diverse motivazioni: violazione dei principi del giusto processo e, in particolare, del

(¹) Sul tema dell'informazione, tra i molti contributi in dottrina, si veda, per tutti, S. Bolognini, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, Torino, 2012, *passim*; Ead, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, Torino, 2018, *passim*; Ead, *Pratiche sleali nell'informazione ai consumatori e pubblicità ingannevole*, in Aa. Vv., *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, Milano, Giuffrè, 2021, p. 413 ss.; Ead, *Gli obblighi informativi a carico del professionista nella vendita a distanza dei prodotti alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2016, p. 306. Inoltre: P. Borghi, *Gli obblighi informativi in etichetta*, in Aa.Vv., *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, cit., p. 307 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.; N. Lucifero, *La responsabilità per le informazioni al consumatore di alimenti tra regole di validità, regole di comportamento e doveri informativi*, in *Contr. impr.*, n. 2-2017, p. 467; F. Capelli, *Il regolamento (UE) n. 1169/2011 e le sue guide spirituali*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 2-2014, p. 13; I. Canfora, *Informazioni e tutela della salute e conformazione del contenuto negoziale tra diritto europeo e diritti nazionali*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2014, p. 119; Ead., *Brevi riflessioni sulla tutela dei consumatori di prodotti agroalimentari nel diritto europeo, tra sicurezza degli alimenti e diritto all'informazione*, in Aa.Vv., *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. II, Napoli, Jovene, 2014, p. 12; A. Jannarelli, *La fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori nel nuovo reg. n. 1169/2011 tra l'onnicomprendività dell'approccio e l'articolazione delle tecniche performative*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2012, p.38 ss.; F. Albinini, *La comunicazione al consumatore di alimenti, le disposizioni nazionali e l'origine dei prodotti*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2012, p. 68; A. Germanò, *Le indicazioni in etichetta (e la loro natura) e i segni degli alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2012, p. 207; 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.; P. Borghi, *Diritto d'informazione nel recente regolamento sull'etichettatura*, in Aa.Vv., *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, a cura di C. Ricci, Milano, Giuffrè 2012, p. 271; N. Lucifero, *La comunicazione simbolica nel mercato alimentare*, in Aa.Vv., *Trattato di diritto agrario*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, t. III, Torino, 2011, p. 321 ss.; L. Costato, *Le etichette alimentari nel nuovo reg. 1169/2011*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2011, p. 658; 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.; G. De Giovanni, *La nuova regolamentazione comunitaria sull'etichettatura dei prodotti alimentari*, in *Alimenta*, 2011, p. 123; N. Lucifero, voce «Etichettatura degli alimenti», in *Digesto civ.*, Agg., IV, Torino, 2009, p. 210; P. Perlingieri, *Mercato solidarietà e diritti umani* in Id., *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*, Napoli, ESI, 2006, p. 471 ss.; E. Rook Basile, *L'informazione dei prodotti alimentari, il consumatore e il contratto*, in Aa.Vv., *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, a cura di A. Germanò, E. Rook Basile, Torino, Giappichelli, 2005, p. 3; A. Jannarelli, *La disciplina dell'atto e dell'attività: i contratti tra imprese e tra imprese e consumatori*, in Aa.Vv., *Diritto privato europeo*, a cura di N. Lipari, II, Padova, 1996, p. 489 ss.

principio del contraddittorio per mancata sospensione della sanzione irrogata, essendo qualificabile alla stregua di una sentenza penale; violazione dell'articolo 3 della direttiva 2005/29/Ce, dell'articolo 20 del d.lgs. n. 205/2006 nonché violazione, omessa applicazione dell'articolo 7.1. lett a) del regolamento UE n. 1169/2011, per incompetenza e assoluta carenza di potere da parte dell'A.G.C.M. in materia di pratiche commerciali sleali, aventi ad oggetto prodotti agroalimentari; violazione degli articoli 20, 21 e 22 del Codice del Consumo per insussistenza della pratica commerciale sleale e la sussistenza della diligenza professionale, da parte della l'azienda; infine, violazione degli articoli 27 e 11 della l. n. 689/81 per erronea quantificazione della sanzione.

Il Tar di Roma, con la pronuncia in esame, ha rigettato il ricorso, in primo luogo, poiché ha ritenuto che la possibilità di impugnare il provvedimento sanzionatorio, adottato dall'A.G.C.M. dinanzi al giudice, munito di poteri di piena giurisdizione, consente di escludere la violazione del principio del giusto processo, applicato ai procedimenti sanzionatori, aventi natura afflittiva. La CEDU ha, infatti, chiarito che, al di fuori del diritto penale, in senso stretto, le garanzie, offerte dal profilo penale, non devono necessariamente essere applicate in tutto il loro rigore, in particolare qualora l'accusa all'origine del procedimento amministrativo non comporti un significativo grado di stigma nei confronti dell'accusato. È da ritenersi, pertanto, compatibile con l'art. 6, par. 1, della CEDU che sanzioni penali siano imposte in prima istanza, da un organo amministrativo - anche a conclusione di una procedura priva del carattere quasi giudiziale o quasi - *judicial*, vale a dire che non offra garanzie procedurali piene di effettività del contraddittorio - purché sia assicurata una possibilità di ricorso dinanzi ad un giudice munito di poteri di piena giurisdizione e quindi le garanzie, previste dalla disposizione in questione, possano attuarsi compiutamente, quanto meno in sede giurisdizionale. Ne deriva che, essendo

garantita la possibilità di ricorrere dinanzi ad un giudice, munito di poteri di piena giurisdizione, non risulta configurabile alcuna violazione del principio del giusto processo.

Nel merito, il rigetto è avvenuto sul presupposto, per un verso, che la disciplina in materia di etichettature e di integratori alimentari e la disciplina in materia di tutela del consumatore siano tra di loro complementari e non alternative, riconoscendo, dunque, la sussistenza della competenza dell'A.G.C.M. a valutare la scorrettezza di una pratica commerciale e, per altro verso, che la conoscenza dell'origine della materia prima dei prodotti alimentari sia, per la generalità dei consumatori italiani, un elemento particolarmente rilevante della scelta di consumo, anche per ragioni legate al tema della sicurezza alimentare e, dunque, che sia scorretta la pratica commerciale basata sull'ingannevolezza del messaggio, volto a enfatizzare l'italianità del prodotto, senza parimenti indicare, in modo chiaro, la diversa provenienza dell'ingrediente fondamentale. Nel caso di specie, l'A.G.C.M. ha, infatti, rilevato che le confezioni di pasta a marchio proprio, commercializzate dal L. S.r.l. nei propri punti vendita e promosse sul proprio sito internet, non presentavano la dovuta contestualità tra i riferimenti altamente evocativi in ordine all'italianità del prodotto e l'informazione sulla provenienza della materia prima grano.

2.- Sulla validità e applicazione del decreto italiano privo di notifica alla Commissione

Preliminarmente, la pronuncia in commento richiede di muovere da un inquadramento della disciplina sull'indicazione dell'origine di un alimento in etichetta che investe altresì il rapporto tra gli Stati membri e l'Unione europea nel processo di formazione normativa.

Volendo prendere le mosse dalla disciplina dettata dalla direttiva (UE) 2015/1535², giova ricordare

(²) Cfr. Direttiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 9 settembre 2015 che prevede una procedura d'informazione nel settore delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione. In particolare, la stessa

che, con l'adozione di quest'ultima, il legislatore europeo ha previsto che gli Stati membri, allorché decidano di adottare una qualsiasi regolamentazione tecnica, abbiano l'onere di informare, mediante notifica preventiva, la Commissione europea.³

Secondo quanto espressamente statuito nel regolamento (UE) 1169/2011, inoltre, lo Stato membro può adottare la nuova normativa solamente tre mesi dopo la notifica purché non riceva un parere negativo dalla Commissione giacché, in siffatta ipotesi, quest'ultima avvia la procedura d'esame prevista all'articolo 48, paragrafo 2, per stabilire se le disposizioni previste possano essere applicate, eventualmente mediante le modifiche appropriate.

Nell'ipotesi in cui l'obbligo di notifica non sia stato adempiuto oppure uno Stato membro applichi tali norme tecniche, in violazione delle disposizioni procedurali e dei cd obblighi di standstill, la stessa

direttiva, all'art. 5, prevede che la norma nazionale non possa produrre alcun effetto giuridico e, in tal senso, risulta essere consolidata ed univoca la giurisprudenza della Corte di giustizia⁴.

L'Italia non ha mai provveduto a notificare i progetti di norme tecniche inserite nel decreto interministeriale del 26 luglio 2017⁵, le quali imporrebbero di indicare l'origine del grano sull'etichetta delle paste di semola di grano duro nonché il Paese di coltivazione e quello di molitura di guisa che, per tali ragioni, le succitate disposizioni sarebbero inidonee a produrre qualsivoglia effetto giuridico nei confronti degli operatori economici italiani⁶.

Eppure, dalla sentenza ivi commentata e da altre presenti nel panorama giurisprudenziale, si evince, però, come il difetto di notifica continui ad essere ritenuto irrilevante, sì da considerare il decreto del tutto valido ed efficace e ciò a prescindere persino dal rispetto di qualunque condizione,

prevede che «è indispensabile che la Commissione disponga, prima dell'adozione delle disposizioni tecniche, delle necessarie informazioni. Di conseguenza, gli Stati membri, che ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, del TUE devono agevolare lo svolgimento dei suoi compiti, devono pertanto notificarle i loro progetti nel settore delle regolamentazioni tecniche [...] Pertanto è opportuno, ai fini della certezza giuridica, che gli Stati membri rendano pubblico che una regola tecnica nazionale è stata adottata nel rispetto delle formalità della presente direttiva [...] La Commissione e gli Stati membri devono inoltre poter disporre del termine necessario per proporre modifiche di una misura progettata, al fine di eliminare o ridurre gli ostacoli alla libera circolazione delle merci che possono derivarne. Lo Stato membro interessato deve tener conto di tali modifiche nella stesura del testo definitivo della misura progettata [...] Lo Stato membro interessato deve, in virtù degli obblighi generali derivanti dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE, soprassedere all'attuazione della misura progettata durante un termine sufficiente a permettere l'esame in comune delle modifiche proposte oppure l'elaborazione della proposta di un atto legislativo o l'adozione di un atto vincolante della Commissione».

(³) La Commissione, a sua volta, decorso il termine di tre mesi, esamina il testo e, nell'ipotesi in cui ritenesse esistente un ostacolo alla libera circolazione delle merci o alla libera prestazione di servizi della società dell'informazione o al diritto secondario dell'UE, potrebbe presentare un parere circostanziato, prorogando il termine di ulteriori tre mesi, al fine di ottenere spiegazioni, da parte dello Stato membro, sull'intervento che intenda compiere o chiedere chiarimenti o, ancora, bloccare il progetto, qualora fosse necessario compiere un lavoro di armonizzazione.

(⁴) Sin dall'anno 1996 [cfr. Corte giust., sent. 30 aprile 1996, C-194/94, in *Racc.*, 1, 8201], i giudici di Lussemburgo, nella sentenza *Cia Security International*, hanno statuito che l'inadempimento dell'obbligo di notifica comporta l'inapplicabilità delle regole tecniche che non possono quindi essere opposte ai singoli. In tal senso, *ex multis* la I. 3 agosto 1998, n. 313 *Disposizioni per l'etichettatura d'origine dell'olio extra vergine di oliva e dell'olio di oliva* è stata disapplicata in esito all'intervento della Corte di giustizia, sentenza 26 settembre 2000, causa C-443/98, *Unilever Italia S.p.a. Central Food S.p.a.*, in *Riv. dir. intern.*, 2001, p. 153, che ha dichiarato l'inadempimento dello Stato dell'obbligo di notifica. Ed ancora, si vedano al riguardo la sentenza del 6 giugno 2002, causa C-159/00 *Sapod Audic, vs Eco-Emballages SA*, in *Racc.*, 1, 2002, 5031 nonché la sentenza dell'8 settembre 2005, causa C-303/04, *Lidl Italia srl vs Comune di Stradella* in *Racc.* 1, 2005, 7865).

(⁵) Contrariamente a quanto affermato nella sentenza in esame nella quale si legge che «occorre infine rilevare che la notifica del decreto alla Commissione europea è stata effettuata dal Governo italiano in data 8 settembre 2017, ovvero con largo anticipo rispetto alla data fissata per l'entrata in vigore del decreto medesimo (febbraio 2018), senza che sia stato mosso alcun rilievo nel merito di segno negativo», l'Italia non ha mai notificato il predetto decreto interministeriale come può facilmente evincersi dalla circostanza che nessun riferimento è presente all'interno del testo pubblicato nella Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana.

(⁶) Il legislatore italiano aveva previsto che l'efficacia di siffatto decreto terminasse il 31 marzo 2020, dovendo essere sostituito dal 1° aprile 2020 dal Reg. (UE) n. 775/2018. Eppure, nonostante l'entrata in vigore di quest'ultimo, l'efficacia del sopracitato decreto è stata prorogata con evidente duplicazione degli obblighi di informazione sull'origine delle materie prime alimentari.

come, invece, suggerito in un recente e dirimente pronunciamento della Corte di giustizia⁷. Quest'ultima, infatti, pur ammettendo, in virtù dello stesso art. 39 del regolamento (UE) 1169/2011, la possibilità per gli Stati membri di adottare norme interne che prescrivano l'obbligo di indicare nella etichettatura il Paese di origine o luogo di provenienza di taluni alimenti, lo fa postulando il rispetto di talune condizioni.

In primo luogo, si richiede siano indicazioni obbligatorie aggiuntive rispetto a quelle già stabilite dal regolamento (UE) 1169/2011 o da altre disposizioni armonizzate, concernenti situazioni nelle quali l'omissione informativa sul paese d'origine o del luogo di provenienza potrebbe fuorviare il consumatore ed inerenti «tipi o categorie specifici di alimenti» e non tali alimenti indistintamente.

In secondo luogo, la normativa interna deve avere come obiettivo quello di tutelare, alternati-

vamente, la salute pubblica, gli interessi dei consumatori, di prevenire le frodi alimentari, reprimere la concorrenza sleale, proteggere i diritti di proprietà industriale o commerciale o delle denominazioni geografiche qualificate.

Ed ancora, deve essere provato che la maggior parte dei consumatori locali attribuisca un valore significativo alla fornitura di tali informazioni e deve essere, altresì, data dimostrazione sull'esistenza di un comprovato legame tra alcune qualità degli alimenti in questione e il loro luogo di origine o provenienza, non bastando, in tal senso, la semplice vicinanza geografica dell'alimento al consumatore⁸.

Diversamente da quanto opportunamente suggerito nella pronuncia *Lactalis* con intento chiarificatore sul punto, il Tar di Roma, nella pronuncia in commento ed in altra di poco antecedente⁹, si è orientato nel senso di ritenere valido il decre-

(⁷) Il riferimento è alla nota pronuncia *Lactalis* della Corte di Giustizia del primo ottobre 2020, nella causa C-485/2018, *Groupe Lactalis contro Premier ministre di Francia et al.* instaurata sulla corretta interpretazione del Regolamento (UE) n. 1169/2011, in particolare, con riferimento agli articoli 9, par. 1, lett. i), 26, par. 2, lett. a), 38 par. 1 e 39 par. 2, al fine d'accertare se e in quali termini, con quali limiti sia compatibile con questi ultimi una disposizione nazionale che prevede l'indicazione obbligatoria dell'origine nazionale, europea o extra-europea del latte. In particolare, la sentenza è stata emessa in risposta a un ricorso presentato dal Gruppo Lactalis contro un decreto francese che imponeva alle imprese di indicare l'origine del latte fresco utilizzato negli alimenti preimballati. La Corte di Giustizia ha affermato che l'esistenza di una normativa unionale che stabilisce l'obbligo di indicare il paese d'origine o il luogo di provenienza degli alimenti non vieta agli Stati membri di introdurre ulteriori requisiti di etichettatura in determinate condizioni. Tuttavia, queste ulteriori indicazioni devono essere giustificate da ragioni relative alla salute pubblica, alla protezione dei consumatori, alla prevenzione delle frodi, alla protezione dei diritti di proprietà industriale e commerciale, alle indicazioni geografiche protette e alla repressione della concorrenza sleale. Inoltre, dev'essere dimostrato che la maggior parte dei consumatori attribuisce un valore significativo a queste informazioni. La Corte nella predetta sentenza ha, dunque, concluso che, se esiste un legame comprovato tra l'origine del latte e alcune sue qualità e se la maggior parte dei consumatori attribuisce importanza a questa informazione, gli Stati membri possono richiedere l'indicazione dell'origine del latte come ingrediente. La sentenza, inoltre, sottolinea che il rinvio pregiudiziale consente ai giudici nazionali di chiedere alla Corte di interpretare il diritto dell'UE in situazioni legali nazionali, ma la Corte non risolve direttamente le controversie nazionali. Spetta ai giudici nazionali applicare la decisione della Corte alle specifiche circostanze della causa.

(⁸) In dottrina, si veda L. Bairati, *Etichettatura d'origine del latte, qualità oggettiva e qualità percepita*, in *Dir. agroalim.*, n. 1-2021, p. 177, il quale focalizza la propria attenzione sull'interpretazione dei due elementi, la cui sussistenza è necessaria affinché gli Stati membri possano introdurre l'indicazione obbligatoria del paese d'origine o del luogo di provenienza in etichetta (paragrafo 2 dell'art. 39). In particolare, l'A. si concentra sulla soluzione, elaborata dalla Corte, secondo cui tali elementi, consistenti nel «nesso comprovato tra talune qualità dell'alimento e la sua origine o provenienza» e nella «prova del fatto che la maggior parte dei consumatori attribuisce un valore significativo alla fornitura di tali informazioni», debbano essere letti congiuntamente.

(⁹) Il riferimento è alla sentenza del Tar del Lazio del 25 gennaio 2023, n. 1291, la quale ha affermato che «la mancata adozione da parte della Commissione europea degli atti esecutivi ex art. 26, par. 8, del Regolamento n. 1169/2011, non preclude allo Stato membro di dettare, nelle more, una disciplina nazionale corredata – come nel caso – dalla clausola di cedevolezza (cfr. art. 7, comma 2, del decreto impugnato), di etichettatura dell'origine della materia prima per le paste di semola di grano duro, al fine di garantire una maggiore sicurezza e trasparenza verso i consumatori. Inoltre, il decreto in questione prevede espressamente che le nuove prescrizioni non si applicano nei confronti dei prodotti legalmente fabbricati o commercializzati in un altro Stato membro dell'UE o di un Paese terzo (art. 6), sicché deve ritenersi priva di fondamento la denunciata interferenza delle nuove prescrizioni con la libertà di circolazione delle merci di cui al Trattato UE [...] Deve d'altra parte ritenersi priva di pregio l'asserita violazione dell'articolo 39 del regolamento UE n. 1169 del 2011, trattandosi di riferimento normativo alternativo e non sostitutivo, rispetto alla possibilità di fare inserire, in etichetta, l'indicazione dell'origine della materia prima prevista all'articolo 26 del medesimo regolamento, che ha trovato applicazione nel caso di specie. Alle medesime conclusioni, deve giungersi in ordine alla dedotta violazione dell'art. 45 del regolamento UE n. 1169 del 2011 Trattasi, infatti, di

to¹⁰, il quale si pone in aperto contrasto con le norme del diritto europeo per le ragioni dapprima segnalate e viola, altresì, le normative interne in materia di discriminazioni alla rovescia.

3.- *Sul mancato riconoscimento di una "discriminazione alla rovescia" a fronte della clausola normativa del mutuo riconoscimento*

La sentenza in commento, garantendo efficacia al decreto interministeriale del 26 luglio 2017, non si avvede della presenza di una "discriminazione alla rovescia".¹¹

Come noto, tra gli obiettivi perseguiti dall'ordinamento comunitario, vi è quello volto alla creazione di un mercato interno (art. 3 TUE) in cui viga la libera circolazione delle merci (art. 28 e 37 TFUE) e per il cui raggiungimento si è reso necessario un principio, ormai, ampiamente consolidato nel

diritto europeo, quello di mutuo riconoscimento delle legislazioni nazionali affinché il rispetto delle singole normative nazionali non rappresentasse dei veri e propri ostacoli.

Lungo questa direzione, pur potendo introdurre norme cd. tecniche, i singoli Stati membri, dunque, possono farlo solamente, in seguito alla notifica preventiva alla Commissione, come sopra riferito e, comunque, sempre che queste non creino ostacoli, se non quando sia necessario «per soddisfare esigenze imperative e perseguano un obiettivo di interesse generale [...] il quale abbia una natura tale da prevalere sulle esigenze della libera circolazione delle merci».

Al tal riguardo, però, innumerevoli sono stati i contenziosi insorti dinanzi alla Corte di giustizia, chiamata a giudicare la restrittività o meno di norme emanate dai singoli Stati membri; in tal guisa, nel tentativo di arginare la rigida posizione giurisprudenziale europea, il legislatore italiano -

disposizione mai richiamata dal decreto impugnato, facente invece riferimento l'articolo 38, par. 1, del medesimo regolamento [...] Deve, da ultimo, ritenersi destituita di fondamento la dedotta violazione dell'art. 26, par. 3, del Regolamento UE n. 1169 del 2011, per aver prescritto il decreto impugnato di indicare il paese di origine dell'ingrediente primario, vale a dire il paese in cui è coltivato il grano ed è ottenuto la semola, ma non anche l'indicazione del paese di origine dell'alimento, vale a dire il paese in cui le semole sono miscelate e lavorate per ottenere l'impasto finale. Al riguardo è sufficiente osservare come l'obbligo di indicazione in etichetta del paese di coltivazione del grano e del Paese di molitura (articolo 2), non esclude l'indicazione del Paese di origine dell'alimento, trattandosi di obbligo aggiuntivo e non sostitutivo rispetto alle prescrizioni in materia di etichettatura, come del resto desumibile, oltretutto da una interpretazione logico-sistematica della normativa in materia, anche dall'articolo 1, comma 2, del decreto [...].»

(¹⁰) In attesa che la Commissione adottasse i regolamenti di esecuzione dell'art. 26 del Reg. 1169/2011 (UE), l'Italia ha adottato numerosi decreti sull'indicazione obbligatoria dell'origine di ingredienti e materie prime e dello stabilimento di produzione o confezionamento. In particolare, si vedano il decreto interministeriale 9 dicembre 2016 che ha imposto sull'etichetta del latte e dei suoi derivati l'indicazione del paese di mungitura del Paese di mungitura e del Paese di condizionamento o di trasformazione, allorché, invece, il latte sia stato munto e condizionato (o trasformato) nello stesso Paese, secondo quanto statuito dall'art 2 del medesimo decreto, è sufficiente scrivere sull'etichetta: «origine del latte», seguito dal nome del Paese. Ed ancora l'art. 3 statuisce che «qualora le operazioni di cui all'art. 2, comma 1, avvengano nel territorio di più Paesi membri dell'Unione europea, per indicare il luogo in cui ciascuna singola operazione è stata effettuata, possono essere utilizzate le seguenti diciture: «latte di Paesi UE» per l'operazione di mungitura, «latte condizionato o trasformato in Paesi UE» per l'operazione di condizionamento o di trasformazione. Qualora le operazioni di cui all'art. 2, comma 1, avvengano nel territorio di più Paesi situati al di fuori dell'Unione europea, per indicare il luogo in cui ciascuna singola operazione è stata effettuata, possono essere utilizzate le seguenti diciture: «latte di Paesi non UE» per l'operazione di mungitura, «latte condizionato o trasformato in Paesi non UE» per l'operazione di condizionamento o di trasformazione». Alla stessa stregua, si pongono altri decreti: il d.m. 26 luglio 2017 che impone l'indicazione dell'origine del grano sull'etichetta delle paste di semola di grano duro nonché là dove sulla pasta sia indicato «Made in Italy» il Paese di coltivazione e quello di molitura; il d.m. 26 luglio 2017 sull'obbligo di indicare in etichetta l'origine del riso, per il quale si devono specificare sia il Paese di coltivazione del risone sia il Paese di lavorazione del risone che quello di confezionamento del riso; il d.m. 16 novembre 2017 che prevede l'indicazione obbligatoria dell'origine del pomodoro sull'etichetta dei suoi derivati destinati alla vendita al consumatore finale nonché su quella di sughi e salse preparati a base di pomodoro. In argomento G. De Luca, *L'indicazione dell'origine o della provenienza dell'ingrediente primario fra esigenze di promozione della libera circolazione degli alimenti e finalità di tutela dei consumatori*, in *Riv. dir. agr.*, n. 2-2019, p. 414.

(¹¹) Già l'art. 7 del Trattato CEE stabiliva che «[n]el campo di applicazione del (...) trattato, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dallo stesso previste» vietava «ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità». Tale divieto era poi ribadito dalle disposizioni del Trattato concernenti la libera circolazione (artt. 48, 52, 60 e 67 2) Queste impedivano agli Stati membri di trattare le merci, le persone e i capitali provenienti da altri Paesi della Comunità in modo meno favorevole rispetto a quelli di origine nazionale.

là dove quello europeo non fosse intervenuto ad armonizzare¹² la disciplina¹³, - ha iniziato ad inserire, nell'ambito delle normative tecniche nazionali, clausole di mutuo riconoscimento¹⁴, mediante le quali garantire l'applicabilità delle norme in questione ai soli cittadini e operatori economici nazionali.

E pur tuttavia, siffatte clausole sono potenzialmente idonee a generare un effetto di discriminazione alla rovescia ossia una disparità tra produttori nazionali, costretti ad adeguarsi alla normativa tecnica, rispetto ai produttori esteri, invece, liberi dal rispetto di siffatte prescrizioni.¹⁵

Un tale effetto, però, non solamente risulta in contrasto con il principio di uguaglianza di cui all'art.

3 Cost. – come, d'altronde, statuito dalla stessa Corte costituzionale, nella nota sentenza n. 580 del 1967-¹⁶ ma è, altresì, vietato da norme interne appositamente emanate al riguardo¹⁷.

Nel caso di specie, dunque, l'articolo 6 del decreto interministeriale del 26 luglio 2017, alla stessa stregua di altri decreti¹⁸, statuendo che le prescrizioni ivi inserite non trovino applicazione per i prodotti legalmente fabbricati in un Paese dell'Unione europea o in un Paese terzo, per un verso, viola il principio di uguaglianza, integrando un'ipotesi di discriminazione dei cittadini nazionali rispetto a quelli europei la cui rimozione spetterebbe, non già al giudice europeo, bensì a quello nazionale¹⁹; per altro verso, risulta incompatibile

(¹²) Cfr. Corte di giustizia, sentenza del 23 ottobre 1986, causa 355/85, *Cognet* in Racc., 1, 3231 secondo la quale «fermo restando quanto disposto dal trattato, in particolare agli articoli 28 e 30, gli Stati membri non possono limitare o vietare il commercio di alimenti che siano conformi a quanto disposto nel presente regolamento e negli atti comunitari adottati per la sua esecuzione attraverso l'applicazione di disposizioni nazionali non armonizzate che regolino l'aggiunta di vitamine e minerali agli alimenti».

(¹³) In tal senso, si veda in via esemplificativa il Reg. (CE) n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, sull'aggiunta di vitamine e minerali e di talune altre sostanze agli alimenti, il cui art. 10, prevede per l'appunto, una clausola di armonizzazione statuendo che «fermo restando quanto disposto dal trattato, in particolare agli articoli 28 e 30, gli Stati membri non possono limitare o vietare il commercio di alimenti che siano conformi a quanto disposto nel presente regolamento e negli atti comunitari adottati per la sua esecuzione attraverso l'applicazione di disposizioni nazionali non armonizzate che regolino l'aggiunta di vitamine e minerali agli alimenti».

(¹⁴) Per ultimo, sull'argomento si legga V. Rubino, *Le clausole normative di mutuo riconoscimento nella prospettiva sovranazionale e in quella interna. Indagine sulla funzione e sulla legittimità di una tecnica normativa problematica*, Cacucci Editore, Bari, 2023.

(¹⁵) Con l'espressione «discriminazioni a rovescio» (o *reverse discriminations* o *discriminations à rebours*) suole riferirsi a quelle situazioni di ingiustificata disparità di trattamento «in danno dei cittadini di uno Stato membro, o delle sue imprese, che si verificano come effetto indiretto dell'applicazione del diritto comunitario» [v. Corte cost., sent. n. 443 del 1997, cit.]. In particolare, la discriminazione sarebbe «al rovescio» giacché i cittadini nazionali, i quali dovrebbero essere avvantaggiati dalla legislazione dello Stato di appartenenza rispetto a quella comunitaria si ritrovano, invece, del tutto svantaggiati. Sull'argomento, in dottrina si veda ampiamente E. Cannizzaro, *Esercizio di competenze comunitarie e discriminazioni «a rovescio»*, in *Dir. Unione Europea*, 1996, p. 351.

(¹⁶) A tal riguardo, si veda quanto statuito nella sentenza della Corte Costituzionale del 30 dicembre 1997, n. 443, la quale ha dichiarato incostituzionale l'art. 30 della l. 4 luglio 1967, n. 580, nella parte in cui non prevede che alle imprese aventi stabilimento in Italia fosse consentita, nella produzione e commercializzazione di paste alimentari, l'utilizzazione di ingredienti legittimamente impiegati in base al diritto comunitario, nel territorio della Comunità europea.

(¹⁷) Le norme interne in materia di discriminazioni alla rovescia sono: l'articolo 2 comma 1, lett. h., della l. 18 aprile 2005, n. 62, «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004».

(¹⁸) A titolo puramente esemplificativo, l'art. 6 del decreto 9 dicembre 2016 sulla «Indicazione dell'origine in etichetta della materia prima per il latte e per i prodotti lattiero-caseari» statuisce che «le disposizioni del presente decreto non si applicano ai prodotti di cui all'allegato 1, legalmente fabbricati o commercializzati in un altro Stato membro dell'Unione europea o in un Paese terzo». Ed ancora in tal senso di vedano l'art. 48, della l. 24 aprile 1998, n. 128, recante «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dalla appartenenza dell'Italia alle comunità europee»; d.m. 23 settembre 2005, recante «Definizione di passata di pomodoro», in GU n. 232 del 5.10.2005 (il quale però esclude la clausola di mutuo riconoscimento ogniqualvolta il prodotto si differenzi in modo sostanziale da quello indicato nel decreto stesso, dal punto di vista della sua composizione o della sua fabbricazione); o, ancora, del d.m. 21 settembre 2007, recante «Disciplina della produzione e della vendita di taluni prodotti di salumeria», il quale dopo avere riservato le denominazioni «prosciutto cotto», «prosciutto cotto scelto», «prosciutto cotto di alta qualità», «prosciutto crudo stagionato» ed anche ai prodotti ottenuti secondo precise ricette, e aventi peso e caratteristiche conformi a quelle previste dal decreto, da un lato fa salvi i prodotti legalmente fabbricati o commercializzati negli altri Stati membri dell'UE, o in Turchia, o in un Paese del SEE, dall'altro mantiene applicabile il divieto ai prodotti che si differenziano in modo sostanziale, dal punto di vista della composizione o della fabbricazione, da quelli ivi indicati.

(¹⁹) A tal fine, si veda Corte di giustizia CE 18 febbraio 1987, causa 98/86, *Pubblico ministero c. Arthur Mathot*, in Racc., 1987, 00809 ss. secondo cui «si deve ricordare che, nell'ambito del procedimento di cui all'art. 177 del trattato CEE, la Corte non può pronunciarsi né sull'interpretazione di disposizioni di legge o di regolamento nazionale né sulla conformità di dette disposizioni al diritto comunitario. Tuttavia,

con la libera circolazione delle merci e con la *preemption* delle norme di diritto europeo rispetto a quelle nazionali.

4.- Sul problematico inquadramento del “paese di origine” e del “luogo di provenienza”

Dando seguito a quanto affermato dalla pronuncia in commento²⁰, al fine di non incorrere in una sanzione da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, non solamente sarebbe necessario ottemperare alle prescrizioni contenute in un decreto che presenta le criticità dapprima esposte, ma bisognerebbe, altresì, “non eccedere nella italianità” là dove non sia indicato l'ingrediente primario.

In particolare, partendo dal presupposto – per di più rilevato in modo del tutto singolare nella vicenda in questione – che la conoscenza dell'origine della materia prima dei prodotti alimentari sia, per

la generalità dei consumatori italiani, un elemento particolarmente rilevante nella scelta di consumo, anche per ragioni legate al tema della sicurezza alimentare, la sentenza conferma quanto affermato nel provvedimento dall'Autorità, secondo cui alla predilezione del professionista di esaltare l'italianità del prodotto, deve seguire, come contraltare, una contestuale e maggiormente evidente sottolineatura dell'origine del grano duro in etichetta. Ciò al fine di evitare che il consumatore sia immediatamente e più incisivamente colpito dai *claim* di italianità e, dunque, indotto a ritenere che la pasta di semola di grano duro sia prodotta esclusivamente con grano duro italiano.

Vale così, sin da subito, rilevare come il tema dell'origine dei prodotti alimentari – nonostante sia un'informazione che rivesta notevole importanza, non solamente per le scelte dei consumatori, ma anche, quale elemento condizionante il mercato concorrenziale²¹ abbia generato e continui ad essere fonte di numerosi conflitti in ragione della

essa può fornire al giudice nazionale gli elementi di interpretazione di diritto comunitario che gli consentano di risolvere il problema giuridico sollevato dinanzi a lui. Dal fascicolo emerge che, con la questione sollevata, il giudice nazionale mira a che sia accertato se, e in base a quali presupposti, l'art. 30 del trattato CEE, altre disposizioni dello stesso trattato o un principio generale di diritto comunitario ostino a che talune disposizioni di una normativa nazionale riguardante l'etichettatura del burro, conformi ad una direttiva comunitaria, si applichino alle sole merci di origine nazionale e non anche alle merci provenienti da altri Stati membri [...] l'art. 30 del trattato CEE, si deve sottolineare che esso è inteso ad eliminare gli ostacoli per l'importazione di merci, non già a garantire che le merci di origine nazionale fruiscono, in tutti i casi, dello stesso trattamento delle merci importate; la differenza di trattamento fra merci che non sia atta ad ostacolare l'importazione od a sfavorire la distribuzione delle merci importate non ricade sotto il divieto stabilito dal suddetto articolo (vedasi la sentenza 23 ottobre 1986, causa 355/85, *Cognet*, in *Racc.* 1986, 3231)[...] Quanto al se la suddetta differenza di trattamento possa infrangere il principio generale di non discriminazione, va ricordata la giurisprudenza della Corte secondo cui il trattamento sfavorevole delle merci di produzione nazionale rispetto alle merci importate, praticato da uno Stato membro in un settore non soggetto ad una normativa comunitaria o ad un'armonizzazione delle legislazioni nazionali, non rientra nell'ambito di applicazione del diritto comunitario».

(²⁰) L'Autorità garante della concorrenza e del mercato si era già occupata di prodotti agroalimentari con riferimento alle materie prime, qualificando alcune fattispecie di *Italian sounding* che riguardavano la diffusione di messaggi pubblicitari ingannevoli sull'origine geografica qualificabili alla stregua di pratiche commerciali scorrette ai sensi degli artt. 20, 21, comma 1, lett. b) e 22 del Codice del consumo. In particolare, si tratta dei provvedimenti: A.G.C.M. 20 settembre 2017, provv. n. 26765, *Citres - Italian sounding* (PS 10864), in *Boll.*, 38, 2017; A.G.C.M. 20 settembre 2017, provv. n. 26766, *Conserve Bonetto - Italian sounding* (PS 10865), *ivi*; A.G.C.M. 20 settembre 2017, provv. n. 26767, *Fertitecnica Colfiorito - origine lenticchie* (PS 10866), *ivi*. Nel primo caso, il procedimento avviato dall'A.G.C.M. riguardava la diffusione, mediante le etichette sulle confezioni dei prodotti «*pomodori secchi a filetti in olio*» e «*frutti del capperio*», di messaggi pubblicitari prima facie ingannevoli nella presentazione dell'origine geografica degli stessi poiché sui vasetti delle conserve vi era la dicitura «*Product of Italy*» accostata ad una bandierina italiana e ciò nonostante sia i pomodori secchi sia i capperi fossero, invece, importati rispettivamente dalla Turchia e dal Marocco. Analogamente, nel secondo caso, sull'etichetta delle confezioni di spicchi di carciofi in olio di girasole prodotte e commercializzate dall'impresa, vi era l'immagine di un cesto di carciofi accostata a quella della bandiera italiana e alla dicitura prodotto italiano quando, invece, i carciofi risultavano importati dall'Egitto. Infine, la terza pronuncia riguarda le confezioni di lenticchie commercializzate da una società con modalità di presentazione che l'A.G.C.M. aveva ritenuto potessero evocare la provenienza geografica italiana del prodotto, in luogo dell'origine canadese della materia prima, la quale seppur presente, risultava inadeguata a comunicare il messaggio della provenienza estera.

(²¹) In tal senso, si veda V. Rubino, *Sulle ragioni dell'incoerenza tra il dire ed il fare: l'indicazione dell'origine degli alimenti, il mercato interno e il regolamento di esecuzione della Commissione (UE) n. 2018/775*, in *Dir. agroalim.*, n. 2-2019, p. 319, il quale ripercorre le tappe evolutive della disciplina sull'origine, partita da disposizioni di armonizzazione lacunose sia dal punto di vista definitorio che da quello di regolazione sostanziale, evolvendosi nell'associazione dell'informazione alla tutela del consumatore quale contraente debole

forte valenza evocativa²², tanto che «dottrina e giurisprudenza non sono pervenute a risultati condivisi neppure in Paesi che vantano una risalente tradizione su prodotti del territorio».²³

I dubbi interpretativi partono sin dalle stesse definizioni di paese di origine e luogo di provenienza, le quali risultano, invero, inidonee a far comprendere al consumatore il significato da attribuire a siffatte locuzioni.

Come noto, il concetto di Paese di origine è ancora ricavabile – e ciò non senza generare notevoli perplessità al riguardo²⁴ – mediante rinvio del Reg. (UE) 1169/2011²⁵ alle disposizioni del Codice

Doganale Europeo.²⁶ In particolare, l'art. 60 del Reg. (UE) 952/2013 identifica un prodotto come originario di un Paese, allorquando sia interamente ottenuto in quest'ultimo (art.31 del Regolamento Delegato (UE) n. 2446/2015) o quando in esso si sia svolta l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale economicamente giustificata.²⁷

Eppure, l'uno come l'altro criterio non sembrano sufficientemente dettagliati o, comunque, capaci di lasciar percepire immediatamente, senza fraintendimenti, al consumatore il dato sull'origine di un prodotto, non fosse altro che per i plurimi signi-

sino a divenire elementi oggetto di una disciplina apposita sulle pratiche commerciali sleali, pe giungere, infine, alla più compiuta regolamentazione sulle informazioni riguardanti gli alimenti, il Reg.(UE) n. 1169/2011.

(²²) Al riguardo, basti riflettere sull'esistenza di tutta una serie di normative europee di carattere verticale indirizzate ad imporre l'indicazione dell'origine per alcune specifiche tipologie di alimenti. In particolare, per quanto concerne l'olio di oliva, il reg. (CE) 182/2009 della Commissione, del 6 marzo 2009, pubblicato in GUCE n. L 63 del 7 marzo 2009, 63 ss; per il miele, la direttiva 2001/110/Ce del Consiglio, del 20 dicembre 2001, pubblicata in GUCE n. L 10 del 12 gennaio 2002, 42 ss.; per la pesce, il reg. (CE) n. 104/2000, del Consiglio, del 17 dicembre 1999, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, pubblicato in GUCE n. L 17 del 21 gennaio 2000, 22 ss.

(²³) Così F. Albinin, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 2023, p. 332.

(²⁴) F. Albinin, *Il made in Italy dei prodotti alimentari e gli incerti tentativi del legislatore italiano*, in *Agriregionieuropa* n. 25-2011, p. 43, evidenzia come «il CDC esplicitava il criterio di origine per tutta una serie di prodotti, ivi inclusi espressamente i prodotti vegetali e quelli ottenuti esclusivamente da tali merci in qualsiasi stadio essi si trovino, chiarendo che per tali prodotti l'elemento decisivo ai fini dell'origine è quello del luogo di raccolta. Alla stregua delle norme doganali comunitarie in vigore dal 1992, l'indicazione del paese di origine dei prodotti agricoli freschi e trasformati era dunque di chiara e diretta applicazione, facendo riferimento al paese ove i prodotti erano stati raccolti. Il CDCA, invece, si limita nell'art. 36 a fissare un criterio generale ("le merci interamente ottenute in un paese"), ma non ne precisa i contenuti rispetto alle diverse categorie di prodotti né in relazione all'ulteriore criterio relativo ai prodotti trasformati, delegando all'art. 38 la Commissione per l'adozione delle misure applicative».

(²⁵) Il Regolamento 1169/2011 ha delineato un sistema maggiormente complesso rispetto a quello precedentemente esistente. Il riferimento è alla Direttiva 2000/13/CE 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, nella quale l'indicazione dell'origine o della provenienza non era sempre obbligatoria ma solamente allorquando la sua omissione potesse indurre in errore il consumatore.

(²⁶) L'art. 60, del Regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione statuisce che «1. Le merci interamente ottenute in un unico paese o territorio sono considerate originarie di tale paese o territorio. 2. 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». Ed invero, al riguardo, è bene sottolineare come la letteratura [si veda per tutti, F. Albinin, *Il made in Italy dei prodotti alimentari e gli incerti tentativi del legislatore italiano*, cit., p. 43, il quale sottolinea la differenza tra il regolamento CEE n. 2913/92, denominato, Codice doganale comunitario, (CDC), ed il regolamento CE n. 450/2008, Codice doganale comunitario aggiornato (CDCA), entrato in vigore il 24 giugno 2008. Quest'ultimo, infatti, contrariamente al primo che limitava esplicitamente l'ambito applicativo delle proprie definizioni in tema di origine alle sole disposizioni, tariffarie e non tariffarie, applicabili agli scambi di merci tra territorio comunitario e paesi extra-comunitari, ha esplicitamente attribuito alle definizioni in tema di origine una portata generale, che investe, oltre alle misure tariffarie e non tariffarie relative allo scambio delle merci, le "altre misure comunitarie relative all'origine delle merci" (v. art. 35 lett. c) CDCA), e dunque anche le norme sull'etichettatura.] sia stata critica sull'estensione delle norme del codice doganale sull'informazione e come tale profilo sia emerso nella sentenza della Corte di Giustizia del 16 luglio 2015, C-95/14, *Unione nazionale industria conciarica (UNIC), Unione Nazionale dei Consumatori di Prodotti in Pelle, Materie Concianti, Accessori e Componenti (Unicopel)/FS Retail, Luna srl, Gatsby srl*.

(²⁷) A tal riguardo, si vedano gli 32-34, del Regolamento Delegato (UE) n. 2446/2015.

ficati²⁸ attribuibili al concetto di trasformazione sostanziale²⁹. Parimenti, per quanto concerne il luogo di provenienza³⁰, la definizione, offerta in via meramente residuale dall'art. 2 del Reg. (UE) n. 1169/2011³¹ quale luogo diverso da quello del Paese di origine, lascerebbe aperta – e non con poche ricadute³² – la discussione sul tema, seppur con una maggiore e manifesta propensione ad

una informazione più «confacente alle aspettative del consumatore medio»³³.

Conformemente a quanto prescritto dall'art. 7 del Reg. (UE) n. 1169/2011³⁴, infatti, l'indicazione del Paese di origine o del luogo di provenienza di un prodotto deve essere fornita in modo tale da non trarre in inganno il consumatore³⁵ e diventa obbligatoria, ai sensi del secondo comma dell'art. 26,

(²⁸) Seppur con riferimento al concetto di trasformazione indicato nella legge italiana del 3 febbraio 2011, n. 4, *Disposizioni in materia di etichettatura e di qualità dei prodotti alimentari*, si veda F. Albisinni, *Il territorio come regola? Segni del territorio e mercato*, in *Diritto agricolo*, 1999, p. 153; Id., *L'origine dei prodotti agro-alimentari e la qualità territoriale*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2000, p. 23; Id., *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit.; S. Bolognini, *Le informazioni sull'origine degli alimenti nella vendita a distanza*, in Aa.Vv., *La tutela dell'origine dei prodotti alimentari in Italia, nell'Unione europea e nel commercio internazionale*, a cura di A. Germanò, V. Rubino, Atti del Convegno IDAIC di Alessandria, 21-22 maggio 2015, Milano, 2015, p. 129 e anche I. Trapé, *I segni del territorio, Profili giuridici delle indicazioni di origine dei prodotti agroalimentari tra competitività, interessi dei consumatori e sviluppo rurale*, Milano, Giuffrè, 2012, p. 118, la quale afferma che «la legge italiana prevede l'obbligo di riportare in etichetta l'origine dell'alimento e individua quale origine dei prodotti trasformati, il luogo di coltivazione e allevamento della materia prima agricola prevalente, attribuendo, quindi, particolare rilevanza all'attività agricola nel processo produttivo dell'alimento. Tali disposizioni in materia di indicazione dell'origine degli alimenti – oltre a trovare un'applicazione più ampia rispetto all'obbligo di indicazione dell'origine o della provenienza sancito dall'art. 3, d.lgs. n. 109 del 1992 – appare difforme dalla regolamentazione contenuta nel nuovo regolamento UE n. 1169/2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, sia in riferimento alla previsione dell'indicazione obbligatoria dell'origine per qualsiasi prodotto alimentare, sia in relazione alla definizione di origine dei prodotti (t)rasformati».

(²⁹) Al riguardo, v. artt. 4 e 5 l. 3 febbraio 2011, n. 4 «Disposizioni in materia di etichettatura e di qualità dei prodotti alimentari». Con riferimento, invece, al concetto di trasformazione di cui al codice doganale, si veda Corte di giustizia, 10 dicembre 2009, C 260/2008, in *Racc.*, I, 11571, la quale evidenzia come quest'ultima possa essere definita sostanziale allorché il prodotto prima di siffatta trasformazione o lavorazione non possedeva la composizione e le proprietà specifiche dopo ottenute.

(³⁰) Con riferimento all'estensione del concetto di luogo di provenienza, si veda Corte giustizia UE, 12 novembre 2019, n. 363, in *Riv. dir. intern.* n. 1-2020, p. 223, la quale sottolinea che la nozione di luogo di provenienza deve essere intesa come un rinvio a qualsiasi spazio geografico situato all'interno del Paese o del territorio di origine di un alimento, ne deriva che anche il termine insediamento può contribuire a designare un luogo di provenienza ai sensi del regolamento n. 1169/2011, a condizione che esso rinvii a un luogo geograficamente determinato. Pertanto, l'indicazione secondo cui un alimento proviene da un insediamento israeliano situato in uno dei territori occupati può essere considerata un'indicazione obbligatoria di luogo di provenienza, ai sensi del regolamento n. 1169/2011.

(³¹) Diverso dal «Paese di origine» è il «luogo di provenienza», definito, invece, dall'art. 2, par. 2, lett. g) del Reg. (UE) n. 1169/2011.

(³²) Si pensi alla giurisprudenza penale sulla falsità in sigilli o strumenti o segni di autenticazione, certificazione o riconoscimento. In via esemplificativa, Cass. pen., 15 marzo 2007, n. 27250, in *Riv. dir. ind.*, n. 3-2008, 3, 269, la quale esclude la configurabilità del reato di cui all'art. 4, comma 49, della L. 24 dicembre 2003, n. 350 (tutela del «made in Italy») nel caso in cui i prodotti agroalimentari o vegetali, commercializzati come prodotti in Italia in quanto recanti la stampigliatura «made in Italy», abbiano subito in Italia un processo di lavorazione o di trasformazione «sostanziale», pur provenendo dall'estero in tutto od in parte la materia prima utilizzata per produrli. (Nella specie, si trattava di macedonia di frutta in cui una modesta percentuale del prodotto era di provenienza estera nonché di prugne allo sciroppo raccolte interamente all'estero; la Corte, nell'enunciare il predetto principio, ha precisato che, ai fini della citata disposizione di legge, se, normalmente, per i prodotti agroalimentari, per «paese di origine» deve intendersi quello in cui i prodotti sono stati raccolti ovvero quello dove la merce è stata interamente ed esclusivamente ottenuta dai prodotti ivi raccolti o dai loro derivati, nel caso in cui si tratti di prodotti non commercializzati così come prodotti ovvero non ottenuti interamente ed esclusivamente da prodotti raccolti in un determinato paese o dai loro derivati, il criterio per determinarne l'origine è quello fissato dall'art. 24 del codice doganale europeo, che lo individua in quello ove è avvenuta l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale).

(³³) In tal senso, V. Rubino, *I limiti della tutela made in fra integrazione europea e ordinamenti nazionali*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 39.

(³⁴) Per una compiuta disamina dell'evoluzione normativa in tema di origine dei prodotti, si veda F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit. p. 257 ss.

(³⁵) Sul punto S. Bolognini, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, cit.; Si vedano altresì M. Tamponi, *La tutela del consumatore di alimenti nel momento contrattuale: valore delle indicazioni obbligatorie e volontarie nella formazione del contratto*, in *Trattato di diritto agrario*, vol. III, *Il diritto agroalimentare*, diretto da L. Costato, A. Germanò, E. Rook Basile, cit., p. 604; L. Costato, *Protezione del consumatore tra strumenti contrattuali e norme di carattere pubblicistico: il caso del diritto alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2010, p. 35; C. Losavio, *Il consumatore di alimenti nell'Unione Europea e il suo diritto all'informazione*, Milano, Giuffrè, 2007; E. Rook Basile, *L'informazione dei prodotti alimentari, il consumatore e il contratto*, cit., p. 3; P. Perlingieri, *L'informazione come bene giuridico*, in *Rass. dir. civ.*, n. 1-1990, p. 344 ss.

là dove, dal complesso delle informazioni che accompagnano un alimento, il consumatore possa essere indotto a pensare che il Paese di origine o il luogo di provenienza sia diverso da quello effettivo³⁶.

Al contempo, numerosi dubbi interpretativi sono suscitati dal terzo comma della medesima disposizione normativa, il quale prevede che, là dove vi sia divergenza tra il Paese di origine o il luogo di produzione dell'alimento e il Paese di origine o il luogo di produzione dell'ingrediente primario di quest'ultimo, debbano essere inseriti entrambi, presunta omissione quest'ultima contestata all'azienda di distribuzione nel caso di specie.

In particolare, il comportamento addebitato alla L. S.r.l. e sanzionato nella decisione impugnata, sarebbe quello, infatti, di aver posto in commercio, come alimento di origine italiana, una pasta alimentare secca prodotta in Italia da semola di grano duro, fabbricata in Italia con grano italiano e grano di altri Paesi, non rispettando, dunque, la normativa sull'ingrediente primario.

Più nel dettaglio, le tipologie di confezioni di pasta alimentare attenzionate sarebbero: le confezioni di pasta a marchio "Italiamo", le quali riportavano, con grande evidenza, sulla parte frontale, indicazioni relative all'italianità del prodotto, quali la stessa evocativa dicitura "Italiamo", l'immagine della bandiera italiana, la dicitura "Passione Italiana" nonché, per la pasta di Gragnano, anche

l'indicazione IGP; l'indicazione sulla provenienza del grano (UE e non UE) era invece apposta con caratteri piccoli solo nella parte laterale o posteriore della confezione, in una posizione non immediatamente visibile.

Allo stesso modo, le confezioni di pasta a marchio "Combino" erano caratterizzate da forti richiami all'italianità, costituiti da immagini che rimandano a tipici paesaggi italiani, da una coccarda o da un cuore tricolori, accompagnati dalla dicitura "Prodotto in Italia", e dall'indicazione "Specialità italiana"; anche in tal caso, l'indicazione sulla provenienza del grano aveva una collocazione marginale, essendo apposta con caratteri piccoli nella parte posteriore della confezione, la quale, tra l'altro, non era visibile sul sito internet del professionista.

A fronte di simili confezioni, l'AGCM ha postulato che tali imballaggi fossero "idonei a generare nei consumatori al primo contatto l'equivoco che l'intera filiera produttiva della pasta, a partire dalla materia prima, fosse italiana mentre tale qualificazione pertiene esclusivamente alla localizzazione dei processi di trasformazione e delle competenze produttive", convincimento quest'ultimo che è stato totalmente confermato, con notevole sbilanciamento nei confronti del criterio soggettivo e, dunque, dell'indicazione dell'ingrediente primario in senso qualitativo, da parte della pronuncia ivi commentata.

⁽³⁶⁾ Al contempo, siffatta informazione è resa sempre obbligatoria per alcune tipologie di carne mediante il Regolamento di esecuzione (UE) n. 1337/2013 della Commissione del 13 dicembre 2013 che fissa le modalità di applicazione del regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'indicazione del paese di origine o del luogo di provenienza delle carni fresche, refrigerate o congelate di animali della specie suina, ovina, caprina e di volatili, il quale, tra l'altro, sottolinea che «nel regolamento (UE) n. 1169/2011 il concetto di «paese di origine» di un prodotto alimentare è definito conformemente agli articoli 23-26 del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio. Per i prodotti di origine animale tale concetto è collegato al paese in cui il prodotto è stato interamente ottenuto, il che, applicato alla carne, significa il paese in cui l'animale è nato, è stato allevato e macellato. Nel caso in cui vari paesi abbiano contribuito alla produzione di taluni alimenti, il concetto si riferisce al paese in cui i prodotti hanno subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata. Tuttavia, nei casi in cui la carne proviene da animali che sono nati, sono stati allevati e macellati in paesi diversi, tale concetto non sarebbe sufficiente a informare i consumatori circa l'origine della carne. Pertanto, in tutti questi casi è necessario fornire, sull'etichetta, l'indicazione dello Stato membro o del paese terzo in cui l'animale è stato allevato per un periodo che rappresenti una parte sostanziale del ciclo di allevamento normale per ciascuna specie nonché dello Stato membro o del paese terzo in cui è stato macellato. Il termine «origine» dovrebbe essere riservato alle carni ottenute da animali nati, allevati e macellati, quindi interamente ottenuti, in un unico Stato membro o paese terzo [...] Nei casi in cui l'animale sia stato allevato in vari Stati membri o paesi terzi e il periodo di allevamento non possa essere rispettato, dev'essere prevista un'indicazione adeguata del luogo di allevamento in modo che le esigenze dei consumatori siano maggiormente soddisfatte e si evitino inutili complessità sull'etichetta».

5.- Sulla errata interpretazione della nozione di "ingrediente primario" e sulla sua indicazione in etichetta

Circoscrivendo il campo di indagine, è noto come, a fondamento dell'identità qualitativa di alcuni alimenti finiti, tra cui, per l'appunto, la pasta, debba essere indicata, nell'etichetta, l'origine della materia prima; a quest'ultima, si aggiunge, altresì, in alcune ipotesi, la necessaria indicazione del Paese di origine o luogo di provenienza dell'ingrediente o degli ingredienti primari³⁷.

La nozione di ingrediente primario è fornita, tra l'altro non senza destare ragguardevoli perplessità³⁸, dallo stesso legislatore, il quale, all'art. 2 del Reg. 1169/2011, lo definisce come l'ingrediente o ingredienti di un alimento che ne rappresentino più del 50% o che siano associati abitualmente dal consumatore alla denominazione di tale alimento, delineando, dunque, rispettivamente l'ingrediente primario quantitativo, in linea con l'ordine degli ingredienti di cui all'art. 18 del Regolamento (UE) n. 1169/2011³⁹ e l'ingrediente primario qualitativo, coincidente, per lo più, con quello caratterizzante (art. 22, Reg. (UE) n. 1169/2011).

Tale definizione, la cui *ratio* dovrebbe essere quella di garantire che tali informazioni siano sufficientemente precise e significative⁴⁰, offre, già di per sé, considerevoli spunti di riflessione, in ordine alla scelta legislativa di individuare due diversi criteri: uno di tipo oggettivo l'altro di tipo soggettivo, senza, al contempo, però, indicare quale debba esserne il *discrimen* nella scelta.

Con particolare riferimento alla sua indicazione, infatti, il comma terzo dell'art. 26 statuisce solamente che tale obbligo sussista, allorché il Paese di origine o il luogo di provenienza di un alimento non sia corrispondente a quello del suo ingrediente primario, sì che tale diversità debba risultare in etichetta- con le modalità di cui al regolamento di esecuzione (UE) 2018/775 della Commissione del 28 maggio 2018⁴¹ - o, comunque, debba essere ivi inserito, il Paese di origine o il luogo di provenienza dell'ingrediente primario, senza null'altro aggiungere (art. 26, 3 co., Reg. (UE) n. 1169/2011).

Ai sensi dell'art. 4 del Reg. di esecuzione (UE) 2018/775, il termine iniziale di efficacia era il primo aprile 2020 sì che "gli alimenti immessi sul mercato o etichettati prima di tale data di applicazione potessero essere commercializzati sino ad esaurimento delle scorte".

(³⁷) Si veda F. Aversano, *Controlli ufficiali del Made in Italy e strumenti di tutela*, cit., p. 445, ricorda una fattispecie analoga, AGCM, provvedimento n. 28056 del 20 gennaio 2020, in Boll., 3, 2020, p. 189, in cui «l'AGCM si è trovata a deliberare sull'adeguatezza informativa circa l'origine della materia prima della pasta e, unitamente, sui richiami all'italianità presenti nella comunicazione commerciale di un'impresa, in quanto elementi suscettibili di indurre nei consumatori il convincimento che l'intera filiera produttiva - a partire dalla materia prima - fosse italiana, a fronte del fatto che nella lista degli ingredienti veniva poi specificato che la provenienza dei grani duri utilizzati nella produzione della pasta fosse "UE e non UE". Secondo l'Authority, è necessario evitare che le modalità di presentazione della pasta di semola di grano duro confondano il luogo di produzione della pasta con il luogo di origine del grano impiegato, ingenerando il convincimento che non solo il primo, ma anche il secondo siano esclusivamente italiani. A tal fine, solo una informativa chiara ed inequivocabile consente al consumatore di determinarsi consapevolmente all'acquisto».

(³⁸) Al riguardo, si veda F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., p. 257 e ss.

(³⁹) L'art. 18 del Regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011 statuisce «L'elenco degli ingredienti reca un'intestazione o è preceduto da un'adeguata indicazione che consiste nella parola «ingredienti» o la comprende. L'elenco comprende tutti gli ingredienti dell'alimento, in ordine decrescente di peso, così come registrati al momento del loro uso nella fabbricazione dell'alimento».

(⁴⁰) Il considerando 10 del regolamento UE 2018/775, recita che «per consentire ai consumatori di compiere scelte più consapevoli è necessario stabilire, mediante il presente regolamento, norme specifiche che dovrebbero applicarsi quando è indicato il paese d'origine o il luogo di provenienza dell'ingrediente primario. Queste norme devono garantire che tali informazioni siano sufficientemente precise e significative».

(⁴¹) Le prescrizioni di tale regolamento di esecuzione non si applicano alle indicazioni geografiche protette né ai marchi di impresa registrati, laddove questi ultimi costituiscano un'indicazione dell'origine in attesa dell'adozione di norme specifiche (cfr. art. 1. 2 regolamento UE 2018/775). Alla stessa stregua, il regolamento non si applica alle indicazioni del Paese di origine o del luogo di provenienza di un alimento, che fanno parte di marchi registrati, in attesa dell'adozione di norme specifiche così come non trova applicazione ai prodotti biologici, soggetti ad una norma verticale di carattere speciale, il regolamento (UE) n. 2018/84.

rimento delle scorte". In tal guisa, sembra dappri-
ma opportuno evidenziare come, nel caso ogget-
to di disamina, la L.s.r.l non avrebbe avuto,
comunque, nel 2019, l'onere di indicare l'ingre-
diente primario sulle proprie confezioni di pasta e
come, pur tuttavia, la società non abbia omesso
alcuna informazione rilevante.

Da quanto emerge sul piano fattuale, infatti, sulle
etichette dei prodotti, erano presenti tutte le infor-
mazioni richieste dalla legislazione europea in
materia di informazione ai consumatori nonché
quelle relative al luogo di coltivazione del grano e
a quello di molitura, prescritte dal decreto intermi-
nisteriale del 26 luglio 2017, peraltro, inidoneo,
per le ragioni dappri- ma evidenziate, a produrre
qualsivoglia effetto giuridico.

Nondimeno, quanto, invece, asserito dall'AGCM,
prima e dal Tribunale amministrativo di Roma,
poi, sull'estensione al caso di specie del regola-
mento di esecuzione (UE) 2018/775, lascia emer-
gere, con considerevole pregnanza, il reiterarsi di
un errore interpretativo sulla - ed invero applicati-
vo della- nozione di ingrediente primario.

Ed infatti, partendo dal presupposto che il prodot-
to alimentare, la pasta, nonché l'ingrediente pri-
mario in senso quantitativo, la semola, fossero
italiani, la società sarebbe potuta essere - come
in effetti è stata- condannata nell'ipotesi residuale
di omessa informazione, concernente l'ingredien-

te primario qualitativo ossia l'origine del grano
duro.

In tal senso, l'autorità, facendo leva su indagini di
mercato, secondo le quali l'origine del prodotto
alimentare costituisce la variabile di scelta, mag-
giormente considerata dai consumatori italiani⁴²,
ha affermato che «l'ingrediente generalmente
associato alla denominazione della pasta, nella
percezione dei consumatori, sia il grano duro, non
rilevando il luogo di produzione della semola,
ottenuta dalla mera trasformazione meccanica di
un'unica materia prima, il grano duro, senza che
vengano alterate le caratteristiche dello stesso».
Dando seguito, però, al principio affermato dalla
decisione in commento, si finirebbe per andare
ben oltre il limite indicato dalle norme Ue, inter-
pretando la nozione di "ingrediente primario"
sempre e comunque, in virtù del profilo soggettivo
ossia di quell'ingrediente che risulti abitualmente
associato a quell'alimento da parte del consuma-
tore; siffatto orientamento lascerebbe accedere,
almeno in prima face, all'esistenza, nell'applica-
zione al caso concreto, di una del tutto arbitraria⁴³
interscambiabilità dei criteri legislativamente pre-
scelti o, ancor peggio, alla necessità, con eviden-
te eterogenesi dei fini in tema di informazione, di
dover indicare entrambi⁴⁴, ingrediente primario
quantitativo e qualitativo, al fine di non incorrere
in eventuali sanzioni, da parte dell'autorità com-

⁽⁴²⁾ Diversamente la Commissione, COM (2015) 204 *final*, Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sull'indi-
cazione obbligatoria del paese d'origine o del luogo di provenienza degli alimenti non trasformati, dei prodotti a base di un unico ingre-
diente e degli ingredienti che rappresentano più del 50% di un alimento, al punto 5 evidenzia come «le ricerche condotte sui consumatori
dimostrano che, tra gli aspetti che incidono sul comportamento del consumatore, l'etichettatura di origine è inferiore per importanza a
fattori quali il prezzo, il gusto, la data di scadenza/la data di consumo consigliata, la comodità e/o l'aspetto». Quest'ultima richiama, altre-
sì uno studio inserito nella Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'indicazione obbligatoria del paese
d'origine o del luogo di provenienza per le carni utilizzate come ingrediente [COM (2013) 755 *final*] sulla disponibilità dei consumatori a
pagare che ha dimostrato che, nonostante un interesse per una determinata informazione, i consumatori non sono pronti ad acquistare
prodotti a un prezzo più elevato per disporne.

⁽⁴³⁾ La lettura della motivazione del provvedimento dell'AGCM evidenzia che, in assenza di un'efficace disposizione normativa che
imponga di segnalare nell'etichetta della pasta alimentare il paese di origine del grano, il parametro per verificare la decettività delle con-
fezioni di pasta oggetto del caso di specie sia stato un sondaggio realizzato dall'ISMEA, il quale ha analizzato la percezione del consu-
matore italiano in materia di etichettatura di origine dei prodotti agroalimentari. Se una tale metodologia fosse considerata corretta, pur
in assenza di una disposizione normativa, ogni operatore economico potrebbe essere sanzionato poiché, in quel momento, un sondag-
gio accerterebbe la rilevanza, ad esempio, di inserire in etichetta un'informazione relativa alla tutela.

⁽⁴⁴⁾ In tale direzione, va la Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle disposizioni dell'articolo 26, paragrafo 3, del Reg.
(UE) n. 1169/2011 (2020/C 32/01) la quale rispondendo al quesito se in caso di più ingredienti primari si debbano indicare tutti afferma
che «qualora l'operatore del settore alimentare identifichi, sulla base della definizione in questione, più ingredienti primari occorrerà indi-
care il paese d'origine o il luogo di provenienza di tutti questi ingredienti primari».

petente.

6.- Sulla mancata integrazione di una pratica commerciale sleale

Il tribunale amministrativo, nella pronuncia ivi commentata, si è espresso nel senso di riconoscere in capo all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, la competenza a sanzionare anche le pratiche commerciali sleali, inerenti i prodotti alimentari sul presupposto –comune ad altri orientamenti giurisprudenziali⁴⁵– che la disciplina in materia di etichettature e di integratori alimentari e la disciplina in materia di tutela del con-

sumatore siano tra di loro complementari e non alternative e che il rispetto della normativa di settore non esaurisca gli obblighi di diligenza, gravanti sul professionista, dovendo, quest'ultimo porre in essere quei comportamenti ulteriori che discendono dall'applicazione del più generale dovere di completezza informativa, di cui al Codice del Consumo, alla stregua del principio di buona fede⁴⁶ cui si ispira tutta la disciplina a tutela del consumatore.

A tal riguardo, è bene ricordare come l'articolo 3 della direttiva 2005/29/CE, in linea con il *considerando* n.10 di detta direttiva, limiti, in presenza di determinate circostanze, il campo di applicazione di quest'ultima⁴⁷. In particolare, dal contenuto di

(⁴⁵) Si vedano in via esemplificativa Consiglio di Stato sez. VI, 31 dicembre 2021, n.8757 in *Rass. dir. farmaceutico* 2022, 5, 1075; T.A.R. Roma, (Lazio) sez. I, 9 aprile 2019, n.4630, in *Rass. dir. farmaceutico*, 2019, 4, 935; T.A.R. Roma, (Lazio) sez. I, 3 giugno 2019, n. 7123, in *Redazione Giuffrè*, 2019; T.A.R. Roma, (Lazio) sez. I, 4 luglio 2013, n. 6596, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2013, 11, 701, secondo la quale in forza del Codice del consumo, il produttore deve assicurare una corretta e trasparente informazione sul prodotto, tale da permettere al consumatore di effettuare liberamente le sue scelte. L'art. 21, d.lgs. n. 206 del 2005 pone, infatti, in capo ai produttori l'onere di chiarezza e di completezza delle informazioni, che non può non riguardare, in primis, la presentazione di un elemento cruciale nella scelta di acquisto dei consumatori, quale la composizione nutrizionale di un prodotto alimentare. Tale elemento è di sicuro interesse per effettuare una scelta consapevole da parte del consumatore, perché attinente alla salute e più in generale alle scelte nutrizionali dell'individuo, e la sua percezione da parte del consumatore non può essere postposta rispetto al momento nel quale si realizza il contatto tra il consumatore e il prodotto (nel caso di specie, la modalità di rappresentazione dell'informazione commerciale è stata riconosciuta idonea a trasmettere a prima vista un messaggio nutrizionale diverso rispetto a quello proprio del messaggio promozionale considerato nel suo complesso, atteso che non vi è dubbio che in un prodotto alimentare una cosa è l'assenza di zucchero, altra la mancata aggiunta di zucchero)..

(⁴⁶) A partire dagli anni '80 si è venuta stratificando una legislazione contrattuale speciale di fonte comunitaria che, in alcuni casi, si è estrinsecata in una normazione di tipo verticale, ossia per tipologia negoziale (così per i contratti di vendita fuori dai locali commerciali, di credito al consumo, di viaggi "tutto compreso", di multiproprietà, di vendita a distanza etc.), in altri casi in una disciplina di tipo trasversale (così per le clausole abusive, per le vendite di beni mobili e per la tutela degli interessi collettivi), dando luogo ad una serie di interventi normativi ora in gran parte confluiti nel d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 (recante Codice del consumo). La disciplina di tali contratti originariamente era stata collocata all'interno del codice civile, in particolare: negli artt. 1469 *bis* - 1469 *sexies* c.c., per quanto riguarda la disciplina delle clausole vessatorie, in virtù dell'art. 25 della l. 6 febbraio 1996, n. 52 (legge comunitaria 1994), recependo la direttiva 93/13/CE, e negli artt. 1519 *bis* e ss. C.C., relativamente alla disciplina delle garanzie nella vendita di beni di consumo, in virtù del D.lgs. 2 febbraio 2002, n. 24, in attuazione della direttiva 99/44/CE. In seguito, in attuazione della delega legislativa contenuta nell'art. 7 della l. 29 luglio 2003, n. 229 ed in accoglimento dei rilievi espressi in proposito dal Consiglio di Stato, il legislatore ha espunto dal codice civile tali discipline collocandole in un apposito codice del consumo varato con il d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 (rispettivamente, negli artt. 33-37 e 128-135), nel quale è stata inserita una norma di chiusura che prevede un esplicito rinvio al codice civile per quanto ivi non previsto. Il Codice del consumo rappresenta il tentativo di ricostruzione unitaria di un nuovo modello contrattuale, nell'ottica di riconoscere e garantire una lista di diritti fondamentali dei consumatori (già contenuta nell'art. 1, comma 2, della l. n. 281 del 1998 ed ora riproposta nell'art. 2 del Codice) afferenti: la tutela della salute; la sicurezza e la qualità dei prodotti e dei servizi; l'adeguata informazione e la corretta pubblicità; l'educazione al consumo; la correttezza, la trasparenza e l'equità nei rapporti contrattuali; promozione e lo sviluppo dell'associazionismo libero, volontario e democratico tra i consumatori e gli utenti; l'erogazione di servizi pubblici secondo standard di qualità e di efficienza. In dottrina, si vedano G. Alpa, *Il codice del consumo*, in *Contratti*, 2005, p. 1017; M. Dona, *Il codice del consumo. Regole e significati*, Torino, 2005; ID., *Il codice del consumo*, Torino, 2005; E. Gabrielli; E. Minervini (a cura di), *I contratti dei consumatori*, Torino, 2005; G. Alpa, *Diritto dei consumatori*, Roma-Bari, 2006, 3; ID., *I diritti dei consumatori e il "Codice del consumo" nell'esperienza italiana*, in *Contr. impr. Europa*, 1-2006, p. 2; V. Cuffaro (a cura di), *Codice del consumo*, Milano, 2006; P. Stanzione, G. Sciancalepore, *Commentario al codice del consumo*, Milano, 2006; E. Cesaro, *I contratti del consumatore. Commentario al codice del consumo*, Padova, 2007; G. Vettori, *Codice del consumo*, Padova, 2007.

(⁴⁷) Il *considerando* n. 10 della direttiva 2005/29/CE, statuisce che «è necessario garantire un rapporto coerente tra la presente direttiva e il diritto comunitario esistente, soprattutto per quanto concerne le disposizioni dettagliate in materia di pratiche commerciali sleali applicabili a settori specifici. La presente direttiva modifica pertanto la direttiva 84/450/CEE, la direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e

tali disposizioni, si può evincere che la regolamentazione, dettata dalla sopraccitata direttiva, dovrebbe trovare un'applicazione residuale⁴⁸ là dove non vi siano norme di diritto comunitario specifiche⁴⁹, volte a disciplinare aspetti particolari delle pratiche commerciali sleali, come gli obblighi di informazione e le regole sulle modalità di presentazione delle informazioni al consumatore. Ed invero, ancor prima dell'adozione della succitata direttiva, esisteva una peculiare normativa in materia di etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari, la direttiva 79/112/Cee, la quale sanzionava le attività, ad

oggi, qualificabili alla stregua di una pratica commerciale sleale ossia il comportamento di chiunque fornisse

informazioni sugli alimenti che potessero indurre in errore il consumatore sulle caratteristiche del prodotto, tra cui, per l'appunto, la sua origine.

La materia, come noto, è divenuta, poi, oggetto di una riforma complessiva mediante l'adozione del reg. (UE) n. 1169/2011⁵⁰, avente, quale filo conduttore, quello di garantire che i consumatori abbiano accesso, mediante l'etichetta ad informazioni accurate e chiare sugli alimenti che acquistano⁵¹, promuovendo, in tal guisa, la trasparenza

del Consiglio, del 20 maggio 1997, riguardante la protezione dei consumatori in materia di contratti a distanza la direttiva 98/27/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 maggio 1998, relativa a provvedimenti inibitori a tutela degli interessi dei consumatori e la direttiva 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 settembre 2002, concernente la commercializzazione a distanza di servizi finanziari ai consumatori. Di conseguenza, la presente direttiva si applica soltanto qualora non esistano le norme di diritto comunitario specifiche che disciplinino aspetti specifici delle pratiche commerciali sleali, come gli obblighi di informazione e le regole sulle modalità di presentazione delle informazioni al consumatore».

(⁴⁸) In tal senso, si veda anche quanto affermato nella COM (2003) 356 definitivo 2003/0134 (COD), Proposta di direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica le direttive 84/450/CEE, 97/7/CE e 98/27/CE (direttiva sulle pratiche commerciali sleali) là dove ai punti 44 e 45 afferma che « la direttiva quadro si applicherà laddove la legislazione di settore non contenga norme specifiche che disciplinino le pratiche commerciali sleali. Le norme specifiche, laddove esistenti, prevarranno sulla direttiva quadro. Il mero riferimento nelle direttive settoriali a principi generali come l'"interesse generale" o il "commercio equo" non sarà però sufficiente a giustificare, in ambiti armonizzati dalla direttiva quadro, una deroga fondata sulla tutela degli interessi economici dei consumatori. 45. Laddove una direttiva settoriale disciplini soltanto determinati aspetti delle pratiche commerciali, ad esempio il contenuto delle informazioni da fornire, la direttiva quadro si applicherà in relazione ad altri elementi come, ad esempio, nel caso di presentazione ingannevole delle informazioni prescritte dalla legislazione di settore. La direttiva completa pertanto sia la normativa esistente sia quella futura, come la proposta di regolamento sulla promozione delle vendite o la direttiva sul credito al consumo e la direttiva sul commercio elettronico». In letteratura G. De Cristofaro, *Le pratiche commerciali scorrette nei rapporti fra professionisti e consumatori*, cit., p. 1070 ss.; A. Zoppini, *Sul rapporto di specialità tra norme appartenenti ai "codici di settore" (muovendo dal confronto tra un nuovo contratto e modificazione del regolamento contrattuale nel codice del consumo e nel codice delle comunicazioni elettroniche)*, in *Riv. dir. civ.*, 1-2016, p. 136 ss.; F. Lucchesi, *Pratiche commerciali scorrette: definizioni e ambito di applicazione* (artt. 18-19), in Aa.Vv., *Il contratto dei consumatori, dei turisti, dei clienti, degli investitori e delle imprese deboli. Oltre il consumatore*, a cura di G. Vettori, Padova, CEDAM, 2013, p. 170 ss.

(⁴⁹) Sul punto si veda G. De Luca, *Lealtà delle informazioni sugli alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, n. 4-2021, p. 521 la quale afferma che «se nella dir. 2005/29/CE la tutela dei consumatori sembrerebbe rispondere a una logica di strumentalità rispetto agli obiettivi di carattere mercantile, nel Reg. (UE) n. 1169/2011 la disciplina della comunicazione commerciale *business to consumer* riferita ai prodotti alimentari parrebbe fondarsi su un rapporto maggiormente improntato alla dialettica fra persona e mercato, entro un percorso normativo che, seppure non scevro da criticità, risulta caratterizzato da un deciso rafforzamento della dimensione personalista ed esistenziale della tutela dei consumatori. In tale prospettiva il novero degli interessi consumeristici presi in considerazione dal regolamento sarebbero più ampio rispetto a quelli della direttiva; mentre quest'ultima menziona solo interessi economici, il primo, pur menzionandoli, li pospone agli interessi sanitari affiancandoli anche ad interessi ambientali, etici, sociali [...]».

(⁵⁰) Cfr. Reg. (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2011. In dottrina, sul regolamento si vedano per tutti V. Rubino (a cura di), *Le informazioni sugli alimenti ai consumatori. Il regolamento (UE) n. 1169/2011*, Ariccia, 2015; L. Costato, *Le etichette alimentari nel nuovo regolamento 1169/2011*, in Aa.Vv., *Tracciabilità ed etichettatura degli alimenti. Partecipazione e sicurezza*, Firenze, 2012, p. 73 ss.; P. Borghi, *Diritto d'informazione nel recente regolamento sull'etichettatura*, cit., p. 271 ss.

(⁵¹) Si veda F. Aversano, *Controlli ufficiali del Made in Italy e strumenti di tutela*, in *Dir. agroalim.*, n. 3-2021, p. 433, il quale evidenzia che «appare manifesto che le dichiarazioni relative alla totalità-medietà territoriale di un alimento, a prescindere dalla sua genesi o plurima, debbano far tutte riferimento a un comune principio di trasparenza immanente alla legislazione alimentare, utilizzabile per una tutela complessiva del Made in Italy, al riparo quindi da distinzione di processo e di varie etichettature relative a origine e provenienza. A questo proposito, basterebbe accennare a un'altra vicenda di cui tempo addietro s'è occupata la Corte di cassazione, trovatasi a vagliare la conformità normativa dell'indicazione apposta da un operatore siciliano «pistacchi sgusc. Mediterraneo», dicitura che fu ritenuta idonea a risalire al reale, meglio ancora, al vero paese di produzione dei pistacchi, di cui si era accertata la provenienza extra UE. La

con riduzione della asimmetria informativa⁵² nonché l'anticipazione della tutela consegnata, nel settore alimentare, all'affidabilità dello stesso mercato⁵³.

Il predetto regolamento ha introdotto specifiche disposizioni concernenti le informazioni e la tutela del consumatore nel settore alimentare, le quali tendono a rafforzarne la dimensione personalista⁵⁴ e si pongono - così come la disciplina sanzionatoria del D.lgs. 231/2017⁵⁵, rispetto a quella del Codice del Consumo-, in un rapporto di spe-

cialità⁵⁶, seppur non di esclusività, rispetto alle norme generali di cui alla direttiva CE 2005/29⁵⁷ e, dunque, al Codice del consumo⁵⁸; il tutto indirizzato a garantire il diritto fondamentale ad essere informati⁵⁹ da parte di "coloro che chiudono a qualunque titolo la filiera alimentare"⁶⁰.

E pur tuttavia, nella pronuncia in esame, il Tribunale amministrativo condanna la ricorrente per una presunta violazione degli articoli 21 e 22 del Codice del consumo sia per avere omesso, in modo ingannevole, informazioni rilevanti sia per

dicitura, infatti, per come apposta si prestava ad avvalorare la «sicilianità» del prodotto, stante una scarsa leggibilità dell'etichettatura stessa, in ispecie per i caratteri estremamente minuti utilizzati dall'impresa, a fronte della particolare visibilità del logo «sfiziosità siciliane», giudicato pertanto decettivo e mendace. Il consumatore, per tale circostanza, veniva ad essere inevitabilmente fuorviato da tali elementi, in particolare nell'individuazione dell'effettiva origine del prodotto».

(⁵²) Si veda A. Jannarelli, *La disciplina dell'atto e dell'attività: i contratti tra imprese e tra imprese e consumatori*, in N. Lipari (a cura di), *Diritto Privato Europeo*, vol. II, tomo 2, Milano, 2008, p. 498.

(⁵³) In tale direzione, A. Germanò, M.P. Ragionieri, E.B. Basile, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, Torino, Giappichelli, 2019, p. 65 ss., il quale ricorda che per ridurre l'asimmetria informativa, che implica un disequilibrio contrattuale, il legislatore impone regole di specifiche informazioni capaci di dare affidamento non solo al singolo soggetto che entra in contatto con il produttore, ma anche alla massa anonima dei consumatori. In altre parole, l'eliminazione o anche la riduzione dell'asimmetria informativa a mezzo di specifici obblighi informativi a carico dei produttori determina il passaggio da una tutela del consumatore fondata sul rimedio successivo al danno subito, ad altra di tipo preventivo.

(⁵⁴) In tal senso, S. Masini, *Diritto all'informazione ed evoluzione in senso «personalista» del consumatore*, cit., p. 576; S. Bolognini, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agroalimentare europeo*, cit., p. 120.

(⁵⁵) L'art. 3 del d.lgs. n. 231/2017 dispone che «Salvo che il fatto costituisca reato e ad esclusione delle fattispecie specificamente sanzionate dalle altre disposizioni del presente decreto, la violazione delle disposizioni di cui all'articolo 7 del regolamento sulle pratiche leali d'informazione comporta per l'operatore del settore alimentare l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da 3.000 euro a 24.000 euro».

(⁵⁶) In senso contrario, si vedano in giurisprudenza, la Corte giust., 13 settembre 2018, causa C-54/17 e C-55/17, in *Racc.*, 2018, 710 ss. Corte giust., 14 ottobre 2010, causa C-280/08, in *Racc.*, 2010, 9555 ss. In dottrina, M. Bertani, *Pratiche commerciali scorrette e violazione della regolazione settoriale tra concorso apparente di norme e concorso formale di illeciti*, in *Le nuove leggi civ. e comm.*, 2018, 4, 926 ss.; L. Torchia, *Una questione di competenza: la tutela del consumatore fra disciplina generale e disciplina di settore*, in *Giorn. dir. amm.*, 10-2012, p. 1 ss.

(⁵⁷) La direttiva 2005/29 dell'11 maggio 2005 relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori, a cui ha dato attuazione il nostro d.lgs. 2 agosto 2007, n. 146, all'art. 22, par. 1, statuisce che «è considerata ingannevole una pratica commerciale che contenga informazioni false e sia pertanto non veritiera o in qualsiasi modo, anche nella sua presentazione complessiva, inganni o possa ingannare il consumatore medio, anche se l'informazione è di fatto corretta, riguardo a uno o più dei seguenti elementi e in ogni caso lo induca o sia idonea a indurlo ad assumere una decisione di natura commerciale che non avrebbe altrimenti preso». In dottrina, tra i numerosi contributi al riguardo, si vedano quelli di G. De Cristofaro, *Le pratiche commerciali. Le scorrette nei rapporti fra professionisti e consumatori*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2008, p. 1057 ss.; A. Genovese, *La normativa sulle pratiche commerciali scorrette*, in *Giur. comm.*, 2008, vol. I, p. 765 ss.; ss.; A. Gentili, *Pratiche sleali e tutele legali: dal modello economico alla disciplina giuridica*, in *Riv. dir. priv.*, 3-2010, p. 37 ss.

(⁵⁸) Le disposizioni del Codice del consumo che rilevano sono: l'art. 18, lett. d), il quale definisce pratica commerciale: «qualsiasi azione, omissione, condotta o dichiarazione, comunicazione commerciale ivi compresa la pubblicità e la commercializzazione del prodotto, posta in essere da un professionista, in relazione alla promozione, vendita o fornitura di un prodotto ai consumatori». L'illiceità delle pratiche commerciali scorrette è sancita dall'art. 20, cod. cons., il quale definisce «scorretta» una pratica commerciale: «contraria alla diligenza professionale, falsa o idonea a falsare in misura apprezzabile il comportamento economico, in relazione al prodotto, del consumatore medio che essa raggiunge o al quale è diretta o del membro medio di un gruppo qualora la pratica commerciale sia diretta a un determinato gruppo di consumatori».

(⁵⁹) In dottrina si vedano A. Astazi, *Pratiche commerciali scorrette nell'ambito dei contratti del consumo alimentare e tutela dei consumatori. I nuovi poteri dell'AGCM*, in q. *Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 2-2008, p. 42; S. Bolognini, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agroalimentare europeo*, cit.

(⁶⁰) In tal senso, M. Girolami, *Etichettatura, informazioni e rimedi privatistici nella vendita di prodotti alimentari ai consumatori*, in *Nuovi leggi civ. comm.*, 2014 p.143, e in *Studi In onore di Luigi Costato*, vol. 2, Napoli, 2014, p. 159.

aver posto in essere un'azione ingannevole. Nel focalizzare l'attenzione su tale ultimo profilo è bene segnalare come, anche volendo accedere a quanto affermato sull'applicazione della normativa generale in luogo di quella specificatamente emanata, l'errore sarebbe, comunque, a monte. In particolare, secondo quanto statuito dall'art. 21, è ingannevole un'azione allorché il professionista veicoli informazioni non veritiere o induca in errore il consumatore su una delle informazioni tassativamente elencate⁶¹ ossia: "a) l'esistenza o la natura del prodotto; b) le caratteristiche principali del prodotto, quali la sua disponibilità, i vantaggi, i rischi, l'esecuzione, la composizione, gli accessori, l'assistenza post-vendita al consumatore e il trattamento dei reclami, il metodo e la data di fabbricazione o della prestazione, la consegna, l'idoneità allo scopo, gli usi, la quantità, la descrizione, l'origine geografica o commerciale o i risultati che si possono attendere dal suo uso, o i risultati e le caratteristiche fondamentali di prove e controlli effettuati sul prodotto; c) la portata degli impegni del professionista, i motivi della pratica commerciale e la natura del processo di vendita, qualsiasi dichiarazione o simbolo relativi alla sponsorizzazione o all'approvazione dirette o indirette del professionista o del prodotto; d) il prezzo o il modo in cui questo è calcolato o l'esistenza di uno specifico vantaggio quanto al prezzo; e) la necessità di una manutenzione, ricambio, sostituzione o riparazione; e) la necessità di una manutenzione, ricambio, sostituzione o ripa-

razione; f) la natura, le qualifiche e i diritti del professionista o del suo agente, quali l'identità, il patrimonio, le capacità, lo status, il riconoscimento, l'affiliazione o i collegamenti e i diritti di proprietà industriale, commerciale o intellettuale o i premi e i riconoscimenti; g) i diritti del consumatore, incluso il diritto di sostituzione o di rimborso ai sensi della direttiva 1999/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 maggio 1999 su taluni aspetti della vendita e delle garanzie dei beni di consumo, o i rischi ai quali può essere esposto".

Dalla semplice lettura della predetta disposizione, si può immediatamente evincere come sull'operatore incomba l'onere di non porre in essere azioni ingannevoli sull'origine di un prodotto finito e non già del suo ingrediente primario, la cui indicazione obbligatoria, con tutte le problematiche ivi connesse e dapprima segnalate, deve essere fatta risalire, invece, al già richiamato regolamento di esecuzione 2018/775 UE, tra l'altro, con efficacia a partire dal primo aprile 2020.

7.- Conclusioni

L'origine del prodotto alimentare, non ché dei suoi ingredienti assolve ad un ruolo fondamentale per il consumatore, il quale intravede nella sua indicazione un dato informativo, in grado di esprimere garanzia di qualità e di sicurezza,⁶² idoneo a stimolare scelte ambientali, etiche e, in tal senso,

⁽⁶¹⁾ L'articolo 21 menziona una serie di circostanze in cui la rappresentazione ingannevole costituisce un comportamento illecito secondo la direttiva. La tecnica normativa utilizzata in questo caso è principalmente casistica, il che significa che le condotte che distorcono la formazione corretta del consenso del consumatore sono specificamente elencate anziché essere descritte in termini generali. Questo approccio mira a ridurre la discrezionalità dei legislatori e dei giudici nazionali, favorendo il principio dell'enumerazione. Ciò implica che la direttiva fornisce un elenco dettagliato di situazioni in cui si configura l'illecito, anziché lasciare spazio a interpretazioni più ampie. Questa tecnica conferisce alla fonte transnazionale un carattere di statuto destinato a raggiungere l'armonizzazione completa o massima delle leggi tra i paesi membri, riducendo gradualmente la differenza che dovrebbe esistere tra una direttiva e un regolamento.

⁽⁶²⁾ Le informazioni che accompagnano gli alimenti mediante le etichette è opinione condivisa che concorrano alla sicurezza ossia alla circolazione di alimenti sani e sicuri. In tal senso, la letteratura è ampia; si vedano P. Borghi, *Gli obblighi informativi in etichetta*, cit., p. 307; I. Canfora, *Brevi riflessioni sulla tutela dei consumatori di prodotti alimentari nel diritto europeo, tra sicurezza degli alimenti e diritto all'informazione*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. II, Napoli, 2014, p. 127; Ead., *Informazioni e tutela della salute e conformazione negoziale tra diritto europeo e diritti nazionali*, in *Riv. dir. agr.*, 1-2014, p. 119; F. Capelli, *Il regolamento (UE) n. 1169/2011 e le sue guide spirituali*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 2-2014, p. 13; A. Jannarelli, *La fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori nel nuovo Reg. n. 1169/2011 tra l'onnicomprendività dell'approccio e l'articolazione delle tecniche performative*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2012, p. 38; S. Bolognini, *Linee guida nella nuova normativa europea relativa alla "fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori"*, in *Nuove leggi civili commentate*, 2012, p. 613; Ead., *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare*

capace di assumere notevole pregnanza in un mercato concorrenziale⁶³ con possibili rischi in termini di creazioni di ostacoli⁶⁴.

Il cibo è testimonianza vivente della storia, dell'ambiente naturale e dell'interazione umana con la terra: la dieta mediterranea, rinomata per i suoi ingredienti freschi, riflette il clima temperato e il paesaggio ricco delle regioni che ne sono la culla; il cibo asiatico, con la sua varietà di spezie, riso e pesce, si ispira alla ricchezza delle tradizioni secolari di coltivazione e pesca⁶⁵.

Proprio perché il cibo agisce quale potente veicolo idoneo a mantenere vive le tradizioni, attraverso le generazioni, a rafforzare i legami sociali, a promuovere un senso di appartenenza e identità condivisa, diventa ancor più cruciale preservare e valorizzare le radici in un mondo in cui l'influenza della gastronomia internazionale ha portato ad un'omologazione dei gusti e delle preferenze, minacciando la diversità culturale e l'originalità dei cibi.

E, pur tuttavia, se è vero che è necessario evitare che l'origine del cibo rischi di essere omogeneizzata e diluita, è altresì vero che ammettere che un imprenditore debba essere tenuto ad indicare sull'etichetta del prodotto un'informazione, sulla

base di un'indagine di mercato nonché in ottemperanza di una normativa non ancora entrata in vigore o, peggio ancora, del tutto incompatibile con il diritto comunitario per non avere assolto i previsti oneri di notifica, significherebbe contravvenire a quelli che sono i principi generali dell'ordinamento giuridico.

Si finirebbe per lasciar assurgere a *standard* professionali, ricavati su base interpretativa dalle intenzioni del legislatore, il grado di requisiti necessari, seppur imposti da provvedimenti amministrativi, sovvertendo, in tal guisa, il criterio gerarchico. Al contempo, nel garantire l'applicazione di una legge, non ancora entrata in vigore, si agirebbe in totale spregio del principio di irretroattività; così come persino il noto brocardo *lex specialis derogat generali* dovrebbe retrocedere dinanzi a pronunce che, incuranti di apposite normative speciali, si orientino nel senso di applicare, comunque, la regolamentazione generale.

Ed invero, aderendo a quanto affermato nella pronuncia ivi commentata, si finirebbe per andare ben oltre il limite indicato dalle norme Ue, interpretando la nozione di "ingrediente primario", alla luce di ciò che si ritiene essere una aspettativa del consumatore medio⁶⁶, peraltro dedotta da

europeo, Torino, 2012; L. Costato, *Le etichette alimentari nel nuovo Reg. 1169/2011*, in *Riv. dir. agr.*, 1-2011, p. 658; Id. *Protezione del consumatore tra strumenti contrattuali e norme di carattere pubblicitario: il caso del diritto alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2010, p. 35; N. Lucifero, *Etichettatura degli alimenti*, cit., p. 210.

(⁶³) In tema di pratiche commerciali scorrette nella filiera agroalimentare si vedano ex multis I. Canfora, *Le pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE*, in *Dir. agroalim.* 1-2023, p. 43; Ead, *Rapporti tra imprese e ripartizione del valore nella filiera agroalimentare*, in *Riv. dir. al.*, 2-2022, p. 5; R. Saija, *I principi generali delle buone pratiche commerciali: la trasparenza dopo la direttiva 2019/633*, in *Riv. dir. al.*, 1-2022, p. 5; S. Masini, *Le pratiche commerciali sleali nel d.lgs. n. 198 del 2021: tra implicazioni teoriche e prime applicazioni*, in *Dir. agroalim.* 1-2023, p. 83; F. Albinini, *La direttiva 633/2019 tra Pac e mercati*, in *Riv. dir. al.*, 4-2021, p. 7; A. Jannarelli, *Il d.lgs. n. 198 del 2021, attuativo della direttiva n. 633/2019 sulle pratiche scorrette nella filiera agroalimentare: una prima lettura*, in *Giust. Civ.*, 4-2021, p. 739 ss.; L. Russo, *Le pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare tra diritto UE e diritto interno*, in *Dir. agroalim.*, 2, 2020, p. 401; A. Germanò, *Pratiche commerciali relative a segni di prodotti agroalimentari*, in *Dir. agroalim.*, 1-2018, p. 215; N. Lucifero, *L'origine dei prodotti alimentari, la nullità di un marchio e il carattere di ingannevolezza del segno per l'indicazione di una origine del prodotto diversa da quella della sua materia prima. Nota alla sentenza del Tribunale di Torino del 26 novembre 2004*, n. 36282, in *Giur. it.*, 2006, p. 1413; 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. 4-2018, p. 4.

(⁶⁴) In tal senso, I. Canfora, *L'indicazione di origine sull'etichettatura degli alimenti tra informazione e valorizzazione. Il paradigma dell'olio d'oliva*, in *Riv. dir. agr.*, n. 1-2013, p. 652.

(⁶⁵) F. Albinini, *Il territorio come regola? Segni del territorio e mercato*, in *Dir. agricol.*, 1999, p. 153 ss., il quale afferma 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».

(⁶⁶) A tal riguardo, S. Carmignani, *Sulla persistente validità del consumatore medio*, in *Dir. agroalim.*, n. 3-2020, 693 la quale, seppur con riferimento ad una diversa prospettiva [quelle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari, con riguardo ad una confezione di un integratore alimentare che presentava, nella parte frontale, un riferimento a benefici generali e non specifici della

alcune rilevazioni demoscopiche assai riduttive, basata, alcune volte, su elementi irrazionali o discutibili e facendolo coincidere, pressoché sempre, con la materia prima agricola e sovente con il criterio qualitativo, anziché quantitativo.

Conseguentemente, un precedente giudiziale di tal genere lascerebbe giungere, altresì, all'ulteriore irragionevole conclusione che nessun imprenditore potrebbe essere certo di aver rispettato le disposizioni normative esistenti in materia, giacché le sanzioni potrebbero essere, comunque, irrogate - in totale spregio del principio di certezza del diritto - non, già, in conseguenza della violazione di un precetto normativo, ma in virtù di criteri interpretativi, ricavabili all'occorrenza, da indagini di mercato o di standard professionali, imposti dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Gli spunti conclusivi non possono che, dunque, essere rassegnati *de iure condendo*, auspicando che i criteri interpretativi di quelli che ben potrebbero essere considerati elementi di congiunzione tra diritto e cultura, non siano lasciati al "mero arbitrio" di soluzioni casistiche, ma ottengano una più adeguata e compiuta regolamentazione, nel pieno rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico. Il cibo è fatto dagli uomini, per gli uomini, esprime territorio e cultura; l'origine del cibo rappresenta un ponte tra il passato e il presente, un filo diacronico tra le generazioni e le comunità; proprio per questo, perché è un modo per preservare la ricchezza della diversità culturale, per nutrire un senso di identità che abbracci la

pluralità e l'*unicum* di ogni comunità in un dato territorio, la sua origine totale o parziale merita di essere identificata secondo criteri certi e definiti.

ABSTRACT

L'origine del prodotto alimentare, nonché dei suoi ingredienti assolve ad un ruolo fondamentale per il consumatore, il quale intravede nella sua indicazione un dato informativo, in grado di esprimere garanzia di qualità e di sicurezza, idoneo a stimolare scelte ambientali, etiche e, in tal senso, capace di assumere notevole pregnanza in un mercato concorrenziale con possibili rischi in termini di creazioni di ostacoli.

Al contempo, però, ammettere che un imprenditore debba essere tenuto ad indicare sull'etichetta del prodotto un'informazione, quella dell'ingrediente primario per l'appunto, sulla base di un'indagine di mercato nonché in ottemperanza di una normativa non ancora entrata in vigore o, peggio ancora, del tutto incompatibile con il diritto comunitario per non avere assolto i previsti oneri di notifica, significherebbe contravvenire a quelli che sono i principi generali dell'ordinamento giuridico.

Si finirebbe per lasciar assurgere a standard professionali, ricavati su base interpretativa dalle intenzioni del legislatore, il grado di requisiti necessari, seppur imposti da provvedimenti amministrativi, sovvertendo, in tal guisa, il criterio gerarchico.

sostanza nutritiva o dell'alimento per la salute, mentre l'indicazione specifica sulla salute destinata ad accompagnarlo figurava solo sul retro di tale confezione senza che esistesse alcun espresso rinvio, come un asterisco, tra i due] si interroga sulla perdurante esistenza «di una categoria monolitica di riferimento e sulla possibilità di individuare diverse e differenti declinazioni di consumatore di alimenti tali da spezzare la monoliticità della categoria [...] Il riferimento giurisprudenziale alla figura del consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto introduce nel giudizio di bilanciamento dei valori il criterio di proporzionalità, alla luce del quale valutare la misura in cui la protezione del consumatore possa interferire, limitandolo, con il principio della libera circolazione delle merci. Si tratta di un sistema in cui il valore solidaristico, i valori della persona in termini di libertà anche di scelta consapevole e di corretta informazione sono garantiti ma in tanto in quanto compatibili con l'ordine degli interessi economici e di libero mercato alla base del diritto comunitario. Tale compatibilità è parametrata sulla base di una nozione di consumatore frutto di astrazione che trova concretizzazione nella categoria «consumatore medio», soggetto senza volto, indifferenziato perché non rilevante in assoluto, nella sua individualità determinata e specifica, ma come, appunto, «categoria» componente funzionale al libero gioco della concorrenza». Sul consumatore medio si vedano, altresì, i contributi di V. Rubino, *L'evoluzione della nozione di consumatore nel processo di integrazione europea*, in *Dir. Unione Eur.*, 2017, p. 348 ss.; D. Lamanna Di Salvo, *La tutela del consumatore nell'ordinamento italiano tra strumenti pubblicitici e privatistici*, in *Giur. mer.*, 2013, p. 2664 ss.

L'origine totale o parziale di un alimento merita di essere identificata secondo criteri certi e definiti.

The origin of the food product, as well as its ingredients, plays a fundamental role for the consumer, who sees in its indication an informative data, capable of expressing a guarantee of quality and safety, suitable for stimulating environmental, ethical and, in this sense, capable of assuming considerable significance in a competitive market with possible risks in terms of creating obstacles. At the same time, however, admitting that an entrepreneur must be required to indicate information on the product label, that of the primary ingredient precisely, on the basis of a market survey as well as in compliance with legislation that has not yet come into force or, even worse, completely incompatible with community law due to not having fulfilled the required notification obligations, would mean contravening the general principles of the legal system.

We would end up allowing the degree of necessary requirements, even if imposed by administrative provisions, to rise to professional standards, derived on an interpretative basis from the intentions of the legislator, thus subverting the hierarchical criterion.

The total or partial origin of a food deserves to be identified according to certain and defined criteria.

T.A.R. Roma, (Lazio) sez. I, 13/02/2023, (ud. 09/11/2022, dep. 13/02/2023), n.2453, Amodio, pres.; Petrucciani est. – L.I. S.r.l. (Omissis) (avv.ti Capelli, Corea e Valcada) c. A.G.C.M., nei confronti di W. S.r.l. (non costituiti))

Pratica commerciale sleale – Indicazione ingrediente primario quantitativo e qualitativo- Informazioni corrette e visibili luogo di origine – Consumatore medio- Indagine demoscopica: criterio di riferimento

La disciplina in materia di etichettature e di integratori

alimentari e la disciplina in materia di tutela del consumatore sono tra di loro complementari e non alternative, così che sussiste la competenza dell'A.G.C.M. a valutare la scorrettezza di una pratica commerciale, anche alla luce dei criteri e delle specifiche prescrizioni di cui al regolamento «claim». Inoltre, il rispetto della normativa di settore non esaurisce gli obblighi di diligenza gravanti sul professionista, il quale dovrà, in ogni caso, porre in essere quei comportamenti ulteriori che discendono comunque dall'applicazione del più generale dovere di completezza informativa di cui al Codice del Consumo, alla stregua del principio di buona fede cui si ispira tutta la disciplina a tutela del consumatore, anche a prescindere e, comunque, in aggiunta rispetto agli obblighi informativi previsti dalla normativa di settore.

Il produttore è tenuto, già secondo il Regolamento UE n. 1169/2011, a fornire le informazioni corrette e visibili sul luogo di origine del prodotto e della materia prima utilizzata. Ad ogni modo, la conoscenza dell'origine della materia prima dei prodotti alimentari è, per la generalità dei consumatori italiani, un elemento particolarmente rilevante della scelta di consumo, anche per ragioni legate al tema della sicurezza alimentare. È scorretta la pratica commerciale basata sull'ingannevolezza del messaggio volto a enfatizzare l'italianità del prodotto senza parimenti indicare, in modo chiaro, la diversa provenienza dell'ingrediente fondamentale. La sanzione comminabile alle condotte commerciali scorrette deve essere tale da avere una adeguata portata deterrente e afflittiva, ragione per cui non deve divenire null'altro che un semplice «costo aziendale» agli occhi del soggetto cui è comminata, il quale pertanto (in tale prospettiva) non avrebbe alcuna particolare induzione al mutamento delle proprie condotte, potendo agilmente assorbire il suo peso afflittivo con elementari spostamenti o adeguamenti dei propri fattori produttivi. Il riferimento al fatturato assicura che le sanzioni siano adeguate ed efficaci, così da poter assolvere ad una concreta funzione dissuasiva.

(Omissis) - Con il provvedimento in esame l'Autorità ha accertato la scorrettezza della pratica commerciale posta in essere da Lidl, irrogandole una sanzione amministrativa pecuniaria di 1.000.000 di euro ed assegnandole un termine di 90 giorni per la comunicazione delle iniziative assunte in ottemperanza alla diffida e per il necessario adeguamento della confezione di vendita della pasta di semola di grano duro a mar-

chio Italiamo e Combino, "mediante l'indicazione contestuale agli elementi evocativi dell'italianità del prodotto con adeguate evidenze grafiche, del luogo di origine del grano duro sul fronte della confezione oppure mediante altra iniziativa equivalente".

Con il primo motivo la ricorrente ha lamentato che la sanzione irrogata sarebbe stata assunta in assenza della celebrazione di una pubblica udienza, come espressamente previsto dall'articolo 6.1 della CEDU) e dall'articolo 47 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea, da un unico soggetto come titolare delle funzioni istruttorie e decisorie e in difetto di un contraddittorio effettivo con la parte interessata.

Tali censure sono infondate.

Nel corso del procedimento, infatti, la parte ha potuto interloquire con l'Autorità, essere sentita e fatte valere le proprie posizioni difensive, non potendosi ritenere in alcun modo sacrificato il necessario contraddittorio procedimentale. Con riferimento al diritto all'equo processo, di cui all'art. 6 della CEDU, e alla natura sostanzialmente penale delle sanzioni irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, deve poi osservarsi che la questione del procedimento innanzi all'Autorità è stata più volte esaminata dalla giurisprudenza in materia, che ha affermato che la possibilità di impugnare il provvedimento sanzionatorio dinnanzi ad un giudice munito di poteri di piena giurisdizione consente di escludere la violazione del principio del giusto processo applicato ai procedimenti sanzionatori aventi natura afflittiva; la Corte EDU ha infatti chiarito che, al di fuori del diritto penale in senso stretto, le garanzie offerte dal profilo penale non devono necessariamente essere applicate in tutto il loro rigore, in particolare qualora l'accusa all'origine del procedimento amministrativo non comporti un significativo grado di stigma nei confronti dell'accusato. È stato, pertanto, ritenuto compatibile con l'art. 6, par. 1, della Convenzione che sanzioni penali siano imposte in prima istanza da un organo amministrativo - anche a conclusione di una procedura priva di carattere quasi giudiziale o quasi-judicial, vale a dire che non offra garanzie procedurali piene di effettività del contraddittorio - purché sia assicurata una possibilità di ricorso dinnanzi ad un giudice munito di poteri di "piena giurisdizione", e, quindi, le garanzie previste dalla disposizione in questione possano attuarsi compiutamente quanto meno in sede giurisdizionale." Il sindacato di legittimità del giudice amministrativo sui provvedimenti dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato comporta, infatti, la verifica diretta dei

fatti posti a fondamento del provvedimento impugnato e si estende anche ai profili tecnici, il cui esame sia necessario per giudicare della legittimità di tale provvedimento. Ne deriva che, essendo garantita al ricorrente la possibilità di ricorrere dinnanzi ad un giudice munito di poteri di piena giurisdizione, non risulta configurabile alcuna violazione del principio del giusto processo[...].

Quanto all'incompetenza dell'Agcm a provvedere in materia di prodotti alimentari, deve osservarsi che questa Sezione si è già espressa, con argomentazioni che devono essere qui recepite, in tema di rapporto tra gli interventi delle Autorità di settore rispetto all'ambito dei poteri dell'Agcm[...]. Dunque, secondo la Corte, il contrasto sussiste solo quando disposizioni di stretta derivazione UE, disciplinanti aspetti specifici delle pratiche commerciali sleali, impongono ai professionisti, senza alcun margine di manovra, obblighi "incompatibili" con quelli stabiliti dalla direttiva 2005/29, dando vita a una divergenza insanabile che non ammette la coesistenza di entrambi i plessi normativi. Non essendo ravvisabile nessun contrasto, il rapporto tra le due discipline non è di specialità e le stesse possono dunque trovare applicazione parallela [...].

Con le successive doglianze si è contestata la sussistenza di una pratica commerciale scorretta, deducendo che l'origine del grano duro che compone la semola non sarebbe rilevante al fine di individuare il paese di origine della materia prima, che non sussisterebbe nell'ordinamento italiano ed europeo l'obbligo di indicazione del luogo di provenienza del grano, secondo le disposizioni all'epoca vigenti, e che non verrebbe in rilievo una omissione ingannevole o una indicazione decettiva idonea ad ingannare il consumatore. Al riguardo deve rilevarsi, in primo luogo, che il provvedimento ha dato ampiamente conto del fatto che, secondo i dati valutati in sede istruttoria, la conoscenza dell'origine della materia prima dei prodotti alimentari è, per la generalità dei consumatori italiani, un elemento particolarmente rilevante della scelta di consumo, anche per ragioni legate al tema della sicurezza alimentare (prov. par. 22 e ss.). L'Autorità ha richiamato, in particolare, un'indagine economica europea (Food safety in the EU, Special Eurobarometer Wave EB91.3, giugno 2019) secondo la quale l'origine del prodotto alimentare costituisce la variabile di scelta maggiormente considerata (62% contro il 53% della media UE) dai consumatori italiani al momento della scelta dei prodotti alimentari; l'esito di tale indagine ha

confermato che l'origine del prodotto alimentare costituisce per l'88% dei consumatori italiani (contro il 71% della media UE) l'aspetto singolarmente più rilevante nella scelta del prodotto, superando anche la valutazione dell'entità del prezzo del prodotto (cfr. Europeans' Attitudes Towards Food Security, Food Quality and the Countryside, Special Eurobarometer 389, July 2012).

È stato rilevato anche che un'indagine svolta per conto della Commissione Europea sull'applicazione delle regole relative all'indicazione del paese di origine o del luogo di provenienza ad alcune categorie di alimenti ha evidenziato l'importanza attribuita dai consumatori italiani all'indicazione dell'origine, anche in questo caso ben superiore a quella della media dei consumatori europei. In particolare, il 62,5% dei consumatori italiani ha rappresentato che, al momento dell'acquisto, considera "molto importante" l'origine del prodotto alimentare (secondo quanto riportato nella Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sull'indicazione obbligatoria del paese d'origine o del luogo di provenienza degli alimenti non trasformati, dei prodotti a base di un unico ingrediente e degli ingredienti che rappresentano più del 50% di un alimento" del 20/5/2015). Quanto alle motivazioni dell'importanza attribuita all'origine, il provvedimento ha menzionato una recente indagine demoscopica svolta dall'Ismea (Ismea, Indagine sull'etichettatura di origine dei prodotti agro-alimentari, Gennaio 2019) secondo la quale il 78% dei consumatori intervistati si sente rassicurato dall'origine "100% italiana" del prodotto, che è percepita da oltre il 90% di essi come assicurazione di qualità e bontà del prodotto e di rispetto di standard di sicurezza alimentare; da indagini di mercato emerge infatti che l'indicazione dell'origine del grano nel caso della pasta è importante per circa due terzi dei consumatori italiani, per i quali dovrebbe essere facilmente individuabile in etichetta. L'Agcm ha poi evidenziato che, secondo le indagini di mercato, l'importanza attribuita dai consumatori italiani all'origine dei prodotti e della materia prima alimentare trova precisi riscontri nella diffusione di prodotti alimentari che espongono in etichetta un richiamo all'italianità (bandierine italiane e claim "made in Italy", "prodotto in Italia", "solo ingredienti italiani", "100% italiano", nonché marchi di qualità comunitari). Circa un quarto delle referenze alimentari vendute negli ipermercati e supermercati italiani è caratterizzata da tali richiami, con una preponderanza dell'uso delle bandierine italiane (14% circa dei prodotti, corrispondente

a circa 10.000 referenze). Ciò premesso, il provvedimento ha chiarito che, al di là della mera osservanza delle norme sull'etichettatura, a fronte della scelta del professionista di esaltare l'italianità del prodotto si rendeva necessario per il professionista controbilanciare tale enfasi con una più evidente e contestuale indicazione dell'origine del grano duro in etichetta. Ciò al fine di evitare che il consumatore fosse immediatamente e più incisivamente colpito dai *claim* di italianità e dunque portato a credere che la pasta di semola di grano duro era prodotta con grano duro esclusivamente italiano.

Con riferimento, poi, alle informazioni da inserire nell'etichettatura dei prodotti, il Regolamento UE n. 1169/2011, volto a garantire un elevato livello di protezione dei consumatori in materia di informazioni sugli alimenti, all'articolo 7, prevede che l'indicazione del paese di origine o del luogo di provenienza di un prodotto deve essere fornita in modo tale da non trarre in inganno il consumatore. Il successivo articolo 26 del Regolamento stabilisce quando è necessario indicare il paese d'origine o il luogo di provenienza di un alimento e del suo ingrediente primario, disponendo, al comma 2, 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; [...]". Il comma 3 prevede che "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'ingrediente primario è definito all'art. 2, comma 2, lettera q, nei seguenti termini: "l'ingrediente o gli ingredienti di un alimento che rappresentano più del 50% di tale alimento o che sono associati abitualmente alla denominazione di tale alimento dal consumatore e per i quali nella maggior parte dei casi è richiesta un'indicazione quantitativa". Per completezza si rileva che il successivo Regolamento di attuazione n. 2018/775 che, come dedotto dalla ricorrente, non era all'epoca applicabile, ha poi stabilito le modalità di applicazione del citato art. 26, par 3, prevedendo, all'art. 2, che l'in-

dicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza dell'ingrediente primario, che non è lo stesso del paese d'origine o luogo di provenienza dell'alimento, viene fornita attraverso il riferimento ad una delle zone di provenienza elencate nella lettera a) del medesimo articolo, oppure (lettera b)) attraverso "una dicitura del seguente tenore "(nome dell'ingrediente primario) non proviene/non provengono da (paese d'origine o luogo di provenienza dell'alimento)" o una formulazione che possa avere lo stesso significato per il consumatore"; secondo l'art. 3 le informazioni sul paese d'origine o sul luogo di provenienza dell'ingrediente primario devono essere scritte in caratteri aventi almeno determinate dimensioni minime e devono apparire nello stesso "campo visivo" dell'indicazione sul paese d'origine o di provenienza del prodotto e, laddove quest'ultimo sia indicato in parole, le informazioni sull'ingrediente primario devono avere caratteri pari ad almeno il 75% della prima indicazione. L'esame delle disposizioni del Regolamento 1169/2011 conferma che l'Autorità ha correttamente valutato l'importanza delle informazioni fornite sulla confezione del prodotto e la necessaria contestualità delle indicazioni sulla provenienza, che vanno inserite nello stesso contesto visivo, in particolare, come visto, qualora le informazioni che accompagnano l'alimento o contenute nell'etichetta nel loro insieme possano indurre il consumatore a pensare che l'alimento abbia un differente paese d'origine o luogo di provenienza rispetto a quello del suo ingrediente primario. Non può, quindi, sostenersi che il produttore non sarebbe tenuto a fornire alcuna indicazione sul luogo di origine del grano duro, essendo sia l'ingrediente primario della pasta (la semola) sia il prodotto alimentare (pasta) prodotti in Italia: come rilevato dall'Autorità, infatti, con argomentazioni logiche e congruamente motivate, la nozione di ingrediente primario, di cui all'articolo 2, comma 2, lettera q), Regolamento n. 1169/2011, fa leva sia sul criterio quantitativo (è "primario" l'ingrediente che rappresenta più del 50% dell'alimento) che su quello qualitativo (l'ingrediente generalmente associato alla denominazione dell'alimento nella percezione dei consumatori) e, nel caso di specie, come comprovato dalle indagini di mercato richiamate, l'ingrediente generalmente associato alla denominazione della pasta nella percezione dei consumatori è il grano duro, che rappresenta la componente fondamentale del prodotto pasta, non rilevando a tal fine il luogo di produzione della semola, ottenuta dalla mera trasformazione meccanica di un'unica materia prima, il grano duro, senza che

vengano alterate le caratteristiche dello stesso (par. 9 provv.). Il produttore era quindi comunque tenuto, già secondo il Regolamento UE 1169/2011, a fornire le informazioni corrette e visibili sul luogo di origine del prodotto e della materia prima utilizzata (il grano duro); in ogni caso, poi, l'accertamento della scorrettezza della pratica riposa sulla ingannevolezza del messaggio volto a enfatizzare l'italianità del prodotto senza parimenti indicare, in modo chiaro, la diversa provenienza dell'ingrediente fondamentale.

A tale riguardo l'Autorità ha rilevato che le confezioni di pasta a marchio proprio commercializzate da L. nei propri punti vendita e promosse sul proprio sito internet non presentavano la dovuta contestualità tra i riferimenti altamente evocativi in ordine all'italianità del prodotto e l'informazione sulla provenienza della materia prima grano (par. 56 e ss.). Per quanto concerne le confezioni di pasta a marchio "Italiamo", nel provvedimento è stato evidenziato che esse riportavano con grande evidenza sulla parte frontale indicazioni relative all'italianità del prodotto, quali la stessa evocativa dicitura "Italiamo", l'immagine della bandiera italiana, la dicitura "Passione Italiana", nonché l'indicazione "IGP" nel caso della Pasta di Gragnano IGP; l'indicazione sulla provenienza del grano (UE e non UE) era invece apposta con caratteri piccoli solo nella parte laterale o posteriore della confezione, in una posizione non immediatamente visibile. Allo stesso modo, le confezioni di pasta a marchio "Combino" erano caratterizzate da forti richiami all'italianità, costituiti da immagini che rimandano a tipici paesaggi italiani, da una coccarda o da un cuore tricolori, accompagnati dalla dicitura "Prodotto in Italia", e dall'indicazione "Specialità italiana"; anche in tal caso, l'indicazione sulla provenienza del grano aveva una collocazione marginale, essendo apposta con caratteri piccoli nella parte posteriore della confezione, la quale, tra l'altro, non era visibile sul sito internet del professionista. Pertanto, risulta corretta la valutazione operata dall'Autorità circa l'ingannevolezza delle complessive modalità di presentazione delle confezioni di pasta a marchio Italiamo e Combino, in quanto caratterizzate da una enfattizzazione dei vantì di italianità di un prodotto notoriamente italiano e dalla non immediata percepibilità delle informazioni sull'origine del grano duro (a causa del loro posizionamento al di fuori del campo visivo principale) e, come tali, idonee a ingenerare nei consumatori l'equivoco che l'intera filiera produttiva della pasta, a partire dalla materia prima, fosse italiana, mentre tale qualificazione riguardava esclusiva-

mente la trasformazione del prodotto e la produzione dei vari formati di pasta.

Va poi disattesa la censura relativa all'asserita inapplicabilità del decreto interministeriale del 26 luglio 2017, (vigente al tempo e poi, via via prorogato, fino al 31 dicembre 2022), concernente l'"Indicazione dell'origine, in etichetta, del grano duro per paste di semola di grano duro", secondo il quale le "indicazioni sull'origine di cui agli articoli 2 e 3 [Paese di coltivazione del grano e Paese di molitura] sono apposte in etichetta in un punto evidente e nello stesso campo visivo in modo da essere facilmente visibili, chiaramente leggibili ed indelebili" (articolo 4, comma 2). La ricorrente ha sostenuto, al riguardo, che tale decreto non sarebbe efficace per l'incompetenza dello Stato italiano a disciplinare la materia, l'inosservanza dell'obbligo di notifica preventiva alla Commissione europea di un progetto di norma tecnica e la violazione della disciplina nazionale in materia di discriminazioni alla rovescia [...] la mancata adozione da parte della Commissione europea degli atti esecutivi ex art. 26, par. 8, del Regolamento n. 1169/2011, non preclude allo Stato membro di dettare, nelle more, una disciplina nazionale corredata - come nel caso - dalla clausola di cedevolezza (cfr. art. 7, comma 2, del decreto impugnato), di etichettatura dell'origine della materia prima per le paste di semola di grano duro, al fine di garantire una maggiore sicurezza e trasparenza verso i consumatori. Inoltre, il decreto in questione prevede espressamente che le nuove prescrizioni non si applicano nei confronti dei prodotti legalmente fabbricati o commercializzati in un altro Stato membro dell'UE o di un Paese terzo (art. 6), sicché deve ritenersi priva di fondamento la denunciata interferenza delle nuove prescrizioni con la libertà di circolazione delle merci di cui al Trattato UE.

Occorre infine rilevare che la notifica del decreto alla Commissione europea è stata effettuata dal Governo italiano in data 8 settembre 2017, ovvero con largo anticipo rispetto alla data fissata per l'entrata in vigore del decreto medesimo (febbraio 2018), senza che sia stato mosso alcun rilievo nel merito di segno negativo". La sentenza ha affrontato anche la censura afferente il divieto di "discriminazione alla rovescia", rilevando che "l'articolo 6 del decreto reca la c.d. clausola di mutuo riconoscimento ai sensi della quale "le disposizioni del presente decreto non si applicano ai prodotti legalmente fabbricati o commercializzati in un altro Stato membro dell'Unione europea o in un Paese terzo", con l'ovvia conseguenza che, per quanto

riguarda le quote di mercato estero (UE ed extra UE), il produttore italiano è soggetto alla stessa disciplina in materia di etichettatura prevista per le imprese degli altri Stati membri, potendo commercializzare all'estero pasta prodotta in Italia senza dover applicare la disciplina del decreto impugnato".

Non può, infine, sostenersi che l'Autorità abbia errato nell'individuare come "consumatore medio" il consumatore italiano: con la nozione di "consumatore medio", infatti, deve farsi riferimento "ad un soggetto normalmente informato e ragionevolmente avveduto, tenuto conto delle caratteristiche del mercato in cui un tale tipo opera le proprie scelte e, nel caso di specie, le valutazioni svolte dall'Autorità riguardano le scelte di acquisto dei consumatori nel mercato italiano, sicché correttamente si è tenuto conto della percezione dei consumatori italiani, al fine di verificare la potenziale incidenza del messaggio sulla condotta dei potenziali acquirenti del prodotto [...].

Infondata è anche la doglianza relativa alla quantificazione della sanzione.

La determinazione degli importi, come emerge dalla piana lettura dell'atto, è infatti avvenuta in conformità a quanto stabilito dall'articolo 11 della legge n. 689/81, richiamato dall'articolo 27, comma 13, del Codice del Consumo, tenendo conto della gravità della violazione, dell'opera svolta dall'impresa per eliminare o attenuare l'infrazione, della personalità dell'agente, nonché delle condizioni economiche dell'impresa stessa. In particolare la delibera ha evidenziato le significative dimensioni economiche del professionista nel proprio settore di riferimento, trattandosi della più importante catena italiana di discount, alla gravità e alla diffusività delle pratiche, come analizzate nella parte di provvedimento riguardante la sussistenza degli illeciti, dirette a milioni di consumatori, e alla durata delle stesse, in atto dal 2017. Con riferimento alle dimensioni economiche dell'operatore, va poi ricordato come, in materia di pratiche commerciali scorrette, il riferimento al fatturato assicura che le sanzioni siano adeguate ed efficaci, così da poter assolvere ad una concreta funzione dissuasiva.

Quanto all'elemento soggettivo dell'illecito, che secondo la ricorrente non difetterebbe, deve rilevarsi che Lidl non ha fornito alcun elemento a supporto della sua asserita buona fede, non potendo certo ritenersi che il professionista, la cui condotta è da valutare tenuto conto che si tratta di un'azienda leader del settore, non fosse consapevole dell'esigenza di dover assicurare ai consumatori una chiara informazione

circa l'origine del prodotto, in ossequio alla diligenza professionale imposta dal Codice del Consumo[...].

Sulla base di tali elementi, va respinta anche la richiesta di ridurre la sanzione al minimo edittale, in quanto

la stessa sarebbe così privata del suo valore deterrente [...].

Il ricorso va quindi respinto. Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.



La «storia di uso sicuro di un alimento nell'Unione». La Corte di giustizia torna a pronunciarsi in merito all'applicazione della disciplina in materia di *Novel Food*

Giulia Torre

1.- Premessa

La sentenza in esame¹ consente di soffermarsi su un aspetto centrale per il funzionamento del complesso sistema che regola l'introduzione in commercio degli alimenti dai tratti innovativi², ossia quello attinente alla qualificazione dell'alimento

come *novel food*. Nonostante le questioni poste all'attenzione della Corte di giustizia abbiano il loro fulcro nei criteri da utilizzare per individuare lo status dell'alimento, e pertanto siano tutt'altro che inconsuete per la giurisprudenza e la dottrina, è possibile riscontrare nella pronuncia alcuni profili di interesse e novità. Invero, la sentenza costituisce il primo intervento della Corte in merito all'interpretazione del Reg. (UE) 2015/2283 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2015 relativo ai nuovi alimenti. Ancor più, i quesiti riguardano aspetti che sono stati introdotti o riformati dal citato regolamento: oggetto di attenzione non è infatti il canone della «storia di consumo significativo», che risulta immutato rispetto al precedente Reg. (CE) n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 gennaio 1997 sui nuovi prodotti e i nuovi ingredienti alimentari³, bensì le categorie di alimenti nuovi

(¹) Corte giust., 25 maggio 2023, in causa C-141/22, *TLL The Longevity Labs GmbH c. Optimize Health Solutions mi GmbH, BM*.

(²) Per un inquadramento sulla disciplina vigente in materia di *novel food* si veda, *ex multis*, S. Rizzioli, *Novel Foods*, in *European and global food law*, a cura di L. Costato, F. Albisinni, Milano, Wolters Kluwer, 2016, p. 487 ss.; L. Costato, L. Russo, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, Milano, 2019, p. 195 ss.; F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 2020, p. 403 ss.; V. Paganizza, *I nuovi alimenti ("novel foods")*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, Milano, 2021, p. 560 ss.; V. Paganizza, *I nuovi alimenti*, in *Compendio di diritto alimentare*, a cura di L. Costato, P. Borghi, S. Rizzioli, V. Paganizza, L. Salvi, Milano, 2022, p. 276 ss.; A. Germanò, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2022, p. 363 ss. Si veda, inoltre P-E. Bouillot, *L'encadrement européen de la mise sur le marché d'aliments nouveaux par le règlement (CE) n° 2015/2283 dit novel food*, in *European Journal of Consumer Law*, 2015, p. 597 ss.; I. Canfora, *Alimenti, nuovi alimenti e alimenti tradizionali nel mercato dell'Unione europea dopo il regolamento 2015/2283*, in *Dir. agroalim.*, 1-2016, p. 29 ss.; M. Holle, *Pre-Market Approval and its Impact on Food Innovation – The Novel Foods Example*, a cura di H. Bremmers, K. Purnhagen, *Regulating and Managing Food Safety in the EU. A Legal-Economic Perspective*, 2018, p. 29 ss.; A. Santini, *La revisione della disciplina dei novel foods tra tutela di interessi generali e obiettivi economici*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2017, p. 625; I. Canfora, *"Products of innovation" in agri-food markets. Legal rules for the access of innovating products and paradigms in the agri-food market*, in *Innovation in agri-food law between technology and comparison*, a cura di AIDA-IFLA, Milano, 2019, p. 61 ss.; L. Scaffardi, *I novel food, un futuro ancora da definire*, in *Rivista di Biodiritto*, n. 2, 2020, p. 45 ss.; L. Scaffardi, *Novel Food, una sfida ancora aperta tra sicurezza alimentare, innovazione e sviluppo sostenibile*, in *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, 2020, p. 735 ss.; J. Vapnek, K. P. Purnhagen, *Regulatory and Legislative Framework for Novel Foods*, in *Bayreuth Working paper series Food Law*, 3, 2020. Inoltre, si rimanda a A. Volpato, *La riforma del regolamento sui Novel Food: alla ricerca di un impossibile equilibrio?*, in *q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 4-2015, p. 26 ss.; Ł.M. Sokołowski, *New regulation on Novel Foods – proposal for regulation changes*, in *Food Security, Food Safety, Food Quality. Current developments and challenges in European Union Law*, a cura di I. Härtel, R. Budzinowski, Oxford, 2016, p. 127 ss.; G. Formici, *L'evoluzione della disciplina normativa in materia di novel food: una sfida sul tavolo del legislatore europeo*, in *Diritto pubblico europeo*, 2018, p. 1 ss.; A. De Boer, A. Bast, *Demanding safe foods—Safety testing under the novel food regulation (2015/2283)*, in *Trends in Food Science & Technology*, 72, 2018, p. 128 ss.; F. Girinelli, *Gli alimenti nuovi nell'Unione europea, tra favor legislativo e diffidenza sociale*, in *Dir. giur. agr. e amb.*, 5, 2020, p.1 ss.; Ł.M. Sokołowski, *The placing of novel foods on the EU market in the light of new EU regulations*, Poznań, 2020.

(³) Sul regolamento previgente si veda, *ex multis*, L. Costato, *Organismi biologicamente modificati e novel foods*, in *Riv. dir. agr.*, 1997, I, p. 137 ss.; M. Hermann, *The Impact of the European Novel Food Regulation on Trade and Food Innovation Based on Traditional Plant Foods from Developing Countries*, in *Food Policy*, vol. 34, 2009, issue 6, p. 499 ss.; R. Paoletti, A. Poli, V. Silano et. al., *Nuovi alimenti e ingredienti alimentari nell'Unione europea: stato di attuazione e sviluppi in corso del regolamento (CE) 258/1997: aspetti regolatori, scientifici e tecnici relativi all'immissione sul mercato unico comunitario dei nuovi alimenti e ingredienti alimentari*, Milano, 2011; F. Argese, *La disciplina dei nuovi prodotti alimentari nell'Unione europea: problemi e prospettive*, in *La tutela multilivello del diritto alla sicurezza e qualità degli alimenti*, a cura di C. Ricci, Milano, 2012, p. 257 ss.; M. Ferrari, U. Izzo, *Diritto alimentare comparato: regole del*

così come riformulate dal regolamento vigente e, in particolare, la nozione di «storia di uso sicuro» come alimento nell'Unione, che risulta priva di definizione normativa. La sentenza, pertanto, costituisce una prima occasione per vagliare l'idoneità del Reg. (UE) 2015/2283 a discernere tra alimenti dai tratti innovativi, soggetti alla disciplina del regolamento, e alimenti che invece non necessitano di una *pre-market authorisation*, e così verificare la capacità della disciplina di individuare, e di conseguenza regolare, l'incertezza scientifico-tecnologica⁴ correlata alla produzione e commercializzazione di *novel food*.

In queste note introduttive preme evidenziare come le previsioni in materia sottendano, sin dalle loro origini, la duplice necessità di tutelare la salute pubblica a fronte di potenziali rischi derivanti dal consumo di prodotti agroalimentari nuovi e di evitare il prodursi di ostacoli agli scambi all'inter-

no del mercato interno⁵, obiettivi perseguiti attraverso l'introduzione di una normativa armonizzata a livello europeo⁶. Ebbene, la rilevanza della seconda tra le citate finalità e, di conseguenza, l'esigenza di proteggere la concorrenza e le relazioni instaurate all'interno mercato, emerge con particolare evidenza nell'ambito del giudizio in esame. Questo, difatti, ha origine da una controversia tra due imprese concorrenti, produttrici di due integratori alimentari caratterizzati, entrambi, dall'elevato contenuto di spermidina⁷. I due prodotti sono realizzati utilizzando diverse metodologie di produzione: un integratore è il risultato di una procedura di estrazione della spermidina dal germe di frumento non germogliato, mentre l'altro è realizzato attraverso un processo di germogliazione dei semi di grano saraceno in una soluzione contenente spermidina sintetica, cui segue la raccolta, il lavaggio, l'essiccazione e la macinazione

cibo e ruolo della tecnologia, Bologna, 2012, p. 185 ss.; B. Van der Meulen, *European Food Law Handbook, the Netherlands*, 2014, p. 271 ss.; R. Hyde, S. Hartley, K. Millar, *European Novel Foods policy at a critical juncture: drawing lessons for future Novel Food governance through a retrospective examination of Regulation 258/97*, in *Food and drug law journal*, vol. 72, n. 3, 2017, p. 480 ss..

(⁴) Sull'incertezza della scienza si rimanda a M. Tallacchini, F. Terragni, *Le biotecnologie. Aspetti etici, sociali e ambientali*, 2004, Milano, p. 56 ss.; M. Tallacchini, *Sicurezze e responsabilità in tempi di crisi*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n.1-2012, p. 5 ss.; I. Canfora, *Incertezza scientifica e principio di precauzione nel diritto alimentare*, in *La regolazione della sicurezza alimentare tra diritto, tecnica e mercato*, Atti del Convegno, a cura di A. Morrone, M. Mocchegiani, Bologna, 30 ottobre 2020, 2022, p. 59 ss. Sul rapporto tra innovazione tecnologica e innovazione giuridica v. F. Albisinni, *Diritto alimentare tra innovazione, regolazione e mercato*, in *Riv. dir. agr.*, 2005, IV, p. 565 ss.; F. Albisinni, *Reactive and Proactive Innovation in European Food Law*, in *Innovating Food, Innovating the Law. An interdisciplinary approach to the challenges in the agro-food sector*, a cura di F. Leonini, M. Tallacchini, M. Ferrari, Tricase, 2013, p. 209 ss.; A. Germanò, *New Challenges for Agricultural Law. Innovating Food – Innovating the Law*, in *Innovating Food, Innovating the Law*, cit., p. 31 ss.; F. Albisinni, *Diritto agroalimentare innanzi alle sfide dell'innovazione*, in *Biolaw Journal-Rivista di biodiritto*, 2020, n. 2, p. 25 ss.

(⁵) Sulle origini della disciplina in materia di alimenti nuovi, che fino alla previsione di discipline *ad hoc* includeva anche gli organismi geneticamente modificati, si veda ex multis E. Sirsi, *Biotechnologie in agricoltura. Profili giuridici*, Pisa, 2003; M. Valletta, *La disciplina delle biotecnologie agroalimentari. Il modello europeo nel contesto globale*, Milano, 2005, p. 163 ss.; E. Sirsi, *OGM e agricoltura, evoluzione del quadro normativo. Strategie di comunicazione, prospettive dell'innovazione*, Napoli, 2017, p. 15 ss.; L. Scaffardi, *I novel food, un futuro ancora da definire*, cit., p. 45 ss. I Paesi Bassi, nel 1993, introdussero un regolamento sui nuovi prodotti alimentari che venne notificato tramite la piattaforma TRIS (numero di notifica 93/0157/NL), che prescriveva il divieto di introduzione in commercio di nuovi generi alimentari, come quelli geneticamente modificati, in assenza di autorizzazione rilasciata a livello nazionale. La allora Comunità europea decise quindi di intervenire con le Dir. (CEE) 219 e 220 del 23 aprile 1990, rispettivamente sull'impiego confinato di microrganismi geneticamente modificati e sull'emissione deliberata nell'ambiente di organismi geneticamente modificati, e con l'introduzione di una procedura armonizzata per l'immissione sul mercato dei «nuovi prodotti alimentari» contemplando una valutazione di sicurezza e specifiche disposizioni in materia di etichettatura. Era quindi presentata la prima bozza di regolamento sugli alimenti nuovi e i nuovi ingredienti alimentari [Commissione europea, *Proposal for a Council Regulation (EEC) on Novel Foods and Novel Food Ingredients*, COM(92)295 final], più volte riformulata fino all'approvazione del Reg. (CE) n. 258/97.

(⁶) V., in tal senso, Corte giust., 9 settembre 2003, in causa C-236/01, punto 74; Corte giust., 15 gennaio 2009, in causa C-383/07, punto 22 e 23. Quanto alle ulteriori finalità del Reg. (UE) 2015/2283, v. i suoi considerando 1 e 2.

(⁷) Si tratta di una poliammina biogena, presente in concentrazioni variabili nelle cellule di tutti gli organismi, che alla luce di recenti studi scientifici è ritenuta facilitare l'autofagia, ossia la rimozione dei prodotti di scarto delle cellule, così aiutando a prevenire allergie alimentari e malattie cardiovascolari e a contrastare i sintomi del diabete. A riguardo V. F. Madeo, S.J. Hofer, T. Pendl, et. al., *Nutritional Aspects of Spermidine*, in *Annual Review of Nutrition*, 40, 2020, p. 135 ss. È stato altresì ipotizzato che la spermidina possa aumentare la longevità degli esseri umani fino a 5-7 anni; v. S. Kiechl et. al., *Higher spermidine intake is linked to lower mortality: a prospective population-based study*, in *The American Journal of Clinical Nutrition*, vol. 108, n. 2, 2018, p. 371 ss.

in farina. Il prodotto realizzato utilizzando la prima tecnica di produzione è stata oggetto di una procedura di autorizzazione ai sensi del Reg. (UE) 2015/2283, cui è seguita l'introduzione dell'«estratto di germi di frumento (*Triticumaestivum*) ricco di spermidina» nell'allegato del Reg. di esecuzione 2017/2470 della Commissione del 20 dicembre 2017 che istituisce l'elenco dell'Unione dei nuovi alimenti. Sul presupposto che l'impresa concorrente, non avendo invece esperito la procedura di autorizzazione, avesse posto in essere un atto di concorrenza sleale, l'azienda produttrice presentava ricorso finalizzato a vietare l'introduzione in commercio dell'integratore alimentare realizzato dal *competitor*. Ciò avveniva in forza del diritto austriaco, il quale consente di chiedere a un'altra impresa operante sullo stesso mercato di astenersi dal commercializzare prodotti non autorizzati che richiedano, come nel caso di alimenti rientranti nel campo di applicazione del Reg. (UE) 2015/2283, una previa autorizzazione amministrativa⁸. Il Tribunale civile del Land, Graz, Austria, interrogandosi quanto alla necessità di qualificare l'integratore alimentare quale *novel food*, ha deciso di sottoporre alla Corte di giustizia molteplici questioni pregiudiziali che attengono alla classificazione del prodotto controverso e, in particolare, alla possibilità che esso rientri nell'ambito di applicazione dell'art. 3, par. 2, lett. a), punto iv) o punto vii) del regolamento, relativi,

rispettivamente, agli «alimenti costituiti, isolati o prodotti da piante o da parti delle stesse» e agli «alimenti risultanti da un nuovo processo di produzione non usato per la produzione di alimenti nell'Unione prima del 15 maggio 1997, che comporti cambiamenti significativi nella composizione o nella struttura dell'alimento che incidono sul suo valore nutritivo, sul metabolismo o sul tenore di sostanze indesiderabili»⁹. Nello specifico, con il primo quesito il giudice del rinvio chiede se il prodotto controverso possa essere qualificato come nuovo ai sensi dell'art. 3, par. 2, lett. a), punto iv), del Reg. (UE) 2015/2283 e se siano rilevanti, a tal fine, le modalità con le quali la spermidina si trova nella farina; il secondo e il terzo quesito entrano invece nel merito dell'interpretazione della categoria di cui all'art. 3, par. 2, lett. a), punto vii) per vagliare se la nozione di processo di produzione di alimenti comprenda anche i processi della produzione primaria e chiarire se la novità del processo di produzione debba essere valutata in relazione allo specifico alimento di cui trattasi. La quarta questione, che investe nuovamente la categoria di cui al punto vii), ha invece ad oggetto la possibilità che il processo di germinazione utilizzato per realizzare il prodotto sia un processo di produzione primaria in relazione a una pianta alla quale non si applicano le disposizioni della legislazione alimentare – e quindi anche il regolamento (UE) 2015/2283 – poiché la pianta non costituisce, ai sensi dell'art. 2, lett. c), del Reg.

⁽⁸⁾ Ciò ai sensi del *Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb*, legge federale del 1984 contro la concorrenza sleale (BGBl. n. 448/1984).

⁽⁹⁾ Più nello specifico, sono state presentate alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali: «1) Se l'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), punto iv), del regolamento [2015/2283], debba essere interpretato nel senso che la "farina di germogli di grano saraceno con elevato contenuto di spermidina" costituisce un nuovo alimento, a condizione che soltanto la farina di germogli di grano saraceno con un contenuto di spermidina non aumentato sia stata utilizzata in misura significativa per il consumo umano nell'Unione europea prima del 15 maggio 1997 o vanti successivamente a tale data una storia di uso sicuro come alimento, indipendentemente dalla modalità con la quale la spermidina si trovi in detta farina. 2) Ove venga fornita una risposta negativa alla prima questione: se l'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), punto vii), del regolamento [2015/2283], debba essere interpretato nel senso che la nozione di processo di produzione di alimenti comprende anche i processi della produzione primaria. 3) Ove venga fornita una risposta affermativa alla seconda questione: se ai fini della questione della novità di un processo di produzione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), punto vii), del regolamento [2015/2283], sia rilevante il fatto che il processo di produzione in sé considerato non sia stato mai usato con riguardo ad alcun alimento oppure non sia mai stato usato per lo specifico alimento di cui trattasi. 4) Ove venga fornita una risposta negativa alla seconda questione: se la germinazione di semi di grano saraceno in una soluzione nutritiva contenente spermidina sia un processo di produzione primaria in relazione a una pianta alla quale non si applicano le disposizioni della legislazione alimentare, in particolare il regolamento [2015/2283], poiché la pianta non costituisce ancora un alimento prima del momento della raccolta [articolo 2, lettera c), del regolamento (CE) n. 178/2002]. 5) Se sia rilevante il fatto che la soluzione nutritiva contenga spermidina naturale oppure sintetica».

(CE) n. 178/2002, ancora un alimento prima del momento della raccolta. Infine, il quinto quesito si interroga quanto alla rilevanza, ai fini della determinazione dello status di *novel food*, della qualità, naturale oppure sintetica, della spermidina contenuta nella soluzione nutritiva.

Nel contesto della disamina della sentenza, che attiene esclusivamente al primo quesito proposto dal giudice del rinvio¹⁰, ci si propone di ricostruire l'interpretazione offerta dalla Corte quanto al campo di applicazione del Reg. (UE) 2015/2283. Dopo aver richiamato brevemente i canoni di origine giurisprudenziale espressi in relazione all'interpretazione del precedente Reg. (CE) n. 258/97, l'attenzione sarà volta alla disciplina vigente e, nello specifico, agli strumenti che consentono di verificare lo *status* di novità dell'alimento e alle categorie di *novel food* prescritte dall'art. 3, par. 2, lett. a) del Reg. (UE) 2015/2283. Attenzione particolare sarà rivolta alla nozione di «storia di uso sicuro come alimento nell'Unione», di cui ai punti iv) e v).

2.- Lo «stato di novità» dell'alimento secondo la pronuncia della Corte di giustizia

Constatato che il prodotto oggetto della controversia non è stato utilizzato in misura significativa per il consumo umano nell'Unione prima del 15

maggio 1997 ed è realizzato a partire da una pianta, la Corte di giustizia, nel rispondere alla prima questione sollevata, ha verificato l'assenza dei due presupposti cumulativi che consentono di escludere l'alimento dal campo di applicazione della categoria di cui all'art. 3, par. 2, lett. a), punto iv) del Reg. (UE) 2015/2283: la presenza di «una storia di uso sicuro come alimento nell'Unione», e l'essere l'alimento costituito, isolato o prodotto da una pianta o una varietà della stessa specie ottenuta mediante pratiche di riproduzione che siano, in alternativa, tradizionali in quanto utilizzate per la produzione alimentare nell'Unione prima del 15 maggio 1997, oppure non tradizionali in quanto non utilizzate per la produzione alimentare nell'Unione prima del 15 maggio 1997, purché nel secondo caso tali pratiche non comportino cambiamenti significativi nella composizione o nella struttura dell'alimento tali da incidere sul suo valore nutritivo, sul metabolismo o sul tenore di sostanze indesiderabili.

Quanto alla nozione di «storia di uso sicuro come alimento nell'Unione», non essendo definita dal regolamento, la Corte ha avallato un'interpretazione analogica operando un rinvio al requisito relativo alla presenza di un «uso sicuro come alimento in un paese terzo», di cui all'art. 3, par. 2, lett. b) del regolamento, ossia alla sicurezza «attestata dai dati relativi alla sua composizione e dall'esperienza dell'uso continuato, per un perio-

⁽¹⁰⁾ Quanto agli ulteriori quesiti si rimanda alle osservazioni presentate dall'Avvocato generale Manuel Campos Sánchez-Bordona presentate il 19 gennaio 2023. In merito al secondo quesito, l'Avvocato ricorda, tra l'altro, che sebbene il Reg. (CE) n. 178/2002 non definisca direttamente il concetto di «produzione», il suo art. 3, punto 16, definisce le «fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione» come «qualsiasi fase, importazione compresa, a partire dalla produzione primaria di un alimento inclusa fino al magazzino, al trasporto, alla vendita o erogazione al consumatore finale (...)» e, al punto 17, definisce la «produzione primaria» come «tutte le fasi della produzione, dell'allevamento o della coltivazione dei prodotti primari, compresi il raccolto, la mungitura e la produzione zootecnica precedente la macellazione e comprese la caccia e la pesca e la raccolta di prodotti selvatici». Pertanto, considerato come l'insierimento della produzione primaria nel processo per ottenere un alimento è conforme all'obiettivo principale del regolamento citato e del Reg. (UE) 2015/2283, al punto 48 rileva come il termine «processo di produzione» di cui all'articolo 3, par. 2, lett. a), punto vii), del Reg. (UE) 2015/2283 comprenda la produzione primaria e tutte le fasi successive di trasformazione di un nuovo alimento. In relazione alla terza questione pregiudiziale è invece evidenziato come la finalità dell'art. 3, par. 2, lett. a), punto vii), del Reg. (UE) 2015/2283 comporta che la valutazione dell'incidenza della nuova tecnica di produzione sia effettuata solo in relazione all'alimento e non in generale e da effettuarsi caso per caso (v. punto 59). In merito alla quarta questione rileva come i semi di grano saraceno germogliati in una soluzione ricca di spermidina non possano essere considerati «vegetali prima della raccolta» e costituiscono un alimento. Infine, quanto alla quinta questione, ritiene che il carattere naturale o sintetico della spermidina non abbia alcuna rilevanza sul fatto che il prodotto controverso possa essere considerato o meno un nuovo alimento, in quanto ciò che rileva è, secondo la sua opinione, l'utilizzo della soluzione acquosa contenente spermidina nella coltivazione idroponica, finalizzata a che i germogli di grano saraceno aumentino in modo esponenziale il contenuto di tale poliammina.

do di almeno 25 anni, nella dieta abituale di un numero significativo di persone in almeno un paese terzo». La Corte ha infatti ritenuto che, come sostenuto anche dall'Avvocato generale¹¹, non vi siano elementi per ritenere che la nozione debba avere un'accezione diversa quando applicata in riferimento a un paese terzo o a un paese dell'Unione¹². Poiché, nel caso di specie, i dati non risultano comprovare siffatto uso, non è ritenuta soddisfatta la prima delle due condizioni cumulative necessarie per l'applicabilità della deroga. È comunque evidenziata l'assenza anche della seconda condizione prevista dalla norma: ciò in quanto l'utilizzo di una soluzione acquosa di spermidina per la coltivazione di germi di saraceno non è una tecnica di riproduzione della pianta, bensì un processo di produzione per arricchire i germogli, e dunque risulterebbe irrilevante ai fini dell'applicazione della deroga. Di conseguenza, la Corte ha ritenuto che l'art. 3, par. 2, lett. a), punto iv) del Reg. (UE) 2015/2283 debba essere interpretato nel senso che un alimento come una farina di grano saraceno germogliato con elevato contenuto di spermidina, non utilizzato in misura significativa per il consumo umano nell'Unione europea prima del 15 maggio 1997, costituisce un nuovo alimento ai sensi di tale disposizione dato che, in primo luogo, è ottenuto da una pianta; in secondo luogo, non risulta che la sua sicurezza sia stata confermata dai dati relativi alla sua composizione e dall'esperienza che si può trarre dal suo uso continuato per almeno venticinque anni nella dieta abituale di un numero significativo di persone in almeno un paese dell'Unione; e, in terzo luogo, non è ottenu-

to mediante una pratica di riproduzione¹³.

È possibile tuttavia notare come l'alimento (la farina di grano saraceno germinato), la pianta (il grano saraceno), e la sostanza utilizzata per effettuare la germogliazione (la spermidina), non sembrano presentare tratti di novità; la caratteristica dell'alimento che determina la sua qualifica quale *novel food* sembra invece consistere nell'utilizzo della spermidina nel processo di germinazione, ossia nel carattere innovativo del processo di produzione, che è in grado di comportare cambiamenti significativi nella composizione dell'alimento e di incidere sul suo valore nutritivo¹⁴, mutando lo *status* giuridico del prodotto¹⁵. Pertanto, tale sostanza sembra poter essere propriamente qualificata come alimento nuovo ai sensi dell'art. 3, par. 2, lett. a), punto vii), come peraltro riscontrato dall'Austria nell'ambito della procedura di consultazione esperita in conformità del Reg. di esecuzione (UE) 2018/456¹⁶. L'Avvocato generale ha, da parte sua, ritenuto di qualificarla come *novel food* ai sensi dell'art. 3, par. 2, lett. a) punto iv) e punto vii). Il dettato normativo non esclude la possibilità che un alimento rientri in più di una categoria¹⁷, e tuttavia tale eventualità non è del tutto priva di conseguenze applicative, come emerge dall'art. 3, par. 2, lett. c) del regolamento, per il quale gli alimenti di cui al punto iv), ma non quelli di cui al punto vii), possono essere considerati, qualora ne sussistano i presupposti, tradizionali da un paese terzo, e quindi essere soggetti alla procedura di notifica qualora sia presente una storia di consumo sicuro in almeno un paese extraeuropeo. Poiché, dopo aver risposto positivamente al primo quesito, la

(¹¹) Conclusioni dell'Avvocato generale, punto 34.

(¹²) Cfr. punto 22 della sentenza Corte giust, 25 maggio 2023, in causa C-141/22.

(¹³) V. punto 28 della sentenza Corte giust, 25 maggio 2023, in causa C-141/22.

(¹⁴) Difatti, il livello di spermidina del prodotto controverso, secondo le analisi fornite, ammonta a 3,51 mg/g, il che rappresenta una percentuale centosei volte superiore al livello di detta sostanza in condizioni di coltivazione normale in un seme di grano saraceno, che è pari allo 0,03305 mg/g. V. conclusioni dell'Avvocato generale, punto 54.

(¹⁵) Cfr. punto 55 delle conclusioni dell'Avvocato generale.

(¹⁶) A riguardo si rimanda alle motivazioni espresse nel documento, pubblicato il 3 giugno 2022 e consultabile alla seguente pagina web: https://food.ec.europa.eu/system/files/2022-06/novel-food_consult-status_flour-buckwheat.pdf (ultimo accesso 19 settembre 2023).

(¹⁷) Difatti l'art. 3, par. 2, lett. a) del Reg. (UE) 2015/2283 prevede che l'alimento debba rientrare «in almeno una» delle categorie successivamente elencate.

Corte non ha ritenuto necessario trattare i seguenti, essa non si è soffermata né sulla qualifica dell'alimento ai sensi dell'art. 3, par. 2, lett. a), punto vii), né sull'eventualità che l'alimento appartenga a due diverse categorie¹⁸.

3.- La definizione di novel food: i precedenti giurisprudenziali

La sentenza in commento non rappresenta una pronuncia isolata, ma si inserisce in un filone giurisprudenziale che ha portato la Corte di giustizia a sciogliere nodi ermeneutici circa la definizione di *novel food* e, al contempo, a porre nuove questioni di ordine pratico. Nella prospettiva di una ricostruzione sistematica della disciplina di settore occorre considerare che, con il Reg. (CE) n. 258/97, il legislatore della Comunità europea ha introdotto una prima e stringente normativa europea in materia, sottoponendo a una procedura di autorizzazione preventiva gli alimenti privi di una storia di consumo umano significativo nel territorio dell'Unione antecedente al 15 maggio 1997 che, al contempo, appartenessero a una delle categorie elencate all'art. 1, par. 2. La definizione di alimento nuovo così introdotta – fondata sulla

sussistenza dei due requisiti cumulativi citati – ha sollevato molteplici dubbi interpretativi, sia in relazione al concetto di consumo significativo, sia quanto all'estensione delle categorie ivi definite, comportando l'emergere di significativi margini di incertezza applicativa che si sono frapposti alla libera circolazione delle merci e allo sviluppo competitivo del settore¹⁹. Ne è derivato un ampio contenzioso, nel cui ambito la Corte di giustizia è stata chiamata a fornire i criteri ermeneutici idonei a chiarire il dettato normativo garantendo una sua applicazione uniforme. In particolare, con le sue pronunce²⁰ il Giudice di Lussemburgo nell'interpretare il testo normativo previgente si è espresso quanto alla problematica nozione di «consumo significativo», fornendo canoni che costituiscono punto di riferimento anche per l'applicazione del vigente Reg. (UE) 2015/2283²¹. È stato così chiarito come tale requisito sia da intendersi quale «ingestione da parte degli esseri umani» con riferimento alla data di entrata in vigore del regolamento; per valutare l'esistenza o meno di un consumo siffatto è richiesto all'autorità competente di prendere in considerazione tutte le circostanze del caso di specie attinenti a quello specifico prodotto o ingrediente, verificando se questo – e non uno comparabile – sia stato commercializzato sul

(¹⁸) Il secondo, terzo e quarto quesito presupponevano in effetti una risposta negativa alla prima questione; il quinto quesito era posto indipendentemente dagli altri e tuttavia sembrava ancora una volta collegato ai quesiti precedenti attinenti alla categoria di cui al punto vii). Si ricorda, a riguardo, che la Corte di giustizia è tenuta a rispondere ai quesiti sollevati ai sensi dell'art. 267 TFUE e che vertono sull'interpretazione del diritto comunitario e che, secondo una giurisprudenza costante, vige a riguardo una presunzione di rilevanza. Tuttavia lo spirito di collaborazione che presiede al funzionamento del rinvio pregiudiziale implica che, in ipotesi eccezionali, la Corte possa ritenere di non statuire su questioni sollevate da un giudice nazionale qualora appaia in modo manifesto che l'interpretazione o il giudizio sulla validità di una norma comunitaria non hanno alcuna relazione con l'effettività o l'oggetto della causa principale, oppure qualora il problema sia di natura ipotetica e la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni (v. Corte giust., 21 gennaio 2003, in causa C-318/00, punti 40-42; Corte giust. 22 giugno 2010, in cause riunite C-188/10 e C-189/10, punto 27).

(¹⁹) Infatti, in assenza di una procedura di autorizzazione centralizzata, alcuni paesi si opponevano alla commercializzazione di alimenti privi di autorizzazione, ritenendoli nuovi; altre autorità nazionali, al contrario, escludevano dal campo di applicazione del Reg. (CE) n. 258/97 i medesimi alimenti e li ritenevano commercializzabili liberamente.

(²⁰) Cfr. Corte giust., 9 giugno 2005, in cause riunite C-211/03, C-299/03, e da C-316/03 a C-318/03, *HLH Warenvertriebs GmbH e Orthica BV c. Repubblica federale di Germania*, e Corte giust., 15 gennaio 2009, in causa C-383/07, *M-K Europa GmbH & Co. KG c. Stadt Regensburg*.

(²¹) Con la sentenza Corte giust., 9 giugno 2005, in cause riunite C-211/03, C-299/03, e da C-316/03 a C-318/03, la Corte si esprime sulla classificazione di un prodotto, il *lactobact omni FOS*, quale medicinale oppure quale integratore alimentare (e quindi derrata alimentare) e, in quest'ultimo caso, sulla sua eventuale classificazione quale alimento nuovo ai sensi del Reg. (CE) n. 258/97. In merito all'applicazione dell'art. 1, par. 2, del regolamento era richiesto alla Corte quali fossero i requisiti minimi per poter presumere la sussistenza di un utilizzo dell'alimento «in maniera significativa» e quale fosse l'indice temporale di riferimento per la locuzione «non ancora».

mercato di uno o più Stati membri anteriormente al 15 maggio 1997²². Inoltre²³, è stato precisato come non sia rilevante, ai fini di determinare la sussistenza di un consumo significativo dell'alimento, la circostanza che un prodotto alimentare sia importato prima dell'entrata in vigore del Reg. (CE) n. 258/97 in un paese terzo rispetto alla Comunità; né i dati relativi all'innocuità di un prodotto alimentare acquisiti esclusivamente al di fuori dell'Unione europea sono da ritenersi sufficienti a dichiarare che l'alimento vanta un uso alimentare sicuro storicamente comprovato²⁴. Quanto al processo di produzione utilizzato, questo è di «sicura importanza» ai fini della qualificazione dell'alimento, in quanto sono considerati *novel food* anche gli alimenti, di per sé non nuovi, se sottoposti a un processo di produzione non generalmente utilizzato che comporta cambia-

menti significativi nella composizione o nella struttura dei prodotti o degli ingredienti alimentari. Ne consegue che la qualificazione dell'alimento debba essere il risultato di un'analisi, da effettuarsi caso per caso, tenendo conto sia dell'insieme delle caratteristiche del prodotto alimentare sia del processo di produzione²⁵.

Due ulteriori pronunce hanno indagato l'estensione del campo di applicazione delle categorie di *novel food* individuate dal Reg. (CE) n. 258/97. Con la prima²⁶, la Corte di giustizia si è interrogata quanto alla possibilità che un prodotto alimentare costituito da un unico ingrediente – una sostanza minerale di origine vulcanica – rientrasse nella categoria di cui all'art. 1, par. 2, lett. c) relativa ai prodotti e ingredienti alimentari aventi «una struttura molecolare primaria nuova o volutamente modificata»; nell'ambito della seconda²⁷ è stato

(²²) V. i punti da 83 e 87 della sentenza Corte giust., 9 giugno 2005, in cause riunite C-211/03, C-299/03, e da C-316/03 a C-318/03.

(²³) Nella sentenza Corte Giust., 15 gennaio 2009, in causa C-383/07, la materia del contendere era costituita da un prodotto alimentare, denominato Man-Koso, ottenuto da più di 50 ingredienti vegetali come alghe, radici di bardana, radici di loto, foglie di *akebi* o di *shiso* e altri ingredienti vegetali lavorati attraverso un processo di fermentazione non innovativo. A seguito dell'introduzione del divieto, da parte della Germania, di commercializzazione sul territorio nazionale di tale prodotto, veniva proposto ricorso avanti alla Corte amministrativa bavarese. Il Tribunale, sospeso il giudizio, sottoponeva alla Corte di giustizia in via pregiudiziale molteplici questioni, attinenti, anche in questo caso, all'interpretazione dell'art. 1, par. 2 del Reg. (CE) n. 258/97. In particolare, la Corte era chiamata a esprimersi in merito alla rilevanza, ai fini della nozione di consumo significativo, di una serie di elementi, quale la circostanza che il prodotto fosse stato importato e reso disponibile in ambiti territoriali extraeuropei. Inoltre si chiedeva se l'uso alimentare sicuro storicamente comprovato potesse ritenersi sussistente in caso di ingredienti, la cui sicurezza era comprovata singolarmente, lavorati mediante un processo di produzione generalmente utilizzato, in assenza di esperienze in merito alla combinazione tra gli ingredienti e il processo produttivo.

(²⁴) V. punti 17, 36, 37 e 38 della sentenza Corte giust., 15 gennaio 2009, in causa C-383/07.

(²⁵) V. punti da 24 a 30 della sentenza Corte giust., 15 gennaio 2009, in causa C-383/07.

(²⁶) Sentenza Corte giust., 9 novembre 2016, in causa C-448/14, *Davitas GmbH c. Stadt Aschaffenburg ed a.*, con nota di V. Paganizza, "New primary molecular structure" and novel foods according to the Court: constructive or demolishing interpretation? *The EU Court Judgment in case C-448/14*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n.3-2017, p. 20 ss. e B. van der Meulen, *Concurring opinion*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n.3-2017, p. 31 ss.. V. inoltre V. Paganizza, *Bugs in law. Insetti e regole: dai campi alla tavola*, Milano, 2019, p. 79 ss.

(²⁷) Sentenza Corte giust., 1° ottobre 2020, in causa C-526/19, *Entoma SAS c. contro Ministre de l'Économie e des Finances, Ministre de l'Agriculture e de l'Alimentation*. A riguardo v. G. Formici, *Novel Food e insetti per il consumo umano tra interventi legislativi e Corte di giustizia: alla ricerca di un difficile equilibrio*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n.4-2020, p. 48 ss.; V. Paganizza, *Are Insects Novel Foods?*, in *EFFL Review*, 2020, vol. 15, n. 6, p. 579 ss.; G. Formici, *Legislative and Judicial Challenges on Insects for Human Consumption: From Member States to the EU, Passing Through the Court of Justice of the EU, in Novel Foods and Edible Insects in the European Union*, a cura di L. Scaffardi, G. Formici, Switzerland, 2022, p. 109 ss.. Per una ricognizione del tema, precedente ai due interventi della Corte di giustizia da ultimo citati, v. V. Paganizza, *Eating Insects: Crunching Legal Clues on Entomophagy*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n.1-2016, p. 16 ss.; G. Bonora, *I Novel Foods nel Reg. (UE) n. 2015/2283 e gli insetti: una possibile evoluzione dei consumi alimentari?*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n.1-2016, p. 42 ss. Quanto alla collocazione degli insetti come alimenti e mangimi nell'ambito del Reg. (UE) 2015/2283, v. C. Finardi, C. Derrien, *Novel Food: Where are Insects (and Feed...) in Regulation 2015/2283?*, in *EFFL Review*, 2016, vol. 11, n. 2, p. 119 ss.. Sulla disciplina in materia di insetti edibili v. altresì V. Paganizza, *The beetles revolution: when innovation starts with insects*, in *Innovation in agri-food law*, cit., p. 50 ss.; B. La Porta, *Gli insetti edibili alla prova del mercato. Il regolamento di esecuzione 2021/882 relativo all'immissione in commercio della larva di Tenebrio molitor essiccata: criticità*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n.2-2021, p. 35 ss.; F. Montanari et al., *Production and commercialization of insects as food and feed: identification of the main constraints in the European Union*, Svizzera, 2021 e, da ultimo, F. Fontanarosa, *L'entomofagia nel panorama normativo europeo e comparato: dal right to food al food duty*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n.3-2023, p. 40 ss.

invece valutato se un alimento costituito da insetti interi potesse essere incluso nell'ambito di applicazione dell'art. 1, par. 2, lett. e), riguardante «prodotti e ingredienti alimentari costituiti da vegetali o isolati a partire da vegetali e ingredienti alimentari isolati a partire da animali, esclusi i prodotti e gli ingredienti alimentari ottenuti mediante pratiche tradizionali di moltiplicazione o di riproduzione che vantano un uso alimentare sicuro storicamente comprovato». Il Reg. (UE) 2015/2283 ha previsto espressamente che i minerali e gli animali interi, insetti compresi, rientrano tra le categorie di *novel food*²⁸; ciò nonostante i principi espressi acquisiscono rilevanza anche a fronte del mutato contesto normativo in quanto consentono di approfondire la *ratio* e le finalità sottese al Reg. (CE) 258/97 che si ritrovano, immutate, nella disciplina vigente. Ne risulta, più in particolare, che l'appartenenza a una delle categorie indicate del regolamento rappresenta, assieme all'assenza di un consumo significativo precedente al maggio 1997, un presupposto imprescindibile per l'applicazione della disciplina *novel food*. Le categorie citate, anziché compren-

dere la generalità degli alimenti non rientranti in normative settoriali, individuano la «soglia minima» di novità che giustifica l'applicazione delle misure previste dal regolamento. Difatti, se in precedenza²⁹ la Corte aveva optato per un'interpretazione estensiva del campo di applicazione del Reg. (CE) n. 258/97, volta a garantire una tutela effettiva contro i rischi potenziali presentati dai nuovi prodotti e non privare il regolamento del suo carattere generale, con la sua ulteriore pronuncia³⁰ si è espressa in senso diametralmente opposto, rilevando come un'interpretazione estensiva dell'ampiezza delle categorie sia da ritenersi in contrasto con il dettato normativo e non giustificata dalla necessità di garantire la salute pubblica.

4.- L'identificazione dello status di novel food

Il Reg. (CE) n. 258/97 attribuiva all'operatore l'onere di determinare l'applicabilità del regolamento *novel food* attraverso una verifica, da esperirsi precedentemente all'immissione sul mercato dei prodotti, relativa alla sussistenza di una storia di

⁽²⁸⁾ V. Reg. (UE) 2015/2283, art. 3, par. 2, lett. a), punti iii) e v).

⁽²⁹⁾ Il riferimento è alla sentenza Corte giust., 9 novembre 2016, in causa C-448/14 citata. La controversia era scaturita dalla decisione della città di Aschaffenburg, Germania, di vietare la commercializzazione di un prodotto alimentare costituito come unico ingrediente da un minerale che non era stato utilizzato come prodotto alimentare prima del 15 maggio 1997, ma era naturalmente presente in natura precedentemente a tale data. La Corte di Giustizia, quanto alla categoria di cui all'art. 1, par. 2, lett. c), del Reg. (CE) n. 258/97, ha sottolineato come il significato dell'espressione «struttura molecolare primaria nuova o volutamente modificata» dovesse essere determinato conformemente al senso abituale di tali termini nel linguaggio corrente, tenendo in considerazione, al contempo, del contesto in cui sono utilizzati e degli obiettivi perseguiti dalla normativa di cui fanno parte. Le finalità del regolamento stesso erano ritenute tali da implicare che l'espressione fosse da intendersi non come riferita ai prodotti la cui struttura molecolare primaria era stata creata *ex novo* o modificata prima del 15 maggio 1997, ma a prodotti non utilizzati per il consumo umano nell'Unione prima della suddetta data. Ciò sul presupposto che un'interpretazione differente avrebbe privato il regolamento del suo carattere generale, comportando l'esclusione dall'applicazione della valutazione unica di innocuità di tutti i prodotti alimentari, e segnatamente quelli di origine minerale, già esistenti in natura nella loro struttura molecolare primaria, che non rientrassero nelle ulteriori categorie previste dall'art. 1, par. 2. A riguardo, v. punti da 30 a 34 della sentenza.

⁽³⁰⁾ V. Corte giust., 1° ottobre 2020, in causa C- 526/19. Con tale pronuncia la Corte ha in particolare ritenuto che un'interpretazione estensiva del campo di applicazione del regolamento si porrebbe *contra legem*. Difatti, sebbene potesse sembrare illogico, dal punto di vista sanitario, assoggettare gli ingredienti alimentari isolati a partire da insetti alla disciplina *novel food* ed escludere invece quelli interi, la norma inequivocabilmente alludeva a un processo di estrazione dell'animale e, pertanto, nessuna interpretazione possibile poteva condurre a fare riferimento all'animale intero. La necessità di tutelare i principi imperativi di certezza del diritto e di prevedibilità della legge comportava l'impossibilità di applicare un'interpretazione estensiva dei termini, da ritenersi univoci, «isolati a partire da animali»; un simile ampliamento dell'ambito di applicazione del regolamento sarebbe potuto derivare solo da un intervento del legislatore dell'Unione. Siffatta conclusione, a differenza di quanto precedentemente affermato nella sentenza del 9 novembre 2016, non si sarebbe posta in contrasto con gli obiettivi perseguiti dal Reg. (CE) n. 258/97: viene infatti rilevato come l'interpretazione letterale non implichi un vuoto di tutela, ma comporti solamente un'assenza di armonizzazione a livello dell'Unione quanto alle condizioni di immissione sul mercato, con possibilità, per gli Stati membri, di intervenire decidendo il livello al quale essi intendono garantire la tutela della salute e della vita delle persone, tenendo conto del principio della libera circolazione delle merci all'interno dell'Unione (v. punti 34, 41, 42, 43 e 44 della sentenza Corte giust., 1° ottobre 2020, in causa C- 526/19).

consumo significativo e all'appartenenza a una delle categorie indicate dal suo art. 1, par. 2. Nonostante i criteri forniti dalla Corte di giustizia e le linee guida redatte dalla Commissione³¹, la mancanza di parametri quantitativi di riferimento atti a identificare la novità dell'alimento determinava il persistere di ampi e insidiosi margini di incertezza applicativa. Le zone d'ombra, in cui non vi era certezza quanto alla qualifica della sostanza o non sussistevano prove inequivocabili quanto al suo consumo significativo, sono state ridotte, ma non eliminate, dal *Novel Food Catalogue*³² introdotto nel 2008 dalla Commissione europea. Difatti il documento, sebbene abbia provveduto ad indicare lo *status* di un considerevole numero di alimenti, fornisce informazioni meramente orientative e non ha il carattere dell'eshaustività poiché non ha la possibilità di contemplare la totalità di prodotti potenzialmente idonei a rientrare nel campo di applicazione della

disposizione³³.

Il Reg. (UE) 2015/2283, pur avendo introdotto molteplici novità nella disciplina dei *novel food*³⁴, quanto agli aspetti definitori si è posto in sostanziale continuità con il precedente, prevedendo anch'esso che l'alimento sia considerato nuovo qualora non vanti una storia di consumo significativo anteriore alla data di entrata in vigore del Reg. (CE) n. 258/97, e che esso debba rientrare, al contempo, in una delle elencate categorie di alimenti nuovi³⁵. Inoltre, l'art. 4 del reg. (UE) 2015/2283 attribuisce espressamente agli operatori la responsabilità di verificare se l'alimento che intendono immettere sul mercato rientri nell'ambito di applicazione del regolamento. Il dettato normativo si discosta invece dal precedente laddove opera una revisione ed estensione delle categorie e prevede che i *novel food* possano essere immessi sul mercato dell'Unione, in quanto tali o utilizzati nei o sugli alimenti, da parte di tutti gli

(³¹) Commissione europea, «*Human Consumption to a Significant Degree*» Information and Guidance Document, 2009. Le linee guida sono state redatte in relazione al Reg. (CE) n. 258/97 e non sono state aggiornate a seguito dell'entrata in vigore del Reg. (UE) 2015/2283. Queste sono ancora presenti alla pagina web della Commissione europea [https://ec.europa.eu/food/system/files_en?file=2016-10/novel-food_guidance_human-consumption_en.pdf](https://ec.europa.eu/food/system/files/en?file=2016-10/novel-food_guidance_human-consumption_en.pdf) (ultimo accesso 24 settembre 2023) e continuano a fornire alcune indicazioni utili a definire lo *status* degli alimenti attraverso criteri-guida, un albero decisionale e un questionario a tal fine predisposto.

(³²) Il *Novel Food Catalogue* fornisce informazioni utili in merito allo *status* di alcuni alimenti al fine supportare gli operatori nello stabilire se il prodotto che intendono commercializzare presenta una storia di consumo significativo prima del maggio 1997. È indicato se l'alimento è autorizzato, oppure se presenta una storia di consumo come alimento o come integratore alimentare, se necessita di un'autorizzazione o se presenta uno stato incerto.

(³³) Al fine di richiedere un aggiornamento del catalogo con l'inserimento di ulteriori alimenti, gli operatori possono inviare alle autorità nazionali competenti le informazioni in merito alla storia consumo dell'alimento; qualora i dati siano ritenuti sufficienti, esse provvederanno a richiedere alla Commissione europea la modifica del catalogo.

(³⁴) Il Reg. (UE) 2015/2283 provvede a innovare la procedura di autorizzazione a cui sono sottoposti i *novel food*, in considerazione della riforma operata dal 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, con il fine di centralizzare e ridurre le tempistiche richieste per lo svolgimento della procedura e attribuendo all'EFSA la responsabilità di esperire la valutazione del rischio. È altresì prevista la possibilità di introdurre sul mercato, a seguito di una mera procedura di notifica, alimenti tradizionali da Paesi terzi che presentino una storia di uso sicuro, ossia alimenti convenzionali la cui peculiarità è da ricercarsi in relazione al loro uso consolidato in un'area geografica extra-europea. In ogni caso, esperita la procedura di autorizzazione o notifica, e a differenza di quanto previsto dal precedente regolamento, l'autorizzazione ha effetto generale poiché comporta la possibilità non solo per i richiedenti, ma per tutti gli operatori, di commercializzare il nuovo alimento autorizzato, fatti salvi eventuali diritti di esclusiva. Di conseguenza tutte le autorizzazioni nominative, rilasciate ai sensi del Reg. (CE) n. 258/97 a favore dei soli richiedenti, hanno assunto efficacia generale dal 1° gennaio 2018, data di abrogazione del precedente regolamento. Viene inoltre meno la procedura di cui all'art. 5 del Reg. (CE) n. 258/97, che consentiva di applicare una procedura semplificata ai prodotti di cui all'art. 3, par. 4, equivalenti ad alimenti già in commercio nel mercato dell'Unione. Tale procedura poteva eventualmente avere ad oggetto anche prodotti la cui commercializzazione fosse stata già autorizzata ai sensi del Reg. (CE) n. 258/97 a favore di un diverso operatore.

(³⁵) V. art. 3 par. 2 del Reg. (UE) 2015/2283. Si noti che poiché il Reg. (CE) n. 178/2002 ha introdotto una definizione armonizzata, a livello europeo, di alimento, i *novel food* possono essere considerati tali solo in quanto rientrino, anzitutto, nella definizione di cui all'art. 2 del Reg. (CE) n. 178/2002. È inoltre confermata l'esclusione dal campo di applicazione del regolamento degli organismi geneticamente modificati, dei prodotti e ingredienti alimentari costituiti da OGM e dei prodotti ottenuti a partire da OGM ma che non li contengono, degli additivi alimentari, degli aromi destinati ad essere utilizzati nei prodotti alimentari, dei solventi da estrazione impiegati nella preparazione di alimenti e gli enzimi alimentari, in quanto disciplinati da previsioni *ad hoc* [v. art. 2, par. 2, del Reg. (UE) 2015/2283].

operatori e fatti salvi i diritti di esclusiva, purché siano inclusi nella lista contenuta nel Reg. (UE) 2017/2470 – aggiornata con i successivi regolamenti di esecuzione³⁶ – e nel rispetto delle condizioni d'uso e dei requisiti, anche in materia di etichettatura, *ivi* specificati. Quanto alla determinazione dello *status* di *novel food*, è prevista la possibilità di consultare lo Stato membro in cui intendono immettere sul mercato per la prima volta l'alimento attraverso una procedura che è definita dal Reg. (UE) 2018/456 della Commissione del 18 marzo 2018 sulle fasi procedurali del processo di consultazione per la determinazione dello *status* di nuovo alimento³⁷. In tal caso, gli operatori devono presentare una richiesta di consultazione ad uno degli Stati membri, sottoponendo all'Autorità competente nazionale un *dossier* comprensivo di una lettera di accompagnamento, un fascicolo tecnico, documenti giustificativi, una nota esplicativa che chiarisca le finalità e la pertinenza della documentazione presentata e, eventualmente, richieste relative alla confidenzialità delle informazioni presentate. Il fascicolo tecnico, redatto secondo il modello che viene riportato nell'allegato II del Reg. (UE) 2018/456, deve contenere le informazioni necessarie a consentire allo Stato membro destinatario di raggiungere una conclusione in merito alla qualifica dell'alimento. Tra le informazioni da fornire, e fatta salva la pos-

sibilità di presentare una giustificazione verificabile in relazione all'assenza di singoli elementi, vi è la descrizione del prodotto, la categoria proposta, la caratterizzazione dell'alimento, la sua origine, le condizioni d'uso, la descrizione dettagliata del processo di produzione, la storia del consumo umano nell'Unione prima del 15 maggio 1997, le consultazioni avvenute in merito alla sua disponibilità nell'Unione e ulteriori informazioni supplementari³⁸. Attraverso la procedura di consultazione è lo Stato membro destinatario della richiesta a determinare se un alimento debba considerarsi nuovo e, eventualmente, la categoria di appartenenza³⁹: la valutazione compiuta a livello nazionale in merito alla sussistenza di un consumo significativo nell'Unione europea, per quanto non sia da considerarsi definitiva né irreversibile⁴⁰, può sottrarre l'alimento dall'analisi scientifica dell'EFSA e determinare l'aggiornamento del *Catalogo europeo dei novel food*. La procedura di consultazione, così disciplinata, ha sollevato molteplici perplessità: lungi dall'essere facilmente esperibile, richiede la presentazione di un dossier strutturato la cui preparazione richiede un investimento significativo da parte delle aziende. A fronte di un onere della prova che continua a gravare integralmente sugli operatori, la procedura di consultazione non sembra idonea a risolvere situazioni di effettiva incertezza quanto allo status

(³⁶) Non è prevista una procedura per l'aggiornamento/modifica dell'elenco dei *novel food* che sono stati autorizzati. È comunque responsabilità della Commissione decidere come modificare o convergere diversi elementi della lista. Si veda a riguardo B. Haber, S. Aurich, *The Union List of Authorised Novel Foods*, in *EFFL Review*, 2018, vol. 13, n. 5, p. 405.

(³⁷) Nel Reg. (CE) n. 258/97 era prevista invece la possibilità di ricorrere alla procedura di comitato per decidere se un tipo di prodotto o ingrediente alimentare rientrasse nel campo di applicazione del regolamento o potesse essere soggetto alla procedura semplificata. L'operatore poteva quindi, informalmente, rivolgersi alle autorità nazionali, come suggerito dal citato documento della Commissione europea "Human Consumption to a Significant Degree", *Information and Guidance Document*. In tal senso si veda P. Lattanzi, *I prodotti di frontiera. Il caso degli «integratori alimentari botanici»*, Napoli, 2019, p. 466.

(³⁸) Se la richiesta di consultazione è considerata valida, lo Stato membro destinatario giunge a una conclusione sullo *status* dell'alimento entro quattro mesi dalla data in cui ha deciso in merito alla validità della richiesta. Se l'autorità ritiene di non disporre di elementi sufficienti per decidere, può consultare gli altri Stati membri e la Commissione e chiedere all'operatore di fornire informazioni aggiuntive, concordando un ulteriore termine per la loro presentazione. Una volta che l'autorità competente a livello nazionale è giunta a una conclusione, questa informa della propria decisione l'operatore, gli altri Stati membri e la Commissione, indicando anche, qualora l'alimento sia considerato nuovo, la categoria di appartenenza e la motivazione della propria determinazione. La Commissione, ricevuta tale notifica, pubblica le informazioni ricevute sul proprio sito web, dove è quindi possibile visionare gli esiti delle richieste di consultazione che sono state presentate a seguito dell'entrata in vigore del Reg. (UE) 2015/2283.

(³⁹) A riguardo v. A. Volpato, *Novel Foods in the EU Integrated Administrative Space: An institutional Perspective*, in *Novel Foods and Edible Insects*, a cura di L. Scaffardi, G. Formici, cit., p. 28 ss.

(⁴⁰) Si veda a riguardo M. Sollini, *La partecipazione delle Autorità nazionali per la sicurezza alimentare al procedimento di elaborazione dei pareri di competenza di Efsa*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n.4- 2016, p. 36-37.

dell'alimento, ma è generalmente utilizzata per validare informazioni già ritenute certe, consentendo di ottenere una rassicurazione ufficiale in merito alla sua esclusione dal campo di applicazione del regolamento *novel food*⁴¹.

5.- Le categorie di alimenti nuovi

Nonostante il legislatore affermi che il campo di applicazione del Reg. (UE) 2015/2283 dovrebbe «in linea di principio» restare lo stesso di quello previsto dal Reg. (CE) n. 258/97, il testo vigente ha evidentemente inciso su tale aspetto. Difatti, la necessità di risolvere i dubbi interpretativi, chiarire i contenuti delle categorie e aggiornare il campo di applicazione della norma, ha reso necessaria un'estesa riformulazione delle categorie di alimenti nuovi⁴². Più in particolare, il contenzioso di cui si è riferito ha indotto a prevedere che nel campo di applicazione del regolamento rientrano, all'art. 1, par. 2, lett. a), punto i), gli alimenti con una struttura molecolare nuova o volutamente modificata, chiarendo che la novità atta a determinare lo *status di novel food* è da riferirsi non in senso assoluto bensì all'utilizzo della sostanza, come alimento, precedente al 15 maggio 1997; inoltre al punto iii) è stata aggiunta espressamente la categoria relativa agli alimenti costituiti, isolati o prodotti da materiali di origine minerale. Quanto agli insetti interi, questi sono pacificamen-

te riconducibili alla categoria di cui al punto v), dedicata ai prodotti costituiti, isolati od ottenuti a partire da animali o da parti dei medesimi. Un'ulteriore modifica è conseguita dalla necessità di legittimare espressamente una pratica amministrativa ormai consolidata che escludeva la rilevanza, ai fini della determinazione del consumo significativo dell'alimento, dell'uso della sostanza quale integratore alimentare, e che non aveva mancato di sollevare perplessità alla luce dell'introduzione della definizione di alimento di cui all'art. 2 del Reg. (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002⁴³. Per risolvere la questione è stata introdotta la categoria di cui al punto x) che include i nuovi alimenti «utilizzati esclusivamente in integratori alimentari nell'Unione prima del 15 maggio 1997, se destinati ad essere utilizzati in alimenti diversi dagli integratori alimentari».

Ulteriori revisioni sono state rese necessarie dallo sviluppo dell'innovazione tecnologica applicata al settore alimentare, tema che con riferimento alla disciplina della clonazione animale e dei nanomateriali aveva già comportato il fallimento delle negoziazioni avviate a seguito della presentazione della prima proposta di revisione del regolamento, presentata nel gennaio 2008⁴⁴. In considerazione degli avanzamenti scientifici intercorsi, il Reg. (UE) 2015/2283 ha provveduto a introdurre la categoria di cui al punto vi), relativa agli alimenti costituiti, isolati od ottenuti da colture di cellule

⁽⁴¹⁾ In altri casi, la mancanza di termini certi e di diritti procedurali in capo al richiedente – inclusa la possibilità di appellare la decisione dello Stato membro – rende più sicuro, oltre che economicamente conveniente, richiedere direttamente l'autorizzazione all'introduzione in commercio quale alimento nuovo. V. a riguardo M. Holle, *Pre-Market Approval and its Impact on Food Innovation*, cit., p. 299.

⁽⁴²⁾ V. considerando 8 del Reg. (UE) 2015/2283.

⁽⁴³⁾ Difatti nella riunione del 14 febbraio 2005, il Comitato permanente per la catena alimentare e la salute degli animali aveva stabilito che un uso esclusivo negli integratori alimentari prima del 15 maggio 1997 non era da considerarsi quale «consumo umano in misura significativa» ai sensi dell'art. 1 del Reg. (CE) n. 258/97; lo stesso è stato indicato nelle citate Linee guida della Commissione europea, «*Human Consumption to a Significant Degree*». Tuttavia, la legittimità di tale pratica è stata oggetto di critica in quanto la disciplina *novel food* si applica, senza distinzioni, anche agli integratori alimentari: poiché questi sono alimenti ai sensi del Reg. (CE) 178/2002, la distinzione operata tra alimenti e integratori alimentari è stata ritenuta dalla dottrina porsi *contra legem*. A riguardo si veda M. Holle, *Pre-Market Approval and its Impact on Food Innovation*, cit., p. 297.

⁽⁴⁴⁾ V. Commissione europea, *Proposal for a Regulation of the EU Parliament and of the Council on novel foods*, COM(2007)872 final. A commento di questa proposta si veda I. Gerstberger, *The proposal for a revised Novel Food Regulation. An improvement for the worse*, in *EFFL Review*, 2008, vol. 3, n. 4, p. 213 ss.; B. Scarpa, S. Dalfrà, *Regulating the Novel Food Sector: Moving forwards*, in *EFFL Review*, 2008, vol. 3, n. 5, p. 292 ss.; C. Jones, *The novel food regulation: revision required?*, in *EFFL Review*, 2012, vol. 7, n. 2, p. 81 ss. È seguita la proposta della Commissione europea, *Proposal for a Regulation of the EU Parliament and of the Council on novel foods*, COM(2013)0894 fin. A riguardo si veda P. Coppens, *The revision of the Novel foods Regulation: forget about cloning and nanotechnology*.

o di tessuti ottenute da animali, vegetali, microorganismi, funghi o alghe, che era assente sia nel Reg. (CE) n. 258/97 sia nel testo proposto dalla Commissione⁴⁵ e che comprende la cd. carne coltivata, o “neo-carne”⁴⁶; la categoria di cui al punto viii), relativa agli alimenti costituiti da nanomateriali ingegnerizzati⁴⁷; e quella di cui al punto ix), che annovera le vitamine, i minerali e le altre sostanze da utilizzare negli integratori alimentari, per la fortificazione degli alimenti o in prodotti destinati ad altri scopi nutrizionali specifici, se ad essi viene applicato un nuovo processo di produzione o una nanotecnologia. Inoltre, nel già citato punto v) rientrano, almeno fino all’entrata in vigore di normative *ad hoc*, anche gli alimenti derivati da animali clonati⁴⁸.

Quanto alla categoria di cui all’art. 1, par. 2, punto

e) del regolamento previgente, questa contemplava, lo si ricorda, prodotti e ingredienti alimentari costituiti da vegetali o isolati a partire da vegetali e isolati a partire da animali, escludendo che fossero da ritenersi nuovi se ottenuti attraverso l’utilizzo di pratiche tradizionali di moltiplicazione o di riproduzione che vantassero un uso alimentare sicuro storicamente comprovato. In merito a questo aspetto, che sarà oggetto di approfondimento nel paragrafo seguente, il Reg. (UE) 2015/2283 ha ristretto il proprio campo di applicazione introducendo le categorie di cui all’art. 3, par. 2, lett. a), punti iv) e v) relative, rispettivamente, ai prodotti di origine vegetale e di origine animale. Difatti, sono esclusi dalla disciplina sui *novel food* gli alimenti di origine vegetale – e non invece quelli di origine animale – che presentano

Let's focus on the scope, in *EFFL Review*, 2013, vol. 8, n. 4, p. 238 ss.; C. Ballke, *The New Novel Food Regulation – Reform 2.0*, in *EFFL Review*, 2014, vol. 9, n. 5, p. 285 ss.; M. Holle, *The protection of proprietary data in novel foods—how to make it work*, in *EFFL Review*, 2014, vol. 9, n. 5, p. 280 ss.; A. Carretero-García, *La propuesta de Reglamento de los nuevos alimentos: ¿Preparados para comer insectos, carne cultivada en laboratorio, sustancias usadas en complementos alimenticios o nanomateriales?*, in *Revista CESCO*, n. 13, 2016, p. 119 ss.. Sugli alimenti da animali clonati si rimanda altresì a I. Canfora, *Alimenti, nuovi alimenti e alimenti tradizionali*, cit., p. 35 ss.; I. Carreño, *European Commission proposes to revise the EU's Legislative Framework on Novel Foods and Animal Cloning*, in *European Journal of Risk Regulation*, 5(03), 2014, p. 362 ss.; L. G. Vaqué, *The cloning of Animals for Farming Purposes in the EU: From Ethics to Agri-food Law*, in *EFFL Review*, 2014, vol. 9, n. 4, p. 223 ss.. Quanto ai nanomateriali, v. T. Ehnert, E. Vos, *Innovating Regulatory Approaches to New Technologies in Food: The EU Approach to Bio and Nanofods*, in *Innovating Food, Innovating the Law*, a cura di F. Leonini, M. Tallacchini, M. Ferrari, cit., p. 175 ss.; L. Salvi, *La regolazione soft delle nanotecnologie nel settore alimentare Nuove forme (e incertezze) della disciplina europea*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n.2-2015, p. 13 ss.; V. Amenta et al., *Regulatory aspects of nanotechnology in the agri/feed/food sector in EU and non-EU countries*, in *Regulatory toxicology and pharmacology*, 73, 2015, p. 463 ss.; L. Leone, *Voce “Nanotecnologia (applicazione nella produzione di alimenti)”*, in *Dig. disc. priv.*, - Sez. civ., a cura di R. Sacco, Torino, 2016, p. 539 ss.; L. Leone, *Regulating Nanotechnologies: The EU Approach to the Food sector*, in *Yearbook 2014 of the Institute for Advanced Studies on Science, Technology and Society*, a cura di A. Bammé, G. Getzinger, T. Berger, Munich e Vienna, 2016, p. 119 ss.

⁽⁴⁵⁾ V. Commissione europea, *Proposal for a Regulation of the EU Parliament and of the Council on novel foods*, COM(2013)0894 fin.

⁽⁴⁶⁾ A riguardo si rimanda a E. Sirsi, *Il nome delle cose e i paradigmi dell’innovazione nel mercato agro-alimentare il caso delle carni alter-native*, in *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza*, Atti del Convegno di Firenze del 21 e 22 novembre 2019 in onore della Prof.ssa Eva Rook Basile, a cura di S. Carmignani, N. Lucifero, Napoli, 2020, p. 665 ss.; E. Sirsi, *Della carne degli animali e del consumo etico*, in *Agr. ist. merc.*, 1, 2018, issue 1, p. 33 ss. Si veda, inoltre, la risposta all’interrogazione parlamentare E-004200/2018 presentata da Mara Bizzotto, nella quale il Commissario Vytenis Andriukaitis, a nome della Commissione europea, afferma: «L’articolo 3, paragrafo 2, lettera a), punto vi), del regolamento (UE) 2015/2283 relativo ai nuovi alimenti dispone che gli alimenti costituiti, isolati o prodotti a partire da colture cellulari o colture di tessuti derivanti da animali, piante, microorganismi, funghi o alghe costituiscono una delle categorie di nuovi alimenti elencate nel regolamento. La carne coltivata può rientrare in questa categoria. In tal caso, prima dell’immissione in commercio sarebbe necessaria un’autorizzazione comprendente una valutazione della sicurezza da parte dell’Autorità europea per la sicurezza alimentare (...) Finora non è stata ancora presentata alcuna domanda di autorizzazione della carne in vitro nel contesto dei nuovi alimenti».

⁽⁴⁷⁾ I nanomateriali ingegnerizzati sono definiti dall’art. 3, par. 2, lett. f) quali «qualunque materiale prodotto intenzionalmente caratterizzato da una o più dimensioni dell’ordine di 100 nm o inferiori, o che è composto di parti funzionali distinte, interne o in superficie, molte delle quali presentano una o più dimensioni dell’ordine di 100 nm o inferiori, compresi strutture, agglomerati o aggregati che possono avere dimensioni superiori all’ordine di 100 nm, ma che presentano proprietà caratteristiche della scala nanometrica». La definizione così introdotta modifica quella precedentemente prevista dal Reg. (UE) n. 1169/2011, art. 2, par. 1, lett. h).

⁽⁴⁸⁾ V. considerando 14 del Reg. (UE) 2015/2283. Tali alimenti erano peraltro ritenuti già rientrare nel campo di applicazione del Reg. (CE) n. 258/97.

una storia di uso sicuro non solo quando la tecnica di riproduzione o moltiplicazione utilizzata è tradizionale, ma anche quando sono realizzati attraverso pratiche non tradizionali di riproduzione che non comportano cambiamenti significativi nell'alimento.

6.- La nozione di storia di uso sicuro

La nozione di «storia di uso sicuro» non trova una espressa definizione in relazione alle categorie di cui all'art. 3, par. 2, lett. a) punti iv) e v) del Reg. (UE) 2015/2283. Questa è però definita, all'art. 3, par. 2, lett. b), in relazione agli alimenti tradizionali in un Paese terzo, quale sicurezza «attestata dai dati relativi alla sua composizione e dall'esperienza dell'uso continuato, per un periodo di almeno 25 anni, nella dieta abituale di un numero significativo di persone in almeno un paese terzo (...)». Nonostante i due concetti siano in parte sovrapponibili, l'utilizzo analogico della definizione per identificare la storia di uso sicuro degli alimenti di cui all'art. 3, par. 2, lett. a), punti iv) e v) suscita alcune perplessità.

Il Reg. (CE) n. 258/97 già prevedeva, all'art. 1, par. 2, lett. e), che fossero esclusi dalla categoria

relativa ai prodotti e ingredienti alimentari costituiti da vegetali o isolati a partire da vegetali e degli ingredienti alimentari isolati a partire da animali, quei prodotti e ingredienti alimentari ottenuti mediante pratiche tradizionali di moltiplicazione o di riproduzione che vantassero un «uso alimentare sicuro storicamente comprovato». L'alimento era considerato nuovo in relazione alla sua data di entrata in vigore, il 15 maggio 1997, ma l'uso storicamente comprovato delle tecniche di moltiplicazione o riproduzione era necessariamente da ricercarsi in un momento antecedente nel tempo, non meglio definito, ma da intendersi, secondo l'interpretazione della Corte, quale esperienza acquisita all'interno della Comunità⁴⁹. Nel regolamento previgente non vi erano disposizioni che riguardassero gli alimenti tradizionali da Paesi terzi, e pertanto non era possibile interpretare la locuzione «uso alimentare sicuro storicamente comprovato» utilizzando il metodo analogico. In effetti, l'assenza di previsioni semplificate per gli alimenti che non presentassero una storia di consumo significativo in Europa⁵⁰, ma per i quali era possibile riscontrare un uso tradizionale in Paesi terzi, costituiva una delle principali criticità riscontrate nell'applicazione del Reg. (CE) n. 258/97⁵¹. Trascorsi diciotto anni dall'ormai risalen-

⁽⁴⁹⁾ V. Corte giust., 15 gennaio 2009, in causa c- 383/07, punto 36.

⁽⁵⁰⁾ Cfr. Commissione, europea, *Commission staff working document, Draft report on Impact Assessment for a Regulation Replacing Regulation (EC) No 258/97 on Novel Foods and Novel Food Ingredients*, COM(2007)872 fin., in particolare laddove afferma «[a]t present traditional food which was not on the EU market before 1997, but for which there is information on safe use outside the EU, is subject to the same rigorous safety assessment procedure as any newly developed innovative food». Coloro che desideravano esportare in Europa questi prodotti avrebbero dovuto esperire la procedura di autorizzazione ordinaria, nonostante vi fosse una documentazione attestante la storia di consumo dell'alimento in paesi non europei, senza alcuna differenziazione né in termini procedurali né quanto agli oneri probatori a carico del richiedente. In merito agli ostacoli al commercio derivanti dalla prima disciplina degli alimenti nuovi per quanto attiene gli alimenti tradizionali, si veda M. Hermann, *op. cit.*, p. 499 ss. La disciplina risultava peraltro non essere giustificata in relazione ai rischi potenziali espressi da tali alimenti, e potenzialmente in conflitto con l'attuazione dei programmi internazionali volti a promuovere la diversificazione della produzione e l'utilizzo sostenibile delle risorse della biodiversità previsti dalla Convenzione sulla diversità biologica e dai Protocolli annessi, oltre che dal Trattato internazionale sulle risorse fitogenetiche per l'alimentazione e l'agricoltura. Si veda F. Argese, *Verso un'effettiva coerenza tra obiettivi interni di tutela della salute umana e obblighi internazionali in tema di liberalizzazione degli scambi e promozione dello sviluppo? Il caso della disciplina dei nuovi prodotti alimentari nell'Unione Europea*, in *Quaderni del Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore*, n. 1-2012, p. 53 ss.

⁽⁵¹⁾ Preoccupazioni in merito all'incompatibilità della disciplina in esame con l'accordo SPS sono state sollevate da parte di vari paesi del Sud America (come la Colombia, l'Ecuador e il Perù) nel marzo 2006 nell'ambito della WTO SPS Committee. Tali Paesi hanno infatti evidenziato come il Reg. (CE) n. 258/97 costituisse un ostacolo al commercio in quanto, per ottenere l'autorizzazione all'introduzione nel mercato di un prodotto che è da ritenersi sicuro, richiedeva l'applicazione di un processo di registrazione complesso e molto costoso, che poteva durare dai tre ai cinque anni, e che comportava la predisposizione di studi clinici che richiedevano investimenti significativi. Pertanto, tale procedura era ritenuta essere in contrasto con gli artt. 2.2, 5.1, 5.4 e 5.6 e dell'Allegato C dell'Accordo SPS. Si veda Communication from Peru, Regulation 258/97 of the European Parliament and of the council concerning novel foods, Committee on

te 15 maggio 1997, il legislatore, come si è visto, attraverso il Reg. (UE) 2015/2283 ha mantenuto il criterio temporale designato ad individuare la novità dell'alimento, ossia il 15 maggio 1997, e riformulato la categoria di cui all'art. 1, par. 2, lett. e) del Reg. (CE) n. 258/97 nelle due categorie di cui all'art. 3, par. 2, lett. a), punti iv) e v) del Reg. (UE) 2015/2283. Nel testo vigente, la «storia di uso sicuro» è riferita non alle tecniche, bensì all'alimento, mentre per delineare la novità delle pratiche tradizionali di riproduzione e moltiplicazione si introduce un riferimento espresso alla data del 15 maggio 1997. Il Reg. (UE) 2015/2283 contempla altresì una procedura semplificata per autorizzare la commercializzazione di alimenti tradizionali provenienti da Paesi terzi che siano costituiti da alimenti derivanti dalla produzione primaria⁵²: microrganismi, funghi, alghe, piante e animali che

vantino una storia di consumo sicuro extraeuropeo, attestata dai dati relativi alla composizione e dall'esperienza dell'uso continuato, per un periodo di almeno 25 anni, nella dieta abituale di un numero significativo di persone⁵³, possono quindi essere introdotti anche sul mercato dell'Unione una volta che sia esperita una procedura di notifica⁵⁴ oppure, qualora siano presentate opposizioni debitamente motivate, una procedura di autorizzazione più celere di quella ordinaria⁵⁵. In questo caso, e a differenza di quanto avviene per le categorie di cui all'art. 3, par. 2, lett. a), punti iv) e v), la sussistenza di una storia di uso sicuro non comporta l'esclusione dell'alimento dal campo di applicazione del regolamento e la conseguente possibilità di commercializzare la sostanza senza esperire alcuna procedura di autorizzazione, bensì implica che l'alimento, nonostante sia qua-

Sanitary and Phytosanitary Measures, G/SPS/GEN/681, 5 aprile 2006 e Communication from the European Communities, Reply of the European communities to the communication from Peru concerning Regulation 258/97, Committee on Sanitary and Phytosanitary Measures, G/SPS/GEN/699 del 8 giugno 2006. Sull'impatto del Reg. (CE) n. 258/97 sul commercio di alimenti tradizionali da paesi terzi nel mercato internazionale, e le relative tensioni con il quadro normativo predisposto nell'ambito dell'Organizzazione Mondiale del Commercio, v., tra gli altri, C. Downes, *The rise and fall of the new EU novel food regulation: the complex influence of the WTO SPS agreement*, in *Asian J WTO In Health Law Policy*, 2013, 8, 1, p. 249 ss.; C. Downes, *The impact of WTO SPS Law on EU Food Regulations*, in *Studies in European economic law and regulation*, 2, 2014, p. 127 ss.; L. Scaffardi, *A Peculiar Category of Novel Foods: Traditional Foods Coming from Third Countries and the Regulatory Issues Involving Sustainability, Food Security, Food Safety, and the Free Circulation of Goods*, in *Novel Foods and Edible Insects in the European Union*, a cura di L. Scaffardi, G. Formici, op. cit., p. 43 ss..

(⁵²) V. art. 3, par. 2, lett. c) del Reg. (UE) 2015/2283, ai sensi del quale un alimento tradizionale da un paese terzo è «un nuovo alimento quale definito alla lettera a) del presente paragrafo, diverso dai nuovi alimenti di cui ai punti i), iii), vii), ix) e x) della stessa lettera, derivato dalla produzione primaria quale definita all'articolo 3, punto 17, del regolamento (CE) n. 178/2002, che vanta una storia di uso sicuro come alimento in un paese terzo». Il Reg. (CE) n. 178/2002, all'art. 3 punto 17 prevede che con produzione primaria si intenda «tutte le fasi della produzione, dell'allevamento o della coltivazione dei prodotti primari, compresi il raccolto, la mungitura e la produzione zootecnica precedente la macellazione e comprese la caccia e la pesca e la raccolta di prodotti selvatici». Si noti, peraltro, come le perplessità in relazione alla potenziale violazione dell'accordo SPS non siano terminate nemmeno con l'entrata in vigore del Reg. (UE) 2015/2283: i paesi del Sud America hanno infatti evidenziato come la disposizione non sia basata su prove scientifiche e sulla valutazione del rischio, e sarebbe quindi in violazione degli artt. 2.3, 5.1 e 5.2 dell'accordo; inoltre il periodo di 25 anni di provato consumo significativo non sarebbe giustificato scientificamente e la nuova procedura costituendo un ostacolo ingiustificato al commercio si porrebbe in violazione dell'art. 10. A riguardo si veda Campden BRI (Chipping Campden) Ltd, *Comparing international approaches to food safety regulation of GM and Novel Foods*, 2021 p. 185. Sulla disciplina vigente relativa agli alimenti tradizionali da paesi terzi si rimanda a L. Scaffardi, *The (false) trade-off between innovation and food safety: the impact of the European Novel Food legislation on the marketing of traditional foods from Third Countries*, in *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza*, a cura di S. Carmignani e N. Lucifero, cit., p. 273 ss. V. inoltre B. La Porta, *Il Regolamento europeo in materia di novel food: riflessioni sugli alimenti tradizionali dei Paesi terzi*, in *Cultura e diritti*, n. 1, 2020.

(⁵³) V. art. 3, par. 2, lett. b) del Reg. (UE) 2015/2283. Il riferimento ad un periodo di venticinque anni supera la genericità del termine «generazione» compiuto nella precedente proposta di regolamento in materia di nuovi alimenti (v. Commissione delle Comunità europee, *Proposta di regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo ai nuovi prodotti alimentari e recante modifica del regolamento (CE) n. XXX/XXXX, COM(2007)872 def.*), laddove all'art. 3, comma 2, lett. b) fa riferimento a «un nuovo prodotto alimentare con un'esperienza di utilizzo alimentare in un Paese terzo, ossia facente parte da almeno una generazione della dieta abituale di gran parte della popolazione di tale paese».

(⁵⁴) V. art. 14 del Reg. (UE) 2015/2283.

(⁵⁵) V. artt. 15, 16, 17 e 18 del Reg. (UE) 2015/2283.

lificato come *novel food*, sia soggetto a una procedura di notifica, eventualmente seguita da una procedura semplificata di autorizzazione, che richiede comunque la presentazione di un dossier complesso⁵⁶. Ciò in quanto, come è stato in passato evidenziato dalla Corte, «a causa delle differenze che possono esistere, per quanto attiene segnatamente alle abitudini alimentari, tra consumatori europei e non europei, prodotti alimentari ritenuti sicuri per consumatori non europei non possono essere necessariamente considerati, rispetto a consumatori europei, quali prodotti ed ingredienti alimentari dei quali sia storicamente provato che sono sicuri quanto al loro uso alimentare»⁵⁷. È proprio la presentazione, da parte dell'*applicant*, di un fascicolo composito che comprende la documentazione relativa all'esperienza di uso sicuro dell'alimento ad attestare la sua sicurezza senza che sia necessario il rilascio, da parte dell'EFSA, di un proprio parere in merito ai rischi presentati dalla sostanza⁵⁸.

Nell'intenzione del legislatore, l'uso continuato per un periodo di almeno 25 anni non consente di escludere taluni prodotti dal campo di applicazio-

ne del regolamento, ma è funzionale a sottoporre una peculiare categoria di *novel food* – quelli tradizionali in Paesi terzi – a una procedura semplificata che non è applicabile alle sostanze appartenenti alle categorie individuate dall'art. 3, par. 2, lett. a), punti iv) e v). Il riferimento al 15 maggio 1997 costituisce invece l'unico criterio temporale utilizzato dal legislatore per individuare gli alimenti che sono da ritenersi nuovi. Questo inoltre è, di per sé, in grado di assicurare un uso storicamente comprovato che sia pari (per gli alimenti sottoposti alla procedura di autorizzazione nel 2018) o superiore (per tutti quelli la cui è richiesta sia presentata in un momento successivo) a ventuno anni. Non sembra quindi esservi una adeguata giustificazione a sostegno dell'applicazione di un parametro dinamico, anziché statico, e diverso da quello univocamente utilizzato per valutare il raggio d'azione del Reg. (UE) 2015/2283.

7.- Riflessioni conclusive

La controversia in esame consente di rilevare

⁽⁵⁶⁾ La richiesta di notifica si compone da una lettera di accompagnamento, redatta conformemente al modello di cui al Reg. di esecuzione (UE) 2017/2468 del 20 dicembre 2017 che stabilisce i requisiti amministrativi e scientifici riguardanti gli alimenti tradizionali da paesi terzi a norma del Reg. (UE) 2015/2283 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai nuovi alimenti; un sommario contenente un breve riassunto del fascicolo e un dossier tecnico che include, oltre ai dati amministrativi relativi al richiedente, la descrizione dell'alimento tradizionale e del suo processo di produzione, la documentazione dettagliata relativa alla sua composizione e l'indicazione del paese o dei paesi d'origine dell'alimento, nonché la documentazione che provi la storia di uso sicuro come alimento nel paese terzo e una proposta per le specifiche condizioni di uso e i requisiti di etichettatura. Inoltre, nel presentare la domanda, il richiedente è tenuto a fornire le sue considerazioni su come le informazioni supportino la sicurezza dell'alimento nelle condizioni d'uso proposte, affrontando eventuali incertezze e fornendo una valutazione critica sui dati potenzialmente non a favore la sicurezza dell'alimento tradizionale. La domanda è completata con gli allegati e i riferimenti a sostegno: i certificati relativi all'accreditamento dei laboratori e i certificati di analisi, copie complete di tutti i dati scientifici pertinenti (pubblicati e non), rapporti di studio completi e pareri scientifici di organismi di regolamentazione nazionali/internazionali, testi completi di tutti i riferimenti non scientifici citati (cd. «letteratura grigia»). Si veda *EFSA Panel on Dietetic Products, Nutrition and Allergies (NDA), Guidance on the preparation and submission of the notification and application for authorisation of traditional foods from third countries in the context of Regulation (EU) 2015/2283*, 2016, e la sua revisione n. 1 del 2021.

⁽⁵⁷⁾ Cfr. Corte giust., 15 gennaio 2009, in causa C-383/07, punto 37.

⁽⁵⁸⁾ L'intervento dell'Autorità europea torna invece a ritenersi necessario qualora siano presentate obiezioni motivate e il richiedente scelga di avviare una procedura semplificata di autorizzazione. In questo caso l'EFSA adotta il proprio parere entro sei mesi dalla data di ricezione della domanda, a meno che il termine non sia esteso a seguito di una richiesta di informazioni aggiuntive. La valutazione del rischio degli alimenti tradizionali esperita dall'EFSA va a considerare non solo se la storia dell'uso sicuro di alimenti in un Paese terzo è attestata da dati attendibili presentati dal richiedente, ma anche se la composizione dell'alimento e le condizioni del suo utilizzo non rappresentano un rischio per la sicurezza della salute umana nell'Unione e – qualora l'alimento tradizionale sia destinato a sostituire un altro – se questo non differisce in modo tale che il suo normale consumo sarebbe svantaggioso dal punto di vista nutrizionale per il consumatore. Entro tre mesi dalla data di pubblicazione del parere la Commissione può presentare al Comitato permanente per le piante, gli animali, gli alimenti e i mangimi una proposta di atto di esecuzione che autorizza l'immissione sul mercato dell'alimento tradizionale tenendo conto, oltre che del parere dell'Autorità, anche di altri elementi (e in particolare di eventuali altri fattori legittimi pertinenti alla domanda), oppure può decidere di non procedere all'aggiornamento e terminare la procedura.

come anche a seguito della riforma normativa introdotta dal Reg. (UE) 2015/2283 sussistano persistenti aree di incertezza nell'applicazione della disciplina in materia di *novel food* e, in particolare, nell'individuazione di quelli alimenti che per i loro tratti innovativi sono soggetti alla rigorosa disciplina prevista dal regolamento. Tale aleatorietà, che sembra avere origine ancora una volta dalla definizione stessa di alimento nuovo, si ripercuote negativamente sul mercato interno, creando ambiguità quanto alle politiche europee volte a regolare l'incertezza scientifica-tecnologica e agli standard richiesti per la commercializzazione di alimenti nell'Unione. L'aver individuato un discrimine temporale, il 15 maggio 1997, cristallizzato nel tempo e pertanto sempre più risalente, rende più gravoso, di anno in anno, l'onere della prova posto a capo degli operatori. L'utilizzo di tale criterio non sembra giustificato dalla necessità di tutelare la salute pubblica e risulta intrinsecamente contraddittorio: difatti, ai sensi di Reg. (UE) 2015/2283, un alimento che vanta una storia di consumo significativo pari a venticinque anni in un paese terzo, pur essendo qualificato quale *novel food* a fronte dell'assenza di una storia di consumo in Europa, è considerato «tradizionale» in tale paese; al contrario, a partire dal 2023, un alimento con una storia di consumo significativo della medesima durata nell'Unione europea non è ritenuto tradizionale, bensì nuovo. La novità dell'alimento in relazione alla data del 15 maggio 1997 infatti impone, anche qualora la sostanza presenti una storia di consumo significativo di una durata superiore a venticinque anni, l'applicazione della rigida procedura di *pre-market authorisation* prescritta dal Reg. (UE) 2015/2283.

Ulteriori criticità insite nella vigente definizione di *novel food* dipendono dalla sua vaghezza, sia per l'impossibilità di definire parametri quantitativi certi che consentano di ritenere la storia di consumo di un alimento «significativa», sia per le difficoltà presenti nel definire con certezza l'estensio-

ne del campo di applicazione della norma. Difatti, come già evidenziato nella sentenza della Corte di giustizia del 9 giugno 2005⁵⁹, l'applicabilità della disciplina sui *novel food* è da valutarsi non in generale bensì attraverso una valutazione da svolgersi caso per caso, in relazione allo specifico alimento di cui trattasi, poiché «non può escludersi che differenze anche apparentemente irrilevanti siano tali da comportare serie conseguenze per la sanità pubblica, quantomeno sin quando l'innocuità del prodotto o dell'ingrediente in questione non sia stata acclarata mediante procedure adeguate»⁶⁰.

La sentenza in esame testimonia il persistere di incertezze interpretative anche in relazione alla «soglia minima» di novità che giustifica l'applicazione delle misure previste dal regolamento e alle modalità attraverso le quali individuare la categoria di appartenenza. Ad avviso di chi scrive, l'interpretazione della Corte quanto alla nozione di «storia di uso sicuro come alimento all'interno dell'Unione», introduce un elemento di ulteriore contraddittorietà nella disciplina. Difatti il legislatore, prevedendo che la sicurezza dell'alimento tradizionale da paesi terzi sia attestata dai dati relativi alla sua composizione e all'esperienza dell'uso continuato per un periodo di almeno 25 anni, non esclude i prodotti che soddisfino tale requisito dal campo di applicazione del regolamento. Tale parametro è invece funzionale all'applicazione di una procedura semplificata di autorizzazione o notifica appositamente designata per alimenti che, pur essendo qualificati come *novel food*, vantano un uso comprovato in un paese terzo. Il medesimo riferimento, se utilizzato per definire gli alimenti che vantano una «storia di uso sicuro come alimento nell'Unione», lungi dal consentire una più agevole identificazione del campo di applicazione della norma, comporta l'introduzione di un ulteriore criterio temporale che si aggiunge a quello espressamente identificato dal legislatore. In conclusione, si ritiene che, in attesa

⁽⁵⁹⁾ Il riferimento è alla già citata sentenza della Corte giust. 9 giugno 2005, cause riunite C 211/03, C 299/03 e da C 316/03 a C 318/03..

⁽⁶⁰⁾ V. Corte giust., 9 giugno 2005, nelle cause riunite C211/03, C299/03 e da C316/03 a C318/03, punti 84 e 86.

di una auspicata riforma normativa, interpretare la nozione di «storia di uso sicuro come alimento nell'Unione» con riferimento alla data del 15 maggio 1997 avrebbe consentito un'interpretazione maggiormente coerente con la *ratio* della norma e più uniforme rispetto ai criteri stabiliti dal regolamento stesso.

ABSTRACT

La sentenza del 25 maggio 2023 costituisce la prima pronuncia della Corte di giustizia in merito all'interpretazione del Reg. (UE) 2015/2283 del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 novembre 2015 relativo ai nuovi alimenti. La Corte, nell'analizzare i criteri che consentono di definire la novità degli alimenti, fornisce l'interpretazione della nozione di «storia di uso sicuro di un alimento nell'Unione» che nell'ambito della categoria di cui all'art. 3, par. 2, lett. a), punto iv) consente di escludere dal campo di applicazione del regolamento alimenti di origine vegetale che siano realizzati tramite pratiche tradizionali di riproduzione oppure pratiche non tradizionali che non comportino cambiamenti significativi nella composizione o nella struttura dell'alimento.

The judgment of 25 May 2023 is the Court's first ruling on the interpretation of Reg. (EU) 2015/2283 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on novel foods. In analysing the criteria for defining the novelty of foods, the Court provides an interpretation of the notion of «history of safe use of a food in the Union», which, within the category referred to in art. 3(2)(a)(iv), allows for the exclusion from the scope of the Regulation of food of plant origin produced by traditional breeding practices or non-traditional practices that doesn't result in significant changes in the composition or structure of the food.

* * * * *

Corte di giustizia UE, 25 maggio 2023, C-141/22, TLL

The Longevity Labs GmbH contro Optimize Health Solutions mi GmbH, BM

«Rinvio pregiudiziale – Sicurezza alimentare – Nuovi alimenti – Regolamento (UE) 2015/2283 – Farina di grano saraceno germogliato con elevato contenuto di spermidina – Germinazione di semi di grano saraceno in una soluzione nutritiva contenente spermidina»

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), iv) e vii), del regolamento (UE) 2015/2283 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativo ai nuovi alimenti e che modifica il regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga il regolamento (CE) n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1852/2001 della Commissione (GU 2015, L 327, pag. 1), e dell'articolo 2, lettera c), del regolamento (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 (GU 2002, L 31, pag. 1).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di una controversia tra, da un lato, la TLL The Longevity Labs GmbH (in prosieguito: la «TLL») e, dall'altro, la Optimize Health Solutions mi GmbH (in prosieguito: la «Optimize Health») e il suo amministratore, BM, in merito ad asserite azioni di concorrenza sleale.

Contesto normativo

Regolamento n. 178/2002

3 L'articolo 2 del regolamento n. 178/2002, intitolato «Definizione di «alimento»», è così formulato:

«Ai fini del presente regolamento si intende per «alimento» (o «prodotto alimentare», o «derrata alimentare») qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani.

Sono comprese le bevande, le gomme da masticare e qualsiasi sostanza, compresa l'acqua, intenzionalmente incorporata negli alimenti nel corso della loro produzione, preparazione o trattamento. (...)

[Nella nozione di «alimento»] [n]on sono compresi:

(...)

c) i vegetali prima della raccolta;

(...)».

Regolamento 2015/2283

4. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, del regolamento 2015/2283, intitolato «Definizioni»:

«2. Si applicano (...) le seguenti definizioni:

a) «nuovo alimento»: qualunque alimento non utilizzato in misura significativa per il consumo umano nell'Unione prima del 15 maggio 1997, a prescindere dalla data di adesione all'Unione degli Stati membri, che rientra in almeno una delle seguenti categorie:

(...)

iv) alimenti costituiti, isolati o prodotti da piante o da parti delle stesse, ad eccezione degli alimenti che vantano una storia di uso sicuro come alimento nell'Unione e sono costituiti, isolati o prodotti da una pianta o una varietà della stessa specie ottenuta mediante:

– pratiche tradizionali di riproduzione utilizzate per la produzione alimentare nell'Unione prima del 15 maggio 1997, oppure

– pratiche non tradizionali di riproduzione non utilizzate per la produzione alimentare nell'Unione prima del 15 maggio 1997 qualora tali pratiche non comportino cambiamenti significativi nella composizione o nella struttura dell'alimento tali da incidere sul suo valore nutritivo, sul metabolismo o sul tenore di sostanze indesiderabili;

(...)

vii) gli alimenti risultanti da un nuovo processo di produzione non usato per la produzione di alimenti nell'Unione prima del 15 maggio 1997, che comporti cambiamenti significativi nella composizione o nella struttura dell'alimento che incidono sul suo valore nutritivo, sul metabolismo o sul tenore di sostanze indesiderabili;

(...)

b) «storia di uso sicuro come alimento in un paese terzo»: la sicurezza dell'alimento in questione è attestata dai dati relativi alla sua composizione e dall'esperienza dell'uso continuato, per un periodo di almeno 25 anni, nella dieta abituale di un numero significativo di persone in almeno un paese terzo, prima della notifica di cui all'articolo 14;

(...)».

5 L'articolo 6 di tale regolamento, intitolato «Elenco dell'Unione dei nuovi alimenti autorizzati», così dispone: «1. La Commissione istituisce e aggiorna un elenco dell'Unione dei nuovi alimenti autorizzati ad essere immessi sul mercato dell'Unione a norma degli articoli 7, 8 e 9 ("l'elenco dell'Unione").

2. Solo i nuovi alimenti autorizzati e inseriti nell'elenco dell'Unione possono essere immessi sul mercato

dell'Unione in quanto tali o utilizzati nei o sugli alimenti conformemente alle condizioni d'uso e ai requisiti di etichettatura ivi specificati».

Procedimento principale e questioni pregiudiziali

6 La TLL e la Optimize Health sono imprese concorrenti che commercializzano integratori alimentari. La Optimize Health produce un integratore alimentare contenente farina di grano saraceno germinato, ricca di spermidina (in prosieguo: il «prodotto di cui trattasi»). La spermidina è una poliamina biogena presente, in concentrazioni variabili, nelle cellule di tutti gli organismi. Il prodotto in questione non dispone di un'autorizzazione della Commissione europea quale nuovo alimento ai sensi del regolamento 2015/2283. La sua produzione è il risultato di un processo attraverso il quale i semi di grano saraceno vengono germogliati in una soluzione contenente spermidina sintetica al fine di ottenere germogli. Dopo la raccolta, questi germogli vengono lavati con acqua, essiccati e macinati in farina, secondo un processo che non produce più germogli rispetto ai semi utilizzati.

7 La TLL produce alimenti ricchi di spermidina, ma secondo un procedimento diverso, consistente nell'estrarre la spermidina dal germe di semi di frumento non germogliato. La TLL ha adito il giudice del rinvio al fine di vietare alla Optimize Health di distribuire il prodotto di cui trattasi, sostenendo che si trattava di un nuovo alimento che, conformemente all'articolo 6, paragrafo 2, del regolamento 2015/2283, doveva essere autorizzato e iscritto nell'elenco dell'Unione dei nuovi alimenti autorizzati. Secondo la TLL, immettendo sul mercato dell'Unione il prodotto di cui trattasi senza disporre di un'autorizzazione e senza che tale prodotto fosse incluso nell'elenco dell'Unione dei nuovi alimenti autorizzati, la Optimize Health avrebbe commesso atti di concorrenza sleale.

8 La Optimize Health ribatte, in sostanza, che il prodotto di cui trattasi non costituisce un nuovo alimento. La germinazione costituirebbe una fase della produzione primaria ai sensi del regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, sull'igiene dei prodotti alimentari (GU 2004, L 139, pag. 1). Inoltre, poiché una pianta non è un alimento prima della sua raccolta in forza dell'articolo 2 del regolamento n. 178/2002, il regolamento 2015/2283 sarebbe inapplicabile. Infine, la spermidina sarebbe disponibile nell'Unione da oltre venticinque anni.

9 Ciò premesso, il Landesgericht für Zivilrechtssachen Graz (Tribunale civile del Land, Graz, Austria) ha deci-

so di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), punto iv), del regolamento [2015/2283], debba essere interpretato nel senso che la «farina di germogli di grano saraceno con elevato contenuto di spermidina» costituisce un nuovo alimento, a condizione che soltanto la farina di germogli di grano saraceno con un contenuto di spermidina non aumentato sia stata utilizzata in misura significativa per il consumo umano nell'Unione europea prima del 15 maggio 1997 o vanti successivamente a tale data una storia di uso sicuro come alimento, indipendentemente dalla modalità con la quale la spermidina si trovi in detta farina.

2) Ove venga fornita una risposta negativa alla prima questione: se l'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), punto vii), del regolamento [2015/2283], debba essere interpretato nel senso che la nozione di processo di produzione di alimenti comprende anche i processi della produzione primaria.

3) Ove venga fornita una risposta affermativa alla seconda questione: se ai fini della questione della novità di un processo di produzione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), punto vii), del regolamento [2015/2283], sia rilevante il fatto che il processo di produzione in sé considerato non sia stato mai usato con riguardo ad alcun alimento oppure non sia mai stato usato per lo specifico alimento di cui trattasi.

4) Ove venga fornita una risposta negativa alla seconda questione: se la germinazione di semi di grano saraceno in una soluzione nutritiva contenente spermidina sia un processo di produzione primaria in relazione a una pianta alla quale non si applicano le disposizioni della legislazione alimentare, in particolare il regolamento [2015/2283], poiché la pianta non costituisce ancora un alimento prima del momento della raccolta [articolo 2, lettera c), del regolamento (CE) n. 178/2002].

5) Se sia rilevante il fatto che la soluzione nutritiva contenga spermidina naturale oppure sintetica».

Omissis

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla prima questione

17 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), iv), del regolamento 2015/2283 debba essere interpretato nel senso che un alimento come la farina di saraceno germinato, ricca di spermidina, non utilizzato in misura significativa per il consumo umano all'interno dell'Unione prima del 15 maggio 1997, costitui-

sce un «nuovo alimento» ai sensi di tale disposizione. 18 Occorre ricordare che dall'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), iv), del regolamento 2015/2283 risulta che tutti gli alimenti non utilizzati in misura significativa per il consumo all'interno dell'Unione prima del 15 maggio 1997 costituiscono, in linea di principio, «nuovi alimenti» ai sensi di tale regolamento, se tali alimenti «costituiti, isolati o prodotti da piante o da parti delle stesse». Tale disposizione prevede tuttavia che, in deroga a tale principio, la qualificazione di «nuovo alimento» non è applicabile a questo tipo di alimenti costituiti o ottenuti a partire da piante, purché siano soddisfatte due condizioni cumulative. Secondo la prima di tali condizioni, gli alimenti di cui trattasi devono vantare «una storia di uso sicuro come alimento nell'Unione». La seconda condizione richiede che tali prodotti siano «costituiti, isolati o prodotti da una pianta o una varietà della stessa specie ottenuta mediante:

– pratiche tradizionali di riproduzione utilizzate per la produzione alimentare nell'Unione prima del 15 maggio 1997, oppure

– pratiche non tradizionali di riproduzione non utilizzate per la produzione alimentare nell'Unione prima del 15 maggio 1997 qualora tali pratiche non comportino cambiamenti significativi nella composizione o nella struttura dell'alimento tali da incidere sul suo valore nutritivo, sul metabolismo o sul tenore di sostanze indesiderabili».

19 Nel caso di specie, dalla decisione di rinvio risulta, in sostanza, che il prodotto di cui trattasi, il cui consumo umano era trascurabile nell'Unione prima del 15 maggio 1997, è una farina arricchita con spermidina, e che è ottenuta dal grano saraceno, vale a dire da una «pianta», ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), iv), del regolamento 2015/2283. I germogli di tale pianta, dopo essiccazione e macinazione, sono utilizzati per la fabbricazione di tale farina, cosicché, alla luce di tali elementi e fatte salve le verifiche che spettano al giudice del rinvio, il prodotto di cui trattasi dovrebbe, in linea di principio, essere considerato rientrando nella nozione di «nuovo alimento», ai sensi di tale disposizione.

20 Occorre tuttavia esaminare se l'eccezione prevista da tale disposizione, che consente, fatte salve le due condizioni cumulative ricordate al punto 18 della presente sentenza, di escludere un alimento dall'ambito di applicazione della nozione di nuovo alimento, sia applicabile a un prodotto come quello di cui trattasi.

21 Per quanto riguarda la prima di tali condizioni, relativa all'esistenza di una «storia di uso sicuro come ali-

mento all'interno dell'Unione», occorre constatare che il suo contenuto non è definito dal regolamento 2015/2283. Tuttavia, l'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), di tale regolamento precisa, riguardo alla nozione di «storia di uso sicuro come alimento in un paese terzo» che quest'ultima è applicabile allorché «la sicurezza dell'alimento in questione è attestata dai dati relativi alla sua composizione e dall'esperienza dell'uso continuato, per un periodo di almeno 25 anni, nella dieta abituale di un numero significativo di persone in almeno un paese terzo (...)».

22 Come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 34 delle sue conclusioni, il contenuto della nozione di «storia di uso sicuro come alimento in un paese terzo», come definito all'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), di detto regolamento, può essere applicato alla nozione di «storia di uso sicuro come alimento all'interno dell'Unione», ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), iv), del medesimo regolamento. Infatti, nulla consente di ritenere che la nozione di «storia di uso sicuro come alimento» debba avere un'accezione diversa a seconda che essa sia utilizzata in riferimento a un paese terzo nell'ambito dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera b), del regolamento 2015/2283, o a un paese dell'Unione nell'ambito dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), iv), di tale regolamento.

23 Nel caso di specie, fatte salve le verifiche che spettano al giudice del rinvio, non risulta che la sicurezza del prodotto di cui trattasi sia stata confermata dai dati relativi alla sua composizione e dall'esperienza che si può trarre dal suo uso continuo per almeno venticinque anni nella dieta abituale di un numero significativo di persone in almeno un paese dell'Unione, cosicché il prodotto di cui trattasi non soddisferebbe la prima delle due condizioni cumulative richieste per poter sottrarsi alla qualificazione di nuovo alimento in applicazione dell'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), iv), del regolamento 2015/2283.

24 Tenuto conto del carattere cumulativo di dette condizioni nonché della constatazione effettuata al punto precedente, non è necessario, in linea di principio, che il giudice del rinvio esamini la seconda di tali condizioni.

25 Tuttavia, nell'ipotesi in cui il giudice del rinvio giungesse alla conclusione che il prodotto di cui trattasi soddisfa la prima di dette condizioni, occorre ricordare che la seconda condizione richiede che gli alimenti di cui trattasi siano costituiti da una pianta o siano prodotti a partire da una pianta ottenuta mediante pratiche di riproduzione che erano utilizzate per la produ-

zione di alimenti nell'Unione prima del 15 maggio 1997, oppure non erano utilizzate a tali fini prima di tale data, nel qual caso si richiede, inoltre, che tali pratiche non comportino «cambiamenti significativi nella composizione o nella struttura dell'alimento tali da incidere sul suo valore nutritivo, sul metabolismo o sul tenore di sostanze indesiderabili».

26 Come rilevato, in sostanza, dall'avvocato generale al paragrafo 36 delle sue conclusioni, occorre distinguere le pratiche di moltiplicazione dirette a produrre nuove piante per riproduzione rispetto ai procedimenti che coprono l'intero processo di produzione di un alimento.

27 Orbene, dalle informazioni contenute nel fascicolo trasmesso alla Corte risulta che l'utilizzo di una soluzione acquosa di spermidina per la coltivazione di germi di saraceno non sarebbe una tecnica di riproduzione della pianta nel senso di cui al punto precedente, nonché all'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), iv), del regolamento 2015/2283, bensì un processo di produzione per arricchire tali germogli al fine di ottenere un elevato contenuto di spermidina. In una simile situazione, che spetta al giudice del rinvio verificare, un siffatto processo di produzione sarebbe irrilevante ai fini dell'esame della seconda delle condizioni cumulative.

28 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), punto iv), del regolamento 2015/2283 deve essere interpretato nel senso che un alimento come una farina di grano saraceno germogliato con elevato contenuto di spermidina, non utilizzato in misura significativa per il consumo umano nell'Unione europea prima del 15 maggio 1997, costituisce un «nuovo alimento», ai sensi di tale disposizione, dato che, in primo luogo, esso è ottenuto da una pianta, in secondo luogo, non risulta che la sua sicurezza sia stata confermata dai dati relativi alla sua composizione e dall'esperienza che si può trarre dal suo uso continuato per almeno venticinque anni nella dieta abituale di un numero significativo di persone in almeno un paese dell'Unione e, in terzo luogo, comunque, esso non è ottenuto mediante una pratica di riproduzione, ai sensi di detta disposizione.

Sulle questioni dalla seconda alla quinta

29 In considerazione della risposta fornita alla prima questione, non occorre più rispondere alle questioni dalla seconda alla quinta.

Omissis

Per questi motivi, la Corte (Settima Sezione) dichiara: *L'articolo 3, paragrafo 2, lettera a), iv), del regolamen-*

to (UE) 2015/2283 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativo ai nuovi alimenti e che modifica il regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga il regolamento (CE) n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE) n. 1852/2001 della Commissione,

deve essere interpretato nel senso che:

un alimento come una farina di grano saraceno germogliato con elevato contenuto di spermidina, non utilizzato in misura significativa per il consumo umano

nell'Unione europea prima del 15 maggio 1997, costituisce un «nuovo alimento», ai sensi di tale disposizione, dato che, in primo luogo, esso è ottenuto da una pianta, in secondo luogo, non risulta che la sua sicurezza sia stata confermata dai dati relativi alla sua composizione e dall'esperienza che si può trarre dal suo uso continuato per almeno venticinque anni nella dieta abituale di un numero significativo di persone in almeno un paese dell'Unione e, in terzo luogo, comunque, esso non è ottenuto mediante una pratica di riproduzione, ai sensi di detta disposizione.

Recensioni

Food Regulation Law, Science, Policy, and Practice

di Neal D. Fortin

John Wiley & Sons, Hoboken, USA, 3rd ed., 2022, ISBN 978-1119764274

Il volume di Neal Fortin, pubblicato per la prima volta nel 2007, e giunto alla terza edizione nel 2022, costituisce essenziale testo di riferimento per la conoscenza del diritto alimentare, non soltanto quanto alla disciplina statunitense.

Il titolo, *Food Regulation*, sinteticamente anticipa che l'attenzione è orientata verso la disciplina giuridica, organizzata secondo partizioni tradizionali tra legislazione, amministrazione, e giurisprudenza, ed insieme verso l'intero complesso di regole, che quotidianamente scaturiscono dall'intersezione di *Law, Science, Policy, and Practice*, come pone in rilievo il sottotitolo.

Da ciò la domanda, apparentemente semplice, che apre il libro: "What is food law?", "Cosa si intende per diritto alimentare?".

Fortin sottolinea che, quando ha cominciato ad avvicinarsi a quest'area di regolazione, la risposta appariva obbligata: per diritto alimentare si intendevano le regole quotidiane, aventi contenuto prevalentemente igienico-sanitario, con un approccio rafforzato dalla collocazione della maggioranza delle disposizioni in tema di prodotti alimentari all'interno di quelle disposizioni adottate dalla *Food and Drug Administration* (FDA). Tanto che, all'epoca, nelle università statunitensi i corsi sulla disciplina degli alimenti non erano corsi singoli, ma costituivano semplicemente una parte di più generali corsi su *Food and drug*.

In anni recenti, l'approccio si è modificato in modo significativo, con un crescente interesse verso i temi di *food policy*, quali sottolineati da analisi e contributi, richiamati dall'A.

E se "mangiare è un atto agricolo" – come aveva osservato Wendel Berry, ricordato in apertura del

volume – ne segue che lo studio del diritto alimentare non può prescindere dallo studio delle regole dell'agricoltura, e con ciò dallo studio delle regole ambientali che si applicano alla produzione agricola, e delle regole di mercato e di concorrenza per i prodotti agricoli ed alimentari.

Siamo, dunque, in presenza, nell'esperienza statunitense, come in quella europea, di un processo, che muovendo dalla disciplina dei prodotti alimentari, porta la propria attenzione a monte verso le regole della produzione agricola e verso il rispetto dell'ambiente quale componente necessaria di tale produzione, ed a valle verso le regole della concorrenza e del mercato applicabili a prodotti non riducibili a mere *commodities*.

È un processo, questo, di progressiva condivisione di temi, questioni, modelli, e discipline operative, fra diritto dell'agricoltura e diritto alimentare, largamente presente anche nell'esperienza europea, che negli ultimi decenni ha visto rilevanti misure legislative, finalizzate alla tutela della *food safety* ed adottate assumendo quale base giuridica la Politica Agricola Comune: dal Regolamento (CE) n. 820/97 in tema di tracciabilità ed etichettatura della carne bovina, al generale regolamento sulla sicurezza alimentare, Regolamento (CE) n. 178/2002, al più recente regolamento sui controlli, Regolamento (UE) 2017/625; e che nel contempo sta vedendo una progressiva espansione delle regole di sostenibilità ambientale non solo nella produzione agricola, ma anche nella presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari nel mercato.

Fortin sottolinea che l'ampliamento dell'oggetto e del perimetro della disciplina rischia, peraltro, di indurre ad essere tentati da una sorta di *canto delle sirene* che muove verso «the "law of food" dilettantism», per il quale molte aree disciplinari si avvicinano ai temi del diritto alimentare, assumendoli come propri ma finendo nei fatti per negarne l'identità.

È un fenomeno ricorrente, che spesso dobbiamo constatare anche nei corsi attivati nelle nostre

Università, e Fortin propone una risposta che valorizza la tecnicità e la peculiarità di questa disciplina, analizzata nel volume nei suoi aspetti normativamente fissati.

Muovendo da questa premessa, il volume si articola in sei parti, che comprendono 22 capitoli: dall'analisi dell'emergere della disciplina statunitense in materia di prodotti alimentari (la cui adozione risulta collegata – come è accaduto molti anni dopo nell'esperienza della Comunità Europea – a crisi della sicurezza igienico-sanitaria di prodotti posti in commercio senza la previa necessaria attenzione ai pericoli collegati a tale commercializzazione), sino al capitolo conclusivo dedicato all'“*Ethics*” (che richiama le disposizioni in tema di possibili conflitti di interesse adottate in particolare per gli avvocati che si occupano della materia).

L'analisi della definizione legale di “cibo” (“food”), contenuta nel *Federal Food, Drug, And Cosmetics Act* – “(1) articles used for food or drink for man or other animals, (2) chewing gum, and (3) articles used for components of any other such article” – e della distinzione rispetto ai “*medicinali*” (“drug”), è oggetto del secondo capitolo, al cui interno il richiamo a numerosi casi concreti consente di individuare le singole fattispecie e la distinzione, ad esempio, con i cosmetici e gli additivi. Anche in questo caso si manifestano esiti comparabili a quelli determinati dalla definizione introdotta dall'art. 2 del Regolamento (CE) n. 178/2002, pur se i criteri definitori sono diversi.

I successivi capitoli esaminano i singoli aspetti di regolazione, muovendo anzitutto dalla disciplina dell'etichettatura, e sottolineando la consolidata distinzione fra “*label*” (per tale intendendo l'etichetta apposta sulla confezione del prodotto), e “*labeling*” (per tale intendendo ogni forma di comunicazione che accompagna il prodotto alimentare). Anche in questo caso la disciplina statunitense risulta caratterizzata da modelli comparabili a quelli adottati nell'Unione Europea (da ultimo con le definizioni contenute nel Reg. (UE) n. 1169/2011). Va però sottolineato come l'esperienza nord americana in materia sia molto anteriore rispetto a quella europea: il caso *Kordel v. United*

States, esaminato nel volume, sin dal 1948 ha, infatti, chiarito che le regole di etichettatura dei prodotti alimentari si applicano a qualunque forma di comunicazione che accompagni il prodotto, anche se non apposta sul prodotto stesso, ma semplicemente allegata ad esso. Altrettanto risalenti sono le disposizioni legislative e le pronunce giudiziali, richiamate nel volume, che hanno proibito la pubblicità e la comunicazione ingannevole per i prodotti alimentari, incluso l'uso dell'espressione “*all meat*” per prodotti che contenevano carne per l'85% ed altri ingredienti per il restante 15%.

La seconda parte del volume prosegue esaminando le norme in tema di *health claim* e *nutritional claims*, quelle in tema di dichiarazione di origine, e di produzione biologica, le norme sull'etichettatura religiosa con specifico riferimento ai prodotti *Kosher* ed *Halal*, quelle relative alle Indicazioni geografiche (non riconosciute come tali nell'ordinamento statunitense), anche in questo caso proponendo al lettore un'ampia serie di casi, che consentono una conoscenza operativa delle singole disposizioni.

La terza parte analizza le disposizioni relative alla composizione dei prodotti alimentari, sotto il profilo della sicurezza e non adulterazione (sia essa economica o anche soltanto estetica), nonché quanto all'autocontrollo ed all'uso degli ingredienti.

Di particolare interesse per il lettore europeo è la ricostruzione dello sviluppo del metodo HACCP per il controllo della produzione alimentare a partire dagli anni '50 e '60 del secolo scorso, nell'ambito delle prime spedizioni spaziali, con l'obiettivo di evitare agli astronauti qualsivoglia problema derivante dal cibo ingerito (quali – come si legge nel volume – nausea, diarrea o vomito, che, facilmente risolvibili sulla superficie terrestre, potevano avere conseguenze catastrofiche nello spazio). Da qui l'elaborazione del metodo HACCP, la sua utilizzazione nelle spedizioni nello spazio, e la sua presentazione al generale pubblico nel 1971, con la progressiva adozione negli anni seguenti in diversi settori della produzione alimentare, a partire dai prodotti in scatola, prose-

guendo poi con il pesce ed altri prodotti della pesca, i succhi di frutta, la carne, le uova.

Il capitolo 9 analizza in dettaglio le linee guida per l'HACCP adottate per i diversi prodotti nel corso degli anni. Il successivo capitolo 10 esamina la disciplina di additivi e coloranti, a partire dalle importanti novità introdotte già sul finire degli anni '50 del secolo scorso. Anche in questo caso la lettura risulta di grande interesse per il lettore europeo, consentendo di conoscere il percorso evolutivo attraverso il quale si sono formati modelli disciplinari, in prosieguo largamente adottati nella disciplina dell'Unione Europea.

La IV parte del volume analizza talune disposizioni speciali, e comprende cinque capitoli; dai *dietary supplements*, agli alimenti OGM, alla *Food Defense*, alle regole di importazione e di esportazione, agli alimenti destinati agli animali.

In particolare, le scelte operate nell'esperienza statunitense in tema di utilizzo delle biotecnologie a fini di produzione alimentare (sia vegetale, che animale) sono esaminate, oltre che attraverso il percorso di adozione e di aggiornamento delle regole in materia, attraverso l'esame di atti e raccomandazioni delle istituzioni chiamate ad operare in questo ambito, nonché di decisioni giudiziali che hanno sotto più profili fissato i principi applicabili. Si colloca qui l'analisi delle tendenze emergenti in tema di produzione di "carne in vitro"; tema oggi molto controverso sia in Europa che in Italia. In assenza di specifiche disposizioni in materia della FDA e del FSIS – *Food Safety Inspection Service* del Ministero dell'Agricoltura, restano applicabili le disposizioni generali che assegnano al produttore la responsabilità per la messa in commercio di tali prodotti. Tuttavia, come osserva l'A., sottoporre preventivamente alla FDA ed al FSIS i prodotti di carne coltivata prima di immetterli sul mercato costituisce prassi abituale per i produttori, i quali altrimenti incontrerebbero gravi difficoltà.

Ne emergono differenze rilevanti quanto alle scelte operate, a fronte di questioni e novità largamente presenti anche nell'esperienza europea.

La V e la VI parte concludono il volume analizzando le disposizioni in tema di verifiche e di controlli,

nella dimensione statale ed in quella federale, le azioni privatistiche a tutela del consumatore e quelle amministrative, gli accordi internazionali e le altre fonti operanti nel commercio internazionale dei prodotti alimentari. Anche in questo caso, l'esame di alcuni casi concreti consente di avere una conoscenza operativa delle possibili criticità. Esemplare in proposito il richiamo al "principio di precauzione", adottato nell'Unione Europea con una pluralità di possibili contenuti in ambito ambientale ed alimentare, e non adottato dal punto di vista formale nell'ordinamento statunitense anche se di fatto presente nelle scelte quotidiane operate dalle autorità statunitensi, come osserva l'A., il quale sottolinea come proprio il ricorso al principio di precauzione possa paradossalmente cagionare gravi danni alla salute umana, ricordando il caso, accaduto nel 2002, in cui il governo statunitense aveva donato migliaia di tonnellate di granturco alla popolazione dello Zambia; granturco che fu però rifiutato dal governo di tale paese, perché prodotto con l'utilizzo di tecniche di modificazione genetica. Come sottolinea Fortin, si trattava di un granturco che centinaia di milioni di americani avevano mangiato negli anni precedenti senza alcun effetto dannoso per la salute; laddove è stato calcolato dalla WHO che almeno 35.000 abitanti dello Zambia sarebbero morti di stenti e di fame per il mancato accesso al cibo. Da qui la domanda conclusiva che si propone (e ci propone) l'A.: "*The Zambian government was applying the precautionary principle, but was their decision truly precautionary?*". L'intero volume si propone dunque come occasione per conoscere aspetti qualificanti e centrali del diritto alimentare statunitense, ed insieme per avviare una riflessione comparativa sulla disciplina europea in materia.

Neal Fortin's volume, published for the first time in 2007, and now in its third edition in 2022, constitutes an essential reference text for the knowledge of food law, not only as regards the US discipline.

The title, "*Food Regulation*", anticipates that the

attention is oriented towards the legal discipline, organized according to traditional partitions between legislation, administration, and jurisprudence, but in the same time towards the entire set of rules, which arise daily from 'intersection of *"Law, Science, Policy, and Practice"*, as the subtitle highlights.

Hence the seemingly simple question that opens the book: *"What is food law?"*.

Fortin underlines that, when he began to approach this area of regulation, the answer seemed obligatory: by food law the common reference was to the daily rules, having a predominantly hygienic-sanitary content, with an approach strengthened by the placement of the majority of the provisions on food products within the provisions adopted by the Food and Drug Administration (FDA). At that time in US universities, courses on food discipline were not single courses, but simply a part of more general courses on food and drugs.

In recent years, the approach has changed significantly, with a growing interest in food policy issues, as underlined by analyzes and contributions, recalled by the Author.

And if *"eating is an agricultural act"* - as Wendel Berry had observed, mentioned at the beginning of the volume - it follows that the study of food law cannot ignore the study of the rules of agriculture, and with this the study of the environmental rules that apply to agricultural production, and of the market and competition rules for agricultural and food products.

We are therefore in the presence, in the American experience, as in the European one, of a process which, starting from the regulation of food products, brings its attention upstream towards the rules of agricultural production and of environment protection as a necessary component of this production, and downstream towards the competition and of the whole market rules applicable to products that cannot be reduced to mere commodities.

This is a process of progressive sharing of themes, issues, models and operational disciplines between agricultural law and food law, widely present also in the European experience, which in

recent decades has seen significant legislative measures aimed at protection of food safety and adopted taking the Common Agricultural Policy as the legal basis: from Regulation (EC) No 820/97 on the subject of traceability and labelling of beef, to the general regulation on food safety, Regulation (EC) No 178/2002, to the most recent regulation on controls, Regulation (EU) 2017/625; and which at the same time is seeing a progressive expansion of environmental sustainability rules not only in agricultural production, but also in the presentation and advertising of food products on the market.

Fortin underlines that the expansion of the object and perimeter of the discipline may create risks leading us to be tempted by a sort of siren song that moves towards *«the "law of food" dilettantism»*, for which many disciplinary areas are approaching topics and issues of food law, taking them as their own but ultimately denying their identity.

It is a recurring phenomenon, which we often have to observe also in the courses activated in our universities, and Fortin proposes an answer that enhances the technicality and peculiarity of this discipline, analyzed in the volume in its normatively established aspects.

Starting from this premise, the volume is divided into six parts, which include 22 chapters, from the analysis of the emergence of the US regulation on food products (whose adoption is linked - as happened many years later in the experience of the Community European Union - to the health and hygiene safety crisis of products placed on the market without the necessary prior attention to the dangers associated with such marketing), up to the final chapter dedicated to "Ethics" (which recalls the provisions regarding possible conflicts of interest for lawyers who deal with the matter). The analysis of the legal definition of *"food"* contained in the Federal Food, Drug, and Cosmetics Act - *"(1) articles used for food or drink for man or other animals, (2) chewing gum, and (3) articles used for components of any other such article"* - and of the distinction with respect to *"drug"*, is the subject of the second chapter: the reference to

numerous specific cases allows to identify the peculiarities of rules, and the distinction, for example, with cosmetics and additives. Regulatory outcomes are comparable to those determined by the definition introduced by the art. 2 of Regulation (EC) No 178/2002, even if the defining criteria are different.

The subsequent chapters examine the individual aspects of regulation, starting first of all from the labeling discipline, and underlining the consolidated distinction between "*label*" (meaning the label affixed to the product packaging), and "*labeling*" (meaning any form of communication that accompanies the food product). Also in this case the US regulation is characterized by models comparable to those adopted in the European Union (most recently with the definitions contained in Reg. (EU) No 1169/2011). However, it should be underlined that the North American experience on the matter is much earlier than the European one: the case *Kordel v. United States*, examined in the volume, has in fact clarified since 1948 that the labeling rules for food products apply to any form of communication accompanying the product, even if not affixed to the product itself, but simply attached to it. Equally dating back are the legislative provisions and judicial rulings, referred to in the volume, which prohibited misleading advertising and communication for food products, including the use of the expression "*all meat*" for products that contained 85% meat and other ingredients for the remaining 15%.

The second part of the volume continues by examining the rules on the subject of health claims and nutritional claims, those on the subject of declaration of origin and organic production, the rules on religious labeling with specific reference to Kosher and Halal products, those relating to the Geographical Indications (not recognized as such in US law), also in this case offering the reader a wide series of cases, which allow operational knowledge of the individual provisions.

The third part analyzes the provisions relating to the composition of food products, from the point of view of safety and non-adulteration (be it economic or even just aesthetic), as well as with

regard to self-control and the use of ingredients.

Of particular interest for the European reader is the reconstruction of the development of the HACCP method for the control of food production starting from the 50s and 60s of the past century, as part of the first space expeditions, with the aim of avoiding astronauts any problem deriving from the food ingested (such as - as stated in the volume - nausea, diarrhea or vomiting, which, easily solvable on the earth's surface, could have catastrophic consequences in space). Hence the development of the HACCP method, its use in space expeditions, and its presentation to the general public in 1971, with its progressive adoption in the following years in various sectors of food production, starting from canned products, then continuing with fish and other fishing products, fruit juices, meat, eggs.

Chapter 9 analyzes in detail the HACCP guidelines adopted for different products over the years. The following chapter 10 examines the regulation of additives and colorants, starting from the important innovations introduced at the end of the 1950s.

Also in this case the reading is of great interest for the European reader, allowing us to understand the evolutionary path through which disciplinary models were formed, subsequently widely adopted in the discipline of the European Union.

The fourth part of the volume analyzes some special provisions, and includes five chapters; from dietary supplements, to GMO foods, to Food Defense, to import and export rules, to foods intended for animals.

In particular, the choices made in the US experience regarding the use of biotechnology for food production purposes (both vegetal and animal) are examined, as well as through the process of adoption and updating of the relevant rules, through the examination of acts and recommendations of the institutions called to operate in this area, as well as of judicial decisions which have established the applicable principles in various respects. This is where the analysis of emerging trends in the production of "*in vitro meat*" comes in; a very controversial topic today both in Europe and in

Italy. In the absence of specific provisions on the matter from the FDA and the FSIS - Food Safety Inspection Service of the Ministry of Agriculture, the general provisions which assign responsibility for marketing to the manufacturer remain applicable. And yet, as the Author observes, previously submitting cultured meat products to the FDA and FSIS before placing them on the market is a usual practice for producers, who would otherwise encounter serious difficulties.

Significant differences emerge as regards the disciplinary choices made, in the face of issues and innovations that are also widely present in the European experience.

The V and VI parts conclude the volume by analyzing the provisions regarding checks and controls, in the state and federal dimensions, private actions to protect the consumer and administrative ones, international agreements and other sources operating in international trade of food products. Also in this case, the examination of some concrete cases allows us to have an operational knowledge of the possible critical issues. Exemplary in this regard is the reference to the "precautionary" principle, adopted in the European Union with a plurality of possible contents in the environmental and food fields, and not adopted from a formal point of view in the US legal system even if in fact present in the daily

choices made by the US authorities. The Author underlines how the use of the precautionary principle can paradoxically cause serious damage to human health, recalling the case, which occurred in 2002, when the US government had donated thousands of tons of corn to the people of Zambia; corn which, however, was rejected by the government of that country, because it was produced with the use of genetic modification techniques. As Neal Fortin points out, this was a corn that hundreds of millions of Americans had eaten in previous years without any harmful health effects; where it was calculated by the WHO that at least 35,000 Zambians would have died of hardship and hunger due to lack of access to food. Hence the final question that the Author asks himself (and asks us): "*The Zambian government was applying the precautionary principle, but was their decision truly precautionary?*". The entire volume offers therefore an opportunity to learn about qualifying and central aspects of US food law, and at the same time to start a comparative analysis and evaluation of content and trends of the European legislation on the subject.

Ferdinando Albisinni