

Sommario

Editoriale

Ferdinando Albisinni
Regole del Vino e Regole del
Cibo: da una disciplina *in*
cammino ad una disciplina *in*
fermento 1

Ricerche

Sonia Carmignani
Cambiamenti climatici e concilia-
zione tra sviluppo sostenibile e
produzione di vini di qualità 5

Francesco Aversano
Influencer e mercato
agroalimentare:
quali condizionamenti? 12

Note e commenti

Antonio Musio
L'educazione alimentare
e il ruolo delle comunità
intermedie 29

Roberto Saija
Benessere animale negli alleva-
menti e protezione durante
l'abbattimento. Macellazione
rituale e nuove sfide del diritto
agroalimentare 41

Rassegne

Antonioluigi Costato
Food Sovereignty:
la ricerca di risposte 52

* * * * *

Editoriale

Regole del Vino e Regole del Cibo: da una disciplina *in cammino* ad una disciplina *in fermento*

Nel lontano 2007 l'AIDA e l'IDAIC hanno organizzato congiuntamente un Convegno a Roma, che ha individuato "Le Regole del vino" quale tema di generale e diretto interesse, nel quadro delle rilevanti riforme che andavano investendo in quegli anni le Regole del cibo con il Regolamento (CE) n. 178/2002 sulla General Food Law, e le Regole dell'agricoltura con il Regolamento (CE) n. 1782/2003 di riforma della PAC.

L'occasione di tale Convegno nasceva dalla proposta di nuova OCM vino, introdotta pochi mesi dopo con il Reg. (CE) n. 479/2008, che ha radicalmente modificato la precedente disciplina europea, con esiti immediati e diretti anche sul piano nazionale.

Il regolamento del 2008 non ha concluso il percorso.

Il legislatore europeo è più volte intervenuto sul tema negli anni successivi, sino ai regolamenti di riforma della PAC del dicembre 2021, che non hanno sostituito con un nuovo provvedimento il vigente Regolamento (UE) n. 1308/2013 sulla OCM unica, ma hanno introdotto una serie di modifiche, particolarmente rilevanti per i vini in generale ed i vini di qualità in particolare, investendo un'area disciplinare ben più ampia e tuttora lungi dall'essere stabilmente definita.

Le novità così adottate sono numerose: dalla possibilità di produrre e porre in vendita "vino dealcolizzato" e "vino parzialmente dealcolizzato", superando il risalente divieto di attribuire il nome "vino" a tali prodotti; divieto che per molti anni era stato occasione di vivaci confronti, tecnici oltre che politici, in sede OIV; alla possibilità di utilizzare per i vini DOP non soltanto uve da *Vitis vinifera*, come prevede da tempo la disciplina in materia, ma anche uve "da varietà di viti appartenenti alla specie *Vitis vinifera* o da un incrocio tra la specie *Vitis vinifera* e altre specie del genere *Vitis*", abbandonando regole consolidate e legate alla tradizione in ragione della necessità di tenere conto dei cambiamenti climatici e di adeguare le tecniche produttive e le specie vegetali utilizzate ad una dimensione ambientale profondamente modificata (con la confermata prevalenza dell'innovazione rispetto alla tradizione, anche in settori come quello del vino, che molto evoca la tradizione nella comunicazione rivolta al mercato); alla previsione che "il disciplinare può contenere una descrizione del contributo della denominazione di origine o dell'indicazione geografica allo sviluppo sostenibile", collocando le regole del cibo e le regole dell'agricoltura all'interno di una più ampia dimensione, che guarda all'intero ciclo della vita ed a tutte le risorse naturali comunque investite, e che proietta il quadro di regole ben oltre le dimensioni

rivista di diritto alimentare

già diretta da Luigi Costato

Direttore

Ferdinando Albisinni

Co-direttore

Paolo Borghi

Comitato scientifico

Silvia Bolognini - Sonia Carmignani
Alessandra Di Lauro - Marianna Giuffrida
Antonio Jannarelli - Emanuele Marconi
Lorenza Paoloni - Luigi Russo

Editore

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

Redazione

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

Sede legale

Via Ciro Menotti, 4 - 00195 Roma

Periodico iscritto il 18/9/2007 al n. 393/2007 del Registro
della Stampa presso il Tribunale di Roma (online)
ISSN 1973-3593 [online]

Periodico iscritto il 26/5/2011 al n. 172/2011 del Registro
della Stampa presso il Tribunale di Roma (su carta)
ISSN 2240-7588 [stampato]
stampato in proprio

dir. resp.: Ferdinando Albisinni

HANNO COLLABORATO A QUESTO FASCICOLO

FERDINANDO ALBISINNI, Universitas
Mercatorum

FRANCESCO AVERSANO, Associato Università
di Napoli "Federico II"

SONIA CARMIGNANI, Ordinario Università di
Siena

ANTONIOLUIGI COSTATO, Grandi Mulini
Italiani

ANTONIO MUSIO, Associato Università di
Salerno

ROBERTO SAIJA, Associato Università "San
Raffaele" di Roma

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 30 settembre 2024, e successivamente composto in tipografia. Il codice etico e le note per gli autori sono disponibili sul sito della Rivista.

di prodotto e di filiera in sé considerate; alle nuove disposizioni sull'etichettatura; al riconoscimento di un ruolo crescente alle organizzazioni interprofessionali ed alle organizzazioni dei produttori, con un disegno che investe profili istituzionali prima ancora che di merito della regolazione.

Nel complesso è emerso dalle riforme di 2021 un progetto riformatore e di governance, sotto molti profili innovatore rispetto ad un passato anche recente, che pone ai produttori di vino, in vigna ed in cantina, nuovi oneri ambientali e di sostenibilità, ma che nel frattempo immagina percorsi diversi di presenza sul mercato e nel disegno istituzionale.

In questo percorso riformatore si è collocato il nuovo "Pacchetto Qualità" del 2024, che ha in più punti rilevanti modificato la disciplina, sia nell'oggetto, che nel perimetro e negli strumenti di controllo e garanzia.

Siamo insomma innanzi ad una disciplina, quella europea del vino, che è davvero una disciplina "in fermento", oggetto di profonde riscritture e riletture, in espansione nei contenuti e nei confini, prima ancora che una disciplina "in cammino".

Ma le novità non si fermano al settore del vino, proponendo scelte e modelli, che dal settore vitivinicolo tendono ad investire anche altre aree, nella produzione e nel mercato dei prodotti agricoli ed alimentari, nella loro varietà e diversità, ivi inclusi i temi di generale rilievo della sicurezza alimentare, declinata all'interno dell'educazione alimentare e della cultura della sicurezza alimentare, come ha sottolineato esplicitamente il Regolamento (UE) 2021/382, con disposizioni formalmente indirizzate agli operatori del settore alimentare, ma con un linguaggio che manifestamente esprime la generale consapevolezza della necessità di un accesso consapevole al cibo, nella filiera e nel mercato, nella relazione da sempre centrale ma con ciò stesso critica fra cibo e salute.

In questo ambito, le Regole del vino e le Regole del cibo si confermano ancora una volta esemplare laboratorio, ove fermentano senza sosta nuove domande e nuovi modelli.

Ferdinando Albisinni

L'**editoriale** che apre il fascicolo si sofferma sull'evoluzione della disciplina europea in materia di vini di qualità e sul complesso rapporto con quella in tema di prodotti alimentari. Com'è noto, la svolta in materia di vini di qualità è arrivata nel 2008 con il Reg. (CE) n. 479/2008. Questo provvedimento è stato seguito da altri molto significativi, tra cui

l'OCM unica del 2013 che rimane ancora in vigore nonostante le modifiche apportate prima nel dicembre 2021 e, da ultimo, con il "pacchetto qualità" 2024 che, se, per un verso ha abrogato il Reg. (UE) n. 1151/2012, ha salvato quello del 2013, pur apportando modifiche significative sia nell'oggetto, che nel perimetro e negli strumenti di controllo e garanzia.

L'esito di questo complesso e variegato percorso compiuto dalle norme europee sul vino ci pone di fronte ad una disciplina "*in fermento*", che è stata oggetto, negli ultimi venti anni, di continui interventi legislativi, nel merito e sul piano istituzionale.

Le novità non sono limitate al vino ma coinvolgono gli alimenti in generale, tant'è che le *Regole del vino* e quelle *del cibo* si confermano, ancora una volta, esemplare *laboratorio*, ove *fermentano* nuove domande e nuovi modelli.

Nella sezione "**Ricerche**", Sonia Carmignani affronta il tema dei cambiamenti climatici in rapporto alla conciliazione, tra sviluppo sostenibile e produzione di vini di qualità, la cui qualità deve confrontarsi con l'emergenza climatica e con gli obiettivi della sostenibilità. In questa prospettiva, si rende necessario individuare le diverse strategie, idonee a sostenere una produzione viticola resiliente e sostenibile, sia dal punto di vista ambientale, economico e sociale.

Nella scelta delle varie strategie, determinante è il ruolo affidato ai Consorzi di tutela che, servendosi delle modifiche ai disciplinari di produzione, diventano il centro della costruzione di un sistema di rete tra produttori, con l'obiettivo di condividere la conoscenza e fornire servizi di consulenza alle imprese, avendo riguardo, ove necessario, alle problematiche connesse con l'accesso al credito.

Francesco Aversano si è occupato dei condizionamenti che gli *influencer* possono avere sul mercato agroalimentare. L'A. prende le mosse dall'accresciuto ruolo dalle piattaforme *online*, che rende necessario individuare le norme che fanno gravare sui gestori obblighi supplementari o derivati, allo scopo di rassicurare cittadini e istituzioni, preoccupati per la sicurezza pubblica e per l'impatto sull'*e-commerce*.

Dall'analisi dei diversi approcci nel campo dell'*influencer marketing*, emerge come le autorità competenti abbiano tentato di costruire linee di indirizzo per conformare tali fenomeni a modelli comportamentali appropriati. Il lavoro insiste sulla rilevanza dell'impatto della comunicazione digitale sul mercato agroalimentare, con la conseguente necessità di allestire un protocollo di autogoverno secondo modelli originali da mettere a disposizione degli operatori riguardo all'anticipazione delle soglie di tutela del consumatore e della lealtà commerciale.

Nella sezione "**Note e commenti**", Antonio Musio si concentra sul ruolo delle comunità intermedie in relazione all'educazione alimentare, volta a preparare il consumatore, mettendolo in condizione di effettuare scelte consapevoli e responsabili, che consentano di evitare le insidie di un mercato che propone spesso alimenti dotati di appeal seppur nocivi per la salute. Questo obiettivo è oggi al centro del dibattito che si svolge sia a livello delle istituzioni europee sia nei diversi organismi internazionali. L'educazione alimentare ha come primi destinatari i minori, che in famiglia e a scuola apprendono le regole di base su una corretta alimentazione. Si rende, pertanto, necessaria una sinergia tra scuola e famiglia, che serva a scongiurare confusione e incertezza.

Il lavoro sottolinea altresì come occorra coordinare le altre istituzioni pubbliche e private, quali associazioni, enti religiosi o imprese, che contribuiscono alla formazione di un progetto educativo volto al raggiungimento di un obiettivo unitario.

Roberto Saija nel suo scritto analizza il controverso e attuale tema della macellazione senza stordimento e delle deroghe per le macellazioni rituali che, seppur previste a livello unionale, vengono superate dalle normative nazionali che introducono prescrizioni più rigorose nel rispetto dell'art. 13 TFUE ma anche di alcune costituzioni che si sono poste sulla stessa linea del legislatore europeo.

Il lavoro si conclude con una breve panoramica sulla compatibilità delle carni coltivate in relazione alle

regole alimentari religiose ebraiche e musulmane. Nel caso delle carni coltivate, infatti, la macellazione rituale non costituisce sempre un passaggio necessario per il loro ottenimento e in Paesi come Israele che ne hanno sdoganato il consumo per far fronte alla carenza di risorse naturali e di terreni da destinare agli allevamenti, si è posto il problema della compatibilità delle regole religiose, che in molti paesi, e fra questi quelli islamici, sono anche regole giuridiche.

Il fascicolo si chiude con la sezione “**Rassegne**”, in cui Antonioluigi Costato analizza le diverse declinazioni del concetto di sovranità legato all'alimentazione, proponendo un quadro di sintesi alla ricerca di possibili risposte ai quesiti posti nell'oggi dalla domanda di *food sovereignty*.

Sul tema, di crescente interesse, la *Rivista* ha pubblicato numerosi interventi secondo una pluralità di prospettive, già nel n. 4-2023 e nei primi numeri di quest'anno.

Il contributo valorizza la dimensione costituzionale del diritto al cibo come *ius existentiae* in un contesto globale, collocando all'interno di tale scenario anche le ultime scelte di riforma della PAC, che in tempi recenti hanno visto il passaggio da una dichiarata enfasi sui temi del cambiamento climatico “per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente”, alla riscoperta della produzione agricola come finalità irrinunciabile dell'intero sistema di politiche europee della sicurezza.

Da ciò la ricerca di risposte, che l'A. sottolinea essere non più rinviabili.

la redazione

Ricerche

Cambiamenti climatici e conciliazione tra sviluppo sostenibile e produzione di vini di qualità

Sonia Carmignani

1.- Produzione vitivinicola, clima e sostenibilità: introduzione

Quella che, con un'astrazione, potremmo chiamare dialettica tra clima e produzione vitivinicola¹ non è solo appannaggio della modernità.

La produzione annuale di vino è da tempi lontani un ottimo indicatore della successione cronologica degli eventi climatici nel corso dei secoli. Chi avesse interesse a dare uno sguardo alla storia, non mancherebbe di osservare che soprattutto gli ordini monastici avevano l'abitudine di segnare le date di inizio della vendemmia, i prezzi e la qualità dell'uva, evidenziando i periodi di rigore invernale così come i periodi di siccità. La storia della viticoltura, cioè, è imprescindibile dall'andamento climatico e porta con sé le scelte selettive operate dai viticoltori, ora favorendo alcuni vigneti rispetto ad altri, ora portando ad una selezione varietale verso cloni che meglio tollerano i cambiamenti climatici, ora ponendo in essere strategie di adattamento legate alle forme di coltivazione.

La naturale fisiologia dell'andamento della viticoltura in relazione ai cambiamenti climatici, dismette però nella contemporaneità il profilo dialettico per assumere il volto patologico dell'emergenza. Sono, infatti, appannaggio della contemporaneità la sensibile riduzione delle aree vocate, le vendemmie anticipate, le significative variazioni di carattere sensoriale e orga-

nolettico, la migrazione a quote più alte dei vigneti, tutti indicatori più evidenti degli effetti diretti del cambiamento climatico.

Se la storia ci indica le strategie adottate nel corso dei tempi, nella contemporaneità l'attuazione di strategie analoghe non è neutra, laddove destinata ad incidere sull'emergenza climatica, potendo trasformarsi in possibile moltiplicatore di pregiudizi ambientali.

Si pensi alle ricadute che possibili drastiche diminuzioni delle aree vocate storiche potrebbero avere sulla genesi di conflitti relativi alle destinazioni d'uso del territorio agricolo, con pregiudizievoli effetti sugli ecosistemi e sulle riserve di acqua dolce.

D'altro lato, lo spostamento dei vigneti ad altitudini maggiori potrebbe aumentare l'impatto del cambiamento climatico nei nuovi ecosistemi colonizzati dalla viticoltura, con la conversione di ambienti naturali in aree produttive. Tanto più che, in generale, le attività di rimozione di flora spontanea e i trattamenti fungicidi sono suscettibili di riflettersi negativamente sulla biodiversità locale, anche nel lungo periodo. Inoltre, i tentativi di mantenimento della quantità e della qualità produttiva potrebbero determinare un maggiore consumo idrico e di risorse.

Rivolgendo, poi, lo sguardo alla produzione di qualità, la vulnerabilità al cambiamento climatico appare ancora maggiore. Fondata sulle caratteristiche del *terroir*, dove le condizioni naturali, fisiche, chimiche e climatiche e il contesto socio-culturale permettono la realizzazione di un prodotto unico, la produzione vitivinicola a denominazione di origine o a indicazione geografica si trova localizzata in un'area geografica, talvolta ristretta, in ogni caso determinante ai fini della qualità del prodotto, che talora mal consente la realizzazione di strategie di adattamento connesse allo spostamento della produzione verso latitudini diverse, seguendo le mutate condizioni climatiche.

Le relazioni tra viticoltura e cambiamenti climatici

(¹) Cfr., in una prospettiva generale, sul tema delle relazioni tra produzione vitivinicola e cambiamenti climatici, A. Scienza, S. Imazio, *La stirpe del vino*, Milano, 2018; C. Dottori, *Come vignaioli alla fine dell'estate*, Bologna, 2019; A. Palliotti, M. Benuzzi, O. Silvestroni, *Avversità ambientali e parassitarie della vite e cambiamento climatico*, Edagricole, 2023. Per la ricostruzione storica e archeologica, A. Ciacci, P. Rendini, A. Zifferero, *Archeologia della vite e del vino in Toscana e nel Lazio*, Firenze, 2012; A. Ciacci, M. Giannace, *Senarum vinea*, Siena, 2012. Sulle relazioni tra viticoltura sostenibile, innovazione e cambiamenti climatici, con riguardo specifico all'impiego delle biotecnologie vecchie e nuove, mi limito in questa sede solo rimandare a S. Carmignani, *La produzione vitivinicola di qualità alla prova della climate emergency*, in www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2023, p. 5 ss. Cfr. Id., *Cambiamenti climatici e vini di qualità*, in *Studi senesi*, 2023. Sulle implicazioni dell'innovazione, v. *infra* nel testo.

nell'era moderna si devono, tuttavia, confrontare anche con la sostenibilità. Termine, questo, che, all'indomani della sua formulazione, nel Rapporto Brundtland del 1987, tracciava i nuovi percorsi dell'economia e della società, per dare successivamente vita ad una "rivoluzione" sostenibile condotta dal legislatore europeo con provvedimenti volti a disegnare la tassonomia green della transizione ecologica e delle strategie di adattamento climatiche².

Si pensi al *Green Deal*, al Quadro Europeo per il clima, alla Legge Europea sul clima, nonché alla nuova architettura climatico-ambientale della PAC 2023-2027. Provvedimenti che evidenziano l'urgenza di limitare i cambiamenti climatici, costruendo modelli produttivi *climate smart*, intelligenti, resilienti, resistenti. In una parola, sostenibili³.

Dando voce ai plurimi aspetti della sostenibilità, la nuova Pac articola gli interventi sulla base della doppia condizionalità, ambientale e sociale, subordinando l'ottenimento completo del sostegno della PAC al rispetto, da parte degli agricoltori delle norme di base in materia di ambiente, cambiamenti climatici, salute pubblica, salute delle piante, e al rispetto delle norme a protezione dei lavoratori.

In questa prospettiva, la crisi climatica costituisce la matrice per la ristrutturazione del sistema produttivo orientato alla sostenibilità nelle sue plurime declinazioni.

Infatti, fondandosi sulla triplice articolazione della sostenibilità, economica, ambientale e sociale,

l'Organizzazione Internazionale della Vite e del Vino⁴ non ha mancato di evidenziare che la viticoltura sostenibile e *climate smart* persegue l'equilibrio tra risultati economici, equità sociale e buono stato ambientale, in tutta la catena di produzione e di trasformazione, mantenendo una offerta commerciale in linea con le aspettative sociali sia interne che esterne all'organizzazione aziendale, sostenendo il tessuto produttivo in termini di competitività e sviluppando una viticoltura resiliente ai cambiamenti climatici e conservativa delle risorse naturali tramite l'adattamento delle tecniche produttive.

La viticoltura sostenibile non si attegga come modello immutabile, ma richiede la flessibilità necessaria per adeguarsi al divenire delle relazioni tra economia, ambiente e aspetti sociali, da considerare non isolatamente ma in modo sinergico.

Riguardata dall'angolo visuale della sostenibilità e della resilienza ai cambiamenti climatici, la viticoltura può, in un simile contesto, affrontare le sfide future, ma anche già attuali, adottando strategie plurime, con l'avvertenza che si tratta di strategie necessariamente complementari e funzionali.

2- Resilienza, sostenibilità ambientale e strategie: il ruolo dei Consorzi

Adottando come linea guida la triplice accezione della sostenibilità⁵, sotto il profilo ambientale e della resilien-

(²) Sul punto, a titolo meramente esemplificativo, V. Pepe, *Lo sviluppo sostenibile tra diritto internazionale e diritto interno*, in *Riv. giur. amb.*, 2002, 209 ss.; Id. *La sostenibilità come valore*, in *Dir. Agr.*, 2006, 151; M. Pacini, *Il difficile cammino verso uno sviluppo più sostenibile*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2013, 1153 ss.; S. Manservigi, *Il principio dello sviluppo sostenibile: da Rio +20 al diritto dell'Unione europea ed il suo fondamentale ruolo nel diritto agrario*, in G. Sgarbanti, P. Borghi, A. Germanò, (a cura di), *Il divenire del diritto agrario italiano ed europeo tra sviluppi tecnologici e sostenibilità*, Milano, 2014, 175 ss.; Ead., *Nuovi profili del diritto ambientale dell'Unione Europea. Tra evoluzione scientifica e sviluppo sostenibile*, Aracne, 2018; S. Carmignani, *SDGS e agricoltura. Una breve riflessione*, in S. Carmignani, N. Lucifero, (a cura di), *Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza*, Napoli, 2020, 207 ss.; N. Ferrucci, *La trama giuridica della sostenibilità nel paradigma del bosco*, in *Dir. agroalim.*, n. 3-2022.

(³) Evidenza che la sfida ambientale appare orientata verso una dimensione sociale, S. Cecchini, *L'European Green Deal, ovvero del ritorno allo Stato sociale*, in Aa.Vv., *Studi economico-giuridici del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Cagliari*, Annali, 2020, Napoli, 2020, 123 ss. Cfr. P. Lattanzi, *La transizione verso un sistema alimentare sostenibile nel Green Deal*, 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, 2024, p. 29 ss.

(⁴) Cfr. la risoluzione CST 518/2016, adottata durante l'Assemblea generale di Bento Gonçalves (Brasile, novembre 2016), recante i "Principi generali dell'OIV della vitivinicoltura sostenibile – aspetti ambientali, sociali, economici e culturali".

(⁵) Perseguire gli obiettivi dello sviluppo sostenibile richiede un cambiamento del sistema sociale, da rifondarsi sui valori della solidarietà e della equità. Evidenza la necessità di superare l'"antropocentrismo deviato", M. Pallante, *Sostenibilità. Equità. Solidarietà*, Torino, 2018. Nella prospettiva sociale, cfr. *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni Empty "Una visione a lungo termine per le zone rurali dell'UE: verso zone rurali più forti, connesse, resilienti e prospere entro il 2040"* del 30 giugno 2021. Evidenza la Commissione che tutti dovrebbero essere in grado di accedere alla riqualificazione e all'aggiornamento delle competenze, così da aprirsi alla possibilità di lavori e opportunità di buona

za climatica, appartiene alle priorità del settore vitivinicolo adottare strategie dirette a ridurre l'impatto sul suolo, sull'aria, sull'acqua, sulla biodiversità e sul paesaggio. La pianificazione dell'impianto dei vigneti seguendo principi ecologici deve accompagnarsi all'ottimizzazione della gestione sia degli input che degli output. Energia, acqua, additivi, coadiuvanti ma anche materiali per il packaging, richiedono di essere impiegati favorendo metodi di riutilizzo. Rifiuti, reflui e sottoprodotti richiedono il riciclo come prima opzione, lasciando lo smaltimento come scelta subordinata.

In questa direzione, la Strategia UE sul suolo per il 2030 è diretta alla conservazione, al miglioramento e all'uso sostenibile dei suoli viticoli, fondamentali per supportare la resilienza dei vigneti, anche con misure antierosione⁶.

Indispensabile, inoltre, appare il rinnovamento e la diversificazione del materiale vegetale, per consentire la piantagione di coppie di vitigni/ portainnesti resistenti alla siccità e alle temperature più elevate, così come è fondamentale adottare strategie per l'inversione della tendenza all'erosione della varietà genetica, focus, quest'ultima, della Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030⁷.

Non da ultimo, la gestione dell'acqua deve essere progettata in modo sistemico, in base al tipo di vino, al vitigno e alle pratiche viticole, ma anche facendo leva

su pratiche di gestione del "terroir" che regolino la circolazione dell'acqua e il suo reintegro, unitamente al ricorso all'irrigazione di precisione per controllare lo stato idrico della vite.

Occorre, tuttavia, rilevare che una strategia efficace di produzione vitivinicola climatico resiliente e sostenibile non sembra possa prescindere dalla creazione di un modello di intervento partecipativo, che preveda la collaborazione fattiva delle imprese, delle parti sociali e della comunità della ricerca e della conoscenza.

Rilevante, in questo senso, appare essere il ruolo dei Consorzi nel rafforzamento e coordinamento delle strategie di adattamento e nella agevolazione e diffusione di tali strategie⁸. I Consorzi, oltre e al di là dei progetti di sostegno e di tutela, sono nodali nel ruolo, da un lato, di soggetti promotori di modifiche disciplinari, nell'ottica di una produzione climatico-resiliente; dall'altro, nel ruolo di canali di condivisione di informazioni, conoscenze, modifiche di produzione in modo diffuso anche tra una pluralità di regimi di qualità diversi; d'altro lato ancora, nella funzione di fornitori di consulenza e promotori della ricerca, facilitando i processi di innovazione e supportando le imprese con l'implementazione di progetti di ricerca condivisi.

Il ruolo promozionale dei Consorzi potrebbe essere tale da consentire la costruzione di un modello di viticoltura resiliente fondata non solo sull'indispensabile

qualità, e dovrebbero essere equamente rappresentati nel processo decisionale, a livello nazionale, regionale e locale. La Comunicazione, articolata nella sua struttura, rileva in questa sede non tanto e non solo per l'incidenza che le zone rurali possono avere nella protezione ambientale e nel processo di transizione ecologica, quanto soprattutto per la sua attenzione al profilo sociale dell'agricoltura e della ruralità, componente fondamentale per una compiuta attuazione degli obiettivi della sostenibilità.

(⁶) Cfr., a titolo esemplificativo, C. Losavio, *L'accesso alla terra e la tutela del suolo agricolo: significato ripartizione di competenze e legislazione regionale*, in G. De Fano, C. Losavio (a cura di), *Il territorio rurale montano e la gestione sostenibile delle sue risorse*, Milano, 2022; S. FANETTI, *Ambiente e beni comuni: contenimento del consumo di suolo e riflessi sulla proprietà privata in un'ottica di diritto comparato*, Milano, 2019.

(⁷) In una prospettiva generale, Aa.Vv., *Tutela della biodiversità tra affermazione politica e valutazione economica*, Milano, 2002. Per le implicazioni giuridiche della biodiversità, L. Paoloni, *Diritti degli agricoltori e tutela della biodiversità*, Torino, 2005. Cfr. D. Amirante, *Aree naturali protette, tutela della biodiversità e governo del territorio*, in C.A. Graziani (a cura di), *Le risorse preziose: lo sguardo del giurista*, Milano, 2005, 27 ss.; M. Buiatti, *La biodiversità*, Bologna, 2007; G.T. Scarascia Mugnozza, *L'ambiente, la biodiversità e l'impatto ecologico delle piante Ogm*, in L. Marini, A. Bompiani (a cura di), *Agricoltura transgenica, convenzionale e biologica: verso una coesistenza possibile?* Milano, 2007, 21 ss. Più di recente, P. Altilli, *La tutela della biodiversità attraverso gli accordi di trasferimento di materiale biogenetico*, in Av.Vv. *I diritti della terra e del mercato agroalimentare: liber amicorum Alberto Germanò*, Torino, 2016, 489 ss.; M. Boscolo, E. Tola, *Semi ritrovati: viaggio alla scoperta della biodiversità agricola*, Torino, 2020; T. Padoa Schioppa, *Antropocene: una nuova epoca per la Terra, una sfida per l'umanità*, Bologna, 2021; L. Leone, *La tutela della biodiversità animale in agricoltura*, Milano, 2021.

(⁸) Sul ruolo dei Consorzi, P. Mastroberardino, G. Calabrese, *Creazione di valore e sviluppo del territorio. Il contributo della prospettiva situazionista nell'analisi del caso dei Consorzi di Tutela nel comparto vitivinicolo*, in *Quaderni di ricerca sull'artigianato*, Bologna, 2021, 113; L. Russo, *La regolazione dell'offerta dei prodotti di qualità e i consorzi di tutela*, in Aa.Vv., *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, II ed., Milano, Giuffrè, 2024, pp. 259-266; V. Rubino, *Il ruolo dei consorzi di tutela nella protezione della qualità*, *ivi*, 479; G. Tassoni, *Territorio e tradizione nei diritti di proprietà industriale: la rilevanza dei consorzi di tutela nel prisma del sistema di Lisbona*, Torino, 2020; L. Russo, *La regolazione dell'offerta dei prodotti di qualità e i consorzi di tutela*, in *Trattato di diritto alimentare*, *cit.*, p. 259 ss.

quanto scontato rispetto delle regole, ma anche su un modello integrato partecipativo multilivello, rendendosi il perno di un sistema di rete tra produttori vitivinicoli di qualità con caratteristiche e rischi analoghi.

La prospettiva è quella di sviluppare la funzione dei Consorzi come soggetti che, supportando le imprese vitivinicole di qualità nella lotta al cambiamento climatico, siano generativi di strumenti di protezione di beni pubblici, quali ambiente, clima e biodiversità, non solo all'interno della filiera produttiva di competenza ma in modo integrato e diffuso sul territorio.

Significativo, in proposito, il Reg. UE n. 2117/2021, con l'indicazione, rivolta ai Consorzi, che il disciplinare può contenere una descrizione del contributo della denominazione di origine o dell'indicazione geografica allo sviluppo sostenibile. In senso analogo, nel Regolamento approvato dal Parlamento Europeo il 24 febbraio 2024, relativo alla nuova disciplina delle indicazioni geografiche, la sostenibilità è assunta come parte potenzialmente integrante dei disciplinari. L'art. 7 del Regolamento precisa, infatti, che un gruppo di produttori può concordare pratiche sostenibili da rispettare nella produzione del prodotto designato da un'indicazione geografica o nello svolgimento di altre attività soggette a uno o più obblighi previsti dal disciplinare. Tali pratiche mirano ad applicare norme di sostenibilità più rigorose di quelle prescritte dal diritto dell'Unione o nazionale in termini di sostenibilità, ambientale, sociale o economica. Qualora il gruppo di produttori decida che le pratiche sostenibili sono obbligatorie per tutti i produttori del prodotto interessato, tali pratiche sono incluse nel disciplinare, tramite la procedura di modifica⁹.

Il nuovo ruolo dei Consorzi si delinea come quello di proporsi quali attori nella costruzione e nel sostegno di un modello di innovazione interattiva, che rafforzi la collaborazione tra i produttori per fare il miglior uso possibile delle conoscenze complementari al fine di diffondere soluzioni utilizzabili sul piano pratico

In definitiva, il profilo ambientale della sostenibilità se è assistito dalla tecnica, non pare possa prescindere dall'azione promozionale e propositiva dei Consorzi,

tramite la conformazione dei modelli produttivi sulla base di rinnovati disciplinari di produzione, capaci di conciliare tradizione di qualità con la necessaria innovazione richiesta per la stessa perpetuazione della produzione di qualità medesima.

3.- *Produzione vitivinicola resiliente e sostenibilità economica*

Sotto il profilo economico, la sostenibilità richiede che le scelte operate rispondano a criteri di innovazione, di adattamento ai cambiamenti tecnologici, di razionalizzazione dei costi, di riduzione degli output, al fine di garantire non solo, come è ovvio, la redditività immediata e a breve termine dell'impresa ma anche e soprattutto la capacità dell'impresa di produrre reddito nel lungo periodo, assicurando la crescita e l'occupazione nel territorio di riferimento.

L'azienda vitivinicola è economicamente sostenibile, cioè, quando è produttrice di ricchezza per l'imprenditore e fattore di crescita del contesto sociale.

Una simile prospettiva richiede, però, investimenti, umani e finanziari.

Il 23° considerando del Reg. (UE) 2021/2115 avverte che una PAC più intelligente, moderna e sostenibile deve contemplare la ricerca e l'innovazione, al fine di esplicitare il ruolo polifunzionale dell'agricoltura dell'Unione, investendo nello sviluppo tecnologico, nonché migliorando l'accesso a conoscenze imparziali, solide, pertinenti e nuove, intensificando la loro condivisione.

Il sistema «AKIS» (*Agricultural Knowledge and Innovation System* - sistema di conoscenza e innovazione in campo agricolo), introdotto nella nuova PAC, propone combinazione di flussi organizzativi e di conoscenze tra persone, organizzazioni e istituzioni che utilizzano e producono conoscenza nel settore dell'agricoltura e in quelli correlati. L'obiettivo è, tra l'altro, di finanziare un certo numero di iniziative volte a favorire lo scambio di conoscenze e l'innovazione, nonché ad aiutare lo sviluppo di strategie a livello di

⁽⁹⁾ Sugli accordi di sostenibilità, cfr. A. Jannarelli, *Gli accordi di sostenibilità*, in *Trattato di diritto alimentare*, cit., 63 ss; M. Mauro, *Prime riflessioni a margine della novella dell'art. 210 bis del reg. (UE) n. 1308/2013, introdotto dal reg. (UE) n. 2021/2117*, in *Dir. agroalim.*, n. 3-2023. Con il Decreto Ministeriale pubblicato il 16 marzo 2022 il Ministero delle Politiche Agricole (MIPAAF) ha approvato il Disciplinare di Certificazione della Sostenibilità della Filiera Vitivinicola, finalizzato a garantire una viticoltura più sostenibile e in linea con le politiche comunitarie. Il disciplinare del sistema di certificazione della sostenibilità della filiera vitivinicola istituito ai sensi dell'articolo 224 ter del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, introdotto dalla legge di conversione 17 luglio 2020, n. 77, è costituito dall'insieme delle regole produttive adottate nell'ambito dell'intera filiera, a partire dalle pratiche in campo fino a quelle per l'immissione del prodotto sul mercato.

azienda da parte degli agricoltori per aumentare la resilienza delle loro aziende.

Si pensi al ruolo dell'Intelligenza Artificiale per la gestione delle informazioni legate alle condizioni metereologiche, all'apporto idrico del sottosuolo, all'esposizione al sole.

Il Piano Strategico Nazionale 2023-2027 prevede, tra gli interventi afferenti all'Agis, la formazione degli imprenditori agricoli, finalizzata alla crescita delle competenze e delle capacità professionali degli addetti operanti a vario titolo nel settore agricolo, forestale e nei territori rurali; prevede azioni di informazione, dirette a favorire, diffondere e condividere la conoscenza, le esperienze e le opportunità, l'innovazione e la digitalizzazione nel settore agroforestale e nelle zone rurali; prevede, infine, azioni dimostrative per il settore agricolo, forestale e i territori rurali, per favorire il rafforzamento e lo scambio di conoscenze fra gli addetti dei settori agricolo.

L'obiettivo nazionale di migliorare l'orientamento al mercato e aumentare la competitività dell'azienda agricola nel breve e nel lungo periodo, anche attraverso una maggiore attenzione alla ricerca, alla tecnologia e alla digitalizzazione, si scontra, però, con la peculiare situazione di accesso delle imprese agricole al credito.

Al riguardo, il Piano Strategico Nazionale evidenzia che punti deboli del nostro sistema Paese sono l'instabilità dell'andamento degli investimenti e l'insufficiente livello di ammodernamento e di investimenti innovativi in agricoltura, con problemi di liquidità operativa e basso accesso al credito per investimenti, scarsa conoscenza e limitato ricorso agli strumenti finanziari, restrizioni al credito bancario e difficoltà di accesso al credito per le imprese agricole e forestali¹⁰.

Si pensi, ad esempio, al credito fondiario e ai vincoli posti dall'art. 38 TUB sia in termini di soggetti erogatori, sia in termini di somme finanziabili. Il c.d. limite di finanziabilità è determinato dalla Banca d'Italia in rapporto al valore dei beni ipotecati, tipizzando il credito nel classico rapporto tra somma mutuabile ed entità della garanzia. Tale limite, se assolve all'esigenza di

garantire al finanziamento una adeguata copertura in caso di sopravvenuta incapienza del mutuatario, anche a fronte di oscillazioni del mercato immobiliare, si traduce in un limite al finanziamento per le imprese agricole, che non possono contare su una copertura dell'acquisto totale.

Inoltre, la riserva del credito fondiario a favore delle sole banche come soggetti erogatori circoscrive l'ambito di finanziamento delle imprese, tanto più ove si consideri che ciò avviene in un contesto di despecializzazione del credito, secondo l'approccio della banca universale.

La nuova viticoltura nel contesto della nuova PAC richiede un credito non appiattito e indifferenziato, ma altamente specializzato, anche per comparti produttivi, capace dirispondere alle esigenze delle singole imprese anche in termini di servizi post finanziamento di consulenza e assistenza. La viticoltura tecnologica e innovativa richiede oggi prodotti finanziari in grado di aprirsi alle attività di servizio, dove componente consulenziale e componente di prodotto si combinino per individuare soluzioni sostenibili per l'impresa.

Richiede finanza altamente specializzata, non necessariamente bancaria, che tenga conto del tessuto agricolo e delle esigenze delle singole imprese in un contesto di differenziazione dei servizi finanziari a seconda delle diversità delle imprese finanziate¹¹.

Non può, tuttavia, essere taciuto che, in un quadro di difficile accesso al credito, una promettente prospettiva di finanziamento delle imprese vitivinicole può provenire dallo strumento societario. La costituzione e diffusione di forme societarie, anche e, forse, soprattutto, di capitali tra imprenditori vitivinicoli può rappresentare un mezzo di accesso ai mercati finanziari, facendo ricorso al capitale di rischio.

Rivolgersi a forme societarie complesse, se, da un lato, richiede strutture amministrativo-gestionali elaborate, certamente più articolate rispetto a quanto può accadere in una società semplice o in nome collettivo o anche in una cooperativa, dall'altro è in grado di aprire il settore vitivinicolo ad investimenti di privati, che consentono ai viticoltori di capitalizzare gli investi-

⁽¹⁰⁾ Sull'argomento, a titolo esemplificativo, cfr. C. Lucarelli, *Dal credito agrario per l'agricoltore alla finanza per l'imprenditore agricolo*, in *Agriregionieuropa*, 2006; S. Landini, *Credito e garanzie in agricoltura nell'unitarietà del diritto assicurativo, bancario e del mercato finanziario*, Napoli, 2018; N. Riccoli, *Tradizione e innovazione nel finanziamento all'agricoltura*, in *Dir. giur. agr. al. amb.*, 2021, p. 21. Cfr. F. Onnis Cugia, *Le operazioni "particolari" di finanziamento con garanzia immobiliare*, Napoli, 2022.

⁽¹¹⁾ Sulla richiesta da parte delle imprese di interlocutori finanziari capaci di avanzare un'offerta di adeguato livello, parametrata alla complessità dell'azienda piuttosto che alla sua dimensione, R. Ruozi, C. Zara, *Il futuro del credito alle imprese: come cambia il rapporto con le banche*, Ricerca commissionata da La Compagnia finanziaria, Egea, Milano, 2003.

menti indirizzandoli verso una gestione delle aziende innovativa, efficiente, resiliente, remunerativa¹².

4.- *La viticoltura socialmente sostenibile*

Infine, ma non da ultimo, la viticoltura è sostenibile se lo è anche sotto il profilo sociale. Questo richiede alle aziende anche la capacità e l'impegno a sviluppare le comunità rurali in cui sono inserite, con particolare attenzione all'integrazione aziendale nell'ambiente socio economico e culturale locale e alla tutela delle condizioni di lavoro, tramite l'adozione di misure dirette a promuovere, in adempimento della c.d. condizionalità sociale, il benessere dei lavoratori, l'inclusione, la tutela dei diritti dei lavoratori e dei consumatori, in una prospettiva di crescita della comunità di riferimento.

Il tema non può essere, tuttavia, affrontato solo in termini di comportamento individuale della singola impresa, ma con l'adozione di modelli con i quali rendere collettivo un impegno adeguato alla emergenza climatica e agli obiettivi della sostenibilità.

In questa prospettiva, le aree a denominazione di qualità possono costituire un percorso di denominazione sostenibile, come risposta collettiva del settore produttivo a guida dei consorzi di tutela, i quali potrebbero elaborare proprie politiche di sostenibilità, anche redigendo un codice etico da far adottare alle aziende consorziate. Il codice etico potrebbe contenere le c.d. buone pratiche sociali, la previsione di attività di formazione ai lavoratori delle aziende aderenti al Consorzio, lo scambio di informazioni con la comunità locale, anche attraverso la condivisione delle pratiche sostenibili adottate, le norme di tutela dei lavoratori adeguate alle convenzioni ILO, nonché gli strumenti di segnalazione di potenziali violazioni del codice medesimo.

Nella contemporaneità, l'etica non è più un'opzione. È una necessità.

L'adeguatezza del comparto vitivinicolo all'emergenza climatica potrebbe emergere, inoltre, dalla redazione

annuale di un bilancio di sostenibilità, nel quale dare voce all'impatto delle politiche del Consorzio e delle singole aziende consorziate sugli obiettivi di resilienza climatica e sulle plurime declinazioni della sostenibilità, sul presupposto che un simile bilancio non si presenta come fattore di novità nel settore produttivo a vocazione qualitativa, bensì in linea con la natura stessa delle denominazioni di qualità, nate per valorizzare, insieme alla produzione, i territori e le relative tradizioni, formanti, questi della filiera di qualità.

Le risposte del comparto vitivinicolo alle istanze della sostenibilità e della resilienza climatica possono, infine, ma non per ultimo, divenire volano di crescita e valorizzazione delle imprese e dei Consorzi, laddove le politiche adottate singolarmente e collettivamente trovino affaccio sul mercato con lo strumento dei marchi di sostenibilità¹³.

Tali marchi, che possono riguardare plurime caratteristiche del prodotto, del processo produttivo o dell'impresa, laddove basati su un sistema di certificazione terzo, trasparente e credibile, sono adeguati testimoni dell'eccellenza riconosciuta al consorzio e alle imprese delle prestazioni ambientali e sociali.

Si pensi ai marchi di qualità ecologica EN ISO 14024, o ai marchi legati alla *Corporate Social Responsibility*¹⁴, in cui l'obiettivo non è adeguarsi a leggi esistenti, ma agire volontariamente sostenendo una causa in linea con il brand e il suo posizionamento.

Non vi è dubbio che la sostenibilità e l'emergenza climatica richiedano un grande impegno alle aziende vitivinicole. Tuttavia, la sempre più elevata attenzione che il pubblico dei consumatori tributa agli aspetti ambientali e sociali della produzione è suscettibile di rendere la sostenibilità una leva di marketing.

Le sfide poste dalla modernità al comparto vitivinicolo di qualità sembrano destinate a disegnare le imprese come soggetti che si prendono cura dei lavoratori, del contesto in cui operano e dei propri clienti, innovando per proporre un beneficio, una soluzione, un vantaggio rivolto a tutta la collettività e non solo per vendere un prodotto.

Ciò che l'emergenza climatica e la sostenibilità ci inse-

(¹²) Sulle società agricole, di recente, S. Carmignani, *Introduzione allo studio delle società agricole*, Milano, 2023. Sulla sostenibilità della filiera agroalimentare in una prospettiva generale nel contesto dei cambiamenti climatici, S. Carmignani, *L'agricoltura resiliente e le sfide della giustizia climatica*, in *Diritto Agroalimentare*, 2023.

(¹³) In argomento, di recente, A. Di Lauro, *Certificazioni sulla sostenibilità e sulla biodiversità*, in *Trattato di diritto alimentare*, cit., 733 ss.; I. Canfora, L. Leone, *La filiera agroalimentare "etica" e le certificazioni per la tutela del lavoro e dei diritti umani*, ivi, p. 746 ss.

(¹⁴) Cfr., in una prospettiva generale, S. Benn, D. Bolton, *Key Concepts in Corporate Social Responsibility*, 2010 - Sage Publications Ltd.; R. Mullerat, *International Corporate Social Responsibility*, Milano, 2010.

gnano è che oggi il prodotto diventa solo il mezzo attraverso il quale ci si prende cura dei clienti, dell'ambiente e del tessuto sociale.

ABSTRACT

La produzione vitivinicola di qualità deve confrontarsi con l'emergenza climatica e con gli obiettivi della sostenibilità. In questa prospettiva, occorre individuare strategie plurime che consentano ai viticoltori di rendere la produzione resiliente e sostenibile, non solo sotto il profilo ambientale ma anche economico e sociale. Nella elaborazione delle strategie possibili, ruolo fondamentale sembra dover essere assunto dai Consorzi di tutela, i quali, promuovendo modifiche ai disciplinari di produzione, possono costituire il motore della costruzione di un sistema di rete tra produttori

anche con l'obiettivo di condividere la conoscenza e di fornire servizi di consulenza alle imprese, anche avendo riguardo ai problemi legati all'accesso al credito.

Quality wine production must deal with the climate emergency and sustainability objectives. From this perspective, it is necessary to identify multiple strategies that allow winemakers to make production resilient and sustainable, not only from an environmental but also an economic and social point of view. In the development of possible strategies, a fundamental role seems to have to be taken on by the protection consortia, which, by promoting changes to production regulations, can constitute the driving force behind the construction of a network system between producers also with the aim of sharing knowledge and to provide consultancy services to businesses, also having regard to problems related to access to credit.



Influencer e mercato agroalimentare: quali condizionamenti?

Francesco Aversano

1.- Verso un equilibrio sistematico

Nello spazio virtuale i cittadini e le imprese accedono al mercato e consumano contenuti che sono istantaneamente individuabili su dispositivi personali. Questo accade anche per i media audiovisivi diffusi attraverso internet, *podcast* o portali di notizie *online*, dove la disponibilità di offerte in diverse lingue e la facilità di accesso attraverso dispositivi "interagenti", quali smartphone o tablet, accrescono il rilievo transfrontaliero di tali servizi. A tanto, del resto, si era dedicata attenzione anche in una risalente sentenza della Corte di giustizia, nella causa C-380/03, là dove veniva considerata la peculiarità del mercato dei prodotti della stampa, così come di quello della radio, in cui gli scambi fra gli Stati membri risultano sottoposti a continue evoluzioni, in particolare per ciò che attiene alle comunicazioni via internet. Secondo la Corte si tratta, infatti, del «mezzo di comunicazione transfrontaliero per eccellenza», che rappresenta una realtà comune non limitata «solo agli Stati che condividono la stessa lingua»¹.

La quota di mercato delle pubblicazioni provenienti da altri Stati membri può addirittura raggiungere, in certi casi, più della metà di quelle in circolazione. Un con-

tributo determinante proviene dalla diffusione dei servizi della «società dell'informazione» e, segnatamente di internet, perché la rete consente di accedere senza deviazioni ed in tempo reale alle pubblicazioni diffuse anche in altri Stati membri. In tale contesto, le piattaforme online globali costituiscono un supporto informativo dominante e integrano nuovi modelli commerciali basati sulla c.d. *disintermediazione* dell'ingresso ai servizi multimediali², amplificandosi in tal senso fenomeni di polarizzazione dei materiali accettabili, con elevati rischi di disinformazione³.

Dopo l'adozione della Dir. 2000/31/CE sul «commercio elettronico» si sono affermati nuovi schemi digitali, che oltre ad incidere sulle quotidiane abitudini dei cittadini, hanno trasformato il loro modo di comunicare, di connettersi e di consumare i prodotti. Da tali servizi sono scaturiti non pochi cambiamenti sotto il profilo economico-sociale nell'Unione e nei Paesi extra europei. Dall'impiego dei servizi digitali sono affiorati però altri pericoli per le persone fisiche e le imprese, e - allo stesso tempo - nuove sfide per realizzare obiettivi di sviluppo sostenibile, segnatamente in conseguenza della pandemia da Covid 19, che ha dimostrato a livello mondiale la fecondità delle tecnologie digitali in tutti i settori della vita sociale. Nondimeno, ampi margini di dipendenza dai servizi telematici si sono aperti per i mercati economici e finanziari, con l'ineluttabile esigenza di consolidare a livello giuridico la disciplina sul funzionamento e sugli accessi ai servizi digitali.

Per tale ragione la Commissione UE ha tenuto conto dei problemi individuati dalle relazioni d'iniziativa parlamentare e ha analizzato le proposte ivi accolte. Sulla

(¹) «Le tecnologie digitali consentono esponenzialmente di trasmettere e porre in circolazione idee e contenuti informativi che possono diffondere la conoscenza e sostenere l'istruzione e i processi economici, ma che, al contempo, possono anche determinare forme di disinformazione o di propaganda. Rileva, così, sempre di più il ruolo svolto dalle autorità di regolazione e dei parametri di *fairness*, rimeditati nell'orizzonte della promozione del pluralismo informativo e della trasparenza dei processi di governance del web». Così A.M. Gambino - R. Giarda, *L'accesso ad Internet come diritto*, in *Riv. dir. media*, n. 1, 2021, p. 128.

(²) «Se è vero che fenomeni come quello della disintermediazione o problemi come quello del margine di autonomia lasciato agli operatori nel contesto digitale sono di ordine generale, non si deve tuttavia dimenticare che il comparto agroalimentare è caratterizzato da architetture, si trova a fronteggiare rischi, è chiamato a soddisfare esigenze che lo pongono in una posizione assolutamente distinta rispetto a quella propria di altri settori produttivi. A ciò si aggiunga che i processi di digitalizzazione potrebbero magnificare alcune delle variabili che rendono gli imprenditori agricoli particolarmente vulnerabili; di qui l'esigenza di valorizzare gli obiettivi politici e gli strumenti operazionali che, sviluppati via via nel tempo, hanno forgiato la specialità dell'imprenditore agricolo». Così M. Ferrari, *Digitalizzazione e strutture agricole*, in *q. Riv., Quad.* n. 1, 2023, p. 54.

(³) Sulle iniziative regolatorie eurounitarie in ottica IA e *digital marketing* v. *infra* e più diffusamente: S. Villani, *Il sistema di vigilanza sull'applicazione dell'AI Act: ognun per sé?*, in *Quaderni AISDUE*, 2, 2024, pp. 10 ss.; F. Ferri, *Il giorno dopo la rivoluzione: prospettive di attuazione del regolamento sull'intelligenza artificiale e poteri della Commissione europea*, in *Quaderni AISDUE*, 2, 2024, pp. 5 ss.; E. Cirone, *L'AI Act e l'obiettivo (mancato?) di promuovere uno standard globale per la tutela dei diritti fondamentali*, in *Quaderni AISDUE*, 2, 2024, pp. 4 ss.; M. Inglese, *Il regolamento sull'intelligenza artificiale come atto per il completamento e il buon funzionamento del mercato interno?*, in *Quaderni AISDUE*, 2, 2024, pp. 3 ss.

base dell'art. 225 del TFUE, il Parlamento ha adottato alcuni provvedimenti, da considerare in termini di complementarità: la risoluzione «*Legge sui servizi digitali: migliorare il funzionamento del mercato unico*» e la risoluzione «*Legge sui servizi digitali: adeguare le norme di diritto commerciale e civile per i soggetti commerciali che operano online*». In aggiunta, ha adottato la risoluzione «sull'atto sui servizi digitali e le questioni sollevate in materia di diritti fondamentali».

Nei suddetti interventi si vogliono mantenere fermi gli indirizzi normativi sul commercio elettronico, soprattutto per quel che attiene alle tutele nell'ambiente *online* e alle garanzie di anonimato. Inoltre, restano fermi i requisiti di trasparenza delle informazioni sul *web* e gli obblighi in materia d'informazione per i prestatori di servizi digitali, non senza inviti agli Stati membri d'introdurre misure effettive per contrastare le sopravvenienze illegali online. Da non sottovalutare, peraltro, è il monito rivolto dal Parlamento alle autorità competenti delle varie giurisdizioni nazionali nell'applicazione uniforme del diritto, soprattutto per quanto riguarda la definizione delle vertenze transfrontaliere.

Nella Comunicazione della Commissione «*Plasmare il futuro digitale dell'Europa*», del 19 febbraio 2020, si possono individuare con più chiarezza le linee-guida delle politiche legislative del settore, in un'ottica di governance evidentemente trasversale, che tiene conto delle reciprocità tra comunicazione via social, intelligenza artificiale, commercio elettronico e attività delle imprese digitali. Siamo al cospetto, in realtà, di una «trasformazione fondamentale quanto quella causata dalla rivoluzione industriale».

Accanto ai vantaggi derivanti dalle innovazioni informatiche, la Comunicazione del 2020 avverte sui pericoli per gli utenti, la cui attenzione è sempre più sollecitata da stimoli artificiali spesso irrefrenabili. Gli eventuali impatti dolosi, infatti, costituiscono una vera e

propria minaccia per il «benessere personale» e perturbano le «infrastrutture critiche» e gli interessi in materia di sicurezza e di *privacy*. Perciò nel documento si parla di «sovranità tecnologica europea», che impone integrità e resilienza dell'infrastruttura di dati, reti e comunicazioni, e richiede la creazione delle giuste condizioni affinché l'Unione possa sviluppare e utilizzare le proprie capacità-chiave, con esiti di riduzione della dipendenza da altre parti del mondo. Per tale via si consegue con buona probabilità un rafforzamento identitario delle regole in forza dei valori espressi dal «modello sociale europeo»⁴.

Nell'era digitale è più importante che mai garantire condizioni paritarie per le imprese, grandi, medie e piccole. Ciò significa che i precetti applicati *offline* (in materia di concorrenza, mercato unico, tutela dei consumatori, proprietà intellettuale, tassazione e diritti dei lavoratori) vanno assunti anche per le attività esercitate *online*⁵. D'altro canto, gli acquirenti devono potersi fidare dei prodotti e dei servizi digitali, specie quando si tratti di consumatori di beni provenienti da Paesi terzi. Com'è noto, alcune piattaforme hanno preso sul mercato posizioni talmente significative, al punto da fungere da «controllori privati» dell'accesso a mercati, clienti e informazioni. E questo rende necessaria la predisposizione di strumenti adeguati, al fine di assicurare che il ruolo strategico di alcune piattaforme - e il potere di mercato che esse vanno sempre più acquisendo - non mettano a repentaglio l'equità dei mercati europei⁶. Ne deriva la necessità di una riaffermazione del diritto dell'UE in materia di concorrenza, i cui fondamenti risultino pertinenti anche in relazione alle dinamiche digitali, al pari di quanto lo sono per i settori ordinari. Un siffatto ambito normativo contribuirebbe a creare condizioni di parità, stante che i mercati si determinano anche in funzione dei servizi resi ai consumatori.

(⁴) Sui «fattori endogeni riguardo all'economia sociale di mercato, si veda G. Ricci, *La costruzione giuridica del modello sociale europeo (con una postilla sul MSE al tempo della crisi globale)*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, n. 2, 2011 p. 401. L'Autore evidenzia che viene travalicata «la dimensione delle politiche sociali» con implicazioni della «forma politica» dell'UE. Un MSE «sostenibile» passa in primo luogo, e finalmente, attraverso la predisposizione di un serio apparato di *governance* economico-finanziaria, che impinga su questioni cruciali come quella dei regimi fiscali, strutturato su istituzioni politiche rappresentative e funzionanti. Detto in altri termini, v'è l'impellente esigenza di un' unione compiuta, che assuma come punti nevralgici non solo la moneta comune (che come si è visto è condizione necessaria ma non sufficiente a evitare devastanti fenomeni di crisi), ma una serie di strumenti di gestione e di controllo dell'economia e del debito pubblico, ispirati al principio di corresponsabilità di tutti gli Stati membri, entro un'architettura istituzionale democratica e che veicoli un modello di appartenenza alla cittadinanza europea».

(⁵) Cfr. A. Fachechi, *A proposito di personality merchandising*, in *Giur. it.*, 1, 2019, pp. 60 ss.

(⁶) Sulla necessità di essere presenti sulle piattaforme da parte delle imprese, si veda R. Pardolesi, *Piattaforme digitali, poteri privati e concorrenza*, in *Dir. pubb.*, n. 3, 2021, pp. 958 ss.

Finora l'impianto legislativo in materia di concorrenza è stato in grado di resistere all'impatto della digitalizzazione, sia pure con qualche limite. Sul punto, la Commissione s'è più volte interrogata in ordine all'efficacia delle regole vigenti, ad esempio in relazione alle misure correttive *antitrust*, prevedendo un riesame delle stesse, un'auspicabile rispondenza alle sfide digitali e alla sostenibilità ambientale. Si considerino, in oggetto, gli accordi sulle verifiche dell'adeguatezza di vari orientamenti in materia di aiuti di Stato⁷.

Tra le questioni fondamentali per il futuro digitale dell'Europa figurano l'accesso ai dati, la loro messa in comune, la condivisione e l'equilibrio tra commercio *online* e *offline*.

La revisione del contesto della comunicazione, tuttavia, non può prescindere dalla ridefinizione del perimetro del mercato, a lume dei nuovi modelli di *business* digitale (tra i quali i servizi gratuiti accessibili mediante la "mera" fornitura dei loro dati) e delle conseguenze per i vincoli concorrenziali. L'eventuale rivisitazione delle politiche di concorrenza, tuttavia, non potrà risolvere i problemi sistemici che possono sorgere nell'economia delle piattaforme⁸. Nella logica del mercato unico, infatti, sarebbero utili prescrizioni speciali per garantire contendibilità, equità e innovazione; e nello stesso tempo, regole sulle condizioni d'ingresso per i vantaggi pubblici che si contendono a quelli economico-concorrenziali⁹. Garantire *equilibrio* risulta forse la sfida principale nel contesto delle strategie di *governance* a livello unionale, il che implica la risoluzione dei nodi fiscali derivanti dalla digitalizzazione dell'economia.

2.- *L'incidenza del Digital Act*

L'importanza assunta dalle piattaforme *online* impone un inquadramento disciplinare anche in termini di obblighi supplementari (o derivati) a carico dei gestori. Ciò si rende necessario per superare l'apprensione di cittadini e istituzioni, legata alle influenze sulla sicurezza pubblica e sull'*e-commerce*. Sarà compito delle piattaforme, pertanto, quello di valutare i rischi derivanti da funzionamento e impiego dei loro servizi, nonché vigilare sui potenziali abusi da parte dei destinatari dei servizi, adottando efficaci misure di prevenzione.

Di primario rilievo sono le modalità di organizzazione del sistema informativo, da affrontarsi secondo un certo ordine di presentazione nell'interfaccia online, allo scopo di consentire un accesso semplice, sicuro e ottimizzato¹⁰. Tra i metodi adoperati vanno segnalati quelli tendenti a suggerire, classificare e rendere prioritarie le informazioni mediante metodi algoritmici. Tali raccomandazioni, in particolare, possono avere incidenza sulla capacità dei destinatari di reperire informazioni e interagire con esse sul web. Si verte, in realtà, su linee di indirizzo che rivestono rilevanza anche per la gestione di una serie di fenomeni virtuali: ad es. l'amplificazione di un messaggio, la diffusione virale di contenuti, la sollecitazione di determinati comportamenti o atteggiamenti, ecc.

Nelle premesse al Reg. (UE) 2022/2065 si fa riferimento ai codici di condotta: strumenti a supporto delle iniziative di autoregolamentazione già stabilite a livello dell'Unione. Al riguardo, si vedano gli impegni per la sicurezza dei prodotti (*Product Safety Pledge*), il pro-

(⁷) Si rinvia a G. Riva, *I social network*, Il Mulino, Bologna, 2010, pp. 207 ss..

(⁸) Con rimandi a F. Ruggeri, *Poteri privati e mercati digitali. Modalità di esercizio e strumenti di controllo*, Roma, Roma Tre-Press, 2023, p. 96: «Il tema del posizionamento, o *ranking*, dei beni e dei servizi offerti ai consumatori attraverso piattaforme digitali rappresenta un aspetto cruciale delle relazioni P2B. La disposizione di ciascuno dei prodotti presenti in un *digital marketplace* ha un'incidenza determinante nelle scelte di acquisto di ogni utente-consumatore e, di riflesso, sul successo commerciale degli utenti venditori di beni e servizi *online*. È infatti noto come, in genere, gli utenti della rete tendano a preferire, a parità di caratteristiche, i prodotti o i siti che trovano per primi, più in alto, più evidenti. Ne discende quindi il forte interesse, sul versante opposto del mercato, ad evitare che tale aspetto del rapporto contrattuale con le piattaforme digitali sia soggetto all'applicazione di criteri arbitrari, in quanto tali del tutto imprevedibili o incomprendibili, dunque potenzialmente svantaggiosi»

(⁹) Sulla dimensione giuridica dell'*influencer marketing*, ed in particolare della «dimensione pubblicistica dello stesso (definita dall'insieme dei beni, valori ed interessi, di natura pubblica e/o sovraindividuale, che tale attività appare suscettibile di intercettare)», si veda G.B. Reggiani, *Influencer marketing e regolazione pubblica nel prisma del costituzionalismo digitale*, in *Riv. Corte dei conti*, n. 5, 2022, p. 108: «Il tema è che, come si è più volte sottolineato, ad oggi manca una disciplina ad hoc, di natura tanto normativa quanto regolatoria, concernente il fenomeno in esame, e che un intervento in tal senso non potrà essere a lungo procrastinato, dal momento che le disposizioni attualmente vigenti - concernenti altri temi e applicabili solo in parte qua all'*influencer marketing* - non colgono del fenomeno aspetti specifici e sono a tutt'oggi incentrate su quel consenso e sulla consapevolezza degli utenti (cardini della disciplina del Gdpr e non solo) di cui si danno con forse troppo ottimismo presupposte l'integrità e l'autenticità».

(¹⁰) Si veda la ricostruzione offerta da S. Masini, *Piattaforme online e motori di ricerca: sul rischio di accesso del consumatore digitale di alimenti*, in *Dir. agroalim.*, n. 2, 2023, pp. 257-284.

tocollo d'intesa sulla vendita di merci contraffatte, il codice sulla lotta contro le forme illegali di incitamento all'odio *online*, nonché il «Codice di buone pratiche sulla disinformazione». In quest'ultimo caso, come annunciato nel «Piano d'azione per la democrazia europea», la Commissione s'è incaricata di emanare orientamenti mirati al rafforzamento di tali pratiche¹¹.

Com'è noto, nella pubblicità *online* risultano coinvolte diverse figure, tra cui i servizi intermediari che fungono da *trait d'union* fra editori di pubblicità e inserzionisti. I codici di condotta dovrebbero essere congegnati in modo da offrire sostegno e integrazione agli obblighi di trasparenza concernenti la pubblicità per le piattaforme *online*. Ciò, infatti, farebbe maturare meccanismi flessibili ed efficaci, al fine di potenziare l'affidabilità nella trasmissione delle informazioni. Per questo, dovrà essere coinvolta un'ampia gamma di *stakeholders*, cui poter riferire codici di condotta tecnicamente solidi e di facile uso, funzionali al conseguimento degli obiettivi di trasparenza¹².

Con il Reg. (UE) 2022/1925, relativo a «mercati equi e contendibili nel settore digitale» (c.d. *Digital Market Act - DMA*), il legislatore fissa norme di garanzia per la contendibilità e l'equità dei mercati digitali; in specie, fornendo rassicurazioni per utenti commerciali e finali circa i servizi elargiti dalle piattaforme¹³. Gli interventi muovono dalla consapevolezza di voler garantire in tutta l'UE adeguate protezioni, al fine di contrastare le pratiche sleali dei *gatekeeper* che forniscono i servizi di base. Così, si agevolerebbero le attività economiche transfrontaliere all'interno dell'Unione e, più in generale, si migliorerebbe il funzionamento del mercato interno,

superando l'ostacolo della frammentazione normativa. Sul versante tecnico, s'è considerato che, nonostante la tendenza dei *gatekeeper* di adottare modelli commerciali e strutture algoritmiche comuni su base paneuropea (*rectius*, globale), non si può escludere che gli stessi prescelgano pratiche commerciali diverse nei vari Stati membri¹⁴. Di tutta evidenza è il rischio di una disparità tra le condizioni di concorrenza per gli utenti dei servizi di piattaforma di base forniti da tali soggetti, finendo così per vedersi pregiudicata l'integrazione del mercato interno¹⁵. Pertanto, valore sistematico assume la nozione di *gatekeeper*, normalmente riconducibile a un'impresa che fornisce servizi di piattaforma di base e consistente in attività d'intermediazione *online*, in motori di ricerca o servizi di *social network*. Ed ancora, in servizi di piattaforma per la condivisione di video, servizi di comunicazione interpersonale. Si debbono contenere nella definizione anche i sistemi operativi, i *browser web*, gli assistenti virtuali, i servizi di *cloud computing* e quelli pubblicitari *online*, ivi inclusi gli scambi di inserzioni, le reti pubblicitarie e qualsiasi intermediazione pubblicitaria. A norma dell'art. 3 del regolamento in esame, per la designazione di un'impresa quale *gatekeeper* occorrerà il ricorso di tre condizioni cumulative. Innanzitutto che l'impresa abbia un impatto significativo sul mercato interno; di poi, che fornisca un servizio di piattaforma di base costituente un punto di accesso (appunto, il c.d. *gateway*) importante affinché gli utenti commerciali raggiungano gli utenti finali. In terzo luogo, che l'impresa detenga uno *status* consolidato nell'ambito delle proprie attività, oppure che la stessa sia in pro-

(¹¹) Il Regolamento, noto anche come *Digital Service Act (DSA)*, include una nuova importante disposizione che fissa per i mercati online l'obbligo di identificare i commercianti che offrono prodotti o servizi e di raccogliere informazioni dettagliate sull'identità di tali commercianti (art. 22). Il Regolamento si concentra sulla tracciabilità dei commercianti, incentrandosi sul principio "*Know Your Customer*". Segnatamente, si stabilisce che i mercati online devono ottenere informazioni sull'identità dei commercianti; si precisa, inoltre, che le piattaforme devono compiere "sforzi ragionevoli" per verificare l'affidabilità delle informazioni presentate e garantire che le informazioni fornite dai commercianti siano accurate e complete. Cfr. H.Y. Jabotinsky - M. Lavi, *Regulating the Metaverse: Reducing Diffusion of Trader Responsibility*, in *University of Michigan Journal of Law Reform*, 58, 2024 reperibile in <https://ssrn.com/abstract=4753418>.

(¹²) Cfr. B. Heller, *Watching Androids Dream of Electric Sheep: Immersive Technology, Biometric Psychography, and the Law*, in *Vanderbilt Journal of Entertainment and Technology Law*, n. 23, 2020, pp. 12 ss.

(¹³) Punto centrale del regolamento è quello di garantire l'interoperabilità delle piattaforme, obiettivo rimesso ai *gatekeeper* (art. 5, DMA), per assicurare agli utenti l'accesso ai dati, utilizzando la piattaforma e permettendo loro di lavorare al di fuori di essa. In tema, C. Carugati, *Which Mergers Should the European Commission Review under the Digital Markets Act?*, in *Policy Contribution*, n. 24, 2022, pp. 4 ss., in https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4366703.

(¹⁴) Con rinvio a I. Canfora, *Le pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE*, in *Dir. agroalim.*, n. 1, 2023, pp. 43-68.

(¹⁵) Il DMA cerca di riconoscere una particolare forma di influenza del mercato dell'intermediazione senza dipendere dagli approcci tradizionali del diritto della concorrenza. Nel DMA, la determinazione dei mercati rilevanti, tipicamente stabilita attraverso un'analisi economica della sostituibilità della domanda e dell'offerta, è sostituita dall'identificazione dei servizi di base della piattaforma, guidata dall'interpretazione delle definizioni legali delineate nell'art. 2.

cinto di acquisire una posizione continuativa nel prossimo futuro¹⁶.

Nel comparto agroalimentare, tra altro, è chiaro l'indirizzo evolutivo del legislatore nel Reg. (UE) 2021/2115, segnatamente nella considerazione di una PAC «più intelligente, moderna e sostenibile», che deve contemplare ricerca e innovazione, «al fine di esplicitare il ruolo polifunzionale dell'agricoltura, della silvicoltura e dei sistemi alimentari dell'Unione, investendo nello sviluppo tecnologico e nella digitalizzazione, nonché migliorando la diffusione e l'efficace utilizzo delle tecnologie, segnatamente delle tecnologie digitali, e l'accesso a conoscenze imparziali, solide, pertinenti e nuove intensificando la loro condivisione» (cons. 23). In tal senso, gli Stati membri devono garantire la presenza di servizi di consulenza aziendale adeguati ai vari tipi di produzioni, e volti a migliorare la gestione sostenibile, individuando i miglioramenti necessari relativi a tutte le misure a livello aziendale previste nei piani strategici, compresa la materia della digitalizzazione e il sostegno agli investimenti in tale settore (cons. n. 50 e 78, art. 6 e art. 58 per quanto attiene al settore vitivinicolo)¹⁷.

3.- *Obblighi di informazione al vaglio della Corte di giustizia*

Nella sentenza della Corte di giustizia (Quinta Sezione) del 30 maggio 2024, C-400/22, vengono affrontate questioni relative ai contratti a distanza conclusi con mezzi elettronici, segnatamente agli obblighi d'informazione gravanti sul professionista, in seguito a ordini che implicano un pagamento ("condizionato") mediante l'attivazione di un pulsante o di una funzione analoga su un sito internet. L'obbligo del professionista si realizza nell'apposizione su tale pulsante della dicitura «ordine con obbligo di pagamento» o con una formula analoga.

La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'inter-

pretazione dell'art. 8, par. 2, co. 2), della Dir. 2011/83/UE sui diritti dei consumatori, avente ad oggetto i «requisiti formali per i contratti a distanza» e nella parte in cui viene stabilito che il professionista debba garantire che, al momento d'inoltrare l'ordine, il consumatore riconosca espressamente che l'ordine implica l'obbligo di pagare. Se, infatti, «l'inoltro dell'ordine implica di azionare un pulsante o una funzione analoga, il pulsante o la funzione analoga riportano in modo facilmente leggibile soltanto le parole "ordine con obbligo di pagare" o una formulazione corrispondente inequivocabile indicante che l'inoltro dell'ordine implica l'obbligo di pagare il professionista. Se il professionista non osserva il presente comma, il consumatore non è vincolato dal contratto o dall'ordine».

Prima di generare le conclusioni, la Corte ribadisce che la direttiva non pregiudica il generale diritto contrattuale interno, in specie le norme su validità, formazione o efficacia di un contratto, nella misura in cui, tuttavia, gli aspetti relativi al diritto contrattuale generale non siano disciplinati dalla normativa unionale.

Viene pertanto vagliato il contesto regolatorio nel quale la fattispecie debba essere collocata: a cominciare dall'art. 26, par. 2), del TFUE, dal quale sembrerebbe lecito far scaturire anche la nozione - allo stato ancora inespressa - di *spazio virtuale*. Ed invero, la norma indica il mercato come uno «spazio senza frontiere interne», nel quale viene assicurata la libera circolazione delle merci e dei servizi nonché la libertà di stabilimento. In tale ambito, dunque, vanno riposte le attività negoziali a distanza, in una prospettiva di «giusto equilibrio» tra un elevato livello di tutela dei consumatori e la competitività delle imprese¹⁸.

Sul fronte informativo, invece, l'armonizzazione della disciplina contrattuale resta un punto cruciale, in particolare per le garanzie che, nei contratti a distanza conclusi tramite siti web, il consumatore sia effettivamente in grado di leggere e comprendere nella loro interezza. È questo, difatti, il prodromo dell'inoltro dell'ordine, a patto che si tratti di una formulazione

⁽¹⁶⁾ Cfr. E. Hine - I. Neroni Rezende - H. Roberts - D. Wong - M. Taddeo - L. Floridi, *Safety and Privacy in Immersive Extended Reality: An Analysis and Policy Recommendations*, pp. 5 ss. Reperibile in <https://ssrn.com/abstract=4585963>.

⁽¹⁷⁾ V. al riguardo *Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Summary of CAP Strategic Plans for 2023-2027: joint effort and collective ambition*, 23.11.2023, COM (2023) 707 final, in <https://agriculture.ec.europa.eu/>. Con rinvii a P. Lattanzi, *L'agricoltura di fronte alla sfida della digitalizzazione. Opportunità e rischi di una nuova rivoluzione*, in *Riv. dir. agr.*, n. 4, 2017, pp. 555-598; W. D'avanzo, *Smart Farming. La quarta rivoluzione industriale e la digitalizzazione del settore agricolo*, in *Dir. agroalim.*, n. 2, 2022, pp. 279 ss.

⁽¹⁸⁾ «Nel settore della concorrenza, inteso in senso ampio, il diritto alla protezione giurisdizionale effettiva si pone con un'intensità del tutto particolare, rispetto a molti altri settori disciplinati, più o meno. esaustivamente, dal diritto dell'Unione europea. Le decisioni adottate

chiara e inequivocabile¹⁹.

Nel caso sottoposto alla Corte, il giudice del rinvio chiede se l'art. 8, par. 2), co. 2), della Dir. UE 2011/83 debba essere interpretato nel senso che, nel caso di contratti a distanza conclusi mediante siti internet, l'obbligo gravante sul professionista (di garantire che il consumatore, quando inoltra l'ordine, accetti espressamente l'obbligo di pagamento) si applichi anche quando il consumatore sia tenuto a pagare il corrispettivo a titolo oneroso a tale professionista solo dopo il verificarsi di un'ulteriore condizione. Per tale via, quando un contratto a distanza è concluso con mezzi elettronici mediante un processo di inoltro di un ordine e comporta un obbligo di pagare a carico del consumatore, il professionista deve, da un lato, fornire a tale consumatore, direttamente prima dell'inoltro dell'ordine, le informazioni essenziali relative al contratto e, dall'altro, informare espressamente l'acquirente che, inoltrando l'ordine, quest'ultimo è tenuto all'obbligo di pagare²⁰.

La formulazione dell'art. 8, par. 2), co. 2), della Dir. (UE) 2011/83 impone al professionista, allorché conclude un contratto a distanza con mezzi elettronici mediante un procedimento di inoltro dell'ordine che si accompagna ad un obbligo di pagamento per il consumatore, di informare espressamente quest'ultimo di tale obbligo prima che il consumatore inoltri l'ordine,

senza prevedere alcuna distinzione tra obblighi di pagamento corredati di condizioni e quelli incondizionati²¹. *A contrario*, da tale formulazione risulta che l'obbligo d'informazione sancito da tale disposizione si applica quando l'ordine inoltrato «implica» l'obbligo di pagare. Di conseguenza, tale obbligo del professionista sorge nel momento in cui quest'ultimo accetta, irreversibilmente, di essere vincolato da un obbligo di pagamento in caso di attuazione di una condizione esterna alla sua volontà, anche se tale condizione non si sia ancora realizzata.

Nel cons. 39 della Dir. (UE) 2011/83 viene sottolineata l'importanza di garantire che, nel caso dei contratti conclusi a distanza mediante siti internet, il consumatore possa determinare il momento preciso in cui si assume l'obbligo di pagare il professionista e di attirare in modo specifico l'attenzione del consumatore, mediante una formulazione inequivocabile, sul fatto che l'inoltro di un ordine comporta l'obbligo di pagare il professionista.

Come sottolineato dall'avvocato generale, sarebbe in contrasto con gli obiettivi perseguiti dal provvedimento leggere la fattispecie in questione nel senso che tale disposizione non si applichi allorché il consumatore non ha l'obbligo incondizionato di pagare il professionista, non essendo tutelata in questa condizione la

dalla Commissione europea in tale settore costituiscono, infatti, l'esempio classico di atti suscettibili di incidere sulla situazione giuridica soggettiva dei privati». Così, P. Iannuccelli, *L'accesso al giudice dell'Unione europea in materia di concorrenza*, in <https://www.aisdue.eu/wp-content/uploads/2024/06/Post-Paolo-Iannuccelli.pdf>, p. 2.

(¹⁹) Su altro versante, quello dei rapporti di fornitura nella filiera, in Canada, il *King's Bench for Saskatchewan* ha pubblicato una decisione controversa, secondo cui l'emoji con il pollice in su vale come la firma di un contratto. La vicenda riguarda due parti, un agricoltore convenuto e una società che commercia cereali, nell'ambito di una causa per inadempimento contrattuale. Tra le parti intercorreva un risalente rapporto di fornitura cerealicola, non essendo la prima volta che le bozze dei loro accordi venissero scambiate in fase precontrattuale. In questo caso, i contraenti sembravano avere incertezze su quali tipi di grano fossero oggetto dell'accordo, giungendo poi ad una stesura che - a parere della società - poteva essere plausibilmente considerata definitiva. Pertanto, il rappresentante della società stampava e firmava la prima pagina del contratto dove erano specificati tipo, quantità e prezzo delle granaglie in oggetto. L'acquirente di poi inviava su whatsapp il primo foglio al venditore chiedendogli di "confermare il contratto". Il venditore (agricoltore), ricevendo il messaggio sul suo iphone, rispondeva con un thumbs up, ovvero con un "pollice in su". Da ciò: il venditore non ha mai consegnato i cereali pattuiti all'acquirente. E citato in giudizio, s'è giustificato affermando che quel pollice significava solo di aver ricevuto il messaggio, rimanendo quindi in attesa della versione definitiva e completa del contratto da sottoscrivere. Durante la *cross examination*, una parte ha riferito al giudicante che costituiva una normale prassi quella dell'invio del contratto via Whatsapp. La controparte, invece, riferiva che con riferimento alla scritta "looks good", "ok" oppure "yup", il venditore ha risposto con la emoji del "thumbs up", interpretata dall'acquirente come assenso al contratto. Il giudice ha reputato che il messaggio di *thumbs up* proveniente da uno smartphone (del quale si era certi della titolarità di una controparte con la quale s'era in affari da tempo), in presenza di una prassi consolidata, può essere interpretato come manifestazione di volontà e accettazione del contratto. Questo, perché l'accordo sul contratto si era già sostanzialmente e compiutamente formato in precedenza, in conseguenza dell'ultimo scambio dei messaggi intervenuto su Whatsapp. Cfr. C. Frisani, *Il futuro dei contratti: emoji e tecnologia al centro delle nuove dinamiche contrattuali*, in www.iusinitinere.it.

(²⁰) Per una ricostruzione dell'assetto disciplinare, si veda amplius G. De Cristofaro, *La direttiva 2011/83/UE sui "diritti dei consumatori": ambito di applicazione e disciplina degli obblighi di informazione precontrattuali*, in Aa.Vv., *Annuario del contratto 2011*, a cura di E. Roppo- A. D'Angelo, Torino, 2012, pp. 30 ss.

(²¹) Nel comparto agroalimentare l'area dell'*e-commerce* si connota distintivamente. Al riguardo, v. M. D'Addezio, *Vendita a distanza e altre modalità di vendita diretta di prodotti agricoli e alimentari: molteplicità di questioni giuridiche e di interessi coinvolti*, in *Dir. agroalim.*, n. 1, 2020, pp. 23-49.

posizione del consumatore. Un'interpretazione siffatta produrrebbe il risultato che il professionista non sarebbe tenuto a soddisfare l'incombente obbligo d'informazione, sancito in tale disposizione, per avvertire il consumatore delle conseguenze pecuniarie del suo ordine, nel momento in cui quest'ultimo possa ancora rinunciare a detto ordine, ma solo in seguito, quando il pagamento diventa esigibile. Questo, offrirebbe ai professionisti la possibilità di svincolarsi dall'obbligo d'informazione, proprio nel momento in cui può rivelarsi utile per il consumatore, semplicemente inserendo nelle condizioni generali alcune clausole che farebbero dipendere l'obbligo di pagamento dal verificarsi di condizioni oggettive, indipendenti dall'espressione della volontà del consumatore²².

In definitiva, l'art. 8, par. 2), co. 2), della Dir. (UE) 2011/83 dev'essere interpretato nel senso che, nel caso dei contratti a distanza conclusi mediante siti internet, l'obbligo gravante sul professionista di garantire che il consumatore, quando inoltra il suo ordine, accetti espressamente l'obbligo di pagamento, si applica anche quando il consumatore è tenuto a pagare a tale professionista il corrispettivo a titolo oneroso solo dopo la realizzazione di un'ulteriore condizione. Nel mercato agroalimentare, com'è noto, sono frequenti i ricorsi a modalità di contrattazione e di vendita a distanza²³, sebbene la materia si connoti per una certa specificità sia dal punto della struttura delle forme negoziali che per l'incidenza di fenomeni informativi sempre più (etero)diretti da soggetti talora diversi dai singoli operatori del settore.

4.- Esperienze internazionali sull'influencer food marketing

Nel panorama digitale, possono scorgersi diversi approcci nel complesso settore dell'*influencer marketing*. A livello internazionale, sono vari i tentativi delle autorità competenti di costruire linee di indirizzo valide per conformare tali fenomeni a modelli comportamen-

tali appropriati.

Tra altre, vanno rimarcate le linee-guida emanate in Australia (*Ad Standards guidelines for influencers - AANA Clearly Distinguishable Advertising Industry Practice Note*), in Belgio (*Advertising Council Recommendations for online influencers*), in Canada (*Ad Standards Influencer Marketing Steering Committee Disclosure Guidelines*), in Francia (*ARPP Recommendation on Digital Communication Ads*), in Irlanda (*ASAI Guidance Note on the Recognisability of marketing communications*), nel Regno Unito (*An Influencer's Guide to making clear that ads are ads*) e negli USA (*FTC Guide on the Use of Endorsements and Testimonials in Advertising*).

In relazione al comparto del food, nelle *AANA Clearly Distinguishable Advertising Industry Practice Note* vengono fissate, ad esempio, specifiche istruzioni nel caso dovesse presentarsi in un noto programma televisivo il seguente scenario: «*A television cooking show "Wonder Chefs" integrates products by the two chefs using particular food and beverage products, using particular cookware and wiping kitchen benches with particular cleaning products. The advertisers have paid for the branded products to feature in the show, however the show makes no claims about the products*». Ed infatti, l'autorità competente sottolinea che «*Even though consumers may not realise the advertisers have made a commercial arrangement for their products to appear, the use of the branded products may be sufficient to distinguish the material as an advertisement or marketing communication*». In altri termini, l'utilizzo nel programma televisivo di prodotti di un determinato marchio, in virtù di un accordo commerciale, determina rimandi alle fattispecie di pubblicità o di comunicazione commerciale, per quanto il programma non reclamizzi apertamente tali prodotti, e i consumatori possano non comprendere che l'apparizione degli stessi costituisca l'effetto di un'apposita intesa negoziale. Nel provvedimento viene rilevata l'occorrenza che l'inserzionista sia attento a che i commenti pubblicitari siano percepiti non come il

⁽²²⁾ In materia T. Febbrajo, *L'attuazione della direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori ed il suo impatto sulle tutele contrattuali*, in *Contratto e impresa*, n. 2, 2015, p. 510: «Tutte le ipotesi di informazione ingannevole dovute ad una divergenza rispetto alle condizioni generali di contratto trovano governo nella regola che impone natura «contrattuale» ai dati comunicati al consumatore prima della conclusione. Quanto indicato nell'informativa diventa contenuto del contratto, anche in sostituzione di clausole difformi inserite in un regolamento negoziale validamente sottoscritto dalle parti. Siffatta soluzione si pone in linea con la disciplina consumeristica, in cui si registra una tendenza generale volta ad attribuire valore giuridicamente vincolante al contenuto dell'informativa, nel tentativo di proteggere al meglio l'affidamento del consumatore tradito da una alterazione degli elementi su cui è maturata la sua decisione di mercato».

⁽²³⁾ Per completezza d'indagine e approfondimenti, si rimanda a S. Bolognini, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, Torino, 2018, *passim*.

punto di vista dei consumatori, ma quali opinioni indipendenti dello chef²⁴.

A livello generale, il codice etico dell'AANA prevede che le comunicazioni commerciali siano facilmente decifrabili da parte del pubblico²⁵. Si tratta di una *Industry Practice Note*, destinata primariamente agli operatori del *marketing*, ad agenzie e alla comunità, per aiutarli a selezionare le misure adottabili per una più facile riconoscibilità dei contenuti pubblicitari.

Su altro fronte, l'ARPP francese (*Autorité de Régulation Professionnelle de la Publicité*) si sofferma sul ruolo dell'*influencer* (sia esso un *blogger*, un *vlogger*, un *creator*, un *talent*, ecc.). Di tale figura, infatti, va vagliato prima di tutto il profilo identitario, giacché si tratta di una persona che può socialmente far valere il suo prestigio, che crea contenuti, esprime punti di vista, consiglia uno stile o un'attitudine ravvisabile dal pubblico esclusivamente come sua.

Non è un mistero che un *influencer* possa intervenire in un contesto editoriale o in collaborazione con un marchio per la pubblicazione di vari contenuti: *product placement*, partecipazione alla produzione di contenuti, pubblicazione di contenuti pubblicitari, ecc. Con riguardo a inserti (anche subliminali) attinenti al cibo, nel documento francese viene richiamato il *Digital Advertising Communication Code V5 (2022)*, nella parte dove si sottolinea come la comunicazione digitale debba rispettare i principi di igiene alimentare, definiti nel codice dei comportamenti alimentari-ARPP (il c.d. *Food Behaviors Code*).

Nel Regno Unito le iniziative di marketing via web vengono discusse in un provvedimento intitolato *An Influencer's Guide to making clear that ads are ads*. L'atto mira a definire le migliori pratiche per garantire

che i contenuti pubblicitari divulgati dagli *influencer* siano trasparenti per reale consistenza e finalità. Pur essendo redatta in adesione alle situazioni soggettive degli *influencer* nel contesto mercantile, la guida è utile anche a stabilire la posizione di imprese, titolari di marchi e agenzie pubblicitarie. Lo scopo delle menzionate istruzioni, infatti, è quello di declinare regole generali applicabili in una visione dialogica al settore del marketing virtuale, accludendo esempi visivi sulle buone pratiche da realizzare. Nel provvedimento è previsto che chiunque volesse fare affermazioni sul prodotto o sulle sue caratteristiche dovrà dimostrarle con prove piene e oggettive. Inoltre con riguardo alle eventuali forme di pubblicità di alcol, alimenti o integratori è necessario utilizzare un'informativa "rafforzata" sotto il profilo securitario, nell'ottica di preservare le opzioni alimentari dei consumatori²⁶.

Fondamentale in proposito è il rimando all'*UK Code of Non-broadcast Advertising and Direct & Promotional Marketing (CAP Code)*, ossia al regolamento «for non-broadcast advertisements, sales promotions and direct marketing communications (*marketing communications*)». Nel codice sono previsti alcuni capi specifici sulle scelte nutritive, ad esempio in relazione a «*Weight control and slimming*» (con la previsione di *rules for ads for weight control, slimming foodstuffs and aids, including exercise; diets, clinics and medicines*, le quali concernono tanto il *targeting* degli annunci quanto il relativo contenuto). Oppure si guarda ai profili del «*Food, food supplements and associated health or nutrition claims*», dunque ai *claims* nutrizionali e sulla salute, alle indicazioni sulle vitamine e i minerali, alla commercializzazione di cibi e bevande rivolta ai minori d'età²⁷.

⁽²⁴⁾ Sui temi della *food art* e sulla tutela delle creazioni culinaria, si rinvia a M. Barbone, *Diritti sul cibo e tutela dei piatti creativi. Una prospettiva comparata*, in Aa.Vv., *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, a cura di L. Scaffardi - V. Zeno-Zencovich, vol. II, Roma, 588: «I *mass media* e i *social network* contribuiscono, pertanto, alla costruzione di una immagine dello chef il quale promuove una forma di creatività alla quale seguono inevitabilmente nuovi modelli di business legati alla presentazione del cibo e all'arte dell'impiattamento, quale disciplina sempre più studiata e praticata nelle scuole di formazione in materia. Non può ritenersi allora causale la circostanza per cui oggi molti definiscano gli chef come veri e propri "artisti", sicché nasce l'esigenza di individuare le forme di tutela dei relativi lavori, almeno per i piatti connotati da un particolare caratterizzazione estetica».

⁽²⁵⁾ «Il mondo è informazione che si struttura in diverse modalità di percezione, visiva e sonora, olfattiva e tattile, gustativa, magnetica, telefonica e in molte altre modalità, la cui esistenza oggi ignoriamo (...). Ma non tutte le informazioni sono immediatamente evidenti, a volte, per riceverle, si ha bisogno di alcuni strumenti o di un dispositivo speciale». Ce lo ricorda M. Komissarov, *InfoVisione percepire la realtà senza utilizzare i cinque sensi*, Bari, 2016, p. 75.

⁽²⁶⁾ «Il cibo è uno "spettacolo" sempre più apprezzato, come dimostra l'elevato numero di persone che guardano programmi di cucina in TV o seguono i food influencer sui social. Forse non tutti sanno che nelle trasmissioni che si occupano di cucina andrebbero rispettati alcuni paletti: dalle regole igieniche, alle buone pratiche contro lo spreco alimentare, alle linee guida sugli influencer professionali». Così V. Azzolini, *Dagli sprechi all'adv degli influencer: è la legge dello spettacolo del food*, in www.editorialedomani.it del 5 maggio 2024.

⁽²⁷⁾ Cfr. E. A. Vogels, R. Gelles-Watnick, N. Massarat, *Teens, Social Media & Technology 2022*, in <https://www.pewresearch.org/internet/2022/08/10/teens-social-media-and-technology-2022/>: «This study also explores the frequency with which teens are on each of the top

Su altro versante, va menzionato il documento della *Federal Trade Commission* (USA), in specie per quanto racchiuso nella Parte 255 («*Guides concerning Use of Endorsements and Testimonials in Advertising*») del *Code of Federal Regulation*, disciplinato nell'ambito delle *Commercial Practices*, quali «*administrative interpretations of laws enforced by the Federal Trade Commission for the guidance of the public in conducting its affairs in conformity with legal requirements*». Intrigante è la pubblicità televisiva nella quale viene mostrato - seduto al bancone - un cliente reale di un ristorante, sconosciuto al pubblico e presentato non come un esperto. Al cliente viene chiesto un parere "spontaneo" su un nuovo prodotto alimentare servito nel ristorante. Al riguardo, nelle guide viene proposto un *case study* avente ad oggetto un inserzionista che aveva affisso un cartello sulla porta del ristorante per informare tutti coloro che entravano quel giorno che gli avventori sarebbero stati intervistati (dall'inserzionista) nell'ambito della promozione televisiva del suo nuovo hamburger "alternativo alla carne".

Un cliente che vede un tale cartello, difatti, potrebbe essere più propenso a fornire una recensione positiva di quell'articolo al solo fine di apparire in televisione. La pubblicità deve quindi informare il pubblico - in modo chiaro e visibile - che gli avventori sullo schermo sapevano in anticipo che sarebbero potuti apparire in una pubblicità televisiva, perché quest'informazione può influire in modo sostanziale sul peso o sulla credibilità dell'approvazione.

Si supponga, in alternativa, che l'inserzionista non abbia affisso il cartello e che gli avventori a cui è stata chiesta l'opinione sull'hamburger non sapessero o avessero motivo di credere, fino a dopo la loro risposta, di essere registrati per essere utilizzati in una pubblicità. In questo caso non è richiesta alcuna divulgazione, anche se agli avventori è stato detto, dopo l'intervista, che sarebbero stati pagati per consentire l'uso delle loro opinioni nella pubblicità.

Sempre il predetto codice (par. 255.5) prende in considerazione la *Disclosure of material connections*, disponendo che l'eventuale legame tra il sostenitore e

il venditore del prodotto pubblicizzato, che potrebbe influire in modo sostanziale sul peso o sulla credibilità dell'approvazione e non sia ragionevolmente atteso dal pubblico, dev'essere reso noto in modo lineare e facilmente percepibile.

I legami "materiali", infatti, possono includere relazioni d'affari, familiari o personali, oppure pagamenti in denaro e forniture di prodotti gratuiti o scontati (anche se non correlati al prodotto sponsorizzato) a un sostenitore, indipendentemente dal fatto che l'inserzionista richieda un'approvazione in cambio. Essi, inoltre, possono concernere altri vantaggi per il sostenitore, come l'accesso anticipato a un prodotto o la possibilità di essere pagato, di vincere un premio o di apparire in televisione o in altre promozioni mediatiche.

Alcuni legami possono essere "immateriali", in quanto poco significativi per poter influenzare il peso o la credibilità attribuiti agli *endorsement*. Quelli "materiali", invece, devono essere resi noti quando una minoranza significativa del pubblico di un *endorsement* non comprende o non se l'aspetta. Ciò non esige la divulgazione di ogni dettaglio del legame in questione, ma richiede che sia comunicata in maniera chiara la natura del medesimo, in modo da consentire ai consumatori di poterne valutare l'importanza.

5.- Sul ruolo dell'influencer nella disciplina europea e nazionale

A livello interno è d'obbligo dare conto del ruolo rivestito dall'Istituto di autodisciplina pubblicitaria, poiché s'è più volte occupato delle forme di comunicazione commerciale diffuse su *internet*, qualunque siano le modalità utilizzate. Di recente alcuni provvedimenti hanno interessato la *digital chart*, relativamente alla riconoscibilità delle informazioni sul web, con un'attenzione specifica alla tutela dei minori e alla loro corretta alimentazione²⁸, alla pubblicità degli integratori e dei prodotti alimentari di uso corrente.

Nell'art. 7 del codice di autodisciplina viene posto in rilievo il profilo "identificatorio" della comunicazione

five online platforms: YouTube, TikTok, Instagram, Snapchat and Facebook. Fully 35% of teens say they are using at least one of them "almost constantly." Teen TikTok and Snapchat users are particularly engaged with these platforms, followed by teen YouTube users in close pursuit. A quarter of teens who use Snapchat or TikTok say they use these apps almost constantly, and a fifth of teen YouTube users say the same. When looking at teens overall, 19% say they use YouTube almost constantly, 16% say this about TikTok, and 15% about Snapchat».

(²⁸) V. al riguardo *Disturbi alimentari: i corpi degli influencer dettando la dieta a 3 giovani su 4*, in https://www.repubblica.it/salute/2024/03/15/news/disturbi_alimentari_dieta_adolescenti_corpi_perfetti-422318802/, del 15 marzo 2024.

commerciale, esaltato nell'ottica di una più agevole distinguibilità attraverso idonei accorgimenti dettati dal regolamento sulla *digital chart*. Nell'allegato A) alla delibera n. 7/24 dell'AGCOM, infatti, sono fissate linee-guida volte a garantire il rispetto delle disposizioni del testo unico da parte dei cc.dd. *influencer*, quali persone fisiche e giuridiche operanti a livello virtuale, con la gestione a distanza di un operatore tradizionale²⁹.

Trattasi di un fenomeno in espansione, con implicazione nel campo delle iniziative benefiche, le quali possono celare operazioni di puro *marketing*, dirette a perseguire finalità di riposizionamento sul mercato di un prodotto attraverso un'immagine diversa o con un prezzo maggiorato rispetto a quello ordinario³⁰. Tanto, da dare l'impressione che con l'acquisto si possa contribuire al reperimento di fondi utili alla donazione. Tali iniziative, fatti salvi i risvolti penali, sono scorrette ex art. 20, co. 2), 21 e 22, cod. cons., in quanto i messaggi veicolati al pubblico sono suscettibili di fornire rappresentazioni ingannevoli e contrarie al dovere di diligenza professionale³¹. La gravità dell'infrazione va tuttavia misurata in relazione alle modalità di diffusione sul sito delle imprese o attraverso i canali *social* degli stessi *influencer*; entrambe le tecniche, infatti, sono identificabili - anche disgiuntamente - come attività in grado di raggiungere un alto numero di consumatori, potendo incidere significativamente sulle loro scelte economiche³².

Il quadro regolatorio circa le pratiche degli *influencer* è multiforme, a partire dalla Dir. (UE) 2010/13/UE, che offriva primi riferimenti alla necessità di «coordinamen-

to di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti la fornitura di servizi di media audiovisivi». Il provvedimento è stato poi modificato dalla Dir. (UE) 2018/1808, recepita, nell'ordinamento italiano col d.lgs. n. 208/2021, e recante il «testo unico per la fornitura di servizi di media audiovisivi in considerazione dell'evoluzione delle realtà del mercato». Nell'ambito delle «misure di tutela» previste per i fornitori di piattaforme circa la condivisione di video, viene stabilito che l'autorità designata a livello statutale si faccia promotrice non solo di forme di *co-regolamentazione*, ma anche di autoregolamentazione tramite codici di condotta³³.

Per il comparto alimentare, tali codici riguardano gli strumenti finalizzati a ridurre in maniera efficace l'esposizione dei minori alle comunicazioni commerciali audiovisive relative a prodotti di largo consumo, inclusi gli integratori, o bevande che contengono sostanze nutritive o «con un effetto nutrizionale o fisiologico, quali in particolare i grassi, gli acidi grassi trans (TFA), gli zuccheri, il sodio e il sale, la cui assunzione eccessiva nei regimi dietetici generali non è raccomandata». I codici tendono ad assicurare altresì che le comunicazioni diffuse sulla rete non accentuino «la qualità positiva degli aspetti nutrizionali di tali alimenti e bevande»³⁴. Con ciò affiorando la necessità di riportare aspetti e questioni della corretta comunicazione sul *web* nel contesto degli «obiettivi generali» del sistema normativo. La legislazione alimentare, infatti, «persegue uno o più fra gli obiettivi generali di un livello elevato di tutela della vita e della salute umana, della

⁽²⁹⁾ Sul tema, vedasi più diffusamente C. Pappalardo, *Influencer e Autodisciplina pubblicitaria. Prime applicazioni della Digital Chart*, in *Riv. dir. ind.*, 6, 2018, pp. 388 ss.

⁽³⁰⁾ Con rimando a G. Alfano, *Social network e pubblicità occulta. Riflessioni in tema di influencer marketing a margine dei primi interventi dell'Agcm*, in *Riv. dir. imp.*, 1, 2020, pp. 130 ss.

⁽³¹⁾ Recenti sono le istruttorie avviate dall'AGCM verso alcuni *influencer* che «promuovrebbero strategie per ottenere alti guadagni, non chiarendo peraltro che si tratta di pubblicità». Destinatarie della *moral suasion*, invece, sono altri che «sponsorizzerebbero brand e strutture turistiche, anche loro nascondendo la finalità commerciale e vantando un'ampia popolarità basata soprattutto su fake follower». Ciò si evince dal comunicato del 10 luglio 2024 sul sito dell'*Authority*.

⁽³²⁾ D'altra parte, è possibile che alcune pratiche facciano leva sulla sensibilità degli utenti, in particolare quando lasciano intendere che il ricavato delle vendite sarà destinato a campagne di raccolta fondi, a favore di minori o di persone svantaggiate. Cfr. R. Razzante, *Il product placement*, in *Dir. informaz. e inf.*, 1, 2010, pp. 33 ss.

⁽³³⁾ Esempi di *auto-regolamentazione* sono costituiti dal citato *codice di autodisciplina* della comunicazione commerciale e dalla *Digital Chart* per quanto concerne il *product placement* e i rischi di pubblicità occulta, mentre a forme di *co-regolamentazione* sono riconducibili il *Code of practice on online disinformation* del 2018, recentemente «rafforzato», ed il *Code of conduct countering hate speech online* del 2016, ai quali hanno progressivamente aderito giganti del web e dei servizi come Facebook, Google, Microsoft, Mozilla. Così, G.B. Reggiani, *Influencer marketing e regolazione pubblica nel prisma del costituzionalismo digitale*, cit., p. 107.

⁽³⁴⁾ Nei suddetti codici vi sono impliciti richiami alla disciplina dei *claims* nutrizionali e sulla salute (Reg. CE 1924/2006), che non possono figurare nella comunicazione commerciale ove risultino incompatibili con i principi nutrizionali o sanitari generalmente riconosciuti, anche quando siano diretti a incoraggiare o tollerare un consumo alimentare eccessivo, screditando una buona pratica dietetica. Cfr. G. Cerrina Feroni, *Intelligenza artificiale e sistemi di scoring sociale. tra distopia e realtà*, in *Dir. inf.*, n. 1, 2023, pp. 15 ss.

tutela degli interessi dei consumatori, comprese le pratiche leali nel commercio alimentare» (art. 5, Reg. CE n. 178/2002).

Vanno quindi declinati a livello di *species* i principi conclusi nella *General Food Law*, segnatamente nell'art. 8, sulla «tutela degli interessi dei consumatori», nell'art. 14, sui requisiti di *food safety*, e nell'art. 16, che in tema di presentazione stabilisce non devono trarre in inganno i consumatori la forma, l'aspetto o il confezionamento, i materiali di confezionamento usati, il modo in cui gli alimenti o mangimi sono disposti, il contesto in cui sono esposti e le informazioni rese disponibili su di essi attraverso qualsiasi mezzo. Sono queste, in definitiva, le leve su cui sviluppare la comunicazione alimentare, anche nel caso venga realizzata a livello virtuale o da soggetti diversi dagli operatori del settore³⁵.

Quali professionisti rientranti nella definizione accolta nel cod. cons., gli *influencer* sono figure a cui il legislatore sta volgendo particolare attenzione³⁶: la loro azione persuasiva, infatti, può incidere su aspetti rilevanti del mercato sotto il profilo securitario e concorrenziale. Si tratta di veri e propri protagonisti di nuovi scenari propagandistici, capaci di orientare scelte d'acquisto e d'investire - con rischi di reale dipendenza - la platea di *followers* di cui spesso godono. A tale proposito, come ben osservato, l'ascendenza nei confronti del pubblico si manifesterebbe nei casi di «oggettiva idoneità di talune pratiche (azioni o omissioni che siano) a compromettere la corretta rappresentazione dell'operazione, indirizzando la scelta del consumatore, a prescindere dalle sue condizioni personali»³⁷.

Le opinioni postate sul *web* non sempre provengono da soggetti dediti professionalmente a tali pratiche, perché è ormai comune la presenza di commenti

aventi una certa persuasività anche da parte di privati o di utenti registrati sui portali. In questi casi, difatti, possono determinarsi effetti potenzialmente distorsivi della concorrenza, in particolare quando si tratti di recensioni mendaci, replicate da soggetti formalmente diversi, o si verta su recensioni che abbiano parvenza di neutralità, ma sono invece fittizie e nascondono intenti di discriminazione commerciale.

Sarebbe auspicabile, allora, una più rigorosa attività di controllo, con il rafforzamento degli strumenti diretti a circoscrivere innanzitutto l'«identità digitale», quale presupposto inderogabile anche per la vigilanza sui contenuti postati sulla rete, siano essi di critica - anche genuina - o di sostegno ad un'impresa del settore³⁸. A tali obiettivi sembra orientata la prossima applicazione del pacchetto di regole sull'istituzione di una «identità digitale europea», che dal 2026 consentirà a tutti i cittadini e residenti dell'UE di beneficiare di un unico e personale portafoglio d'identità digitale³⁹. Quest'ultimo sarà costituito da un'applicazione mobile emessa in ciascuno Stato e permetterà a tali soggetti di identificarsi sul web in piena sicurezza per accedere a servizi online pubblici e privati in tutta l'Unione⁴⁰. Al riguardo, il quadro giuridico è incentrato sul reg. (UE) 2024/1183, che induce a un approccio armonizzato alla materia dell'identificazione elettronica, al fine di ridurre rischi e costi derivanti dall'attuale frammentazione normativa, dovuta a regole nazionali allo stato divergenti sul tema dell'identificazione elettronica. Il provvedimento andrebbe a rafforzare la coesione sociale e il mercato interno, consentendosi a cittadini e imprese un riconoscimento identitario più agevole e, d'altro canto, l'autenticazione dell'identità online e offline in modo più sicuro. Il portafoglio d'identità digitale è destinato ad offrire a persone fisiche e giuridiche

⁽³⁵⁾ Sul tema si veda L. Leone, Towards New “digital insights”. The Value of Open Data for food information in Europe, in q. *Riv.*, n. 3, 2017, pp. 4-19.

⁽³⁶⁾ *Influencer* può essere sia la personalità nota solo per la sua presenza sui *social*, esercitando professionalmente l'attività di *fashion blogger* o *youtuber* e traendo un profitto da tale attività, sia un soggetto famoso a seguito dello svolgimento di un'altra professione (attore, cantante, sportivo, etc.), che pubblici immagini sui propri profili *social*. Sul tema, A. Mendola, *Considerazioni sul divieto di pubblicità occulta nell'influencer marketing*, in *Riv. dir. media*, 2, 2022, pp. 145 ss.

⁽³⁷⁾ Vedasi B. Blasco, *Falsità della recensione in internet, astroturfing e scorrettezza delle pratiche commerciali*, in *Contratti*, 2, 2017, p. 237.

⁽³⁸⁾ Con rinvio a G. Matucci, *Informazione online e dovere di solidarietà. le fake news fra educazione e responsabilità*, in *Riv. AIC*, 1, 2018, p. 5, dove evidenzia che la posizione dei costituzionalisti italiani «si è espressa in modo pressoché unanime nel senso che il “subiettivamente” falso non è ricompreso nella sfera di tutela di cui all'art. 21 Cost.24 Ciò non vuol dire, tuttavia, che la manifestazione di tali fatti sia di per sé vietata: vuol dire, appunto, che la loro esternazione non ha copertura costituzionale. La questione è, allora, soltanto se, e quando, si debba (o si possa) fare ricorso alla repressione: la scelta spetta al legislatore».

⁽³⁹⁾ Cfr. G. Alpa, *L'identità digitale e la tutela della persona. Spunti di riflessione*, in *Contr. impr.*, 3, 2017, pp. 723 ss.

⁽⁴⁰⁾ A. Mendola, *Considerazioni sul divieto di pubblicità occulta nell'influencer marketing*, in *MediaLaws*, 2, 2022, pp. 7 ss.

uno strumentario comune di qualificazione soggettiva e di affidabile condivisione dei dati anagrafici⁴¹.

Quanto prospettato dal legislatore europeo può costituire un efficace deterrente per i casi di impersonificazione o indebita appropriazione dell'identità altrui. Si tratta di illeciti aventi rilevanza penale che offendono interessi pubblici e privati e che possono essere integrati anche dalla creazione o dell'uso di falsi profili sui *social network* e tutte le volte che si impieghi, senza alcun titolo, il nome o l'immagine di una persona del tutto inconsapevole. Trattasi infatti di condotte ascrivibili nell'alveo della sostituzione di persona (art. 494 c.p.), poste in essere al fine di procurare a sé o ad altri un vantaggio anche non patrimoniale, ossia in qualunque utilità valutabile sul piano giuridico⁴².

6.- Posizioni contrattuali a lume del diritto vivente

Nella sentenza n. 2615 del 4 marzo 2024, il Tribunale di Roma, IV Sez. Lav., ha affrontato una questione di non secondaria rilevanza a proposito della natura contrattuale delle attività degli *influencer*. La questione nasce a seguito di un ricorso di un'impresa esercente attività di vendita *online* di integratori alimentari, la quale, col tempo, aveva iniziato a commercializzare, altresì, prodotti con marchio proprio, pubblicizzati mediante propaganda e informazioni svolte da personaggi del mondo dello sport, nonché da consulenti per le analisi di mercato. Avverso il verbale ispettivo con il quale veniva constatata la sussistenza di rapporti contrattuali riconducibili alla previsione di cui all'art. 1742

c.c., e intercorsi con taluni soggetti qualificati come *influencer*, consulenti di mercato e per la ricerca, l'impresa proponeva ricorso all'Ispettorato Interregionale del Lavoro, che tuttavia confermava gli addebiti.

Le deduzioni della ricorrente erano volte a illustrare come si trattasse di un'impresa commerciale dedita a vendite *online* e con un proprio mercato, costituito esclusivamente da utenti raggiungibili nel mondo web, attraverso attività promozionali di testimonial e *influencer*. Invero, anche dalla documentazione acquisita nel corso del procedimento era emerso come la società operasse nel commercio all'ingrosso di integratori alimentari, con la presenza di un negozio fisico meramente strumentale, al solo fine di ottenere l'autorizzazione alla vendita di un parafarmaco da parte del Ministero della Salute⁴³. Il *core business* era, tuttavia, rappresentato dalla vendita *online* tramite propri siti web, grazie anche alla pubblicità di atleti professionisti e *personal trainer*, con i quali la società aveva stipulato contratti di collaborazione riconducibili a due distinte tipologie negoziali: da una parte, quella di sponsorizzazione e di attività di testimonial; dall'altra, un accordo per prestazioni di *influencer*⁴⁴.

Ebbene, nel verbale ispettivo quest'ultima attività era stata ricondotta alla fattispecie prevista dagli artt. 1742 e ss. del codice civile, vale a dire al *contratto di agenzia*⁴⁵. Siffatta qualificazione trovava fondamento sia nella constatazione della durata pluriennale e continuativa delle collaborazioni, connotate da un certo grado di «stabilità», sia da quanto emerso dagli accordi stessi, al punto tale da rivelare la sussistenza di una comune volontà delle parti di vincolarsi reciprocamente in via

(41) Tra l'altro, l'art. 5 del suddetto regolamento prevede che, fatte salve le norme che impongono agli utenti di identificarsi o gli effetti giuridici che attribuiscono agli pseudonimi, «l'uso di pseudonimi scelti dall'utente non è vietato».

(42) Il delitto di sostituzione di persona può essere integrato anche dalla condotta di colui che «crei ed utilizzi un "account" ed una casella di posta elettronica servendosi dei dati anagrafici di un diverso soggetto, inconsapevole, con il fine di far ricadere su quest'ultimo l'indempimento delle obbligazioni conseguenti all'avvenuto acquisto di beni mediante la partecipazione ad aste in rete». Così Cass., sez. V, 20 marzo 2019, n. 7808, in www.dejure.it.

(43) Cfr. R. Ferrandi, *Pubblicità redazionale e product placement: gli effetti sul consumatore e l'intervento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, in *Dir. informaz. e inf.*, 1, 2001, pp. 57 ss. e G. Corapi, *Il contratto di influencer marketing*, in *Nuovo Diritto Civile*, 1, 2022, pp. 250 ss.

(44) Con il primo accordo, un atleta professionista si era impegnato a prestare la propria immagine e a partecipare a gare ufficiali, manifestazioni ed esibizioni, nonché a indossare indumenti sponsorizzati forniti dalla controparte e a pubblicare periodicamente, su un determinato sito web, contenuti relativi al mondo sportivo. In cambio, la società riconosceva all'atleta un compenso predefinito, senza alcun aggancio ad obiettivi di vendita, sicché doveva escludersi la riconducibilità del contratto alla figura dell'agenzia commerciale. Quanto al contratto per prestazioni di *influencer*, il collaboratore si era obbligato a promuovere, per conto della società, i relativi prodotti sulle pagine social e sui siti web di propria pertinenza, indicando altresì un proprio codice sconto personalizzato, in grado di fungere da collegamento ai siti della società; e, così, di determinare gli ordini a lui riconducibili, per ciascuno dei quali lo stesso avrebbe beneficiato di un certo compenso, computato secondo specifici criteri e liquidato su base periodica.

(45) Sul raffronto con il procacciamento v. L. Bianchi - M. Salvadori, *Il contratto di agenzia. La nuova disciplina nella giurisprudenza italiana ed europea e nella prassi*, Milano, 2022, p. 23 ss.

stabile e continuativa. Di là dal *nomen iuris* utilizzato, del resto, venivano riscontrati plurimi elementi ascrivibili in punta di fatto e di diritto al rapporto di *agenzia*⁴⁶. In tal senso vanno considerati taluni impegni assunti dal collaboratore circa il monitoraggio della clientela e del mercato, su cui avrebbe periodicamente relazionato alla preponente, così come la previsione di un listino-prezzi con i prodotti, dei relativi sconti; infine, il riferimento agli accordi collettivi, alle disposizioni codicistiche e alla terminologia propria del contratto di *agenzia*⁴⁷.

Il ragionamento del giudice del lavoro s'è sviluppato a seguito di un'attenta ricostruzione della fattispecie negoziale in esame, alla stregua della vertente giurisprudenza. L'agenzia, invero, è caratterizzata dal fatto che un contraente assuma in via stabile l'incarico di promuovere, per conto della controparte, e dietro compenso, la conduzione di contratti nell'ambito di una determinata sfera territoriale. Tra le parti del contratto di agenzia viene dunque a instaurarsi una collaborazione professionale di tipo autonomo e non episodica, il che viene a rappresentare l'essenziale linea di demarcazione rispetto alla prestazione del *procacciatore di affari*, che si sostanzia invece in un'attività di carattere meramente occasionale, volta a raccogliere le ordinazioni dei clienti, con relativa trasmissione all'imprenditore⁴⁸. Nel primo caso, alla base dell'attività promozionale del collaboratore v'è un obbligo preciso, assunto con la conclusione del contratto; nel secondo, la prestazione del procacciatore è sorretta soltanto dalla propria iniziativa «facoltativa».

Sul punto, la Cassazione civile ha più volte ribadito il principio secondo cui i caratteri distintivi dell'*agenzia* rispetto al *procacciamento di affari* «sono da indivi-

duare nella continuità e stabilità dell'attività dell'agente e nella mancanza di vincolo di stabilità e nell'episodicità o occasionalità dell'attività di procacciatore di affari». L'elemento della *episodicità*, pertanto, viene ricondotto all'individuazione di singoli affari determinati, mentre quello della *occasionalità* si riferisce alla durata limitata nel tempo, e alla circostanza che l'attività ha ad oggetto non già quella promozionale stabile di conclusione di contratti, bensì la mera segnalazione di clienti o la sporadica raccolta di ordini. Come stabilito nella sentenza del Tribunale di Roma, in specie, per la qualificazione di un determinato rapporto in un senso o nell'altro, non risulta decisiva la presenza o l'assenza del vincolo di esclusiva, posto che esso integra un fattore unicamente naturale, e quindi non essenziale del contratto di agenzia, tanto da poter essere derogato dalle parti, non solo in modo espresso, ma anche per fatti concludenti⁴⁹.

Analoga rilevanza assume la mancata individuazione di una specifica zona di esercizio dell'attività pattuita, dal momento che questa potrebbe implicitamente desumersi dall'ambito territoriale nel quale le parti operano. A questo riguardo, s'è spesso rimarcato come il riferimento a una zona determinata, quale elemento che concorre all'identificazione del negozio di agenzia, non vada inteso necessariamente in senso geografico, ben potendo intendersi anche la porzione di mercato cui l'attività contrattualmente pattuita si riferisce: nel caso dell'*influencer*, determinata dalla comunità dei *followers* che lo seguono.

Per quanto riguarda il *quid* che sostanzia la prestazione dell'agente, è stato più volte evidenziato che essa consiste in atti, di contenuto vario e non predeterminato, tendenti alla promozione della conclusione di con-

⁽⁴⁶⁾ In specie, l'incarico di promuovere stabilmente la conclusione di contratti di vendita dei prodotti della società preponente per conto della stessa; l'indicazione di una zona determinata per lo svolgimento della propria attività promozionale da parte del collaboratore; la previsione di una provvigione costante e calcolata in percentuale sugli incassi derivanti dagli affari promossi dal collaboratore. Infine, l'obbligo di esclusiva con divieto per il collaboratore di assumere incarichi di vendita da imprese concorrenti.

⁽⁴⁷⁾ In senso opposto, non ha rappresentato un elemento decisivo la mancata stipulazione in forma scritta dei contratti in esame, atteso che la costituzione di un valido rapporto di agenzia può prescindere da tale requisito formale, richiesto dall'art. 1742, co. 2), c.c. solo *ad probationem*.

⁽⁴⁸⁾ Cfr. A. Mendola, *Considerazioni sul divieto di pubblicità occulta nell'influencer marketing*, cit., pp. 10 ss.

⁽⁴⁹⁾ Sulla qualificazione del rapporto v., anche, App. Milano, Sez. Lav., 18 maggio 2023, n. 532 e App. Milano, Sez. Lav., 23 marzo 2023, n. 327, in www.dejure.it. In materia, P. Iervolino, *Sulla qualificazione del rapporto di lavoro degli influencers*, in *LLI*, n. 2, 2021, p. 44: «Solitamente, infatti, è per le prestazioni d'(una) opera che viene dato all'*influencer* un compenso in natura, quale il prodotto del *brand* pubblicizzato. In questi casi, come detto, spesso il contratto non è nemmeno stipulato in forma scritta, ma ciò non significa che si abbia a che fare con un'obbligazione non suscettibile di valutazione economica, poiché, proprio come nel caso degli *influencers*, "la obbligazione assunta dallo sponsorizzato ha piena natura patrimoniale ai sensi dell'art. 1174 c.c.". La patrimonialità della prestazione non la si desume, pertanto, solo dallo scambio monetario: il concetto di "equo compenso" non esclude che esso possa essere monetariamente pari allo zero. Ma bisognerebbe poi anche capire se il debitore sia stato costretto a quel determinato compenso ovvero gli sia stato imposto dal committente, come unica controprestazione del contenuto *social*».

tratti per conto del preponente.

Per quel che attiene più specificamente all'analisi condotta nel presente contributo, è doveroso sottolineare come l'attenzione del giudice si sia appuntata sull'introduzione di nuove tecniche di vendita *online*, e come queste abbiano rivoluzionato il modo in cui i consumatori interagiscono con prodotti e servizi. *Web* e *social network*, infatti, assurgono a spazi virtuali nei quali la promozione commerciale viene attuata, tra l'altro, anche grazie alla figura dell'*influencer*. Si tratta di figure professionali che sfruttano la propria popolarità per fidelizzare un seguito di *followers*, in forza di una riconoscibile capacità persuasiva e della conoscenza approfondita di un prodotto o di un segmento di mercato.

Tali soggetti si propongono al pubblico con attività mirate di comunicazione e d'impulso commerciale, dietro compenso corrisposto da società interessate ad accrescere presenza e visibilità sul *web*. Le prestazioni si realizzano grazie all'abile utilizzo delle nuove tecnologie soprattutto sui *social media*. Di qui, l'inquadramento delle condotte in una fattispecie negoziale di nuovo conio e da considerarsi come socialmente tipica: quella del c.d. contratto di *influencer*, mediante il quale un'impresa persegue lo scopo di far diventare propri clienti i *followers* di un determinato *influencer*.

L'elemento che caratterizza la prestazione dell'*influencer* è quindi la promozione di un prodotto verso i *followers* al fine di indurli all'acquisto; restano invece trascurabili le modalità attraverso le quali tale intento sia perseguito. In particolare, non risulta necessario che l'*influencer* si rivolga individualmente a coloro che lo seguono, in quanto nel mondo dei *social media* lo scopo promozionale è facilmente perseguibile attraverso la pubblicazione di contenuti, come *post* o *stories*, visibili dalla platea dei *followers*⁵⁰.

È questo il ragionamento in base al quale il giudice capitolino ha risolto la questione principale della vertenza giudiziale: se un *influencer*, che svolge un'attività connotata dalle predette caratteristiche, possa essere considerato come un *agente di commercio*. In primo luogo, è stato escluso che i rapporti in esame potessero integrare un mero procacciamento di affari, in assenza dei requisiti di episodicità ed occasionalità. Viceversa, viene riconosciuto che la prestazione dedotta negli accordi tra le parti fosse invece pienamente riconducibile al *contratto di agenzia*. In tal senso, particolare rilevanza è stata assegnata allo scopo del contratto tra l'impresa ricorrente e l'*influencer*; una finalità, non rappresentata dalla mera pubblicazione dei prodotti, bensì dalla vendita ai *followers*, ai quali peraltro veniva reso disponibile un codice-sconto raggiungibile esclusivamente tramite le pagine *web* del collaboratore. Nel caso di specie, inoltre, era stata ravvisata la presenza di una zona determinata proprio nella comunità dei *followers* dell'*influencer* in questione, i quali facevano utilizzo del codice sconto personalizzato⁵¹.

Il vincolo di stabilità della collaborazione, inoltre, è risultato comprovato non solo dalla stipulazione del contratto senza un termine determinato, ma anche dalla serie indefinita di affari procurati dall'*influencer* e compensati con la percentuale stabilita, in aggiunta alla componente fissa per ciascun contenuto promozionale postato⁵². Per converso, sono state ritenute non rilevanti la mancata previsione di direttive e istruzioni da parte della preponente nei confronti dell'*influencer*, considerate l'elevata standardizzazione del mercato di riferimento e la pattuizione di un termine di preavviso per il recesso inferiore a quello di 15 giorni (previsto dall'art. 1750 c.c.), operando in tal caso la sostituzione *ex lege* della clausola nulla con il disposto

⁽⁵⁰⁾ Senza allarmismi, deve sottolinearsi quanto considerato dalla comunità medica sul fronte salutistico. Si veda, tra l'altro, il report dal titolo «Il ruolo dei social network nei percorsi di educazione alimentare», in <https://www.fondazioneveronesi.it/magazine/articoli/alimentazione/il-ruolo-dei-social-network-nei-percorsi-di-educazione-alimentare>.

⁽⁵¹⁾ Se la pubblicità rappresenta un'attività di comunicazione che sorge da un atto negoziale (v. contratto d'inserzione o di diffusione), di converso, la sponsorizzazione è un atto da cui deriva la comunicazione. Il profilo causale comune ai contratti ascrivibili al fenomeno del *personality merchandising* consiste nell'acquisire il diritto di sfruttare la notorietà raggiunta da un personaggio pubblico, onde incentivare i consumatori all'acquisto di un prodotto o di un servizio, promuovendo il *brand* del committente verso il pagamento di un corrispettivo. Che alla base di siffatta operazione di qualificazione vi siano il riconoscimento, affermatosi nel costume sociale, del contenuto patrimoniale del diritto sul proprio ritratto, nonché la conseguente possibilità di disporne negozialmente, è ormai assodato. In tal senso, si è suggerito di risolvere «i problemi posti dallo sfruttamento commerciale della personalità [...] tramite il riconoscimento di un nuovo diritto su bene immateriale, avente ad oggetto il valore economico dell'identità». Così G. Resta, *Autonomia privata e diritti della personalità*, Napoli, 2005, pp. 238 ss.

⁽⁵²⁾ Cfr. V. Gallotto, *Regolamentazione degli Influencer in Italia: le nuove linee guida dell'AGCOM*, 2024, reperibile in https://ntplusdiritto.ilsole24ore.com/art/regolamentazione-influencer-italia-nuove-linee-guida-dell-agcom-AFem0FXC?refresh_ce=1.

della norma imperativa violata.

Sulla scorta di tali rilievi, il Tribunale di Roma ha concluso per la sussistenza di rapporti qualificabili nell'alveo di un contratto di agenzia, con derivata fondatezza della pretesa circa la sussistenza dell'obbligo contributivo riferito agli *influencer*⁵³.

7.- Per una cultura della sicurezza virtuale

A prescindere dal profilo contrattuale testé osservato, è evidente che le linee di protezione riferibili al mercato digitale debbano essere ridisegnate, e unicamente a livello globale. Il sistema degli obblighi e delle garanzie, infatti, è necessariamente multilivello, data la riferibilità a un contesto di fonti che attiene al diritto unionale, a indirizzi regolatori e codici di autodisciplina degli Stati membri ed extra UE. Dato comune degli interventi specifici sull'*influencer marketing* è l'impegno di prevenire condotte non conformi in quanto a lealtà e trasparenza, compreso il contrasto ai fenomeni distorsivi dovuti a una cattiva comunicazione. Del resto, in ambito internazionale è diffusa la convinzione che gli strumenti rimediali, anche di rilievo penale, costituiscano un palliativo, che non conduce in termini di effettività alla preservazione del buon andamento mercantile e della tutela delle situazioni giuridiche sul versante delle imprese⁵⁴. In tal senso, converrebbe selezionare i comportamenti dei c.d. *influencer* che possono incidere sul fronte della concorrenza, in una

prospettiva diversa da quella che vuole tali figure confinate a meri *testimonial* dell'impresa. E questo, anche nei casi in cui essi appaiano come detentori dell'esempio o esecutori di un progetto di lancio di prodotti o servizi.

Sono per lo più protagonisti che, spesso, integrano le attività degli operatori del settore in un condiviso ragio d'azione, per campagne pubblicitarie finalizzate a trasferire alla comunità dei *followers* messaggi e *post* condizionanti anche le scelte alimentari⁵⁵. Nel campo della legislazione sul *food* si possono individuare plurimi argini avverso la deriva dei flussi informativi, a cominciare dallo strumentario previsto nell'art. 7 del Reg. (UE) 1169/2011 sulle pratiche sleali d'informazione perpetrabili sulla rete. Nel provvedimento, peraltro, ricorrono avvisi e richiami alla disciplina della vendita a distanza, e ai requisiti che ad essa devono accompagnarsi⁵⁶.

Pur tuttavia, gli spazi della comunicazione digitale richiedono l'allestimento di un protocollo di autogoverno da consegnare agli operatori del settore, diretto all'anticipazione delle soglie di tutela del consumatore, assicurando scelte alimentare sicure, e della lealtà commerciale⁵⁷. Andrebbero pertanto riconsiderati i limiti delle spettanze previste dal Reg. (CE) n. 178/2002, in vista di un'apertura alle responsabilità anche indirette dell'operatore riguardanti le attività commissionate agli *influencer*. Non sembra bastevole, allora, il semplice rinvio alle sanzioni vigenti (in specie, all'art. 3 del d.lgs. n. 231/2017), fermo restando che gli

⁽⁵³⁾ E ciò, come dice il giudicante, relativamente alla posizione di uno dei collaboratori, rispetto alla quale la società ricorrente aveva dedotto che, pur avendo predisposto il documento contrattuale maldestramente adattando un fac-simile di contratto di agenzia reperito su internet, il rapporto negoziale si era sempre concretamente estrinsecato in termini diversi. Si asseriva che l'attività effettivamente svolta dal collaboratore consisteva in una prestazione di mera consulenza, relativa all'analisi dei mercati e al supporto nei rapporti con la clientela, retribuita con un fisso mensile e senza alcuna percentuale connessa ad attività promozionali o di vendita. Simili allegazioni non sono risultate sorrette da un idoneo apparato probatorio, a differenza degli elementi della continuità e della stabilità dell'incarico, i quali hanno condotto al convincimento del giudice, anche in relazione a tale posizione contrattuale, verso le stesse conclusioni affermate per le altre.

⁽⁵⁴⁾ Sul profilo del «*No remedies no rights*», valga il rimando a F. Albinini, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, ed. V, Milano, 2024, p. 434

⁽⁵⁵⁾ «Quando la giurisprudenza fa riferimento al consumatore medio per accertare l'inganno e la responsabilità di chi ha fornito un'informazione; ogni volta che il legislatore, come dimostra soprattutto l'ultima normativa europea sulla fornitura di informazioni ai consumatori di alimenti (reg. 1169/2011/UE), richiama l'esigenza della comprensibilità e insiste sulla consapevolezza nelle scelte». Così E. Sirsi, *Il diritto all'educazione del consumatore di alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, n. 4, 2011, p. 514.

⁽⁵⁶⁾ Si rimanda a S. Bolognini, *Regole dell'e-commerce per i prodotti alimentari*, in *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione europea*, a cura di P. Borghi - I. Canfora - A. Di Lauro - L. Russo, ed. II, Milano, 2024, pp. 294-295: «Il disposto dell'art. 14 del reg. UE n. 1169/2011 va integrato, però, anche con il resto delle disposizioni della dir. 2011/83/UE, prime fra tutte quelle di cui all'art. 6-bis, (che, come si è già avuto modo di ricordare, è stato introdotto dalla dir. UE 2019/2161) e all'art. 8, parr. 2 e 3 di essa, che concernono nello specifico i contratti conclusi con mezzi elettronici». Nel contributo si parla di una «asimmetria informativa "accentuata"» riguardo ai contratti conclusi con mezzi elettronici.

⁽⁵⁷⁾ «L'adeguatezza dell'informazione ai fini della consapevolezza della scelta, che è unitaria nella valutazione delle attitudini del desti-

operatori potranno rispondere in base all'art. 8 del Reg. (UE) n. 1169/2011 dei comportamenti informativi ad essi riferibili, anche ad opera di terzi, e che procurano vantaggi o benefici indebiti all'impresa.

Sul versante consumeristico potranno determinarsi sanzioni anche in concorso, non esclusa l'ipotesi della truffa aggravata dalla minorata difesa. Come affermato dalla Cassazione penale, infatti, la circostanza aggravante richiamata dall'art. 640, co. 29, n. 2-bis, cod. pen., si realizza nel caso in cui l'agente approfitti di «circostanze di tempo, di luogo o di persona (...) tali da ostacolare la (...) privata difesa». Tenendo conto della peculiarità delle transazioni commerciali che si possono realizzare in ambienti virtuali, come per il commercio elettronico e per gli acquisti operati sulla rete internet, la S.C. stabilisce che «quelle circostanze di tempo (in ragione della rapidità con cui si perfezionano le transazioni sulla rete) e di luogo (operando le parti, appunto, in un ambiente "virtuale" in cui ogni relazione è affidata a contatti di tipo telematico a distanza) possano, in relazione alle peculiarità della singola vicenda fattuale, esser piegate dall'agente per ostacolare le ordinarie cautele adottate nella conclusione di contratti»⁵⁸.

Perché allora non invocare l'applicazione di modelli di gestione della sicurezza forniti di schemi protettivi validi anche a livello virtuale?

Sono note le riforme dei sistemi di autocontrollo nel settore igienico-sanitario in virtù dell'applicazione del Reg. (UE) 2021/382, emanato a seguito della revisione del settembre 2020 della norma globale *General Principles of Food Hygiene* (CXC 1-1969), la quale introduce la nozione di «cultura della sicurezza alimentare» quale principio generale del comparto⁵⁹.

Si verte su un modello che conferma in ordine sistemico la *specificità* della disciplina agroalimentare, laddove mira al consolidamento della prevenzione dei rischi, come prevista prima dalla Dir. CEE n. 43/1993 e dopo dal Reg. (CE) n. 852/2004. La novella del 2021

si pone, infatti, nella scia di quei provvedimenti originali per struttura e funzione che da tempo contraddistinguono il settore rispetto ad altre aree produttive. La recente regolazione innerva un contesto fluido e con plurime finalità, per le prevedibili ricadute non solo sul versante igienico-sanitario, ma sulle dinamiche di mercato, contribuendo a una «piena, onesta e leale concorrenza fra le imprese»⁶⁰.

Dall'atto emerge palesemente l'obiettivo del legislatore europeo di affiancare agli schemi di *responsabilità* quelli di una più generale *responsabilizzazione* di operatori, dirigenti e connesse maestranze. Nel cap. XI-bis, infatti, viene aggiunto un tassello decisivo alle procedure di profilassi in campo sanitario, con un assimilabile approccio preventivo, spendibile anche per quanto attiene alle attività di organizzazione della comunicazione e ai connessi rischi di ingannevolezza e mendacità.

In definitiva, ai responsabili del settore alimentare toccherebbe istituire e mantenere un'adeguata cultura della sicurezza informativa, che irrigi anche quella virtuale, allo scopo di fornire alle autorità di controllo prove che ne dimostrino l'attuazione. *In primis*, può giovare la considerazione dello sforzo da parte della dirigenza, di tutti i dipendenti e dei collaboratori esterni, per addivenire a una comunicazione alimentare rassicurante. È auspicabile all'uopo la partecipazione di eventuali (*nutritional*) *influencer* contrattualizzati dall'impresa, da sottoporre a programmi di formazione interna, mirata alla conoscenza e alla consapevolezza dei pericoli per i consumatori e per il mercato; e che si risolva in altro vantaggio per gli stessi nuovi protagonisti⁶¹.

In previsione, la spazialità della cultura della sicurezza virtuale potrà trovare sviluppi e aditi in funzione della natura e delle dimensioni dell'impresa alimentare, e non senza benefici legati al recupero di tali modelli di prevenzione informativa. Ne trarrebbe inoltre respiro l'impresa stessa nel posizionamento virtuoso secondo

nario finale dei beni e dei ser vizi secondo il parametro di una presunzione generale ed astratta con riguardo al consumatore medio³, si colora di concretezza nella determinazione della reazione, nei confronti della comunicazione simbolica, di soggetti particolarmente e per motivi diversi fragili, abbassando l'esigibilità della condotta di attenzione e di informazione da parte del consumatore». In tal senso S. Carmignani, *L'informazione ai tempi della sostenibilità*, in q. Riv., n. 1, 2024, p. 28.

⁽⁵⁸⁾ Cass. pen., Sez. II, sent. n. 50005 del 6 dicembre 2023. In www.italgiure.giustizia.it.

⁽⁵⁹⁾ In tema A. Tommasini, *Dal nuovo HACCP Codex al Reg. (UE) 382/2021: tra criticità e nuove prospettive*, in q. Riv., n. 4, 2022, pp. 85-103.

⁽⁶⁰⁾ Così F. Albisinni, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, cit., p. 213.

⁽⁶¹⁾ Degno di menzione è il *Codice etico e di autodisciplina dei food influencers: un impegno per la trasparenza e la responsabilità*, reperibile in www.aifi.online: «Il codice etico si basa su questi principi fondamentali: Trasparenza: gli influencer devono essere trasparenti con i propri follower riguardo alla natura dei loro contenuti, indicando chiaramente se si tratta di contenuti sponsorizzati o non. Veridicità:

i criteri di *rating* annunciati nel Reg. (UE) 2017/625. L'avvento dei simili regimi potrà meglio qualificare la trasparenza nella filiera, che è finalità della legislazione del settore. Tanto, in simbiosi con una corretta valutazione sociale della concorrenza, vincolata a campagne pubblicitarie autentiche e veritiere.

ABSTRACT

Nelle logiche di mercato emerge l'utilità di un impianto normativo diretto a garantire contendibilità, equità e innovazione; nello stesso tempo, condizioni adeguate d'ingresso che si contendono a quelle concorrenziali. Garantire equilibrio risulta la sfida principale nel contesto delle strategie di governance, il che implica la risoluzione di aspetti cruciali derivanti dalla digitalizzazione dell'economia. L'importanza assunta dalle piattaforme online impone un inquadramento disciplinare anche in termini di obblighi supplementari (o derivati) a carico dei gestori. Ciò si rende necessario per superare l'apprensione di cittadini e istituzioni, legata alle influenze sulla sicurezza pubblica e sull'e-commerce. Nel panorama digitale, si scorgono diversi approcci nel campo dell'influencer marketing. Sono vari i tentativi delle autorità competenti di costruire linee di indirizzo valide per conformare tali fenomeni a modelli comportamentali appropriati. Al riguardo va evidenziato come gli influencer siano figure a cui il legislatore sta volgendo crescente attenzione: la loro azione persuasiva, infatti, incide su aspetti rilevanti del mercato sotto il profilo securitario e concorrenziale. Si tratta di attori di nuovi scenari propagandistici, capaci di orientare scelte d'acquisto e d'investire – con rischi di reale dipendenza – la platea di followers di cui spesso godono. Nel comparto agroalimentare, gli spazi della comunicazione digitale richiedono l'allestimento di un

protocollo di autogoverno secondo modelli originali, anche di matrice culturale, da consegnare agli operatori riguardo all'anticipazione delle soglie di tutela del consumatore e della lealtà commerciale.

In the logic of the market, the usefulness of a regulatory framework aimed at ensuring contestability, fairness and innovation emerges; at the same time, appropriate conditions of entry competing with competitive ones. Ensuring balance is the main challenge in the context of governance strategies, which implies resolving crucial issues arising from the digitisation of the economy. The importance assumed by online platforms also calls for a disciplinary framework in terms of additional (or derivative) obligations on operators. This is necessary to overcome the apprehension of citizens and institutions related to the influences on public safety and e-commerce. In the digital landscape, different approaches can be discerned in the field of influencer marketing. There are various attempts by competent authorities to construct valid guidelines to conform these phenomena to appropriate behavioural patterns. In this respect, it should be noted that influencers are figures to whom the legislator is turning increasing attention: their persuasive action, in fact, affects relevant aspects of the market from a security and competition perspective. These are actors in new propaganda scenarios, capable of orienting purchasing choices and investing - with risks of real dependence - the audience of followers they often enjoy. In the agri-food sector, the spaces of digital communication require the setting up of a protocol of self-government according to original models, also of cultural matrix, to be delivered to operators regarding the anticipation of thresholds of consumer protection and commercial loyalty.

□

gli influencer devono essere veritieri nelle loro recensioni e raccomandazioni, evitando di promuovere prodotti o servizi di cui non sono convinti. Responsabilità: gli influencer devono essere responsabili delle loro azioni, evitando di diffondere informazioni false o fuorvianti. Rispetto: gli influencer devono rispettare i propri follower, i brand con cui collaborano e il settore del food in generale. Diversità: gli influencer devono promuovere la diversità e l'inclusione, evitando di diffondere messaggi discriminatori o offensivi».

Note e commenti

L'educazione alimentare e il ruolo delle comunità intermedie

Antonio Musio

1.- *La spinta gentile verso scelte alimentari salutari*

L'ormai celebre libro dell'economista Richard H. Thaler e del giurista Cass R. Sunstein, dal titolo "*La spinta gentile*", si apre con l'invito al lettore a immedesimarsi nei panni di chi, occupandosi dell'organizzazione della disposizione degli alimenti in una mensa scolastica, si accorga di avere il potere di influenzare le scelte alimentari degli alunni verso soluzioni più o meno sane. I due studiosi ritengono perfettamente legittimo che il decisore politico cerchi di orientare, tramite la presentazione di più opzioni possibili, il comportamento dei consociati, al fine di migliorare la qualità e la durata stessa della loro vita. L'esempio di come si possa pungolare gli individui verso soluzioni più salutari senza, tuttavia, privarli della libertà di scelta, è quello di sistemare, all'interno della mensa, gli alimenti più sani, come frutta e verdura, al livello degli occhi dei bambini, relegando quelli notoriamente meno salutari, come cibi fritti o con molti zuccheri, in zone per loro meno accessibili.

L'importanza di orientare le scelte alimentari delle persone e, in particolare, di quelle che, in ragione della loro età, sono ancora in una fase di sviluppo fisico e di formazione della personalità e delle proprie abitudini di vita, verso soluzioni in grado di preservare al meglio il proprio benessere psicofisico e, più in generale, la salute pubblica è, dunque, ben avvertita come obiettivo cruciale nell'ambito delle moderne democrazie occidentali, afflitte dalle problematiche legate, non più alla capacità di soddisfare la primaria esigenza di sfa-

mare la popolazione, ma, all'opposto, connesse alla sovralimentazione, detta anche malnutrizione per eccesso. Non è in gioco, infatti, solo la salute dei singoli, essendo facilmente intuibile quali e quante ricadute negative siano in grado di prodursi sull'intera società, in termini di aumento di costi sanitari, da un lato, e di diminuzione della produttività lavorativa, dall'altro, a causa del radicarsi di cattive abitudini alimentari.

La politica di pungolare gentilmente i consumatori di alimenti verso scelte più attente a evitare conseguenze negative sulla salute dovute a un'alimentazione a base di *junk food* (cd. cibo spazzatura) è con convinzione perseguita dall'Unione europea per il tramite di due differenti ma convergenti strategie: l'informazione e l'educazione dei consumatori di alimenti. Come chiarito, infatti, nel Libro Verde "Promuovere le diete sane e l'attività fisica: una dimensione europea nella prevenzione di sovrappeso, obesità e malattie croniche", adottato nel 2005 dalla Commissione europea, l'obiettivo avuto di mira non è solo quello di fornire un'informazione sulle qualità nutrizionali degli alimenti che sia adeguata, trasparente e di facile comprensione, ma di impartire anche una conoscenza dei principi di base della nutrizione, grazie ai quali conoscere ciò che si mangia e quali effetti taluni alimenti possono avere sulla salute¹.

La stessa Commissione nel 2007 ha, poi, emanato il Libro Bianco con il quale ha dettato le linee guida per una strategia europea sugli aspetti sanitari connessi all'alimentazione, al sovrappeso e all'obesità, impegnandosi, d'intesa con gli Stati membri, ad adoperarsi per lo sviluppo e il sostegno di informazioni specifiche e campagne di educazione destinate a sensibilizzare il pubblico circa i problemi sanitari connessi ad un'alimentazione scorretta, al sovrappeso e all'obesità e a destinare, in particolare, tali campagne all'indirizzo di gruppi di individui più vulnerabili di altri, quali i bambini.

Coerentemente agli obiettivi fissati, al dichiarato fine di innalzare il livello di consapevolezza dei consumatori

(¹) Secondo quanto previsto dal Libro Verde, "informare di più il pubblico sulla relazione tra alimentazione e salute, assunzione e dispendio di calorie, sulle diete che riducono il rischio di patologie croniche e sulle scelte salutari di prodotti alimentari è la base di ogni politica alimentare di successo, sia essa comunitaria o nazionale. Vanno elaborati messaggi coerenti, semplici e chiari, da diffondere tramite vari canali e nelle forme più appropriate a seconda della cultura locale, dell'età e del genere. L'educazione dei consumatori contribuirà anche ad aumentare le loro conoscenze relative ai mezzi di informazione e li metterà in grado di capire meglio le etichette nutrizionali".

di alimenti, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il Regolamento (UE) n. 1169/2011 del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori. Tale provvedimento normativo, come si evince dal considerando n. 3, si preoccupa espressamente di ottenere, tra l'altro, un elevato livello di tutela della salute dei consumatori di alimenti² e ciò per il tramite di azioni volte a creare in loro un'adeguata consapevolezza circa le caratteristiche e le proprietà degli alimenti consumati. Il considerando n. 34 del richiamato Regolamento n. 1169/2011 evidenzia, infatti, l'importanza della dichiarazione nutrizionale di un alimento, dal momento che essa "fa riferimento alle informazioni sulla presenza di calorie e di alcune sostanze nutritive negli alimenti".

Quella messa in campo dalle Istituzioni europee è una misura volta, non solo a rendere possibile una corretta informazione del consumatore di alimenti, ma anche a realizzare un vero e proprio percorso educativo che si propone di creare le condizioni affinché le informazioni trasmesse siano realmente comprese dai destinatari³. L'educazione tende, però, al raggiungimento di uno scopo più ambizioso, vale a dire quello di preparare il consumatore, mettendolo in condizione di effettuare scelte consapevoli e responsabili, tali da evitare le insidie di un mercato che spesso propone alimenti invitanti ma dannosi per la salute. L'obiettivo si raggiunge sviluppando nei consumatori una corretta percezione del cibo e dei suoi effetti sull'organismo, rendendoli autonomi su come scegliere, ma anche su come preparare e consumare gli alimenti in modo sano ed equilibrato.

Un importante passo avanti verso una politica volta a educare al consumo di alimenti consapevole e responsabile si è, poi, avuto con l'adozione del cd. *Green Deal* europeo con il quale le Istituzioni europee hanno innanzitutto preso atto che la produzione alimentare provoca ancora oggi una serie di conseguenze negative quali l'inquinamento dell'atmosfera, dell'acqua e del suolo, la perdita di biodiversità e il consumo di quantità eccessive di risorse naturali, che una parte importante degli alimenti viene sprecata e che alcuni regimi alimentari di scarsa qualità contribuiscono alla diffusione dell'obesità e di gravi malattie come il cancro⁴. Nel maggio 2020 la Commissione ha presentato la strategia "Dal produttore al consumatore" quale una delle azioni chiave del Piano verde⁵, proponendosi di sostenere i consumatori affinché si orientino verso un'alimentazione sana e sostenibile e di raggiungere l'obiettivo della riduzione degli sprechi alimentari, individuando nuove modalità per migliorare l'informazione, anche attraverso strumenti digitali, grazie ai quali fornire dettagli sulla provenienza, il valore nutritivo e l'impronta ambientale degli alimenti.

Anche il legislatore nazionale ha seguito la stessa idea di fondo sottesa alle iniziative europee, sia preoccupandosi di incentivare, soprattutto tra i più giovani, il consumo di alimenti salutari, elaborando specifici programmi di educazione alimentare volti a creare la necessaria consapevolezza per un consumo di cibo che sia attenta al profilo sanitario⁶, sia intraprendendo una faticosa lotta allo spreco alimentare, finalizzata a educare e stimolare i consumatori ad adottare comportamenti più responsabili e consapevoli grazie ai

(²) La richiamata previsione evidenzia, peraltro, come le scelte dei consumatori possono essere influenzate da considerazioni di varia natura: sanitaria, economica, ambientale, sociale ed etica. Sul tema dell'educazione del consumatore di alimenti si rinvia in dottrina al contributo di E. Sirsi, *Il diritto all'educazione del consumatore di alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, 4, p. 496 ss.

(³) Evidenzia come il Regolamento n. 1169/2011 valorizzi la funzione educativa della comunicazione *business to consumer* per il tramite dell'introduzione obbligatoria della dichiarazione nutrizionale sugli alimenti preimballati S. Bolognini, *La disciplina della comunicazione B2C nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, in AA.VV., *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, vol. II, Atti del XXV Colloquio biennale dell'Associazione italiana di diritto comparato Parma 23-25 maggio 2019, a cura di L. Scaffardi e V. Zeno-Zencovich, Roma, 2020, p. 662. Secondo quanto previsto dal richiamato Libro Verde, "la politica dei consumatori intende fornire al pubblico informazioni che consentano di effettuare scelte alimentari oculate. In tale contesto le informazioni sul contenuto nutritivo dei prodotti costituiscono un elemento importante: fornendo ai consumatori informazioni coerenti sul contenuto nutritivo degli alimenti ed educandoli in modo opportuno si consente loro di effettuare scelte alimentari informate".

(⁴) Per il *Green Deal* europeo cfr. COM (2019) 640 final dell'11 dicembre 2019. In dottrina si rinvia a P. Pinto, *Il Green Deal: un modello europeo di sostenibilità*, in *Dir. agr.*, 2020, 3, p. 344 ss.

(⁵) Cfr. Com (2020) 380 e 381 final del 20 maggio 2020.

(⁶) Con l'art. 4, comma 5, d.l. 12 settembre 2013, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 8 novembre 2013, n. 128, è stato previsto che "il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, al fine di favorire il consumo consapevole dei prodotti ortofrutticoli nelle scuole, elabora appositi programmi di educazione alimentare". Successivamente, con la legge di riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione è stato fissato, tra gli obiettivi formativi prioritari delle istituzioni scolastiche, il potenziamento delle discipline utili allo sviluppo di comportamenti ispirati a uno stile di vita sano con particolare riferimento proprio all'alimentazione (art. 1, comma 7, lett. g), legge 13 luglio 2015, n. 107).

quali prevenire gli sprechi di cibo, ridurre la produzione dei rifiuti e promuoverne il riuso⁷. In tal senso, significativamente l'art. 9, comma 5, della legge n. 166/2016 stabilisce che "il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, di concerto con il Ministero della salute, sentiti i Ministeri delle politiche agricole alimentari e forestali e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, promuove, presso le istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado, percorsi mirati all'educazione a una sana alimentazione e a una produzione alimentare ecosostenibile, nonché alla sensibilizzazione contro lo spreco degli alimenti e sugli squilibri esistenti a livello nazionale e internazionale nell'accesso al cibo".

Ruolo non secondario ha svolto, poi, la leva fiscale nell'orientare le abitudini alimentari dei contribuenti, sottoponendo a tassazione cibi dannosi per la salute e, al contempo, incentivando il consumo di alimenti sani⁸. Se il prelievo tributario può, infatti, disincentivare il consumo di certi alimenti, di converso, le agevolazioni fiscali possono indurre i produttori di alimenti a seguire metodi produttivi virtuosi volti a indirizzare i comportamenti dei consumatori verso scelte salutistiche.

E così, seguendo la linea tracciata dall'Organizzazione mondiale della sanità, secondo cui gli Stati dovrebbero prevedere misure, quali tasse e sussidi, al fine di incentivare il consumo di alimenti più sani e di scoraggiare quello di cibi dannosi per la salute⁹, anche il legislatore italiano, per limitare, attraverso una maggiore pressione fiscale, il consumo di bibite che hanno

un elevato contenuto di sostanze edulcoranti aggiunte, ha introdotto, con l'art. 1, commi 661-667, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio per il 2020), la c.d. *sugar tax*, vale a dire un'imposta sul consumo di bevande analcoliche edulcorate¹⁰. La Corte Costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della richiamata previsione, ha confermato la correttezza dell'operato del legislatore, precisando come l'imposta introdotta abbia una prevalente finalità extrafiscale da individuarsi nel contrasto a quelle condotte di consumatori e imprese in grado di incidere negativamente sulla salute e di generare, di conseguenza "anche un aggravio di spesa pubblica, connesso alla conseguente necessità di assicurare appropriate cure attraverso il Servizio sanitario nazionale"¹¹.

2.- *L'educazione alimentare per uno sviluppo sostenibile*

L'educazione alimentare, tesa ad adottare un corretto regime dietetico, indispensabile all'organismo per il mantenimento dello stato di salute e di benessere, assume, quindi, un ruolo centrale nel perseguimento dell'obiettivo di tutelare la salute dei cittadini e dei più giovani, in particolare. È indubbio, infatti, che creare consapevolezza rispetto ai rischi dovuti ad un'alimentazione scorretta, scoraggiare il consumo di alimenti poco sani, quali bevande gassate, merendine e snack ricchi di zuccheri o, ancora, incentivare il consumo di

(⁷) Il riferimento è alla legge 19 agosto 2016, n. 166, recante "disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici ai fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi". Per un commento alla legge cfr. I. Trapè, *Lo spreco alimentare e la legge italiana n. 166/2016*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, 2, p. 263 ss. Sul tema dello spreco alimentare in genere si vedano i contributi di D. Camoni, *La lotta contro lo spreco alimentare nel diritto comparato*, in *Riv. dir. alim.*, 2023, 3, p. 5 ss. e di G. Maccioni, *Spreco alimentare. Regole e limiti nella transizione verso modelli agroalimentari sostenibili*, Torino, 2018, *passim*.

(⁸) Per tali considerazioni cfr. G. Chironi, *Fiscalità nutrizionale: prime esperienze e prospettive di riforma*, in *Dir. agroalim.*, 2021, 2, p. 230. In argomento cfr. anche A.F. Uricchio, *La tassazione sugli alimenti tra capacità contributiva e fini extrafiscali*, in AA.VV., *La dimensione promozionale del fisco*, a cura di A.F. Uricchio, M. Aulenta, G. Selicato, Bari, 2015, p. 284 ss.

(⁹) Cfr. l'obiettivo n. 3 del Piano d'azione per la prevenzione e il controllo delle malattie non trasmissibili 2013-2020 redatto dall'OMS.

(¹⁰) L'entrata in vigore di tale previsione, tuttavia, ha subito una serie di rinvii e, al momento, la concreta applicazione della misura è prevista per il 1° luglio 2025, ai sensi della legge 23 maggio 2024, n. 67 di conversione del d.l. 29 marzo 2024, n. 39.

(¹¹) Corte Cost., 26 marzo 2024, n. 49, in *Dir. & Giust.*, 26 marzo 2024, secondo cui "va dichiarata non fondata la q.l.c. dell'art. 1, commi da 661 a 676, della l. 27 dicembre 2019, n. 160 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020 -2022) che ha introdotto nel nostro ordinamento l'imposta sul consumo delle bevande analcoliche edulcorate, la c.d. *sugar tax*. La scelta disincentivante del legislatore non risulta né irragionevole, né arbitraria, né ingiustificata quanto alla sua limitazione alle sole bevande edulcorate rispetto a prodotti alimentari di altro tipo; infatti, dalla relazione illustrativa della disciplina di legge istitutiva della *sugar tax*, tale imposta è stata disegnata raccogliendo l'invito dell'Organizzazione mondiale della sanità (OMS), contenuto nel suo Rapporto del 2015, ad introdurre una specifica tassazione delle bevande analcoliche prodotte con l'aggiunta di sostanze dolcificanti di origine naturale o sintetica, anche in virtù dei risultati, attestati dalla medesima organizzazione e da studi scientifici realizzati nei numerosi Paesi in cui la *sugar tax* viene applicata da tempo".

alimenti sicuri e non contaminati, come i prodotti di stagione, rientrano tra quelle azioni virtuose utili a prevenire l'insorgere di malattie legate all'adozione di erronei stili di vita seguiti a tavola.

La necessità di sviluppare una coscienza alimentare che induca a perseguire una corretta alimentazione e grazie alla quale gli alimenti sono assunti con la consapevolezza del loro valore nutrizionale e delle loro proprietà intrinseche, diventa, però, strettamente funzionale, non solo al perseguimento del benessere psico-fisico personale ma anche dell'interesse collettivo alla salute pubblica. Se, da un lato, le scelte alimentari di ciascuno rappresentano manifestazione di libertà personale e sono, quindi, insindacabili anche se potenzialmente dannose per la salute di chi le pratica, dall'altro lato, esse sono fonte di una responsabilità verso se stessi e nei confronti della collettività, dal momento che le patologie connesse alle cattive abitudini alimentari provocano ingenti costi sociali, mettendo sotto pressione il sistema sanitario nazionale.

Ma incentivare una corretta educazione alimentare rappresenta un'azione utile anche al fine di promuovere un nuovo modello relazionale tra l'essere umano e la natura, ove, in un'ottica di sostenibilità ambientale, anche le scelte di consumo alimentare siano orientate al rispetto dell'ambiente¹². È ormai noto che in agricoltura il massiccio uso di fertilizzanti e fitofarmaci, come pesticidi ed erbicidi, ha messo in pericolo la sicurezza alimentare, rendendo le colture e le acque non sicure per il consumo, così come lo sfruttamento intensivo delle risorse ambientali, soprattutto per la produzione di mangimi per l'allevamento, ha contribuito a determinare un grave impoverimento delle risorse idriche del pianeta, oltre a un preoccupante fenomeno di deforestazione. Non secondarie, poi, sono le conseguenze sulla biodiversità marina della pesca massiva minacciata dall'inquinamento degli oceani e dallo sfruttamento eccessivo delle specie viventi. Queste prassi sono solo alcune delle cause di problemi ben percepibili ormai da tempo come il cambiamento climatico che si manifesta con il ricorrente ripetersi di eventi naturali dalle conseguenze catastrofiche. È sorta, pertanto, la necessità di invertire la rotta e di porre in essere condotte virtuose volte a promuovere abitudini alimentari in grado di contribuire fattivamente a ristabi-

lire un giusto ed equilibrato rapporto tra l'uomo e l'ambiente anche nel rispetto delle legittime aspettative delle generazioni future che rischierebbero di avere sempre meno risorse disponibili per il loro sostentamento.

Dai descritti presupposti e dalla necessità urgente di porre rimedio a una situazione sempre più critica sorge, quindi, la scelta del decisore politico nazionale e sovranazionale di incentivare il consumo di cibi sostenibili, prodotti in maniera etica e nel rispetto delle persone, del benessere degli animali e dell'ambiente in generale. Altrettanto è a dirsi per la politica di contrasto allo spreco alimentare e di stimolo al consumo dei prodotti locali, siano essi a km 0 o comunque coltivati e/o trasformati in prossimità dei luoghi di consumo che rappresenta uno dei più elementari sistemi in grado di abbattere le emissioni legate a lunghi trasferimenti, anche da un capo all'altro del mondo, a cui molti prodotti vengono sottoposti a causa di regole di mercato solo apparentemente prive di senso ma, invece, tese a massimizzare i profitti di produttori o distributori.

3.- La politica delle organizzazioni internazionali per un'alimentazione sana e sostenibile

Se è stata l'Unione europea a fissare una serie di significativi obiettivi da raggiungere per il tramite dell'educazione alimentare dei consumatori, è merito, però, delle Istituzioni internazionali, come l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) e la *Food Agriculture Organization* (FAO), se il concetto di educazione alimentare è stato delineato con puntualità. È in ambito internazionale, infatti, che sorge una precisa definizione di educazione alimentare, intesa come un "processo informativo ed educativo per mezzo del quale si persegue il generale miglioramento dello stato di nutrizione degli individui, attraverso la promozione di adeguate abitudini alimentari, l'eliminazione dei comportamenti alimentari non soddisfacenti, l'utilizzazione di manipolazioni più igieniche degli alimenti e un efficiente utilizzo delle risorse alimentari". Alla luce di siffatta nozione, deve ritenersi che nell'alveo della definizione di educazione alimentare vada com-

(¹²) L'art. 3, comma 1, del Regolamento (UE) n. 1169/2011 sancisce che "la fornitura di informazioni sugli alimenti tende a un livello elevato di protezione della salute e degli interessi dei consumatori, fornendo ai consumatori finali le basi per effettuare delle scelte consapevoli e per utilizzare gli alimenti in modo sicuro, nel rispetto in particolare di considerazioni sanitarie, economiche, ambientali, sociali ed etiche".

presa ogni attività che miri allo sviluppo di comportamenti alimentari corretti e consapevoli del consumatore, nonché a uno stile di vita sano, vissuto non come costrizione, ma come valore condiviso che possa condurre a un beneficio, sia della salute personale di chi sceglie di adottare un regime alimentare salutare, sia di quella collettiva, ben potendo produrre conseguenze positive come la diminuzione delle patologie legate alla cattiva alimentazione e, quindi, decongestionare la pressione esercitata sulle strutture sanitarie, e l'innalzamento della soglia di protezione delle risorse disponibili in natura a tutto vantaggio delle future generazioni.

Non mancano anche precisi scopi perseguiti dalle Organizzazioni internazionali, sostanzialmente coerenti con quelli fissati in sede europea. Con la Dichiarazione politica della riunione ad alto livello dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite sulla prevenzione e il controllo delle malattie non trasmissibili adottata a New York il 19-20 settembre 2011, ad esempio, l'ONU si è data l'obiettivo di promuovere l'attuazione della Strategia Mondiale dell'OMS sull'alimentazione, l'attività fisica e la salute, sia attraverso l'adozione di politiche e azioni mirate a incentivare abitudini alimentari sane, sia, al contempo, per il tramite di interventi "mirati alla riduzione del sale, degli zuccheri e dei grassi saturi e all'eliminazione dei grassi insaturi dagli alimenti di produzione industriale, anche scoraggiando la produzione e la commercializzazione di alimenti che contribuiscono all'adozione di abitudini alimentari non sane".

Importanza strategica all'informazione sugli alimenti e all'educazione alimentare è riconosciuta anche dall'OMS che, nel suo Piano d'azione globale per la prevenzione e il controllo delle malattie non trasmissibili per il periodo 2013-2020, si è data, tra le sue finalità, da un lato, di "organizzare campagne di comunicazione basate sulle evidenze scientifiche e iniziative di *social marketing* per informare i consumatori sulle abitudini alimentari sane e incoraggiarli ad adottarle" e, dall'altro, di "creare ambienti che promuovano la salute e la nutrizione, anche attraverso l'educazione alimentare nelle scuole, negli asili d'infanzia e in altre istituzioni didattiche, nei luoghi di lavoro, nelle cliniche e negli ospedali, e in altre istituzioni pubbliche e private".

In linea con la descritta strategia si pongono, poi, gli obiettivi di sviluppo sostenibile elaborati dalle Nazioni Unite nel 2015 e confluiti nell'Agenda 2030 dai quali emerge la necessità di rendere il settore alimentare in

grado di svilupparsi nel rispetto dell'ambiente, degli interessi sociali coinvolti e dei diritti delle future generazioni. In particolare, l'obiettivo 2.4 propone di "garantire sistemi di produzione alimentare sostenibili e implementare pratiche agricole resilienti che aumentino la produttività e la produzione, che aiutino a proteggere gli ecosistemi, che rafforzino la capacità di adattamento ai cambiamenti climatici, a condizioni meteorologiche estreme, siccità, inondazioni e altri disastri e che migliorino progressivamente la qualità del suolo", mentre con l'obiettivo 12.3 ci si prefigge "di dimezzare lo spreco alimentare globale pro-capite a livello di vendita al dettaglio e dei consumatori e ridurre le perdite di cibo durante le catene di produzione e di fornitura, comprese le perdite del post-raccolto".

Le stesse Nazioni Unite hanno, poi, adottato nel 2016 la risoluzione *United Nations Decade of Action on Nutrition* (cd. Decade Nutrizionale) con la quale è stata avviata una serie di azioni per porre fine alla fame e alla malnutrizione, assicurando l'accesso universale a regimi alimentari più sani e sostenibili. Sulla scorta degli impegni internazionali assunti con la partecipazione ai richiamati atti, gli Stati firmatari, tra cui l'Italia, si sono, quindi, vincolati a dare seguito ad una serie di iniziative ritenute prioritarie rispetto al raggiungimento degli ambiziosi obiettivi prefissati, tra i quali spiccano la prevenzione del sovrappeso e dell'obesità infantili, la messa a punto di sistemi volti all'eliminazione degli sprechi alimentari e, infine, l'adozione di programmi di educazione alimentare all'interno delle scuole e delle comunità locali.

Insomma, ciò che emerge dalla rapida rassegna di interventi normativi e di *soft law* è senz'altro un ruolo decisivo della politica di sensibilizzazione dei cittadini a seguire regimi alimentari più salutari. Se, però, la comunità internazionale e sovranazionale ha sostanzialmente impresso siffatto indirizzo, affidando poi ai singoli Stati il compito di porre in essere misure adeguate al raggiungimento dei fini dati, è evidente che parlare di educazione alimentare implica necessariamente il coinvolgimento di comunità formative intermedie all'interno delle quali si svolge quell'attività per mezzo della quale l'individuo impara a confrontarsi con le regole e, in particolare, con quelle necessarie a seguire una corretta e sana alimentazione. Com'è noto, il luogo di elezione in cui si svolge il processo educativo, anche alimentare, è, innanzitutto, quello familiare, ove i bambini apprendono i primi dettami sul cibo, sulle sue qualità, sulle giuste quantità necessarie all'organismo, nonché sulle modalità del relativo con-

sumo.

Solo in un secondo momento il bambino si confronta con altri soggetti coinvolti nel processo educativo, vale a dire gli insegnanti e il personale tecnico che assistono gli alunni durante il tempo mensa. Negli istituti scolastici nei quali è organizzato il servizio di refezione, infatti, i giovani vengono seguiti in un percorso di acquisizione di consapevolezza del proprio rapporto con il cibo che li orienti in modo virtuoso verso scelte salutari. Ne consegue che tra l'istituzione scolastica e la famiglia in campo alimentare deve venire a crearsi un'alleanza formativa dove gli insegnamenti impartiti siano comuni e tra loro coerenti, in modo da evitare di sottoporre i giovani a stimoli contrastanti in grado di generare in loro confusione e incertezza¹³.

Se in linea di principio le famiglie degli studenti e gli istituti scolastici sono chiamati a collaborare tra loro per realizzare un percorso formativo unitario e condiviso, anche con riferimento all'educazione alimentare, non può certo escludersi che tra le due richiamate comunità intermedie possano insorgere divergenze di visioni sul tipo di regole nutrizionali da impartire. Può accadere, in particolare, che l'approccio di alcune famiglie al problema dell'alimentazione sia inadeguato al raggiungimento di uno stato di benessere dei figli, lasciando gli stessi liberi di abusare di alimenti nocivi per la loro salute oppure eccessivamente protettivo, incentivando il rifiuto di taluni cibi sani ma non particolarmente graditi. Si pensi al recente caso sottoposto all'attenzione del Consiglio di Stato ove la richiesta dei genitori ricorrenti era di alternare la refezione scolastica al pasto domestico in base al menù del giorno, nel caso in cui questo non rientrasse nei gradimenti dei figli¹⁴. In siffatte situazioni, come hanno chiarito, infatti, le Sezioni Unite della Cassazione, l'Amministrazione scolastica ha il potere di "svolgere la propria funzione istituzionale con scelte di programmi e di metodi didattici potenzialmente idonei ad interferire ed anche

eventualmente a contrastare con gli indirizzi educativi adottati dalla famiglia"¹⁵.

L'educazione alimentare, però, non attiene al solo aspetto relativo alle potenziali ricadute positive o negative sulla salute, ma deve tenere conto anche della sfera intima e relazionale dell'individuo, considerando che le scelte alimentari possono essere diretta conseguenza di dettami religiosi o ideologici a cui il soggetto sente di aderire¹⁶. Ebbene, proprio rispetto a tale ultimo profilo si segnala un proliferare di questioni giunte all'attenzione della giurisprudenza civile, sia di merito che di legittimità, nonché di quella amministrativa, ripetutamente chiamate ad affrontare e risolvere complessi conflitti maturati all'interno delle stesse famiglie, ove si registrino potenziali contrasti tra genitori e figli minori o tra genitori relativamente al tipo di educazione alimentare da impartire alla prole¹⁷, e all'esterno del nucleo familiare, allorquando siano i genitori a pretendere che le istituzioni pubbliche garantiscano il rispetto delle scelte alimentari adottate in virtù dell'adesione a precetti religiosi o semplicemente ideologici¹⁸.

4.- L'intervento delle Sezioni Unite sulla pretesa al consumo del pasto domestico e i limiti discrezionali nell'organizzazione del tempo mensa

Gli interventi giurisprudenziali, però, non sono stati univoci, anzi in più di un'occasione si sono venuti a determinare orientamenti confliggenti che hanno condotto a scomodare il massimo organo nomofilattico per risolvere i dubbi interpretativi creatisi. Le Sezioni Unite sono state, infatti, chiamate a chiarire se nel nostro ordinamento giuridico sia o meno "configurabile un diritto soggettivo perfetto dei genitori degli alunni delle scuole elementari e medie, eventualmente quale espressione di una libertà personale inviolabile, il cui

(¹³) Evidenzia come la scuola svolga una funzione essenziale "non solo di istruire, ma anche di formare ed educare i fanciulli, in una prospettiva non antagonista, ma complementare a quella della famiglia" Cass. Sez. Un., 5 febbraio 2008, n. 2656, in *Foro it.*, 2008, 1, 6, c. 1914.

(¹⁴) Cons. Stato, 17 maggio 2024, n. 4444, in www.dejure.it.

(¹⁵) Cass. Sez. Un., 5 febbraio 2008, n. 2656, cit.

(¹⁶) C. Piciocchi, *Le scelte alimentari come manifestazione d'identità, nel rapporto con gli ordinamenti giuridici: una riflessione in prospettiva comparata*, in AA.VV., *Cibo e diritto. Una prospettiva comparata*, Vol. I, a cura di L. Scaffardi e V. Zeno-Zencovich, Roma, 2020, p. 113 ss.

(¹⁷) Cfr. A. Musio, *Scelte alimentari dei genitori e interesse del minore*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2017, p. 4 ss.

(¹⁸) Cfr. A. Musio, *Pluralismo dell'offerta nutrizionale tra libertà di coscienza, tutela della salute del minore ed esigenze organizzative della P.A.*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2018, p. 4 ss. In argomento si veda altresì il contributo di A. Iacovino, *Libertà religiosa alimentare e tutela giuridica della diversità*, in *Dir. e relig.*, 2021, 2, p. 267 ss.

accertamento sia suscettibile di ottemperanza, di scegliere per i propri figli tra la refezione scolastica e il pasto portato da casa o confezionato autonomamente e di consumarlo nei locali della scuola e comunque nell'orario destinato alla refezione scolastica, alla luce della normativa di settore e dei principi costituzionali, in tema di diritto all'istruzione, all'educazione dei figli e all'autodeterminazione individuale, in relazione alle scelte alimentari (artt. 2 e 3 Cost., art. 30 Cost., comma 1, art. 32 Cost., art. 34 Cost., commi 1 e 2)¹⁹. La decisione è stata, però, nel senso di negare l'esistenza di una situazione giuridica soggettiva inquadrabile nell'ambito della categoria del diritto soggettivo, preferendo, al contrario, riconoscere una pretesa, qualificabile in termini di interesse legittimo, ad orientare le scelte riguardanti le modalità di gestione del servizio mensa che restano sempre rimesse in ogni caso alla singola istituzione scolastica in attuazione del principio di buon andamento della P.A.²⁰.

Nonostante il principio affermato, il dibattito all'interno soprattutto della giurisprudenza amministrativa è continuato, alternandosi decisioni di accoglimento delle istanze delle famiglie che prendono le distanze dalla decisione delle Sezioni Unite²¹ e altre di rigetto²², più in linea con il principio da queste ultime affermato, fondate sull'assunto che l'autorefezione non sia "un diritto soggettivo a cui si correla una posizione di obbligo della scuola, bensì un interesse legittimo intermediato dal potere discrezionale dell'istituto scolastico"²³.

Ma al di là della questione teorica circa l'esistenza o

meno di un diritto soggettivo perfetto ed incondizionato al consumo del pasto domestico, il punto critico sembra essere piuttosto quello di consentire o meno alle famiglie di proporre un modello educativo in ambito alimentare alternativo a quello seguito dall'istituto scolastico.

Secondo l'impostazione più restrittiva proposta dalle Sezioni Unite e seguita da una parte della giurisprudenza successiva, infatti, l'inclusione del "tempo mensa" nel novero delle attività educative della scuola comporterebbe per le famiglie la necessità di condividerne le finalità. In particolare, ad eccezione di situazioni connesse ad esigenze di salute o a ragioni religiose o ideologiche, non sarebbe concepibile una pretesa degli utenti di conformare i contenuti educativi alimentari proposti dagli istituti scolastici nel "tempo mensa" secondo le proprie personali convinzioni in tema di regime alimentare da seguire. Infatti, le finalità sottese a tale specifica frazione dell'offerta formativa implicherebbero necessariamente una prospettiva di socializzazione che, a sua volta, comporterebbe la condivisione dei cibi in una situazione di sostanziale uguaglianza²⁴.

In altri termini, poiché il tempo pieno o prolungato costituisce solo una delle possibili soluzioni che gli istituti scolastici hanno la facoltà di attivare e proporre all'utenza, le famiglie, una volta optato per tale scelta, sarebbero tenute ad aderire al progetto formativo prescelto, così come proposto e organizzato dalla scuola, in tutti i suoi elementi, incluso il tempo mensa, previo

⁽¹⁹⁾ Cass. (ord.), 11 marzo 2019, n. 6972, in www.leggiditalia.it.

⁽²⁰⁾ Cass. Sez. Un., 30 luglio 2019, n. 20504, in www.leggiditalia.it. Per un approfondimento sulla decisione delle Sezioni Unite cfr. A. Musio, *Consumo scolastico del pasto domestico e fonti della responsabilità*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 2-2019, p. 4 ss.

⁽²¹⁾ T.A.R. Lazio, Sez. Roma, (ord.), 13 settembre 2019, n. 6011, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁽²²⁾ T.A.R. Liguria, Sez. Genova, 19 settembre 2019, n. 722, in www.eius.it. Escludono la configurabilità di un diritto assoluto e incondizionato alla refezione scolastica a mezzo di pasto domestico anche T.A.R. Lombardia, Sez. Brescia, 28 gennaio 2020, n. 70, cit.; Cons. Stato, 5 ottobre 2020, n. 5792 in www.giustizia-amministrativa.it e Cons. Stato, 17 maggio 2024, n. 4444, cit.

⁽²³⁾ T.A.R. Campania, Sez. Salerno, 25 agosto 2023, n. 1930, www.dejure.it, secondo cui "il rapporto giuridico sotteso all'erogazione del servizio vede pertanto fronteggiarsi l'interesse legittimo, di cui sono portatori gli alunni, e il potere pubblico spettante all'istituto scolastico in tema di organizzazione del servizio e che l'auto-refezione non è quindi un diritto soggettivo a cui si correla una posizione di obbligo della scuola, bensì un interesse legittimo intermediato dal potere discrezionale dell'istituto scolastico, chiamato a porre in equo bilanciamento gli interessi individuali di coloro che chiedono di consumare il cibo portato da casa con gli interessi pubblici potenzialmente confliggenti, tenuto conto delle risorse a disposizione dell'amministrazione, con la finalità di "assicurare un'organizzazione scolastica ordinata e funzionale finalizzata a soddisfare le aspirazioni dei frequentanti l'istituto complessivamente considerati". Ostativa alla possibilità di dissociarsi dal servizio mensa sarebbe, come sostenuto da Cass. Sez. Un., 30 luglio, 2019, n. 20504, cit., la circostanza che "il pasto non è un momento di incontro occasionale di consumatori di cibo, ma di socializzazione e condivisione (anche del cibo), in condizioni di uguaglianza, nell'ambito di un progetto formativo comune".

⁽²⁴⁾ T.A.R. Liguria, Sez. Genova, 19 settembre 2019, n. 722, cit. Per Cass. Sez. Un., 5 febbraio 2008, n. 2656, cit., il diritto-dovere dei genitori, sancito dagli artt. 29 e 30 Cost., di provvedere all'educazione dei figli, non attribuisce al nucleo familiare una funzione esclusiva e totalizzante nel processo di crescita, educazione e maturazione dei figli. Il diritto fondamentale dei genitori di provvedere alla educazione ed alla formazione dei figli deve, infatti, necessariamente essere contemperato con il principio di libertà dell'insegnamento sancito dall'art. 33 Cost. e con quello di obbligarietà dell'istruzione inferiore affermato dall'art. 34 Cost.

pagamento di un contributo economico che si giustifica in considerazione del fatto che si tratta di una prestazione aggiuntiva e solo facoltativa. L'azione educativa potrebbe, infatti, essere messa in atto dall'istituzione scolastica unicamente attraverso il servizio di refezione scolastica, non essendo possibile coordinare le regole alimentari suggerite dal servizio di ristorazione collettiva con quelle seguite dalle diverse famiglie.

La rigorosa posizione appena prospettata confligge, tuttavia, con una diversa e più liberale soluzione che, al contrario, ammette la possibilità di consentire agli studenti di consumare un pasto preparato a casa o comunque confezionato da soggetti terzi rispetto al gestore del servizio di mensa scolastica, durante il tempo mensa, all'interno dei locali adibiti alla refezione. Tale ultima opzione interpretativa si fonda sulla negazione, nel vigente sistema scolastico italiano, di finalità educative di tipo alimentare affidate alle istituzioni scolastiche e sulla distinzione tra il tempo mensa, che rappresenta solo una delle componenti del più ampio tempo scuola, e il servizio mensa che, a dispetto del tempo mensa, non potrebbe dirsi strettamente qualificante il servizio di pubblica istruzione. Inoltre, a caratterizzare il tempo mensa sarebbe esclusivamente l'aspetto della socializzazione tra gli alunni durante il momento del pasto e non già la necessità di consumare e condividere lo stesso cibo²⁵.

Ne consegue che la scelta di consumare il pasto domestico non potrebbe essere *a priori* negata, potendosi giustificare un provvedimento di diniego solo allorquando l'ente scolastico non sia in grado di adottare tutte le idonee misure precauzionali e gli accorgimenti opportuni al fine di garantire che la coesistenza nel medesimo refettorio, sia di studenti che si avvalgono del pasto di preparazione domestica sia di quelli che usufruiscono del pasto fornito dalla ditta aggiudicatrice dell'appalto per l'erogazione del servizio di ristorazione collettiva avvenga in assoluta sicurezza.

La presenza, ad esempio, di un elevato numero di alunni con problemi di allergie e gravi intolleranze alimentari, potenzialmente esposti al grave rischio per la loro salute in caso di assunzione di taluni alimenti,

potrebbe giustificare un provvedimento che predispone spazi separati o differenti fasce orarie tra studenti che si avvalgono del pasto domestico e quelli che usufruiscono del servizio di mensa scolastica. Naturalmente, qualora non fosse possibile individuare spazi idonei a garantire un'adeguata sorveglianza e ad evitare scambi di cibo tra chi usufruisce del pasto servito dall'impresa aggiudicatrice del servizio di refezione scolastica e chi, invece, di quello domestico, dovrebbero prevalere ragioni di tutela della salute e della vita dei più fragili e, quindi, le istanze di consumo del pasto domestico dovrebbero cedere di fronte a un superiore interesse.

Ciò che l'Amministrazione scolastica, in ogni caso, non potrebbe praticare è la soluzione che contempli una modalità solitaria di consumazione del pasto per gli studenti, dovendosi, al contrario, garantire che la stessa abbia luogo in un tempo condiviso che favorisca la loro socializzazione²⁶. Anche la misura precauzionale di separare gli studenti che usufruiscono del servizio mensa da quelli che consumano il pasto domestico, adottata al fine di evitare lo scambio di alimenti e quindi il rischio di contaminazioni potenzialmente lesive della salute per alunni affetti da intolleranze o allergie alimentari, deve, quindi, fare i conti con i principi di ragionevolezza e proporzionalità. Una tale soluzione, qualora riguardasse un numero minimo di studenti, tenderebbe a impedire una piena socializzazione tra gli alunni e a creare delle inevitabili differenze difficilmente conciliabili col principio di uguaglianza. Come ha, infatti, chiarito il Consiglio di Stato, qualora sussistano i presupposti per accogliere la richiesta di coloro i quali intendono pranzare con alimenti diversi da quelli somministrati dalla refezione scolastica, il provvedimento di accoglimento dell'istanza dovrà, in ogni caso, garantire la socializzazione degli alunni²⁷.

5.- Il diritto dell'alunno a ricevere un'educazione alimentare coerente

Se la pretesa di consumare il pasto domestico non

⁽²⁵⁾ T.A.R. Lazio, Sez. Roma, 7 luglio 2020, n. 7814, in www.dejure.it.

⁽²⁶⁾ Cons. Stato, 8 aprile 2021, n. 2851, in *Foro amm.*, 2021, 1, p. 23.

⁽²⁷⁾ Cons. Stato, 2 dicembre 2020, n. 7640, in www.onelegale.it, secondo cui "in tema di mensa scolastica, deve essere accolta la richiesta di consumare individualmente il proprio pasto, seppure secondo modalità che favoriscano la socializzazione degli alunni, ma soprattutto ne azzerino i rischi in materia di salute e sicurezza, in applicazione analogica dell'art. 26, 5° comma, del D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81 (su tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro), e in ogni caso sotto la vigilanza del corpo docente".

può configurarsi in termini di diritto soggettivo perfetto e incondizionato ma piuttosto come interesse legittimo intermediato dal potere discrezionale dell'istituto scolastico, destinato, quindi, a doversi confrontare con le altre esigenze della collettività e con quella della P.A. chiamata a fare i conti con la limitatezza delle risorse per far fronte a ogni istanza dell'utenza, non può, di contro, negarsi un diritto dell'alunno a partecipare a un percorso educativo e formativo cd. prolungato, che preveda, cioè, anche la permanenza a scuola per il pranzo.

La circolare del Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca n. 29 del 5 marzo 2004 prevede, infatti, che l'orario annuale delle lezioni comprende un monte ore obbligatorio, uno facoltativo ed eventualmente un orario riservato alla erogazione di un servizio mensa o dopo mensa. Come ha chiarito la giurisprudenza di merito i tre richiamati segmenti orari rappresentano il tempo complessivo di erogazione del servizio scolastico e, pertanto, non vanno considerati e progettati separatamente, concorrendo tutti insieme, invece, a costituire un modello unitario del processo educativo da definire nel piano dell'offerta formativa. Da ciò ne consegue che il diritto vantato dagli studenti all'istruzione non si esaurisce nel ricevere mere cognizioni relative alle diverse discipline curriculari, ma comprende, in modo più ampio, la pretesa a partecipare al complessivo progetto educativo e formativo che il servizio scolastico deve fornire nell'ambito del "tempo scuola" in tutte le sue componenti²⁸.

La permanenza degli studenti presso la scuola durante l'orario del pranzo costituisce, quindi, esercizio del diritto all'istruzione, in quanto il cd. tempo mensa è, a tutti gli effetti, tempo scuola. Esso, infatti, se vissuto e condiviso tra tutti i membri della classe, rappresenta un essenziale momento di condivisione, di socializzazione, di emersione e valorizzazione delle personalità individuali, oltre che di confronto degli studenti con i limiti e le regole che derivano dal rispetto degli altri e dalla civile convivenza²⁹.

In considerazione del principio più volte ribadito dalla

giurisprudenza amministrativa, secondo cui "il servizio di ristorazione scolastica si configura come servizio locale a domanda individuale oneroso, facoltativo sia per l'Ente Locale, libero anche di non erogarlo, sia per l'utenza, libera di non servirsene e che deve essere pertanto riconosciuto agli studenti non interessati a fruire del servizio mensa il diritto a frequentare ugualmente il tempo mensa, senza essere costretti ad abbandonare i locali scolastici in pieno orario curriculare"³⁰, è intervenuto anche il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, con la circolare n. 348 del 3 marzo 2017, rivolta ai direttori degli Uffici scolastici regionali, che ha confermato la possibilità di consumare cibi portati da casa, dettando alcune regole igieniche ed invitando i dirigenti scolastici ad adottare una serie di consequenziali cautele e precauzioni.

Ne è seguita una regolamentazione di dettaglio, da parte dei singoli Consigli d'istituto, i quali hanno adottato delibere con cui sono stati regolati i profili relativi all'accoglienza e alla sorveglianza degli alunni che non usufruiscono della refezione scolastica e, al contempo, disciplinate le modalità di esercizio della pretesa di fruire del pasto domestico a scuola. Dall'esame delle suddette delibere emerge come i singoli istituti scolastici abbiano fissato alle famiglie limiti chiari rispetto alle scelte alimentari per i propri figli e ciò al fine di evitare sia problemi igienico-sanitari, escludendo la possibilità di portare cibi facilmente deperibili, sia rischi per la salute, vietando l'uso di alimenti che possano favorire il soffocamento, nonché di quelli considerati poco sani come creme, cibi fritti o con molti zuccheri e bevande gassate. Allo stesso tempo sono stati dettati consigli utili per garantire un'alimentazione sana ed equilibrata, invitando le famiglie a tener conto del giusto fabbisogno energetico dei figli in relazione alla loro età e dell'apporto nutrizionale degli alimenti, nonché a evitare di riproporre gli stessi pasti più volte nell'arco della stessa settimana, in modo da seguire un'alimentazione varia ed equilibrata secondo il modello della cd. dieta mediterranea³¹.

A tale condivisibile politica, volta a imprimere un unico

⁽²⁸⁾ App. Torino, 21 giugno 2016, n. 1049, in www.leggiditalia.it.

⁽²⁹⁾ T.A.R. Lazio, Sez. Roma, 7 luglio 2020, n. 7814, cit.

⁽³⁰⁾ T.A.R. Campania, Sez. Salerno, 25 agosto 2023, n. 1929, in www.dejure.it.

⁽³¹⁾ In particolare, lo schema tipo di Regolamento per il consumo del pasto domestico a scuola prevede che le famiglie hanno la facoltà di fornire un pasto equipollente a quello servito dalla mensa scolastica, composto da un primo piatto, un secondo piatto, un contorno e acqua. Viene, poi, offerta una serie di consigli utili per una corretta alimentazione degli alunni, invitando i genitori al rispetto delle regole nutritivo-alimentari per il corretto apporto energetico in risposta alle esigenze di sviluppo relativo ad ogni età, stando attenti a non penalizzare la varietà e la qualità nutrizionale dei pasti consumati, che avviene se gli stessi sono ripetuti più volte nell'arco della settimana, e

e coerente indirizzo, da adottare sia a scuola che in famiglia, sulle scelte alimentari da proporre agli alunni, promuovendo quelle più salutari e vietando quelle con maggiori rischi per la salute, fa, tuttavia, da contraltare la prassi di installare, all'interno degli stessi istituti scolastici, distributori automatici di bevande e alimenti dove non sempre vengono proposti prodotti idonei al perseguimento dell'obiettivo della tutela della salute e del benessere dei giovani utenti. Non sono, infatti, mancati casi in cui nelle gare relative ad appalti pubblici per la fornitura di distributori automatici nelle scuole sia stato lamentato che la commissione giudicatrice, nel valutare le varie offerte, non avesse dato adeguata rilevanza alla qualità dei prodotti erogati e, quindi, preferito quella che proponeva "prodotti da forno biologici e salutistici senza glutine, senza zuccheri, senza lieviti, grassi idrogenati od Ogm, a Km 0, realizzati con farine selezionate, ricchi di fibre e dolcificati con sciroppi di cereali, in grado di contribuire a prevenire i disturbi legati ad un'alimentazione poco corretta"³².

6.- L'educazione alimentare all'interno della comunità educante

È trascorso molto tempo da quando Pietro Rescigno descriveva il nostro sistema giuridico come sostanzialmente avverso al "fenomeno associativo, politico, sindacale, religioso, educativo, assistenziale"³³. In effetti, come evidenziato da autorevole dottrina pubblicista, "il pluralismo istituzionale e sociale che ispira la nostra Costituzione formale, stentò molto a passare nella

Costituzione materiale, ancora ispirata alla cultura istituzionale dell'Ottocento e della prima metà del Novecento"³⁴.

L'ideologia individualistica e al tempo stesso statalistica che aveva caratterizzato lo Stato liberale fino ai primi decenni del Novecento dello scorso secolo aveva reso possibile considerare le comunità intermedie nient'altro che come un'eredità della società feudale, nella quale proliferavano enti di diversa natura come città, ceti, corporazioni, chiese, università e movimenti religiosi, e come un elemento tutto sommato superfluo nell'attuale contesto giuridico³⁵, rispetto al quale le relazioni sociali potevano ridursi a un rapporto diretto fra l'autorità dello Stato e la libertà degli individui, senza intermediazioni di altri enti³⁶. Da allora, però, la considerazione delle comunità intermedie è profondamente mutata anche per effetto dell'avvento di un modello di democrazia liberale, pluralista, personalista e comunitaria e alla progressiva attuazione dei principi introdotti dalla Costituzione il cui art. 2 significativamente precisa che la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità³⁷.

Quel sentimento di diffidenza e di sospetto nei confronti dei corpi intermedi, collocati a metà strada tra l'individuo e lo Stato, è andato via via scemando, fino a svanire di fronte alla definitiva presa di coscienza della fondamentale funzione svolta dalle formazioni intermedie, sia per la persona, la cui piena realizzazione non può prescindere da contesti collettivi in cui essa si confronta e condivide esperienze di vita, sia per l'entità statale che trae sostegno dalle comunità

a seguire un'alimentazione varia ed equilibrata secondo il modello alimentare mediterraneo. Infine, sono fissati una serie di espressi divieti, quali quello dell'utilizzo di creme (maionese, ketchup, ecc.), di cibi deteriorabili in relazione alle condizioni climatiche, di cibi fritti e untuosi, di alimenti ipercalorici e di snack dolci come biscotti e merendine. Per la sicurezza dei più piccoli, vale a dire degli alunni della scuola dell'infanzia, è dettato il divieto di cibi che potrebbero provocare il soffocamento, quali wurstel, polpette e mozzarella non adeguatamente tagliate in pezzi piccoli, uva, prosciutto crudo e ciliegie. Tali alimenti sono, invece, solo sconsigliati per gli alunni della scuola primaria.

⁽³²⁾ Cons. Stato, 17 aprile 2018, n. 2317, in *Foro amm.*, 2018, 4, p. 605 ss.

⁽³³⁾ P. Rescigno, *Persona e comunità*, Bologna, 1966, p. 24

⁽³⁴⁾ F. Bassanini, *La democrazia di fronte alla sfida della disintermediazione: il ruolo delle comunità intermedie e delle autonomie territoriali*, in *Astrid Rassegna*, 2019, 6, p. 7.

⁽³⁵⁾ Nel nome dei principi rivoluzionari il legislatore francese, con la legge *Le Chapelier* del 14 giugno 1791, abolì tutte le corporazioni sul presupposto che ormai nessuna comunità doveva interporre fra lo Stato e i cittadini. Imprescindibile sul punto è l'insegnamento di P. Perlingieri, *Il diritto civile nella legalità costituzionale*, Napoli, 1991, p. 171, secondo cui "la Costituzione (...) ha la caratteristica di dare grande risalto alle comunità intermedie, al fine di integrare la personalità del soggetto per il tramite del gruppo sociale (art. 2). L'uomo si realizza in tutte le comunità nelle quali opera (famiglia, scuola, fabbrica, sindacato, partito, esercito, ecc.), ognuna delle quali dev'essere considerata alla luce del fine generale dettato dagli artt. 2 e 3, comma 2, cost."

⁽³⁶⁾ F. Bassanini, *op. cit.*, p. 2.

⁽³⁷⁾ Evidenzia P. Grossi, *Le comunità intermedie tra moderno e pos-moderno*, Genova, 2015, p. 67 come l'art. 2 Cost. "pone termine al bisecolare ostracismo verso le comunità intermedie".

intermedie nell'assolvimento dei compiti istituzionali a cui essa è chiamata. Al superamento del descritto atteggiamento negativo non poco ha, infatti, contribuito l'oggettivo fallimento del modello di Stato accentratore e fortemente burocratico sempre più inefficiente e sempre meno adeguato a dare risposte soddisfacenti rispetto alle nuove sfide della modernità. A ciò va aggiunta la scoperta delle enormi risorse che la società civile poteva offrire, proprio tramite il coinvolgimento delle comunità intermedie, per garantire soluzioni maggiormente efficaci ai bisogni dei cittadini.

Una forma di sinergia particolarmente evidente è quella che si realizza proprio a proposito della funzione educativa rispetto alla quale lo Stato non può fare a meno dal ruolo imprescindibile della famiglia e della scuola, ma dove anche altri attori, quali associazioni, enti religiosi o imprese, assolvono compiti non secondari. Siffatta situazione è, del resto, codificata anche a livello normativo, allorché il legislatore ha sentito l'esigenza di chiarire il ruolo della scuola e del rapporto tra i diversi soggetti interessati al processo formativo degli studenti. L'art. 3 d.lgs. 16.4.1994, n. 297, rubricato "comunità scolastica", infatti, istituisce gli organi collegiali necessari a realizzare la partecipazione alla gestione della scuola, al dichiarato fine di attribuire alla stessa "il carattere di una comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica" (comma 1)³⁸.

L'esigenza di sviluppare un'azione unitaria e congiunta tra la scuola e le altre istituzioni, pubbliche e private, è stata ben avvertita dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca che ha, nel 2007, dettato le linee guida per l'attuazione dei "Patti di corresponsabilità educativa", introdotti nel nostro sistema al fine di definire e rendere trasparenti compiti e doveri attribuibili ad ogni soggetto della comunità scolastica, in ragione del ruolo che ricopre³⁹. In particolare, il Patto, sottoscritto dai genitori e dal Dirigente scolastico, enuclea i principi e i comportamenti che scuola, famiglia e alunni condividono, presuppone una comune assunzione di responsabilità e impegna tutte le

componenti a rispettarne i contenuti.

Sulla scorta del dato ormai acquisito relativo al protagonismo attivo delle famiglie nella vita scolastica, si è così inteso favorire l'interazione tra insegnanti e genitori che, nonostante la diversità dei ruoli e la separazione dei contesti di azione, condividono sia i destinatari del loro agire, cioè i figli/alunni, sia le finalità dell'agire stesso, ovvero l'educazione e l'istruzione. Scuola e famiglia sono, pertanto, chiamate a operare insieme per un progetto educativo comune, proprio come impone il dettato costituzionale che, all'art. 30, fissa, quale dovere e diritto dei genitori, quello di mantenere, istruire ed educare i figli e, all'art. 33, stabilisce che "la Repubblica detta le norme generali sull'istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi".

In perfetta continuità con siffatto indirizzo, lo stesso Ministero ha, poi, introdotto, nel giugno del 2020, i Patti educativi di comunità, che, al dichiarato scopo di contrastare la povertà educativa e la dispersione scolastica, consentono di sottoscrivere accordi di collaborazione, non più limitatamente a scuola e famiglie, ma ammettendo un coinvolgimento che contempli anche enti locali, istituzioni e realtà del Terzo settore presenti nel territorio. Si tratta, cioè, di uno strumento per promuovere e rafforzare l'alleanza educativa, non solo scuola-famiglia, ma anche quella tra la scuola e tutta la comunità educante di cui fanno parte tutti i soggetti coinvolti a vario titolo nella crescita educativa dei fanciulli e di cui la scuola è una componente.

Come visto, però, il compito formativo è realizzato dalla scuola, non solo per mezzo dell'attività didattica strettamente legata alle materie curriculari, ma anche attraverso l'educazione alimentare, tramite la quale si tende a far maturare negli alunni una nuova sensibilità sui temi della sostenibilità ambientale e del benessere personale e collettivo, nonché a sviluppare la consapevolezza dell'importanza per la salute dell'adozione di corretti stili di vita. L'educazione alimentare è, dunque, compito non più esclusivo della famiglia ma anche della scuola e, più in genere, di tutta la colletti-

⁽³⁸⁾ Ai sensi dell'art. 32 del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del personale del comparto Istruzione e ricerca, siglato in data 18 gennaio 2024 e relativo al periodo 2019-2021, "la scuola è una comunità educante di dialogo, di ricerca, di esperienza sociale, improntata ai valori democratici e volta alla crescita della persona in tutte le sue dimensioni. In essa ognuno, con pari dignità e nella diversità dei ruoli, opera per garantire la formazione alla cittadinanza, la realizzazione del diritto allo studio, lo sviluppo delle potenzialità di ciascuno e il recupero delle situazioni di svantaggio, in armonia con i principi sanciti dalla Costituzione e dalla Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia, approvata dall'ONU il 20 novembre 1989, e con i principi generali dell'ordinamento italiano".

⁽³⁹⁾ Tale strumento normativo è stato introdotto dal D.P.R. 24 giugno 1998, n. 249 e successivamente modificato dall'art. 5-bis D.P.R. 21 novembre 2007, n. 235.

vità, vale a dire di tutte le istituzioni di un dato territorio, come associazioni di volontariato, culturali e sportive, organizzazioni religiose, nonché imprese, chiamate a vario titolo a cooperare tra loro per favorire la formazione dei più giovani.

Molteplici sono, del resto, i progetti che, coinvolgendo a livello locale soggetti pubblici e privati con ruoli e responsabilità nell'educazione e la cura delle nuove generazioni, si propongono di sviluppare, fin dall'infanzia, la cultura di una sana e corretta alimentazione e con essa una maggiore attenzione alla qualità del cibo, alla sua genuinità e provenienza, nonché alla sicurezza degli alimenti, alla quantità e qualità dei grassi e degli zuccheri in essi contenuti e alla varietà dei pasti. Si tratta di iniziative che attengono alla dimensione educativa e formativa dell'agire sociale e che fuoriescono dall'angusta dialettica tra individuo e Stato, aprendosi invece alla virtuosa dinamica tra persona e società. L'azione intrapresa dai vari interpreti coinvolti nella missione che si preoccupa di educare i più giovani a seguire regimi alimentari più sani interpreta il ruolo più autentico che le formazioni sociali sono chiamate ad assolvere, vale a dire a costruire e a rafforzare la comunità di riferimento per il tramite di un'opera di mediazione tra persona e società grazie alla quale si realizza l'ideale della promozione dello sviluppo della personalità di coloro che agiscono all'interno degli enti intermedi, così fortemente voluto dai Costituenti.

ABSTRACT

L'obiettivo di preparare il consumatore, mettendolo in condizione di effettuare scelte consapevoli e responsabili, tali da evitare le insidie di un mercato che spesso propone alimenti invitanti ma dannosi per la salute, è diventato una priorità dell'azione delle Istituzioni

europee e di vari organismi internazionali. I soggetti maggiormente interessati da una tale attività formativa sono i minori che cominciano in famiglia ad apprendere i primi dettami sul cibo, sulle sue qualità, sulle giuste quantità necessarie all'organismo, nonché sulle modalità del relativo consumo, e proseguono il loro percorso a scuola. Necessario è, quindi, che tra i vari attori coinvolti nel percorso educativo si venga a creare un'alleanza formativa dove gli insegnamenti impartiti siano comuni e tra loro coerenti, in modo da evitare di sottoporre i giovani a stimoli contrastanti in grado di generare in loro confusione e incertezza. L'esigenza di sviluppare un'azione unitaria e congiunta tra la scuola e la famiglia si estende, poi, anche alle altre istituzioni, pubbliche e private, quali associazioni, enti religiosi o imprese, chiamate a operare insieme per un progetto educativo comune.

The objective of preparing the consumer, enabling him to make informed and responsible choices, such as to avoid the pitfalls of a market that often offers foods that are tempting but harmful to health, has become a priority of the action of the European institutions and various international bodies. The subjects most affected by such an educational activity are minors who begin to learn the first dictates about food, its qualities, the right quantities necessary for the body, as well as how to consume it, and continue their training course at school. It is therefore necessary that among the various actors involved in the educational path, a formative alliance is created where the teachings imparted are common and coherent with each other, in order to avoid subjecting young people to conflicting stimuli capable of generating confusion and uncertainty in them. The need to develop a unitary and joint action between the school and the family also extends to other institutions, both public and private, such as associations, religious bodies or businesses, called to work together for a common educational project.

Benessere animale negli allevamenti e protezione durante l'abbattimento. Macellazione rituale e nuove sfide del diritto agroalimentare

Roberto Saija

1.- Benessere animale e regole religiose: nuove e vecchie questioni

Il tema del benessere animale è stato oggetto di indagine sotto diversi profili che coinvolgono il giurista in una dimensione poliedrica, in quanto la logica in cui è possibile affrontare questo ambito è necessariamente multidisciplinare¹. Ad essere coinvolti, infatti, sono diversi ambiti, compreso quello etico che offre una fondamentale chiave di lettura non solo per interpretare le norme vigenti ma anche in prospettiva *de jure condendo*.

Per un verso, negli ultimi anni abbiamo assistito ad un mutamento della prospettiva antropocentrica su cui era basato in passato il discorso sul benessere animale, per altro verso, quando si parla di protezione degli animali durante l'abbattimento, non si può non tenere in considerazione ciò che la Commissione europea continua a sostenere in proposito, e cioè che gli elevati standard richiesti in materia di benessere animale non sono funzionali solo ed esclusivamente al miglioramento della salute degli stessi ma anche a garantire una miglior qualità degli alimenti che se ne ricavano, senza tralasciare considerazioni di carattere economico, come la riduzione della necessità di farmaci con conseguente favorevole impatto sulla biodiversità². Essa, insieme alla sostenibilità, rappresenta una delle fondamentali chiavi di lettura dell'attuale sistema alimentare europeo ed in questa prospettiva anche il legislatore si sta muovendo per raggiungere una serie di obiettivi con esse compatibili.

Il benessere animale in relazione alla filiera alimentare è suscettibile di essere declinato in vari modi, nelle pagine che seguono sarà toccato in particolare il profilo legato all'abbattimento e in particolare a quello della deroga al previo stordimento. Questo aspetto tocca un tema altrettanto delicato e sfaccettato che è quello dei rapporti tra cibo e regole religiose. Il principio per cui bisogna assicurare quanto più possibile il rispetto del benessere animale, infatti, va messo in equilibrio con la necessità del rispetto delle regole alimentari religiose che in alcuni casi esigono alcune pratiche che possono apparire contrastanti col benessere animale. La macellazione religiosa ebraica e islamica, se per un verso può apparire fonte di maggiore sofferenza per il capo da abbattere, è ispirata ad una regola di sicurezza che esige il completo dissanguamento dell'animale. Questo aspetto rende le carni migliori sia dal punto di vista igienico-sanitario sia sotto l'aspetto qualitativo in quanto rimangono più chiare. Sono queste alcune delle principali argomentazioni avanzate dalle organizzazioni religiose che continuano a battersi per il mantenimento della deroga. Di contro, si è affermata ormai da tempo in Europa una corrente di pensiero sempre più incline a valorizzare le diverse forme di vita ed in particolare quella animale. Ciò non riguarda solo gli animali da compagnia ma anche quelli destinati alla catena alimentare. Ciò è rafforzato dalla scelta che molti consumatori fanno di escludere dal loro regime alimentare cibi di origine animale ed il dibattito in questo senso è stato molto vivo negli ultimi anni. Anche a livello giuridico si sono registrate parecchie pronunce giurisprudenziali che si sono basate sul principio per cui bisogna garantire ad ogni consumatore la possibilità di scelte libere e consapevoli non solo con riguardo alla propria persona ma anche con riferimento al regime alimentare dei figli da parte dei genitori investiti della responsabilità.

Gli interrogativi che si pongono in proposito sono tanti. Fino a che punto è possibile scegliere una dieta che non tocchi la vita e il benessere animale? Quali saranno le conseguenze? Se si sceglie, invece, un regime alimentare che contempla cibi di derivazione animale come è possibile garantirne il benessere evitando sof-

(¹) La letteratura sul tema è molto vasta. Tra gli scritti che ricostruiscono questo tema in maniera sistematica, cfr. M. Mauro, *Il benessere animale nel quadro delle fonti internazionali ed europee: una nozione dal contenuto complesso*, in *Dir. agroalimentare*, n. 1-2023, pp. 99-136. Per una panoramica sovranazionale, cfr. C. MacMaoláin, *Using the law to enhance the welfare of food-producing animals: recognizing sentience, raising standards*, in M. Roberts (edited by), *Research handbook on International food law*, EE Edward Elgar publishing, Cheltenham, UK - Northampton, USA, 2023, p. 515 ss.

ferenze inutili? Ed ancora, in prospettiva futura, il genere umano avrà la possibilità di cibarsi di carni che comportino una riduzione significativa della sofferenza, come per esempio ammettendo le carni coltivate che comportano un sacrificio minore per gli animali? Se e quando ciò sarà possibile, questo regime alimentare sarà compatibile con le regole alimentari di alcune religioni che si basano sulla macellazione rituale, come quella ebraica ed islamica? Per rispondere a queste domande è previamente opportuno tracciare un quadro normativo della normativa europea sull'abbattimento degli animali e su come le norme che si sono succedute hanno cercato di contemperare le esigenze dei consumatori praticanti con la necessità di garantire il più alto livello di benessere a queste forme di vita così simili a quella umana, la cui dignità è stata riconosciuta da norme apicali, non solo a livello europeo ma anche dalle Costituzioni di molti Paesi tra cui quella italiana nel 2022 che hanno considerato gli animali "esseri senzienti". Si tratta di una locuzione che può essere variamente interpretata e si rende necessario individuarne un contenuto minimo per definire il livello di tutela e per capire fino a che punto il benessere animale debba prevalere rispetto ad altri interessi e valori, tra cui il rispetto della libertà religiosa.

2.- Il quadro normativo unionale sull'abbattimento.

Se è vero che la protezione degli animali durante l'abbattimento, a livello europeo, è stata regolata a partire dalla direttiva 1974/577/CEE, recepita in Italia con la legge 2 agosto 1978, n. 439, seguita dalla direttiva 1993/119/CE, sempre relativa alla protezione degli

animali durante la macellazione o l'abbattimento, recepita in Italia dal D.Lgs. 1° settembre 1998 n. 333, sostituita dal reg. 1099/2009 del 24 settembre 2009, adottato utilizzando come base giuridica l'art. 37, emerge come siano proprio gli ultimi anni del XX secolo quelli in cui emerge e comincia ad assumere contorni definiti un vero e proprio diritto comunitario della dimensione animale³, specie dopo che la sindrome della BSE ha dato l'abbrivio per l'adozione di una serie di norme di innovazione-reazione.

Tornando al Regolamento del 2009, può essere utile osservare che esso è stato adottato appena due mesi prima che entrasse in vigore il Trattato di Lisbona, che ha introdotto tra le "Disposizioni di applicazione generale" l'art. 13 TFUE. Questa norma di diritto primario, pur riprendendo il testo di quella contenuta nel Protocollo 33, allegato al TCE dal Trattato di Amsterdam⁴, conferisce agli animali e al loro benessere una dignità diversa, in quanto il benessere animale diventa un vero e proprio "principio guida" del diritto europeo, il che non poteva dirsi prima del Trattato di Lisbona⁵. A questo proposito, la dottrina è divisa in quanto se è vero che alcuni sostengono che l'art. 13 del TFUE si limiterebbe a riprendere il Protocollo 33 senza introdurre significative differenze, altri hanno più opportunamente messo in luce l'evoluzione segnata dall'art. 13 del TFUE che ha segnato una decisiva svolta rispetto al passato, una vera e propria rivoluzione copernicana che è testimoniata non solo dal mutamento di prospettiva che si registra in alcune norme europee ma soprattutto in alcune significative pronunce delle Corti apicali che hanno aperto la strada a un nuovo modo di considerare gli animali e il loro benessere⁶. Queste decisioni hanno avuto il merito di

(²) V. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni – Una strategia "Dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente COM (2020) 381 final, Bruxelles. In dottrina, cfr. L. Leone, *La tutela della biodiversità animale in agricoltura*, Milano, Giuffrè, 2021, p. 230 s.

(³) Il riferimento è all'espressione "diritto animale", espressione utilizzata da L. Lombardi Vallauri, *Testimonianze, tendenze, tensioni del diritto animale vigente*, in *Trattato di biodiritto*, diretto da S. Rodotà e P. Zatti, *La questione animale*, a cura di S. Castiglione, L. Lombardi Vallauri, Milano, Giuffrè, 2012, p. 256 s.; Id., *La questione animale come questione filosofico-giuridica*, in *Riv. filosofia del diritto*, n. 2-2014, p. 521 ss.

(⁴) Nel diritto primario, il benessere animale fa la sua apparizione nel Trattato di Maastricht del 1992 e precisamente nella dichiarazione n. 24 allegata all'Atto finale della Conferenza intergovernativa che contiene un invito al Parlamento, al Consiglio, alla Commissione e agli Stati «(...) a tener pienamente conto, all'atto dell'elaborazione e dell'attuazione della legislazione comunitaria nei settori della politica agricola comune, dei trasporti del mercato interno e della ricerca delle esigenze in materia di benessere degli animali».

(⁵) V. sul punto, E. Sirsi, *Il benessere degli animali nel Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, n. 2-2011, pp. 220-241, la quale ricorda la decisione della Corte di giustizia 12 luglio 2001, in causa C-189/01, *Jippes e a. c. Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*. Da questa pronuncia emerge che né la dichiarazione n. 24, né il Protocollo 33 aprirebbero a un vero e proprio principio del diritto europeo che possa vincolare le decisioni della comunità, limitandosi a prescrivere di tener conto del benessere animale.

(⁶) Nel primo senso, v. C. MacMaoláin, *Using the law to enhance the welfare of food-producing animals: recognizing sentience, raising standards*, cit., p. 515 ss., mentre di segno opposto è la chiave di lettura di F. Albisinni, *Diritto agrario e rinvio pregiudiziale: un confronto*

arricchire di un contenuto concreto la norma del TFUE che, invece, ne sembrava priva, anche se non può tacersi che il perimetro che questa espressione assegna al benessere animale, per quanto ampio, rimane circoscritto agli ambiti che ricadono nella giurisdizione unionale e quindi nel quadro delle competenze assegnate all'UE e nella logica degli obiettivi e delle finalità che essa persegue. È per questo motivo che non si può assegnare all'art. 13 il valore di fondamento unico della normativa sul benessere animale, tanto che è stato necessario inserire questa formula anche nelle Costituzioni degli ordinamenti nazionali, come è accaduto in quella italiana, a seguito della riforma dell'art. 9, che ha conferito al benessere animale quella necessaria copertura costituzionale che non avrebbe potuto avere dal solo art. 13 TFUE che comprende un ambito che, per quanto ampio, rimane circoscritto alla dimensione del mercato e della garanzia del suo corretto funzionamento, anche se, a fronte di queste considerazioni che potrebbero apparire riduttive, si è opportunamente replicato che il mercato non può essere considerato esclusivamente come scenario in cui si svolgono gli scambi commerciali ma anche e soprattutto il luogo (o forse il non-luogo) dedicato alla tutela dei diritti⁷.

Il regolamento del 2009, seppur precedente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, con conseguenti riflessi sulla procedura adottata, non ne ignora le novità illustrate e centra il proprio impianto regolatorio sull'idea che la protezione degli animali durante l'abbattimento costituisce una questione di interesse generale.

3.- *Obbligo del previo stordimento e benessere animale: ratio della regola, deroghe ed esclusioni.*

Il Reg. (CE) n. 1099/2009, al paragrafo 1 dell'art. 4,

sulla scia della legislazione europea previgente, impone l'obbligo del previo stordimento dell'animale e ciò sulla base del fatto che gli studi scientifici condotti hanno dimostrato che questa pratica costituisce la tecnica che contribuisce meglio di altre a migliorare il benessere animale in occasione dell'abbattimento, in quanto riduce dolori e sofferenze. Nonostante anche in questo caso sia facile pensare ad un ossimoro tra il benessere animale e l'abbattimento, va precisato che il regolamento citato si pone in linea con l'attenzione verso il benessere animale frutto della mutata sensibilità verso gli animali anche diversi da quelli da compagnia, sensibilità che si è parecchio diffusa nella società negli ultimi decenni e di cui il diritto deve necessariamente tenere conto attraverso la predisposizione di appositi ed idonei strumenti di tutela e di un efficace apparato rimediabile e sanzionatorio. Se proviamo ad indagare quale sia la *ratio* dell'obbligo del previo stordimento, possiamo osservare che anche gli animali destinati alla macellazione, e quindi alla catena alimentare, sono ormai considerati "esseri senzienti" dall'art. 13 TFUE ed è per questo motivo che le sofferenze vanno ridotte quanto più possibile. Oltretutto, va ricordato che questo modo di considerare il benessere animale durante l'abbattimento si colloca efficacemente anche in una dimensione internazionale, e ciò è dimostrato dal fatto che l'UE, in questo ambito, si allinea alle norme OIE8 che nel 2008 ha dato una definizione di benessere animale, precisando che con questa espressione va intesa la condizione in cui l'animale non patisce disagi riconducibili, ad esempio a dolore, paura, sofferenza⁹.

L'art. 4, par. 4 del regolamento 1099/09 dispone che la regola del previo stordimento va incontro a una deroga per animali sottoposti a particolari metodi di macellazione prescritti da riti religiosi, purché la macellazione abbia luogo all'interno di un macello. La deroga è finalizzata a garantire il rispetto del principio della

risalente per un diritto comune, in *Riv. it. dir. pubblico comunitario*, n. 1-2023, p. 1 ss.; Id., *Scienze della vita, produzione agricola e lawmakers: una relazione incerta*, in *Riv. it. dir. pubblico comunitario*, n. 5-2018, p. 729 ss; Id., *Esseri senzienti, animali ed umani: nuovi paradigmi e nuovi protagonisti. Tre sentenze in cammino*, in www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2021, p. 9 ss., ma anche in Id., *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, UTET giuridica, V ed., 2023, p. 191 ss; Id., *Una disciplina in cammino*, in Aa.Vv., *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione Europea, Agricoltura, pesca, alimentazione e ambiente*, diretto da L. Costato e F. Albisinni, Milano, CEDAM, 2023, p. 199 ss.

(⁷) M. Mauro, *op.cit.*, p. 117, v. spec. nt. 48 ed *ivi* la letteratura citata.

(⁸) Organizzazione mondiale della sanità animale, istituita come *International Office of Epizootics*.

(⁹) Cfr. Relazione speciale Corte dei Conti Europea, n. 31, 2018 che riporta la definizione di benessere animale data dall'OIE nel 2018, ovvero: "Un animale presenta uno stato di benessere soddisfacente se è sano, comodo, ben nutrito, sicuro, in grado di tenere il comportamento innato [naturale] e se non patisce disagi riconducibili ad esempio a dolore, paura, sofferenza". https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_31/SR_ANIMAL_WELFARE_IT.pdf.

libertà religiosa ed il legislatore europeo, nell'ammetterla, sembra consapevole del fatto che la macellazione senza previo stordimento non è altrettanto efficace nell'assicurare all'animale da abbattere lo stesso livello di benessere che è, invece, garantito dallo stordimento che induce uno stato di incoscienza e di insensibilità che riduce, pur senza eliminarla del tutto, la sofferenza¹⁰.

Si diceva che la deroga trova la sua *ratio* ispiratrice nella necessità ribadita dal regolamento di rispettare le leggi e le tradizioni dei singoli stati membri, in particolare in tema di riti religiosi (oltre che di tradizioni culturali e di patrimonio regionale) nel definire e nell'attuare le politiche UE in materia di agricoltura e di mercato interno¹¹. Più precisamente, la *ratio* della deroga sta nell'esigenza di consentire il libero esercizio della libertà religiosa prevista dall'art. 10 della Carta dei diritti fondamentali che include anche la libertà di manifestare attivamente la propria religione anche mediante le pratiche o il compimento dei riti.

4.- I diversi contesti nazionali e il potere degli Stati di introdurre regole a maggior tutela del benessere animale.

Già la direttiva 93/119¹², in materia di macellazione rituale aveva lasciato dei margini agli Stati membri che l'avevano recepita ciascuno in maniera differente. Il regolamento 1099/2009, pur mantenendo la deroga a favore della macellazione rituale, lascia agli Stati un certo margine di discrezionalità in base al noto principio di sussidiarietà e sulla base di ciò l'art. 26 par. 2,

primo comma lett. c), conferisce agli Stati il potere di adottare norme maggiormente protettive del benessere animale rispetto a quelle previste dal regolamento che consente la deroga. In altri termini gli Stati potrebbero escludere la macellazione senza stordimento, anche se rituale.

Questa previsione ha stimolato un dibattito sul rispetto della libertà religiosa da parte della normativa dei singoli stati e sui rapporti con l'art. 10 della Carta. Si tratta, a questo punto, di conciliare la protezione del benessere animale con un altro valore ugualmente tutelato dai Trattati, e cioè la libertà religiosa¹³. Bisogna capire se l'art. 26 del reg. (CE) n. 1099/2009 sia in qualche misura in conflitto con l'art. 10 par. 1 della Carta, che garantisce il rispetto della libertà di religione. In altri termini, quali sono i margini che l'art. 26 del reg. 1099/2009 attribuisce agli Stati? Possono arrivare ad estendere l'obbligo del previo stordimento alle macellazioni rituali? Quali saranno le conseguenze sull'esercizio della libertà di religione in capo a coloro che aderiscono alle relative confessioni religiose? Com'è noto, infatti, gli Stati membri sono tenuti al rispetto dei diritti fondamentali previsti dalla Carta, compresa la libertà religiosa, che comprende non solo la libertà di ognuno di credere in ciò che vuole ma anche di professare pubblicamente la propria fede religiosa seguendone liberamente le pratiche prescritte. È proprio in questa seconda forma, ovvero il *cd. forum externum* che rientra la macellazione rituale, come ha già avuto modo di precisare la Corte di giustizia ormai da alcuni anni¹⁴.

La Corte di Giustizia, con la sentenza del 17 dicembre 2020, è stata chiamata a stabilire se la legge adottata

(¹⁰) D. Fonda, *Dolore, perdita di coscienza e benessere animale nella macellazione convenzionale e rituale*, in *Cibo e religione: diritto e diritti*, a cura di A.G. Chizzoniti e M. Tallacchini, Tricase, Libellula Edizioni, 2010, p. 225 ss. P.P. Onida, *Macellazione rituale e status giuridico dell'animale non umano*, in *Lares*, vol. 74, n. 1-2008, pp. 147-178. JSTOR, www.jstor.org/stable/26230916; R. Bottoni, *La macellazione rituale nell'Unione Europea e nei paesi membri: profili giuridici*, in *Il diritto ecclesiastico*, 2010, p. 111 ss. V. altresì, R. Saija, *Macellazione rituale e produzione biologica in un caso deciso dalla Corte di giustizia*, nota a Corte di Giustizia (Grande Sezione), 26 febbraio 2019, C-497/17, *Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs (OAbA) c/ Ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation* ed altri, in www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2019, p. 64 ss. Più di recente, cfr. L. Leone, *La macellazione rituale nel diritto europeo e italiano*, in *Aa.Vv., Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione Europea, Agricoltura, pesca, alimentazione e ambiente*, t. II, cit., p. 1058 s.; Id., *Macellazione religiosa e benessere animale*, ivi, p. 1060 ss.

(¹¹) V. *Considerando* 15 del Reg. (CE) n. 1099/2009.

(¹²) Direttiva 93/119/CE del Consiglio del 22 dicembre 1993, relativa alla protezione degli animali durante la macellazione o l'abbattimento.

(¹³) La Carta ha acquisito lo stesso valore giuridico dei Trattati.

(¹⁴) Cfr. sent. 29 maggio 2018, *Liga van Moskeen en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen VZW e a. c. Vlaams Gewest*, in causa C-426/16. Si tratta di una decisione assunta dalla Corte a seguito di un rinvio pregiudiziale del tribunale di primo grado di lingua olandese di Bruxelles (*Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel*). La Corte si è pronunciata sul rispetto del diritto alla libertà religiosa previsto dalla Carta dei diritti fondamentali UE da parte del par. 4 dell'art. 4 del reg. (CE) n. 1099/2009 del Consiglio che deroga alla regola del previo stordimento, purché la macellazione sia effettuata alla luce dei metodi di macellazione prescritti da alcuni riti religiosi e purché essa sia effettuata in un macello che abbia i requisiti igienici prescritti dalla normativa europea (cfr. reg. (CE) n. 853/2004

dalla regione fiamminga, che impone l'obbligo dello stordimento reversibile e che non sia in grado di provocare la morte dell'animale anche durante la macellazione rituale, sia stata in grado di ledere la libertà religiosa e quindi abbia violato l'art. 10 della Carta. In altri termini si tratta di capire se la regione fiamminga con la questa legge, abbia rispettato i parametri previsti dall'art. 26 del reg. (CE) n. 1099/2009, che consente agli Stati di adottare norme più rigorose a maggior tutela del benessere animale, senza tuttavia violare i diritti fondamentali previsti dalla Carta, tra cui ovviamente l'art. 10¹⁵. Con questa sentenza, la Corte ha cavalcato una scia che aveva già percorso in alcune precedenti pronunce, ed ha meglio precisato i confini e la portata della Carta dei diritti UE, nel senso che il diritto europeo non limita la sovranità degli Stati in merito ai rapporti con le singole religioni. La Corte ha preso posizione ammettendo il potere in capo agli Stati di individuare i limiti della deroga alla regola del previo stordimento, a vantaggio del benessere animale. Con questa sentenza la Corte ha rivisto l'equilibrio tra benessere animale e libertà religiosa ed ha riconosciuto agli Stati nazionali il potere di potenziare il rispetto del benessere animale laddove esso non comporti un sacrificio della libertà religiosa, trovando un nuovo assetto nel contemperamento dei due contrapposti interessi e nel bilanciamento dei valori. Ancora una volta, i giudici *law makers* hanno dato un contributo significativo nel precisare l'ambito applicativo di norme europee, rimediando, in particolare alla laconica prescrizione contenuta nell'art. 13 TFUE che si limita a prescrivere all'ordinamento di tenere piena-

mente conto del benessere animale rispettando, al tempo stesso, le norme nazionali in materia di riti religiosi. Posto che i termini del bilanciamento non sono precisati, emerge come la Corte abbia confermato la propria posizione proattiva nel processo di costruzione del diritto europeo nel momento in cui ha attribuito agli Stati il potere di dettare norme a maggior tutela del benessere animale¹⁶.

Se si guarda la posizione assunta dalle organizzazioni religiose che hanno proposto il ricorso, gli animali devono svuotarsi totalmente del sangue per poter essere consumati e quindi non possono morire prima della macellazione ed è a queste regole che si ispira il divieto di previo stordimento, che potrebbe impedire il totale dissanguamento, in mancanza del quale le carni sarebbero "immonde" e quindi non consumabili da parte dei credenti.

Sembra opportuno, a questo punto, cercare di capire il significato delle regole religiose che prescrivono la macellazione senza stordimento¹⁷.

La questione dell'eutanasia animale è da lungo tempo al centro di un dibattito che risale a tempi remoti. La macellazione rituale dovrebbe risalire proprio a Mosè che avrebbe vietato i metodi di abbattimento più crudeli ed in questa logica il metodo rituale dovrebbe rispecchiare una forma di rispetto verso l'animale. Sia la macellazione ebraica sia quella musulmana esigono il totale dissanguamento che si rende necessario per evitare che si possa ingerire il sangue dell'animale da parte del consumatore-fedele, vietato dalla religione ebraica dal momento che proprio nel sangue starebbe l'anima dell'animale (sempre che gli animali

del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale. La Corte precisa che la regola generale è quella che prevede il previo stordimento, e che essa può essere derogata solo se praticata in un macello che rispetti i requisiti tecnici relativi alla costruzione, alla configurazione e alle attrezzature, quali previsti nel regolamento n. 853/2004. La deroga non vieta, pertanto, la macellazione rituale nell'Unione, ma attua concretamente l'impegno positivo delle istituzioni europee di consentire la prassi della macellazione di animali senza previo stordimento, proprio allo scopo di garantire la libertà religiosa dei fedeli durante la festa del sacrificio. La deroga non riguarda i requisiti tecnici e igienici che sono gli stessi che si applicano ad ogni macellazione nel territorio unionale a prescindere dal metodo seguito. Ne deriva che l'obbligo di effettuare la macellazione rituale in un macello dotato dei requisiti previsti dalla normativa vigente intende regolamentare il libero esercizio della macellazione senza previo stordimento a fini religiosi. Una regolamentazione tecnica del genere non è, di per sé, atta a comportare una limitazione del diritto alla libertà di religione dei musulmani praticanti. V., in dottrina, D. Gadbin, *Les abattoirs agréés, obligatoires pour les abattages rituels*, in *Revue de droit rural*, 2018, fasc. 467, 63 s., E. Howard, *Ritual slaughter and religious freedom: Liga van Moskeeën*, in *Common Market Law Review*, 2019, fasc. 56.3, 803 ss. e G. Gonzalez, C. Vial, *La Cour de justice, l'animal assommé et l'homme pieux*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2019, fasc. 117, 179 ss.

(¹⁵) V., in dottrina, F. Guella, *I margini di intervento statale in materia di macellazione rituale e l'attenzione della Corte di giustizia per i "contesti in evoluzione"*, in *DPCE online*, n. 1-2021, pp. 1375-1386.

(¹⁶) V. M.C. Maffei, *Due sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea sul benessere degli animali: brevi riflessioni*, in *Riv. giur. amb.*, 2019, fasc. 3, pp. 463 ss.

(¹⁷) Cfr. N. Lucifero, *Le regole alimentari religiose nel sistema delle fonti del diritto*, in Aa.Vv., *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell'Unione Europea*, cit., t. II, p. 1051 ss.

abbiano un'anima, questione oggetto di ampio dibattito nell'ambito della bioetica). A fianco di queste considerazioni di carattere etico stanno, tuttavia, anche considerazioni di carattere sanitario, dal momento che è proprio nel sangue che si sviluppano microrganismi in grado di compromettere la sicurezza igienico-sanitaria della carne. Accanto alla regola religiosa emergono questioni legate alla *food safety* e alla sostenibilità¹⁸.

L'esigenza di ottenere un dissanguamento totale si inquadra, come si diceva in apertura, nella finalità di rendere le carni quanto più possibile sicure¹⁹, oltre ad avere finalità commerciali in quanto le carni sono anche più chiare e quindi più appetibili per il consumatore, a prescindere dalla sua decisione di rispettare le regole religiose. È pur vero, tuttavia che l'animale dissanguato mentre è ancora cosciente, quindi senza essere previamente stordito, soffre moltissimo per diversi minuti e arriva alla morte in una condizione di *stress* inaccettabile. L'uomo nasce e viene educato con la consapevolezza che dovrà morire prima o poi; invece, per l'animale il dolore e la sofferenza sono del tutto inattesi, tanto che negli ultimi anni si è sviluppato un dibattito volto a promuovere sistemi di macellazione cd. "inconsapevole" attraverso la somministrazione di farmaci facilmente metabolizzabili che non lasciano residui sulle carni²⁰.

Una volta chiarita la *ratio* della regola alimentare religiosa, bisogna chiedersi se essa basti a giustificare la deroga alla regola del previo stordimento, dal momento che la società è ormai orientata verso una considerazione degli animali come esseri senzienti.

Sicuramente la deroga a favore delle macellazioni musulmane ed ebraiche ha un senso e comunque serve anche a garantire il rispetto di protocolli ben precisi, evitando quanto più possibile macellazioni clandestine.

Bisogna, tuttavia, riflettere sul dissanguamento che si inquadra nella delicata tematica del "fine vita" che coinvolge uomini e animali, tutti esseri quanto meno senzienti, meritevoli di rispetto e le cui sofferenze vanno il più possibile ridotte sulla base della conside-

razione della "pari dignità" delle diverse forme di vita. Tornando alla legge fiamminga, si è posta la questione se essa comporti un limite all'esercizio della libertà degli ebrei e dei musulmani di manifestare attivamente il proprio credo religioso prevista dall'art. 10.

Un'altra norma della Carta, l'art. 52 par. 3, intende garantire che i diritti tutelati dalla Carta siano coerenti a quelli garantiti dalla CEDU che contempla la libertà religiosa all'art. 9, norma che va tenuta in considerazione per l'interpretazione corretta dell'art. 10 della Carta. Più precisamente l'art. 9 della CEDU dispone che la libertà di manifestare la propria fede religiosa può essere oggetto di restrizioni solo se stabilite dalla legge e solo se esse costituiscono misure necessarie alla protezione della salute ma anche dell'ordine, della morale pubblica, dei diritti e delle libertà altrui.

Il paragrafo 1 dell'art. 52 della Carta ammette restrizioni alle libertà previste dalla Carta solo se previste dalla legge e purché non ne sia alterato il contenuto essenziale e, comunque, nel rispetto del principio di proporzionalità.

La questione affrontata dalla Corte è stata la seguente: può uno Stato membro (nella fattispecie una legge regionale fiamminga) imporre il previo stordimento anche durante la macellazione rituale imponendo al contempo che questo stordimento sia reversibile e non sia in grado di indurre alla morte dell'animale? Una previsione siffatta è compatibile con l'art. 52 della Carta letto insieme all'art. 13 del TFUE?

Il limite è sicuramente previsto dalla legge e quindi la prima condizione è certamente soddisfatta.

Inoltre, quanto alla seconda condizione, non è la macellazione rituale in sé che è vietata dalla legge regionale ma essa incide solo su uno specifico aspetto. Si tratta del punto 61 della sentenza della Corte di Giustizia che inevitabilmente stimola delle riflessioni, specie nella parte in cui la Corte ritiene che la legge fiamminga avrebbe rispettato l'art. 10 della Carta. A questo proposito, prima di decidere se condividere o meno la posizione assunta dalla Corte, dobbiamo chiederci se quella perpetrata dalla legge fiamminga possa ritenersi o meno una ingerenza limitata sulla

(¹⁸) V. L. Paoloni, *Benessere animale e filiera sostenibile*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2021, pp. 37-41. Per quanto riguarda le questioni di carattere etico, cfr. M. Tallacchini, *Il sentire animale tra scienze, valori e policies europee*, ivi, pp. 26-32.

(¹⁹) Cfr. C. Milani, *Il cibo nell'ebraismo*, in *Buono e giusto. Il cibo secondo Ebraismo, Cristianesimo e Islam*, Milano, Ed. Terra Santa, 2015, p. 18 che desume il divieto di attingere a alimenti dannosi per la salute da un versetto del Deuteronomio 4:15 ove si legge: *state bene in guardia per la vostra vita*.

(²⁰) Cfr. documento elaborato dal Comitato bioetico per la Veterinaria il 20/11/2017 che propone alcuni accorgimenti come l'uso di matatoi mobili.

libertà religiosa, dal momento che la regola religiosa prevede il consumo di carne macellata senza stordimento e quindi totalmente dissanguata. La legge fiamminga ha davvero rispettato i limiti o ha oltrepassato i confini di una indebita intromissione finendo con lo snaturare la regola attraverso l'imposizione dello stordimento e quindi ha finito con lo stravolgere lo stesso concetto di macellazione rituale?²¹

Il problema è cercare di capire se questo limite risponda o meno a un interesse generale e la risposta sta nel fatto che il legislatore belga, come risulta anche dai lavori preparatori della legge, ha inteso offrire una tutela rafforzata al benessere animale evitando loro ogni sofferenza inutile. Ne deriva che dall'analisi della giurisprudenza consolidata della Corte, anche precedente al Trattato di Lisbona, e riletta alla luce dell'art. 13 TFUE, la protezione del benessere animale risponde ad un obiettivo di interesse generale riconosciuto dall'UE.

Altro principio che viene in considerazione è quello di proporzionalità, nel senso che i limiti che la legge pone alla libertà religiosa non devono essere sproporzionati rispetto a quanto serve per raggiungere l'obiettivo di interesse generale. Si tratta, quindi, di individuare un giusto equilibrio tra la tutela pur rafforzata del benessere animale durante l'abbattimento e il rispetto della libertà religiosa prevista dall'art. 10 della Carta. Si tratta di due valori che vanno conciliati. Nella ricerca del giusto equilibrio, secondo la Corte, la misura adottata dalla legge fiamminga può ritenersi giustificata purché non sproporzionata²².

Ciò ovviamente non inficia la deroga alla regola dell'obbligo del previo stordimento, solo che questa deroga lascia agli Stati un certo margine di discrezionalità in base al principio di sussidiarietà. Ogni Stato, infatti, può dare al benessere animale un maggior rilievo rispetto ad altri Stati o rispetto alla regolamentazione europea e può adottare norme più restrittive che assicurino agli animali una maggior protezione rispetto alla normativa generale unionale, purché ciò non incida sul buon funzionamento del mercato interno.

A supporto della soluzione data dalla legge fiamminga sta anche un parere dell'EFSA. L'Autorità ha sostenuto che il previo stordimento costituisce uno strumento

ottimale per ridurre la sofferenza degli animali e quindi una legge che rafforza questo aspetto risponde al requisito della "necessità", purché non si ecceda il margine di discrezionalità.

Alcuni studi hanno dimostrato che la considerazione secondo cui lo stordimento pregiudicherebbe il dissanguamento si è rivelata infondata, facendo cadere quindi un importante scudo a tutela della deroga per la macellazione rituale. Il progresso scientifico ha evidenziato che non è necessario infliggere all'animale sofferenze, in quanto esse contribuiscono ad agevolare il dissanguamento, ragion per cui è possibile, grazie alla scienza più evoluta, contenere il più possibile il margine di sofferenza degli animali anche nella macellazione rituale.

Oltretutto, il divieto imposto dalla legge fiamminga di macellare senza stordimento non pregiudicherebbe in alcun modo la possibilità dei consumatori-fedeli di consumare carni macellate ritualmente senza stordimento in un altro Paese. Infatti, non è previsto un divieto di commercializzazione di carni provenienti dall'estero o da altro Stato membro, quand'anche macellate senza stordimento. Ne deriva che la legge fiamminga non costituirebbe, sempre ad avviso della Corte, una violazione della libertà religiosa, in quanto si manterrebbe, ma il punto, ripeto, è controverso, entro i margini di discrezionalità riconosciuti dal diritto europeo. Anche in questo caso il percorso argomentativo della Corte è quantomeno discutibile, dal momento che la Corte non richiama il *considerando* n. 10 del reg. 1099/2009 nella parte in cui afferma che "*Le condizioni in cui gli animali d'allevamento vengono abbattuti incidono direttamente o indirettamente sul mercato di alimenti, mangimi o altri prodotti e sulla competitività degli operatori interessati*"²³. Se ricordiamo la vicenda delle discriminazioni a rovescio e la relativa sentenza della Corte costituzionale italiana n. 443 del 1997, ci rendiamo conto di quanto sia opportuna una normativa omogenea, armonizzata a livello UE su una questione così cruciale e rilevante come la macellazione rituale. Ne deriva che provvedimenti normativi come quello fiammingo e, ancor di più, la scelta fatta dal regolamento 1099/2009 di consentire agli SM scelte diverse non è condivisibile proprio per l'impatto che

⁽²¹⁾ Cfr. anche in proposito il punto 54 della sentenza.

⁽²²⁾ Cfr. Corte EDU 1° luglio 2014, SAS c. Francia.

⁽²³⁾ Cfr. F. Albinetti, *Esseri senzienti, animali ed umani: nuovi paradigmi e nuovi protagonisti. Tre sentenze in cammino*, in *Riv. dir. alim.*, www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2021, p. 19.

può avere sul mercato. Il regolamento di conseguenza finirebbe con l'indebolire una previsione come quella contenuta nell'art. 13 TFUE che esigerebbe una disciplina armonizzata. Ne consegue che la ricerca di un giusto equilibrio tra il benessere animale, inteso come obiettivo generale dell'Unione, e la libertà di musulmani ed ebrei di manifestare il proprio credo religioso rimane un aspetto ancora critico su cui la regolazione è carente e non sarebbe inopportuno un intervento chiarificatore che fughi ogni dubbio.

La questione principale affrontata dalla Corte di giustizia nella sentenza del dicembre 2020 è tornata alla ribalta a seguito della sentenza della Corte EDU del 13 febbraio 2024 che affronta la delicata questione del bilanciamento tra posizioni antropocentriche e biocentriche già poste nel 2020²⁴. La Corte si è pronunciata sulla questione della eventuale violazione degli articoli 9, che garantisce la libertà di pensiero, di coscienza e di religione, e 14 della Convenzione, che vieta ogni forma di discriminazione, ad opera di alcune regioni del Belgio che avevano adottato norme in materia di benessere animale in contrasto con alcune regole della religione ebraica e di quella musulmana.

La Corte, all'unanimità ha escluso entrambe le violazioni denunciate dai ricorrenti appartenenti ad organizzazioni religiose ebraiche e musulmane che lamentavano una ingiustificata ingerenza sull'esercizio della libertà religiosa. Secondo i giudici, con i decreti le regioni non avrebbero superato i margini discrezionali loro concessi. L'azione adottata, invece, è da ritenersi giustificata, oltre che proporzionata allo scopo che è quello della tutela del benessere animale interpretato come elemento della "moralità pubblica", che costituisce scopo legittimo ex art.9 della CEDU.

L'aspetto più peculiare è che per la prima volta la

Corte EDU si è occupata della questione della tutela del benessere animale. Si tratta, infatti, di un tema che difficilmente può essere inquadrato e riconducibile alla giurisdizione di questo giudice. Manca, infatti, un riferimento esplicito, nell'elenco esaustivo degli scopi legittimi che possono giustificare un'ingerenza nella libertà di ciascuno di manifestare la propria religione. Compare, invece, un riferimento alla tutela della morale pubblica, espressamente prevista dall'art. 9 della Convenzione. Essa non può essere intesa, infatti, come finalizzata esclusivamente alla tutela della dignità umana nelle relazioni tra le persone, senza riguardo alcuno alla sofferenza degli animali.

Tale approccio delle Corti apicali e segnatamente della Corte di giustizia, per un verso, e della CEDU, per altro, diventa ancor più intrigante se lo si mette a raffronto con il modo in cui alcuni Paesi hanno risposto alla necessità di adeguare le proprie norme a quelle sovranazionali ed in questa logica non si può non guardare all'Italia che è intervenuta nel 2022 con una modifica della Costituzione che ha riguardato non solo l'art. 41, ma anche una norma contenuta nei principi fondamentali, l'art. 9. Da questa riforma emerge un dato di fondamentale importanza e cioè l'approccio *One Health* che ingloba in un contesto unitario la salute umana, la tutela ambientale ed il benessere animale, a dimostrazione del fatto che è questa la direzione da percorrere, per cui il bilanciamento con il rispetto delle regole religiose, pur irrinunciabile, deve adattarsi all'esigenza di sicurezza che il mercato aperto reclama, ove per tale deve intendersi non solo la *food safety* ma anche la *food security*. A dimostrazione di ciò il fatto che anche in tema di carni coltivate, in Paesi come Israele, si registra una tendenza a considerarle conformi alle regole religiose nonostante esse non

⁽²⁴⁾ Cfr. *La CEDU su divieto di macellazione rituale di animali senza previo stordimento in Belgio*, in <https://dirittifondamentali.it>. Massima a CEDU, sez. II, sent. 13 febbraio 2024, *Executief Van de Moslims Van België* e altri, c. Belgio. La sentenza riguarda il divieto di macellazione "rituale" di animali senza previo stordimento posto in alcune regioni del Belgio. Per la prima volta la Corte EDU si pronuncia sulla questione della tutela del benessere degli animali, in relazione ad uno degli scopi di cui all'art. 9 della Convenzione. La legge 14 agosto 1986 sulla protezione e il benessere degli animali prevede che, salvo casi di forza maggiore o di necessità, i vertebrati non possano essere macellati senza essere storditi. Detto requisito non era richiesto per la macellazione rituale. Se fino al 2014 la tutela del benessere animali spettava allo Stato federale, tale materia è passata alle regioni. In particolare due di esse, quella fiamminga e la regione vallona hanno eliminato la deroga che consentiva la macellazione rituale degli animali senza stordimento. Alcuni cittadini belgi e alcune organizzazioni religiose si sono rivolti alla Corte europea asserendo che il loro diritto alla libertà religiosa era stato violato a causa del divieto di macellazione rituale di animali senza previo stordimento previsto dalle norme delle due regioni che avevano eliminato l'eccezione. La Corte che ha rigettato il ricorso delle organizzazioni religiose ha fatto leva sulla tutela della morale pubblica ex art. 9 par. 2 della Convenzione. La tutela della morale pubblica non può essere intesa come finalizzata unicamente alla protezione della dignità umana nei rapporti tra gli individui. Ciò dal momento che il concetto di moralità è mobile e si adatta ai cambiamenti della coscienza sociale e comprende la protezione del benessere animale come valore morale condiviso riconducibile alla morale pubblica. Anche la Corte di giustizia UE si era pronunciata sulla stessa questione nel dicembre 2020 con la sentenza della Grande Sezione del 17 dicembre 2020, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België* e a., Causa C-336/19.

derivino da animali macellati in conformità ad esse.

5.- *Macellazione rituale e carni coltivate: due religioni a confronto*

È facile intuire che in questo paese, come in generale in quelli caratterizzati da una osservanza rigorosa delle regole religiose, si sono posti problemi di compatibilità con le RAR (regole alimentari religiose)²⁵. Infatti la carne coltivata, per essere liberamente consumata, dovrebbe essere considerata un alimento *kosher*.

Si tratta di una questione di portata ben più ampia che coinvolge tutti i credenti delle religioni ebraiche, ovunque essi si trovino, come anche i musulmani che consumano liberamente prodotti che siano *halal*²⁶. In considerazione dei problemi di carattere economico che questo profilo comporta, si è reso necessario consultare gli esperti in materia di regole alimentari religiose. Per quanto riguarda l'Islam, un importante produttore di carni coltivate ha avviato le opportune consultazioni con le organizzazioni religiose deputate a dare risposte in merito. In particolare, la questione più importante sta nel fatto che le proteine coltivate da cellule animali non presuppongono la macellazione; il che rende difficile fornire una risposta esauriente e univoca in merito. Come è noto, infatti, il consumo di carne, per essere lecito deve essere "halal", ed è per questo che gli animali devono essere previamente macellati secondo il rito religioso.

Anche la religione ebraica pone problemi simili ed in questa logica è stata consultata l'Unione Ebraica Ortodossa che ha certificato una carne di pollo coltivato in laboratorio, dando una decisiva sterzata alle preoccupazioni dei fedeli sotto il profilo del rispetto di queste carni delle RAR. In questo modo si è scelto di

dare ingresso alle tecnologie e al progresso.

L'accettazione delle carni coltivate da parte dei consumatori ebrei e musulmani non è un fatto di poco conto, in quanto coinvolge qualche miliardo di persone, in grado di spostare l'ago della bilancia a favore o contro le carni coltivate. Negli USA, infatti, tra i fedeli delle due religioni, si contano più di cinquanta milioni di consumatori di prodotti halal e kosher.

La questione, tuttavia, coinvolge profili ben più ampi che non sono limitati alla macellazione rituale, che nel caso di specie, per le carni coltivate non dovrebbe essere avvenuta, ma perché un prodotto sia conforme alle regole religiose delle due confessioni devono ricorrere altri presupposti. In primo luogo, le cellule devono derivare da uno degli animali consentiti da ciascuna religione ed essi devono essere esenti da sostanze che non siano ritenute vietate, come il sangue²⁷, il cui consumo è rigorosamente vietato, come anche l'alcol²⁸. Inoltre, non può essere certificata come "lecita" una carne coltivata derivante da un maiale, animale vietato nella religione islamica dalla Shari'a. Per quanto riguarda la religione ebraica, da non molto l'ente di certificazione religioso ha approvato le carni coltivate di pollo proposte da una start up israeliana in quanto ritenute rispettose delle regole *kosher*.

Ovviamente non vi è unanimità di vedute in proposito sia tra le autorità religiose musulmane sia tra quelle ebraiche. Il punto più controverso sta proprio nella mancanza della macellazione rituale, considerata da molte organizzazioni religiose un presupposto indefettibile, per cui il prodotto non potrebbe essere considerato né halal, né kosher, in quanto avente origine da animali vivi. Per quanto riguarda le carni coltivate di pollo, l'impasse costituito dal divieto per i fedeli di consumare alimenti derivanti da animali vivi è stato superato dall'innovazione tecnologica che è riuscita a coltivarne la carne partendo da cellule staminali di uova

⁽²⁵⁾ Sulle regole alimentari ebraiche, cfr. R. Di Segni, *Guida alle regole alimentari ebraiche*, Roma, Edizioni Lamed, 1996, *passim*, nonché L. Scopel, *Le prescrizioni alimentari di carattere religioso*, Trieste, Edizioni Università di Trieste, 2016, pp. 13-31.

⁽²⁶⁾ Cfr. E. Francesca, *Introduzione alle regole alimentari islamiche*, Roma, Istituto per l'oriente C.A. Nallino, 1995, p. 1; L. Ascanio, *Le regole alimentari nel diritto musulmano*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1/2-2010, p. 168. Sul tema delle RAR nelle varie religioni, cfr. G. Zeppegno (a cura di), *Cibo e ritualità: l'alimentazione nelle grandi religioni*, in www.bioeticanews.it. M.S. Testuzza, *Cibo e pratiche alimentari tra diritto e religione. Strategie eucaristiche dell'età premoderna*, Acireale, Bonanno Editore, 2018, *passim*, F. de Gregorio, *Mangiare e bere senza far peccato. L'osservanza delle RAR*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 3-2023, pp. 96-108.

⁽²⁷⁾ La Torà vieta rigorosamente l'ingerimento del sangue, come anche di ogni sostanza che racchiude la vita stessa. Cfr. S. Danzetti, *Le regole alimentari nella tradizione ebraica*, in *Il Diritto Ecclesiastico*, 1/2-2010, p. 140, L. Scopel, *op.cit.*, p. 23, R. Di Segni, *op.cit.*, p. 60.

⁽²⁸⁾ Il Corano inizialmente non sembra vitasse gli alcolici, ma l'effetto che essi producevano sui fedeli indusse in seguito a mutare avviso sulle bevande dotate di potere inebriante. Cfr., sul punto, L. Scopel, *op.cit.*, p. 45. Diverso per la religione ebraica che riconosce l'importanza del vino che, tuttavia, per essere lecito, deve essere conforme alla tradizione ebraica. La Torah vieta ogni vino non prodotto da ebrei praticanti.

fecondate prima della comparsa delle macchie di sangue. *SuperMeat*, una nota *start up* israeliana che sta sviluppando nuove tecnologie per la produzione di carne senza sacrificare gli animali, è riuscita in questo modo a convincere nel settembre 2023 l'Unione dell'Ortodossia ebraica a ottenere la certificazione e a dare ingresso alla tecnologia nelle regole alimentari religiose. I produttori di carne coltivata stanno cercando di aprire la strada a questo prodotto intervenendo sulle coscienze dei consumatori. Sono partiti convincendoli che si tratta di una alternativa etica e sostenibile alla carne derivata dalla macellazione e sono intervenuti sugli animalisti, sui vegani ed ora anche sui fedeli ebrei e musulmani in una logica quanto più possibile inclusiva che tende a fidelizzare fette sempre più consistenti del mercato.

Tuttavia, se ci interroghiamo sulle ragioni che spingono alcuni Paesi come Israele a promuovere l'*agri-tech* ed il *food-tech*, esse non sono propriamente di carattere religioso ma ciò è dovuto a circostanze ben ovvie. Questo Paese dotato di risorse naturali limitata ha profuso finanziamenti cospicui a diverse *start up* per cercare di far fronte alla carenza di risorse naturali. Trattandosi di un regime teocratico, tuttavia, si rende necessario rendere compatibili questi prodotti derivanti dall'uso della tecnologia con il rispetto delle regole religiose. Va da sé, pertanto, che il punto d'indagine che porta la *governance* di questi Paesi a muoversi verso una lettura più evoluta delle scritture è la necessità di garantire la *food security*. Ciò conferma che la necessità di reperire fonti alimentari adeguate a soddisfare esigenze indefettibili costituisce una spinta al cambiamento delle abitudini alimentari e quindi solo così la tradizione alimentare e religiosa si adatta all'innovazione. Si spiega, in questo modo, il viaggio che Paesi come Israele stanno compiendo verso il cibo del futuro che non è limitato alle carni ma a ogni genere di proteina alternativa e anche di più. È così che molte *start up* si preparano al latte senza mucche, alle uova senza galline, al miele senza api. Ciò tuttavia non deve stupirci in quanto ormai da tempo la tecnologia ci offre succhi di frutta senza zuccheri aggiunti e forse presto, sempre Israele, ci offrirà i succhi di frutta senza gli zuccheri della frutta, anche se in quest'ultimo caso la compatibilità con eventuali regole religiose non si pone.

Quello sulla certificazione religiosa è un dibattito diffi-

cile da risolvere, come molte questioni che entrano in rapporto con profili fideistici. In ogni caso, l'accettazione di questi prodotti da parte dei consumatori che aderiscono alle confessioni religiose diventa un profilo cruciale per abbattere una delle tante barriere che si pongono di fronte all'ingresso della tecnologia nell'alimentazione.

In sintesi si può dire che anche quelle autorità religiose che richiedono per lo sdoganamento delle carni coltivate che esse siano ricavate da cellule di animali che siano stati previamente macellati secondo le regole rituali, pongono un'altra questione, ben nota, che è quella del rispetto del benessere animale. In altri termini, in questo caso, in ambito unionale non è detto che la deroga alla regola della macellazione con previo stordimento possa operare in quanto essa costituirebbe una pratica crudele che non si può giustificare in quanto non indispensabile per ottenere l'alimento. Infatti, se la macellazione senza stordimento è considerata una pratica legittima nel rispetto delle regole religiose, nel caso in cui le cellule della carne coltivate siano prelevate da un animale macellato ritualmente, con dolori e sofferenze che normalmente si giustificano per il fatto che per poterne consumare la carne la macellazione è un passaggio necessario, nel caso delle carni coltivate non solo la macellazione rituale ma la macellazione stessa sarebbe inutile ed eliminabile dal momento che la morte e la sofferenza dell'animale si riducono a un rito che non ha senso se non per giustificare l'osservanza di una regola religiosa. Ne deriva che se mai le carni coltivate entreranno nel mercato unionale il tema della macellazione rituale continuerà a stimolare un dibattito già fiorent²⁹ e porrà ulteriori questioni che in questo momento non serve risolvere.

ABSTRACT

Lo scritto affronta il tema della necessità di assicurare un adeguato livello di benessere agli animali durante l'abbattimento.

Si tratta di una pratica, quella della macellazione rituale senza previo stordimento, che nonostante sia ammessa in deroga dalla normativa unionale vigente, contenuta nel Reg. (CE) n. 1099/2009, non è uniformemente ammessa da tutti i Paesi dell'UE che, specie

⁽²⁹⁾ Cfr. la bibliografia citata e i riferimenti giurisprudenziali in essa contenuti.

dopo l'art. 13 TFUE, hanno orientato le proprie regole nella direzione di una protezione rafforzata.

In questa logica, alcuni paesi, come il Belgio hanno emanato leggi regionali che estendono l'obbligo dello stordimento anche alle macellazioni rituali.

Queste posizioni, spesso non condivise dalle organizzazioni religiose, che spingono per una applicazione rigorosa delle proprie RAR, sono state sottoposte all'esame della Corte di giustizia che sin dal 2020, con una pronuncia che rappresenta una vera e propria pietra miliare nel percorso giurisprudenziale in materia, ha ritenuto legittime le norme nazionali.

In questo filone giurisprudenziale, si è di recente inserita anche la CEDU che nel febbraio 2024 si è pronunciata sulla questione, in relazione a uno degli scopi previsti dall'art. 9 della Convenzione.

The paper addresses the topic of the need to ensure an adequate level of welfare for animals during slaughter.

This is a practice, that of ritual slaughter without prior stunning, which despite being permitted by way of derogation from current EU legislation, contained in Reg. (EC) no. 1099/2009, is not uniformly admitted by all EU countries which, especially after art. 13 TFEU, have oriented their rules in the direction of strengthened protection.

In this logic, some countries, such as Belgium, have enacted regional laws that extend the obligation of stunning also to ritual slaughter.

These positions, often not shared by religious organizations, which push for a rigorous application of their religious dietary rules, have been subjected to examination by the Court of Justice since 2020, with a ruling that represents a real milestone in the jurisprudential path in matter, considered the national rules legitimate. The ECHR has also recently entered this line of jurisprudence and ruled on the issue in February 2024, in relation to one of the purposes set out in the art. 9 of the Convention.

Rassegne

Food Sovereignty: la ricerca di risposte

Antonioluigi Costato

1.- Una dimensione di crisi e di incertezza

Come è noto, nel corso della storia il cibo è stato in alcuni periodi più abbondante e in altri meno¹.

Nell'oggi, in una stagione incerta, connotata da una pluralità di crisi, dalla pandemia del COVID-19 alla guerra in Ucraina, ed al conflitto mediorientale, anche nei paesi più ricchi si va diffondendo il timore di un'insufficiente disponibilità di risorse alimentari.

In Europa, negli ultimi decenni del secolo ventesimo, la *food security*, intesa come effettiva disponibilità di cibo², è sembrata ormai acquisita, ed il tema ha progressivamente perso di importanza relativa all'interno del dibattito istituzionale a favore della *food safety*, intesa come sicurezza igienico-sanitaria degli alimenti. In effetti, gli ultimi anni del '900 e i primi anni del secolo in corso hanno riscontrato, a livello sociale, una notevole stabilità nei rifornimenti, inusuale rispetto al passato, a fronte della quale anche il legislatore ha finito per porre molta più attenzione alla qualità dei prodotti venduti che alla loro disponibilità, che, in qualche modo, veniva data per scontata.

Da altro punto di vista, hanno assunto importanza crescente concetti come il "*diritto al cibo*" (*right to food*), inteso anche come *ius existentiae*³: il diritto al cibo diventa, o si consolida, come diritto che fa parte dei

diritti relativi alla stessa esistenza della persona.

La storia dell'alimentazione ha seguito alcune tappe fondamentali, e nel tempo presente si possono considerare la rivoluzione scientifica e quella ambientale quasi coesistenti, in uno scenario economico e sociale caratterizzato da una sempre maggiore spinta al consumismo, non solo di generi alimentari ma di qualsiasi prodotto, in particolare del settore secondario ma anche dei servizi. In uno scenario *iper-consumista* tutti i valori umani finiscono per piegarsi ad un modello sociale uniforme, al cui interno ogni elemento della vita assume connotati che riprendono questo fenomeno, dall'abitazione all'alimentazione, imponendo ai legislatori dei diversi paesi l'adozione di peculiari strumenti di tutela.

Altro aspetto da considerare, ormai sempre più critico per il continente europeo, è quello delle migrazioni, da taluno definito "L'inquietudine dell'Europa"⁴: la migrazione, nel suo complesso, benché abbia subito negli anni Novanta e all'inizio del nuovo millennio un certo rallentamento, non si è mai fermata del tutto. Anzi - come è stato osservato - alla migrazione netta, ossia alla differenza tra persone in arrivo e quelle in partenza, si doveva la gran parte della crescita della popolazione europea, da non confondersi con l'incremento naturale della popolazione, determinato dalla differenza tra nati e morti⁵. Ne seguono conseguenze rilevanti, da un lato, sulla disponibilità di cibo nel continente, e, dall'altro, sulla necessità di tenere conto in misura crescente delle diversità etniche presenti in ciascuno stato, con rilevanti conseguenze anche sul piano giuridico: basti pensare alle varietà di certificazioni qualitative richieste da ciascuna comunità etnica e religiosa. Nella piramide di Maslow⁶, l'alimentazione è individua-

(¹) M. Montanari, *La fame e l'abbondanza, Storia dell'alimentazione in Europa*, Economica Laterza, Bari-Roma, 1996; L. Costato, *L'agricoltura e il suo diritto. Storia e diritto dell'agricoltura*, Accademia dei Georgofili, Firenze, 2023.

(²) Si può anche sostituire questa definizione a *food quantity*, da intendersi appunto come quantità di cibo, effettivamente disponibile in un dato luogo e in un dato momento.

(³) Cfr. F. Alicino, *Il diritto al cibo. Definizione normativa e giustiziabilità*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 3-2016, https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/3_2016_Alicino.pdf; P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, secondo cui: "la persona indica qui la titolarità di una somma di diritti inviolabili e di doveri inderogabili"; S. Rodotà, *Diritto al Cibo*, Edizione Corriere della Sera, E-book, Milano, 2014; G. Spoto, *Cibo, persona e diritti*, Giappichelli Editore, Torino, 2021.

(⁴) P. Gatrell, *L'inquietudine dell'Europa*, Piccola Biblioteca Einaudi, Torino, 2019.

(⁵) P. Gatrell, *op. cit.*, p. 420.

(⁶) Psichiatra nato gli inizi del '900, al quale molti studiosi di economia fanno tuttora riferimento (in ricerche che spaziano dal marketing all'economia comportamentale), e che ha ricevuto attenzione anche da studiosi di diritto, sotto il profilo della definizione di una gerarchia dei valori, a livelli umano, a cui si ispira la persona. Maslow in particolare è noto per lo sviluppo del concetto di "Individuo autorealizzante"; v. A. H. Maslow, *Verso una Psicologia dell'essere*, Astrolabio, Roma, 1978.

ta come bisogno essenziale, ed è posta alla base dei cinque livelli di bisogni identificati: senza nutrimento, nessun individuo può sopravvivere. Il cibo, in realtà, non è solo sopravvivenza, assumendo connotati che riguardano non soltanto il mero “sfamarsi”⁷, ed è profondamente intriso di valori umani, che vanno dalla religione⁸ al diritto ad un determinato livello alimentare anche in stato di detenzione, incidendo in generale su tutti gli aspetti legati alla persona.

Il “sovranoismo”, inteso in una prospettiva alimentare, riflette l’eterno conflitto tra chiusure oligarchiche e istanze democratiche; tra le *elites*, e i loro clienti da una parte, e i ceti popolari dall’altra⁹. Torna in evidenza come la *deregulation* non abbia portato ad un’effettiva soddisfazione del diritto al cibo, e come un concetto di sovranità alimentare (*food sovereignty*)¹⁰, che fino a poco tempo fa sembrava collocarsi in un passato remoto, si stia riaffermando, invece, con forza nel pensiero di molti economisti, come soluzione alla crisi alimentare.

In particolare, con riferimento alla *food sovereignty*, risultano rilevanti considerazioni non solo di tipo socioeconomico, ma anche di impianto giuridico: si pensi all’Accordo di Marrakech, che ha attribuito alla WTO “la negoziazione di impegni in materia di sostegno e protezione, nonché introducendo norme e regole GATT rafforzate e più efficaci sul piano operativo”¹¹. Siamo in presenza di accordi, con i quali gli Stati hanno rinunciato all’esercizio della *food sovereignty*, assegnando all’Organizzazione Mondiale del Commercio un controllo sulle tariffe e i commerci all’interno del GATT e, in generale, la competenza in materia di scambi nel settore alimentare. Inoltre, con l’istituzione dell’OMC “l’obiettivo a lungo termine sopracitato comporta riduzioni progressive sostanziali

del sostegno e della protezione dell’agricoltura, da attuare lungo un periodo di tempo concordato, onde rimediare alle restrizioni e distorsioni che colpiscono i mercati agricoli mondiali e prevenirle”, dunque una forte riduzione dei dazi all’importazione e delle restituzioni all’esportazione.

2.- Food security, food insecurity e la dottrina economica

Anche nel tempo presente l’accesso alla terra, con sostenibilità agro-ecologica, è componente essenziale della sicurezza alimentare intesa come *food security*¹², ovvero, secondo la nota definizione adottata dalla FAO: “*food security*” means that the food is available at all times; that all persons have means to access to it; that it is nutritionally adequate in terms of quantity, quality and variety; and it is acceptable within the given culture. Only when all these conditions are in place population be “food secure”¹³.

Questa definizione ha sottolineato che la ricerca della soluzione dei problemi alimentari impone di partire dalla centralità delle singole società, nel senso di legare il problema relativo alla *food insecurity* al ripristino di una *food sovereignty*, di cui siano protagoniste le comunità umane. Occorre riconoscere che i confini esclusivamente economici sono indubbiamente fondamentali, atteso che l’aumento dei prezzi dovuti alla scarsità di alcune risorse alimentari diminuisce la possibilità di approvvigionamento per le popolazioni meno abbienti e, dunque, accresce la stessa soglia della povertà e della malnutrizione¹⁴.

La carenza di alimenti non può, pertanto, essere valutata solamente in termini assoluti, posto che il cibo

(7) G. Spoto, *op. cit.*

(8) Si pensi come ogni cultura abbia un proprio stile alimentare, escluda dalla dieta determinati prodotti, abbia alcuni rituali e quindi come anche il legislatore abbia dovuto tutelare questi aspetti che, in Italia, sono considerati, in primo luogo, nella Costituzione all’art. 3, ma in termini generali.

(9) G. Valditaro, *Sovranismo, Una speranza per la democrazia*, Book Time Milano, 2017, p. 23. Alle origini della civiltà occidentale, ci sono due passaggi fondamentali che creano le premesse per l’affermazione della democrazia e della sovranità del popolo: nelle democrazie continentali il ruolo assegnato al Parlamento, in quella inglese le *Dodici Tavole* e la *Magna Charta Libertarum*.

(10) Per una definizione articolata e aggiornata della *food sovereignty* si v. *Trattato breve di diritto agrario italiano e dell’Unione europea*, diretto da L. Costato e F. Albisinni, IV ed., CEDAM, Milano, 2023.

(11) Accordo che Istituisce l’Organizzazione Mondiale del Commercio, concluso a Marrakech il 15 aprile del 1994, Allegato 1A.3 ovvero Allegato sull’Agricoltura, par 2. Per approfondimenti sul tema v. P. Borghi, *L’agricoltura nel Trattato di Marrakech. Prodotti agricoli e alimentari nel diritto del commercio internazionale*, Giuffrè ed., Milano, 2004.

(12) Eric F. Labin, *Global Land Availability: Malthus Vs Ricardo*, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2211912412000235>.

(13) E.R. *Postmodern conceptualisation, mordernist applications: Rethinking the role of society in food security*, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0306919205000473>.

(14) A. Jannarelli, *Cibo e diritti. Per un’agricoltura sostenibile*, Torino, Giappichelli, 2015.

rispecchia orientamenti culturali e religiosi fortemente radicati a livello planetario e quindi mal si presta a forme di omologazione a livello globale. La novità storica è rappresentata dal riproporsi del fenomeno dell'insicurezza alimentare nei primi anni del nuovo millennio, in una situazione di instabilità delle produzioni e scarsità complessiva della produzione agricola che ha caratterizzato per secoli l'economia, sì da condizionare a lungo lo sviluppo delle società.

L'avvento della rivoluzione industriale ha inciso anche sul settore primario. L'emergere di un *trend* al ribasso dei prezzi agricoli, per via dello sviluppo vertiginoso delle produzioni agricole e del progressivo saturarsi di una domanda a sua volta anelastica, ha portato all'adozione da parte di molti Stati, e della stessa Comunità e poi Unione Europea di politiche agricole protezionistiche, dirette a sostenere i redditi degli operatori agricoli.

Nel XX secolo sono stati sperimentati diversi modelli di intervento, aventi lo scopo di garantire una certa stabilità dei prezzi nelle vendite degli agricoltori. Il caso italiano è rappresentato dall'ammasso obbligatorio e poi per contingente, i quali avevano l'obiettivo iniziale di dettare le provvidenze dirette ad agevolare la costruzione e l'attrezzamento di silos e magazzini per cereali nel quadro del potenziamento in atto a quell'epoca della produzione del grano nel nostro paese per poi passare a creare il monopolio statale sui cereali con obbligo della loro totale consegna (finita la guerra ridotto a parte della produzione), ad un prezzo predefinito all'Ammasso.

In Francia fu istituito l'*Office du Blé* e poi l'O.N.I.C.¹⁵. Il primo intervento dello stato francese nel mercato del grano si verificò con la legge 1° dicembre 1929 emanata in conseguenza di un raccolto eccezionale verificatosi nell'estate precedente che fece raggiungere una produzione record e, quindi precipitare i corsi del cereale. Altri interventi vennero effettuati in Germania, Belgio, Olanda e Lussemburgo¹⁶. Parliamo sempre di interventi di tipo protezionistico nei confronti di un imprenditore, quello agricolo, che si trova in una posizione di debolezza nei confronti del settore secondario ma anche della volontà dello stato di disporre, nei casi di non autosufficienza, di una importante scorta di cereali. E ciò ha portato gli stati, cessato l'Ammasso

obbligatorio, e successivamente la CEE, ad adottare politiche che controllavano anche la libera circolazione delle merci per un lungo periodo del '900 con l'obiettivo di stimolare, con prezzi minimi assicurati, la produzione, di tutelare i prezzi ed in generale l'agricoltura.

La nuova *food insecurity* è in larga parte frutto di scelte economiche che rispecchiano un sistema di relazioni socio economiche ormai tendenti a strutturarsi a livello globale e che abbracciano sia i paesi industrializzati, sia i paesi del Sud del Mondo. Facciamo dunque riferimento ai paradigmi del *neoliberismo*, o se si vuole, *iper-liberismo*, affermatosi a livello globale dalla metà del secolo scorso e fondato essenzialmente sulla centralità assegnata al mercato considerato in grado di autoregolarsi. Tali paradigmi hanno reso possibile la globalizzazione in economia mediante il primato di forze economiche sempre più transnazionali, che hanno, tra l'altro, plasmato, nel perseguire i propri interessi, i contesti economico sociali in molti paesi, a scapito della possibilità di controllo da parte dei loro singoli governi.

Nell'oggi, il *food regime* è caratterizzato dalla rapida espansione delle catene globali di prodotti alimentari. Molti paesi del Sud del mondo sono ora incorporati nelle catene delle materie prime, come fonti di prodotti alimentari trasformati a basso costo da un lato, e di frutta e verdura fresca per una classe di consumatori abbienti nel Nord del mondo dall'altro. Ciò ha portato a sistemi di produzione più flessibili, spesso basati su contratti, ampio lavoro a turni e condizioni di lavoro flessibili e precarie per i lavoratori agricoli, con l'obiettivo di ottenere una produzione continua e stabilizzare una fornitura costante e affidabile ai principali rivenditori.

L'agricoltura è ormai diventata un sistema economico pienamente integrato nella più ampia economia globale e che tende ogni giorno a perdere i connotati specifici che l'hanno caratterizzata come un settore sui generis anche sul piano dei mercati internazionali. Sono appunto le stesse istituzioni nazionali a privilegiare l'agricoltura specializzata orientata principalmente alla sola esportazione, trascurando gli altri comparti a scapito addirittura della stessa autosufficienza alimentare nazionale.

⁽¹⁵⁾ *Office National Interprofessionnel des Cereales*.

⁽¹⁶⁾ L. Costato, *L'evoluzione dell'intervento pubblico nel mercato del grano. In Italia e negli altri paesi del MEC*, Milano, Giuffrè, 1968, *passim*.

3.- La food safety e la valutazione del rischio

Come affrontare i futuri cambiamenti in tema sia di *food security* che di *food safety* a livello socio-economico è un tema che è stato oggetto di discussione fin dall'inizio di questo millennio. Sin dalla prima rivoluzione industriale la trasformazione della società è andata di pari passo con l'evoluzione tecnologica, alterando i sistemi produttivi preesistenti e incidendo sui sistemi politici e le istituzioni: ogni innovazione economica è stata anche un'innovazione giuridica e sociale¹⁷.

Il Reg. (CE) n. 178/2002, pur nella diversità delle fonti, identifica gli interessi economici molteplici nel settore alimentare e ne comprende la complessità con riferimento a compagini complessive e alla varietà degli interessi e valori che l'attraversano come elaborati dalla società e come presi in conto dalle diverse normative. Il fabbisogno di cibo, infatti, è ancora un problema cruciale della nostra società, suscettibile di aggravarsi per la crescita dei *gap* tra le regioni antiche e povere del mondo, generato e accresciuto in parte dello sviluppo tecnologico¹⁸. Il Reg. (CE) n. 178/2002, dunque, verte sul concetto di sicurezza alimentare, nel senso della *food safety*, che è al centro di una vasta letteratura a livello europeo e ha dato corpo ad una nuova stagione del diritto alimentare a livello comunitario. Quest'ultimo è stato però incentrato fondamentalmente sulla sola prospettiva della *food safety* e della *food quality*, prospettiva che riteneva superato il tema della *food security* e non comprendeva il delicatissimo tema relativo alle costanti disegualianze a livello planetario a proposito dell'accesso al cibo.

I sistemi di sicurezza introdotti al fine di salvaguardare la *food safety* sono apparsi, inoltre, adeguati solo alle concrete possibilità operative delle grandi imprese, per cui, paradossalmente, si rischiava non soltanto di mortificare il circuito alimentare composto da piccole e medie imprese, ma anche di compromettere i processi fondati sulle filiere corte nonché le attività delle imprese agricole indirizzate alle produzioni biologiche. In questo modo, la nuova legislazione in materia di *food*

safety, avrebbe finito per rafforzare l'egemonia dell'*agri-business system* presente sui mercati globali, vale a dire proprio di quel circuito produttivo che, per via di sempre più sofisticate tecniche industriali, è la fonte di nuovi rischi per i consumatori, a scapito di circuiti minori, statisticamente meno colpiti da scandali alimentari¹⁹. La globalizzazione dell'economia ha portato, infatti, da un lato, alla disgregazione e decostruzione del sociale, dall'altro alla questione alimentare, ossia quella più intimamente connessa ai bisogni primari dell'uomo, acuita dalla recente *food crisis*; essa ha costituito l'*humus* ideale per movimenti culturali e operativi volti al recupero dei *social rights*, e per loro tramite, alla reazione avverso il *world food regime* attualmente prevalente a livello globale²⁰. Siffatte istanze sono destinate a coniugare insieme *food safety* e *food security*: da un lato, nascono dal basso, quali manifestazioni della società civile dirette a rimediare, sia pure a livelli circoscritti, all'assenza di interventi istituzionali e di segnali da parte del mercato, dall'altro non si limitano solo al momento finale del consumo: esse infatti tendono a risalire dal livello legato alla presenza e al consumo del cibo, ai diversi gradini delle filiere produttive coinvolte in una prospettiva di portata sociale più ampia²¹.

4.- Diritto al cibo come *ius existantiae* in un contesto globale

È in questo contesto, sotto l'influenza del costituzionalismo contemporaneo, che va considerato il diritto al cibo, sempre più spesso legato allo *ius existantiae*, come già visto, e ad un'esistenza libera e dignitosa.

Dalla fine della seconda guerra mondiale, il processo di costituzionalizzazione dei diritti fondamentali, del principio di eguaglianza e della dignità come prerogativa di ogni essere umano, ha generato un'estesa rilettura dei modelli, ridefinendo il ruolo e la funzione dello Stato. Al punto che, quantomeno in Occidente, questi elementi rappresentano oggi la parte più stabile e

(17) E. Rook Basile, *L'architettura della legislazione alimentare europea: il reg. CE n. 178/2002*, in Aa. Vv., *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, a cura di P. Borghi, I. Canfora, A. Di Lauro, L. Russo, II ed., Milano, Giuffrè, 2024, pp. 93-100.

(18) E. Rook Basile, *op. ult. cit.*, pp. 38-45.

(19) J. Zwager-Man, K. Ead, *In focus: Examining the new FDA Food Safety Modernization Act*, <https://www.semanticscholar.org/paper/In-Focus%3A-Examining-the-New-FDA-Food-Safety-Act-Eads-Zwagerman/0c386f7bbaf7086d6dc03cab7d6964e6d9e7b43a>.

(20) Cfr. C. Golay, *Crise et sécurité alimentaires: vers un nouvel ordre alimentaire mondial?*, <https://journals.openedition.org/poldev/133>.

(21) *Sicurezza alimentare, diritto al cibo, etica della sostenibilità*, a cura di L. Califano, in *Collana di diritto, saggi e ricerche*, Franco Angeli, 2022, p. 51 ss.

duratura di una Costituzione, la quale già nel suo etimo (*cum-statuere*) significa stabilire e fondare assieme: qualcosa che regola la tensione dialettica fra stabilità e tempo, fra persistenza e divenire dell'ordinamento²².

Tra le novità introdotte da questo modo di intendere il diritto costituzionale e, più in generale, il costituzionalismo contemporaneo, rileva anche il riconoscimento e la tutela dello *ius existentiae*, inteso quale diritto a un'esistenza libera e dignitosa. Un diritto che si afferma in forma crescente e progressiva, ramificandosi in quasi tutti i settori di normazione giuridica: lo *ius existentiae* procede dagli individui alle formazioni sociali²³, condizionando una buona parte dell'attività normativa e giurisprudenziale. Lo *ius existentiae* resta però spesso invalidato da altri fattori, difficili da scardinare: lo dimostra l'annoso problema della povertà, appunto, che, ancor oggi, condiziona l'esistenza di milioni di persone, comprese quelle che vivono nel ricco Occidente. Intrecciato con fenomeni più recenti - quali la globalizzazione, l'immigrazione e lo sviluppo tecnologico - questo problema ha in effetti portato a ridefinire il valore di molti beni della natura, fino a pochi anni fa non considerati neppure come beni.

Si aggiunga che il godimento e l'esercizio del diritto al cibo si lega, non tanto o non soltanto a interventi normativi, ma anche e soprattutto a misure di natura socioeconomica e ambientale. In particolare, ai programmi di azioni positive da parte delle autorità nazionali e locali, volte a rimuovere le cause della povertà e dell'ingiustizia sociale. Influeno sull'agricoltura e sul commercio degli alimenti, questi fattori finiscono per limitare, talvolta profondamente, l'effettività, il concreto godimento e la portata universalistica del diritto al cibo.

D'altro canto esiste un nesso inscindibile tra mangiare sano ed equilibri ambientali, così come si fa sempre più strada la stretta consapevolezza tra abitudini alimentari e modi di produzione del cibo. Una transizione verso sistemi agricoli alimentari sostenibili potrà realizzarsi solo a fronte di una seria revisione della politica e del diritto²⁴.

5.- *La nuova PAC 2023: food security, food safety, food sovereignty*

Le ripetute e perduranti crisi degli ultimi anni hanno riportato in primo piano le politiche della sicurezza e con queste la responsabilità delle Istituzioni europee e nazionali nel garantire l'accesso al cibo. La Politica Agricola Comune era stata immaginata e disegnata, dai fondatori della Comunità Economica Europea, per rispondere anzitutto a domande di sicurezza: - della popolazione agricola, alla quale assicurare un tenore di vita equo, attraverso l'incremento della produttività in agricoltura; - dei consumatori, ai quali garantire la sicurezza degli approvvigionamenti, assicurando prezzi ragionevoli nell'accesso al cibo.

Le politiche dei decenni successivi, caratterizzate da un deciso intervento pubblico, come si è visto, hanno operato con successo per conseguire questi obiettivi. Tra la fine del XX secolo e la riforma del 2003, i profili produttivi hanno progressivamente perso rilievo, a fronte della crescente doverosa attenzione ai profili di compatibilità ambientale. I temi legati alla sicurezza degli approvvigionamenti sono passati in secondo piano, nella persuasione che i mercati mondiali avrebbero comunque garantito alla popolazione europea l'acquisto di prodotti agricoli ed alimentari a prezzi accessibili, consentendo nel frattempo di privilegiare in ambito europeo sostenibilità, biodiversità ed eco-compatibilità. In prosieguo, le crisi alimentari, legate alla diffusione della pandemia da COVID-19 e, successivamente, al conflitto russo-ucraino, hanno riproposto al centro dell'agenda politica la questione della sicurezza alimentare, derubricata in Europa a problema di carattere globale, non più specificamente di pertinenza del vecchio continente, che anzi aveva sperimentato in passato lunghi periodi di drammatiche eccedenze di offerta²⁵. Ritenuto risolto il problema della *food security* attraverso l'adesione a catene globali di offerta, nelle quali spesso veniva giocato un ruolo di creatrici di valore aggiunto, l'Unione Europea ha concentrato le attenzioni sull'altro versante della sicurezza, quello relativo alla *food safety*, assegnando

(²²) F. Alicino, *op. cit.*

(²³) Famiglia, religioni, imprese, sindacati, partiti, associazioni ecc.

(²⁴) L. Califano (a cura di), *Sicurezza alimentare, diritto al cibo, etica della sostenibilità*, cit.

(²⁵) Accademia dei Georgofili, "La PAC dinnanzi alle sfide del presente", 6 maggio 2022, *Sicurezza, Sovranismo e Sovranità Alimentare: Riglobalizzare le relazioni alimentari per un futuro sostenibile*, <https://www.georgofili.it/Media?c=be6fd3ac-04d8-461e-b39d-b875e5028921>.

all'agricoltura un ruolo prevalentemente improntato sulla custodia delle risorse ambientali e di protagonista della lotta al cambiamento climatico.

Uno dei profili che devono essere tenuti presenti è dato dal fatto che nelle more dell'adozione della nuova disciplina della PAC 2023 si sono verificati una serie di eventi - quali le elezioni europee del 2019 e la nomina della nuova Commissione UE - che hanno condotto all'adozione, già a dicembre 2019, della strategia relativa al *Green Deal*. Gli obiettivi delineati da tale comunicazione, destinata a tramutarsi in atti giuridici, sono volti ad incrementare la sostenibilità ambientale di qualsiasi settore, produttivo e non. All'interno di questo quadro strategico, si registrano le successive comunicazioni della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 20 maggio 2020, recanti le strategie interne al settore agricolo, ossia quelle "Dal produttore al consumatore" "per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente" e "Sulla biodiversità" per il 2030.

Le proposte di quella che sarà la PAC del prossimo futuro risalgono a epoca precedente l'adozione del *Green Deal*, tanto che molti degli aspetti problematici che si sono manifestati in questi tre anni hanno riguardato proprio i rapporti tra agricoltura e tutela dell'ambiente.²⁶ Questa politica deve perseguire gli obiettivi indicati, i quali non contengono riferimenti alla tutela ambientale o alla lotta contro i cambiamenti climatici²⁷. Le strategie della Commissione *From farm to fork* e sulla biodiversità per il 2030 comporteranno verosimilmente una non insignificante riduzione della capacità produttiva dell'agricoltura europea e, conseguentemente, del reddito degli agricoltori.

È prevista una maggiore attenzione ai risultati così accogliendo i rilievi mossi in passato dalla Corte dei Conti UE in ordine alla (scarsa) efficacia di strumenti quali la condizionalità e il *greening*. Si sottolinea inoltre che occorre iniziare a ripensare l'approccio alle nuove tecniche di ingegneria genetica²⁸, in grado di realizzare organismi vegetali con migliori caratteristiche di adattamento ai cambiamenti climatici e in grado di assicurare elevate rese produttive e non dimentica-

re, altresì, l'aspetto della formazione professionale degli operatori. Al momento, tuttavia, è presente solo una generica apertura alle NBT nella comunicazione *From Farm to Fork*, ove a pag. 9 si legge che "le nuove tecniche innovative, compresi le biotecnologie e lo sviluppo di bioprodotto, possono contribuire ad aumentare la sostenibilità, a condizione che siano sicure per i consumatori e per l'ambiente apportando al tempo stesso vantaggi alla società nel suo complesso."

La recente impennata dei prezzi agricoli e il rischio di non avere accesso a un'offerta adeguata alle esigenze quantitative e qualitative dell'industria e della distribuzione hanno indotto le Istituzioni europee a rivedere tale quadro, almeno in via transitoria, attraverso la concessione di deroghe agli obblighi dei terreni a riposo nell'ambito delle cosiddette aree a valenza ecologica. La riproposizione della questione della *food security* ha riportato al centro del dibattito politico e scientifico le istanze della sovranità alimentare, così come definita nella Dichiarazione di Nyéléni, del sovranismo alimentare e della *food democracy*²⁹.

Queste crisi hanno determinato una crescente domanda di sicurezza degli approvvigionamenti³⁰; domanda che in alcuni Stati membri 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.

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.

Ad oggi tale sistema sembra essere in parte deficitario, mentre si sta riaffermando la necessità di un maggiore interventismo in economia e lo sviluppo di una maggiore incidenza degli stati nel sistema globale, con il ripristino, in questo scenario, di una *food sovereignty* che sembra essere una soluzione allo sviluppo recente della *food democracy* unita all'iperliberismo sviluppatosi per tutto il '900.

(²⁶) Come emerge dal Rapporto speciale della Corte dei Conti UE n. 16/2021, Politica agricola comune e clima, l'impatto della PAC 2014 - 2020 nella lotta contro i cambiamenti climatici è risultato, nonostante le intenzioni, estremamente modesto.

(²⁷) L. Costato, L. Russo, *Corso di diritto agrario italiano e dell'Unione europea*, sesta edizione, Giuffrè, 2023, p. 121 ss.

(²⁸) NBT: *new breeding techniques*. Cfr. E. Sirsi, *OGM e agricoltura. Evoluzione del quadro normativo. Strategie di comunicazione. Prospettive dell'innovazione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017, p. 261 ss. Più di recente, cfr. R. Saija, *L'innovazione tra diritto dell'agricoltura e regole del cibo*, Milano, CEDAM-Wolters Kluwer, 2024, p. 71 ss.

(²⁹) Cfr. L. Paoloni, *Sovranità alimentare e agricolture locali*, in q. Riv. www.rivistadirittoalimentare.it, n. 4-2023, p. 9 ss.

7.- I recenti sviluppi

La *food insecurity* ha regnato per la maggior parte della storia dell'umanità. Come è stato anticipato in apertura, ci sono però stati periodi di maggiore abbondanza di alimenti e periodi di maggiore scarsità, e, questo è dipeso, in larga parte, non solo dall'interventismo che l'uomo che, sempre più, nel tempo, ha sviluppato nei confronti del settore primario, ma anche, e soprattutto, da fattori di tipo ambientale, climatico ed in generale naturale.

Giova sottolineare come, a livello soprattutto comunitario, ma anche globale, durante la seconda parte del '900, sia a livello giuridico che economico, ci sia stata una sempre più intensa volontà di assimilare e sottoporre il settore primario a normative che sono più indicate per il settore secondario, senza tenere conto di quelle che sono le caratteristiche proprie dell'attività agricola. D'altro canto, l'agricoltura, che è il primo mezzo che ha affrancato l'essere umano dalla raccolta e dalla caccia, dandogli la possibilità di poter cominciare a riflettere "in astratto" a fronte di una maggiore stanzialità e sicurezza nella possibilità di sfamarsi, ha subito un'ingiusta revisione del suo ruolo negli anni del secolo scorso per via di una sempre maggiore finanziarizzazione dei mercati agricoli, anche in ragione dell'evoluzione delle tecniche e tecnologie agricole che hanno portato, da un lato, almeno in una prima fase, ad un incremento delle produzioni, ma anche ad una riduzione del personale addetto³¹.

Gli accordi internazionali della fine del secolo XX, e in particolare l'accordo di Marrakech, hanno costituito un elemento determinante - come si è già ricordato - per lo sviluppo di un'ulteriore ondata iperliberista anche in agricoltura e i successivi regolamenti hanno comportato un sempre minore intervento delle Istituzioni in economia. In particolare, si è passati da un modello, caratterizzato da un forte interventismo ad uno che sostiene non la produzione, ma in particolare il green, e con sostegni calanti.

Fino ad arrivare alle riforme della PAC approvate con i regolamenti del 2021, ove emergono elementi giuridici che riportano ad evidenziare come, in realtà, *historia se repetit*: in uno scenario pandemico legato al COVID-19, alla guerra in Ucraina e al conflitto Hamas-Israele attualmente in corso, sono tornati alla ribalta temi che sembravano essere stati superati, tra cui appunto i concetti di *food security* e *food sovereignty*, seppur, in particolare il secondo, si collochi in evidente attrito con l'accordo di Marrakech del 1994. Resta dunque aperta ed urgente la ricerca di risposte a domande non più rinviabili.

ABSTRACT

Il lavoro intende proporre un'analisi delle diverse declinazioni del concetto di sovranità legato all'alimentazione, definendone un quadro di sintesi da un punto di vista giuridico, in prospettiva storica e sociale, e, dall'altro, di coglierne, con estrema sintesi, quelle che sono state le tappe più importanti, legandole alla più autorevole dottrina economica.

L'analisi ha l'obiettivo di definire una prospettiva "futuristica" di quello che potranno essere i prossimi passi, nell'ambito dell'evoluzione del concetto di sovranità alimentare, legandola agli attuali scenari economici e sociali.

The work aims to analyze the development of the concept of food sovereignty, defining a summary framework from a legal point of view, with historical depth and social horizontality. Another objective of the essay is to capture the most important stages in the evolution of the concept of food sovereignty.

The essay has the further objective of defining a "futuristic" perspective of what the next steps could be, within the evolution of the concept of food sovereignty, linking it to current economic and social scenarios.

□

⁽³⁰⁾ Alimentari, oltre che di vaccini e di altri presidi sanitari.

⁽³¹⁾ Come è noto, in Italia, negli anni immediatamente successivi al secondo conflitto mondiale, era ancora occupato in agricoltura il quaranta per cento della popolazione attiva, a fronte del tre/quattro per cento attuale.



rivista di diritto alimentare

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

Anno XVIII, numero 3 · Luglio-Settembre 2024

59



rivista di diritto alimentare

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

Anno XVIII, numero 3 · Luglio-Settembre 2024

60