

# RICERCHE DI DIRITTO AGROALIMENTARE

A CURA DI MAURA MATTALIA E ILARIA RIVA



QUADERNI DEL  
MASTER DI II LIVELLO IN DIRITTO DEI  
MERCATI AGROALIMENTARI

## **Quaderni del Master di II livello in Diritto dei Mercati Agroalimentari**

Comitato scientifico:

Prof. Roberto Cavallo Perin, Prof.ssa Maura Mattalia, Prof.ssa Ilaria Riva,  
Prof. Alessandro Ciatti Caimi, Prof.ssa Maria Pia Genesin, Dott. Francesco  
Albore, Dott. Claudio Biglia, Dott. Vincenzo Pacileo.

[www.master-agroalimentare.it](http://www.master-agroalimentare.it)

**Il master è istituito dal Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino.**



**Università degli Studi di Torino**

ISBN 9788875902957

Ricerche di diritto agroalimentare © 2024 by [Maura Mattalia and Ilaria Riva](#)  
[is licensed under CC BY-SA 4.0](#)

in copertina: Foto di [Francesco Gallarotti](#) su [Unsplash](#)



## INDICE DEL VOLUME

<i>Elenco autrici e autori.....</i>	pag. 3
<i>Presentazione.....</i>	pag. 4
BEATRICE ALBA	
<i>Lotta allo spreco alimentare. Ordinamento giuridico ed iniziative concrete a confronto.....</i>	pag. 5
MARTINA ARMELLINO	
<i>I consorzi di tutela dei vini: caratteri giuridici e attività.....</i>	pag. 22
ROSANNA BENEDETTO	
<i>Le nuove frontiere del controllo ufficiale: vendita on line dei prodotti alimentari, tra adempimenti normativi per gli OSA e strumenti di verifica in capo all'autorità competente...</i>	pag. 37
GIUSEPPE EMANUELE BLANDO	
<i>L'attuazione nell'ordinamento giuridico italiano della Direttiva UE n. 633/2019 in materia di pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare.....</i>	pag. 68
SIMONA FERRERO	
<i>«Animali sani, cibi sicuri»: il ruolo del veterinario e dell'allevatore nel corretto utilizzo degli antibiotici in stalla.....</i>	pag. 101
SELENE GIACHERO	
<i>Evocazione di prodotti agroalimentari di qualità e marchio notorio: criteri di confronto.....</i>	pag. 119
EMILIO GRASSENIO	
<i>La tutela delle certificazioni di origine: il concetto di evocazione nella giurisprudenza europea e italiana.....</i>	pag. 135
CHIARA GUALERNI TOGNOLA	
<i>I segni distintivi nel settore vitivinicolo: le interferenze tra le denominazioni di origine e i marchi commerciali.....</i>	pag. 153
SIMONA GUIDA	
<i>Lo Stoccaggio di prossimità come contributo al diritto per la sicurezza alimentare in Africa dell'Ovest: l'esempio della Valle del fiume Senegal.....</i>	pag. 174
PIETRO ANTONIO LARA	
<i>Autorizzazioni al reimpianto del vigneto. Regime legale e circolabilità.....</i>	pag. 198
PIETRO PAGELLA	
<i>Vini naturali. Riflessioni su una definizione che non c'è.....</i>	pag. 226
ALBERTO PATANÈ	
<i>Il settore vitivinicolo italiano tra normative sovranazionali ed eccellenze locali.....</i>	pag. 242

ELENA PEIRETTI

*La gestione del rischio negli stabilimenti che producono bevande alcoliche.....* pag. 260

FAUSTO SCOPPETTA

*L'esportazione dei prodotti di origine animale in Canada.....* pag. 282

## ELENCO AUTRICI E AUTORI

BEATRICE ALBA, Dottoressa in Giurisprudenza abilitata al patrocinio

MARTINA ARMELLINO, Avvocata

ROSANNA BENEDETTO, Tecnica della Prevenzione nell'Ambiente e nei Luoghi di Lavoro,  
PCF Bari

GIUSEPPE EMANUELE BLANDO, Funzionario amministrativo dell'Agenzia delle Dogane e dei  
Monopoli

SIMONA FERRERO, Avvocata

SELENE GIACHERO, Avvocata

EMILIO GRASSENIO, Avvocato

CHIARA GUALERNI TOGNOLA, Avvocata

SIMONA GUIDA, Esperta sviluppo rurale per la Cooperazione Internazionale

PIETRO ANTONIO LARA, Funzionario amministrativo Agenzia regionale per la gestione ed  
erogazione degli aiuti in agricoltura (ARGEA Sardegna)

PIETRO PAGELLA, Antropologo culturale, Ph.D student in Ecogastronomia, Scienze e  
Culture del Cibo, Università degli Studi di Scienze Gastronomiche

ALBERTO PATANÈ, Avvocato

ELENA PEIRETTI, Avvocata, esperta in diritto vitivinicolo e delle bevande spiritose

FAUSTO SCOPPETTA, Phd. Dirigente Veterinario Servizio di Igiene Alimenti di Origine  
Animale – Usl Umbria 2

## PRESENTAZIONE

A partire dall'anno accademico 2019/2020, il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Torino ha attivato il “Master di secondo livello in Diritto dei mercati agroalimentari”, giunto oggi alla sua quinta edizione. Esso nasce come iniziativa formativa di alto livello post-universitaria, finalizzata ad offrire una preparazione specifica sulla legislazione e la prassi giuridica in materia di mercati agroalimentari, avvalendosi dell'alta qualificazione del corpo docente e del coordinamento del Direttore, prof. Roberto Cavallo Perin.

Questo libro, che inaugura la Collana del Master, raccoglie una selezione di contributi, frutto della rivisitazione di alcune tra le tesi discusse in chiusura del percorso formativo delle prime tre edizioni del Master stesso.

L'opera si propone di offrire al lettore una panoramica di questioni attuali del diritto agroalimentare, affrontate sotto diverse prospettive di analisi, in ragione della specifica competenza di ciascun autore, poiché hanno contribuito al volume autori con una formazione non necessariamente giuridica, a testimonianza della forte interdisciplinarietà del diritto dei mercati agroalimentari, la cui conoscenza diventa sempre più necessaria per qualsiasi operatore del settore, prescindendo dalla sua qualifica.

L'attenzione per temi di particolare attualità, quali la lotta allo spreco alimentare, la disciplina vitivinicola o dei controlli amministrativi sulle attività del settore agricolo e alimentare, evidenzia una vivacità della materia e una stretta connessione della stessa con i più sentiti bisogni dell'individuo, dalla tutela dell'ambiente, all'accesso al cibo e al diritto alla salute.

Dell'estrema varietà dei contributi presenti nel volume è possibile tracciare una linea comune di fondo nella volontà di portare all'attenzione del lettore alcuni degli snodi più critici della disciplina del settore agroalimentare, con particolare riferimento all'incidenza dell'Unione europea e al rapporto che in essa si instaura tra tutela dei bisogni del consumatore e promozione di un mercato concorrenziale, affinché questo possa offrire prodotti sostenibili e di qualità.

Le curatrici  
Maura Mattalia e Ilaria Riva  
Vice-direttrici del Master

BEATRICE ALBA

LOTTA ALLO SPRECO ALIMENTARE.  
ORDINAMENTO GIURIDICO ED INIZIATIVE CONCRETE A CONFRONTO

*ABSTRACT: I dati relativi agli sprechi alimentari sono allarmanti: un terzo del cibo prodotto in tutto il mondo viene sprecato. Questi numeri contrastano con le proiezioni che nel 2050 vedono 2 miliardi di persone in più rispetto ad oggi e la conseguente necessità di incrementare la produzione alimentare del 70%. Un Paese che non si adopera per prevenire e contrastare gli sprechi alimentari viola il diritto al cibo adeguato di ogni essere umano. Il diritto al cibo è uno dei diritti fondamentali della persona: sono numerose le fonti giuridiche che lo garantiscono sia a livello nazionale che internazionale. Negli ultimi decenni tale diritto è stato inserito nelle Costituzioni di numerosi Paesi, al fine di sancire in capo agli Stati un obbligo in materia di food security, cioè l'obbligo di garantire alla popolazione alimenti quantitativamente sufficienti e qualitativamente adeguati. Affinché gli strumenti legislativi adottati funzionino al meglio è necessario che i consumatori siano adeguatamente informati e sensibilizzati sul tema degli sprechi alimentari. Uno degli aspetti su cui è necessario insistere è quello relativo alla distinzione tra data di scadenza e termine minimo di conservazione. A causa dell'errata comprensione dell'etichetta apposta sulle confezioni degli alimenti, nell'Unione Europea vengono sprecate ogni anno 9 milioni di tonnellate di cibo, che sono pari alla perdita di 22 milioni di tonnellate di CO<sub>2</sub> (equivalenti a 4,5 milioni di viaggi in aereo intorno al mondo o a 140.000 anni di doccia calda!). Il comportamento di ogni consumatore incide su questi numeri. Riprendendo una celebre frase, quello che noi facciamo è solo una goccia nell'oceano, ma se non lo facessimo l'oceano avrebbe una goccia in meno. Le differenze tra i vari Stati sono macroscopiche. Nonostante gli importanti passi avanti fatti in tema di sprechi alimentari in questi ultimi anni, ci sono ancora ampi margini di miglioramento.*

*ABSTRACT: The data relating to food waste is alarming: one-third of the food produced worldwide is wasted. These numbers contrast with the projections that in 2050 will see 2 billion more people than today and the consequent need to increase food production by 70%. A country that does not take steps to prevent and combat food waste violates every human being's right to adequate food. The right to food is one of the person's fundamental rights: numerous legal sources guarantee it nationally and internationally. In recent decades, this right has been included in the Constitutions of numerous countries to establish an obligation on the part of the states in terms of food security, i.e. the obligation to guarantee the population sufficient and qualitatively adequate food. For the legislative instruments adopted to work at their best, consumers must be adequately informed and aware of food waste. One of the aspects it is necessary to insist on is the distinction between the expiry date and the minimum conservation term. Due to the misunderstanding of the labelling of food packaging, 9 million tonnes of food are wasted every year in the European Union, equal to the loss of 22 million tonnes of CO<sub>2</sub> (equivalent to 4.5 million round-the-world air travel or 140,000 years of hot showers!). Taking up a famous phrase, what we do is just a drop in the ocean, but if we did not do it, the ocean would have one drop less. The behaviour of each consumer affects these numbers. The differences between the various states are macroscopic. Despite the critical progress made regarding food waste in recent years, there still needs to be more room for improvement.*



SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Il *Green Deal* europeo e la strategia *F2F*. – 3. La sicurezza e l'insicurezza alimentare. – 3.1. *Food safety* e *food security*. – 4. La Legge del Buon Samaritano e la Legge Gadda. – 4.1. Articolo 2 L. n. 166 del 2016. – 4.2. OSA e soggetti donatori – 5. Reg. CE n. 852/2004, Allegato II, Cap. V *bis*. – 6. Data di scadenza e termine minimo di conservazione. – 7. Il caso *Müller*. – 7.1. La liberalizzazione dei cibi scaduti in Grecia. – 8. L'Etichetta Consapevole. – 9. L'utilizzo dei sensi per valutare la genuinità di un prodotto. – 10. Conclusioni.

1. Il diritto al cibo, diritto fondamentale della persona, racchiude in sé varie dimensioni tra le quali l'accessibilità, sia fisica che economica, e la disponibilità, quantitativa e qualitativa.

Si tratta di un'attribuzione strettamente collegata alla tematica dei diritti umani che, tuttavia, è minacciata dall'attuale situazione socio-economica e climatica.

Le ultime crisi globali, da quella finanziaria del 2008 a quella pandemica del 2020, hanno riproposto con forza i temi dell'autosufficienza alimentare e della cd. sovranità alimentare. La consapevolezza circa l'impatto dei comportamenti domestici sugli sprechi aumenta di anno in anno. Ciononostante, le asimmetrie tra i vari Paesi sono ancora macroscopiche. Ad oggi molte nazioni, anche quelle economicamente più floride, non sono autosufficienti dal punto di vista alimentare.

Il tema della sovranità alimentare è multidimensionale, coinvolge l'economia, la politica e la giurisprudenza. Sono numerosi i progetti a livello nazionale, europeo e globale volti a ridurre gli sprechi alimentari nel rispetto della *food security*. Il diritto al cibo non è destinato ad essere soltanto una proclamazione, ma può diventare un diritto effettivo, grazie alle azioni responsabili poste in essere durante tutte le fasi della filiera agroalimentare.

2. La legislazione in materia di diritto alimentare punta alla sostenibilità.

La normativa prende in considerazione diversi ambiti del diritto alimentare, oltre a quelli strettamente attinenti alla sicurezza igienico sanitaria.

Negli ultimi anni vi sono stati rilevanti interventi da parte dell'Unione europea volti a limitare l'impatto ambientale causato dall'enorme quantità di rifiuti prodotta a causa degli sprechi eccessivi. Più precisamente, il 18 aprile 2018 il Parlamento europeo, riunito in sessione plenaria a Strasburgo, approvò il Pacchetto sull'economia circolare<sup>(1)</sup>. Tale esigenza originava dall'inadeguatezza sul lungo termine del tradizionale modello di economia lineare, basato sul prendi – usa – consuma – getta.

---

<sup>(1)</sup> Secondo la definizione della *Ellen MacArthur Foundation*, economia circolare «è un termine generico per definire un'economia pensata per potersi rigenerare da sola. In un'economia circolare i flussi di materiali sono di due tipi: quelli biologici, in grado di essere reintegrati nella biosfera, e quelli tecnici, destinati ad essere rivalorizzati senza entrare nella biosfera».

Il Pacchetto segnò una nuova filosofia comune, un cambiamento importante rispetto al passato e comprese quattro direttive<sup>(2)</sup>: la direttiva 2018/849 concernente i rifiuti elettronici; la direttiva 2018/850 relativa alle discariche di rifiuti; la direttiva 2018/251<sup>(3)</sup> relativa ai rifiuti; e la direttiva 2018/252 sugli imballaggi e rifiuti.

L'Italia adottò quattro decreti legislativi<sup>(4)</sup> di recepimento delle suddette direttive dell'Unione europea, contenenti misure volte a migliorare la gestione dei rifiuti nei processi di produzione, in modo da ridurre significativamente le emissioni di gas serra e, quindi, la pressione sull'ambiente<sup>(5)</sup>.

Nel mese di febbraio 2021 il Parlamento europeo votò il nuovo piano d'azione per l'economia circolare, proposto dalla Commissione europea nell'ambito del *Green Deal* europeo, che chiedeva misure aggiuntive e mirava a creare un'economia sostenibile dal punto di vista ambientale.

Tutte le predette iniziative politiche rientrano nel più ampio obiettivo di raggiungere la neutralità climatica<sup>(6)</sup> in Europa entro il 2050, in linea con l'accordo di Parigi<sup>(7)</sup>. Tale intento fu formalmente sancito con il Patto Verde europeo, il cd. *Green Deal*, il quale stabilisce un programma orientato al futuro per costruire un'Europa più pulita e competitiva<sup>(8)</sup>.

Questa strategia, oltre a preservare il pianeta, mira a tutelare la salute delle persone dai rischi di natura ambientale. Rendere più sostenibile il sistema alimentare europeo è anche l'obiettivo della strategia *Farm to Fork* (F2F)<sup>(9)</sup>, che costituisce una parte importante del *Green Deal*.

La strategia consiste in un piano decennale messo a punto dalla Commissione europea per guidare la transizione verso un sistema alimentare sano e rispettoso dell'ambiente. Essa non è di per sé vincolante, tuttavia bisogna tenere in considerazione che ogniqualvolta un Paese membro dell'Unione europea implementa la propria normativa

---

<sup>(2)</sup> Parlamento UE, *Pacchetto sull'economia circolare: nuovi obiettivi di riciclaggio dell'UE* <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/society/20170120STO59356/pacchetto-sull-economia-circolare-nuovi-obiettivi-di-riciclaggio-dell-ue>.

<sup>(3)</sup> <http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/Am0085.pdf>.

<sup>(4)</sup> Diritto e Giustizia, *Dal Governo i decreti per il recepimento delle direttive europee sull'economia circolare*: <https://www.dirittoegiustizia.it/#/documentDetail/9185500>.

<sup>(5)</sup> *Economia Circolare, approvati i decreti di attuazione delle Direttive Ue*: <https://www.ipsoa.it/documents/quotidiano/2020/03/06/economia-circolare-approvati-decreti-attuazione-direttive-ue>.

<sup>(6)</sup> Sul sito del Consiglio europeo si legge che con l'espressione «neutralità climatica» si intende «un'economia a zero emissioni nette di gas a effetto serra».

<sup>(7)</sup> L'accordo di Parigi è un Trattato internazionale stipulato tra gli Stati membri della Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici che impegna tutte le nazioni a ridurre le proprie emissioni di gas serra.

<sup>(8)</sup> Gli obiettivi dell'Unione europea sono:

- garantire la sicurezza alimentare di fronte ai cambiamenti climatici ed alla perdita di biodiversità;
- ridurre l'impatto ambientale e climatico del sistema alimentare dell'UE;
- rafforzare la resilienza del sistema alimentare europeo;
- guidare la transizione globale verso la sostenibilità competitiva dal produttore al consumatore.

Fonte: Commissione europea, *L'agricoltura e il Green Deal. Un sistema alimentare sano per le persone e il pianeta*: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/agriculture-and-green-deal\\_it](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/agriculture-and-green-deal_it).

<sup>(9)</sup> La strategia *Farm to Fork* vuole garantire un sistema alimentare sostenibile, con un impatto ambientale neutro o positivo, mitigando il cambiamento climatico, garantendo la sicurezza alimentare, la nutrizione e la salute pubblica.

nazionale, il medesimo è tenuto ad allinearsi alle politiche comunitarie già esistenti (come la PAC).

La peculiarità della *Farm to Fork* consiste nel coinvolgimento dell'intera filiera agroalimentare, dalla produzione al consumo. A differenza di quanto accaduto nel passato, la strategia *F2F* non è settoriale, centrata cioè singolarmente su agricoltura, ambiente, salute o commercio, bensì prende in considerazione tutti questi aspetti.

È la prima volta che l'Unione europea progetta una politica alimentare che coinvolge l'intera filiera agroalimentare. Naturalmente, tra i principali obiettivi della strategia *Farm to Fork* vi è la riduzione degli sprechi alimentari.

3. La lotta allo spreco alimentare, tema centrale del presente contributo, si concentra sulla nozione di *food security*. E, più precisamente, sull'importanza di evitare gli sprechi in modo da assicurare una quantità di cibo sufficiente e qualitativamente adeguato a tutta la popolazione mondiale.

Al giorno d'oggi si percepisce una maggiore sensibilità verso l'argomento dell'insicurezza alimentare sul piano della quantità. Vi è più consapevolezza circa l'impellente necessità di contenere l'inquinamento e limitare l'emissione in atmosfera di sostanze che possono generare un effetto serra. Vi è altresì piena contezza circa il problema della siccità, che altera e riduce la quantità di materia prima prodotta.

L'insicurezza alimentare si può manifestare in due forme: essa è moderata quando si è costretti a ridurre la qualità e la quantità di cibo pur di poterselo permettere, è severa quando per difficoltà economiche si rimane a digiuno per almeno un giorno<sup>(10)</sup>. Non è più possibile dare per scontata la disponibilità di materia prima in quantità sufficiente ed è per questo che la lotta agli sprechi alimentari è di fondamentale importanza oggi più che mai.

Il tema del contrasto alla fame nel mondo è risalente nel tempo nell'ambito del diritto internazionale. Già l'art. 11 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966<sup>(11)</sup> parlava della cd. *freedom from hunger*, quindi di una sorta di diritto alla libertà dalla fame. La necessità di cibo in quantità adeguata è in stretta correlazione con i temi della dignità umana e della salute.

Senza alimenti non vi è salute.

Nel *General Comment* n. 12 si parla proprio di «*Right to adequate food*». La FAO ha provveduto fin dalla sua istituzione (1945) a misurare il livello di *food insecurity* (lett. insicurezza alimentare) attraverso molteplici indicatori che rappresentano l'ossatura della nozione. L'esame di questi indicatori è utile per la redazione di un *report* annuale, il cd. *report SOFI (State Of Food Insecurity)*.

Il *report SOFI* del 2022, il più autorevole studio in materia, evidenzia come l'obiettivo di sconfiggere la fame nel mondo, sancito con l'Agenda ONU 2030, sia sempre più lontano e accende i riflettori sull'impatto negativo causato dalla pandemia da Covid-19. Quest'ultima

---

<sup>(10)</sup> La FAO opera tale distinzione nei rapporti SOFI al fine di fornire dei dati più precisi sul tema della fame nel mondo.

<sup>(11)</sup> Art. 11 Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 1966: «*The States Parties to the present Covenant, recognizing the fundamental right of everyone to be free from hunger*».

ha azzerato anni di progressi. Ulteriormente, la guerra in Ucraina ha contribuito al peggioramento della, già compromessa, situazione.

Ad oggi siamo ancora lontani dall'aver raggiunto un livello di disponibilità di cibo in quantità e qualità adeguate per ogni essere umano.

L'insicurezza alimentare riguarda 2,3 miliardi di persone<sup>(12)</sup>, cioè poco meno del 30% dell'umanità. Rispetto al periodo precedente alla pandemia si tratta di 350 milioni di individui in più (più dell'intera popolazione degli Stati Uniti).

3.1. *Food safety* e *food security* sono due concetti complementari destinati ad acquisire sempre maggiore importanza nell'ambito del diritto alimentare.

La *food safety* è un'accezione di sicurezza alimentare<sup>(13)</sup> che si riferisce alle pratiche corrette da adottare affinché il cibo consumato sia igienicamente sicuro e quindi privo di rischi per la salute del consumatore. Essa ha pertanto una connotazione principalmente sanitaria. La sicurezza di un alimento deriva anche dalle informazioni che vengono fornite ai consumatori, per esempio quelle relative alla sua corretta conservazione o alle modalità di cottura. La nozione di *food safety* dà per scontata la disponibilità di cibo. È infatti logico occuparsi della sicurezza degli alimenti dal punto di vista sanitario soltanto quando si è consapevoli di avere sufficiente cibo a disposizione.

La *food security*, invece, concerne gli strumenti volti a garantire l'accesso al cibo a livello universale e riguarda l'ambito economico e sociale. Quando si parla di *food security* si fa riferimento alla disponibilità di alimenti in quantità sufficiente e con caratteristiche nutrizionali adeguate.

Queste due espressioni attengono quindi a due dimensioni differenti, ma collegate tra loro: la *food security* opera in un'ottica produttivistica, in quanto fa riferimento all'aspetto quantitativo relativamente alla disponibilità di prodotti alimentari; la *food safety* opera in una prospettiva qualitativa e chiama in causa sia il momento della produzione sia quello del consumo degli alimenti.

La *food security* esiste quando ogni persona in ogni tempo ha accesso dal punto di vista fisico, sociale ed economico ad un livello di cibo sufficiente, che sia sano e nutriente. Il cibo deve rispettare le necessità dietologiche e le preferenze alimentari per una vita attiva ed in salute<sup>(14)</sup>.

Espresso in questo modo, il concetto è molto ambizioso. Tuttavia, la metodologia utilizzata attualmente dalla FAO non è in grado di fornire un quadro onnicomprensivo delle molteplici dimensioni della fame e di monitorare con accuratezza la disponibilità di cibo a livello internazionale.

Sono notevoli gli sforzi per migliorare il calcolo del livello della cd. insicurezza alimentare ed evitare quindi che gli indicatori utilizzati attenuino la gravità del problema.

Negli anni è stata proposta una grande varietà di indicatori per misurare il livello di *food insecurity* nei vari Paesi. Tuttavia, ancora oggi non è facile pervenire ad un'unica soluzione. Posto che i vari metodi possibili hanno impatti diversi sulla classificazione dei Paesi in base

---

<sup>(12)</sup> Rapporto SOFI 2022 (<https://www.fao.org/newsroom/detail/un-report-global-hunger-SOFI-2022-FAO/it>).

<sup>(13)</sup> L'idea di *food safety* non è universale, basti pensare alla diversa sensibilità dell'UE e degli Stati Uniti in tema di cibo OGM.

<sup>(14)</sup> *World Food Summit* tenutosi a Roma nel 1996.

al grado di insicurezza alimentare, una particolare attenzione deve essere posta nella scelta degli indicatori da utilizzare.

Uno dei metodi possibili per misurare la *food insecurity* potrebbe essere quello di rapportare la disponibilità di calorie giornaliere per ogni individuo di una certa area geografica con il suo fabbisogno di calorie<sup>(15)</sup>. La *ratio* sottesa a questo sistema si ravvisa nella concezione secondo cui non esiste la *food insecurity* in termini assoluti, bensì esiste se misurata sul caso concreto e sulle esigenze che il singolo ha in termini di consumo di calorie alimentari.

Secondo questo punto di vista, nella metrica della FAO il cittadino medio europeo che è produttivo per dieci ore al giorno ha un fabbisogno di calorie nettamente superiore rispetto a quello del cittadino medio centroafricano o di zone depresse del Sahara dove, come è noto, anche a causa del clima, il lavoro è notevolmente minore, quindi è minore la produttività delle persone. Utilizzando questo metodo si giunge alla conclusione che sia minore anche il bisogno di calorie.

Adoperando quest'indicatore, però, si finirebbe per ritenere non malnutriti soggetti inattivi che abitano in Paesi africani in cui si produce estremamente poco e questo attenuerebbe la gravità del livello di *food insecurity* in quelle zone. Pertanto questo sarebbe un indicatore eccessivamente generoso.

Il suddetto esempio è utile per comprendere come il tema del diritto al cibo quantitativamente adeguato dipenda strettamente dagli indicatori che si utilizzano per la misurazione dei livelli di insicurezza alimentare ed evidenzia come indicatori apparentemente tecnici, e come tali non giuridici, abbiano un grosso impatto in termini di effetti pratici in quanto dalla loro applicazione discende una serie di conseguenze importanti anche rispetto alla qualificazione di uno stato di maggiore o minore *food insecurity*.

Nonostante tali indicatori siano formalmente tecniche di *soft law*, e pertanto non vincolanti, sono fonti che nella realtà hanno un grande potere, un impatto molto più forte di quello che può avere l'art. 11 del Patto del 1966 di cui sopra. Come si suol dire, *soft law hard power*.

Si ravvisa quindi un paradosso, in quanto il diritto internazionale si affida a strumenti di *hard law* per trattare il tema della sicurezza alimentare, che però non hanno la capacità di essere pienamente vincolanti, e affida la misurazione della cd. *food insecurity* a strumenti di *soft law* che però, come appena dimostrato, sono facilmente manipolabili.

A fronte di tutto quanto sin qui esposto, è chiaro come da un punto di vista meramente terminologico sia piuttosto semplice distinguere nettamente le due nozioni di *food safety* e *food security*. Tuttavia le due componenti si completano a vicenda: è difficile pensare all'una senza comprendere anche l'altra.

La sicurezza alimentare riguarda molteplici campi. D'altronde l'agricoltura è chiamata a svolgere più funzioni. Essa non si limita a produrre cibo, ma deve preoccuparsi altresì di produrlo in modo adeguato, di assicurare ai prodotti un prezzo congruo, di preservare le comunità rurali ed il paesaggio, di assicurare uno stile di vita dignitoso agli agricoltori, di tutelare il benessere animale.

È di palmare evidenza l'altissimo livello di complessità del settore primario. L'agricoltura è un mondo dinamico e magmatico. Le previsioni per il 2030 non sono rosee:

---

<sup>(15)</sup> Il *Dietary energy supplies (DES)* è un indicatore usato per misurare la variazione delle disponibilità alimentari.

si preannuncia un miglioramento della situazione in Asia compensato, però, da un ulteriore inasprimento in Africa, dove si rischia di superare i 310 milioni di esseri umani che soffrono la fame<sup>(16)</sup>. Nel 2015 i 197 Paesi membri delle Nazioni Unite che varavano l'Agenda 2030 avevano previsto come obiettivo quello di «azzerare la fame, raggiungere la sicurezza alimentare e una migliore nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile». All'epoca erano circa 670 milioni le persone che soffrivano la fame, cioè l'8% della popolazione globale. Il numero è rimasto pressoché invariato fino al 2020, l'anno in cui la pandemia ha fatto da spartiacque. Secondo le proiezioni del rapporto SOFI 2022, nel 2030 gli individui che soffriranno la fame saranno quasi 670 milioni, pari quindi ai livelli di quindici anni prima<sup>(17)</sup>.

La pandemia ha aggravato esponenzialmente la crisi alimentare a causa di numerosi fattori, tra i quali l'aumento della disoccupazione, il calo dei salari, l'innalzamento dei prezzi, che hanno accresciuto le disuguaglianze. Se non ci fosse stata la pandemia, tra otto anni si conterebbero 78 milioni di persone denutrite in meno.

Inoltre, la chiusura delle scuole (misura necessaria per contrastare la diffusione del virus), spesso unico luogo dove i bambini riuscivano ad avere un pasto sicuro, ha avuto un impatto enorme sulla possibilità di accedere ad una quantità di cibo sufficiente al loro fabbisogno nutrizionale.

4. Le due leggi italiane che mirano a contrastare gli sprechi incentivando le donazioni sono la L. n. 155 del 2003, conosciuta come Legge del Buon Samaritano, e la L. n. 166 del 2016, nota come Legge Gadda.

La L. n. 155 del 2003 si basa sul principio dell'autoresponsabilizzazione dei soggetti, i quali decidono volontariamente di ricoprire un ruolo attivo nella lotta agli sprechi alimentari. Nella Legge del 2003 il recupero degli alimenti ha pertanto un'alta veste morale che deriva dalla spontanea adesione dei soggetti coinvolti.

Si tratta di una legge nata per incoraggiare le donazioni di cibo pronto e non consumato nell'ambito della ristorazione collettiva. Tale provvedimento prevede la possibilità di distribuire in favore delle persone bisognose le grandi quantità di cibo inutilizzato che sarebbe altrimenti distrutto dalle mense scolastiche e aziendali, dai ristoranti e dai supermercati.

La Legge del Buon Samaritano si compone di un solo articolo che equipara le Onlus che, a fini di beneficenza, distribuiscono il cibo ai bisognosi, ai consumatori finali ai fini della responsabilità civile, sollevandole così da tutti quegli adempimenti burocratici che appesantirebbero la procedura.

Il proposito della L. n. 155 del 2003 è quello di sostenere il bisogno alimentare garantendo al contempo la sicurezza dei prodotti. Pertanto nel caso di donazioni alimentari è necessario prendere in considerazione quanto contenuto nel Manuale di corretta prassi

---

<sup>(16)</sup> Previsioni contenute nel report SOFI 2022.

<sup>(17)</sup> Il report SOFI 2022, pubblicato in data 7 luglio 2022, non ha potuto ancora tenere conto delle conseguenze della guerra tra Russia e Ucraina, due dei principali produttori mondiali di cereali, olio di semi e fertilizzanti, né dell'aumento dei prezzi che ne è conseguita. Esso, infatti, si concentra sull'anno 2021. Tuttavia, è certamente lecito pensare che la guerra peggiorerà ulteriormente la situazione.

igienica<sup>(18)</sup> redatto a cura della Caritas Italiana e della Fondazione Banco Alimentare<sup>(19)</sup>, validato dal Ministero della Salute<sup>(20)</sup>.

Considerato il particolare ambito di applicazione, il «sistema di recupero e distribuzione degli alimenti ai fini di solidarietà sociale», il medesimo prevede una semplificazione delle ordinarie prassi igieniche compatibili con accettabili livelli di sicurezza alimentare.

Nell'introduzione si legge: «In riferimento al Regolamento CE n. 178/2002 tutti gli operatori del settore alimentare devono garantire la sicurezza degli alimenti ognuno per la parte di propria competenza, comprese le OC che distribuiscono cibo gratuitamente»<sup>(21)</sup>.

La Legge n. 166 del 19 agosto 2016<sup>(22)</sup> è altresì nota come Legge anti spreco, in quanto mira a favorire il recupero di alimenti e ad incentivare le donazioni di cibo ed altri prodotti, specificatamente individuati dalla normativa e rimasti invenduti, in favore delle persone non abbienti, in un sistema di *welfare* moderno ed inclusivo. Essa ambisce a dare attuazione ai principi di sussidiarietà e di solidarietà sanciti dalla Costituzione italiana. Contribuisce altresì al raggiungimento degli obiettivi PNPR – PINPAS (Piano Nazionale Prevenzione Rifiuti – Piano Nazionale di Prevenzione dello Spreco Alimentare).

La Legge fu promulgata poco meno di un anno dopo il 25 settembre 2015, giorno della sottoscrizione da parte di 193 Paesi delle Nazioni Unite, tra i quali l'Italia, dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile<sup>(23)</sup>. I problemi globali che affliggono il pianeta richiedono una cooperazione a livello internazionale. L'Agenda definì 17 obiettivi (SDGs - *Sustainable Development Goals*) da raggiungere entro il 2030, tra i quali ridurre gli sprechi alimentari. In particolare, l'obiettivo n. 2 è quello di «porre fine alla fame, raggiungere la sicurezza alimentare, migliorare la nutrizione e promuovere un'agricoltura sostenibile» e tra gli obiettivi specifici del *goal* n. 12 che mira a «garantire consumi e modelli di produzione sostenibili» vi è «il dimezzamento dello spreco alimentare globale».

La L. n. 166 del 2016 si inserisce pertanto in un contesto internazionale nel quale la riduzione degli sprechi e, conseguentemente, dei rifiuti è un obiettivo comune. Il tema è

---

<sup>(18)</sup> Il Manuale di corretta prassi igienica è redatto in applicazione dell'art. 8 del Reg. CE n. 852/2004, come previsto anche dalla Legge nazionale n. 147/2013 (art. 21 co. 236 e 237). In generale, i Manuali di corretta prassi igienica sono degli strumenti di ausilio, pertanto non obbligatori né vincolanti. Le norme ivi previste si aggiungono a quanto contenuto nei Reg. CE 852/2004 e 853/2004.

<sup>(19)</sup> Per la redazione del Manuale è stato essenziale il contributo di numerose Organizzazioni Creative, Aziende e Associazioni di categoria, tra le quali Comunità di Sant'Egidio, Croce Rossa Italiana e ANGEM.

<sup>(20)</sup> Essendo stato validato dal Ministero della Salute, il Manuale è da considerarsi ufficiale.

<sup>(21)</sup> Le OC vengono quindi considerate operatori alimentari peculiari, in quanto, a differenza degli OSA di un'azienda alimentare, operano in un sistema di recupero e distribuzione ai fini di solidarietà sociale. Pertanto le caratteristiche che li differenziano dagli OSA sono le seguenti: gratuità dell'attività svolta; limitate disponibilità economiche; limitata possibilità di "selezionare" i fornitori; ampia gamma di alimenti trattati e considerati eccedenza o comunque non più commerciabili per ragioni di merito; elevato numero e turnover di personale volontario coinvolto nelle fasi di processo, con estrazioni professionali diversificate; differente frequenza nella distribuzione dell'eccedenza agli assistiti da un'organizzazione all'altra; necessità di una gestione molto flessibile, dovuta alla non prevedibilità dell'offerta e alla grande varietà degli alimenti recuperati e distribuiti; alimenti destinati a persone indigenti.

<sup>(22)</sup> Nella Risoluzione del 16 maggio 2017 l'Italia è stata citata come modello all'avanguardia in materia di lotta agli sprechi da esportare nel resto d'Europa, grazie alla L. 166/2016.

<sup>(23)</sup> L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità. Essa ingloba 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile in un grande programma d'azione per un totale di 169 *target*.

indubbiamente attuale ancora oggi, anche perché, come già osservato, la pandemia ha contribuito all'aumento delle diseguglianze economiche e della povertà nel nostro Paese<sup>(24)</sup>.

4.1. La formulazione originaria della L. n. 166 del 2016 prendeva in considerazione esclusivamente il settore agroalimentare e mirava a favorire la redistribuzione del cibo ancora edibile in favore delle persone in difficoltà economica.

La *ratio* della legge si ravvisa nell'esigenza di ridurre gli sprechi aiutando, al contempo, coloro per i quali lo spreco degli altri rappresenta una speranza.

Gli sprechi possono essere trasformati in opportunità, così da aiutare le persone economicamente più deboli e limitare al contempo l'impatto ambientale dovuto alle procedure di smaltimento dei rifiuti.

In questo modo si prolunga la vita di tutti quei prodotti che stanno perdendo o hanno già perso il loro valore commerciale, ma non il loro valore di bene. La Legge Gadda è pertanto un vero e proprio esempio di economia circolare<sup>(25)</sup>.

L'art. 2 della L. n. 166 del 2016 è rubricato «Definizioni» e contiene una disamina puntuale dei termini utilizzati nel testo della normativa, così da evitare equivoci relativamente a delle locuzioni che nel linguaggio comune assumono talvolta significati leggermente diversi.

Ai sensi dell'art. 2 lett. c) sono eccedenze alimentari «i prodotti alimentari, agricoli e agro-alimentari che, fermo restando il mantenimento dei requisiti di igiene e di sicurezza del prodotto, sono invenduti o non somministrati per carenza di domanda; ritirati dalla vendita in quanto non conformi ai requisiti aziendali di vendita; rimanenze di attività promozionali; prossimi al raggiungimento della data di scadenza; rimanenze di prove di immissione in commercio di nuovi prodotti; invenduti a causa di danni provocati da eventi meteorologici; invenduti a causa di errori nella programmazione della produzione; non idonei alla commercializzazione per alterazioni dell'imballaggio secondario che non inficiano le idonee condizioni di conservazione».

L'art. 3, c. 3, L. n.166 del 2016 prevede che le eccedenze alimentari non idonee al consumo umano possano comunque essere cedute «per il sostegno vitale di animali e per la destinazione di autocompostaggio o a compostaggio di comunità con metodo aerobico».

Le eccedenze alimentari oggetto della normativa riguardano tanto i prodotti a lunga conservazione quanto i cibi cotti, i cibi freschi, quelli freschissimi, i prodotti ortofrutticoli, i prodotti surgelati ed il pescato. Il pane ed i prodotti da forno derivanti dalla lavorazione di farine rimasti invenduti possono essere ceduti a fini di solidarietà entro le ventiquattro ore successive alla loro produzione<sup>(26)</sup>, *ex art. 4 L. n. 166 del 2016*.

---

<sup>(24)</sup> Per comprendere a fondo l'attuale situazione di difficoltà economica delle famiglie italiane è utile una breve disamina dei dati relativi all'intensità della povertà assoluta, che misura in termini percentuali quanto la spesa mensile delle famiglie povere sia in media al di sotto della linea di povertà (cioè "quanto poveri siano i poveri"). Secondo i dati ISTAT, nel 2021 le famiglie in povertà assoluta erano poco più di 1,9 milioni, con un'incidenza pari al 7,5 %, per un totale di circa 5,6 milioni di individui. Dopo il primo rafforzamento della Legge Gadda con la Legge di Bilancio 2018, anche il Decreto Cura Italia (n. 18/2020), emesso a seguito dell'emergenza epidemiologica, è intervenuto sul punto al fine di ampliare l'ambito di applicazione della Legge anti spreco ed estendere i suoi benefici fiscali ad alcuni settori originariamente esclusi.

<sup>(25)</sup> Parlamento europeo. Attualità. Economia circolare. definizione, importanza e vantaggi. <https://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/economy/20151201STO05603/economia-circolare-definizione-importanza-e-vantaggi>.

<sup>(26)</sup> F. PEPE, *Approvata la Legge contro lo spreco alimentare*, in *Rivista di diritto alimentare*, n. 3, anno 2016.



Appare utile sottolineare che, affinché i prodotti possano essere donati, è necessario che i cd. soggetti donatori adottino determinate procedure di controllo al fine di garantire il rispetto dei requisiti igienico - sanitari dei quali sono responsabili fino all'avvenuta donazione, *ex art. 5 L. n. 166 del 2016*.

La normativa viene altresì applicata in relazione ai prodotti ed ai beni alimentari confiscati, ad esempio quelli derivanti da attività criminali o caccia illegale, in modo che non vengano distrutti e quindi sprecati, purché siano idonei al consumo umano, *ex art. 6 L. n. 166 del 2016*.

La lettera d) del medesimo articolo si occupa del concetto che sta alla base della normativa, quello di spreco alimentare, che viene definito come «l'insieme dei prodotti alimentari scartati dalla catena agroalimentare per ragioni commerciali o estetiche ovvero per prossimità della data di scadenza, ancora commestibili e potenzialmente destinabili al consumo umano o animale e che, in assenza di un possibile uso alternativo, sono destinati ad essere smaltiti».

La L. n. 166 del 2016 mette quindi in relazione i commercianti di prodotti alimentari ed i soggetti, istituzionali o di volontariato, che si occupano di aiutare i più bisognosi.

4.2. La lettera a) dell'art. 2 della L. n. 166 del 2016 contiene la definizione di OSA (operatori del settore alimentare), descrivendoli come «i soggetti pubblici o privati, operanti con o senza fini di lucro, che svolgono attività connesse ad una delle fasi di produzione, confezionamento, trasformazione, distribuzione e somministrazione degli alimenti».

Pertanto lo scopo di lucro è del tutto irrilevante al fine dell'identificazione dell'OSA. È, invece, essenziale lo svolgimento di una qualsiasi delle attività della filiera agroalimentare, dalla produzione alla distribuzione.

Tale assunto è ricavabile altresì dall'art. 3 Reg. CE n. 178/2002, secondo il quale l'OSA è «la persona fisica o giuridica responsabile di garantire il rispetto delle disposizioni della legislazione alimentare nell'impresa alimentare<sup>(27)</sup> posta sotto il suo controllo<sup>(28)</sup>».

La lettera b) dell'art. 2 della Legge Gadda, invece, si occupa dei cd. soggetti donatori, ovverosia «gli enti pubblici nonché gli enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche e solidaristiche e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività d'interesse generale anche mediante la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale nonché attraverso forme di mutualità, compresi i soggetti di cui all'articolo 10 del decreto legislativo 4 dicembre 1997, n. 460».

Quest'ultimo rimando legislativo fa riferimento alle ONLUS.

L'art. 13 della L. n. 166 del 2016, modificando l'art. 1 della L. n. 155 del 2003, ha equiparato ai consumatori finali gli «enti pubblici nonché gli enti privati costituiti per il

---

<sup>(27)</sup> Ai sensi dell'art. 3 c. 2 Reg. CE 178/2002 l'impresa alimentare è «ogni soggetto pubblico o privato, con o senza fini di lucro, che svolge una qualsiasi delle attività connesse ad una delle fasi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti».

<sup>(28)</sup> L'individuazione dell'OSA è estremamente importante, soprattutto nelle strutture con un'organizzazione complessa come quelle della grande distribuzione organizzata.

L'OSA è il primo responsabile della sicurezza igienico sanitaria degli alimenti. Inoltre, egli è il garante del rispetto della normativa igienico sanitaria.

perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche e solidaristiche» che distribuiscono gratuitamente agli indigenti i prodotti alimentari e farmaceutici.

Originariamente rientravano nella definizione dell'art. 2 lett. b) esclusivamente i soggetti privati che svolgevano senza scopo di lucro delle attività connesse ad una delle fasi della filiera agroalimentare, come i produttori artigianali o industriali, i bar, i ristoranti, i mercati, le mense, le imprese della grande distribuzione quali i supermercati. All'estensione dell'ambito di applicazione della Legge Gadda ad opera della Legge di Bilancio 2018 è seguito l'ampliamento dei soggetti donatori.

5. La lotta allo spreco alimentare è una delle azioni di più grande rilievo per la Commissione Europea al fine di dare attuazione agli obiettivi della strategia del *Green Deal*, il piano di transizione verde volto ad azzerare l'impatto climatico del continente entro il 2050.

Il Reg. UE n. 382/2021 ha introdotto importanti modifiche ad alcuni requisiti del Reg. CE n. 852/2004 in materia di sicurezza alimentare, lotta allo spreco alimentare e gestione aziendale.

L'ambito di applicazione dell'Allegato II del Reg. CE n. 852/2004 riguarda tutte le fasi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti, fatta eccezione per la produzione primaria. È infatti intitolato «Requisiti generali di igiene applicabili a tutti gli operatori del settore alimentare diversi da quelli di cui all'Allegato 1<sup>29</sup>».

Il capitolo V *bis*, introdotto lo scorso anno, è dedicato alla redistribuzione degli alimenti. A differenza di quanto sopra riportato, esso comprende altresì la fase della produzione primaria.

Tale capitolo detta le condizioni che gli OSA devono rispettare affinché possano redistribuire le loro eccedenze a fini di donazione. Essi devono anzitutto verificare sistematicamente che gli alimenti non siano dannosi per la salute e siano adatti al consumo umano<sup>(30)</sup> conformemente all'art. 14, par. 2, Reg. CE n. 178/2002.

Inoltre, viene specificato che gli alimenti ai quali si applica una data di scadenza debbano essere redistribuiti prima del superamento di tale data; quelli ai quali si applica un T.M.C. possano essere redistribuiti anche oltre la data indicata sulla confezione; e quelli per i quali non è richiesta una data di scadenza, quali i prodotti freschi ortofrutticoli, possano essere redistribuiti in qualsiasi momento, purché siano in condizioni tali da garantire la loro salubrità.

---

<sup>29</sup> L'Allegato 1 è rubricato «Produzione primaria».

<sup>(30)</sup> Al fine di valutare se gli alimenti siano adatti al consumo umano, gli OSA devono tenere in considerazione i seguenti elementi:

- l'integrità dell'imballaggio;
- la data di congelamento, se applicabile;
- il T.M.C. o la data di scadenza, assicurandosi che la durata di conservazione residua sia sufficiente per consentire la sicurezza della redistribuzione e dell'uso da parte del consumatore finale;
- le corrette condizioni di magazzinaggio e trasporto, compresi i requisiti applicabili in materia di temperatura;
- le condizioni organolettiche;
- la garanzia di rintracciabilità nel caso di prodotti di origine animale.

A conclusione del presente paragrafo si preme ribadire la necessità del rispetto delle regole igienico sanitarie di cui al Reg. CE n. 852/2004 anche in caso di cessione di alimenti a titolo gratuito.

6. La normativa europea impone di indicare la data di scadenza o il termine minimo di conservazione sulle confezioni dei prodotti alimentari<sup>(31)</sup>.

Le espressioni «consumare entro il» e «consumare preferibilmente entro il» hanno due significati nettamente diversi.

La prima locuzione indica la data di scadenza. È una dicitura che si trova su alimenti di vita breve, come il latte, i formaggi freschi e le carni fresche. Quest'indicazione è perentoria, pertanto tali alimenti devono essere consumati entro il termine riportato sulla confezione. Una volta superata la data di scadenza, questi prodotti non possono più essere venduti perché considerati rischiosi per la salute umana.

La materia è disciplinata dall'art. 24 del Reg. CE n. 1169/2011<sup>(32)</sup> con il quale il legislatore comunitario ha imposto la previsione della data di scadenza per tutti gli alimenti molto deperibili dal punto di vista microbiologico che, dopo un breve periodo, potrebbero costituire un pericolo immediato per la salute umana. Il medesimo articolo prevede che «successivamente alla data di scadenza un alimento è considerato a rischio a norma dell'articolo 14, paragrafi da 2 a 5, del Regolamento CE n. 178/2002».

La locuzione «consumare preferibilmente entro il», invece, indica il cd. termine o tempo minimo di conservazione (T.M.C.).

Si tratta di un'indicazione riportata sulle confezioni degli alimenti aventi una vita più lunga che conservano le loro proprietà organolettiche, in adeguate condizioni di conservazione, sino alla data riportata nell'etichetta e, successivamente, iniziano a perderle gradualmente, ma senza che questo comporti problemi sanitari al consumatore finale in caso di loro assunzione.

A differenza della data di scadenza, il T.M.C. attiene alla qualità del prodotto e non alla sua sicurezza. Con riferimento alle modalità di cessione a titolo gratuito delle eccedenze alimentari, l'art. 4 della Legge Gadda consente le donazioni anche oltre il termine minimo di conservazione «purché siano garantite l'integrità dell'imballaggio primario e le idonee condizioni di conservazione».

Relativamente a tali alimenti non sussiste un divieto espresso di vendita, quanto piuttosto degli accordi commerciali tra venditori e distributori.

Il ritiro dagli scaffali non è, quindi, correlato, come nell'ipotesi precedente, ad un rischio di deperimento microbiologico del prodotto, bensì ad un deterioramento dello stesso sotto il profilo qualitativo.

Infine, esistono dei prodotti privi sia della data di scadenza che del termine minimo di conservazione, come il vino e l'aceto. Questi, se conservati con cura, possono durare molti anni.

La vendita di un prodotto alimentare oltre la data di scadenza o il termine minimo di conservazione riportato sulla confezione non sempre costituisce reato.

---

<sup>(31)</sup> L'art. 9, co. 1, lett. f), Reg. UE n. 1169/2011 richiede che nelle etichette degli alimenti sia riportato «il termine minimo di conservazione o la data di scadenza».

<sup>(32)</sup> Il Reg. CE n. 1169/2011 detta disposizioni relative alle informazioni da fornire ai consumatori.

Tra le fattispecie penali che qui interessano ci sono quelle di cui all'art. 5, lett. b), L. n. 283/1962, che punisce chi immette in vendita alimenti in «stato di cattiva conservazione», quella di cui all'art. 516 c.p., il quale punisce chi immette in commercio «come genuine sostanze alimentari non genuine» ed infine quella di cui all'art. 444 c.p. rubricato «Commercio di sostanze alimentari nocive».

L'orientamento giurisprudenziale in materia è mutato con il trascorrere degli anni. La giurisprudenza maggioritaria più risalente nel tempo riteneva che tale condotta integrasse sempre e comunque i suddetti reati: il presupposto dal quale traeva origine il ragionamento dei Giudici era che il superamento della data di scadenza o del termine minimo di conservazione presumesse lo stato di cattiva conservazione dell'alimento. Tale tesi attribuiva automaticamente ad entrambe le circostanze (superamento della data di scadenza e superamento del t.m.c.) una condizione di degenerazione dei requisiti di commestibilità.

A partire dagli anni '90, però, tale orientamento è stato superato. La Corte di Cassazione ha censurato quello che allora rappresentava l'orientamento maggioritario. La Suprema Corte ha chiarito così che la presunzione del cattivo stato di conservazione di un alimento con data di scadenza o t.m.c. scaduto contrasta con la presunzione di innocenza e con il diritto di difesa. La Cassazione ha evidenziato altresì come l'indirizzo maggioritario si fondi su un equivoco giuridico: *«quello di definire in prospettiva come reato di pericolo e di mera condotta l'ipotesi contravvenzionale dell'art. 5 lett. "b", per poi considerarla erroneamente come reato di evento materiale in punto di arrivo, cioè, nel momento di rapportare ad essa la presunzione di degenerazione dell'alimento per decorso del termine di scadenza (cfr. l'evento del presunto cattivo stato del prodotto)<sup>(33)</sup>».*

Sono state numerose le sentenze successive che hanno modificato l'orientamento giurisprudenziale appena esposto.

Con una recente pronuncia la Suprema Corte ha chiarito che ai fini della configurabilità del reato di commercio di sostanze alimentari nocive di cui all'art. 444 c.p. non è sufficiente il superamento della data di scadenza o del termine minimo di conservazione riportati sulle confezioni, bensì è necessario dimostrare in concreto la presenza di anomalie qualitative del prodotto. Pertanto, affinché il reato sia configurabile, l'alimento, oltre ad essere scaduto, deve essere avariato, in cattivo stato di conservazione e, dunque, concretamente pericoloso per la salute.

La Cassazione ha chiarito che affinché il reato *de quo* sia integrato debbano sussistere «anomalie circa la qualità del prodotto» o «inosservanza di prescrizioni dettate specificatamente a garanzia della buona conservazione sotto il profilo igienico-sanitario»<sup>(34)</sup> (Cass. pen., n. 17063/2019).

Si tratta di un orientamento giurisprudenziale consolidato. Già nel 2012 la Cassazione penale, con sentenza n. 30425/2012, aveva chiarito come la messa in vendita di alimenti oltre il termine minimo di conservazione non integrasse alcuna ipotesi di reato.

Pertanto nel caso di immissione al consumo di alimenti oltre la data di scadenza o il T.M.C. la configurabilità del reato non è automatica, bensì è necessario verificare se i prodotti versino o meno in cattivo stato di conservazione. Non è più possibile dedurre la cattiva conservazione sulla base del mero superamento della data riportata sulla confezione.

---

<sup>(33)</sup> Cass. Pen., Sez. Un. 27 settembre 1995.

<sup>(34)</sup> Si tratta di eventi che, per avere rilevanza penale, devono essere dimostrati in concreto, attraverso mezzi di prova, quali le analisi chimiche e microbiologiche.

Tuttavia, nonostante la condotta di cui sopra non sia sempre penalmente rilevante, si ritiene in ogni caso integrato l'illecito amministrativo, in quanto in Italia è vietato vendere prodotti la cui data di scadenza riportata sulla confezione sia stata superata, anche se in buono stato di conservazione. L'illecito prevede sanzioni pecuniarie piuttosto elevate che vanno da € 5.000 ad € 40.000<sup>(35)</sup>.

7. In materia di lotta agli sprechi alimentari appare interessante menzionare sia il caso Müller che l'iniziativa del Governo greco adottata nel 2013.

Nonostante il primo sia alquanto risalente nel tempo, si evidenzia l'importanza della pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione europea in merito alla materia del T.M.C.

In breve, la Sig.ra Susanne Müller, rappresentante legale della società *Spar Österreichische Warenhandels AG*, veniva riconosciuta colpevole in primo grado per aver immesso in commercio un prodotto alimentare confezionato, in particolare la birra *Zwettler Kuenringer Festbock*, senza indicare che il T.M.C. fosse scaduto il 14 agosto del 2000.

Nell'ambito del procedimento amministrativo di natura penale a carico della Sig.ra Müller veniva sollevata questione pregiudiziale circa la corretta interpretazione di due direttive europee<sup>(36)</sup>.

Nel caso di specie la normativa austriaca, non armonizzata con quella europea, prevedeva che qualora il T.M.C. fosse scaduto, tale circostanza dovesse essere indicata in maniera «chiara e comprensibile a tutti» tramite una menzione specifica sul punto.

Nel caso in oggetto la data non era indicata in maniera «chiara e comprensibile a tutti», pertanto sia il Tribunale di primo grado sia la Corte d'appello austriaci constatavano una violazione della normativa nazionale.

Nonostante la mancata armonizzazione alla legislazione sovranazionale, la Corte di Giustizia dell'Unione europea, lasciando agli Stati membri ampia libertà in materia, ritenne giustificata la normativa austriaca in virtù del suo scopo di repressione delle frodi.

La Corte di Giustizia, sez. V, con sentenza n. 229/2003, chiarì quindi che l'alimento con T.M.C. scaduto potesse essere legittimamente posto in commercio e lasciò agli Stati membri la facoltà di decidere come disciplinare la materia.

7.1. E ancora, a seguito della suddetta pronuncia e di lavori parlamentari durati a lungo, il 19.01.2012 il Parlamento Europeo adottò una risoluzione avente ad oggetto misure finalizzate al contenimento dello spreco alimentare<sup>(37)</sup>.

Dai lavori, condotti grazie al supporto di una Commissione d'inchiesta, emerse che quasi il 50% della quantità di cibo prodotto veniva sprecata.

Nel 2013, a distanza di un anno dalla predetta risoluzione, il Governo ellenico autorizzò la vendita di prodotti alimentari oltre il termine minimo di conservazione indicato

---

<sup>(35)</sup> Art. 12, co. 3, D.lgs. n. 231/2017: «Salvo che il fatto costituisca reato, quando un alimento è ceduto a qualsiasi titolo o esposto per la vendita al consumatore finale oltre la sua data di scadenza, ai sensi dell'articolo 24 e dell'allegato X del regolamento, il cedente o il soggetto che espone l'alimento è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da 5.000 euro a 40.000 euro».

<sup>(36)</sup> Direttiva del Consiglio 18 dicembre 1978, 79/112/CEE, Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio 20 marzo 2000, 2000/13/CE relative all'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri circa l'etichettatura e la presentazione dei prodotti alimentari destinati al consumatore finale, nonché alla relativa pubblicità.

<sup>(37)</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2012-0014\\_IT.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2012-0014_IT.html).

sulla confezione, consentendo ai supermercati di commercializzarli a metà prezzo, così da far fronte alla grave crisi economica del Paese<sup>(38)</sup>.

La direttiva prevede che gli alimenti le cui confezioni riportavano il giorno ed il mese di scadenza potessero essere esposti nell'area «Promozioni» sino ad una settimana dopo la data indicata, quelli con l'indicazione del mese e dell'anno fino ad un mese dopo la data indicata e tutti quelli con un limite legato solamente all'anno fino a tre mesi.

Sugli scaffali dei supermercati greci vennero così esposti succhi di frutta, marmellate, pelati, scatole di pasta con T.M.C. scaduto a metà prezzo.

La scelta greca era conforme alla normativa europea, in quanto il Reg. CE n. 1169/2011 vieta la vendita dei soli prodotti soggetti a data di scadenza.

Il rischio per la salute dei consumatori finali era pari a zero. D'altronde, non avrebbe potuto essere altrimenti, dato che l'art. 14 del Reg. CE n. 178/2002 impone a tutti gli operatori della filiera agroalimentare il dovere di immettere sul mercato alimenti sicuri<sup>(39)</sup>.

8. A far data dall'entrata in vigore della L. n. 166 del 2016 numerosi media hanno sottolineato come tale iniziativa promuovesse comportamenti virtuosi e modelli positivi in materia di sprechi alimentari.

L'art. 9 della Legge Gadda<sup>(40)</sup> prevede che il servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale garantisca un adeguato numero di ore alla promozione di comportamenti e di misure volti a ridurre gli sprechi alimentari, energetici e di altro genere, promuovendo modelli di consumo e di acquisto improntati a criteri di solidarietà e di sostenibilità ed incentivando il recupero e la redistribuzione per fini di beneficenza.

Al fine di agevolare ulteriormente la procedura, è stata creata la piattaforma *web* [www.iononsprecoerche.it](http://www.iononsprecoerche.it).

Essa facilita la messa in contatto tra i vari attori della filiera e divulga le potenzialità della Legge Gadda, fornendo una guida per poter donare e ricevere.

L'uso della tecnologia può agevolare la diffusione delle buone pratiche anti spreco. Oggi sono numerose le applicazioni che hanno l'obiettivo di contrastare gli sprechi alimentari.

Tra queste c'è *Too good to go* (lett. troppo buono per essere buttato via), che consente a panifici, pasticcerie, ristoranti, fruttivendoli e a tutte le realtà che ogni giorno producono prodotti freschi che non possono essere venduti il giorno successivo di preparare le cd. Magic Boxes da vendere ad un prezzo forfettario.

Il contenuto delle scatole non è reso noto, così da creare un effetto sorpresa all'apertura. Spesso il prezzo è pari a meno della metà del valore dei prodotti.

Il progetto mira a sensibilizzare i cittadini sul tema della sostenibilità ambientale e, quindi, sull'importanza di non sprecare ciò che è ancora commestibile. Inoltre aspira a

---

<sup>(38)</sup> <https://ilfattoalimentare.it/grecia-cibo-scaduto-venduto-supermercati-non-e-vero-allarmismo.html>.

<sup>(39)</sup> Art. 14, co. 1, Reg. CE n. 189/2002: «Gli alimenti a rischio non possono essere immessi sul mercato».

<sup>(40)</sup> Art. 9, co. 1, L. 16/2016 «Il servizio pubblico radiofonico, televisivo e multimediale di cui all'art. 45 del testo unico di cui al decreto legislativo 31 luglio 2005, n. 177, garantisce che, nell'ambito delle ore di trasmissione destinate all'informazione, ai sensi del citato articolo 45, comma 2, lettera b), un adeguato numero delle medesime ore sia finalizzato alla promozione di comportamenti e di misure volti a ridurre gli sprechi alimentari, energetici e di altro genere».

diffondere la consapevolezza circa l'importanza di utilizzare i propri sensi per verificare la genuinità di un prodotto prima di gettarlo via.

Il 5 giugno 2021, in occasione della Giornata Mondiale dell'Ambiente, *Too good to go* ha lanciato l'iniziativa «Etichetta Consapevole». La campagna ha previsto l'affiancamento della frase «Spesso buono oltre» alla dicitura «da consumarsi preferibilmente entro» per ricordare ai consumatori, che spesso confondono la data di scadenza ed il termine minimo di conservazione, che quando l'etichetta indica il T.M.C. gli alimenti possono essere consumati anche oltre la data riportata sulla confezione, purché correttamente conservati.

Per via dell'errata comprensione dell'etichetta, ogni anno in Europa vengono sprecate 9 milioni di tonnellate di cibo, pari alla perdita di 22 milioni di tonnellate di CO2 equivalente, ovvero 4.5 milioni di viaggi in aereo intorno al mondo, le emissioni annue di quasi 3 milioni di cittadini italiani o 140.000 anni di doccia calda<sup>(41)</sup>.

Il danno è pertanto sia economico che ambientale ed assume dimensioni spropositate.

Ogni anno nelle case di tutta Europa vengono sprecate 47 milioni di tonnellate di cibo, che corrispondono a più della metà del totale di cibo sprecato nell'Unione Europea. *Too good to go* mira ad incidere sul comportamento domestico.

La Commissione Europea sta valutando la possibilità di utilizzare la suddetta dicitura «Spesso buono oltre» per rendere più semplice la comprensione della reale vita dei cibi e ridurre sensibilmente gli sprechi alimentari.

9. Al fine di fornire una dimostrazione pratica circa la bontà dei prodotti che hanno superato il T.M.C. indicato sulla confezione, nel 2021 il team di *Too good to go*, in occasione dell'anniversario dell'Etichetta Consapevole, ha promosso la cd. Spesso Buono Oltre *Challenge*, invitando Chiara Maci, *food blogger*, Damiano Carrara, pasticciere, e Guglielmo Scilla, attore e conduttore, ad indovinare, soltanto con l'ausilio dei loro sensi, quali dei prodotti proposti avessero superato la data riportata sulla confezione.

Nonostante la loro esperienza pluriennale in tema di alimentazione, il test si è rivelato tutt'altro che semplice. La maggior parte delle volte le loro risposte erano errate: indicavano come prodotti con T.M.C. scaduto quelli la cui data non era ancora superata e viceversa.

L'obiettivo di questa sfida era quello di dimostrare che la vista, l'olfatto ed il gusto sono dei preziosi alleati nella lotta contro gli sprechi alimentari.

Il logo dell'etichetta invita, quindi, i consumatori ad utilizzare i propri sensi per verificare le effettive condizioni di un prodotto prima di buttarlo via.

---

<sup>(41)</sup> <https://toogoodtogo.it/it/campaign/best-before>.



Laura Rossi, responsabile scientifica dell'Osservatorio sugli sprechi alimentari del Crea ha dichiarato: «Utilizzare i sensi per capire se il prodotto è molto deperito oppure ha odore o colore anomalo rappresenta una strategia utile per combattere lo spreco alimentare ed evitare che cibo ancora perfettamente ottimo rischi di essere buttato a causa di un'errata interpretazione della dicitura in etichetta»<sup>(42)</sup>.

I risultati ottenuti fino ad oggi sono ottimi.

Nel 2021 *Too good to go* vantava il coinvolgimento di 11 aziende: NaturaSì, Granarolo, Nestlé, Gruppo Végé, Bel Group (azienda casearia francese), La Marca del Consumatore, il produttore di olio Raineri, i salumifici Raspini e Pasini, ed il marchio di acqua minerale Wami.

Nel 2022 altre 12 aziende hanno aderito all'iniziativa: Cameo, Eridania, Ferrarini, Vallé, ABBI Group (che opera nella grande distribuzione), Biova Project (produttore di birra zero *waste*), Circular Food (*StartUp* di *upcycling*), Delicatesse (azienda di lavorazione della carne), Gruppo Montenegro, Mielizia, Olio Viola e Roncadin (produttore di pizze surgelate).

*Too good to go* mira a raggiungere nei prossimi mesi 50 milioni di confezioni con l'Etichetta Consapevole in commercio in Italia.

10. La diminuzione delle emissioni nocive nell'atmosfera è strettamente legata a scelte sovranazionali, spesso difficilmente conciliabili con il fattore economico. Tale contributo ha voluto fondere in un unico testo la teoria e la pratica, la normativa e le attività concrete, il diritto e l'etica.

I miglioramenti fatti sino ad oggi sono troppo microscopici per poter garantire una sana alimentazione all'intera popolazione mondiale nel futuro prossimo.

Si può – deve – fare di più. Perché il cibo è sì un diritto, ma anche un dovere. Gli Stati hanno il dovere di garantirlo ai loro popoli. E la normativa attualmente vigente non è sufficiente a far fronte alle necessità di quasi 8 miliardi di persone. Come anticipato nel titolo del presente contributo, servono le iniziative concrete. D'altronde, la normativa ha bisogno di essere applicata per spiegare i suoi effetti e realizzare i buoni propositi che si prefigge.

Vi è stato il graduale passaggio dalla concezione di cibo come merce da scambiare sul mercato a quella di cibo come diritto fondamentale, al pari del diritto alla vita. Il diritto al cibo non è destinato ad essere soltanto una proclamazione, ma può essere un diritto effettivo, grazie ai progetti messi in campo durante tutte le fasi della filiera agroalimentare.

---

<sup>(42)</sup> <https://ilfattoalimentare.it/too-good-to-go-etichetta-consapevole.html>.



## I CONSORZI DI TUTELA DEI VINI: CARATTERI GIURIDICI E ATTIVITÀ

*ABSTRACT: Il vino, prodotto della vite, costituisce un patrimonio culturale nazionale da tutelare e valorizzare negli aspetti di sostenibilità sociale, economica, produttiva, ambientale e culturale, come affermato all'art. 1, L. 12 dicembre 2016, n. 238 cd. "Testo Unico del Vino". Premessi brevi cenni sulla costituzione e sul riconoscimento ministeriale dei consorzi di tutela, si analizzeranno le attività svolte, anche grazie allo studio di casi pratici e di giurisprudenza. L'obiettivo è di delineare il ruolo in concreto svolto dai consorzi per la tutela e la valorizzazione dei vini a denominazione di origine protetta e a indicazione geografica protetta.*

*ABSTRACT: Wine, a product of the vine, constitutes a national cultural heritage to be protected and enhanced in the aspects of social, economic, productive, environmental and cultural sustainability, as stated in art. 1, Law 12 December 2016, n. 238 cd. "Consolidated Text on Wine". Given a brief outline of the constitution and ministerial recognition of protection consortia, the activities carried out will be analysed, also thanks to the study of practical cases and jurisprudence. The aim is to outline the concrete role played by the consortia for the protection and enhancement of wines with protected designation of origin and protected geographical indication.*

SOMMARIO: 1. Le organizzazioni interprofessionali. – 2. La denominazione tutelata. – 3. La costituzione. – 4. Il riconoscimento. – 5. Attività *erga omnes*. – 6. Il disciplinare di produzione e le proposte di modifica. – 7. La modifica del disciplinare nella giurisprudenza. – 7.1. La modifica del disciplinare della DOCG "Asti". – 7.2. La modifica del disciplinare della IGT "Isola dei Nuraghi". – 7.3. La modifica del disciplinare della IGT "Terre siciliane". – 8. L'autorizzazione all'uso della DOP/IGP in etichetta. – 9. Le attività di tutela e vigilanza. – 10. Le misure di gestione della produzione. – 11. Le attività di promozione e valorizzazione. – 12. Conclusioni.

1. I consorzi di tutela vini sono "organizzazioni interprofessionali"<sup>(1)</sup>. Le organizzazioni interprofessionali si compongono di rappresentanti economici di tutta la filiera produttiva (ad esempio, produttori e rappresentanti della catena di approvvigionamento, trasformazione e commercio, compresa la distribuzione); tenendo conto degli interessi dei loro aderenti e dei consumatori, perseguono la finalità di proteggere e promuovere le denominazioni d'origine, i marchi di qualità e le indicazioni geografiche<sup>(2)</sup>.

L'organizzazione interprofessionale può presentare domanda di riconoscimento presso lo Stato membro in cui ha sede, se dimostra di: i) rappresentare gli operatori dell'intera filiera e costituirne una quota significativa; ii) svolgere attività in una o più regioni del

---

<sup>(1)</sup> Le organizzazioni interprofessionali sono disciplinate all'art. 157 Reg. UE n. 1308/2013.

<sup>(2)</sup> I consorzi di tutela vini sono quindi organizzazioni di comunicazione e raccordo tra operatori economici diversi della filiera vitivinicola.

territorio di riferimento; iii) perseguire gli interessi degli aderenti e dei consumatori. Le organizzazioni interprofessionali, tuttavia, non devono essere attive direttamente nella produzione, trasformazione o commercio dei prodotti<sup>(3)</sup>.

Gli Stati membri compiono, poi, a intervalli da essi stabiliti, controlli successivi nei confronti delle organizzazioni interprofessionali già riconosciute<sup>(4)</sup>.

In taluni casi, lo Stato membro interessato può, su richiesta dell'organizzazione interprofessionale, disporre che alcuni accordi, decisioni o pratiche concordate nell'ambito dell'organizzazione medesima siano resi obbligatori, per un periodo limitato, nei confronti degli altri operatori attivi, individualmente o in gruppo, nella o nelle medesime circoscrizioni economiche e non aderenti all'organizzazione. Quando opera la suddetta estensione, gli operatori che non fanno parte dell'organizzazione interprofessionale, ma beneficiano di dette attività, sono tenuti a versare un contributo all'organizzazione<sup>(5)</sup>.

2. I consorzi di tutela vini sono disciplinati all'art. 41, L. 12 dicembre 2016, n. 238 cd. "Testo Unico del Vino"<sup>(6)</sup>.

Si stima che in Italia attualmente siano riconosciuti 526 vini, a denominazione di origine protetta (DOP) o a indicazione geografica protetta (IGP)<sup>(7)</sup>.

Per ciascun vino DOP/IGP può essere costituito e riconosciuto dal Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste un solo consorzio di tutela.

Tuttavia, il consorzio può essere incaricato contemporaneamente per la tutela di più vini DOP/IGP, purché le zone di produzione dei vini interessati, come individuate dal disciplinare di produzione, ricadano nello stesso ambito territoriale provinciale, regionale o interregionale e purché per ciascuna DOP/IGP sia assicurata autonomia decisionale in seno al consorzio<sup>(8)</sup>.

Compito principale del consorzio è quello di promuovere il territorio d'origine e i suoi vini, assicurandone allo stesso tempo la tutela.

3. Il consorzio di tutela è costituito volontariamente ai sensi dell'art. 2602 e ss. c.c. fra i soggetti viticoltori, vinificatori ed imbottiglieri inseriti nel sistema di controllo della DOP/IGP<sup>(9)</sup>.

In forza del contratto di consorzio, i soggetti viticoltori, vinificatori ed imbottiglieri istituiscono così un'organizzazione comune per la disciplina e/o per lo svolgimento di determinate fasi delle rispettive imprese.

---

<sup>(3)</sup> In presenza di più localizzazioni diverse, rileva la sede principale. La decisione sul riconoscimento dell'organizzazione interprofessionale è adottata dallo Stato membro competente entro quattro mesi dalla presentazione della domanda. V. art. 158 Reg. UE n. 1308/2013.

<sup>(4)</sup> In presenza di inadempienze e/o irregolarità, gli Stati membri comminano sanzioni sino alla revoca del riconoscimento. V. art. 158, par. 5, Reg. UE n. 1308/2013.

<sup>(5)</sup> V. art. 164 Reg. UE n. 1308/2013. Cfr. art. 41, co. 4, L. n. 238/2016.

<sup>(6)</sup> Trova altresì applicazione il Decreto ministeriale 18 luglio 2018.

<sup>(7)</sup> V. sito Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (<https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/4625>).

<sup>(8)</sup> V. art. 41, co. 2, L. n. 238/2016.

<sup>(9)</sup> V. art. 2 D.M. 18 luglio 2018.

I consorzi di tutela sono quindi composti da soggetti direttamente coinvolti nella filiera produttiva, con un'esperienza specifica ed una conoscenza approfondita delle caratteristiche del prodotto da salvaguardare.

Al fine di consentire al consorzio di tutela di svolgere un ruolo di coordinamento della filiera, deve sempre essere garantito l'accesso senza discriminazione ai viticoltori, vinificatori ed imbottiglieri inseriti nel sistema di controllo.

A ciascun consorziato deve altresì essere assicurata in seno all'assemblea del consorzio l'espressione di un voto con valore ponderale rapportato alla quantità di prodotto ottenuto nella campagna vendemmiale immediatamente precedente (rispettivamente uva denunciata, vino denunciato, vino imbottigliato)<sup>(10)</sup>.

4. Il consorzio di tutela vini è riconosciuto ed incaricato dal Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste con decreto ministeriale, su istanza del consorzio medesimo, a condizione che dimostri il possesso di alcuni requisiti<sup>(11)</sup>.

Più specificamente, lo statuto del consorzio deve consentire l'ammissione, senza discriminazione, di viticoltori singoli o associati, vinificatori ed imbottiglieri autorizzati e garantire una equilibrata rappresentanza negli organi sociali.

Per quanto attiene alla rappresentanza interna minima: il consorzio deve essere rappresentativo di almeno il 35 per cento dei viticoltori e di almeno il 51 per cento, inteso come media, della produzione certificata dei vigneti iscritti nello schedario viticolo della relativa DOP/IGP riferita agli ultimi due anni e tale percentuale minima di rappresentanza deve ovviamente sussistere per ciascuna DOP/IGP per la quale il consorzio di tutela chiede il riconoscimento.

Il consorzio deve, infine, disporre di strutture e risorse adeguate ai compiti.

Se i suddetti requisiti individuati dal Ministero riguardo lo statuto, la rappresentanza interna minima e la struttura sono tutti soddisfatti, il consorzio ottiene il riconoscimento per tre anni.

Alla scadenza del triennio, il consorzio dovrà nuovamente dimostrare di possedere i requisiti e la rappresentatività minima per ciascuna DOP/IGP tutelata.

Il consorzio riconosciuto persegue le finalità indicate all'art. 41, co. 1, L. n. 238/2016 e specificamente può:

1. avanzare proposte di disciplina regolamentare e svolgere compiti consultivi relativi alla denominazione interessata, nonché collaborativi;
2. svolgere attività di assistenza tecnica, di proposta, di studio, di valutazione economico-congiunturale della DOP/IGP, nonché ogni altra attività finalizzata alla valorizzazione della denominazione sotto il profilo tecnico dell'immagine;
3. collaborare, secondo le direttive impartite dal Ministero, alla tutela e alla salvaguardia della DOP/IGP da abusi, atti di concorrenza sleale, contraffazioni, uso

---

<sup>(10)</sup> La ponderazione può essere determinata mediante l'applicazione di fasce o scaglioni produttivi. Qualora il consorziato svolga contemporaneamente più attività produttive, il voto è cumulativo delle attività svolte. V. art. 8 D.M. 18 luglio 2018.

<sup>(11)</sup> V. art. 41, co. 3, L. n. 238/2016.

improprio delle denominazioni tutelate e comportamenti comunque vietati dalla legge; collaborare altresì con le Regioni per lo svolgimento delle attività di competenza delle stesse;

4. svolgere, nei confronti dei soli associati, le funzioni di tutela, di promozione, di valorizzazione, di informazione del consumatore e di cura generale degli interessi della relativa denominazione;

5. effettuare, nei confronti dei soli associati, attività di vigilanza prevalentemente rivolte alla fase del commercio, in collaborazione con l'ICQRF e in raccordo con le Regioni.

I costi derivanti dall'esercizio delle funzioni svolte dal consorzio ai sensi dell'art. 41, co. 1, L. n. 238/2016 sono ripartiti esclusivamente tra i soci.

Il consorzio di tutela riconosciuto è soggetto al controllo successivo del Ministero: al consorzio che non adempie alle prescrizioni e/o agli obblighi derivanti dal decreto di riconoscimento o a eventuali successive disposizioni impartite dal Ministero, ovvero svolge attività che risultano incompatibili con il mantenimento del provvedimento di riconoscimento, è comminata una sanzione amministrativa pecuniaria, fatta salva nei casi più gravi la facoltà per il Ministero di procedere alla sospensione o alla revoca del riconoscimento<sup>(12)</sup>.

5. Il consorzio che sia rappresentativo di almeno il 40 per cento dei viticoltori e di almeno il 66 per cento, inteso come media, della produzione certificata, di competenza dei vigneti dichiarati a DOP/IGP negli ultimi due anni, oltre alle attività ordinarie di cui all'art. 41, co. 1, L. n. 238/2016, può svolgere le attività indicate all'art. 41, co. 4, L. n. 238/2016.

Il consorzio così incaricato e riconosciuto ai sensi del comma 4 svolge la propria attività nell'interesse e nei confronti di tutti i soggetti inseriti nel sistema dei controlli, anche di quelli non aderenti al consorzio (cd. "attività *erga omnes*").

In particolare, oltre alle attività ordinarie, può:

1. definire, previa consultazione dei rappresentanti di categoria della denominazione interessata, l'attuazione delle politiche di gestione delle produzioni, al fine di salvaguardare e tutelare la qualità del prodotto a DOP/IGP e contribuire ad un migliore coordinamento dell'immissione sul mercato della denominazione tutelata, nonché definire piani di miglioramento della qualità del prodotto;

2. organizzare e coordinare le attività delle categorie interessate alla produzione e alla commercializzazione della DOP/IGP;

3. agire, in tutte le sedi giudiziarie e amministrative, per la tutela e la salvaguardia della DOP/IGP e per la tutela degli interessi e dei diritti dei produttori;

4. esercitare funzioni di tutela, di promozione, di valorizzazione, di informazione del consumatore e di cura generale degli interessi della relativa denominazione;

5. svolgere azioni di vigilanza da effettuare prevalentemente nella fase del commercio in collaborazione con l'ICQRF e in raccordo con le Regioni.

I costi sostenuti sono a carico di tutti i soci, nonché di tutti i viticoltori, vinificatori ed imbottigiatori inseriti nel sistema di controllo, anche se non aderenti al consorzio.

---

<sup>(12)</sup> V. art. 82 L. n. 238/2016.

Il consorzio deve però rispettare degli obblighi di trasparenza nei confronti dei non aderenti riguardo le somme da corrispondere<sup>(13)</sup>.

6. Il disciplinare di produzione contiene le regole che definiscono le caratteristiche della denominazione protetta, così costituendone il suo “documento di identità”<sup>(14)</sup>.

Talvolta, per sopravvenute esigenze produttive e/o commerciali, si apportano modifiche ai disciplinari di produzione al fine di accogliere novità dovute all’evoluzione delle conoscenze scientifiche e tecniche o per rivedere la delimitazione della zona geografica.

Le modifiche al disciplinare sono decise dai produttori e, di regola, deliberate in seno all’assemblea del consorzio di tutela.

Il consorzio di tutela interessato si fa quindi portavoce della volontà espressa in assemblea, attivando la procedura necessaria per l’approvazione e per il riconoscimento della modifica<sup>(15)</sup>.

La domanda, avanzata dal consorzio di tutela interessato, deve descrivere la modifica da apportare al disciplinare e illustrarne le relative motivazioni.

Il consorzio di tutela svolge così un attento lavoro di adeguamento regolamentare alle esigenze dei produttori.

Talvolta, le modifiche rispondono ad esigenze specifiche di alcuni produttori che intendono differenziare la loro produzione, anche in etichetta: così accade qualora i produttori interessati propongano l’inserimento nel disciplinare di una nuova sottozona<sup>(16)</sup>.

Ad esempio, il Consorzio di tutela Barolo Barbaresco Alba Langhe e Dogliani ha richiesto la modifica ordinaria al disciplinare di produzione della DOCG “Barbera d’Alba” e, non essendo intervenute opposizioni, l’approvazione di tale modifica ha comportato l’inserimento nel disciplinare di produzione della nuova sottozona “Castellinando”<sup>(17)</sup>.

Le modifiche possono anche essere di natura temporanea, motivate da particolari condizioni sanitarie o fitosanitarie o metereologiche o di calamità naturali.

---

<sup>(13)</sup> Cfr. art. 41, co. 7, L. n. 238/2016 e artt. 10 e 13 D.M. 18 luglio 2018.

<sup>(14)</sup> In particolare, nel disciplinare di produzione è indicato: il nome della denominazione protetta; la delimitazione della zona di produzione; la descrizione delle caratteristiche fisico-chimiche ed organolettiche dei vini; la resa massima di uva a ettaro e la relativa resa di trasformazione in vino; l’indicazione della varietà di uve da cui il vino è ottenuto; le caratteristiche naturali del territorio produttivo; le norme per la viticoltura; gli elementi che evidenziano il legame del prodotto con il territorio; il nome e l’indirizzo dell’organismo di controllo. V. art. 35 L. n. 238/2016.

<sup>(15)</sup> Si tratta di una procedura complessa e differenziata, tenuto conto che le modifiche del disciplinare sono classificate in due categorie in base alla loro rilevanza: le modifiche che richiedono una procedura di opposizione a livello di Unione («modifiche dell’Unione») e le modifiche che sono gestite a livello di Stato membro o di paese terzo («modifiche ordinarie») V. art. 105 del Reg. UE n. 1308/2013.

<sup>(16)</sup> La sottozona è una zona espressamente delimitata, che presenta peculiarità ambientali o tradizionalmente note. Nel disciplinare deve essere designata con uno specifico nome geografico, storico geografico o amministrativo ed è regolata più rigidamente. Sulla definizione di sottozona e sulla distinzione rispetto alle menzioni geografiche aggiuntive v. Cass., sez. un., 17 novembre 2016, n. 23395 e D. CORTASSA, *Modifiche del disciplinare di produzione dei vini DOC. Il caso “Cannubi”*, in *Riv. dir. alimentare*, 2017, n. 1, pp. 55 ss.

<sup>(17)</sup> V. D.M. 6 agosto 2021.

In proposito, decisivo è stato il ruolo svolto dai consorzi di tutela per fronteggiare le conseguenze negative determinate dalla pandemia da Covid-19 che ha comportato cali nelle vendite, come diretta conseguenza della chiusura forzata dei settori Horeca.

Ad esempio, proprio per far fronte agli effetti negativi sulla commercializzazione dei vini, causati dalla pandemia da Covid-19, il Consorzio di tutela Barolo Barbaresco Alba Langhe e Dogliani ha richiesto, adeguatamente motivato, ed ottenuto, la modifica temporanea del disciplinare dei vini a DOCG “Barolo” al fine di consentire in via eccezionale e transitoria lo svolgimento delle operazioni di invecchiamento al di fuori della zona di produzione.

Il Consorzio di tutela Barolo Barbaresco Alba Langhe e Dogliani ha così risposto alle esigenze dei produttori che, in seguito alla pandemia da Covid-19, lamentavano un aumento considerevole delle scorte di vino atte a diventare DOCG “Barolo”, al punto che nelle loro cantine non disponevano più di recipienti sufficienti a contenere le successive vendemmie per le operazioni di invecchiamento.

L'intento perseguito è stato quello di scongiurare forme di commercializzazione alternative che avrebbero comportato una riclassificazione o un declassamento verso vini di minor pregio, con ingente danno economico per i produttori interessati.

La modifica temporanea al disciplinare ha consentito ai produttori di conservare tutte le partite di vino, estendendo appunto la zona deputata all'invecchiamento, in attesa della ripresa della domanda commerciale dei vini della medesima denominazione<sup>(18)</sup>.

7. Le modifiche dei disciplinari hanno talvolta dato avvio a contenziosi giudiziari; il consorzio di tutela incaricato ai sensi dell'art. 41, co. 4, L. n. 238/2016 può esercitare e promuovere ogni azione avanti a qualsiasi organo e qualsiasi giurisdizione, sia nazionale che internazionale, per la tutela e la salvaguardia della denominazione e per la tutela degli interessi e dei diritti dei produttori.

Di seguito si analizzeranno alcuni casi giurisprudenziali di particolare interesse, ricostruendo il ruolo svolto dai consorzi di tutela.

7.1. La questione è giunta sino alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione e il Consorzio per la tutela dell'Asti era parte del giudizio<sup>(19)</sup>.

La controversia verteva sulla legittimità della modifica del disciplinare di produzione della DOCG “Asti”, come decisa in seno all'assemblea del consorzio di tutela, finalizzata ad ampliare l'area geografica di riferimento della denominazione per includervi anche il territorio del Comune di Asti, compresa la zona nota come “Castello del Poggio”.

Merita, per chiarezza, ricostruire la vicenda.

---

<sup>(18)</sup> V. D.M. 13 luglio 2021, n. 322169. In forza della suddetta modifica temporanea, all'art. 5 del disciplinare della DOCG “Barolo” è stato aggiunto il comma 3: “*Tuttavia è temporaneamente consentito che le operazioni di invecchiamento avvengano nell'intero territorio delle provincie di Cuneo, Asti ed Alessandria a condizione che le ditte interessate ne diano comunicazione all'organismo di controllo*”.

<sup>(19)</sup> V. Cass. civ., sez. un., 13 aprile 2016, n. 7292.

L'assemblea del Consorzio per la tutela dell'Asti deliberava nell'assemblea del 28 aprile 2010 di apportare una modifica al disciplinare di produzione, più specificamente all'art. 3, prevedendo di inserire all'interno della DOCG il territorio del Comune di Asti "zone vocate" e tale modifica era approvata con D.M. 16 maggio 2012.

Il D.M. 16 maggio 2012 veniva però impugnato innanzi al Tar del Lazio da alcune associazioni di produttori che lamentavano come la modifica del disciplinare di produzione, così approvata, non trovasse corrispondenza in alcuna domanda o proposta formalmente avanzata dal consorzio di tutela.

Il Tar del Lazio accoglieva i ricorsi e, per l'effetto, annullava il D.M. 16 maggio 2012 nella parte in cui aveva illegittimamente incluso nell'art. 3 del disciplinare terreni che non erano stati presi in considerazione nella proposta consortile<sup>(20)</sup>.

Il Consiglio di Stato e la Corte di Cassazione hanno sostanzialmente confermato la decisione<sup>(21)</sup>.

Punto centrale della vicenda è quello di stabilire se il Consorzio per la tutela dell'Asti abbia o meno avanzato la domanda di estensione della DOCG "Asti" alle zone indicate nell'art. 3 del D.M. 16 maggio 2012.

Orbene, la delibera assembleare del 28 aprile 2010 aveva proposto l'inserimento all'interno della DOCG "Asti" del territorio del Comune di Asti "zone vocate", tuttavia, senza precisare con esattezza i terreni da includere nella zona di produzione e rinviando alla decisione successiva degli organi competenti nell'ambito della filiera.

Di tale indeterminatezza della proposta di modifica si era accorto il Ministero che in un primo tempo aveva chiesto una integrazione, rilevando che l'indicazione "zone vocate" del Comune di Asti non era sufficiente per una precisa delimitazione territoriale.

Il Ministero aveva poi recepito gli allegati tecnici redatti dai periti del consorzio che elencavano dettagliatamente i territori da includere (in realtà, le perizie allegate alla domanda di modifica del disciplinare erano state redatte successivamente all'assemblea del consorzio che aveva deliberato la modifica).

La modifica del disciplinare, così come approvata in sede ministeriale, pertanto, è stata ritenuta illegittima poiché i territori erano stati individuati sulla base di una istruttoria tecnica successiva alla decisione dell'assemblea consortile<sup>(22)</sup>.

7.2. Altro caso giurisprudenziale di interesse verte sulla legittimità della modifica del disciplinare di produzione del vino IGT "Isola dei Nuraghi", nella misura in cui ha introdotto la possibilità di indicare tra i vitigni dai quali ottenere il vino anche il Carignano ed il Vermentino (vitigni la cui indicazione non era consentita nel disciplinare vigente), nonché la possibilità di indicare i nomi di tali vitigni in etichetta<sup>(23)</sup>.

---

<sup>(20)</sup> V. Tar Lazio Roma, 18 febbraio 2013, n. 1773 e n. 1774 e n. 1775 e n. 1776 e n. 1777.

<sup>(21)</sup> V. Consiglio di Stato, 28 novembre 2013, n. 5691 e Cass. civ., sez. un., 13 aprile 2016, n. 7292.

<sup>(22)</sup> A commento della sentenza Cass. civ., sez. un., 13 aprile 2016, n. 7292, si veda: D. CORTASSA, *Legittimazione ad impugnare il decreto che accoglie la richiesta di modifica del disciplinare di produzione*, in *Riv. dir. alimentare*, 2017, n. 4, pp. 79 ss.

<sup>(23)</sup> In forza dell'art. 31, co. 11, L. n. 238/2016, i vini a DOP/IGP possono utilizzare nell'etichettatura nomi di vitigni o loro sinonimi.

Il ricorso è stato presentato dai consorzi di tutela e produttori delle DOC/DOCG che già utilizzavano i vitigni Carignano e Vermentino e che in tale modifica ravvisavano una dequalificazione delle loro denominazioni. In particolare, lamentavano che, a causa del nuovo disciplinare ed a conclusione delle vendemmie in corso, a breve sarebbero stati imbottigliati ed immessi sul mercato vini protetti dalla IGT “Isola dei Nuraghi” recanti, in etichetta, la dicitura “Carignano” o “Vermentino”, a prezzi di gran lunga inferiori rispetto ai vari Carignano e Vermentino prodotti nel rispetto delle rigide norme poste a tutela delle rispettive DOP. Ciò avrebbe provocato un grave danno economico non solo per i produttori di tali vini protetti da DOP, ma anche per tutto il territorio regionale, perché la modifica era altresì idonea ad ingenerare confusione nel consumatore, abituato ad associare sino a quel momento i vitigni Vermentino e Carignano a vini di qualità superiore.

Il Tar ha concluso per la legittimità della modifica del disciplinare della IGT “Isola dei Nuraghi”, tenuto conto che tali vitigni erano già utilizzati da produttori di altre zone geografiche<sup>(24)</sup>.

Importante nella suddetta vicenda è rilevare il ruolo svolto dai consorzi di tutela dei vini a DOP interessati dall’uso dei già menzionati vitigni: i consorzi di tutela, proprio in virtù del compito loro affidato di tutela della denominazione protetta, hanno dapprima formulato alla Regione Sardegna osservazioni contrarie alla opportunità di approvare la modifica del disciplinare della IGT “Isola dei Nuraghi” (tuttavia non accolte) e, in un secondo momento, i consorzi di tutela hanno proposto ricorso innanzi al Tribunale amministrativo regionale avverso il decreto ministeriale di approvazione della modifica del disciplinare, avanzando ragioni a tutela della denominazione protetta (che, tuttavia, sono state giudicate non accoglibili)<sup>(25)</sup>.

7.3. Altro caso giurisprudenziale di interesse verte sulla legittimità della modifica del disciplinare di produzione della IGT “Terre Siciliane”, nella parte in cui ha escluso dalla produzione dei vini a IGT i vitigni Nero d’Avola e Grillo.

Lo scopo perseguito con tale modifica del disciplinare era la valorizzazione dei suddetti vitigni, riservandoli alla produzione esclusiva dei vini a DOC “Sicilia”, come richiesto dal relativo consorzio di tutela. Pertanto, il produttore che già utilizzava i suddetti vitigni per la produzione di vino, al fine di continuare a produrre vino recante in etichetta l’indicazione dei medesimi vitigni, si sarebbe dovuto adeguare al disciplinare della DOC, più stringente.

L’obiettivo perseguito dal Consorzio di tutela dei vini a DOC “Sicilia” confliggeva però con quello di alcuni produttori del vino a IGT che intendevano continuare ad utilizzare i vitigni Grillo e Nero d’Avola.

Il Tar in primo grado rilevava la illegittimità della modifica ritenendo in primo luogo illegittima la modifica del disciplinare che non tende alla valorizzazione e alla tutela della denominazione (nel caso di specie, infatti, la modifica del disciplinare determinava un

---

<sup>(24)</sup> V. Tar Sardegna Cagliari, 23 aprile 2020, n. 234.

<sup>(25)</sup> Per una lettura critica della sentenza del Tar Sardegna Cagliari, 23 aprile 2020, n. 234, si veda: G. TORRE, *Sulla decettività dell’etichettatura dei vini. Il caso «Isola dei Nuraghi»*, in *Riv. Dir. e Giur. Agraria Alimentare e dell’Ambiente*, 2021, n. 6, pp. 1 ss.



evidente svilimento dei vini a IGT, privandoli dei vitigni a maggiore commercializzazione)<sup>(26)</sup>. In secondo luogo, il Tar ha ritenuto che la suddetta limitazione costituisse anche una intesa restrittiva della concorrenza.

Diversamente ha deciso il Consiglio di Stato che con la decisione di secondo grado ha ritenuto che l'esclusione dei vitigni Grillo e Nero d'Avola dalla produzione dei vini a IGT fosse giustificata dalla finalità di preservare ed elevare la qualità del vino prodotto con tali vitigni, confermando così la legittimità del fine perseguito dal consorzio di tutela dei vini a DOP. Anzi, tale modifica è stata ritenuta addirittura opportuna, proprio per giovare alla chiarezza del consumatore, in quanto l'indicazione dei vitigni Grillo e Nero d'Avola presente indifferentemente sull'etichetta del vino a DOP e del vino a IGT sarebbe stata idonea ad ingenerare confusione, nel senso della convinzione per il consumatore medio di una apparente equivalenza dei prodotti. Il Consiglio di Stato ha rilevato altresì come tale modifica del disciplinare non comportasse alcun effetto anticoncorrenziale, rientrando nella libera scelta dei produttori di aderire all'uno o all'altro disciplinare di produzione<sup>(27)</sup>.

La posizione espressa dal Consiglio di Stato sembra quindi contrastare con quella espressa dal Tar Sardegna nel caso illustrato in precedenza (v. par. 7.2), relativo alla modifica del disciplinare della IGT "Isola dei Nuraghi", laddove i giudici sono giunti a conclusioni opposte riguardo la possibile ingannevolezza per il consumatore qualora il vitigno indicato in etichetta sia utilizzato sia per vini a DOP che per vini a IGP.

Si ritiene necessario procedere ad un esame caso per caso, considerando non solo la tradizione dei vini, ma anche la notorietà degli stessi e la percezione del consumatore medio riguardo la specifica denominazione protetta, dando altresì rilievo alle ragioni chiarite dal consorzio di tutela a supporto della modifica del disciplinare.

8. Il consorzio di tutela che opera con poteri "*erga omnes*" ai sensi dell'art. 41, co. 4, L. n. 238/2016 rilascia, a titolo gratuito, l'autorizzazione agli operatori del settore alimentare che utilizzano il riferimento alla DOP/IGP nell'etichettatura, nella presentazione o nella pubblicità di prodotti composti, elaborati o trasformati.

Il consorzio di tutela provvede alla creazione e alla tenuta di un registro delle autorizzazioni rilasciate e lo trasmette, trimestralmente, all'Autorità competente<sup>(28)</sup>.

Il consorzio di tutela provvede, poi, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza, ad effettuare controlli sugli operatori del settore alimentare già autorizzati, al fine di verificare che le condizioni poste alla base dell'autorizzazione all'utilizzo della DOP/IGP siano rispettate<sup>(29)</sup>.

I consorzi, pertanto, non possono esercitare un controllo generalizzato su tutti gli operatori del settore alimentare ma solo su quelli previamente autorizzati. Inoltre, l'operatore del settore alimentare può liberamente fare riferimento alla DOP/IGP, senza necessità di

---

<sup>(26)</sup> V. Tar Lazio Roma, 6 novembre 2019, n. 12756.

<sup>(27)</sup> V. Consiglio di Stato, sez. terza, 2 novembre 2020, n. 6745.

<sup>(28)</sup> V. art. 44, co. 9, L. n. 238/2016 e art. 16 D.M. 18 luglio 2018. Cfr. M. MINELLI, *L'uso di prodotti DOP e IGP come componenti*, in *Riv. dir. alimentare*, 2014, n. 1, pp. 43 ss. Il Consorzio per la Tutela dei Vini Valpolicella pubblica sul proprio sito l'elenco degli utilizzatori autorizzati: <https://www.consorziovalpolicella.it/area-tecnica/prodotti-composti>.

<sup>(29)</sup> V. art. 41, co. 4, L. n. 238/2016 e art. 7 D.M. 18 luglio 2018.

preventiva autorizzazione del consorzio di tutela, qualora ricorrano alcune condizioni indicate all'art. 44, co. 10, L. n. 238/2016.

Il Ministero ha emanato dei criteri per l'utilizzazione della DOP/IGP nell'etichettatura, nella presentazione o nella pubblicità di prodotti composti, elaborati o trasformati, cui si conformano anche i consorzi di tutela<sup>(30)</sup>.

In particolare, nell'etichettatura, nella presentazione o nella pubblicità del prodotto composto, elaborato o trasformato deve risultare chiaramente che la menzione DOP/IGP è propria del vino e non del prodotto composto, elaborato o trasformato e, a tal fine, anche le dimensioni del carattere utilizzato per il riferimento alla DOP/IGP devono essere inferiori.

Per quanto attiene invece alla tracciabilità, l'utilizzatore ha l'obbligo di garantire che il vino DOP/IGP sia acquistato da fornitore/confezionatore inserito nel sistema di controllo della denominazione. L'utilizzatore deve altresì dimostrare, tramite opportuna registrazione, che la quantità di vino DOP/IGP utilizzata nel prodotto composto, elaborato o trasformato corrisponda alla quantità di vino DOP/IGP ricevuta.

9. I consorzi di tutela riconosciuti ai sensi dell'art. 41, co. 1, L. n. 238/2016 svolgono attività di vigilanza nei confronti dei soli associati; invece, i consorzi di tutela riconosciuti ai sensi dell'art. 41, co. 4, della medesima Legge svolgono attività di vigilanza con effetti "*erga omnes*".

Le attività di vigilanza sono svolte dal consorzio di tutela in collaborazione e sotto il coordinamento dell'ICQRF attraverso la definizione di un programma di vigilanza che ha durata triennale e il programma di vigilanza deve contenere: modalità e numero delle visite ispettive da effettuare; numero dei campioni da prelevare; individuazione di laboratori accreditati ove effettuare le analisi dei campioni prelevati; modalità di rendicontazione.

Le attività di verifica sono svolte dagli agenti vigilatori del consorzio di tutela, ai quali è attribuita nei modi e nelle forme di legge la qualifica di agenti di pubblica sicurezza.

Gli operatori della filiera vitivinicola destinatari del controllo possono essere individuati sulla base di un sorteggio o in virtù della classificazione del rischio, tenuto conto di precedenti violazioni.

L'attività di vigilanza è compiuta nella fase del commercio, esclusa nelle fasi della produzione, vinificazione ed imbottigliamento e consiste, in particolare, nella verifica che la produzione tutelata risponda ai requisiti previsti dal disciplinare di produzione, per i prodotti già in commercio<sup>(31)</sup>.

---

<sup>(30)</sup> V. Criteri per l'utilizzo del riferimento ad una denominazione d'origine protetta o ad una indicazione geografica protetta nell'etichettatura, nella presentazione o nella pubblicità di un prodotto composto, elaborato o trasformato del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali del 23 aprile 2020 (ora Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste), applicabili per i prodotti DOP/IGP della filiera vitivinicola.

<sup>(31)</sup> La verifica del rispetto del disciplinare nel corso della produzione non è effettuata dal consorzio di tutela, bensì da autorità pubbliche e da organismi di controllo privati che operano altresì come enti di certificazione dei vini, per garantirne la tracciabilità. V. art. 64 L. n. 238/2016.

L'attività di vigilanza svolta dal consorzio di tutela è quindi esercitata su vini che già hanno ottenuto le certificazioni obbligatorie da parte degli organismi di controllo autorizzati dal Ministero<sup>(32)</sup>.

Il consorzio, per tramite degli agenti vigilatori, preleva campioni di vini in commercio e ne verifica l'effettiva corrispondenza, anche analitica, con i requisiti stabiliti dai rispettivi disciplinari di produzione.

I campioni prelevati dagli agenti vigilatori vengono analizzati dai laboratori individuati nel programma di vigilanza: il proprietario della partita oggetto di prelevamento può chiedere il pagamento del campione al prezzo di acquisto e il costo delle analisi dei campioni grava sui bilanci del medesimo consorzio.

L'attività di vigilanza svolta dal consorzio di tutela è compiuta sui prodotti a scaffale presso punti di vendita aziendali, GDO (es. supermercati), altri operatori (enoteche e negozi specializzati).

Le verifiche sono compiute anche sul *web*, attraverso ricerche sui più noti canali di *e-commerce* (ad esempio: *eBay*, *Alibaba*, *Amazon*, *Marketplace*) ma anche sui singoli siti *web*<sup>(33)</sup>.

Proprio sui canali di *e-commerce* si riscontra un aumento delle violazioni (ad esempio, casi di vendita *on-line* del *wine kit* Barolo, del Prosecco in lattina, di vini costituenti imitazione di una denominazione protetta)<sup>(34)</sup>.

Tale incremento delle violazioni sul *web* è dovuto alla fruibilità più libera del canale *on-line* rispetto ai punti di vendita tradizionali (accessibile a tutti, senza limiti di orario, senza un preventivo monitoraggio), nonché alla rapidità con cui avvengono le transazioni e al loro carattere globalizzato. Si tratta poi di un mercato in costante e continua crescita, indubbiamente favorito durante la pandemia da Covid-19, come effetto delle misure restrittive e di confinamento sociale.

D'altro canto, occorre rilevare che un annuncio pubblicato sul *web*, di regola, ha una maggiore visibilità e rintracciabilità. Spesso il consorzio di tutela, appresa l'esistenza dell'annuncio, ne ottiene la rimozione nell'arco di poche ore.

---

<sup>(32)</sup> In precedenza, anche l'attività di certificazione era prerogativa dei consorzi di tutela. Per ragioni di garanzia e terzietà, tale attività è stata affidata a organismi di controllo autorizzati dal Ministero e designati dai consorzi di tutela. L'organismo di controllo è indicato nel disciplinare di produzione. Per una ricostruzione storica, cfr. R. RICCI CURBASTRO, *Il ruolo di garanzia dei consorzi di tutela*, in *Riv. dir. alimentare*, 2012, n. 1, pp. 1 ss.

<sup>(33)</sup> Con riferimento alle vendite *on-line*, in un caso deciso dal Giudice di Pace di Asti, si è affrontato il problema della non corretta menzione della DOP, così come prevista nel disciplinare, sul materiale pubblicitario presente sul sito di un'enoteca veneta (nello specifico, indicata come "Gavi di Gavi D.O.C.G.", anziché, come previsto dal disciplinare di produzione "Gavi del comune di Gavi D.O.C.G."). Il Giudice, nella specie, con ciò accogliendo il ricorso dell'enoteca ed annullando la sanzione, ha rilevato che la pagina *internet* con cui il prodotto era pubblicizzato non contenesse alcuna violazione del disciplinare, in quanto in essa appariva ben dettagliata la fotografia del vino pubblicizzato, con etichetta leggibile, rispettosa del disciplinare, e dove solo l'esposizione di caratteristiche generali conteneva una contrazione della provenienza, tuttavia tale da non trasmettere alcuna errata informazione all'utente, data la sussistenza della foto del prodotto chiaramente riportata. V. Giudice di Pace Asti, 29 febbraio 2016, n. 161; cfr. D. CORTASSA, *Il rispetto del disciplinare da parte del rivenditore*, in *Riv. dir. alimentare*, 2016, n. 2, pp. 28 ss.

<sup>(34)</sup> O. GERINI, M. G. SAPORITO, *La contraffazione dei vini di qualità nelle vendite on-line*, in *Riv. Dir. e Giur. Agraria Alimentare e dell'Ambiente*, 2019, n. 6, pp. 1 ss.

Fondamentale per individuare le violazioni è anche l'attività di segnalazione da parte dei consumatori, talvolta incentivata dal consorzio medesimo, nonché la collaborazione di tutti gli operatori della filiera<sup>(35)</sup>.

10. Il consorzio di tutela che opera con poteri “*erga omnes*” ai sensi dell'art. 41, co. 4, L. n. 238/2016 può adottare regole di commercializzazione del mercato dei vini; tuttavia, tali regole non possono in alcun modo riguardare la fissazione dei prezzi, nemmeno orientativi o raccomandati e non possono avere l'effetto di rendere indisponibile una percentuale eccessiva del raccolto di un'annata che sarebbe altrimenti disponibile<sup>(36)</sup>.

Si tratta di misure di gestione della produzione finalizzate a salvaguardare e tutelare la qualità del vino a DOP/IGP e contribuire ad un migliore coordinamento dell'immissione sul mercato.

Ad esempio, in presenza di annate particolarmente favorevoli, il consorzio di tutela può ridurre la resa massima del vino a DOP e decidere come utilizzare il prodotto eccedente, magari destinandolo a riserva vendemmiale per le annate successive.

La proposta è adottata dall'assemblea del consorzio di tutela e presentata alla Regione competente che deciderà, sentito il parere delle organizzazioni professionali di categoria.

I consorzi di tutela sono poi attivi nell'adottare protocolli per contrastare le malattie della vite che possono incidere negativamente sulla produzione fino ad annullarla<sup>(37)</sup>.

Ulteriore scopo perseguito dal consorzio di tutela è quello di sensibilizzare gli operatori della filiera vitivinicola su problematiche emergenti, come la sostenibilità ambientale e la tutela delle biodiversità, attraverso l'adozione di buone pratiche, la sponsorizzazione di progetti pilota ed attività di ricerca, la creazione di dibattiti, convegni, tavole rotonde<sup>(38)</sup>.

---

<sup>(35)</sup> Il Consorzio per la Tutela dei Vini Valpolicella propone sul proprio sito un *form* di segnalazione di sospette contraffazioni della denominazione: <https://www.consorziovalpolicella.it/area-tecnica/anticontraffazione>.

<sup>(36)</sup> Cfr. art. 167 Reg. UE n. 1308/2013; art. 39 L. 238/2016; art. 6 D.M. 18 luglio 2018.

<sup>(37)</sup> Il Consorzio volontario per la tutela e la valorizzazione dei vini DOCG di Caluso e DOC Carema e Canavese ha attivato un progetto pilota per risolvere le problematiche dovute alla presenza della “Flavescenza dorata” nei vigneti del Canavese: <http://www.ervalucecarema.it/tutela>.

<sup>(38)</sup> Sul punto, v. G. DELL'OREFICE, *Sostenibilità e vino, ruolo crescente dei Consorzi di tutela*, in *Il sole 24 ore*, 2021 (<https://www.ilssole24ore.com/art/sostenibilita-e-vino-ruolo-crescente-consorzi-tutela-AEYx9Kn>). Per i progetti attivi presso i Consorzi di tutela, si vedano ad esempio: i) gli obiettivi di valorizzazione delle biodiversità viticole, anche contro il rischio di estinzione e l'adozione di un metodo agronomico sostenibile di riferimento per la filiera del Consorzio per la tutela dei vini del Montello e dei Colli Asolani (<https://www.asolomontello.it/il-consorzio>); ii) il Protocollo Viticolo 2022 del Consorzio Tutela del Vino Conegliano Valdobbiadene Prosecco (<https://www.prosecco.it/it/consorzio/il-superiore-per-l-ambiente>); iii) l'istituzione di un premio per progetti sulla sostenibilità “Premio Natura Vitis” da parte del Consorzio tutela vini Friuli Colli Orientali e Ramandolo (<https://www.colliorientali.com/premio-natura-vitis>); iv) il progetto per lo sviluppo sostenibile del Consorzio Tutela Vini Oltrepò Pavese (<https://www.consorzioviniooltrepo.it/sostenibilita>); v) il Consorzio di Tutela Barolo Barbaresco Alba Langhe e Dogliani, nel corso dell'edizione 2022 dell'evento “Grandi Langhe” ha organizzato il Convegno “CHANGES - Ambiente e Etica nelle Langhe del futuro” che ha rappresentato un'occasione importante di confronto e di dialogo per tutti gli operatori della filiera vitivinicola in merito ad alcuni macro-temi che riguardano il cambiamento climatico e la gestione del vigneto; l'etica del lavoro e la gestione virtuosa della manodopera; la logistica sostenibile e più in generale come coniugare produzione, etica e sostenibilità (<https://www.langhevini.it>); vi) il Consorzio di tutela Vini del Collio, in occasione dell'evento “Enjoy Collio Experience 2019” ha promosso una tavola rotonda di esperti sul tema della sostenibilità economica e del territorio (<https://www.collio.it>); vii) il Consorzio tutela vini Soave e Recioto di Soave, in collaborazione con l'associazione

Come già detto, determinante è stato il ruolo svolto dai consorzi di tutela per fronteggiare le conseguenze negative determinate dalla pandemia da Covid-19. I consorzi di tutela hanno, nello specifico, modificato le regole produttive per far fronte all'emergenza sanitaria e tra le misure adottate si riscontrano: blocco degli impianti, stoccaggio, tempi dilazionati per l'immissione in commercio e, soprattutto, riduzione delle rese ove la riduzione volontaria della produzione di uve ha consentito di contenere l'aumento degli invenduti e, allo stesso tempo, evitare speculazioni al ribasso sui prezzi<sup>(39)</sup>.

11. Il consorzio di tutela vini svolge anche un ruolo di promozione e valorizzazione della DOP/IGP tutelata nell'interesse dei soli consorziati (se riconosciuto ai sensi dell'art. 41, co. 1, L. n. 238/2016) o "erga omnes" (se riconosciuto ai sensi dell'art. 41, co. 4, L. n. 238/2016)<sup>(40)</sup>.

Lo scopo perseguito è di natura commerciale, diretto a far conoscere la denominazione tutelata e potenziarne il mercato.

Il consorzio si occupa dell'attività di promozione e valorizzazione nell'interesse di operatori diversi della filiera vitivinicola, che non sempre coincidono: da un lato, ci sono piccole imprese, interessate a orientare la commercializzazione verso un mercato regionale, dall'altro lato, ci sono imprese più grandi con inclinazione all'*export*.

Il consorzio si troverà quindi a dover mediare tra interessi diversi e a volte confliggenti dei produttori, fatto salvo che il suo scopo principale è pur sempre la promozione e la valorizzazione della denominazione generalmente intesa, a prescindere dagli interessi individuali dei singoli operatori.

L'attività di promozione e valorizzazione consiste nell'organizzazione di fiere, eventi, giornate tematiche, *workshop*<sup>(41)</sup>.

Ovviamente, la rappresentanza interna del consorzio incide sulle possibilità economiche di investire in attività di promozione e valorizzazione, infatti, il consorzio di tutela, riconosciuto ai sensi del comma 4, L. n. 238/2016, posto che può porre il costo delle sue attività "erga omnes", quindi non solo sui consorziati ma su tutti gli operatori inseriti nel

---

"WBA – World Biodiversity Association", ha sviluppato un sistema avanzato di gestione dei vigneti in cui produttori, cantine, coltivatori e consulenti condividono e adottano le migliori pratiche di gestione e, nel contempo, controllano i vigneti per misurare la qualità dell'aria, del suolo e dell'acqua, al fine di preservare e migliorare la biodiversità locale (<https://www.ilsoave.com>); viii) il Consorzio tutela vini Merlara DOC promuove un progetto di sostenibilità chiamato "GREEN VISION" con cui propone un nuovo approccio allo sviluppo della viticoltura, al fine di perseguire da un lato gli obiettivi di crescita sostenibile e competitiva delle imprese vitivinicole e dall'altro di assicurare una gestione integrata dell'agro-eco-sistema, finalizzata alla tutela e allo sviluppo equilibrato dell'intero territorio (<http://www.merlara.wine>).

<sup>(39)</sup> V. G. ATZENI, *Tagliare per sopravvivere. La formula anti-crisi dei Consorzi italiani*, 2020 (<https://www.gamberorosso.it/notizie/notizie-vino/tagliare-per-sopravvivere-la-formula-anti-crisi-dei-consorzi-italiani>).

<sup>(40)</sup> Cfr. art. 41, co. 1, lett. d) e co. 4, lett. d), L. n. 238/2016.

<sup>(41)</sup> Variegata è l'attività di promozione e valorizzazione svolta dal Consorzio di Tutela Barolo Barbaresco Alba Langhe e Dogliani nell'interesse delle numerose denominazioni tutelate, sia in Italia che all'estero. In Piemonte, il Consorzio coordina l'evento "Grandi Langhe", che ha lo scopo di presentare le nuove annate dei vini DOCG e DOC di Langhe e Roero. Invece, sul fronte internazionale, il Consorzio ha organizzato la seconda edizione dell'evento "Barolo e Barbaresco World Opening", tenutosi a Los Angeles, per promuovere i due vini rossi, Barolo e Barbaresco, che costituiscono un'eccellenza piemontese (<https://www.langhevini.it>).

sistema di controllo della denominazione, di regola, dispone di maggiori risorse da destinare all'organizzazione di eventi<sup>(42)</sup>.

I consorzi di tutela per le attività di promozione e valorizzazione possono accedere anche a contributi pubblici, ad esempio quelli europei per le attività finanziate dal PSR<sup>(43)</sup>.

Al fine di una corretta allocazione delle risorse, è fondamentale l'attività di rilevamento e analisi statistica dei dati di commercializzazione<sup>(44)</sup>. Ad esempio, a seguito della pandemia da Covid-19, si è assistito a un calo delle vendite e i consorzi di tutela hanno sostenuto i produttori nella nuova sfida della commercializzazione *on-line*, realizzando delle sezioni dedicate alla vendita *on-line* sul sito istituzionale o dando visibilità ai canali di *e-commerce* già utilizzati dai produttori<sup>(45)</sup>.

Ai consorzi di tutela riconosciuti ai sensi del comma 4, L. n. 238/2016, è attribuita altresì la possibilità di favorire, anche in collaborazione con altri enti e organismi pubblici e privati attività di promozione dell'enoturismo che è una forma di turismo tematico che pone al centro dell'attenzione il vino e la sua produzione<sup>(46)</sup>. L'attività di promozione e di valorizzazione della denominazione tutelata si lega quindi ad attività ed esperienze turistiche di promozione del territorio ove il consorzio opera: ad esempio, le degustazioni, le visite guidate in cantina, le esperienze di vendemmia turistica, i laboratori didattici per bambini, gli alberghi tematici, i *trekking* tra i vigneti sono esperienze che abbinano il vino alla conoscenza della cultura e delle tradizioni di un territorio a vocazione vitivinicola.

Anche le cd. "Strade del vino" costituiscono un efficace strumento di organizzazione e di sviluppo del turismo del vino, dirette a coniugare le risorse culturali e paesaggistiche con l'organizzazione turistica ed enogastronomica dei territori dove è presente una rilevante produzione vitivinicola.

12. Nel corso degli ultimi anni si è notato un incremento nel numero dei consorzi di tutela riconosciuti. Il ruolo dai medesimi svolto è variegato; affinché l'attività dei consorzi di tutela possa dirsi efficace per la tutela e per la valorizzazione della denominazione è necessario che sussista una condivisione di obiettivi tra gli operatori della filiera: deve prevalere la collaborazione alla contrapposizione.

---

<sup>(42)</sup> V. N. LUCIFERO, *I Consorzi di tutela dei vini e le funzioni erga omnes: estensione delle regole e contributi obbligatori*, in *Riv. dir. alimentare*, 2019, n. 1, pp. 36 e seg.

<sup>(43)</sup> Ad esempio: il progetto "MoSVit" per lo sviluppo sostenibile del Consorzio volontario per la tutela dei vini Colli Euganei (<https://www.colliuganeidoc.com/progetto-mosvit>); il progetto "VIT.A" per aumentare la sostenibilità delle pratiche vitivinicole del Consorzio volontario per la tutela e la valorizzazione dei vini a denominazione di origine controllata Colli Tortonesi (<https://www.collitortonesi.com/sostenibilita>). Pubblicano sul proprio sito i contributi ricevuti relativi alle misure del PSR: il Consorzio tutela Morellino di Scansano (<https://www.consorziomorellino.it>); il Consorzio Vini Colli Bolognesi (<https://www.collibolognesi.it>); il Consorzio Vini di Romagna (<https://www.consorziovinidiromagna.it/il-consorzio/contributi-pubblici>).

<sup>(44)</sup> Si veda l'esperienza dell'Osservatorio economico promossa dal Consorzio per la tutela del Franciacorta (<https://franciacorta.wine/it/consorzio/dati>).

<sup>(45)</sup> V. Consorzio tutela denominazione vini Frascati (<https://consorziofrascati.it/eshop-cantine>); Consorzio Tutela Vini d'Abruzzo (<https://www.vinidabruzzo.it/cantine-e-commerce>); Consorzio Tutela Vini Montefalco (<https://shop.consorziomontefalco.it>); Consorzio Vini Venezia (<https://www.consorziovinivenezia.it/ita/shop>).

<sup>(46)</sup> V. art. 41, co. 11, L. n. 238/2016.

Si nota che tra i consorzi di tutela riconosciuti prevalgono quelli che hanno ottenuto il riconoscimento più ampio per le attività “*erga omnes*”; si potrebbe quindi ritenere che laddove il consorzio esiste ed è operante, ampia è la sua legittimazione e rappresentanza.

I consorzi di tutela hanno dimostrato una buona capacità di gestione emergenziale nel periodo della pandemia da Covid-19, in particolare, i consorzi hanno sostenuto gli operatori della filiera con misure di ampia portata: modifica temporanea dei disciplinari, misure eccezionali di gestione della produzione, provvedimenti di sostegno ai produttori per favorire le vendite *on-line*.

Riflettendo su eventuali sviluppi futuri del ruolo dei consorzi di tutela sembra fondamentale mantenere ed incrementare il dialogo tra gli operatori, per perseguire obiettivi comuni e coniugare i vantaggi individuali con quelli della filiera.

I consorzi di tutela si ritiene possano svolgere un ruolo di primo piano nel perseguimento degli obiettivi di sostenibilità ambientale e di tutela delle biodiversità (molti consorzi di tutela sono in realtà già attivi da tempo con progetti in questo settore).

I consorzi di tutela, in forza della loro posizione di raccordo tra operatori della filiera e istituzioni, sono forse gli organismi adatti a farsi portavoce di problematiche e promotori di spunti di cambiamento, allo stesso tempo garantendo la salvaguardia degli aspetti storico, culturali, identitari propri delle denominazioni protette.

Avere un’identità forte per il consorzio di tutela, riconosciuta prima di tutto da ogni viticoltore, vinificatore ed imbottigliatore, significa costruire le basi per una tutela e valorizzazione efficace e credibile di tutto il comparto vino e per affrontare le sfide che il mercato del futuro richiede.

LE NUOVE FRONTIERE DEL CONTROLLO UFFICIALE: VENDITA ON LINE  
DEI PRODOTTI ALIMENTARI, TRA ADEMPIMENTI NORMATIVI PER GLI OSA  
E STRUMENTI DI VERIFICA IN CAPO ALL'AUTORITÀ COMPETENTE

*ABSTRACT: Il fenomeno del commercio di alimenti venduti tramite piattaforma web è in continua diffusione: negli ultimi anni, in Italia le vendite online sono aumentate di oltre il 30% e si prevede una crescita esponenziale nell'immediato futuro. La ragione principale è rappresentata dal fatto che il commercio elettronico ha portato molti vantaggi ai consumatori, tra cui prezzi competitivi e scelte più ampie, nonché metodi di pagamento più sicuri e facili da usare con un semplice click. Al fine di garantire la disponibilità di informazioni sugli alimenti in circolazione, è necessario prendere in considerazione tutte le forme in cui gli alimenti sono forniti ai consumatori; lo stesso Reg. 1169/2011, ha introdotto la "tecnica di comunicazione a distanza" come modalità di vendita, che non prevede la presenza fisica e simultanea del venditore e del consumatore per la conclusione dell'acquisto. È pertanto necessario che qualunque alimento fornito mediante la vendita a distanza rispetti gli stessi requisiti di informazione e sicurezza di quelli venduti nei negozi fisici, e che queste informazioni obbligatorie siano disponibili anche prima dell'acquisto. Fondamentale sarà l'attenzione da parte degli Operatori Responsabili dei metodi di stoccaggio, imballaggio e trasporto degli alimenti inviati ai consumatori, ponendo attenzione ai pericoli che possono presentarsi durante queste fasi, così da monitorare i punti critici di controllo nelle diverse procedure, primo fra tutti il mantenimento della catena del freddo. Nasce quindi l'esigenza da parte della Commissione Europea di assistere gli Stati Membri nei loro compiti di controllo istituzionali e di contribuire a intensificare l'applicazione e l'efficacia dei controlli in questo particolare ambito. Le procedure del controllo ufficiale e ispezione degli alimenti, così come vengono intese nell'ordinamento europeo, risultano di difficile applicazione alla vendita on line, per cui è importante che le Autorità Competenti locali adattino i loro tradizionali metodi ispettivi e di campionamento alla realtà dell'e-commerce, per assicurare che anche gli alimenti commercializzati sul web rispettino i requisiti di sicurezza richiesti dalla normativa vigente.*

*ABSTRACT: The phenomenon of food trade sold on web platforms is growing steadily: in recent years, online food sales in Italy have increased by more than 30% and we are expected to grow exponentially in the near future. The main reason for this change is that e-commerce has brought many advantages to consumers, including competitive prices and wider choices, as well as safer and easy-to-use one-click payment methods. In order to ensure the availability of information on foods in circulation, it is necessary to take into account all forms in which foods are supplied to consumers; the European Regulation 1169/2011 introduced the "technique of distance communication" as a sales method, which does not require the simultaneous physical presence of the seller and the consumer to conclude the purchase. It is, therefore, necessary that any food supplied through distance selling complies with the same information and safety requirements as those sold in physical shops, and that mandatory information is also available before purchase. It will be crucial for FBOs to pay attention to the methods of storage, packaging and transport of food sent to consumers. They must be trained and aware of the dangers that can occur during these phases, so as to monitor the critical control points in the different procedures, first and foremost the maintenance of the cold chain. It is needed, for the European Commission to assist Member States in their institutional control tasks and to contribute to intensify the application and effectiveness of controls in this particular area. The procedures of official food control and inspection, as they are carried on in European system, are difficult to apply to online sales, so it is important that the local Competent Authorities adapt their traditional inspection and sampling methods to the reality*



*of the e-commerce, to ensure that even foods sold on the web comply with the safety requirements of current legislation.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 1.1. Risultato atteso per la Pubblica Amministrazione e indicatori di raggiungimento degli obiettivi. – 2. L'E-commerce e la sfida dell'e-food service: lo scenario del mercato. – 2.1. Tipologie di e-commerce e normativa di riferimento. – 3. Adempimenti normativi per gli Operatori del Settore Alimentare (OSA): obbligo di registrazione. – 3.1. Le informazioni obbligatorie al consumatore: etichettatura. – 3.2. Il rispetto delle temperature di trasporto nel *delivery food*. – 3.3. Obbligo di rintracciabilità. – 4. Controllo e vigilanza in materia di e-commerce: l'Autorità competente. – 4.1. Fasi del Controllo Ufficiale e anagrafica degli Operatori. – 4.2. Strumenti del controllo ufficiale: ispezione e campionamento e-commerce. – 4.3. Azioni da intraprendere in caso di non conformità. – 5. Punti di forza e criticità: costi e benefici per gli OSA e per la pubblica amministrazione. – 5.1. Potenziali punti di contatto con altre amministrazioni pubbliche. – 5.2. Confronto *as is – to be* e proposte di miglioramento.

1. Il fenomeno del commercio di alimenti venduti tramite piattaforma *web* è in continua diffusione: negli ultimi anni, infatti, in Italia le vendite *on-line* di prodotti alimentari sono aumentate di oltre il 30% e si prevede una crescita esponenziale nell'immediato futuro. La ragione principale di questo cambiamento è rappresentata dal fatto che il commercio elettronico ha portato molti vantaggi ai consumatori, tra cui prezzi competitivi e scelte più ampie, nonché metodi di pagamento più sicuri e facili da usare con un semplice click. Al fine di garantire la disponibilità di informazioni sugli alimenti in circolazione, è necessario prendere in considerazione tutte le forme in cui gli alimenti sono forniti ai consumatori; Lo stesso Reg. UE 1169/11 <sup>(1)</sup>, ha introdotto la “tecnica di comunicazione a distanza” come modalità di vendita, che non prevede la presenza fisica e simultanea del venditore e del consumatore per la conclusione dell'acquisto. È pertanto necessario che qualunque alimento fornito mediante la vendita a distanza rispetti gli stessi requisiti di informazione e sicurezza di quelli venduti nei negozi fisici, e che queste informazioni obbligatorie siano disponibili anche prima dell'acquisto.

Le vendite di prodotti alimentari su internet avvengono tramite diversi canali quali possono essere il sito *web* del produttore, del commerciante (intermediario) o del rivenditore o, in alternativa, altre piattaforme *on-line* o applicazioni per dispositivi cellulari. Gli alimenti possono essere consegnati direttamente alla residenza del consumatore, tramite servizi terzi

---

<sup>(1)</sup> Regolamento UE N. 1169/2011 del 25 ottobre 2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti CE n. 1924/2006 e CE n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento CE n. 608/2004 della Commissione.

di consegna o tramite il trasporto gestito proprio dallo stesso venditore oppure mediante ritiro presso strutture o armadietti ad apertura automatizzata (*lockers*).

Di fondamentale importanza risulta l'attenzione da parte degli Operatori del Settore Alimentare (OSA) coinvolti nelle diverse fasi della filiera agroalimentare, nei confronti dei metodi di stoccaggio, imballaggio e trasporto degli alimenti che devono essere inviati ai consumatori. E' necessario che le aziende che effettuano il commercio *on-line* e la successiva distribuzione, siano formate e a conoscenza dei pericoli che possono presentarsi durante queste fasi, così da monitorare i punti critici di controllo nelle diverse procedure, primo fra tutti il mantenimento della catena del freddo.

Nasce quindi l'esigenza da parte della Commissione Europea di assistere gli Stati Membri nei loro compiti di controllo istituzionali e di contribuire e rafforzare l'applicazione e l'efficacia dei controlli in questo particolare settore.

Le attività del controllo ufficiale, così come vengono intese nell'ordinamento europeo, introducono metodologie innovative nel campo del commercio elettronico/a distanza di alimenti, per cui è necessario che le Autorità Competenti locali evolvano i loro tradizionali metodi ispettivi e di campionamento alla realtà dell'*e-commerce*, per assicurare che anche gli alimenti commercializzati sul web vengano costantemente monitorati e rispettino i requisiti di sicurezza richiesti dalla normativa.

Diventa, di conseguenza, importante conoscere il funzionamento del fenomeno e le diverse tipologie di piattaforme *on-line* disponibili al consumatore, ovvero quali sono gli obblighi e le responsabilità dell'OSA che gestisce le informazioni messe a disposizione sui prodotti venduti sul web. Analizzando il rapporto della Commissione Europea DG(SANTE) 2 018-6537 "*Official Controls on Internet Sales of Food in EU Member States*"<sup>(2)</sup>, è emerso che Sono sempre più frequenti i siti Internet che commercializzano prodotti alimentari senza adempiere agli stessi obblighi amministrativi ai quali sono sottoposti, in maniera più restrittiva, gli Operatori nel campo di una commercializzazione «fisica»; Internet, infatti, permette con più facilità condotte che possono mettere a rischio la salute del consumatore, fino ad arrivare a possibili pratiche fraudolente di difficile individuazione.

In ultimo, sono trattate le nuove modalità di controllo ufficiale così come disposto dalla normativa europea di recente acquisizione, applicate dalle Autorità Competenti nel settore *e-commerce food*.

Dallo stesso rapporto della Commissione europea si rileva che i controlli ufficiali sugli alimenti venduti *on-line* sono ancora limitati e si concentrano principalmente sugli Operatori del settore alimentare registrati, escludendo buona parte dei venditori non in regola.

Alla luce delle novità del settore *e-commerce* introdotte dalla normativa comunitaria, le Autorità Competenti hanno come obiettivo principale l'adeguamento delle modalità operative per consentire un controllo efficace e il rispetto delle norme dell'UE applicabili agli alimenti commercializzati *on-line*. per raggiungere questo obiettivo è necessario un coordinamento a livello europeo, attraverso linee guida ed indirizzi operativi dedicati. Dalla

---

<sup>(2)</sup> 2018 - *Overview report* "Official Controls on Internet Sales of Food in EU Member States – Luxembourg.

data di applicazione del Regolamento 625/2018<sup>(3)</sup>, infatti, gli Stati membri hanno chiesto in numerose occasioni alla Commissione di fornire chiarimenti e consulenza sull'applicazione pratica di determinate disposizioni del regolamento, nonché su quelle stabilite in atti di esecuzione o delegati adottati sulla base di tale regolamento. Ad oggi, l'unica Comunicazione della Commissione<sup>(4)</sup> sull'applicazione dei controlli ufficiali è stata pubblicata a dicembre 2022, senza però aggiungere ulteriori indicazioni sulle modalità di controllo svolte mediante tecniche a distanza.

L'obiettivo è quello di individuare gli aspetti su cui soffermarsi durante l'attività di verifica, le modalità di gestione delle eventuali non conformità e la corretta individuazione dell'OSA responsabile.

1.1. Il nuovo Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha destinato alla "Missione Salute" € 15,63 miliardi, pari all'8,16% dell'importo totale, per sostenere importanti riforme e investimenti a beneficio del Servizio Sanitario Nazionale, da realizzare entro il 2026. Tra gli obiettivi principali del piano, rientrano il miglioramento dell'offerta di salute derivanti dall'impiego dell'innovazione tecnologica e dalla valorizzazione del personale del SSN, che si estendono poi agli obiettivi di crescita digitale, di modernizzazione della pubblica amministrazione (P.A.) e di rafforzamento della capacità amministrativa del settore pubblico. Il Consiglio dell'Unione Europea, con le raccomandazioni annuali sul Piano Nazionale di Riforma dell'Italia, ha più volte invitato il nostro Paese ad intensificare le azioni volte ad una maggiore modernizzazione della pubblica amministrazione. In particolare, il Consiglio ha raccomandato di migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione, investendo nelle competenze dei dipendenti pubblici e accelerando la digitalizzazione.

La modernizzazione della P.A. si incentra su alcune specifiche linee di intervento, tra cui la digitalizzazione dei processi, anche al fine di favorire lo svolgimento dell'attività lavorativa da remoto.

Anche Le Linee di supporto centrali del Piano Nazionale della Prevenzione 2022 - 2025 (PNP), sono finalizzate a favorire il raggiungimento dei risultati di miglioramento e promozione della salute, secondo cui il Ministero della Salute, in collaborazione con altri Ministeri e Istituzioni centrali, supporta la programmazione regionale, svolgendo un ruolo di indirizzo, promozione e coordinamento, ma anche di accompagnamento alle Regioni, fornendo strumenti per favorire l'attuazione della programmazione e la realizzazione dei controlli, promuovendo la collaborazione tra enti. Il sostegno centrale si realizza anche attraverso strumenti formali (accordi, patti, protocolli di intesa intersettoriali e interistituzionali, declinabili a livello regionale, ecc.).

L'obiettivo è quello di promuovere e sostenere la prevenzione, favorendo una interlocuzione efficace con gli altri attori del sistema salute, in particolare con i Dipartimenti

---

<sup>(3)</sup> Reg. UE 2017/625 relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari.

<sup>(4)</sup> COM Commissione relativa all'attuazione del Regolamento UE 2017/625 del Parlamento europeo e del Consiglio (regolamento sui controlli ufficiali) dell'8 dicembre 2022.

di Prevenzione favorendo l'introduzione, all'interno dei settori che si occupano di sicurezza alimentare, di uno o più strumenti per la gestione digitale di una parte delle procedure.

I Dipartimenti di Prevenzione afferenti alle ASL adottano un sistema di programmazione e controllo per la definizione, il perseguimento e il monitoraggio di obiettivi quantitativi e qualitativi, di natura strategica ed operativa. All'interno del Dipartimento i Servizi che si occupano di effettuare i controlli del settore sono due:

1. Servizio d'Igiene degli Alimenti e della Nutrizione (SIAN) che controlla le attività di produzione, trasformazione, trasporto, deposito, commercializzazione e somministrazione degli alimenti di origine vegetali e delle bevande;

2. Servizio Veterinario (SV) che si occupa di igiene della produzione, trasformazione, commercializzazione, conservazione e trasporto degli alimenti di origine animale e loro derivati.

I Dipartimenti e i servizi afferenti dovranno quindi disporre di adeguate di procedure operative standardizzate che comprendono un ampio spettro delle competenze assegnate, compresi i controlli e i campionamenti sui siti *web* che vendono beni alimentari.

La programmazione degli obiettivi e la definizione degli indicatori di risultati che coinvolgono gli attori del controllo ufficiale possono essere raggruppati nei seguenti punti di interesse: 1. formazione del personale nelle indagini *on-line*; 2. creazione di punti di contatto per la cooperazione e il coordinamento con le altre amministrazioni che si occupano di controlli ufficiali degli alimenti su piattaforme elettroniche, compresi i social media; 3. creazione di *data-base* dedicati alle attività che effettuano vendita *on-line* per la programmazione dei controlli ed aggiornamento costante delle anagrafiche; 4. adeguamento delle procedure operative alla legislazione in vigore.

2. Come definito dal Dizionario di Economia e Finanza, l'*e-commerce*, ovvero il commercio elettronico, è quella forma di transazione e scambio di beni e servizi effettuati mediante l'impiego della tecnologia delle telecomunicazioni e dell'informatica.

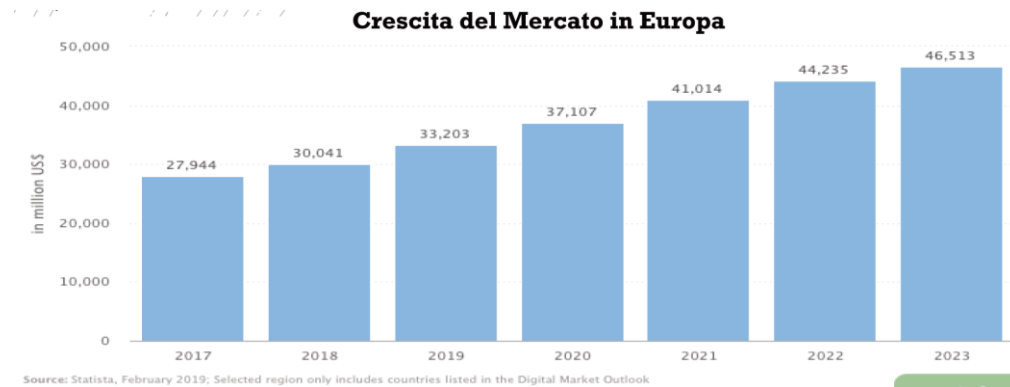
I fattori che ne hanno portato alla crescita esponenziale sono diversi, primo fra tutti il progresso tecnologico: l'avvento di Internet ha portato nuove forme di comunicazione, più veloci, immediate, dematerializzate e quindi anche a un nuovo modo di "fare impresa". La rete ha favorito la creazione e l'implementazione di nuove modalità di vendita, e si è rivelata una piattaforma perfetta per pubblicizzare, esporre e vendere prodotti o servizi. Questo non significa vendere esclusivamente *on-line*, ma essere presenti anche sul web da parte delle imprese, facendosi trovare pronte a sfruttare tutte le opportunità che può offrire questo nuovo mezzo di comunicazione.

Secondo il Report *e-commerce* 2022 di Casaleggio Associati<sup>(5)</sup>, il 60% dei cittadini europei ormai acquista *on-line* e il fatturato e-commerce europeo ha avuto anche nel 2021 un'accelerazione arrivando a valere 732 miliardi di dollari. Il settore alimentare è quello che cresce maggiormente in percentuale (25%) e raggiunge quota 34 miliardi di euro di fatturato; a seguire i settori Bevande (20%), Salute e Bellezza, Elettronica e Media.

---

<sup>(5)</sup> Casaleggio Associati Pensare Digitale, Maggio 2022: E-Commerce in Italia 2022 il cambio di passo dopo il Covid Boom.

Questo aumento è stato sicuramente influenzato da una reale necessità durante il periodo pandemico, anche per le fasce d'età meno pratiche agli acquisti *on-line*, sperimentando il nuovo canale del digitale e scoprendone i vantaggi, tanto da cambiare le proprie abitudini. Di conseguenza, si è ampliata anche l'offerta del mercato: secondo i dati dell'Osservatorio PoliMi e Netcomm Nielsen<sup>(6)</sup> in Italia tra il 2020 e il 2021, l'86% della popolazione ha avuto accesso alla spesa *on-line*, con una diffusione dell'*e-commerce* fino ai piccoli centri abitati e più del 40% dei grandi brand del settore agroalimentare si sono inseriti nel mercato *on-line*.



Come dichiarato dal Responsabile Scientifico degli Osservatori Digital Innovation del Politecnico di Milano. Negli ultimi anni, e in particolare durante la pandemia, l'*on-line* ha svolto un ruolo trainante per la crescita e l'innovazione del Retail. Nel 2022 invece anche l'*e-commerce*, sta attraversando un momento di incertezza a livello internazionale, dovuto in primis alle conseguenze economiche delle tensioni socio-politiche. L'aumento dei costi (delle materie prime, dell'energia, del trasporto) sta condizionando l'andamento del commercio, sia *on-line* sia fisico: da un lato i consumi risentono della riduzione del potere di acquisto per via dell'inflazione, dall'altro lato i commercianti lavorano assiduamente all'ottimizzazione dei processi per garantire sostenibilità economica in uno scenario instabile e complesso.

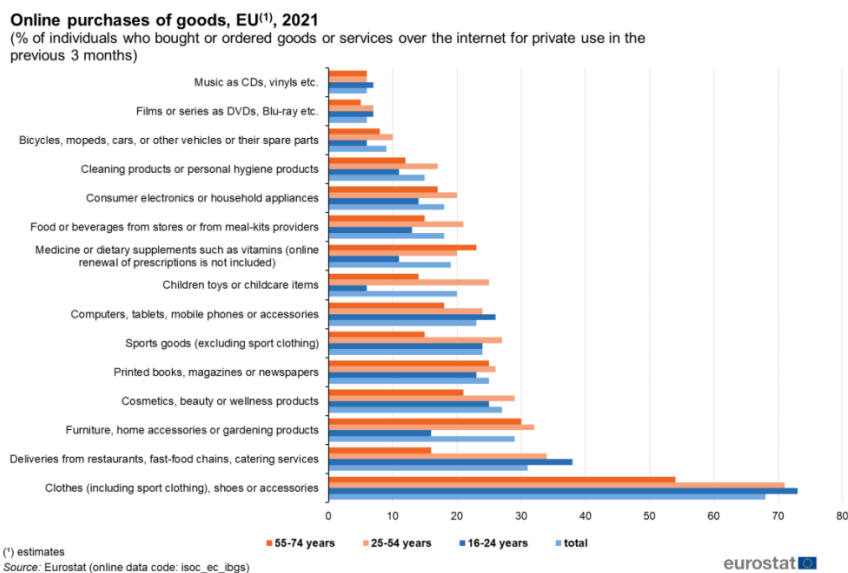
Anche se in una minima parte rispetto al totale, le vendite di prodotti alimentari sono condotte *on-line*, e questo fenomeno è in aumento soprattutto per alimenti e integratori alimentari con indicazioni specifiche (ad esempio per la salute, il *bodybuilding* o la bellezza), in alcuni casi venduti esclusivamente *on-line*, con un importante contributo dei social media. Se prima dell'avvento degli strumenti digitali, avevamo un approccio tradizionale al processo di acquisto, con la digitalizzazione invece, l'approccio all'acquisto viene modificato, come anche il processo che lo influenza, affidando un potere centrale al consumatore e all'"influenza sociale". Quest'ultima rappresenta il processo attraverso il quale gli individui modificano i propri atteggiamenti, abitudini o comportamenti come risultato dell'interazione con altri individui percepiti come affidabili all'interno della *community*. Ecco perché il *social commerce* è rilevante: i consumatori possono collaborare *on-line*, scambiarsi informazioni su

---

<sup>(6)</sup> Netcomm Forum 2022: presentate le evidenze sulle nuove abitudini di acquisto degli italiani, i numeri del mercato e-commerce in Italia e le sfide per le imprese nel nuovo contesto competitivo globale” – *Osservatori.net digital innovation*.

prodotti e servizi, ricevere consigli da individui di fiducia, influenzando l'esperienza di acquisto *on-line*.

A livello europeo, circa il 60% dei cittadini realizza acquisti *on-line*, tanto che il Parlamento Europeo, con la proposta di legge sui mercati digitali, ha dato il via ai negoziati con gli Stati Membri per la definizione del *Digital Markets Act* con l'intento di regolamentare le attività consentite alle piattaforme digitali e garantire mercati aperti e competitivi.



Tra le categorie più acquistate *on-line* si nota come il settore del *Food & beverages* si trova alla decima posizione della classifica europea per l'anno 2021, rappresentata da circa il 18% dei consumatori totali.

Come si legge nel Rapporto della Commissione Europea, i motivi principali per cui il consumatore è spinto ad acquistare *on-line* è sicuramente una maggiore convenienza economica data dalla comparazione dei siti *web* in tempo reale, nonché dalla rapidità di acquisto/consegna anche di prodotti destinati ad un'alimentazione particolare o prodotti di nicchia non facilmente reperibili in tutti i negozi fisici, pensiamo al vegano, al bio, al *gluten free*, ai prodotti etnici e ai *novel food*.

Inoltre, dal 2022 sta emergendo sempre di più il *social-commerce*, sia per l'integrazione tra *on* e *off-line*, sia per la vendita *on-line* pura. I *brand* iniziano a puntare sulle community e si alleano con i *creators* per favorire l'interazione e guadagnare la fiducia dei consumatori: dal Report *e-commerce* 2022 di Casaleggio Associati, si evince che tra i social ritenuti più efficaci per l'e-commerce, Facebook (26%) è in basso alla classifica, superata da Instagram (37%) e WhatsApp Business (27%). Il 78% degli utenti è propenso a comprare da un *brand* dopo aver interagito in modo positivo con un *brand* sui *social*; molti sono i *brand* che investono su questi canali, tanto in termini di *content* quanto di *advertising*.

Possiamo sintetizzare i vantaggi dell'e-commerce nei seguenti punti:

- Vasta gamma di prodotti spesso non disponibili nel canale commerciale tradizionale

- Possibilità di confronto di prezzi in tempo reale e recensioni di altri consumatori
- Comodità di acquisto da casa in qualsiasi momento della giornata
- Risparmio di tempo e rapidità d'acquisto
- Competitività dei prezzi
- Rapidità di consegna al domicilio o in altri punti di consegna a scelta

D'altro canto però parte dei consumatori è ancora scettica sull'utilizzo delle piattaforme *on-line* per l'acquisto di beni alimentari, a causa dei rischi derivanti dalla scarsa cultura digitale e quelli derivanti dalla scarsa fiducia negli strumenti di pagamento.

Inoltre, le modalità di vendita *on-line* possono esporre maggiormente il consumatore a possibili abusi che si potrebbero concretizzare nell'adozione di condotte che favoriscono pratiche commerciali scorrette.

2.1. Il D.Lgs. 6 settembre 2005, n. 206 anche detto "codice del consumo" definisce chi sono i protagonisti della transazione di vendita, ovvero il consumatore, "consumer" identificato con la lettera "C" e il fornitore di beni/servizi "business" indicato con la lettera "B". La differenza sostanziale è che il fornitore agisce all'interno di un'attività commerciale, imprenditoriale o professionale mentre il consumatore è una persona fisica che agisce per scopi propri ed estranei a questa attività.

Sulla base degli attori coinvolti sono definite tipologie differenti di *e-commerce*:

- B2B - *Business to Business*: una transazione commerciale svolta tra due imprese al fine di scambiarsi in tempo reale informazioni aggiornate su prodotti e cataloghi, ordinare beni e servizi e pagare elettronicamente.

- B2C - *Business to Consumer*: una transazione commerciale svolta tra l'impresa e il consumatore finale, che è in grado di poter scegliere e confrontare i prodotti, attraverso siti multimediali e interattivi, cataloghi e listini corredati da informazioni sempre più dettagliate e aggiornate; un esempio è quello di Amazon. Relativamente alle modalità di spedizione del prodotto, si può effettuare un'ulteriore distinzione tra commercio elettronico diretto e indiretto. Nel primo caso tutte le fasi del processo di vendita sono completamente realizzate *on-line* e si parla di beni digitali come software, file audio e video, servizi di consulenza; nel secondo caso si tratta di transazioni di beni fisici, in cui una fase del processo, ovvero la consegna e il trasporto comportano l'espletamento di attività tradizionali.

- C2C - *Consumer to Consumer*: è la forma più recente del commercio elettronico e sta diventando sempre più popolare con la nascita di siti che gestiscono aste *on-line*. Si tratta di scambi *on-line* di beni, servizi e informazioni fra consumatori finali. Le modalità di transazione sono gestite direttamente dal venditore e dall'acquirente. L'accesso a portali C2C permette di entrare in contatto con un pubblico molto più ampio come ad esempio succede per Ebay.

- C2B - *Consumer to Business*: in questa particolare forma di transazione, ancora in via di sviluppo, il consumatore finale produce un bene o servizio usato dalle imprese come ad esempio le attività di recensione dei prodotti, oppure le aste inverse in cui i consumatori stabiliscono il prezzo che sono disposti a pagare per un prodotto o servizio e allo stesso

tempo le imprese possono decidere se accettare o meno l'offerta. In questa forma di e-commerce il ruolo principale è quello degli intermediari.

Il 31 luglio 2019 è entrato in vigore il Regolamento UE 2019/1150 del Parlamento Europeo e del Consiglio<sup>(7)</sup> che contiene norme direttamente applicabili in tutti i Paesi UE a partire dal 12 luglio 2020. Il regolamento si inserisce nell'ambito di un più ampio progetto sviluppato dall'Unione Europea per la promozione del commercio elettronico composto da una serie di indicazioni, quali la Direttiva UE 2019/770 sui contenuti digitali e la Direttiva UE 2019/771 sulla vendita di beni digitali che, già dal 2020, disciplinano le varie attività commerciali *on-line*, al fine di aumentare la competitività delle aziende europee e di tutelare i consumatori. I servizi di intermediazione *on-line* contribuiscono in modo determinante allo sviluppo, al benessere e all'innovazione, offrendo l'accesso a nuovi mercati e a nuove opportunità commerciali.

L'obiettivo del Regolamento è quello di promuovere la trasparenza e l'equità nei rapporti e nelle condizioni contrattuali tra gli utenti commerciali e i fornitori di servizi di intermediazione *on-line*, quali piattaforme *on-line* e *marketplace* digitali *business to consumer*, con esclusione dei *marketplace business to business* e *consumer to consumer*.

Un'altra classificazione dell'*e-commerce* attiene alla gestione del magazzino nel caso in cui l'attività prevede la vendita di beni. In alcuni casi l'e-commerce può avere un modello di gestione in cui il venditore digitale non ha la disponibilità materiale dei beni che vende sul proprio sito, ma agisce da intermediario tra chi gli fornisce la merce e l'acquirente finale. Molto utilizzato è il modello del "dropshipping" in cui il venditore si occupa esclusivamente di pubblicizzare i prodotti, lasciando al fornitore gli oneri relativi a magazzino, imballaggio e spedizione al cliente finale.

In altri casi l'operatore sceglie di avere un modello più impegnativo costituito da un magazzino fisico in cui stoccare la merce e gestisce in autonomia sito, deposito e corrieri incaricati della spedizione dei prodotti. In base alle modalità in cui viene gestita l'attività di vendita *on-line* e ai prodotti e servizi offerti, possono essere individuati i responsabili delle corrette informazioni da fornire all'utente e le garanzie e i diritti da dare al consumatore.

La fase di vendita, può essere gestita direttamente dal produttore stesso (attraverso il proprio sito *web*), in altri casi dall'intermediario che agisce da distributore, oppure da venditore terzo/*marketplace* o tramite *Social Media* (*Facebook*, *Instagram* ecc.).

La consegna invece, può avvenire in maniera tradizionale, via corriere o via trasporto del venditore, ma è sempre più diffusa la modalità del "click and collect" che può essere definito un modello ibrido di acquisto, perché prende le potenzialità dell'*e-commerce* e le unisce alla praticità del negozio fisico: è un modello di acquisto che permette di comprare *on-line* e ritirare in negozio o presso "lockers" il proprio ordine, in un secondo momento.

Questo tipo di servizio è sempre più richiesto, perché unisce l'ampia scelta dell'*e-commerce* alla comodità di ritirare l'acquisto con tempistiche meno rigide della consegna a domicilio.

La regolamentazione dell'*e-commerce* è contenuta in diverse fonti normative: l'ordinamento italiano si basa fundamentalmente sul "Codice del Consumo" D. Lgs. 6

---

<sup>(7)</sup> Reg. UE 2019/1150 del 20 giugno 2019 che promuove equità e trasparenza per gli utenti commerciali dei servizi di intermediazione *online*.



settembre 2005, n. 206, ma per gli aspetti non disciplinati dal Codice, si applicano le disposizioni di cui al D. Lgs. 9 aprile 2003, n. 70<sup>(8)</sup> in attuazione alla direttiva 2000/31/CE, che ha come obiettivo quello di promuovere la libera circolazione qualsiasi servizio prestato a distanza, con particolare riguardo al commercio elettronico nell'ambito del mercato interno.

Chi esercita un'attività di vendita tramite un sito Internet deve rendere facilmente accessibili ai destinatari del servizio e alle Autorità competenti le seguenti informazioni principali, puntualmente aggiornate (art. 7, D. Lgs. 9 aprile 2003, n. 70):

- il nome, la denominazione o la ragione sociale
- il domicilio o la sede legale
- gli estremi che permettono di contattare rapidamente il prestatore e di comunicare direttamente ed efficacemente con lo stesso, compreso l'indirizzo *e-mail*
- il numero di iscrizione al repertorio delle attività economiche, REA, o al registro delle imprese
- gli elementi di individuazione, nonché gli estremi, della competente Autorità di vigilanza, qualora un'attività sia soggetta a concessione, licenza o autorizzazione
- il numero della partita IVA o altro numero di identificazione considerato equivalente nello Stato membro
- l'indicazione in modo chiaro e inequivocabile dei prezzi e delle tariffe dei diversi servizi forniti, evidenziando se comprendono le imposte, i costi di consegna e altri elementi aggiuntivi da specificare.

Tuttavia gli obblighi informativi dovuti sulla base del D. Lgs. 9 aprile 2003, n. 70 si aggiungono e non sostituiscono quelli previsti dal Codice del Consumo in materia di contratti "a distanza" (art. 49 e seguenti). Prima della conclusione di qualsiasi contratto a distanza, il consumatore deve ricevere, in tempo utile, le seguenti informazioni (art. 52 Codice del Consumo):

- identità dell'impresa e, in caso di contratti che prevedono il pagamento anticipato, l'indirizzo dell'impresa
- caratteristiche essenziali del bene o del servizio
- prezzo del bene o del servizio, comprese tutte le tasse e le imposte
- spese di consegna
- modalità del pagamento, della consegna del bene o della prestazione del servizio e di ogni altra forma di esecuzione del contratto
- esistenza del diritto di recesso o di esclusione dello stesso, ai sensi dell'art. 55 comma 2
- modalità e tempi di restituzione o di ritiro del bene in caso di esercizio del diritto di recesso
- costo dell'utilizzo della tecnica di comunicazione a distanza,

---

<sup>(8)</sup> D. Lgs. 9 aprile 2003, n. 70, Attuazione della direttiva 2000/31/CE relativa a taluni aspetti giuridici dei servizi della società dell'informazione nel mercato interno, con particolare riferimento al commercio elettronico.

- durata della validità dell'offerta e del prezzo
- durata minima del contratto in caso di contratti per la fornitura di prodotti o la prestazione di servizi a esecuzione continuata o periodica.

Il consumatore, salvo alcune eccezioni, deve ricevere conferma di tali informazioni in forma scritta o, a sua scelta su altro supporto a sua disposizione, prima o durante il momento di acquisto.

Infine, l'informazione sul diritto di recesso deve essere fornita nel corso della presentazione del prodotto o del servizio oggetto del contratto; tuttavia l'art. 59 del Codice elenca i casi di esclusione, quali ad esempio beni che per loro natura non possono essere rispediti o rischiano di deteriorarsi o alterarsi rapidamente, parliamo di prodotti alimentari freschi e deperibili come i prodotti di gastronomia.

A disciplinare le vendite *on-line*, è opportuno citare anche la circolare n. 3487/2000 del Ministero dell'Industria<sup>(9)</sup> che fornisce alcune indicazioni sul "commercio elettronico", di cui al D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114, la quale contiene una serie di principi che prevedono di facilitare l'accesso degli Operatori (soprattutto se piccole e medie imprese) alle potenzialità offerte dal commercio elettronico, richiamando aspetti riguardanti il contenuto del rapporto di vendita e, nello specifico, il rispetto degli obblighi di tutela del consumatore connessi al rapporto contrattuale a distanza.

3. Le responsabilità degli Operatori del settore alimentare in generale, sono definite nel Regolamento CE n. 178/2002<sup>(10)</sup> agli articoli 17, 18 e 19, anche in merito alla rintracciabilità ed al ritiro/richiamo dei prodotti alimentari non conformi.

Il Reg. CE 178/2002 definisce con l'acronimo OSA l'«operatore del settore alimentare», ovvero la persona fisica o giuridica responsabile di garantire il rispetto delle disposizioni della legislazione alimentare nell'impresa alimentare posta sotto il suo controllo. L'iter normativo da seguire per effettuare l'attività di vendita di prodotti alimentari *on-line* è spesso sovrapponibile a quello dei negozi fisici di alimentari.

Anche in questo ambito, l'OSA è tenuto a collaborare con le Autorità Competenti notificando ciascuno stabilimento posto sotto il suo controllo che esegua una qualsiasi delle fasi di produzione, trasformazione e distribuzione di alimenti ai fini della registrazione ai sensi dell'art. 6 comma 2 del Regolamento CE 852/2004<sup>(11)</sup>.

Per adempiere all'obbligo di notifica e registrazione, l'Operatore responsabile del commercio *on-line* deve:

1. presentare la Notifica Sanitaria nell'ambito del procedimento SCIA (segnalazione certificata di inizio attività) D.Lgs. 25 novembre 2016, n. 222<sup>(12)</sup> indirizzata al Comune della

---

<sup>(9)</sup> Circ. min. n°3487/C del 1° giugno 2000, Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114: Disciplina della vendita di beni tramite mezzo elettronico. Commercio elettronico.

<sup>(10)</sup> Reg. CE 178/2002 del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare

<sup>(11)</sup> Reg. CE 852/2004 del 29 aprile 2004 sull'igiene dei prodotti alimentari.

<sup>(12)</sup> D. Lgs. 25 novembre 2016, n. 222: Individuazione di procedimenti oggetto di autorizzazione, segnalazione certificata di inizio di attività (SCIA), silenzio assenso e comunicazione e di definizione dei regimi

sede legale dell'attività. Nella SCIA l'OSA dovrà indicare l'attività svolta, ossia se effettua commercio al dettaglio per corrispondenza/Internet..., oppure attività di commercio all'ingrosso in qualità di intermediari senza deposito (*broker, drop shipping*);

2. se intende effettuare operazioni intracomunitarie (commercio *on-line* all'interno della comunità europea), deve dichiarare nella SCIA la volontà di effettuare tali operazioni;

3. adibire un locale magazzino delle merci (per *grocery* alimentare) avente i requisiti igienico-strutturali definiti nel Regolamento CE 852/2004, Allegato II;

4. nel caso in cui il trasporto venga gestito internamente, allestire un mezzo di trasporto idoneo a veicolare alimenti, anche in relazione alla tipologia di consegne da effettuare, per il mantenimento della catena del freddo/caldo;

5. predisporre, attuare e mantenere procedure basate sui principi del sistema HACCP (*ex art. 5 Reg. CE 852/2004*) nel proprio manuale di autocontrollo aziendale relativamente alle attività eseguite.

Ogni OSA deve avere specifiche competenze professionali nel settore di cui si andrà ad occupare, aggiornandosi e formandosi in modo da favorire lo sviluppo di una cultura della sicurezza alimentare in ciascun addetto dell'impresa alimentare, come ormai richiesto dalla normativa comunitaria (Reg. UE 2021/382).

Nel caso del marketplace, invece, si tratta di un grande mercato digitale che ospita tanti negozi e venditori terzi. In genere il titolare dell'*e-marketplace* si limita a gestire la piattaforma e parte virtuale della transazione, riconoscendo la sua commissione sul prodotto; questi, pertanto, non è responsabile del rapporto tra l'utente e i fornitori terzi, mentre questi ultimi sono i responsabili finali della consegna del bene o dell'erogazione del servizio.

3.1. Quando si parla di vendita a distanza è necessario individuare due momenti: il primo è quello che precede la conclusione dell'acquisto da parte del consumatore in cui devono essere specificate tutte le informazioni obbligatorie per far sì che l'acquirente faccia una scelta consapevole del prodotto che sta inserendo nel carrello: sono le stesse informazioni che avremmo se fossimo in un supermercato o in un negozio fisico. L'unica eccezione a questa regola riguarda le informazioni in merito alla durabilità, quindi TMC o data di scadenza e l'identificazione del lotto. Il secondo momento riguarda la consegna del prodotto al consumatore e in questo devono figurare tutte le informazioni obbligatorie, comprese quelle sulla durabilità e sulla rintracciabilità del lotto.

L'articolo 169 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce che l'Unione deve contribuire ad assicurare un livello elevato di protezione dei consumatori e questo si concretizza attraverso La libera circolazione di alimenti sicuri e sani, che contribuisce in modo significativo alla salute e al benessere dei cittadini, nonché alla realizzazione dei loro interessi sociali ed economici. Inoltre, è opportuno garantire che i consumatori siano adeguatamente informati sugli alimenti che consumano, per prevenire le pratiche che possono indurre in errore il consumatore, tutelando la trasparenza.

I riferimenti normativi sull'etichettatura possono essere raggruppati in due categorie:

---

amministrativi applicabili a determinate attività e procedimenti, ai sensi dell'articolo 5 della legge 7 agosto 2015, n. 124.

1. La prima è quella dei riferimenti orizzontali ovvero quelle norme trasversali che si applicano a tutti i prodotti alimentari e come primo riferimento afferente a questa categoria è opportuno citare il regolamento europeo 1169/2011, direttamente applicabile in tutti gli stati membri dell'UE. È la norma quadro alla base di tutte le regole generali e responsabilità legate alla corretta fornitura di informazioni ai consumatori. A livello nazionale, troviamo il D. Lgs. 15 Settembre 2017, n. 145 che in aggiunta richiede l'indicazione del riferimento in etichettatura dello stabilimento di produzione e se diverso, di confezionamento. Sempre a livello nazionale il D. Lgs. 15 Dicembre 2017, n. 231<sup>(13)</sup> che da una parte riporta una serie di adempimenti ulteriori rispetto alla normativa comunitaria, specificando quali sono le informazioni aggiuntive per gli alimenti non preimballati, dall'altra parte viene riportata la disciplina sanzionatoria per quanto riguarda le violazioni del Regolamento 1169/17.

2. La seconda macro categoria legislativa riguarda invece tutte quelle norme di settore, cosiddette verticali, specifiche per singole categorie merceologiche (olio d'oliva, vino, pasta, prodotti della pesca ecc..) che richiedono in etichetta la specifica di ulteriori informazioni aggiuntive, in alcuni casi anche dove devono essere riportate a livello grafico.

Il termine etichettatura viene definito all'interno del Regolamento cardine Europeo come "qualunque menzione, indicazione, marchio di fabbrica o commerciale, immagine o simbolo che si riferisce a un alimento e che figura su qualunque imballaggio, documento, avviso, etichetta, nastro o fascetta che accompagna o si riferisce a tale alimento".

La definizione è piuttosto ampia e il campo di applicazione si estende ulteriormente perché quando si parla di informazione al consumatore non si intendono esclusivamente documenti/etichette che accompagnano il prodotto, ma tutte quelle informazioni messe a disposizione del consumatore mediante qualunque altro mezzo, compresi gli strumenti della tecnologia moderna, utilizzando i social, le applicazioni o le piattaforme che consentono di acquistare il prodotto o semplicemente di presentarlo.

L'art. 2 lett. U del Regolamento definisce la vendita a distanza, come "qualunque mezzo che, senza la presenza fisica e simultanea del fornitore e del consumatore, possa impiegarsi per la conclusione del contratto tra dette parti".

Il responsabile delle informazioni fornite ai consumatori è l'OSA con il cui nome o ragione sociale è commercializzato il prodotto oppure l'importatore nell'Unione Europea, assicurando la presenza delle informazioni e l'esattezza delle stesse e trasmettendole in caso di alimenti non preimballati. Qualora gli alimenti siano messi in vendita mediante tecniche di comunicazione a distanza, la responsabilità della fornitura delle indicazioni obbligatorie prima dell'acquisto dell'alimento risiede sul proprietario del sito web che effettua vendite a distanza, come anche precisato dalla Direzione Generale per la Salute e i Consumatori (DG SANCO) della Commissione europea nel documento orientativo sull'applicazione del Regolamento UE n. 1169/2011.

Tutte le informazioni obbligatorie che devono accompagnare un prodotto, sono indicate all'art. 9 del Regolamento e sono le seguenti:

---

<sup>(13)</sup> D. Lgs. 15 dicembre 2017, n. 231 Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del Regolamento UE n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori e l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del medesimo regolamento.

- a) la denominazione dell'alimento;
- b) l'elenco degli ingredienti;
- c) qualsiasi ingrediente o coadiuvante tecnologico elencato nell'allegato II o derivato da una sostanza o un prodotto elencato in detto allegato che provochi allergie o intolleranze usato nella fabbricazione o nella preparazione di un alimento e ancora presente nel prodotto finito, anche se in forma alterata;
- d) la quantità di taluni ingredienti o categorie di ingredienti;
- e) la quantità netta dell'alimento;
- f) le condizioni particolari di conservazione e/o le condizioni d'impiego;
- g) il nome o la ragione sociale e l'indirizzo dell'operatore del settore alimentare;
- h) il paese d'origine o il luogo di provenienza ove previsto all'articolo 26;
- i) le istruzioni per l'uso, per i casi in cui la loro omissione renderebbe difficile un uso adeguato dell'alimento;
- j) per le bevande che contengono più di 1,2 % di alcol in volume, il titolo alcolometrico volumico effettivo;
- k) una dichiarazione nutrizionale;
- l) il termine minimo di conservazione o la data di scadenza ALLA CONSEGNA a cui si aggiungono, in accordo alla normativa nazionale prima menzionata;
- m) lotto ALLA CONSEGNA (D. Lgs. 231/17)
- n) l'indicazione dello stabilimento di produzione e, se diverso, di confezionamento (D. Lgs. 145/17).

A seconda della tipologia dei prodotti è la stessa normativa che prevede possibili deroghe o se esistono indicazioni aggiuntive richieste dalla normativa di settore.

Per quanto riguarda i prodotti alimentari non preimballati, anche in questi casi, quando si parla di vendita a distanza, bisogna prendere in considerazione il momento prima della conclusione dell'acquisto e quello alla consegna: in entrambi i casi l'unica informazione richiesta è quella che riguarda gli allergeni, ovvero le sostanze indicate all'allegato II del Regolamento 1169/2011. Tuttavia, per ogni singolo Stato Membro è possibile richiedere l'integrazione di questa informazione con tutte o solo parte delle indicazioni previste agli articoli 9 e 10 del Regolamento. L'Italia, infatti, ha scelto di integrare l'informazione richiesta dal Regolamento con una serie di altre indicazioni quali:

- denominazione dell'alimento
- elenco ingredienti, salvo i casi di esenzione
- modalità di conservazione per i prodotti rapidamente deperibili, ove necessario
- data di scadenza per le paste fresche e le paste fresche con ripieno di cui al DPR 187/2001
- titolo alcolometrico volumico effettivo per le bevande con contenuto alcolico superiore a 1,2%

- percentuale di glassatura
- la designazione “decongelato”.

Oltre alle informazioni obbligatorie di presentazione del prodotto, bisogna tenere in considerazione altre regole, in particolare il rispetto delle pratiche leali d’informazione: la normativa afferma che tutte le informazioni sugli alimenti devono essere chiare, precise, facilmente comprensibili, non possono essere potenzialmente ingannevoli o indurre in errore il consumatore su quelle che sono le caratteristiche del prodotto stesso. Dovrebbe essere rispettata la leale concorrenza nei confronti dei competitor, senza dimenticare il divieto di attribuire ai prodotti alimentari caratteristiche prettamente tipiche dei farmaci nei confronti di specifiche malattie o patologie. Queste regole dovrebbero essere applicate non solo sulla presentazione *on-line* del prodotto, ma anche alla pubblicità dello stesso.

Esistono, inoltre, delle regole per quanto riguarda i requisiti linguistici: le informazioni obbligatorie devono essere riportate in una lingua facilmente comprensibile da parte dei consumatori dei Paesi in cui l’alimento viene commercializzato.

All’art. 14 del Regolamento è specificato che le informazioni obbligatorie sugli alimenti devono essere disponibili prima della conclusione dell’acquisto e appaiono sul supporto della vendita a distanza (sito *web/ e-commerce*) o sono fornite mediante qualunque altro mezzo adeguato chiaramente individuato dall’operatore del settore alimentare. Nel momento in cui si usano altri mezzi adeguati, le informazioni obbligatorie sugli alimenti sono fornite senza che l’OSA imponga costi supplementari ai consumatori; anche al momento della consegna tutte le informazioni devono essere disponibili.

Molte aziende che consegnano in vari paesi dell’UE non sempre dispongono di prodotti etichettati nella lingua del paese di destinazione e tale disposizione accresce gli oneri di etichettatura dell’operatore. Proprio su questo argomento, alla luce della diffusione degli acquisti *on-line*, complice anche la pandemia, è stata interrogata la Commissione sulle modalità di etichettatura nella lingua del Paese di riferimento; in questi casi “le informazioni obbligatorie sugli alimenti preimballati devono apparire direttamente sull’imballaggio o su un’etichetta a esso apposta” e non esclusivamente sulla documentazione di accompagnamento.

Svariate imprese che commerciano *on-line* riportano sul sito stesso, per ciascun prodotto, la medesima immagine dell’etichetta e/o del campo visivo dell’imballaggio.

Oltre alle informazioni obbligatorie è consentito riportare delle informazioni aggiuntive e facoltative, sempre nel rispetto di regole generali e specifiche, per esempio nel campo del biologico, del senza glutine o lattosio e ecc., come possono essere inserite le informazioni aggiuntive, le immagini, le rappresentazioni grafiche, i loghi e i simboli. Anche questo tipo di informazioni non devono indurre in errore il consumatore, né possono essere false, ambigue o fuorvianti, ma scientificamente fondate e collocate in determinati campi dell’imballaggio (ad esempio dal punto di vista della presentazione, non possono occupare lo spazio disponibile per le indicazioni obbligatorie).

Anche nel caso di alimenti commercializzati *on-line*, bisogna tener conto delle regole sugli imballaggi, tra cui il recente aggiornamento della normativa nazionale apportato dal D. Lgs. 3 settembre 2020, n. 116, in vigore dal 2023, atto di recepimento della Direttiva UE 2018/852 relativa agli imballaggi e ai rifiuti di imballaggio in cui vengono previste indicazioni

specifiche sull'etichetta sull'informazione legata al corretto smaltimento con l'obiettivo di agevolare la raccolta, il riutilizzo, il recupero ed il riciclaggio delle confezioni.

3.2. L'*e-commerce* richiede una particolare attenzione alle fasi di trasporto e consegna della merce: questo momento rappresenta uno dei passaggi più delicati, specialmente se avviene a temperatura condizionata, che impatta sulla sicurezza igienico-sanitaria dell'intera filiera agroalimentare, in termini di costi e di gestione, e che può essere considerato un punto critico di controllo da monitorare. Per alcuni prodotti, quali quelli deperibili o surgelati, diventa fondamentale che durante il trasporto venga assicurato il rispetto di una specifica temperatura al fine di garantire che la cosiddetta "catena del freddo" sia ininterrotta come richiede la norma: significa mantenere la temperatura dei prodotti entro i limiti di legge o i limiti definiti dal produttore in etichetta, durante la movimentazione e lo stoccaggio dal sito produttivo o dalla piattaforma logistica fino al consumatore finale.

Una delle principali difficoltà è, infatti, garantire il mantenimento in temperatura dei prodotti durante ogni singolo passaggio che, specialmente nel mondo del commercio elettronico, spesso avviene senza che l'OSA che opera una determinata fase della filiera abbia il prodotto sotto il suo diretto controllo (vedi per esempio attività di intermediazione e *dropshipping*). Una rottura della catena del freddo può favorire lo sviluppo di microrganismi, alteranti o patogeni, in modo più o meno grave a seconda della temperatura e della durata, nonché danneggiare le caratteristiche intrinseche dell'alimento, soprattutto per quelle categorie altamente sensibili a questo parametro: oltre a frutta e verdura e surgelati, soprattutto prodotti altamente deperibili come carne, pesce, latte fresco e prodotti derivati.

Tutti aspetti che, secondo quanto riportato da dalla rivista *Alimenti&Bevande* nel 2021 "La catena del freddo nella vendita *on-line*", hanno storicamente contribuito ad una titubanza del consumatore nell'approcciarsi all'acquisto alimentare *on-line*: è stata proprio l'incertezza sul rispetto della catena del freddo/caldo a frenare l'*e-commerce* alimentare negli anni precedenti.

In merito alla conservazione in magazzino, la normativa è piuttosto chiara, l'OSA è tenuto a metter in piedi un sistema di controllo delle temperature dei prodotti in stoccaggio per garantire il rispetto dei limiti previsti. Ciò può essere applicato prevedendo l'impiego di celle di stoccaggio dotate di sistemi di registrazione automatica della temperatura e capaci di rilevare ad intervalli regolari, eventuali variazioni. Nei fatti l'OSA è tenuto a verificare che il sistema sia efficace, misurando con frequenza opportuna, oltre alla temperatura dell'aria anche il valore di temperatura di un prodotto testimone. Le registrazioni di tali temperature devono, tra l'altro, essere messe a disposizione degli enti preposti in caso di controllo e devono essere datate e conservate dagli Operatori responsabili della merce. Ma la fase più delicata riguarda senza dubbio il trasporto degli alimenti deperibili in termini di igiene e controllo della temperatura: i veicoli impiegati per il trasporto di derrate alimentari in regime di temperatura controllata devono rispondere alle norme emanate dal Ministero della Salute, a quelle del Ministero dei Trasporti, nonché al Regolamento CE 852/2004 del pacchetto igiene. Il mezzo deve pertanto avere specifiche caratteristiche tecniche: equipaggiati, in base alle caratteristiche di trasporto con vani dedicati (certificati ATP) o contenitori isotermici, dotati di strumenti che permettono agli Operatori di tenere sotto controllo la temperatura, registrandola automaticamente ogni 5 minuti per viaggi inferiori alle 24 ore e ogni 20 minuti

per viaggi più lunghi, come anche raccomandato nel Decreto 25 settembre 1995, n. 493. I contenitori isotermitici, realizzati nella maggior parte dei casi con materiali come il polipropilene espanso, permettono di preservare una temperatura costante per diverse ore, isolando termicamente l'alimento rispetto alle condizioni esterne. Tuttavia, agli Operatori non basta occuparsi delle dotazioni per il rispetto delle temperature, ma è richiesta un'implementazione specifica delle procedure inerenti al monitoraggio delle stesse, assicurando una corretta formazione del personale che gestisce il trasporto e che, pertanto, è responsabile del mantenimento e della verifica del rispetto delle condizioni previste dalle norme per il trasporto di alimenti.

3.3. L'OSA in qualsiasi fase esso operi, è tenuto a tracciare ciascun fornitore e ciascun cliente in modo da garantire la rintracciabilità degli alimenti posti sotto propria responsabilità.

La rintracciabilità è definita dal Reg. CE 178/2002 come la possibilità di ricostruire e seguire il percorso di un alimento, di un mangime, di un animale destinato alla produzione alimentare o di una sostanza destinata o atta ad entrare a far parte di un alimento o di un mangime attraverso tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione. Il sistema di rintracciabilità messa a punto dall'operatore responsabile della vendita quindi, permette di ricostruire e intercettare immediatamente l'origine di eventuali criticità che possono essere insorte nella catena di vendita, ad esempio in caso di alterazione, inadeguatezza o contraffazione di uno o più prodotti.

La rintracciabilità ha dunque come obiettivo finale quello di consentire agli attori della filiera agroalimentare e agli organi di controllo di gestire e controllare eventuali situazioni di pericolo per la salute, attraverso la piena conoscenza di tutte le fasi della catena alimentare, sino alla tavola del consumatore, compresa la fase della vendita al dettaglio (supermercati, salumerie, etc.), della somministrazione (ristoranti, rosticcerie, pub, etc.), dell'*home delivery*.

Per adempiere a tale obbligo, l'OSA dovrà prevedere:

- la creazione di procedure e istruzioni operative per il personale addetto chiare e di facile applicazione, preferibilmente scritte, di verifica dell'integrità degli imballaggi ricevuti, della data di scadenza, del controllo sulla temperatura e rispetto delle regole di igiene in fase di stoccaggio e trasporto e della corretta etichettatura specifica del prodotto, laddove prevista;
- l'adozione di un registro con l'elenco dettagliato dei fornitori/clienti
- il referenziamento dei fornitori;
- la programmazione di una idonea formazione al personale;

La rintracciabilità diventa utile soprattutto in caso di non conformità che danno origine ad un'allerta, a seguito della quale l'operatore è tenuto a ritirare e/o richiamare quel prodotto: conformemente a quanto previsto dall'articolo 19 del Regolamento CE 178/2002, "se il prodotto non conforme può essere arrivato al consumatore, l'operatore informa i consumatori in maniera efficace e accurata del motivo del ritiro e, se necessario, richiama i prodotti già forniti al consumatore, quando altre misure non siano sufficienti a conseguire un livello elevato di tutela della salute".



Al fine di aggiornare in tempo reale l'informazione, dandone accesso tempestivo ai consumatori, le allerte e i richiami sono pubblicati su sito web del Ministero direttamente da parte delle Regioni, o delle Asl competenti.

Se per la vendita fisica degli alimenti sono previste determinate procedure di richiamo del prodotto (Nota ministeriale del 31 maggio 2016) che prevedono l'apposizione di idonea cartellonistica per la divulgazione della comunicazione di richiamo presso i punti vendita interessati; per il commercio elettronico, queste procedure non sono di immediata applicazione: per informare il consumatore della presenza di un'allerta, il venditore o il gestore del sito *web* deve mettere in capo ulteriori procedure per adempiere all'obbligo di richiamo. Si dovrebbe prevedere, ad esempio, una comunicazione (*e-mail*) tempestiva a chi ha effettuato l'ordine di quella determinata tipologia di prodotto, indicando le informazioni previste per il richiamo e le modalità di reso o eventuale rimborso del prodotto se il prodotto è oggetto di allerta.

Tra le informazioni minime necessarie da fornire ai consumatori per individuare il prodotto da richiamare, andranno forniti almeno:

- Nome del prodotto
- Marchio
- Ragione sociale del produttore-distributore
- Lotto produttivo e data di scadenza/TMC
- Sede di stabilimento/marchio sanitario (per alimenti di origine animale)
- Quantità-volume
- Motivo del richiamo con descrizione del pericolo
- Fotografia del prodotto all'atto di acquisto.

Inoltre, nel caso di rischio di tossicità acuta o cronica, al fine di assicurare una più efficace

informazione del consumatore potenzialmente interessato, l'OSA deve anche prevedere la pubblicazione del richiamo a mezzo stampa, radio, TV tenendo conto del livello di distribuzione raggiunto (locale, regionale, nazionale), ed almeno una delle seguenti modalità di comunicazione: Pubblicazione del richiamo sul proprio sito web o sul proprio *social network*.

4. Il Regolamento UE 625/2017 sui controlli ufficiali relativi alla sicurezza alimentare, alla salute delle piante, al benessere degli animali, ha come obiettivo generale prevenire, eliminare o ridurre i rischi su tutte le fasi della catena agroalimentare, compreso anche le potenziali frodi alimentari.

Il Ministero della salute, le Regioni, le province autonome di Trento e Bolzano e le Aziende sanitarie locali, nell'ambito dei rispettivi compiti, sono le Autorità competenti designate a pianificare, programmare, eseguire, monitorare e rendicontare i controlli ufficiali e le altre attività ufficiali in materia di sicurezza alimentare, in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione, comprese le norme relative alle indicazioni nutrizionali, e i materiali e gli oggetti destinati a venire a contatto con gli alimenti, al fine di

verificare la conformità alla normativa e adottare, in caso di riscontro di sospetta o accertata non conformità, le azioni esecutive previste dagli articoli 137 e 138 del Regolamento.

Secondo il D. Lgs. 2 febbraio 2021, n. 27 (Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del Regolamento UE 2017/625)<sup>(14)</sup>, all'art. 4 sui controlli ufficiali, è il Ministero della Salute a svolgere il ruolo di Autorità competente a garantire la sicurezza e la conformità alla normativa anche degli alimenti venduti a distanza mediante canali telematici ed è responsabile delle azioni intraprese in caso di non conformità.

Nella Sezione VI del Regolamento denominata "Misure specifiche", la Commissione Europea si ripropone di adottare atti delegati al fine di integrare il presente regolamento con norme per l'esecuzione di controlli ufficiali specifici e in materia di misure in caso di non conformità, al fine di tener conto delle specificità delle diverse categorie di animali e merci, tra cui quelle ordinate mediante la vendita con contratti a distanza e consegnati da un paese terzo a un indirizzo nell'Unione, nonché i necessari obblighi di notifica per consentire la corretta esecuzione dei controlli ufficiali.

All'articolo 14 del Regolamento sui controlli ufficiali, vengono stabilite le tecniche a disposizione dell'Autorità competente da utilizzare a seconda dei casi:

- a) l'esame dei controlli applicati dagli Operatori e dei risultati ottenuti;
- b) l'ispezione delle attrezzature, dei mezzi di trasporto, dei locali e degli altri luoghi sotto il loro controllo; di prodotti e procedimenti di pulizia e di manutenzione; della tracciabilità, dell'etichettatura, della presentazione, della pubblicità e dei materiali di imballaggio pertinenti compresi materiali destinati a venire a contatto con alimenti;
- c) controlli delle condizioni igieniche nei locali degli Operatori;
- d) la valutazione delle procedure basate sui principi dell'analisi dei rischi e dei punti critici di controllo (HACCP);
- e) l'esame di documenti, dati sulla tracciabilità e altri dati che possano essere pertinenti;
- f) interviste con gli Operatori e con il loro personale;
- g) la verifica delle misure rilevate dall'operatore e degli altri risultati di prove;
- h) campionamento, analisi, diagnosi e prove;
- i) audit degli Operatori;
- j) qualsiasi altra attività necessaria per rilevare casi di non conformità.

I Dipartimenti di prevenzione delle ASL effettuano regolarmente controlli ufficiali, con la frequenza opportuna determinata in base al rischio, per individuare eventuali violazioni intenzionali e non della normativa in materia agroalimentare, commesse mediante pratiche ingannevoli o fraudolente e tenendo conto delle informazioni a loro disposizione.

La programmazione dei controlli viene effettuata annualmente, sulla base dei piani di controllo pluriennali e al fine di raggiungere gli obiettivi previsti a livello nazionale e regionale.

---

<sup>(14)</sup> D. lgs. 2 febbraio 2021, n. 27 Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625 ai sensi dell'articolo 12, lettere a), b), c), d) ed e) della legge 4 ottobre 2019, n. 117.

4.1. Le fasi del controllo ufficiale possono essere riassunte in tre punti:

1. selezione dell'impresa oggetto del controllo o di un prodotto in particolare oggetto di campionamento da effettuare *on-line*

2. verifica delle informazioni reperibili sul sito web oggetto del controllo e se previsto il campionamento *on-line* tramite *mystery shopping*

3. controllo alla consegna delle modalità di trasporto e redazione del verbale con gli adempimenti successivi nei confronti dell'OSA

Come per le imprese e gli OSA fisici, anche per le attività di vendita *on-line*, l'Autorità competente ha il dovere di redigere e tenere aggiornato un elenco degli Operatori che utilizzano le tecniche di comunicazione a distanza.

La registrazione degli Operatori avviene in seguito alla compilazione del Modello Unico di Notifica SCIA ai sensi del Reg. UE 852/2004 e che prevede, alla voce Commercio al dettaglio di alimenti e bevande, la tipologia "Per corrispondenza/internet/forme speciali di vendita al dettaglio" in base alla modulistica predisposta dalla regione di riferimento.

Di seguito uno stralcio della modulistica di notifica SUAP predisposta dalla Regione Puglia.

<b>1.2. TIPOLOGIA DI ATTIVITÀ</b>	
<input type="checkbox"/> Produzione primaria (non destinata all'autoconsumo e non già registrata in altri elenchi) <input type="checkbox"/> Raccolta di vegetali spontanei <input type="checkbox"/> Raccolta di funghi e tartufi <input type="checkbox"/> Produzione di vegetali (permanenti o non permanenti) <input type="checkbox"/> Centro di raccolta selvaggina cacciata <input type="checkbox"/> Caccia <input type="checkbox"/> Pesca <input type="checkbox"/> Imbarcazioni da pesca <input type="checkbox"/> Imbarcazioni raccolta molluschi <input type="checkbox"/> Raccolta molluschi <input type="checkbox"/> Vendita diretta di uova al consumatore finale <input type="checkbox"/> Vendita di latte crudo in allevamento <input type="checkbox"/> Produzione/trasformazione di alimenti anche di origine animale per vendita al dettaglio (registrazione ai	<input type="checkbox"/> Ristorazione collettiva e pubblica (registrazione ai sensi del regolamento CE n. 852/2004) <input type="checkbox"/> Centri produzione pasti (compreso catering e banqueting) anche per Utente Sensibile <input type="checkbox"/> Centri produzione pasti (compreso catering e banqueting) anche per Utente NON Sensibile <input type="checkbox"/> Somministrazione pasti in mense per Utente Sensibile <input type="checkbox"/> Somministrazione pasti in mense per Utente NON Sensibile <input type="checkbox"/> Terminali di distribuzione <input type="checkbox"/> Ristorazione con somministrazione diretta anche connessa con aziende agricole e del settore ittico <input type="checkbox"/> Bar e altri esercizi simili <input type="checkbox"/> Ristorazione in ambito di manifestazioni temporanee (fiere, sagre ecc.) non escluse dal regolamento 852/2004 <input type="checkbox"/> Home restaurant  <input type="checkbox"/> <b>Commercio alimenti e bevande (registrazione ai sensi del regolamento CE n.852/2004)</b> <input type="checkbox"/> <b>Cash &amp; Carry</b> <input type="checkbox"/> <b>Intermediari - senza deposito - broker</b> <input type="checkbox"/> Commercio all'ingrosso - con deposito

sensi del regolamento CE n. 852/2004)

Produzione di vegetali pronti all'uso e precotti

Produzione di vegetali congelati

Produzione di vegetali secchi e/o tostati comprese le spezie

Lavorazione del tè, caffè, zucchero ed altri vegetali per infusi

Produzione di bevande alcoliche

Lavorazione di cereali, semi, legumi e tuberi

Produzione di succhi/bevande di frutta e/o ortaggi

Produzione di oli e grassi vegetali

Produzione di conserve e semiconserve vegetali

Macellazione ed eviscerazione di prodotti della pesca presso aziende di acquacoltura

Macellazione di avicunicoli presso aziende agricole e agrituristiche

Lavorazione carne, prodotti e preparazioni a base carne connesso a esercizio di vendita a sede fissa

Lavorazione carne, prodotti e preparazioni a base carne connesso a esercizio di vendita ambulante

Lavorazione prodotti della pesca connesso a esercizi di vendita a sede fissa

Lavorazione prodotti della pesca connesso a esercizi di vendita ambulante

Raccolta (centro conferimento) e lavorazione di prodotti dell'apiario (esclusa prod. primaria)

Produzione di prodotti a base di latte (in impianti non

Commercio al dettaglio di alimenti e bevande in Esercizi di vicinato del settore alimentare

Commercio al dettaglio di alimenti e bevande in attività commerciali aventi le caratteristiche di Media struttura di vendita

Commercio al dettaglio di alimenti e bevande in attività commerciali aventi le caratteristiche di Grande struttura di vendita

**Commercio al dettaglio per corrispondenza/internet**

Commercio ambulante a posto fisso

Commercio ambulante itinerante - autospaccio

Depositi per distributori automatici di alimenti confezionati e bevande

Distributori di acqua potabile trattata (cassette dell'acqua e simili)

Distributore automatico di latte crudo

Distributore automatico di alimenti confezionati e bevande

Vendita temporanea (anche nell'ambito di manifestazioni)

Deposito alimenti e bevande conto terzi

Deposito conto terzi di alimenti in regime di temperatura

Deposito conto terzi di alimenti non in regime di temperatura

Piattaforma di distribuzione alimenti

Deposito funzionalmente connessi ad esercizi di vendita di alimenti in regime di temperatura

Deposito funzionalmente connessi ad esercizi di vendita non in regime di temperatura

Trasporto alimenti e bevande conto terzi

Trasporto conto terzi di alimenti in cisterna

Trasporto conto terzi di alimenti in regime di temperatura controllata

Trasporto conto terzi di alimenti non in regime di temperatura controllata

Altro \_\_\_\_\_

riconosciuti) connessa alla vendita al dettaglio
__  Produzione di alimenti in cucina domestica (home food)
<input type="checkbox"/> Prodotti da forno e di pasticceria, gelati e piatti pronti - Produzione, trasformazione e congelamento
__  Produzione di pasta fresca
__  Produzione di pasta secca, di cuscus e di prodotti farinacei simili
__  Produzione di pane, pizza e altri prodotti da forno freschi e secchi, piadina, ecc
__  Produzione di prodotti di pasticceria freschi e secchi
__  Produzione di prodotti di gelateria (in stabilimenti registrati ai sensi del reg. 852/2004)
__  Produzione di cacao, cioccolato, caramelle e confetterie
__  Produzione di cibi pronti in genere (prodotti di gastronomia, di rosticceria, di friggitoria, ecc.)
__  Produzione di alimenti in cucina domestica (home food)

Diventa di particolare importanza il censimento delle attività che effettuano la vendita online per poter procedere alla programmazione dei controlli. Una delle criticità maggiori è rappresentata dalla creazione di un data base di partenza e dall'aggiornamento delle anagrafiche già presenti: in alcuni casi l'attività di vendita online rappresenta una piccola parte della modalità di vendita di un produttore e non viene indicata nella segnalazione come attività secondaria; in altri casi, con il passare del tempo le aziende evolvono e inseriscono solo successivamente la modalità di vendita sul *web*, ignorandone la segnalazione dell'aggiornamento da effettuare ai sensi del Regolamento 852/04. Per superare questa problematica occorre un impegno non indifferente da parte dei Dipartimenti di prevenzione:

1. all'atto delle nuove registrazioni, si potrebbe prevedere una comunicazione ufficiale destinata all'OSA per richiedere se effettua attività di commercio *online*, al fine di regolarizzare la registrazione;
2. durante gli ordinari controlli in programmazione effettuati per gli OSA fisici, si potrebbe prevedere nei verbali di ispezione le eventuali informazioni sulla vendita *online*, se viene effettuata e attraverso quali piattaforme.

Al fine di implementare il data base, è possibile, da parte delle Autorità di controllo, richiedere alle Camere di Commercio e/o alle Agenzie delle Entrate o, in alternativa, ricercare sui siti ufficiali (es. "Infocamere") i dati riguardanti gli Operatori che si sono iscritti presso questi enti, per avere un primo indicativo censimento di tali attività: attraverso la partita iva di un negozio di vendita/produzione fisico, visionare la visura camerale e le ulteriori tipologie di attività secondarie svolte, tra cui ci potrebbe essere il commercio elettronico.

Con la collaborazione del SUAP si potrebbe effettuare una ricerca per codice ATECO; secondo la classificazione ISTAT il codice per il commercio al dettaglio di qualsiasi tipo di prodotti effettuato via internet è il 47.91.10 e specificatamente per e-commerce di prodotti alimentari il codice 52.61.3.

Viceversa, si potrebbe indirizzare il controllo partendo da una ricerca online dei siti web che consegnano alimenti sul territorio di competenza e risalire all'anagrafica dell'OSA:

Tramite la Partita IVA indicata sul sito e la ricerca attraverso il sito "Telemaco" della Camera di commercio online, è possibile scaricare la visura camerale dell'azienda e quindi identificarne i responsabili delle informazioni presenti sul sito *web*.

Per delineare i profili di responsabilità oltre a quanto indicato in visura camerale dovrà successivamente essere richiesto all'impresa se sono in essere atti di procura/delega in materia di sicurezza alimentare nell'ambito delle responsabilità, e nel dettaglio, in materia di *e-commerce*.

A supporto, sono disponibili alcune piattaforme di ricerca, tra cui "Whois" (ovvero un motore di ricerca in grado di mostrare i dati della società e da cui è possibile ricavare chi è il responsabile di un determinato dominio o indirizzo IP, anche se alcuni di essi potrebbero avere le informazioni oscurate o riservate e non sempre è possibile risalire al proprietario e/o gestore del sito) o nel caso richiedere la collaborazione della polizia postale.

Nella prima fase, quando gli ispettori effettuano la scelta dell'attività da controllare e la valutazione delle informazioni a disposizione, potrebbero trovarsi di fronte a diversi scenari, di cui a titolo esemplificativo, se ne riportano alcuni esempi:

1. nel caso di "dropshipping": il venditore digitale non ha la disponibilità materiale dei beni che vende sul proprio sito, ma agisce da intermediario tra chi gli fornisce la merce e l'acquirente finale, pubblicizza i prodotti altrui, ordinandoli al fornitore quando sul sito perviene un ordine. In questo caso il controllo dovrà prevedere l'ispezione del sito web da remoto, una valutazione delle informazioni presenti all'interno: oltre all'indicazione della partita IVA anche, tutte quelle informazioni obbligatorie introdotte dal D.Lgs. n. 70/2003 come prezzi e tariffe, spese di consegna, i contatti disponibili del responsabile del sito *web*, le fasi del contratto di vendita e le Autorità di vigilanza e controversia. Inoltre chi gestisce il sito web è responsabile delle informazioni relative all'etichettatura e alla presentazione del prodotto messe a disposizione del consumatore, nonché della rintracciabilità degli stessi, richiedendo le procedure e la documentazione di supporto.

2. Nel caso di negozio fisico/deposito con vendita online, oltre al controllo dei precedenti punti, si dovrà prevedere un sopralluogo del magazzino, per verificarne le condizioni di conservazione dei prodotti, le modalità di manipolazione degli stessi, la formazione del personale addetto e la documentazione attestante la valutazione e la gestione dei pericoli.

4.2. Una volta identificati gli Operatori, si potrà verificarne la registrazione e procedere poi ad una prima ispezione on line volta alla rilevazione di non conformità che, a differenza delle tradizionali tecniche ispettive (verifiche, ispezioni, audit), ha la necessità di “catturare le evidenze oggettive” riscontrate nel corso del controllo sul *web*.

Infatti, le tecniche di controllo ufficiale finora utilizzate, devono essere modellate sulla realtà di vendita *on-line*, per cui è importante che le Autorità competenti locali integrino i loro tradizionali metodi di controllo e di campionamento al reale dinamismo del fenomeno dell'e-commerce, per assicurare che anche gli alimenti commercializzati sul web rispettino i requisiti di sicurezza richiesti dalla normativa vigente. Il Ministero della Salute, Le Regioni e a seguire i dipartimenti di prevenzione delle ASL devono viaggiare al passo con i tempi e con le rapide evoluzioni tecnologiche, implementando le proprie risorse e confrontandosi con le nuove sfide richieste ad un servizio sanitario nazionale efficace ed efficiente.

Diventa particolarmente importante per i controlli sulla sicurezza alimentare l'individuazione di procedure specifiche operative che devono essere documentate e contenere istruzioni per il personale addetto ai controlli; in particolar modo i due strumenti maggiormente utilizzati sono:

- l'Ispezione e il controllo contestuale delle informazioni pubblicizzate
- il Campionamento di alimenti finalizzato all'esecuzione di verifiche analitiche

A riguardo, le procedure standard di ciascun servizio che si occupa di igiene e ispezione degli alimenti, dovrebbero essere implementate adattandole al mondo del commercio elettronico per garantire, anche in questo campo in rapida crescita, pratiche commerciali leali e tutelare gli interessi e l'informazione dei consumatori nonché la fabbricazione e l'uso di materiali e oggetti destinati a venire a contatto con alimenti.

La funzione di vigilare sull'osservanza delle leggi risponde ad un interesse della collettività di e ha una natura di tipo amministrativa, ma in alcuni casi si può incorrere in illeciti di ordine penale.

Nella seconda fase, si passerà alla verifica a campione delle informazioni fornite per i prodotti alimentari venduti *on-line*, se la pubblicità del prodotto è coerente con le disposizioni normative e se ogni prodotto è affiancato dalla descrizione dell'etichetta, nonché di ogni altra indicazione necessaria (allergeni, valori nutrizionali ecc.). Nasce quindi l'esigenza di poter “catturare” e raccogliere evidenze oggettive, come pure le violazioni, se riscontrate, per poter avere prove attendibili.

In questo caso un metodo più semplice ed efficace è quello di eseguire uno “Screenshot” (con data, ora, indirizzo *web* visibili e leggibili all'interno dell'immagine acquisita) tramite software appropriato e installato per garantire la corretta acquisizione delle prove per garantirne l'ammissibilità nei procedimenti legali, a causa del continuo cambiamento dei siti web, per poter avere un'istantanea cristallizzazione delle informazioni pubblicate.

L'immagine catturata diventa effettivamente uno *screenshot* quando viene copiata e salvata come file separato rispetto all'output video originale, e può rappresentare anche solo

una porzione dello schermo: il controllore ufficiale si trova quindi a disposizione una nuova tipologia di prova digitale.

Questo metodo di cattura delle evidenze può essere esteso non solo ai diversi siti *web*, ma anche ai profili social (*Facebook, Instagram, Twitter*) che vendono e pubblicizzano alimenti *on-line*.

È importante durante l'ispezione sul web soffermarsi sulle immagini e sulle pubblicità descrittive dei prodotti che potrebbero essere non conformi, soprattutto per la categoria degli integratori in cui si è registrato un numero elevato di non conformità, come riportato nella Raccomandazione della commissione relativa a un piano coordinato di controllo riguardante i controlli ufficiali di determinati alimenti commercializzati *online*.

Questo significa aumentare la frequenza dei controlli a seconda della categorizzazione del rischio, pianificando l'attività annualmente sulla base delle non conformità registrate.

In questa tipologia di controllo, è necessario comunque redigere un apposito verbale di accertamento da parte del personale di vigilanza, con la descrizione delle operazioni compiute, evidenze, orario, data e luogo, se sono state riscontrate delle non conformità e allegando i relativi rilievi tecnici effettuati.

Nel caso in cui trattasi di attività di vendita *on-line* effettuata direttamente dal produttore/ venditore con un deposito fisico di stoccaggio dei prodotti, allora si dovrà prevedere un sopralluogo tradizionale sul posto, per verificare anche le condizioni di conservazione dei prodotti, le modalità di manipolazione degli stessi, la formazione del personale addetto e la documentazione attestante la valutazione e la gestione dei pericoli correlati alle diverse fasi dell'attività commerciale e con particolare attenzione alla vendita *on-line*.

La L. 689/81, prevede infatti che gli organi addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni per la cui violazione è prevista la sanzione amministrativa, possono procedere a ispezioni di cose e di luoghi diversi dalla privata dimora, a rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici.

L'ispezione deve essere condotta alla presenza di un rappresentante dell'impresa che al momento del sopralluogo sia presente sul posto di lavoro.

A conclusione, in accordo al Reg. UE 2017/625 e ai dispositivi di adeguamento dell'ordinamento nazionale, i funzionari pubblici, redigono il verbale di accertamento quale documento ufficiale, la cui compilazione deve rispecchiare quanto accertato e la relativa corrispondenza dei fatti.

Come anche affermato dalla sentenza della Cassazione n. 20820 del 2018<sup>(15)</sup>, il verbale d'ispezione costituisce materiale istruttorio che può essere utilizzato in sede giudiziale e costituisce oggetto di libera valutazione del giudice e in concorso con altri elementi di prova, può essere utilizzato nelle decisioni del tribunale.

Le ispezioni non sono oggetto di preavviso all'operatore dell'impresa e, a seconda del motivo e dell'obiettivo dell'ispezione, questa potrà avvenire durante il periodo di attività dell'impresa o anche quando l'impresa non stia operando.

---

<sup>(15)</sup> Cass. Civile, sez. un., 2 agosto 2019, n. 20820.



In accordo con il Regolamento, le Autorità competenti effettuano controlli ufficiali:

- a) su animali e merci in tutte le fasi della produzione, della trasformazione, della distribuzione e dell'uso;
- b) su sostanze, materiali o altri oggetti che possono avere un impatto sulle caratteristiche o la salute degli animali e delle merci;
- c) sugli Operatori per quanto riguarda le attività, compreso il mantenimento di animali, attrezzature, mezzi di trasporto, locali e altri luoghi sotto il loro controllo e relative adiacenze, e sulla relativa documentazione.

Per eseguire, invece l'attività di campionamento ufficiale tramite tecniche a distanza, le Autorità competenti devono poter ottenere i campioni mediante ordini effettuati in modalità anonima (acquisto con cliente civetta o *mystery shopping*) da sottoporre successivamente ad analisi, prove o verifica della conformità.

L'art. 36 del Regolamento 625/17 disciplina le operazioni di campionamento su animali e merci messi in vendita mediante tecniche di comunicazione a distanza: possono essere impiegati ai fini di un controllo ufficiale campioni che le Autorità competenti ordinano dagli Operatori senza svelare la propria identità.

A tal fine è importante che il personale addetto ai controlli sia in grado di garantire l'anonimato, e disponga, pertanto, di strumentazione specifica utile allo scopo. Ad esempio:

- PC con indirizzo IP non riconducibile all'Azienda Sanitaria Locale
- connessione internet indipendente
- indirizzo *e-mail* e numero di telefono riservato e non aziendale per effettuare la registrazione al sito *web*
- indirizzo di consegna non riconducibile a quello del Dipartimento dell'ASL
- sistema di pagamento *on line* con carta di credito non identificabile
- possibilità di raccolta evidenze documentali ed archivio

Una volta effettuato l'acquisto e registrate le prove dello stesso, al momento della consegna si verificano le condizioni di trasporto dell'alimento, se è stata mantenuta la temperatura del freddo/caldo, se il mezzo è idoneo al trasporto alimentare e infine si confezionano le aliquote previste per il campionamento, ciascuna delle quali chiusa da un cartellino identificativo firmato dai verbalizzanti e sigillo apposito della ASL competente. Una di queste aliquote dovrà essere consegnata o inviata all'OSA per le eventuali analisi di controparte, come anche il verbale di campionamento inviato tramite PEC dell'ufficio.

Per ciascun campione prelevato è compilato un verbale di campionamento contenente almeno le seguenti informazioni:

- l'Autorità Competente che ha eseguito il campionamento;
- l'identificazione univoca;
- la data, l'ora e il luogo del prelievo;
- le generalità e la qualifica della o delle persone che hanno eseguito il prelievo;
- nome e forma giuridica dell'operatore presso cui è stato eseguito il campionamento;

- le generalità di chi ha presenziato al prelievo, in questo caso il trasportatore;
- la firma di chi ha presenziato al prelievo per l'operatore oppure l'annotazione relativa al rifiuto della sottoscrizione;
- l'analisi, prova o diagnosi richiesta e i motivi del campionamento;
- le ragioni che hanno portato alla costituzione di un'aliquota unica e/o la dichiarazione dell'operatore di rinuncia alle aliquote per la controperizia/controversia;
- l'annotazione che una copia è stata lasciata nella disponibilità della persona che ha presenziato al campionamento;
- la firma dei verbalizzanti;
- le modalità seguite nel prelievo;
- la quantità e la descrizione della merce campionata;
- lotto e data di scadenza o TMC;

Le Autorità competenti, secondo l'art. 36 del Regolamento, una volta in possesso dei campioni, dovrebbero adottare tutte le misure necessarie affinché gli Operatori dei siti *web* dai quali sono stati ordinati i campioni siano informati del fatto che tali campioni sono stati prelevati nel contesto di un controllo ufficiale e, a quali analisi saranno sottoposti.

Inoltre, la normativa prevede che gli Operatori possono esercitare il diritto a una controperizia, come previsto all'articolo 35, paragrafo 1 del Regolamento nonché dal D. Lgs. 2 febbraio 2021 n. 27, art. 7: se tecnicamente fattibile, deve essere prelevata una quantità sufficiente di matrice per rendere disponibili tutte le aliquote previste, compresa quella destinata all'operatore per consentire allo stesso l'esame di parte presso un laboratorio di sua fiducia accreditato e quella per consentirgli l'espletamento dell'eventuale fase relativa alla controversia. Queste ultime aliquote non vengono prelevate in caso di espressa rinuncia (da riportare nel verbale) dell'operatore o di un suo legale rappresentante.

Qualora l'esito dell'analisi non assicuri la riproducibilità dell'esito analitico, in caso di merci deperibili e nel caso di analisi microbiologiche, l'Autorità competente procede al prelievo del campione in un'unica aliquota, applicando le garanzie di difesa disposte dall' art. 223 del D. Lgs. 28 luglio del 1989, n. 271.

In caso di esito sfavorevole, gli Operatori hanno diritto, a proprie spese, di fare condurre una controperizia a cura di un esperto di parte qualificato, consistente nell'esame documentale delle registrazioni inerenti alle attività condotte dal momento del campionamento sino all'emissione del rapporto di prova. L'esame documentale viene richiesto all'Autorità competente che ha effettuato il campionamento entro il termine perentorio di quindici giorni dal ricevimento della comunicazione dell'esito sfavorevole. Rientra nella controperizia l'esecuzione a proprie spese presso un laboratorio accreditato di propria fiducia della stessa analisi sull'aliquota eventualmente resa disponibile al momento del campionamento.

4.3. Gli strumenti esecutivi disponibili per i controlli ufficiali tradizionali si applicano anche alle vendite di prodotti alimentari via Internet.

Al fine di adottare provvedimenti proporzionati al rischio effettivo, le Autorità competenti valutano le non conformità accertate che possono essere di due tipologie:

- a) non conformità minori (nc) quelle che non comportano un rischio immediato per la salute umana o per la salute e il benessere degli animali;
- b) non conformità maggiori (NC) quelle che comportano un rischio immediato per la salute umana o per la salute e il benessere degli animali.

Per le violazioni alle norme in materia agroalimentare di lieve entità (errori, omissioni formali che comportano solo un'azione di regolarizzazione) per le quali è prevista l'applicazione della sola sanzione amministrativa pecuniaria, l'organo di controllo, nel caso in cui accerta l'esistenza di violazioni sanabili per la prima volta (EX decreto-legge n. 42 del 2021<sup>(16)</sup>) e per prodotti non ancora in commercio, diffida l'operatore ad adempiere alle prescrizioni violate entro il termine di venti giorni dalla data di ricezione dell'atto di diffida e ad elidere entro 30 giorni le conseguenze dannose o pericolose dell'illecito amministrativo.

Esempi di non conformità che potrebbero emergere dall'ispezione sul web o depositi fisici possono essere riconducibili a:

- mancata registrazione dell'OSA
- non ottemperanza agli obblighi derivanti dalla normativa in materia di igiene degli alimenti (HACCP – Rintracciabilità)
- non ottemperanza agli obblighi derivanti dalla normativa in materia di commercio elettronico
- prodotti venduti come *novel food* e non ancora approvati
- non ottemperanza agli obblighi derivanti dalla normativa in materia di fornitura delle informazioni sugli alimenti al consumatore
- pubblicità ingannevole su diverse tipologie di prodotti (integratori)

Nel caso in cui l'analisi dovesse dare esito non conforme vengono attivate le procedure da parte dell'Autorità competente per notificare il pericolo riscontrato tramite il sistema di allerta RASFF e informare tutta la comunità europea.

Quando vengono riscontrate non conformità gravi, al fine di tutelare la salute pubblica, le Autorità competenti possono disporre la cessazione per un periodo di tempo appropriato della totalità o di una parte delle attività dell'operatore interessato e dei siti internet che gestisce o utilizza. È opportuno precisare che secondo il D. Lgs. 2 febbraio 2021 n. 27 è il Ministero della Salute a disporre la chiusura temporanea o totale dei siti web che commercializzano alimenti *on-line*.

Negli altri casi non conformi, che si configurano come illeciti amministrativi, il responsabile è ammesso al pagamento di una somma in misura ridotta pari alla terza parte del massimo della sanzione prevista per la violazione commessa, o, se più favorevole e qualora sia stabilito il minimo della sanzione edittale, pari al doppio del relativo importo, oltre alle spese del procedimento, entro il termine di sessanta giorni dalla contestazione immediata o dalla notificazione degli estremi della violazione.

---

<sup>(16)</sup> Decreto legge 22 marzo 2021, n. 42 *Misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare*.

5. A livello europeo è stato realizzato già nel 2017 un piano di controllo coordinato dell'UE sui prodotti alimentari offerti *on-line*. Le Autorità competenti europee che hanno partecipato hanno controllato circa 1100 siti web e hanno riscontrato 428 offerte di nuovi alimenti non autorizzati e 351 integratori alimentari con indicazioni medicinali che si aggiungono a 779 offerte di vendita di prodotti chiaramente non conformi alla legislazione dell'UE. Nella maggior parte dei casi sono state prese misure d'azione come la sospensione o la chiusura di alcuni siti di vendita nonché sanzioni amministrative pecuniarie.

Essendo controlli di tipo non tradizionale, possono presentarsi svariate criticità correlate alle modalità di vendita a distanza.

Come già affrontato, la principale difficoltà riscontrata, riguarda la costruzione dell'anagrafica degli Operatori che operano a distanza. Senza una data base di partenza, risulta complesso, per l'Autorità competente, effettuare la programmazione delle attività da controllare in base alla categorizzazione del rischio: non è facile sviluppare e mantenere un elenco aggiornato dei venditori di prodotti alimentari *on-line* a causa della continua mutevolezza delle attività di vendita sul web e della semplicità con cui tali attività possono stabilirsi, uscire dal mercato *on-line* o trasformarsi in altre attività; avviare un'attività di vendita di alimenti sul *web* è potenzialmente semplice, ciò può favorire la presenza di attività non garanti delle disposizioni delle norme di settore.

In alcuni casi, la difficoltà di reperimento delle informazioni che potrebbero essere non direttamente visibili o errate (indirizzi mancanti o incompleti indicati nei siti *web*), possono rendere difficili le indagini e le ispezioni in loco. Molti Operatori di vendita *on-line* sono *broker*/intermediari che non hanno fisicamente nella propria disponibilità prodotti alimentari disponibili per il campionamento e l'analisi ufficiali e alle volte diventa difficile scoprire l'identità di chi gestisce o è titolare del sito web e risalire alle catene di approvvigionamento delle merci, spesso complesse.

Una ulteriore criticità è legata al fatto che questo tipo di controlli ufficiali *on-line* sono limitati e focalizzati solo sugli OSA registrati, di cui si conosce l'esistenza e che risultano censiti; spesso gli Operatori modificano la loro identità digitale a seconda dei cambiamenti di mercato dei prodotti venduti: una grossa difficoltà per gli OSA che commerciano *on-line* è sicuramente dover rispettare i molteplici requisiti che la norma di riferimento del settore richiede e che, come descritto nella parte introduttiva, è composta da norme orizzontali generali per la vendita *on-line* e norme verticali per ciascuna differente matrice alimentare.

L'applicazione della legislazione alimentare nel commercio *on-line* richiede pertanto metodi investigativi e *know-how* specifici.

D'altro canto, nonostante le criticità menzionate, ampliare le modalità di controllo attraverso tecniche a distanza porterebbe a diversi vantaggi:

1. assicurare una tutela "digitale" dei consumatori, ampliando il controllo su alimenti veduti solo sulle piattaforme *web* e *social network*;
2. miglioramento delle performance e delle attività di controllo ufficiale secondo i principi di coerenza e appropriatezza alla normativa, inserendo anche questa modalità di controllo come ordinaria;

3. velocizzare i controlli, senza dover ricercare fisicamente prodotti specifici richiesti dal Piano regionale dei controlli e venduti sul territorio di competenza (es. additivi tal quali, integratori con ingredienti particolari come liquirizia, alimenti dedicati ad alimentazioni specifiche come il senza glutine, alimenti per lattanti ecc.);

4. le ispezioni e i campionamenti effettuati da remoto si andrebbero ad aggiungere alla percentuale di raggiungimento dell'obiettivo di programmazione delle attività controllate.

5.1. In un'ottica di miglioramento e di risparmio nella strutturazione ed effettuazione dei controlli, diventa importante per le amministrazioni Pubbliche “fare rete”, con la finalità di svolgere insieme alcuni servizi/controlli, integrare le modalità e le procedure, scambiare informazioni e condividere strumenti di lavoro, garantendo maggiore efficacia ed efficienza nell'organizzazione dei controlli e delle azioni successive da intraprendere.

Nel caso di etichettatura irregolare o informazioni non corrette al consumatore, viene imposta la regolarizzazione dell'etichettatura e/o impartita una sanzione amministrativa effettuando la segnalazione all'Autorità competente, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (MASAF).

Nel caso venga rilevata un'ingannevolezza nella campagna pubblicitaria dei prodotti, bisognerebbe segnalarla all' Autorità Garante per la Concorrenza sul Mercato (AGCM) che si occupa di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti.

Se invece si dovessero riscontrare non conformità negli integratori alimentari che possono contenere sostanze riconducibili a farmaci, è necessario informare l'Agenzia del Farmaco.

Infine per i campioni non conformi o per prodotti in cui viene rilevata una possibile frode alimentare/sanitaria, l'Autorità competente si dovrà interfacciare con l'Autorità Giudiziaria per la comunicazione di notizia di reato.

La collaborazione tra enti diversi nasce molto spesso dalla condivisione del medesimo territorio, e quindi, almeno potenzialmente, dagli stessi Operatori da controllare, ognuno per le proprie competenze. È importante promuovere una “rete interna” di collaborazione e di scambio nelle relazioni tra enti locali e amministrazioni centrali individuando per ciascuna di esse un referente e con i relativi contatti di rete, finalizzata a una buona cooperazione e allo scambio di informazioni tra le differenti Autorità competenti.

5.2. Un obiettivo sicuramente da raggiungere per le Autorità competenti in un futuro prossimo è proprio quello di modificare le modalità tradizionali dei controlli ufficiali, costituendo una equipe multidisciplinare specializzata in questo tipo di controlli ufficiali, con un ambito molto più ampio rispetto alla tipologia di attività svolta:

- Concentrandosi su indagini legate a frodi alimentari
- Ampliando lo spettro degli ambiti controllati, includendo diversi prodotti anche di tipo non alimentare ad esempio i cosmetici o i dispositivi medici
- Specializzandosi in temi di particolare preoccupazione, ad esempio integratori

- Coordinandosi con le altre Autorità competenti regionali, nazionali ed europee

E' perciò importante investire sulle risorse e sul personale, programmando una formazione su misura su come cercare e acquisire prove specifiche nelle indagini sulle vendite *on-line* non solo attraverso siti web aziendali, ma anche su piattaforme di vendita sui *social media*, per comprendere meglio le pratiche ingannevoli nella vendita alimenti *on-line*, conoscere la diffusione di nuovi prodotti alimentari venduti sul *web* e acquisire competenze in materia di applicazione della legislazione alimentare nelle vendite *on-line*. È necessario sviluppare ed ampliare l'attività di "osservazione del fenomeno", che di per sé è in continua evoluzione e monitorare come questo si evolve nel tempo.

L'alta percentuale di offerte non conformi è un chiaro segnale che il controllo dell'*e-commerce* oggi deve essere rafforzato. A tale riguardo, la Commissione Europea dovrebbe intraprendere una serie di azioni per sostenere le Autorità competenti degli Stati membri in questo nuovo compito di controllo del commercio elettronico, come:

- formazione del personale nelle indagini *on-line*, con corsi di formazione più specifici in cui è prevista la tematica del food online, come avviene nell'ambito degli incontri "Better Training for Safer Food" (BTSF) per armonizzare i Paesi Europei nella gestione di tali controlli;
- prevedere i controlli online come obiettivi da inserire nella pianificazione ordinaria pluriennale;
- creazione di punti di contatto tra Autorità competenti locali ed europee per stabilire degli obiettivi comuni e verificarne il raggiungimento;

D'altro canto è necessario sviluppare una cultura dell'*e-commerce*, favorendo la cooperazione fra Operatori del commercio elettronico e amministrazioni, per incentivare l'applicazione dei regolamenti da parte degli OSA: L'Autorità competente deve collaborare con le varie associazioni di categoria, ed enti preposti al sostegno delle imprese (es. Confindustria, Confartigianato, Altroconsumo ecc..) al fine di comunicare e diffondere, anche tramite eventi specifici formativi, *webinar*, opuscoli informativi, i requisiti necessari da garantire nel settore del commercio elettronico di prodotti alimentari, realizzando delle linee guida sia per gli OSA che per i consumatori finali.

GIUSEPPE EMANUELE BLANDO

L'ATTUAZIONE NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO ITALIANO DELLA  
DIRETTIVA UE N. 633/2019 IN MATERIA DI PRATICHE COMMERCIALI  
SLEALI NELLA FILIERA AGROALIMENTARE

*ABSTRACT: Il contributo intende studiare le disposizioni contenute nel D. Lgs. 8 novembre 2021, n. 198, attuativo della Dir. 633/2019/UE, inerenti ai principi generali ed alla durata dei contratti di cessione di prodotti agroalimentari, analizzando i precedenti normativi a cui le norme attingono e le riflessioni a cui hanno dato luogo, con particolare riferimento alla ipotetica precettività dei primi quali espressione di norme imperative ovvero al loro inserimento nell'ambito della tematica della giustizia contrattuale.*

*ABSTRACT: The contribution intends to study the provisions contained in D. Lgs. 8th November 2021, no. 198, implementing Dir. 633/2019/EU, concerning the general principles and the duration of contracts for the sale of agricultural and food products, analyzing the precedent rules and the reflections on those themes, with particular reference to the hypothetical application of the general principles as an expression of imperative rules or to their inclusion in the field of contractual justice.*

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. La Direttiva UE n. 2019/633 in materia di pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare. – 3. Il contesto normativo di riferimento in ambito europeo e le deroghe alla disciplina della concorrenza. – 4. La fase di transizione dall'art. 62, D.L. n. 1/2012 all'attuazione della Direttiva UE n. 2019/633. – 5. Il D. Lgs. n. 198/2021 di attuazione della Direttiva UE n. 2019/633. – 6. La c.d. "lista nera" di cui all'art. 4, comma 1 D. Lgs. 198/2021. – 7. La c.d. "lista grigia" di cui all'art. 4, comma 4, D. Lgs. 198/2021. – 8. Le "altre pratiche commerciali sleali" di cui all'art. 5, D. Lgs. n. 198/2021. – 9. Le buone pratiche commerciali. – 10. Disciplina delle vendite sottocosto dei prodotti agricoli ed alimentari. – 11. L'Autorità di contrasto.

1. Le pratiche commerciali sleali con grande frequenza colpiscono i produttori più deboli, come gli agricoltori, malgrado il fatto che essi non vi siano direttamente esposti. Ciò accade in quanto l'effetto negativo delle pratiche commerciali sleali, che si appurano, generalmente, uno o due passaggi (*rectius*, transazioni) prima che il prodotto giunga al consumatore finale – ad esempio tra un rivenditore al dettaglio ed un trasformatore – spesso si ripercuote all'inizio della filiera, fino a giungere agli agricoltori.

Quali i rimedi possibili? Rivolgersi alla giustizia civile, magari assumendosi il rischio di non essere più annoverato dagli acquirenti tra i fornitori? Esiste, in questo particolare settore del commercio, molto più che in altri, il c.d. "fattore paura". Quest'ultimo, molto spesso, ha il potere di inibire nel contraente maggiormente debole di un'operazione commerciale, la determinazione a presentare una denuncia allo scopo di evitare di compromettere un rapporto commerciale esistente con il contraente maggiormente tutelato.

Il fatto che nella maggior parte degli Stati membri dell'Unione europea sia in vigore una specifica disciplina in materia di pratiche commerciali sleali, nei rapporti tra imprese della filiera agricola e alimentare, testimonia la rilevante preoccupazione che sussiste a livello nazionale. Tali discipline, tuttavia, sono delineate in modo molto eterogeneo oppure, in alcuni casi, la tutela contro tali pratiche risulta inefficace o addirittura assente. Il danno stimato di questi comportamenti scorretti in Europa ammonta ad oltre 10 miliardi di euro l'anno e i costi aggiuntivi, per chi li subisce, sono pari a 4,4 miliardi di euro <sup>(1)</sup>.

Le pratiche commerciali sleali hanno, peraltro, un impatto negativo anche sui consumatori. Una filiera caratterizzata da una distribuzione inefficiente delle risorse è fonte di sprechi e mette in difficoltà anche i produttori più scrupolosi, i quali, loro malgrado, si trovano a dover sostenere una corsa al ribasso dei prezzi, con effetti deleteri sia per la qualità del prodotto che giunge sulle tavole delle persone, sia per la qualità del processo stesso di produzione, il quale è costretto ad incentivare lo sfruttamento del lavoro e delle pratiche produttive non sostenibili: mercati non equi e poco rispettosi del lavoro e del valore aggiunto che dispensa ogni fase della produzione, spesso rischiano di essere mercati inefficienti, con seri danni all'economia e alla società nel suo complesso <sup>(2)</sup>.

Emblema del così compendiato aspetto del mercato agroalimentare è la mole di comportamenti vessatori posti in essere a carico dei fornitori da parte della distribuzione organizzata. In un'indagine conoscitiva effettuata in Italia dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato è possibile reperire una disamina delle più comuni pratiche di concorrenza sleale che "contaminano" la filiera agroalimentare <sup>(3)</sup>. Tra queste, è possibile

---

<sup>(1)</sup> S. PAGLIANTINI, *Dal B2C al B2B: una prima lettura della dir. (UE) 2019/633 tra diritto vigente ed in fieri*, in *Nuove Leggi Civili Comm.*, 2020, p. 220 ss., menziona che, secondo il parere del Comitato europeo delle Regioni in materia di pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare, rispetto al valore di un prodotto agricolo, l'agricoltore ne percepisce in media il 21%, il trasformatore il 28% e il distributore il 51%" e che, confrontandolo con il 1995, il divario appare netto, poiché allora le percentuali erano del 31% per agricoltori e trasformatori, 11% della grande distribuzione e 27% per le rivendite al dettaglio.

<sup>(2)</sup> S. PAGLIANTINI, *op.cit.*, ripercorre, brevemente, i pochi casi trattati da A.G.C.M., la quale ha cercato di reprimere, fuori dal combinato disposto delle leggi n. 287/90 e n. 192/98, le variegate strategie, messe in atto dalla grande distribuzione organizzata (G.D.O.) e dai trasformatori industriali, di ingiustificata traslazione sui fornitori di rischi commerciali tipici dell'attività distributiva. I prodromi di questo percorso vengono tutti ravvisati nel procedimento contro la "supercentrale" di acquisti *Centrale Italiana*, ed, in particolare, in *COOP Italia-Centrale Adriatica*, si trova la decisione nella quale A.G.C.M. ha sanzionato la pratica di quegli sconti c.d. extracontrattuali spesso abbinati ad un'interruzione unilaterale del rapporto di fornitura. Ciò dimostra, secondo tale dottrina, come la G.D.O. applichi ormai sistematicamente delle politiche, impattanti in modo grave direttamente sui prezzi, considerando che, per effetto di piani promozionali decisi unilateralmente dal distributore, la scontistica complessiva che il fornitore è costretto a riconoscere giunge, solitamente, a percentuali complessivamente molto elevate, intorno al 30 – 35% del prezzo di listino. In altro caso, nel procedimento denominato "prezzi del latte in Sardegna", l'oggetto della politica "predatoria" del consorzio acquirente conduceva all'imposizione di prezzi di acquisto palesemente al di sotto dei costi medi di produzione sostenuti dagli imprenditori agricoli. Prosegue citando la Corte di giustizia UE 13 novembre 2019, causa C-2/18, *Lietuvos Respublikos Seimo nariu grupė*, dalla quale si evince che una limitazione alla libertà delle parti di negoziare il prezzo del latte crudo è legittima se vale a rinviare il potere contrattuale degli allevatori nei confronti delle imprese acquirenti evitando il prodursi di pratiche commerciali sleali. Non si tratta quindi, a parere dell'Autore, di un problema di compressione della libertà contrattuale, in quanto *la repressione, nei rapporti B2B, dell'approffittamento contrattuale, causato dalla supremazia di una delle parti, è misura a sostegno (e non contro) l'autonomia privata*.

<sup>(3)</sup> Nell'indagine conoscitiva effettuata dall'AGCM, "Indagine conoscitiva sul settore della GDO", IC-43, 24 luglio 2013, p. 114, si afferma che *una delle definizioni più articolate e complete del buyer power è quella privilegiata*



ricordare, a titolo meramente esemplificativo: le vendite sottocosto, le aste a doppio ribasso, le varie voci di sconto concesse dal fornitore, sia incondizionatamente sia al verificarsi di determinati fatti, le molteplici contribuzioni versate dal fornitore per la promozione o per l'esposizione dei loro prodotti, il “*listing fee*” richiesto dalla distribuzione come compenso per aver inserito nel proprio assortimento il prodotto del fornitore, le numerose richieste unilaterali presentate dai distributori in corso di fornitura per modificare a proprio vantaggio le condizioni economiche (quasi mai denunciate dai fornitori per paura di subire il “*delisting*”, ossia di essere esclusi dalla lista dei fornitori o maggiormente svantaggiati nella fornitura successiva).

I rapporti di filiera sono, così, diventati oggetto di particolare attenzione, inizialmente da parte dei legislatori nazionali e, di conseguenza, anche da parte del legislatore europeo. Gli strumenti messi in campo per rafforzare la posizione contrattuale del produttore agricolo implicano, essenzialmente, due aspetti: in base al primo, l'imprenditore agricolo beneficia di specifiche deroghe alle norme in tema di aiuti di stato e di disciplina della concorrenza, con l'obiettivo di rafforzare il potere negoziale dei produttori lungo la filiera agroalimentare, accentrandone un'offerta, normalmente, troppo minuta ed eterogenea; in base al secondo aspetto, acquisito il dato che lo squilibrio sopra tratteggiato si traduce generalmente in pratiche commerciali sleali, si appresta una tutela finalizzata a garantire la trasparenza e la correttezza nelle operazioni negoziali, regolarizzando il funzionamento del mercato agroalimentare <sup>(4)</sup>.

Nella filiera agricola e alimentare operano diversi soggetti, a livelli diversi delle fasi di produzione, trasformazione, *marketing*, distribuzione e vendita al dettaglio dei prodotti agricoli e alimentari. Per questi prodotti, tale filiera è di gran lunga il più importante canale di transito dal produttore al consumatore. Per questo motivo, se una particolare pratica commerciale è da considerarsi sleale, è importante promuovere accordi equi tra le parti, volti a creare efficienza.

Efficienza ed equità si è detto, affinché la catena della produzione e dei consumi alimentari funzioni al meglio, con la giusta remunerazione delle parti, evitando gli sprechi alimentari che minacciano la ricerca della sostenibilità ed il rispetto dell'ambiente, posto che, troppo spesso, la merce invenduta a causa del *dumping* dei prezzi o di altre pratiche scorrette viene distrutta.

2. La Direttiva assume, quale propria base giuridica, la politica agricola comune (art. 43.2 del T.F.U.E.) ed introduce regole di mercato specifiche per il mercato agricolo e per la produzione agricola, espressamente motivate in relazione ad una condizione di incertezza e, pertanto, di specifico rischio di mercato dovuta sia alla dipendenza dai processi biologici sia all'esposizione ai fattori meteorologici. Tale incertezza è aggravata dal fatto che i prodotti agricoli e alimentari sono più o meno deperibili e stagionali <sup>(5)</sup>. L'elemento del rischio connesso alla cura dei cicli biologici è stato, tra l'altro, da ultimo enfatizzato da scelte europee

---

dall'*American Antitrust Institute*, ovvero “... l'abilità di un acquirente di ridurre il prezzo da pagare a un fornitore o di indurlo a offrire condizioni non di prezzo più favorevoli”.

<sup>(4)</sup> Si veda, sul punto, M. M. BARONE, *Margini di profitto, vendite sottocosto e aste inverse nella filiera agroalimentare*, in *Nuove Leggi Civili Comm.*, 2021, p. 934 ss.

<sup>(5)</sup> Si veda il *Considerando* n. 6 della Direttiva UE n. 2019/633.

di politica agricola le quali hanno abbandonato le pratiche di intervento e garanzia sui prezzi, in un contesto di politica agricola decisamente più orientato al mercato rispetto al passato, per cui proteggersi dalle pratiche commerciali sleali è ora più importante per gli operatori presenti nella filiera agricola e alimentare.

Secondo le premesse della Direttiva UE n. 2019/633, nella filiera agricola e alimentare sono comuni considerevoli squilibri nel potere contrattuale tra fornitori ed acquirenti di prodotti agricoli e alimentari. È probabile che tali squilibri nel potere contrattuale comportino pratiche commerciali sleali nel momento in cui *partner* commerciali più grandi e potenti cerchino di imporre determinate pratiche o accordi contrattuali a proprio vantaggio relativamente alle operazioni di vendita <sup>(6)</sup>.

Occorre notare che il 7° , il 9° e il 10° considerando della Direttiva esaminata proteggono non il produttore agricolo in sé ma, senza compiere una qualche differenziazione, in quanto costui esibisca la qualifica, non di sua esclusiva pertinenza, di fornitore. È quest'ultimo il prototipo comunitario di un professionista quasi disarmato, soggetto di filiera che difficilmente può sostenere un confronto paritario con il *buyer power* dell'acquirente finale. Il 7° ed il 9° considerando, al riguardo, sono ben espliciti nell'evidenziare che la tutela è pure dell'impresa di trasformazione in quanto produttore intermedio: si tratta del danno indiretto poiché le conseguenze delle pratiche commerciali sleali che avvengono nella filiera agricola e alimentare si ripercuotono, a cascata, con effetti negativi sui produttori primari in tale filiera. È il 9° considerando, infatti, a rimarcare che “la tutela dei fornitori intermedi, [...] inclusi i prodotti trasformati, può servire anche a evitare una diversione degli scambi dai produttori agricoli” <sup>(7)</sup>.

La consapevolezza della necessità di adottare regole specifiche per il mercato agricolo si colloca all'interno di una linea di politica legislativa che, negli ultimi anni, è emersa con sempre maggiore evidenza nella politica agricola comune, e che ha portato a riconsiderare in modo critico le scelte orientate al solo mercato dei primi anni del secolo, valorizzando il ruolo dei produttori agricoli e delle loro organizzazioni.

La base legale di azione è da riscontrarsi, pertanto, nell'art. 43, par. 2, T.F.U.E., poiché la finalità dichiarata dalla direttiva è quella di raggiungere uno degli obiettivi della politica agricola comune, così come delineati nell'art. 39, T.F.U.E., ossia la necessità di assicurare un tenore di vita equo alla popolazione agricola.

In questa prospettiva, l'azione dell'Unione europea contro le pratiche commerciali sleali rappresentata dalla Direttiva UE n. 2019/633, rafforza la riconosciuta specialità dell'agricoltura, naturalmente soggetta a regole di mercato diverse da quelle proprie di altre attività economiche, ed opera valutando in maniera unitaria tutta la filiera agroalimentare, presentando elementi giuridici per certi versi innovativi, che riportano nella materia delle discipline economiche e di mercato quanto deriva dalle discipline della sicurezza dei prodotti agricoli ed alimentari.

---

<sup>(6)</sup> Si veda il *Considerando* n. 1 della Direttiva UE n. 2019/633.

<sup>(7)</sup> Tuttavia, secondo L. RUSSO, *La direttiva UE 2019/633 sulle pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare: una prima lettura*, in *Riv. dir. civ.*, 2019, p. 1418 ss., una siffatta *policy* depotenzierebbe le specificità proprie dell'impresa agricola.

In effetti, è agevole ravvisare, a livello europeo, diverse indicazioni che, da circa un decennio, già in Italia erano state introdotte per opera dell'art. 62, D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, che disciplinava, giustappunto, le relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari. Rispetto alla disciplina italiana del 2012, la Direttiva esaminata introduce numerose novità significative, in materia di regolazione come in quella di intervento. Essa opera principalmente sul piano soggettivo, in rapporto alla disposizione sul mercato di fornitori ed acquirenti, e non solo su un piano oggettivo, che contempra le categorie di prodotto.

Quanto propriamente alla genesi della Direttiva esaminata, occorre evidenziare come, nel corso delle attività legislative istituzionali, il Parlamento europeo abbia ottenuto numerose ed importanti modifiche al testo, proprio nel perseguire l'obiettivo di un considerevole miglioramento della protezione degli agricoltori e delle imprese agroalimentari nel loro complesso. Ad ogni modo, si è trattato di un'armonizzazione minima, che certamente ha consentito agli Stati membri di incrementare sia il dato numerico dei soggetti coinvolti sia l'elenco delle pratiche commerciali da vietare sempre o qualora non siano state oggetto di univoco e specifico accordo tra fornitore ed acquirente.

Per quanto attiene alla disamina della Direttiva UE n. 2019/633, è possibile delinearne i tratti salienti.

L'articolo 1 ne definisce l'oggetto, enunciando una lista minima di pratiche sleali sia in rapporto alla vendita di qualsiasi prodotto agricolo o alimentare sia in relazione alla fornitura di servizi che, spesso, fanno quasi da corollario rispetto alla vendita di tali prodotti. Si pensi a ciò che rappresentano, per esempio, le attività promozionali o le ricerche di mercato.

Nello stesso articolo viene enunciata una definizione generale di pratica commerciale sleale, alla quale gli Stati membri possono ricorrere allo scopo di incrementare la lista delle pratiche commerciali vietate.

Rispetto alla proposta della Commissione europea, il negoziato tra Consiglio e Parlamento europeo ha condotto ad aumentare di molto il numero di fornitori protetti. La proposta legislativa della Commissione europea prevedeva la protezione dei fornitori con fatturati inferiori ai 50 milioni di euro o con un numero di dipendenti fino a 250 (nelle loro relazioni commerciali con i soli acquirenti con fatturati o numero di dipendenti superiori a tali soglie). Il Parlamento europeo ha ottenuto, nella versione della Direttiva approvata, un approccio completamente diverso. È scomparso il riferimento al numero dei dipendenti e si è optato per una suddivisione di tutti gli operatori in sei categorie, a seconda dei loro livelli di fatturato (da 0 a 2 milioni di euro, da 2 a 10 milioni, da 10 a 50 milioni, da 50 a 150 milioni, da 150 a 350 milioni ed oltre i 350 milioni). Tale diversa tecnica consente ad ogni fornitore una protezione nel caso in cui il proprio acquirente rientri in una classe di fatturato superiore.

In un'ottica di miglioramento dell'equità, anche a livello globale, si è optato per l'inclusione nella previsione legale anche degli acquirenti residenti in Paesi terzi, oltre ai fornitori stranieri. Il Parlamento europeo aveva chiesto tale accorgimento al fine di evitare possibili triangolazioni da parte degli acquirenti che potrebbero avere – o decidere di trasferire – la propria sede legale o centrale di acquisto al di fuori dell'Unione europea, seppure mantenendo una rete distributiva in Europa con l'intento di eludere la Direttiva.

L'articolo 2 fornisce le definizioni dei termini essenziali nelle disposizioni della direttiva, quali "acquirente", "fornitore", "autorità pubblica", "prodotti agricoli e alimentari" o "deperibilità".

Per quanto riguarda i prodotti, la Direttiva concerne i "prodotti agricoli e alimentari" come elencati nell'allegato "I" del T.F.U.E., inclusi quelli della pesca, dell'acquacoltura e dei prodotti agricoli trasformati ad uso alimentare.

Per quanto concerne i soggetti del fornitore – comprese le relative organizzazioni o le cooperative – e dell'acquirente, essi vengono inclusi nell'ambito di applicazione della Direttiva a prescindere dal proprio luogo di stabilimento, a condizione che abbiano relazioni commerciali con operatori basati nell'Unione europea.

L'articolo 3, al paragrafo 1, elenca le pratiche commerciali sleali necessariamente da vietare, in quanto operano una distribuzione del rischio sicuramente sbilanciata a favore dell'acquirente.

La Commissione europea, inizialmente, ne propose quattro: i ritardi nei pagamenti per i prodotti deperibili (oltre i 30 giorni); le modifiche unilaterali e retroattive dei contratti di fornitura; la cancellazione degli ordini di prodotti deperibili con preavviso breve; il pagamento per il deterioramento dei prodotti già venduti e consegnati all'acquirente.

Il Parlamento europeo ne ha aggiunte altre sei: i ritardi nei pagamenti per i prodotti non deperibili (oltre i 60 giorni); l'imposizione di pagamenti per servizi non correlati alla vendita del prodotto agricolo e alimentare; il rifiuto di stipulare un contratto scritto qualora richiesto dal fornitore; l'abuso di informazioni confidenziali del fornitore da parte dell'acquirente; le ritorsioni commerciali o, anche soltanto, la minaccia di tali ritorsioni qualora il fornitore si avvalga dei diritti garantiti dalla Direttiva; il pagamento, a carico del fornitore, delle spese di gestione dei reclami dei clienti non dovuti a sua negligenza.

Sono state quindi individuate, al paragrafo 2 dello stesso articolo, altre pratiche, definite sleali se applicate senza un accordo, che possono invece risultare accettabili e rappresentare anche una sinergia – nell'ipotesi in cui si riesca a conseguire un miglioramento dell'efficienza del mercato derivante da forniture e da prezzi adeguati – qualora precedentemente concordate, in modo chiaro e univoco, tra le parti. Tali pratiche non devono, quindi, essere trattate, *tout court*, quali pratiche commerciali sleali.

La Commissione europea ne propose quattro: la restituzione di prodotti invenduti; il pagamento di costi per l'immissione sul mercato del prodotto, di immagazzinamento, di esposizione od inserimento in listino dei prodotti alimentari; il pagamento per spese promozionali; il pagamento per spese pubblicitarie. A queste il Parlamento europeo ha aggiunto: il pagamento per i costi di *marketing*; il pagamento per la gestione del prodotto una volta consegnato.

In particolare, dato che la richiesta dell'acquirente al fornitore di farsi carico, in tutto o in parte, del costo degli sconti sui prodotti agricoli e alimentari venduti dall'acquirente come parte di una promozione, è stata inserita nella summenzionata "lista grigia" europea, ne deriva che la vendita sottocosto, alla luce della direttiva, non è di per sé vietata, ma è abusiva soltanto quando essa sia unilateralmente imposta a carico del fornitore.

In merito alle summenzionate pratiche, l'acquirente dovrà consegnare al fornitore, qualora richiesta, una stima per iscritto di tale pagamento.

Sempre su impulso del Parlamento europeo sono state arricchite molte delle pratiche iniziali proposte dalla Commissione europea, come l'inserimento del preavviso minimo di 30 giorni per la cancellazione degli ordini, il divieto di qualsiasi modifica unilaterale dell'ordine indipendentemente dal fatto che fosse retroattiva, o il divieto di imposizione non solo da parte dell'acquirente, ma anche da parte delle centrali d'acquisto, di costi e servizi non richiesti.

L'articolo 4 impone agli Stati membri di designare una o più autorità di contrasto competenti per le pratiche commerciali sleali vietate.

L'articolo 5 attribuisce la possibilità al fornitore di decidere se rivolgersi all'autorità di contrasto del proprio Stato membro oppure a quella dello Stato membro dell'acquirente, la quale sarà responsabile per l'indagine. In questo modo, il fornitore potrà scegliere la legislazione nazionale più appropriata alle sue necessità.

Inoltre, allo scopo di assicurare la segretezza delle denunce e l'identità dei denunciati, spesso scoraggiati nel procedere dalla paura di eventuali ritorsioni da parte dei propri clienti, è stato stabilito che, su richiesta del denunciante, la segretezza rimane protetta durante tutta la procedura investigativa, non solo in merito all'identità del fornitore, ma anche a tutte le altre informazioni che il fornitore stesso individua come sensibili. Parimenti, la norma esaminata dà la possibilità alle organizzazioni di fornitori e alle organizzazioni di rappresentanza di presentare denuncia all'autorità di contrasto a nome dei propri membri, garantendo maggiormente l'anonimato del denunciante. Le organizzazioni non governative possono altresì sporgere una denuncia su richiesta e a nome di un fornitore. Inoltre, per evitare quanto successo in alcuni Stati membri che, seppur dotati di legislazioni avanzate in materia, le hanno lasciate largamente inapplicare e, al fine di garantire al meglio la certezza giuridica, si prevedono alcuni obblighi per le autorità di contrasto, sia dal punto di vista temporale che procedurale. Tra questi, l'obbligo di informare il denunciante circa il seguito che verrà dato alla denuncia, l'obbligo di avviare l'indagine in tempi ragionevoli nel caso esistano motivi sufficienti per agire e l'obbligo di porre fine a una pratica sleale.

L'articolo 6 statuisce che le autorità di contrasto debbano avere a disposizione risorse e competenze idonee per lo svolgimento dei propri doveri, nonché i poteri necessari per avviare indagini di propria iniziativa o a seguito di denuncia, per raccogliere informazioni ed effettuare ispezioni a sorpresa nell'ambito di un'indagine, per adottare provvedimenti interinali di sospensione di una pratica vietata e per porre termine ad una violazione, per imporre sanzioni e per pubblicare le decisioni adottate allo scopo di conseguire un effetto deterrente.

L'articolo 7 dà la possibilità agli Stati membri di promuovere meccanismi di mediazione tra le parti, per facilitare la risoluzione delle controversie senza dover necessariamente ricorrere ad una denuncia. Ciò, in ogni caso, non comporta alcun pregiudizio rispetto ai diritti del fornitore di presentare comunque una denuncia, o ai poteri di un'autorità di contrasto di avviare comunque un'indagine.

L'articolo 8 rafforza la cooperazione tra le autorità nazionali, le quali dovranno incontrarsi almeno una volta l'anno per discutere di buone pratiche, della comparsa di nuovi comportamenti scorretti e dell'evoluzione di quelli già conosciuti. Insieme alla Commissione europea, le autorità nazionali dovranno adottare raccomandazioni per garantire l'applicazione

più omogenea possibile della Direttiva in argomento a livello dell'Unione europea. La Commissione europea deve inoltre realizzare un sito *web* contenente tutte le informazioni necessarie sulle singole autorità di contrasto nazionali.

L'articolo 9 illustra come gli Stati membri possano prevedere ulteriori e più stringenti norme volte a combattere le pratiche commerciali sleali, le quali vadano oltre il livello minimo garantito dall'Unione europea nell'adottare la Direttiva in argomento. È pertanto impregiudicata la possibilità, da parte degli Stati membri, di mantenere od introdurre norme più rigorose rispetto a quelle previste dalla Direttiva, come anche la possibilità di disciplinare pratiche di concorrenza sleale che non rientrino nell'ambito di applicazione della direttiva (in tal senso il par. 2 dell'articolo in argomento).

L'articolo 10 specifica gli obblighi di rendicontazione da parte degli Stati membri, i quali dovranno pubblicare un rapporto annuale concernente l'attività delle loro autorità di contrasto, specificando il numero delle denunce ricevute, le indagini avviate e, per quelle concluse, una descrizione della problematica, del risultato delle indagini e delle decisioni adottate. Viene inoltre previsto l'impegno, da parte della Commissione europea, di realizzare uno studio circa gli effetti delle centrali di acquisto sul funzionamento della filiera agroalimentare, utile come base di una futura revisione della Direttiva in esame.

L'articolo 11 regola la procedura del comitato che assiste la Commissione europea.

L'articolo 12 prevede che la stessa Commissione europea, entro quattro anni dall'applicazione della Direttiva, predisponga una valutazione - per mezzo di una relazione sullo stato del recepimento della stessa - sull'efficacia delle misure adottate a livello nazionale e sull'efficacia della cooperazione tra le varie autorità di contrasto degli Stati membri.

Gli articoli 13, 14 e 15 contengono le disposizioni concernenti il recepimento della Direttiva e la sua entrata in vigore.

3. Già si è riferito come la Direttiva UE n. 2019/633 avesse confini molto stretti in termini di base giuridica, ossia la politica agricola comune (art. 43.2 del T.F.U.E.). Tale scelta limitava l'ambito di intervento esclusivamente alle pratiche commerciali sleali aventi diretta ripercussione sui livelli di reddito degli agricoltori. A differenza degli Stati membri, a livello comunitario non esiste, infatti, una scelta multipla di base giuridica, per cui quest'ultima è vincolante. Nel caso specifico, l'articolo 43, par. 2, T.F.U.E., obbliga a mettere in evidenza i benefici per i produttori agricoli. Detto in altri termini, il ricorso a quest'ultima norma consente di proteggere gli operatori della filiera, nei rapporti con i loro acquirenti, nella misura in cui ne possa derivare un beneficio che pervenga al produttore agricolo individuale od associato. Nel caso in cui questo nesso non fosse risultato dimostrabile, molto verosimilmente la *lobby* dei supermercati "*Eurocommerce*" avrebbe presentato ricorso alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, invalidando l'intera normativa. Si trattava, pertanto, di una tematica complessa e delicata, con interessi fortemente contrapposti <sup>(8)</sup>.

Tra l'altro, la Direttiva esaminata si innesta in un contesto europeo che ha visto, nel corso degli anni, un drastico ridimensionamento delle tradizionali misure d'intervento nel settore dei mercati agricoli, volte a mantenere elevati i prezzi dei prodotti. Vi è stata

---

<sup>(8)</sup> Si veda, sulla tematica in argomento, P. DE CASTRO, P. DE CASTRO (cur.), *La direttiva UE contro le pratiche commerciali sleali nel settore agroalimentare*, 2019.

l'introduzione di pagamenti diretti ai produttori, con lo scopo di porre al riparo, almeno in parte, i redditi agricoli dalle eccessive variazioni dei prezzi, affinché le aziende del settore potessero superare periodi economicamente sfavorevoli.

Occorre anche considerare che il quadro giuridico emerso dalla riforma della politica agricola comune del 2013, si fondava maggiormente sul rafforzamento delle strutture organizzative degli agricoltori. Infatti, il Regolamento UE n. 2013/1308 del 17 dicembre 2013 sull'Organizzazione comune dei mercati (O.C.M.) ha migliorato la *governance* della cooperazione tra produttori agricoli, con particolare attenzione alle organizzazioni dei produttori, alle loro associazioni, alle organizzazioni professionali ed ai rapporti contrattuali tra i produttori e i loro acquirenti.

La politica agricola comune riconosce le associazioni dei produttori agricoli con l'obiettivo di realizzare una migliore gestione dei rischi nel programmare gli investimenti produttivi in funzione della domanda, di concentrare l'offerta per collocarla più razionalmente sul mercato, di ridurre i costi per ottenere economie di scala o, ancora, per valorizzare al meglio il prodotto tramite l'accesso a mercati nei quali un produttore individuale ben difficilmente potrebbe inserirsi, a motivo della produzione limitata e non sufficientemente diversificata.

Il Regolamento UE n. 2013/1308 del 17 dicembre 2013 sull'O.C.M. reca varie disposizioni relative al riconoscimento delle organizzazioni di produttori e delle loro associazioni, trattando anche delle condizioni in base alle quali quest'ultime possono ottenere l'esenzione dall'applicazione delle regole della concorrenza dell'Unione europea. Ciò riguarda, in particolar modo, il divieto di cartello, previsto dall'articolo 101, paragrafo 1, T.F.U.E., il quale vieta gli accordi, le decisioni e le pratiche concordate dagli operatori economici, i quali, così facendo, limiterebbero la concorrenza.

Le regole di concorrenza dell'Unione europea si applicano all'agricoltura nella misura in cui i legislatori, cioè il Parlamento europeo e il Consiglio, lo decidano in applicazione dell'articolo 42 del T.F.U.E. I legislatori hanno quindi disposto, all'articolo 206 del Regolamento UE n. 2013/1308, che le regole di concorrenza dell'Unione europea si applichino all'agricoltura "salvo altrimenti disposto nel presente regolamento". Sotto questo aspetto, il prefato Regolamento dispone parecchie deroghe per permettere la cooperazione dei produttori agricoli. Le differenze tra gli istituti generali alla base del diritto della concorrenza e le deroghe disposte in materia agricola dal Regolamento avrebbero potuto indubbiamente creare una certa ambiguità normativa od incertezza giuridica. L'obiettivo di rafforzare la posizione economica delle aziende agricole nella filiera agroalimentare aveva sicuramente condotto ad una maggiore complessità del quadro giuridico. Si rendeva pertanto necessario sistematizzare e, nei limiti del possibile, semplificare le norme applicabili, in un'ottica di *favor* per l'azione economica associata delle aziende agricole.

Il Regolamento UE n. 2017/2393 del 13 dicembre 2017, entrato in vigore il 1° gennaio 2018, ha pertanto introdotto una deroga esplicita all'articolo 101, paragrafo 1, del T.F.U.E. per le organizzazioni di produttori e le loro associazioni riconosciute, applicabile a tutti i settori agricoli. Dopo avere adempiuto alle condizioni richieste, oltre a quelle concernenti il riconoscimento, una organizzazione di produttori può programmare la produzione dei suoi soci ed ottimizzare i costi di produzione secondo quanto dispone l'articolo 152, paragrafo 1, lettera a), del Regolamento UE n. 2013/1308. A tale scopo, è

tuttavia indispensabile che l'organizzazione dei produttori concentri l'offerta dei suoi membri e che provveda ad immetterla nel mercato.

L'articolo 209 del Regolamento UE n. 2013/1308, come modificato dal Regolamento UE n. 2017/2393 del 13 dicembre 2017, fornisce inoltre alle aziende agricole ed alle loro associazioni la possibilità di richiedere alla Commissione europea un parere sui loro accordi, sulle loro decisioni e sulle pratiche concordate relativamente alla produzione, in modo da sapere con certezza, avendone la conferma ufficiale, se possano derogare all'articolo 101, paragrafo 1, del T.F.U.E.

L'articolo 222 del Regolamento UE n. 2013/1308 attribuisce, infine, alle aziende agricole e alle loro associazioni, oltre che alle organizzazioni interprofessionali, il diritto di richiedere direttamente alla Commissione europea l'adozione di atti d'implementazione in casi di grave squilibrio sui mercati, per consentire ai produttori di adottare collettivamente determinate misure di gestione delle crisi, le quali sarebbero, diversamente, vietate ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, del T.F.U.E. Ricorrendo questa ipotesi, i produttori possono collettivamente pianificare la produzione o perfino ritirare i prodotti dal mercato, purché tali accordi non pregiudichino il corretto funzionamento del mercato interno e siano temporanei e strettamente finalizzati a stabilizzare il settore interessato.

Quanto esposto attesta come sia aumentata la sensibilità dell'Unione europea riguardo alle dinamiche di filiera. Ciò ha condotto ad un rafforzamento della possibilità, per i produttori agricoli, di agire in forma associata lungo la catena di valore, al fine di impedire le principali pratiche commerciali sleali, creando forme eque di concorrenza, simili per gli operatori agroalimentari dei diversi Stati membri, nella costante ricerca di un meccanismo più trasparente di formazione dei prezzi nelle filiere agroalimentari, consentendo alle aziende agricole di rispondere meglio, e più rapidamente, alle opportunità che offre il mercato.

È necessario, tuttavia, valutare alcune questioni problematiche che pone la Direttiva UE n. 2019/633 e domandarsi se le pratiche di concorrenza sleale ivi contenute abbiano natura tassativa o esemplificativa dell'elenco.

La mancanza di una clausola generale sugli atti di concorrenza sleale da una parte, e la minuscola previsione delle condotte vietate dall'altra, dovrebbero far propendere per la natura tassativa. Ciò, tuttavia, non appresterebbe la migliore tutela, essendo state omesse alcune pratiche negoziali sintomatiche di squilibri contrattuali tra le parti della negoziazione agroalimentare <sup>(9)</sup>.

Si pensi, ad esempio, al divieto imposto di approvvigionamento in altri Stati membri, al versamento di anticipi per partecipare alle trattative, al trasferimento del rischio concernente il furto di merce, alla richiesta di pagamenti anticipati per garantire o conservare i contratti, all'imposizione di *standard* privati afferenti alla sicurezza alimentare, all'igiene, all'etichettatura, alle norme sulla commercializzazione, comprese alcune procedure immodificabili di verifica o, infine, alle pressioni esercitate per ottenere alcune riduzioni dei prezzi.

---

<sup>(9)</sup> In tal senso, F. GIRINELLI, *La regolazione negoziale all'interno della filiera agroalimentare*, in *Diritto e giurisprudenza agraria, alimentare e dell'ambiente*, 2020.



Resta il fatto che, muovendo dal presupposto che vi sia un'esigenza di tutela che deve essere soddisfatta dall'ordinamento giuridico, permane la difficoltà oggettiva di individuare parametri adeguati di misurazione dello squilibrio ("significativo" o "eccessivo").

La Direttiva, peraltro, ha la conseguenza, certamente rilevante, di rendere la Corte di Giustizia dell'Unione europea competente a pronunciarsi, in modo vincolante, per tutti gli Stati membri sulla legittimità delle pratiche commerciali rientranti nel suo campo di applicazione.

Altra questione problematica concerne l'opportunità di una scelta di politica legislativa che non abbia tenuto conto della necessità, in concreto, di accertare la sussistenza della pratica commerciale sleale fra i contraenti, contentandosi unicamente di sussumere una condotta sotto quelle vietate dagli elenchi dell'art. 3 della Direttiva UE n. 2019/633.

La tecnica utilizzata dal Legislatore comunitario è propria delle discipline che cercano di regolare la contrattazione "diseguale". Uno dei modelli è certamente costituito dalla nullità delle clausole vessatorie inserite nei contratti consumeristici, per la cui integrazione è sufficiente accertare l'esistenza di una clausola sussumibile nell'elenco di cui all'art. 33, D. Lgs. 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo).

Orbene, il diritto agroalimentare rientra in un particolare settore che, fisiologicamente, implica compromessi. Una normativa troppo rigida e statica, non adattabile ai casi concreti, rischierebbe di essere controproducente anche per chi intende tutelare, in quanto indebolirebbe, a sua volta, il libero mercato ed i principi propri di una sana concorrenza liberale.

4. La nullità del contratto, nel settore agroalimentare, appare spesso svantaggiosa per il contraente più debole, come si è verificato preferendo il risarcimento del danno quale conseguenza della violazione delle regole contenute nell'art. 62, D.L. n. 1/2012<sup>(10)</sup>. La nullità, portando alla perdita dell'affare, rischia, infatti, di essere controproducente per la parte debole venditrice, specie se gli obblighi restitutori ad essa conseguenti abbiano quale oggetto beni deperibili come quelli agricoli ed alimentari.

Di grande rilievo, nel settore agroalimentare interessato dalla riforma della disciplina delle pratiche di concorrenza sleale appariva il D.M. (Politiche agricole, alimentari e forestali) n. 199/2012, attuativo dell'art. 62, D.L. n. 1/2012 (ora abrogati, a decorrere dal 15 dicembre 2021, ad opera dell'art. 12, comma 1, lett. a), c), D. Lgs. n. 198/2021) che, all'art. 4, comma 2, lett. c), vietava tutte le pratiche che *«determinino, in contrasto con il principio della buona fede e della correttezza, prezzi palesemente al di sotto dei costi di produzione medi dei prodotti oggetto delle relazioni commerciali e delle cessioni da parte degli imprenditori agricoli»*.

---

<sup>(10)</sup> La norma citata si inseriva in un contesto normativo molto eterogeneo in tema di relazioni di mercato, che comprendeva: la legge 10 ottobre 1990, n. 287, norme per la tutela della concorrenza e del mercato; la legge 18 giugno 1998, n. 192, disciplina della subfornitura nelle attività produttive; la Direttiva 29 giugno 2000, n. 2000/35/CE, Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali; il D. Lgs. 9 ottobre 2002, n. 231, attuazione della Direttiva del 29 giugno 2000, n. 2000/35/CE; il D.M. del Ministro delle attività produttive 13 maggio 2003, di attuazione dell'art. 2 del D. Lgs. 231/2002; la Direttiva 16 febbraio 2011, n. 2011/7/UE, Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali; la legge 11 novembre 2011, n.180, norme per la tutela della libertà di impresa, statuto delle imprese.

Dall'art. 62, comma 2, lett. a), D.L. n. 1/2012, come specificato dal D.M. P.A.A.F. n. 199/2012, si desumeva come integrasse gli estremi di una condizione contrattuale ingiustificatamente gravosa e, pertanto, una pratica sleale vietata, la determinazione di un prezzo di vendita al di sotto dei costi medi di produzione. Occorre peraltro rilevare quanto previsto dall'art. 10 *quater*, D.L. n. 27/2019 <sup>(1)</sup>, conv. in legge 21 maggio 2019, n. 44, in forza del quale, da un lato, l'ISMEA elabora mensilmente i costi medi di produzione dei prodotti agricoli e, dall'altro, «*la mancanza di almeno una delle condizioni richieste dall'art. 168, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 1308/2013*» rappresenta, nel caso in cui l'acquirente abbia fissato un prezzo significativamente inferiore ai costi di produzione, una pratica sleale punita con una sanzione amministrativa pecuniaria pari al dieci per cento del fatturato realizzato nell'ultimo esercizio precedente all'accertamento.

Si potrebbe pensare che la fissazione di un prezzo mai inferiore al costo medio di produzione integri una violazione al principio di libera negoziazione del prezzo, posto che si individuava una soglia al di sotto della quale il prezzo diventava iniquo e fonte di slealtà. La previsione interna, tuttavia, non si risolveva in una vera e propria limitazione della libera negoziabilità del prezzo, ma introduceva un meccanismo diretto a rendere manifesta l'iniquità dei prezzi, per mezzo del concorso di un certo formalismo e dell'indicazione dei costi medi di produzione.

Tra i rimedi volti ad eliminare l'abusività della pratica si ipotizzava la nullità della clausola sul prezzo, o sull'oggetto del contratto, abbinata ad una conformazione per mezzo di un'integrazione giudiziale che la riconducesse ai valori di mercato tramite una riduzione teleologica dell'art. 1419, comma 1, c.c., congiuntamente ad un'integrazione equitativa *ex art.* 1374 c.c., oppure alla sostituzione automatica di clausole *ex art.* 1339 c.c., supportata da un'integrazione giudiziale.

Questo era il mezzo idoneo ad evitare la nullità totale del contratto, con la conseguente salvaguardia della razionalità di un sistema orientato a tutelare il contraente debole che, in caso di invalidità totale, avrebbe visto frustrato il proprio interesse alla prosecuzione dell'accordo. In questi termini, pertanto, la libertà di negoziare il prezzo incontrava l'unico limite dell'iniquità o di una palese inferiorità del prezzo rispetto ai costi medi di produzione, con la conseguenza che un prezzo frutto di slealtà si sarebbe potuto ricondurre ai valori di mercato normalmente riferibili a quel determinato tipo di prodotto.

Il D.M. P.A.A.F. n. 199/2012 apportava alla disciplina esaminata specificazioni molto rilevanti: sulla definizione stessa della fattispecie, inseriva il riferimento alle “relazioni economiche tra gli operatori della filiera connotate da un significativo squilibrio nelle rispettive posizioni di forza commerciale”; circa i termini di pagamento, di fatturazione e sugli interessi di mora; sulla definizione della forma scritta e delle modalità tramite le quali soddisfare le prescrizioni inerenti agli elementi essenziali del contratto; sulle vendite sottocosto. Lo stesso Decreto ministeriale qualificava quale condotta commerciale sleale anche il mancato rispetto dei principi di buone prassi e le pratiche commerciali sleali

---

<sup>(1)</sup> Dopo le abrogazioni disposte dall'art. 12, comma 1, lett. d), D. Lgs. n. 198/2021, a decorrere dal 15 dicembre 2021, soltanto il comma 2 è tuttora vigente, al fine di consentire all'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA) l'accertamento delle situazioni di “significativo squilibrio nei contratti di cessione”, tramite l'elaborazione mensile dei costi medi di produzione dei prodotti agricoli sulla base della metodologia approvata dal Mi.P.A.A.F.

individuata dalle organizzazioni rappresentative degli operatori della filiera a livello comunitario e dalla Commissione europea nell'ambito del Forum di alto livello per un migliore funzionamento della filiera agroalimentare, approvate il 29 novembre 2011 e riportate in allegato al decreto (art. 4, comma 1, pratiche commerciali sleali).

Il dibattito dottrinale in materia non approdava, tuttavia, ad esiti univoci, essendo le fattispecie dei commi 1 e 2 dell'art. 62, D.L. n. 1/2012 molto eterogenee (obbligo di forma scritta e menzione nel contratto degli elementi indicati, conformità con i principi di trasparenza, correttezza, proporzionalità e reciproca corrispettività delle prestazioni, divieto delle pratiche commerciali sleali), in particolare in quanto riguardano la forma, il mero comportamento delle parti, i contenuti del contratto, e non essendo decisiva la distinzione tra regole di validità e regole di comportamento.

Si discusse molto, ancora, di una nullità la cui disciplina non era assimilabile a quella codicistica o a quella consumeristica ma, più probabilmente, a quella di un *tertium genus*, con regole rinvenibili, dal sistema civilistico, tramite interpretazione evolutiva alla luce della *ratio legis*, secondo le indicazioni emergenti dal dibattito sul c.d. terzo contratto <sup>(12)</sup>. Peraltro, atteso che la *ratio* faceva propendere per la necessaria parzialità della nullità, si poneva comunque il problema di garantire la conservazione del contratto, con le difficoltà di applicare l'art. 1339 c.c.

L'art. 62 citato sollevava incertezze anche con riferimento alla tutela civilistica collettiva e seriale. Sul punto il comma 10 rinviava agli istituti dell'azione di classe e dell'azione inibitoria, le quali erano più che altro previste, specie la prima, a tutela dei soli consumatori (artt. 140 *bis*, 140 e 37 Cod. cons.). Per quanto riguarda la tutela collettiva risarcitoria il quadro mutava per effetto della legge 12 aprile 2019, n. 31.

Due erano le innovazioni più significative dal punto di vista sistematico: l'azione di classe acquisiva carattere generale *ratione subiecti* (*sedes materiae* è il codice di procedura civile e non più il codice del consumo), mentre, sotto il profilo oggettivo, l'azione era esperibile a tutela di qualunque violazione di diritti individuali omogenei, quando il Codice del consumo la prevede a tutela delle sole situazioni giuridiche specificate nell'art. 140 *bis*, comma 2.

Per quanto riguarda l'azione collettiva inibitoria, il modello di riferimento si trova nell'art. 140, Cod. cons., che concepisce l'azione a tutela dei soli interessi dei consumatori, con conseguente legittimazione delle associazioni di categoria. Delle eccezioni sono previste in materia di clausole vessatorie e di ritardati pagamenti, in cui la legittimazione è attribuita, anche (art. 37, Cod. cons.) o soltanto (art. 8, D. Lgs. 231/2002), alle associazioni o agli enti esponenziali degli interessi dei professionisti imprenditori.

L'obbligatorietà del contratto in forma scritta, il richiamo alla trasparenza, alla correttezza, alla proporzionalità e alla reciproca corrispettività delle prestazioni, la specifica previsione di azioni civilistiche individuali, collettive e seriali, costruiscono quindi, almeno

---

<sup>(12)</sup> Sulla tematica, L. NONNE, *La nullità nei contratti del consumatore come modello per il c.d. terzo contratto*, in *Contr. e Imp.*, 2016, p. 979, secondo il quale *un possibile argomentare potrebbe invece fondarsi, in via sistematica, sulla distinzione tra primo contratto, cui si applica l'art. 1419 c.c., secondo contratto, regolato dall'art. 36 del codice del consumo, e terzo contratto, privo di una normativa generale ma ordinato intorno alla nozione di abuso. Se la disciplina dell'art. 9 della l. n. 192/98 prevede una sorta di clausola generale per i rapporti B2B, poiché in essa è dichiarato nullo il solo patto attraverso il quale si realizza l'abuso di dipendenza economica, ciò, unitamente alla ratio protettiva della norma, implica che questa nullità non si estenda oltre la clausola abusiva.*

formalmente, un sistema di tutela forte contro le pratiche di concorrenza sleale. In realtà, ad onta dell'ampio dibattito teorico, l'art. 62 in argomento era quasi lettera morta: non constavano azioni civili volte ad ottenere la declaratoria di nullità del contratto e (o) il risarcimento del danno, né azioni collettive inibitorie e risarcitorie. Pochissime furono le procedure portate a termine dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, prendendo in considerazione sia quelle che hanno irrogato la sanzione<sup>(13)</sup>, sia quelle concluse con l'archiviazione o con il rigetto<sup>(14)</sup>.

Anche l'esperienza francese nella materia in argomento ha dimostrato che le azioni civilistiche e le relative condanne per le pratiche commerciali sleali della grande distribuzione organizzata nei confronti dei fornitori non derivano da azioni esperite da singoli, ma dal Ministro dell'economia, il quale, agendo a tutela dell'*ordre public économique*, può chiedere anche l'applicazione di sanzioni (ferma restando la competenza dell'*Autorité de la concurrence* nell'ambito, esclusivamente pubblicistico, di sua competenza).

Generalmente, in materia di pratiche commerciali sleali nella filiera agroalimentare, viene trattata la casistica concernente i rapporti tra la grande distribuzione e i fornitori, ma un discorso analogo potrebbe essere svolto con gli altri anelli della filiera.

Sul punto, la dottrina italiana, in sede di analisi critica dell'art. 62, anche se lo stesso può dirsi in relazione alla Direttiva (UE) n. 633/2019, non ha mancato di rilevare come non sia corretto, se non anche controproducente, dettare una disciplina indifferenziata in relazione a tutti i rapporti configurabili all'interno della filiera: quest'ultima ha struttura variabile e, spesso, estremamente complessa, operando al suo interno soggetti diversi e titolari di interessi eterogenei (produttori, venditori al dettaglio, centri di distribuzione territoriale, centrali nazionali o internazionali, grande distribuzione organizzata). L'intervento

---

<sup>(13)</sup> Li riepiloga A.M. MANCALEONI, *Le pratiche commerciali nella filiera agroalimentare e la tutela civilistica della parte debole: riflessioni alla luce dell'esperienza francese*, in *Romatrepres.uniroma3.it*. Provvedimenti dal n. 27821 sino al n. 27826 (AL15 A-F) del 27 giugno 2019, rispettivamente nei confronti di *Coop-GDO*, *Conad-GDO*, *Esselunga-GDO*, *Eurospin-GDO*, *Auchan-GDO*, *Carrefour-GDO*. In tali procedimenti si contestava alla GDO il fatto di aver imposto ai propri fornitori di pane fresco il ritiro e smaltimento a proprie spese degli inventari a fine giornata, in una proporzione rilevante rispetto al prodotto ordinato e il riaccredito alla catena distributiva del prezzo corrisposto per l'acquisto della merce restituita (c.d. obbligo di reso), in violazione dell'art. 62, lett. a) e dell'art. 4 D.M. (trasferimento di un rischio sproporzionato e ingiustificato). Sono state applicate sanzioni amministrative in misura compresa tra 20.000 e 220.000 Euro. V. Provvedimento 25797 del 22 dicembre 2015 (AL 14), *Coop Italia-Centrale Adriatica*, in relazione alle condizioni contrattuali applicate ai fornitori senza specifica negoziazione (nella fattispecie sconti «contrattuali» ed «extracontrattuali» e compensi per il distributore) e l'interruzione unilaterale del rapporto da parte del distributore. Sono state irrogate sanzioni amministrative per complessive 26.000 Euro.

<sup>(14)</sup> V. Provvedimento n. 25551 del 9 luglio 2015 (AL12), *Eurospin*, in cui l'AGCM ha ritenuto che non sussistessero elementi sufficienti per concludere che Eurospin avesse abusato della propria maggior forza contrattuale per imporre, unilateralmente, ai propri fornitori di prodotti agroalimentari o a taluni di essi delle modifiche delle condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose («servizi di segreteria» e «premi di fine periodo»); v. Provvedimento n. 27805 del 12 giugno 2019, con cui l'AGCM ha chiuso l'istruttoria avviata in relazione ai violenti episodi di protesta da parte degli allevatori sardi contro il prezzo ad essi praticato, per cessazione della materia del contendere (essendo intervenuta, con la mediazione del governo, una trattativa sul prezzo del latte). V. anche Provvedimento n. 25090 del 17 settembre 2014, *Centrale d'acquisto per la grande distribuzione organizzata*, in cui le violazioni contestate concernevano la disciplina antitrust (art. 101 TFUE): la procedura si è chiusa con la sottoscrizione di impegni. Si trattava di pratiche poste in essere da una «supercentrale di acquisto» (applicazione da parte dell'acquirente di sconti, voci c.d. extrafattura, di contro e di contributo, condizionate alla realizzazione di specifici obiettivi di vendita, eventi e/o attività promozionali da parte delle imprese distributive).

e i rimedi, per di più, dovrebbero variare anche a seconda dell'impatto che la pratica commerciale produce sulla filiera. Tale differenziazione normativa, tuttavia, pur se in astratto auspicabile, pone evidentemente non poche difficoltà, vista la complessità del settore e l'incessante e rapida evoluzione del mercato. Inoltre, la struttura del mercato e, in particolare, la diffusione delle centrali d'acquisto e la loro delocalizzazione, richiederebbe l'elaborazione di strategie comuni a livello sovranazionale, capaci, nell'attuale contesto di minima armonizzazione, di contrastare i fenomeni di *forum shopping* <sup>(15)</sup>.

L'art. 62, unitamente al D.M. P.A.A.F. n. 199/2012, schematizzava un ambito applicativo inclusivo di operazioni economiche nelle quali i soggetti fornitori non rivestivano necessariamente le vesti dei produttori agricoli o di venditori, ma anche quelli di trasformatori o di distributori di questi prodotti <sup>(16)</sup>.

Rispetto alla disciplina di cui all'art. 62, D.L. n. 1/2012, la Direttiva UE n. 2019/633 presenta comunque evidenti meriti, superando alcune incertezze e criticità: individua con attenzione i dati quantitativi di fatturato che identificano le posizioni reciproche dei soggetti; definisce i prodotti alimentari in relazione al rapporto con l'origine agricola degli stessi; tipizza come comunque illeciti e vietati taluni comportamenti senza richiedere l'accertamento caso per caso di un "abuso di posizione dominante"; estende la disciplina a tutti i possibili acquirenti operanti sul mercato unico europeo, anche se aventi sede al di fuori del territorio dell'Unione; dispone che le sanzioni siano "effettive, proporzionate e dissuasive". Inoltre, superando l'alterità del produttore agricolo, guida verso un identico trattamento normativo per i contratti di scambio che si perfezionano in ambiti diversi della filiera, operando l'omologazione di diversi soggetti reputati vulnerabili.

La filosofia sottesa alla Direttiva UE n. 2019/633 ricalca molto, in ogni caso, quella dell'art. 62, D.L. n. 1/2012, nella quale si stigmatizzava il significativo squilibrio nelle posizioni di forza commerciale, che si sostanzia quale pre-requisito tipologico di azionabilità,

---

<sup>(15)</sup> Sul punto, la relazione presentata il 25 settembre 2019 dalla Commissione d'inchiesta sulla «*situation et les pratiques de la grande distribution et de ses groupements dans leurs relations commerciales avec leurs fournisseurs*», istituita il 26 marzo 2019 dall'*Assemblée nationale*, mette in evidenza come il fenomeno dei gruppi di acquisto internazionali, con sede al di fuori della Francia, ma operanti in relazione al mercato francese, accentuino gli squilibri e debbano essere oggetto di disciplina.

<sup>(16)</sup> Si veda l'analisi di S. PAGLIANTINI, *op. cit.*, nella quale l'Autore ritiene che se l'art. 62, comma 1, D.L. n. 1/2012, può dare la sensazione che il contraente debole sia il cedente, la lettera del comma 2, riferito a tutte le "relazioni commerciali tra operatori economici", amplia l'orizzonte del divieto pure a tutela di acquirenti che si trovino a cadere vittime di un *seller power* che faccia sistematicamente uso di contratti per adesione. Nel caso *S.I.S. S.p.a.* (A.G.C.M., Prov. n. 27991/2019), la condotta sleale censurata dall'A.G.C.M., ai sensi dell'art. 62, comma 2, lett. a), c) e d), è quella di un cedente licenziatario esclusivo, rispetto ad imprese interessate all'acquisto di sementi di una varietà pregiata di grano duro, resosi autore di una pluralità di pratiche distorsive, dal subordinare la fornitura a clausole di esclusiva sul conferimento dell'intera produzione ad una selezione discriminatoria degli acquirenti passando per il medio di una politica di prezzi significativamente incrementati del 55% rispetto ai precedenti licenziatari senza che si dessero delle oggettive sopravvenienze di mercato o di innovazione tecnologica. Nella specie delle sementi della varietà denominata "Cappelli", di cui la *S.I.S. S.p.a.* era licenziataria dal 2016 dell'esclusiva della moltiplicazione e dello sfruttamento commerciale per l'intero territorio dell'Unione europea, con un fatturato annuo pari a circa 36 milioni di euro. L'obbligo contrattuale di consegnare alla *S.I.S. S.p.a.*, ad un prezzo predefinito, il 100% del raccolto - donde la deduzione che viene così imposta la stipula di contratti c.d. di filiera - implicava che alle imprese acquirenti non residuasse alcuna percentuale da rivendere liberamente. Quanto alla strategia dei rifiuti discriminatori, dalle evidenze probatorie dell'A.G.C.M. emergeva in modo netto come la *S.I.S. S.p.a.* reputasse una "determinata organizzazione di rappresentanza [...] un titolo preferenziale per la stipula del contratto".

ad esempio, anche della disciplina di cui all'art. 9, comma 1, l. n. 192/1998, in materia di divieto di abuso di dipendenza economica nell'ambito della disciplina della subfornitura nelle attività produttive.

5. All'art. 1, comma 2, del Decreto Legislativo di attuazione della Direttiva, seguendo l'esempio di altri Stati membri con una dimensione media delle aziende più grande della nostra, si è opportunamente esteso l'ambito di applicazione a tutti i fornitori nei loro rapporti con gli acquirenti, solitamente economicamente più grandi, indipendentemente dal fatturato dei fornitori e degli acquirenti.

In considerazione della peculiarità del sistema agroalimentare italiano, caratterizzato da una straordinaria frammentazione della filiera – la più elevata d'Europa – e tale per cui il fornitore si viene sistematicamente a trovare in una posizione di debolezza contrattuale, si è infatti ritenuto necessario confermare la scelta adottata dal legislatore già nel 2012 che, con l'articolo 62 del D.L. n. 1/2012, estendeva la disciplina delle relazioni commerciali in materia di cessione di prodotti agricoli e alimentari a tutte le imprese, indipendentemente dal fatturato.

In base all'art. 1, comma 4, il Legislatore italiano ha esplicitamente enunciato come le previsioni di cui agli articoli 3, 4, 5 e 7 costituiscano norme imperative e prevalgano sulle eventuali discipline di settore con esse contrastanti, qualunque sia la legge applicabile al contratto di cessione di prodotti agricoli e alimentari. È pertanto nulla qualunque pattuizione o clausola contrattuale contraria alle predette disposizioni. La nullità della clausola non comporta, tuttavia, la nullità del contratto.

Quanto alle definizioni di maggiore importanza, l'art. 2, definisce:

«accordo quadro»: il contratto quadro, l'accordo quadro o il contratto di base, conclusi anche a livello di centrali di acquisto, aventi ad oggetto la disciplina dei conseguenti contratti di cessione dei prodotti agricoli e alimentari, tra cui le condizioni di compravendita, le caratteristiche dei prodotti, il listino prezzi, le prestazioni di servizi e le loro eventuali rideterminazioni. È fatta salva la definizione di contratto quadro di cui all'articolo 1, comma 1, lettera f) del decreto legislativo 27 maggio 2005, n. 102;

«acquirente»: qualsiasi persona fisica o giuridica, indipendentemente dal luogo di stabilimento di tale persona, o qualsiasi autorità pubblica ricompresa nell'Unione europea che acquista prodotti agricoli e alimentari; il termine «acquirente» può includere un gruppo di tali persone fisiche e giuridiche;

«autorità pubblica»: autorità nazionale, regionale o locale, organismo di diritto pubblico o associazione costituita da una o più di tali autorità o da uno o più di tali organismi di diritto pubblico;

«consumatore»: la persona fisica che acquista i prodotti agricoli o alimentari per scopi estranei alla propria attività imprenditoriale o professionale eventualmente svolta;

«contratti di cessione»: i contratti che hanno ad oggetto la cessione di prodotti agricoli ed alimentari, ad eccezione di quelli conclusi con il consumatore, delle cessioni con contestuale consegna e pagamento del prezzo pattuito, nonché dei conferimenti di prodotti agricoli ed alimentari da parte di imprenditori agricoli e ittici a cooperative di cui essi sono

soci o ad organizzazioni di produttori, ai sensi del decreto legislativo 27 maggio 2005, n. 102, di cui essi sono soci;

«contratto di cessione con consegna pattuita su base periodica»: un accordo quadro, come definito alla lettera a), ovvero un contratto di fornitura con prestazioni periodiche o continuative;

«fatturato»: l'ammontare dei ricavi, come definiti all'articolo 85, comma 1 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, recante Testo unico delle imposte sui redditi (TUIR), o dei compensi derivanti dall'esercizio di arti o professioni, di cui all'articolo 54, comma 1 del medesimo TUIR;

«fornitore»: qualsiasi produttore agricolo o persona fisica o giuridica che vende prodotti agricoli e alimentari, ivi incluso un gruppo di tali produttori agricoli o un gruppo di tali persone fisiche e giuridiche, come le organizzazioni di produttori, le società cooperative, le organizzazioni di fornitori e le associazioni di tali organizzazioni;

«ICQRF»: il Dipartimento dell'Ispettorato Centrale della tutela della Qualità e Repressione Frodi dei prodotti agroalimentari del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali;

«interessi legali di mora»: interessi di mora ad un tasso che è pari al tasso di riferimento, come di seguito definito;

«prodotti agricoli e alimentari»: i prodotti elencati nell'allegato I del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e i prodotti non elencati in tale allegato, ma trasformati per uso alimentare a partire dai prodotti elencati in tale allegato;

«prodotti agricoli e alimentari deperibili»: i prodotti agricoli e alimentari che per loro natura o nella fase della loro trasformazione potrebbero diventare inadatti alla vendita entro 30 giorni dalla raccolta, produzione o trasformazione;

«saggio degli interessi»: il tasso complessivo degli interessi da applicare all'importo dovuto, al netto delle maggiorazioni di legge;

«tasso di riferimento»: il tasso di interesse, come definito dalla vigente normativa nazionale di recepimento delle direttive comunitarie in materia di lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali.

L'art. 3, comma 2, prevede che “i contratti di cessione sono conclusi obbligatoriamente mediante atto scritto stipulato prima della consegna dei prodotti ceduti ed indicano la durata, le quantità e le caratteristiche del prodotto venduto, il prezzo, che può essere fisso o determinabile sulla base di criteri stabiliti nel contratto, le modalità di consegna e di pagamento”.

Il contratto deve dunque avere la forma scritta per la protezione e per la trasparenza dell'operazione economica, sul presupposto che alcuni *essentialia negotii*, il cui contenuto è rimesso all'autonomia delle parti, possano migliorare la condizione del contraente debole in termini di certezza dei propri diritti ed obblighi.

L'art. 3, comma 4, prevede una durata dei contratti di cessione di prodotti agricoli e alimentari non inferiore a 12 mesi. Tuttavia, le parti possono derogare a tale termine motivando tale deroga all'interno del contratto; ad esempio, un motivo di deroga, espressamente previsto dalla norma, è la stagionalità del prodotto commercializzato.

Inoltre, è possibile derogare al termine minimo quando le parti decidano di farsi assistere dalle rispettive organizzazioni professionali di rappresentanza.

La disposizione della durata minima di dodici mesi non si applica alle cessioni effettuate in favore di esercizi commerciali che effettuano attività di somministrazione al pubblico (bar, ristoranti, latterie, ecc.). Inoltre viene espressamente previsto che si facciano salve le condizioni contrattuali, comprese quelle relative ai prezzi, contenute in accordi quadro stipulati dalle organizzazioni professionali maggiormente rappresentative a livello nazionale che hanno ad oggetto la cessione di prodotti agricoli e alimentari.

Il prezzo, ossia la controprestazione del cessionario per l'acquisto della proprietà del bene, è determinato nel contratto, ma è possibile anche determinarlo in una fase successiva alla sua conclusione, purché si faccia riferimento a parametri oggettivi prefissati, ad esempio un prezzo variabile a seconda del peso del prodotto a destino od un prezzo stabilito sulla base di una data piazza di affari <sup>(17)</sup>.

La mancanza dell'indicazione del prezzo, oltre ad avere effetti sulla validità del contratto, salve le condizioni contrattuali contenute in accordi quadro stipulati dalle organizzazioni professionali maggiormente rappresentative a livello nazionale, è punita con una sanzione amministrativa pecuniaria fino al 3% del fatturato.

Nei contratti è indispensabile inserire la quantità esatta di prodotto venduto, pena la sanzione amministrativa. La mancanza della quantità potrebbe anche comportare la nullità del contratto se l'oggetto della cessione risultasse descritto in maniera talmente generica da essere indeterminato.

È inoltre necessario che siano individuate le caratteristiche del prodotto nei suoi elementi qualitativi e se si tratti di prodotto alimentare deperibile (cioè che, per sua natura, o nella fase di trasformazione, potrebbe diventare inadatto alla vendita entro 30 giorni dalla sua raccolta o produzione o trasformazione) ovvero di prodotto agricolo o alimentare non deperibile. La "deperibilità" del prodotto è, infatti, rilevante ai fini della determinazione dei termini di pagamento.

Occorre, infine, stabilire il luogo ed i tempi in base ai quali il cedente si liberi dall'obbligazione di far entrare il cessionario nel possesso dei prodotti oggetto di contratto.

6. La c.d. lista nera vieta alcune pratiche commerciali sleali, non necessariamente costituite da clausole contrattuali, ma più generalmente da comportamenti della "parte forte" acquirente, posti in essere solitamente dopo la conclusione del contratto e a prescindere dall'esistenza di eventuali pattuizioni espresse; comportamenti, o clausole, che vengono spesso accettati dal "contraente debole" fornitore, proprio a motivo della sua posizione di debolezza e di scarso, o praticamente nullo, suo potere contrattuale, così che, per evitare di perdere il rapporto commerciale, si è spesso indotti a sopportare e a tollerare tali

---

<sup>(17)</sup> Si può notare che, rispetto all'art. 2, comma 4, l. n. 192/1998, l'art. 62, comma 1, D.L. n. 1/2012, dettava regole più severe, posto che, mentre il prezzo deve essere qui determinato al momento della stipula del contratto, la normativa in materia di subfornitura consente invece la *relatio* a criteri idonei a determinarlo successivamente, se espressi "in modo chiaro e preciso". Quello dell'art. 62, comma 1, era già un formalismo speciale rispetto all'art. 1325 c.c., poiché dovevano essere documentali anche quelle modalità, non essenziali, di adempimento o di pagamento del prezzo che, in difetto di una specifica pattuizione, sarebbero state rette sussidiariamente dal diritto dispositivo.



comportamenti, pur se forieri di costi non preventivati e comportanti l'assunzione di rischi esulanti dagli ordinari rischi di impresa.

Questa in esame costituisce la parte fondamentale del provvedimento, volta a vietare, sempre e comunque, comportamenti sicuramente sleali, così tutelando chi, in caso contrario, sarebbe stato indotto, suo malgrado, ad accettarli. Passiamo, di seguito, alla loro disamina.

Alle lett. a) e b), è stato fissato il divieto di pagamento dopo oltre 30 giorni dal termine del periodo di consegna convenuto in cui le consegne sono state effettuate (che, in ogni caso, non può essere superiore ad un mese, come specificato dal Legislatore italiano nel citato decreto attuativo, per i contratti di cessione con consegna pattuita su base periodica), oppure dopo oltre 30 giorni dalla data in cui è stabilito l'importo da corrispondere per il periodo di consegna in questione, a seconda di quale delle due date sia successiva, quando la fornitura abbia per oggetto prodotti agricoli e alimentari deperibili, e di 60 giorni per gli altri prodotti agricoli e alimentari (art. 3, par. 1, lett. a), i, ii, Direttiva esaminata).

Si tratta, molto opportunamente, di un termine conteggiato in relazione all'effettuazione delle consegne e non a decorrere dall'ultimo giorno del mese di ricevimento della fattura, come invece disponeva l'art. 62, comma 3, del D.L. n. 1/2012, conv. dalla L. n. 27/2012.

Il rimedio presidiante il divieto, anche in base all'art. 3, Direttiva UE n. 2019/633 che fa salve "le conseguenze dei ritardi di pagamento e i mezzi di ricorso di cui alla Direttiva 2011/7/UE", è la nullità delle clausole *ex art.* 7, D. Lgs. n. 231/2002, con annessa applicazione degli artt. 1339 e 1419, comma 2°, c.c.; mentre le clausole contrattuali o le prassi escludenti gli interessi di mora risultano vietate in conformità alle disposizioni dell'art. 7, Direttiva UE n. 2011/7 (in tal senso l'art. 4, comma 2, D. Lgs. 198/2021).

Con la lett. c), si vietano le clausole (art. 3, par. 1, lett. b, Direttiva) legittimanti l'acquirente ad annullare gli ordinativi di prodotti agricoli e alimentari deperibili, con un preavviso che, se risulta inferiore a 30 giorni, è tale, come si esprime la direttiva, "da far ragionevolmente presumere che il fornitore non riuscirà a trovare un'alternativa per commercializzare o utilizzare ... i prodotti". Il Legislatore italiano demanda ad un regolamento del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, da adottare ai sensi dell'articolo 17, comma 3 della legge 23 agosto 1988, n. 400 entro 90 giorni dall'entrata in vigore del D. Lgs. 198/2021, l'individuazione dei casi particolari, nonché dei settori, nei quali le parti di un contratto di cessione possono stabilire termini di preavviso inferiori a 30 giorni. Ad oggi tale Regolamento non risulta emanato.

L'annullamento degli ordini si configura, quindi, in termini di pratica vietata, posteriore alla conclusione del contratto, soltanto quando ha ad oggetto prodotti deperibili. Questo divieto ha indubbiamente il pregio di introdurre una presunzione di illiceità per un preavviso inferiore a 30 giorni (pur consentendo trattamenti derogatori in circostanze che, come visto sopra, sono ancora da determinare), dal momento che il testo iniziale della proposta della Commissione europea risultava privo di indicazioni, così che, salvo casi eclatanti di assenza di preavviso o di preavvisi brevissimi, avrebbe avuto certamente scarsa applicazione.

Alla lett. d) è contemplato il divieto di *ius variandi*<sup>(18)</sup> dell'acquirente o del fornitore (quest'ultimo aggiunto dal Legislatore italiano, mentre non figurava nell'art. 3, par. 1, lett. c, della Direttiva esaminata), censurato sia che concerna il contenuto normativo del contratto sia che abbia quale oggetto l'equilibrio economico dello scambio.

Alla lett. e) si vieta la richiesta al fornitore, da parte dell'acquirente, di pagamenti non connessi alla vendita dei prodotti agricoli e alimentari.

Alla lett. f) è previsto il divieto di richiedere al fornitore un pagamento per il deterioramento e/o la perdita dei prodotti che siano avvenuti presso i locali dell'acquirente o dopo che l'acquirente ne è divenuto proprietario, senza che il fornitore possa dirsi negligente o in colpa rispetto al deterioramento o alla perdita.

Alla lett. g), è indicato, quale pratica commerciale sleale (art. 3, par. 1, lett. f della Direttiva esaminata), il diniego dell'acquirente o del fornitore (in aggiunta rispetto alla Direttiva) “di confermare per iscritto le condizioni di un contratto di cessione in essere tra l'acquirente medesimo ed il fornitore, per il quale quest'ultimo abbia richiesto una conferma scritta, salvo che il contratto di cessione riguardi prodotti che devono essere consegnati da un socio alla propria organizzazione di produttori o ad una cooperativa della quale sia socio e sempreché lo statuto o la disciplina interna di tali enti contengano disposizioni aventi effetti analoghi alle disposizioni di un contratto di cessione di cui al presente decreto”. Si tratta, pertanto, di una conferma scritta delle condizioni di un contratto di cessione in essere tra l'acquirente ed il fornitore, che tende a schermare il contenuto economico dello scambio dalle possibili condotte inique del contraente forte. Appare superflua l'aggiunta “o del fornitore” dopo le parole “il diniego dell'acquirente”.

Alla lett. h), si vieta l'acquisizione, l'utilizzo o la divulgazione illecita (art. 3, par. 1, lett. g della Direttiva), da parte dell'acquirente o da parte di soggetti facenti parte della medesima centrale o del medesimo gruppo d'acquisto dell'acquirente, di segreti commerciali del fornitore, ai sensi del D. Lgs. 11 maggio 2018, n. 63 di attuazione della Direttiva UE n. 2016/943 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'8 giugno 2016, o qualsiasi altra informazione commerciale sensibile del fornitore.

Alla lett. i), viene censita quella forma di slealtà (art. 3, par. 1, lett. h della Direttiva), non contrattuale, consistente nelle ritorsioni messe in atto dall'acquirente nei riguardi del

---

<sup>(18)</sup> S. PAGLIANTINI, *op. cit.*, quanto al divieto di *ius variandi* dell'acquirente, l'Autore si domanda in quale versione lo si debba intendere: «In quella consumeristica dell'art. 33, comma 2°, lett. m, che lo legalizza quando sia abbinato ad un giustificato motivo indicato nel contratto, e/o della lett. o, che lo ammette se la *variatio* concerne il solo prezzo ma corredandolo di una facoltà di recesso oppure, come parrebbe più acconcio, nella forma ben più stringente di un art. 6, comma 1°, l. n. 192/1998 comminante la nullità per il patto che riservi al professionista forte la facoltà di modificare unilateralmente (e con effetto retroattivo) una o più clausole del contratto? Se dovessimo stare al recitativo della subfornitura, il solo *ius variandi* convenzionale ammesso dovrebbe essere quello infeudato nel recinto di un potere dell'acquirente di indicare, con un congruo preavviso ed entro termini prefissati, “le quantità da produrre ed i tempi di esecuzione della fornitura”, specchio questo va da sé di un *facere* che già è ricompreso nel contenuto generico dell'obbligazione. Norma introduttiva di un divieto munito di una marcata funzione protettiva, l'art. 6 l. n. 192/1998 legalizza infatti non una *variatio* bensì una facoltà di specificare la quale si mostra servente a delle esigenze produttive note e soprattutto espressamente convenute: nel tempo (dovendosi prevedere un termine massimo entro il quale il committente è ammesso a specificare) e nel *quantum* (dovendosi indicare *ab initio*, rispetto all'ammontare complessivo della fornitura, la percentuale di scarto consentita). Il tutto all'evidente scopo di permettere al fornitore di organizzarsi prontamente per soddisfare un interesse dell'acquirente sì specificato ma, diremmo, immutato e direttamente realizzato *in executivis*».

fornitore che intenda far valere i propri diritti <sup>(19)</sup>, anche qualora consistano nella presentazione di una denuncia all'autorità di contrasto individuata dal medesimo decreto attuativo. Le ipotesi, richiamate per esteso nel 25° considerando della Direttiva, vanno dall'eliminazione dei prodotti dal listino (c.d. *delisting*) alla riduzione delle quantità dei prodotti ordinati, all'interruzione di determinati servizi forniti dall'acquirente al fornitore quali il *marketing* o le promozioni sui prodotti del fornitore.

Alla lett. j), si vieta la richiesta (art. 3, par. 1, lett. i della Direttiva), da parte dell'acquirente al fornitore, del rimborso dei costi sostenuti per esaminare i reclami dei clienti relativi alla vendita dei prodotti del fornitore, in assenza di negligenza o di colpa di quest'ultimo.

Il comma 2 del medesimo articolo 4, D. Lgs. 198/2021, dispone che, fermo il diritto del fornitore di avvalersi dei rimedi previsti in caso di ritardo nei pagamenti ai sensi del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, in caso di mancato rispetto dei termini di pagamento di cui al comma 1, lettere a) e b), sono dovuti al creditore gli interessi legali di mora che decorrono automaticamente dal giorno successivo alla scadenza del termine. In questi casi il saggio degli interessi è maggiorato di ulteriori quattro punti percentuali ed è inderogabile.

Viene inoltre precisato che, quando il debitore è una pubblica amministrazione del settore scolastico e sanitario, è fatto salvo quanto previsto dall'articolo 4, comma 4, del decreto legislativo n. 231 del 2002 (i.e. possibilità di pattuire, purché in modo espresso, termini di pagamento superiori a quelli stabiliti *ex lege*, se giustificati dalla natura particolare del contratto o da talune sue caratteristiche).

In base al comma 3, invece, il divieto di cui al comma 1, lettera a), non si applica ai pagamenti:

a) effettuati da un acquirente a un fornitore quando tali pagamenti siano effettuati nel quadro di programmi di distribuzione di prodotti ortofrutticoli e di latte destinati alle scuole ai sensi dell'articolo 23 del regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013;

b) effettuati da enti pubblici che forniscono assistenza sanitaria;

c) nell'ambito di contratti di cessione tra fornitori di uve o mosto per la produzione di vino e i loro acquirenti diretti, alle seguenti condizioni:

1) che i termini di pagamento specifici delle operazioni di vendita siano inclusi in contratti tipo vincolanti ai sensi dell'articolo 164 del Regolamento (UE) n. 1308/2013 prima del 1° gennaio 2019 e la cui applicazione sia stata rinnovata a decorrere da tale data senza modificare sostanzialmente i termini di pagamento a danno dei fornitori di uve o mosto;

2) che i contratti di cessione tra fornitori di uve o mosto per la produzione di vino e i loro acquirenti diretti siano pluriennali o lo diventino.

---

<sup>(19)</sup> Esempio classico di pratica commerciale aggressiva, nel D. Lgs. 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo), è vietata all'art. 25, lett. d). La disciplina delle pratiche commerciali scorrette, per effetto di quanto dispone l'art. 19, comma 1, Cod. cons., si applica pure ai rapporti tra professionisti e microimprese, le quali, secondo la definizione di cui all'art. 18, lett. d *bis*), rientrano nell'ambito di applicazione di cui all'art. 1, par. 2, lett. a), Dir. UE n. 2019/633, e all'art. 1, comma 2, D. Lgs. n. 198/2021 (Decreto di attuazione).

7. Si tratta di un elenco di clausole che sono da considerare vietate solo se non «precedentemente concordate da fornitore ed acquirente, nel contratto di cessione, nell'accordo quadro, ovvero in un altro accordo successivo, in termini chiari ed univoci»: si tratta della restituzione al fornitore delle merci rimaste invendute, senza corrispondere alcunché a titolo di loro pagamento e/o per il loro smaltimento; dell'imposizione al fornitore di un pagamento “come condizione per l'immagazzinamento, l'esposizione, l'inserimento in listino dei suoi prodotti, o per la messa in commercio degli stessi”; della richiesta al fornitore di farsi carico, anche solo in parte, dei costi degli sconti posti in essere dall'acquirente come parte di una promozione, a meno che l'acquirente, prima dell'inizio della promozione, non specifichi al fornitore il periodo e la quantità dei prodotti agricoli e alimentari da ordinare a prezzo scontato; della richiesta al fornitore di farsi carico dei costi della pubblicità, eseguita dall'acquirente stesso; della richiesta affinché sia il fornitore a pagare i costi del *marketing* effettuato dall'acquirente, relativo ai prodotti agricoli e alimentari acquistati dal fornitore stesso; della richiesta, infine, affinché il fornitore paghi i costi del personale incaricato di organizzare gli spazi destinati alla vendita dei prodotti del fornitore.

Tecnicamente sono tutte fattispecie che possono, a pieno titolo, essere qualificate come condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose.

La presenza delle condizioni sopra indicate, ai fini dell'applicabilità dei divieti in oggetto, rende residuale l'attualità delle prescrizioni e dei divieti stessi. Sarà, infatti, sufficiente avere cura di inserire chiare e dettagliate disposizioni contrattuali al momento della conclusione del contratto od anche in un accordo successivo per evitare in radice l'applicabilità di tali divieti. La presenza di clausole chiare e univoche non sembra che possa, invero, costituire un efficace deterrente per l'inserimento nel contratto di clausole di questo tipo, dal momento che la disparità di potere contrattuale tende a far accettare ai fornitori tali clausole. Unica forma di tutela davvero efficace appare la possibilità del ricorso all'utilizzo degli “accordi quadro”, che non sempre sono presenti.

In tal senso, tuttavia, un incentivo al loro utilizzo è costituito dalla possibilità di semplificazione prevista dall'art. 3, comma 3, D. Lgs. 198/2021, il quale prevede la sostituibilità della forma scritta per la conclusione del contratto con alcune forme equipollenti – documenti di trasporto o di consegna, fatture, ordini di acquisto con i quali l'acquirente commissiona la consegna dei prodotti – “a condizione che gli elementi contrattuali di cui ai commi 1 e 2 siano concordati tra acquirente e fornitore mediante un accordo quadro”. L'accordo quadro, a tale scopo, dovrà essere informato ai principî di trasparenza, di correttezza, di proporzionalità e di reciproca corrispettività delle prestazioni e dovrà indicare la durata, le quantità, le caratteristiche del prodotto venduto, il prezzo – che può essere fisso o determinabile sulla base di alcuni criteri prestabiliti – le modalità di consegna e di pagamento.

In particolare, la clausola di reso di cui all'art. 4, comma 4, lett. a) (art. 3, par. 2, lett. a, Dir. UE n. 2019/633) rappresenta una tipica fattispecie di inversione del rischio imprenditoriale del distributore, al quale viene contrapposto un divieto irrogato per lo squilibrio in sé, gravoso e non remunerato <sup>(20)</sup>.

---

<sup>(20)</sup> Si veda ad esempio, sul punto, quanto riportato da S. PAGLIANTINI, *op. cit.*, per il reso del pane nella GDO: «Tutto origina dalla circostanza che il riutilizzo commerciale del pane invenduto, per uso mangime

In realtà, l'obbligo di reso può tramutarsi in lecito se lo si dovesse pattuire fissando la corresponsione di un importo, anche per lo smaltimento, mentre uno sconto in luogo del reso sostituirebbe un costo ad un altro di importo equivalente, "a meno che, prima di una promozione avviata dall'acquirente, quest'ultimo ne specifichi il periodo e indichi la quantità prevista dei prodotti agricoli e alimentari da ordinare a prezzo scontato" (*argomenta ex art. 4, comma 4, lett. a) e c), D. Lgs. n. 198/2021*).

Sempre in dottrina, è stato posto il problema che, se nei rapporti di filiera l'intendimento è quello assicurare "un giusto prezzo, inteso quale riparto più equo del valore del prodotto agricolo, scopertamente non lo si cura neanche un po' rieditando un formalismo procedimentale che, alla maniera dell'art. 1341 c.c., viene a legare l'immunità ad una conoscenza (ed accettazione espressa) del fornitore" <sup>(21)</sup>.

8. Questo articolo del Decreto di attuazione elenca altre pratiche commerciali sleali vietate, che il Legislatore italiano ha approvato in aggiunta al livello minimo garantito dall'Unione, e che pertanto debbono ritenersi manifestamente sleali e vietate, al pari delle altre della lista nera. Vengono quindi individuate a livello nazionale e, buona parte di esse, risultava già vietata ai sensi dell'articolo 62, comma 2, del D.L. n. 1 del 2012 e del D.M. Politiche agricole, alimentari e forestali n. 199 del 19 ottobre 2012. Esaminiamole di seguito.

Let. a): *Acquisto tramite gare e aste a doppio ribasso.*

Non si può procedere all'acquisto di prodotti agricoli e alimentari attraverso gare e aste elettroniche a doppio ribasso.

---

ed altri scopi alimentari, è minimo, sicché l'eccedenza diviene, tanto per i panificatori che per la GDO, un rifiuto da smaltire (art. 176, Cod. ambiente, con annesso costo vivo in quanto rifiuto organico) ovvero della merce da destinare a fini caritatevoli. Se è il fornitore gravato dall'obbligo del reso, vien facile dedurre che avremo per costui un indebito *surplus* di costi visto che «la fornitura di una sola unità aggiuntiva di prodotto richiede l'utilizzo di materie prime e di manodopera, sia per la produzione che per il trasporto»: così A.G.C.M., provv. n. 27821/2019, COOP-GDO/Panificatori. L'Autore rimarca come nessun rapporto di fornitura di pane fresco con la GDO abbia caratteristiche (si evince dal citato provvedimento di A.G.C.M.), di esclusiva e, talora, è pari soltanto al 3% del fatturato del distributore al netto di un prezzo di vendita del pane comunque più alto.

<sup>(21)</sup> S. PAGLIANTINI, *ibi*, secondo il quale: «Con una singolarissima eterogenesi dei fini, c'è il rischio perciò che la trasparenza dell'art. 3, par. 2, diventi un formidabile scudo per l'acquirente: che si potrà servire di un testo scritto, da esibire in giudizio, per supportare le proprie domande di adempimento, di risoluzione o di risarcimento dei danni». Alla stessa stregua, viene fatto notare che un formalismo di protezione dell'art. 3, par. 2, comma 2 (traslato dal Legislatore italiano nell'art. 4, comma 5, d. Lgs. 198/2021), nel quale l'acquirente rilasci al fornitore richiedente una *stima per iscritto dei pagamenti unitari o dei pagamenti complessivi* unitamente ad una *distinta dei costi per il fornitore e i criteri alla base di tale stima*, si presenta come un ossimoro: se il senso autentico che la formula normativa vuol restituire è quello di un riparto di valore del prodotto *giusto* non in quanto economicamente ragionevole, come dovrebbe essere, ma perché oggettivamente dettagliato. Ancora in dottrina, L. RUSSO, *op. cit.*, ha fatto notare, in merito, che in assenza di disposizioni esplicative (non pervenute, tra l'altro, tramite il decreto attuativo), appare dubbia la portata della comunicazione al fornitore della stima dei costi, ovvero, se essa possa avere efficacia sanante della slealtà della pattuizione oppure no. L'Autore afferma che se il pagamento chiesto al fornitore è conseguenza di una pattuizione scarsamente chiara e non univoca (per riprendere il *wording* della direttiva) al momento della conclusione del contratto non si vede come una comunicazione successiva – e solo in caso di richiesta da parte del fornitore – possa dirsi idonea a cancellare la scorrettezza della parte forte ai danni di quella più debole. Al tempo stesso, il fatto che l'art. 3, par. 3, della Direttiva, preveda tale obbligo di chiarimenti *ex post*, potrebbe indurre a ritenere che questi, seppur tardivi, possano evitare alla richiesta di pagamento la natura di pratica scorretta.

Si tratta di modalità di selezione del contraente per mezzo delle quali la distribuzione spinge i fornitori a concorrere tra loro fino a presentare offerte al limite della remuneratività. Le aste a doppio ribasso rappresentano una pratica sleale a danno dei produttori o dei fornitori, i quali, per aggiudicarsi la fornitura, riducono notevolmente il proprio margine di profitto, offrendo il prezzo di acquisto più vantaggioso possibile. Il particolare interesse suscitato da questa modalità di negoziazione della fornitura è subito spiegato dal meccanismo che la anima. Per mezzo delle aste, le grandi aziende di distribuzione chiedono ai fornitori di formulare un'offerta per la vendita dei prodotti agricoli di largo consumo. Una volta terminata la fase delle proposte, si procede con una seconda gara nella quale l'offerta più bassa diventa il prezzo base per i successivi rilanci al ribasso. L'inversione del comune meccanismo al rialzo, che normalmente caratterizza le aste, causa una forte riduzione del prezzo all'ingrosso. La diminuzione del prezzo ha come corollario il tentativo dei fornitori di ridurre i relativi costi di produzione, incidendo negativamente sulle condizioni di lavoro e sulle qualità dei prodotti. Tale meccanismo, infatti, permette alla grande distribuzione organizzata di immettere sul mercato un prodotto alimentare ad un prezzo inferiore, la cui minore quantificazione è, però, ottenuta per mezzo del sacrificio economico in capo al fornitore, il quale si rifarà necessariamente sul produttore agricolo alla base della filiera di produzione, con aggravio della debolezza contrattuale di quest'ultimo, nonché della condizione economica e lavorativa degli agricoltori.

Diversi, dunque, i piani su cui si riflettono gli effetti negativi di una simile modalità di approvvigionamento: il piano della produzione, il piano delle condizioni lavorative, il piano consumeristico. A questi aspetti si può aggiungere anche la probabile concorrenza sleale realizzata a svantaggio delle case di distribuzione che decidono di non ricorrere a tali meccanismi di approvvigionamento.

Sono ora sanzionate con la nullità (in riferimento all'art. 1, comma 4, D. Lgs. 198/2021), le clausole contrattuali che prevedono l'acquisto di prodotti agricoli e alimentari attraverso gare e aste elettroniche a doppio ribasso, affiancando al rimedio privatistico una sanzione amministrativa, ex art. 10, comma 6, del medesimo Decreto, fino al 3 per cento del fatturato realizzato nell'ultimo esercizio precedente all'accertamento, con un minimo di 10.000 euro. Ad ispirare la recente legislazione italiana è stata sicuramente la normativa in materia di aste inverse introdotta dall'ordinamento francese fin dal 2005. La legge francese n. 2005-882 del 2 agosto 2005 a favore delle piccole e medie imprese, all'art. 5126, vieta, per i prodotti agricoli, le aste a distanza inverse organizzate dall'acquirente o dal suo rappresentante. Particolarmente interessante è la trasparenza che l'organizzatore deve garantire anche in vista di eliminare le «*lièvres*», ovverosia offerenti fittizi che hanno l'unico scopo di abbassare il prezzo d'asta.

Attenta dottrina ha notato come vi sia “un'aperta mutuazione da quell'esperienza francese ove è stato recentemente novellato il *code du commerce*...” e come “al produttore in effetti, anziché un'inefficiente nullità del contratto, interessa pur sempre, e lo sappiamo, la vendita della merce”<sup>(22)</sup>.

---

<sup>(22)</sup> Così S. PAGLIANTINI, *op. cit.*, il quale cita l'art. L. 442-8, comma 2°, introdotto dall'*ordonnance* n. 2019-359, ove si legge che “*les enchères à distance inversées organisées par l'acheteur ou par son représentant sont interdites pour les produits agricoles figurant sur une liste établie par décret, ainsi que pour les produits alimentaires de consommation courante*”.

Prima dell'intervento normativo, comunitario e nazionale, la slealtà delle aste a doppio ribasso era già nota nella filiera. A testimonianza di ciò si segnala il codice etico, firmato nel 2016 tra Mipaaf, Federdistribuzione e Anc-Conad, per favorire pratiche commerciali leali e contrastare il caporalato. Tra i vari punti, si legge che «*al fine di favorire un mercato più trasparente e per evitare effetti distorsivi dei rapporti di filiera, i firmatari del presente Codice Etico ... si impegnano a non fare ricorso alle aste elettroniche inverse al doppio ribasso per l'acquisto di prodotti agricoli e agroalimentari*».

Let. b): *Condizioni contrattuali eccessivamente gravose per il venditore.*

Non possono essere imposte condizioni contrattuali eccessivamente gravose per il venditore, compresa quella di vendere prodotti agricoli e alimentari a prezzi al di sotto dei costi di produzione.

Si tratta della definizione di una pratica sleale che vieta, in sostanza, uno squilibrio della causa. Ritorna di fondamentale importanza il fattore "prezzo", al quale viene fatto anche riferimento. È ovvio che se l'esecuzione di una delle due prestazioni (segnatamente, quella del venditore) risulta troppo svantaggiosa, ciò incide sulla funzione economico sociale dell'accordo. Si tratta di una forma di tutela anticipata nella medesima ottica che regge il principio giuridico di cui all'art. 1467 c.c. sul contratto con prestazioni corrispettive.

Let. d): *L'omissione delle condizioni richieste nelle relazioni contrattuali.*

È vietata l'omissione, nella stipula di un contratto che abbia ad oggetto la cessione di prodotti agricoli e alimentari, di anche una delle condizioni richieste nelle Relazioni Contrattuali riportate dall'articolo 168, paragrafo 4 del regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013.

La disposizione prevede quanto segue:

«4. Ogni contratto o offerta di contratto di cui ai paragrafi 1 e 1 *bis* <sup>(23)</sup>:

- a) è stipulato/a prima della consegna;
- b) è stipulato/a per iscritto; e
- c) comprende, fra l'altro, i seguenti elementi:

---

*issus de la première transformation de ces produits*». Al numero IV è poi stabilito che la violazione di un siffatto divieto «*engage la responsabilité de son auteur et l'oblige à réparer le préjudice causé*».

<sup>(23)</sup> 1. Salvi gli artt. 148, riguardante il settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, e 125, riguardante il settore dello zucchero, se uno Stato membro decide, riguardo ai prodotti agricoli di un settore diverso da quelli del latte e dei prodotti lattiero-caseari e dello zucchero, che ogni consegna nel suo territorio di tali prodotti da un produttore ad un trasformatore o distributore deve formare oggetto di un contratto scritto tra le parti ovvero che i primi acquirenti devono fare un'offerta scritta di contratto per la consegna nel suo territorio di tali prodotti da parte dei produttori, detto contratto o detta offerta di contratto soddisfano i requisiti di cui ai paragrafi 4 e 6 del presente articolo.

1 *bis*. Se gli Stati membri non si avvalgono delle possibilità previste dal paragrafo 1, un produttore, un'organizzazione di produttori o un'associazione di organizzazioni di produttori, con riguardo ai prodotti agricoli in un settore di cui all'articolo 1, par. 2, diverso dal settore del latte, dei prodotti lattiero-caseari e dello zucchero, può esigere che la consegna dei suoi prodotti a un trasformatore o distributore formi oggetto di un contratto scritto tra le parti e/o di un'offerta scritta per un contratto da parte dei primi acquirenti, alle condizioni di cui ai paragrafi 4, e 6, comma 1. Se il primo acquirente è una microimpresa, una piccola impresa o una media impresa ai sensi della raccomandazione 2003/361/CE, il contratto e/o l'offerta di contratto non è obbligatorio, fatta salva la possibilità per le parti di avvalersi di un contratto tipo redatto da un'organizzazione interprofessionale.

i) il prezzo da pagare alla consegna <sup>(24)</sup>, che:

- è fisso ed è stabilito nel contratto e/o;

- è calcolato combinando vari fattori stabiliti nel contratto, che possono comprendere indicatori oggettivi, che possono basarsi sui prezzi e sui costi di produzione e di mercato pertinenti, nonché indici e metodi di calcolo del prezzo finale, che sono facilmente accessibili e comprensibili e che riflettono cambiamenti nelle condizioni di mercato, le quantità consegnate e la qualità o la composizione dei prodotti agricoli consegnati; tali indicatori possono basarsi sui prezzi e sui costi di produzione e di mercato pertinenti; a tal fine, gli Stati membri possono stabilire degli indicatori, secondo criteri oggettivi e basati su studi riguardanti la produzione e la filiera alimentare; le parti contraenti sono libere di fare riferimento a tali indicatori o a qualsiasi altro indicatore che ritengano pertinente;

ii) la quantità e la qualità dei prodotti interessati che può e/o deve essere consegnata e il calendario di tali consegne;

iii) la durata del contratto, che può essere determinata o indeterminata, con clausole di risoluzione;

iv) le precisazioni riguardanti le scadenze e le procedure di pagamento;

v) le modalità per la raccolta o la consegna dei prodotti agricoli e

vi) le norme applicabili in caso di forza maggiore».

Let. d): *L'imposizione di condizioni contrattuali gravose.*

Non possono essere imposte, né in modo diretto né indiretto, condizioni di acquisto, di vendita o altre condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose.

Tale previsione amplia ulteriormente il divieto di imposizione a carico del solo venditore, già previsto alla summenzionata lett. b), di condizioni contrattuali (non più eccessivamente, ma) ingiustificatamente gravose, contemplando espressamente le “condizioni di acquisto, di vendita o altre condizioni”. Si prospetta quale clausola generale volta a ricondurre ad equità <sup>(25)</sup> i contratti “B2B” nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare.

Let. e): *Condizioni diverse per le stesse prestazioni.*

---

<sup>(24)</sup> Il Reg. UE n. 2021/2117 del 02/12/2021, ha novellato l'articolo 168, paragrafo 4, lettera c), punto i), in vigore dal 7.12.2021.

<sup>(25)</sup> Si veda M. Mattioni, Sul ruolo dell'equità come fonte di diritto dei contratti, in *Rivista di Diritto Civile*, n. 3, 1° giugno 2014, p. 10567. L'Autore nota che *la dottrina italiana più recente appare saldamente attestata su un concetto di equità corrispondente a quello di equilibrio contrattuale e di “giusta proporzione delle prestazioni”*. In un quadro normativo in cui l'iniustizia sanzionata dalla legge corrisponde, in definitiva, all'abuso della libertà negoziale, l'equità - per converso - non rappresenta altro che il criterio del corretto esercizio di quella stessa libertà. Tale concetto finisce, così, per coincidere con quello di buona fede oggettiva, al punto che non parrebbe avventato parlare di un ritorno a quell'antica fusione sostanziale di equità e buona fede nel segno di un'idea di giustizia commutativa che ancora traspariva nel pensiero di Domat (*Les loix civiles dans leur ordre naturel* n.e., I, Paris 1777, p. 24, dove si legge che “c'est par l'équité naturelle que l'associé est obligé de prendre soin de l'affaire commune, qui est en ses mains”, risolvendosi dunque l'equità in una fonte di obblighi di correttezza). Ciò, se da un lato conferma la validità dell'orientamento oggi prevalente in ordine alla tradizionale questione dell'inclusione della buona fede nel novero delle fonti d'integrazione del contratto, non sembra richiedere d'altro canto un ripensamento della distinzione tra regole di validità e regole di comportamento, posto che i casi in cui la legge prevede l'invalidità del contratto iniquo appaiono riconducibili alla previsione di cui all'art. 1418, comma 3°, c.c.



È considerata sleale e vietata l'applicazione di condizioni oggettivamente diverse per prestazioni equivalenti.

Riprende un principio della materia del diritto *antitrust* e dell'intesa anticoncorrenziale regolata, in ambito nazionale, dalla legge n. 287/1990, il cui art. 2 stabilisce che sono vietate le intese tra imprese che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare in maniera consistente il gioco della concorrenza all'interno del mercato nazionale o in una sua parte rilevante, anche attraverso attività consistenti (lett. d) nell'applicare, nei rapporti commerciali con altri contraenti, condizioni oggettivamente diverse per prestazioni equivalenti, così da determinare per essi ingiustificati svantaggi nella concorrenza.

Detto altrimenti, la norma sembra far riferimento alle intese restrittive della concorrenza (accordo di cartello e pratiche concordate) le quali possono essere rinvenute ed identificate in numerose fattispecie, fra le quali i contratti tra imprese. Probabilmente, sotto questo aspetto, sarebbe stata necessaria, da parte del Legislatore, qualche precisazione di coordinamento. Così posto, il divieto, non pare facilmente applicabile.

Let. f): *Subordinare le relazioni commerciali a contraenti non coinvolti con l'oggetto.*

Non può essere subordinata la conclusione, l'esecuzione dei contratti e la continuità e regolarità delle medesime relazioni commerciali alla esecuzione di prestazioni da parte dei contraenti che non abbiano alcuna connessione con l'oggetto degli uni e delle altre.

Anche in questo caso si riprende un principio della materia del diritto *antitrust* e dell'intesa anticoncorrenziale regolata dalla legge n. 287/1990, il cui art. 2 stabilisce che sono vietate le intese tra imprese che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare in maniera consistente il gioco della concorrenza all'interno del mercato nazionale o in una sua parte rilevante, anche attraverso attività consistenti (lett. e) nel subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari che non abbiano alcun rapporto con l'oggetto dei contratti stessi.

Let. g): *Il conseguimento di indebite prestazioni unilaterali.*

È vietato il conseguimento di indebite prestazioni unilaterali, non giustificate dalla natura o dal contenuto delle relazioni commerciali.

Il divieto riprende un principio di fondo del sistema normativo civilistico, il quale tende a rifiutare spostamenti patrimoniali privi di una causa. Tale aspetto è connesso a ragioni di certezza dei rapporti giuridici, sia dal punto di vista dei rapporti interni che dei rapporti con i terzi. Nell'ordinamento civilistico non esistono atti o fatti idonei a produrre effetti giuridici di carattere patrimoniale privi di una giustificazione causale e, se ciò dovesse accadere, l'ordinamento pone rimedio mediante meccanismi restitutori, i quali sono ispirati a un sistema di giustizia distributiva proteso all'equa ripartizione della ricchezza.

Let. h): *L'adozione di ogni ulteriore condotta commerciale sleale.*

Non è ammessa l'adozione di ogni ulteriore condotta commerciale che risulti sleale, anche tenendo conto del complesso delle relazioni commerciali che caratterizzano le condizioni di approvvigionamento.

Il divieto intende impedire che gli operatori economici della grande distribuzione organizzata possano usare il loro potere per imporre condizioni ingiustificatamente sfavorevoli ai loro *partners* commerciali.

L'eccessiva gravosità ricorre quando il forte squilibrio contrattuale risulta insostenibile per la parte contrattuale debole, o particolarmente accentuato rispetto alla normale corrispettività delle prestazioni contrattuali, quindi, in definitiva, rispetto alle condizioni commerciali abitualmente concluse tra soggetti dotati di forza negoziale simile o almeno comparabile.

A tale scopo, dovrà aversi riguardo all'ingiustificata gravosità delle condizioni economiche, indipendentemente dalle possibilità alternative che il contraente debole potrebbe essere in grado di reperire sul mercato.

Let. i): *L'imposizione di servizi e prestazioni accessorie.*

Non è possibile l'imposizione, a carico di una parte, di servizi e prestazioni accessorie rispetto all'oggetto principale della fornitura, anche qualora questi siano forniti da soggetti terzi, senza alcuna connessione oggettiva, diretta e logica con la cessione del prodotto oggetto del contratto.

L'accessorietà presupporrebbe l'identità dei soggetti che effettuano, rispettivamente, l'operazione di fornitura principale ed i servizi e le prestazioni, per così dire, secondarie; tuttavia il rapporto di accessorietà non viene meno quando la prestazione secondaria è resa da un soggetto diverso da quello che fornisce la prestazione principale.

È espressamente vietata l'imposizione ad una parte di servizi e prestazioni accessorie rispetto all'oggetto principale della fornitura, senza alcuna connessione oggettiva, diretta e logica con la cessione del prodotto oggetto del contratto, anche nel caso in cui siano forniti da soggetti terzi.

Let. j): *L'applicazione di interessi di mora a danno del creditore.*

È considerata pratica commerciale sleale l'applicazione di interessi di mora a danno del creditore o delle spese di recupero dei crediti.

Let. k): *Clausola che impone al fornitore un termine minimo prima di poter emettere la fattura.*

Non possono essere previste nel contratto clausole che obbligatoriamente impongano al fornitore, successivamente alla consegna dei prodotti, un termine minimo prima di poter emettere la fattura. Ad esclusione del caso di consegna dei prodotti in più quote nello stesso mese, nel qual caso la fattura potrà essere emessa solo successivamente all'ultima consegna effettuata nel mese.

Let. l): *Trasferimento ingiustificato e sproporzionato del rischio economico.*

È vietata l'imposizione di un trasferimento ingiustificato e sproporzionato del rischio economico da una parte alla sua controparte. Il rischio economico è quel tipo di rischio che incide sui risultati reddituali delle imprese ed è legato all'equilibrio tra costi e ricavi.

Tradizionalmente si suddivide in rischio legato all'inadempienza contrattuale della controparte (qualora non adempia nei modi e nei tempi previsti dal contratto) e in rischio di mercato (circa l'andamento non prevedibile delle variabili macroeconomiche).

È vietata inoltre l'imposizione del fornitore all'acquirente:

Let. m): di prodotti con date di scadenza troppo brevi rispetto alla vita residua del prodotto stesso, stabilita contrattualmente.

Let. *n*): di vincoli contrattuali per il mantenimento di un determinato assortimento, inteso come l'insieme dei beni che vengono posti in vendita da un operatore commerciale per soddisfare le esigenze dei suoi clienti.

Let. *o*): dell'inserimento di prodotti nuovi nell'assortimento.

Let. *p*): di posizioni privilegiate di determinati prodotti nello scaffale o nell'esercizio commerciale.

9. L'art. 6, D. Lgs. 198/2021 in materia di buone pratiche commerciali, considera espressamente attuativi dei principi di trasparenza, buona fede e correttezza nelle relazioni commerciali tra acquirenti e fornitori di prodotti agricoli ed alimentari gli accordi ed i contratti di filiera della durata di almeno tre anni, nonché i contratti conformi alle condizioni contrattuali definite nell'ambito degli accordi quadro ovvero che siano conclusi con l'assistenza delle rispettive organizzazioni professionali maggiormente rappresentative a livello nazionale (rappresentate in almeno cinque Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, ovvero nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, anche per il tramite delle loro articolazioni territoriali e di categoria).

Ancora, i contratti di cessione si considerano conformi ai principi di buona fede, correttezza e trasparenza allorché siano retti, nella loro negoziazione come nella successiva esecuzione, dai criteri di conformità dell'esecuzione a quanto concordato, di correttezza e trasparenza delle informazioni fornite in sede precontrattuale, di assunzione, ad opera di tutte le parti della filiera, dei propri rischi imprenditoriali e di giustificabilità delle richieste.

10. Le relazioni tra imprese della filiera agroalimentare italiana si sono spesso caratterizzate per la presenza di due pratiche che non risultavano incluse nelle sedici vietate dalla Direttiva UE n. 2019/633. Si tratta delle aste "a doppio ribasso" – delle quali già si è trattato in merito all'art. 5, comma 1, lett. a), D. Lgs. n. 198/2021 – e delle vendite sottocosto. Lo strumento della Direttiva, come già spiegato, porgeva la possibilità al Legislatore italiano di aggiungerle all'elenco dei comportamenti vietati, ed è stato certamente opportuno che quest'ultimo lo abbia fatto.

La definizione di vendita sottocosto, offerta dal regolamento di cui al D.P.R. 6 aprile 2001, n. 218, è stata rielaborata in maniera più descrittiva dalla giurisprudenza come scambio di «prodotti sul mercato ad un prezzo particolarmente basso, tale da non apparire (almeno nell'immediato) remunerativo per l'offerente, ma, per ciò stesso, idoneo a porre in difficoltà i concorrenti che praticano un prezzo più elevato» (in questi termini, Cass. 26 gennaio 2006, n. 1636).

È possibile distinguere due tipi di vendita sottocosto, a seconda del soggetto su cui graverà il costo dello sconto: la vendita al di sotto del prezzo di acquisto, con sacrificio economico a carico della distribuzione; la vendita al di sotto dei costi di produzione, con sottocosto a carico del produttore. Nella seconda accezione di sottocosto assistiamo all'accettazione da parte del contraente debole di un prezzo di vendita inferiore, in un contesto in cui il minor valore del bene è giustificato dalla volontà del distributore di attuare una promozione su quel prodotto. La vendita con sottocosto a carico del produttore prende

il nome di vendita a prezzi predatori, intendendosi per tale la vendita di beni e servizi a prezzi inferiori ai costi di produzione.

D'altro canto, escluso il ricorso ad aste elettroniche inverse o ad aste a doppio ribasso, la cui slealtà appare in *re ipsa*, un divieto che includesse *a priori* il sottocosto tra le pratiche commerciali vietate, si risolverebbe, in definitiva, in un danno per i consumatori finali.

Sul punto, si è espressa la Corte di Cassazione con l'Ord. 7 febbraio 2020, n. 2980, nella quale, dopo aver ribadito l'ammissibilità in generale delle vendite sottocosto, individua il limite di queste ultime nel *dumping* interno e nell'integrazione di un illecito concorrenziale.

Effettivamente, spostare l'accento dal piano delle relazioni tra concorrenti nella distribuzione al piano delle relazioni tra operatori della medesima filiera – ovvero al piano dei rapporti tra fornitore ed acquirente – consente di accorgersi dell'iniquità talvolta sottesa alle scontistiche. Dietro la vendita sottocosto potrebbero, infatti, nascondersi pratiche slealmente imposte dal contraente più forte ai danni del fornitore, il quale non ha gli strumenti per impedire il deprezzamento, nella fase di acquisto all'ingrosso, del proprio prodotto. L'illegittimità di una simile strategia imprenditoriale prescinde, infatti, dai suoi risvolti positivi o negativi in termini concorrenziali.

Orbene, la vendita sottocosto di prodotti agricoli ed alimentari freschi e deperibili, trattata all'art. 7, D. Lgs. 198/2021, salvo quanto previsto dal D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 114, nonché dal D.P.R. 6 aprile 2001, n. 218, relativamente alle procedure e alle sanzioni ivi disciplinate, è consentita solo nel caso di prodotto invenduto a rischio di deperibilità, oppure nel caso di operazioni commerciali programmate e concordate con il fornitore in forma scritta. È sempre vietato imporre al fornitore condizioni contrattuali tali da far ricadere sullo stesso le conseguenze economiche derivanti, in modo diretto o indiretto, dal deperimento o dalla perdita dei prodotti agricoli e alimentari venduti sottocosto non imputabili a negligenza del fornitore.

Il Legislatore non ha, tuttavia, modificato il Regolamento recante la disciplina delle vendite sottocosto, di cui al D.P.R. 6 aprile 2001, n. 218 (a norma dell'articolo 15, comma 8, del D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 114), il quale continua a prevedere, *tout court*, all'art. 2, comma 1, lett. a), la possibilità di effettuare la vendita sottocosto dei prodotti alimentari freschi e deperibili, senza richiedere ulteriori garanzie o formalità. Esso ha semplicemente stabilito, all'art. 7, comma 1, D. Lgs. 198/2021, che “fermo restando quanto previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114 nonché dal decreto del Presidente della Repubblica 6 aprile 2001, n. 218, relativamente alle procedure e alle sanzioni ivi disciplinate”, tale attività promozionale sarà limitata ai prodotti agricoli e alimentari freschi e deperibili, consentendola unicamente nel caso di prodotto invenduto a rischio di deperibilità oppure nel caso di operazioni commerciali programmate e concordate con il fornitore in forma scritta.

*Lex posterior generalis non derogat priori specialis?* Il criterio ermeneutico vuole che, nonostante viga nel nostro ordinamento il principio generale secondo cui *lex posterior derogat priori*, tale regola non trovi applicazione nel caso in cui la legge anteriore sia speciale o eccezionale e quella successiva generale! A questo punto, sarebbe sempre possibile effettuare la vendita sottocosto dei prodotti alimentari, purché freschi e deperibili.

Ad ogni buon conto, il Legislatore italiano sembra perseguire l'obiettivo di restringere ulteriormente lo spazio di operatività della vendita sottocosto, confinandola ai prodotti

deperibili invenduti o alle operazioni commerciali programmate e concordate, escludendo, così, che essa si traduca in una frequente e generalizzata imposizione ai danni del fornitore.

La nuova struttura della vendita sottocosto appare in grado di ottenere un duplice risultato: da un lato, mantenere, in alcuni casi determinati, la possibilità di ridurre i prezzi al consumo; dall'altro, assicurare un equo margine di profitto al fornitore.

Qualora non sia osservata la limitazione di tale pratica al prodotto invenduto a rischio di deperibilità, oppure alle operazioni commerciali programmate e concordate con il fornitore in forma scritta, il prezzo stabilito dalle parti è sostituito di diritto, ai sensi dell'articolo 1339 del codice civile, dal prezzo risultante dalle fatture d'acquisto oppure, in mancanza di quest'ultimo, dal prezzo calcolato sulla base dei costi medi di produzione rilevati dall'Ismea (Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare) o dal prezzo medio praticato per prodotti simili nel mercato di riferimento.

11. Si tratta di un'Autorità competente, alla quale la Direttiva UE n. 2019/633 conferisce prerogative molto precise, anche in termini di monitoraggio e di redazione di rapporti annuali. L'esperienza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato nel settore agroalimentare ha denotato tutti i limiti e le difficoltà di applicare *tout court* il principio dell'abuso di posizione dominante a relazioni che rivestono natura contrattuale. Oltre alla mera repressione, occorrono infatti, in questo settore, strumenti di pressione ed un continuo dialogo con le parti della filiera. All'Autorità garante della concorrenza e del mercato – la quale, in base all'art. 8, comma 5, D. Lgs. n. 198/2021, mantiene la competenza all'accertamento delle pratiche commerciali scorrette previste dal D. Lgs. 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del Consumo) – il Legislatore italiano ha quindi, correttamente, ritenuto di affiancare, quale Autorità nazionale di contrasto che abbia una conoscenza specifica dei rapporti negoziali all'interno della filiera agroalimentare, il Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (I.C.Q.R.F.).

L'Autorità di contrasto è deputata all'attività di accertamento delle violazioni delle disposizioni ed all'irrogazione delle relative sanzioni amministrative, ai sensi dell'art. 8, D. Lgs. 198/2021. Essa, nell'esercizio delle sue attività, può avvalersi del Comando Carabinieri per la tutela agroalimentare, nonché della Guardia di Finanza, agendo in collaborazione con le autorità di contrasto degli altri Stati membri e con la Commissione Europea.

Tra i suoi poteri, si annoverano quelli di:

- svolgere indagini *ex officio* o su denuncia;
- richiedere agli acquirenti e ai fornitori di rendere disponibili informazioni necessarie per lo svolgimento delle indagini;
- compiere ispezioni senza preavviso nell'ambito delle indagini;
- accertare le violazioni;
- imporre all'autore della violazione di cessare la pratica commerciale vietata;
- avviare procedimenti finalizzati all'irrogazione di sanzioni;
- pubblicare sull'apposita sezione del sito internet del *Mipaaf* i provvedimenti inflitti;

- pubblicare una relazione annuale sulle attività svolte;
- trasmettere alla Commissione europea, entro il 15 marzo di ogni anno, una relazione contenente tutti i dati pertinenti in relazione alle attività prestate in ottemperanza alle norme che ne regolamentano l'esaminata attività.

Le denunce, ai sensi dell'art. 9, D. Lgs. 198/2021, possono essere presentate all'I.C.Q.R.F. dai soggetti stabiliti nel territorio nazionale, a prescindere dal luogo di stabilimento del soggetto sospettato di avere attuato una pratica commerciale vietata, oppure all'autorità di contrasto dello Stato membro in cui è stabilito il soggetto sospettato di avere attuato una pratica commerciale vietata.

È previsto che le organizzazioni di produttori, le altre organizzazioni di fornitori, le associazioni di tali organizzazioni nonché le associazioni di parte acquirente possano presentare denunce su richiesta di uno o più dei loro membri o, se del caso, su richiesta di uno o più dei soci delle rispettive organizzazioni ricomprese al loro interno, qualora tali membri si ritengano vittime di una pratica commerciale vietata. Le altre organizzazioni possono presentare denunce purché vi abbiano un interesse qualificato, a condizione che siano soggetti indipendenti e senza scopo di lucro.

Se il denunciante lo richiede (ed è tenuto a specificare le informazioni per le quali chiede un trattamento riservato), l'I.C.Q.R.F. adotta le misure necessarie per tutelare adeguatamente l'identità del denunciante ovvero del soggetto che assuma di essere stato leso dalla pratica commerciale sleale denunciata, nonché per tutelare adeguatamente qualunque altra informazione la cui divulgazione, secondo il denunciante, sarebbe lesiva degli interessi del denunciante o del soggetto leso.

L'I.C.Q.R.F. deve informare il denunciante, entro trenta giorni dal ricevimento della denuncia, delle modalità con le quali intende dare seguito alla denuncia. Se non ritiene che vi siano ragioni sufficienti per agire, informa il denunciante dei motivi della sua decisione entro centottanta giorni dal ricevimento della denuncia.

Se ritiene che vi siano ragioni sufficienti per agire, l'I.C.Q.R.F. avvia e conclude un'indagine a carico del soggetto denunciato entro centottanta giorni dal ricevimento della denuncia, procedendo ad effettuare la contestazione ai sensi dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689. Per l'irrogazione delle sanzioni si applicano le disposizioni di cui al Capo I della prefata legge ma, in ogni caso, non è consentito il pagamento in misura ridotta ai sensi dell'articolo 16.

In ogni caso, nei contratti di cessione, le parti contraenti possono ricorrere alla procedura di mediazione ai sensi del decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, o di risoluzione alternativa delle controversie derivanti dal contratto stesso. Qualora fallisca il tentativo di mediazione o di risoluzione alternativa delle controversie, permane comunque il diritto di presentare denuncia ai sensi dell'art. 9, D. Lgs. 198/2021, fermo restando il potere dell'I.C.Q.R.F. di svolgere d'ufficio le attività di cui all'articolo 8.

È stato introdotto un significativo inasprimento delle sanzioni amministrative di natura pecuniaria - efficaci, proporzionate, dissuasive e paramtrate alla natura, alla durata, alla frequenza ed alla gravità della violazione - previste in caso di violazione delle norme imperative, da calcolarsi sulla base del fatturato realizzato nell'ultimo esercizio precedente all'accertamento (con una soglia minima di 1.000 euro ed una soglia massima non superiore

al 10% del fatturato annuo: poiché occorre avere riguardo al tipo di violazione commessa, e la casistica è davvero molto variegata, si rimanda all'attenta lettura dell'art. 10, D. Lgs. 198/2021).

L'esercizio dei poteri dell'Autorità di contrasto dovrà, ovviamente, avvenire nel rispetto del diritto di difesa delle parti.

Occorre evidenziare che il D. Lgs. n. 198/2021 è entrato in vigore il 15 dicembre 2021 e che trova applicazione per tutti i contratti conclusi a decorrere da tale data. Per i contratti stipulati prima del 15 dicembre 2021, l'art. 14 introduce una disciplina transitoria, prevedendo che questi debbano essere resi conformi alle previsioni del medesimo Decreto entro 6 mesi dalla sua entrata in vigore (ossia entro il 15 giugno 2022).

L'impianto normativo sopra delineato denota il tentativo di imporre un ambizioso cambio di passo nelle dinamiche commerciali di un settore strategico come quello agroalimentare, ponendo sin da subito tutti gli operatori, a prescindere dalla loro dimensione economico-finanziaria, di fronte all'urgente esigenza di adeguare i propri processi di acquisto e di vendita alla nuova disciplina, anche attraverso una revisione completa dei propri modelli contrattuali.

«ANIMALI SANI, CIBI SICURI»: IL RUOLO DEL VETERINARIO E DELL'ALLEVATORE  
NEL CORRETTO UTILIZZO DEGLI ANTIBIOTICI IN STALLA

*ABSTRACT: A partire dagli anni '70, il tema della sicurezza e della responsabilità nella filiera alimentare è divenuto di assoluta centralità nel mondo tecnico-giuridico ed è stato oggetto di importanti studi nei diversi profili di indagine che ne scaturiscono, dando origine al cosiddetto «diritto agroalimentare», tutt'oggi destinatario di continui e importanti interventi normativi di aggiornamento, sia a livello comunitario che sul piano nazionale. Questa nuova sensibilità rivolta al comparto alimentare trova il proprio fondamento nella riscoperta consapevole della profonda connessione che esiste tra cibo e salute o, meglio ancora, tra uomo e natura. La recente tragica diffusione del virus Covid-19 ci ha ricordato, ancora una volta, quanto possa essere pericoloso e dannoso consumare prodotti alimentari di provenienza incerta e senza adeguati controlli. Dall'altro lato, però, ci ha messo di fronte (forse per la prima volta nella storia dell'uomo) alla difficoltà di trovare terapie efficaci rispetto a una popolazione, quella umana, già profondamente medicalizzata e abituata ad assumere farmaci anche quando non necessario. Proteggere la salute della comunità è una responsabilità di tutti e dipende non tanto e non soltanto dall'efficienza del Sistema Sanitario nazionale (quello italiano, a proposito, seppur bistrattato, si trova sistematicamente in vetta alle classifiche internazionali aventi per oggetto la valutazione dei sistemi sanitari pubblici), quanto piuttosto da una più consapevole cura di tutti i soggetti facenti parte della catena alimentare, ivi compresi gli animali. In altre parole, prevenire è meglio che curare. E proprio gli animali sono i «protagonisti» di questo studio, che vuole – seppure brevemente – affrontare le nuove sfide della sicurezza alimentare, con particolare riguardo alle tematiche relative all'utilizzo dei medicinali in allevamento e al sempre più sentito problema dell'antibioticoresistenza e della farmacoresistenza nell'uomo.*

*ABSTRACT: Since 1970, the topic of safety and responsibility in the food supply chain has become of absolute centrality in the technical-legal world and has been the subject of important studies in the various profiles of investigation arising from it, giving rise to the so-called "agri-food law," which is still the recipient of continuous and important normative updating interventions, both at the EU and national levels. This new sensitivity aimed at the food sector finds its foundation in the rediscovered awareness of the profound connection that exists between food and health or, even better, between man and nature. The recent tragic spread of the Covid-19 virus has reminded us, once again, how dangerous and harmful it can be to consume food products of uncertain provenance and without adequate controls. On the other hand, however, it has confronted us (perhaps for the first time in human history) with the difficulty of finding effective therapies with respect to a population, the human population, that is already deeply medicalized and accustomed to taking drugs even when not necessary. Protecting the health of the community is everyone's responsibility and depends not so much and not only on the efficiency of the National Health System (Italy's, by the way, though battered, is systematically found at the top of international rankings concerning the evaluation of public health systems), but rather on a more conscious care of all the subjects that are part of the food chain, including animals. In other words, prevention is better than cure. And it is precisely the animals that are the "protagonists" of this study, which aims - albeit briefly - to address the new challenges of food safety, with a particular focus on issues related to the use of medicines in animal husbandry and the increasingly felt problem of antibiotic resistance and drug resistance in humans.*



SOMMARIO: 1. Le nuove sfide della sicurezza alimentare. – 2. Legislazione Alimentare: Regolamento n. 178/2002. – 3. Benessere animale e utilizzo dei farmaci in allevamento. – 4. Antimicrobico-resistenza («A.M.R.»): resistenza ad antibiotici e altri farmaci. – 5. Responsabilità del veterinario e dell'allevatore.

1. Una considerazione di carattere generale, per quanto possa apparire banale, risulta in questa sede necessaria ad introdurre il tema oggetto del presente elaborato: il mercato degli alimenti che conosciamo oggi è profondamente cambiato rispetto al passato, caratterizzato innanzitutto da una dimensione sempre più «globale».

Il cibo che quotidianamente giunge sulle nostre tavole, invero, al pari e talvolta più di altre merci, arriva da luoghi geograficamente e culturalmente molto distanti; al tempo stesso, i nostri prodotti spesso sono destinati a mercati stranieri lontani da noi.

In questo quadro, che fin da subito appare quantomeno complesso, non può essere assolutamente sottovalutato il fatto che un alimento possa, come infatti spesso avviene, essere realizzato con più prodotti di base, anch'essi provenienti dai luoghi più disparati <sup>(1)</sup>.

Oltre alla suddetta «internazionalità», altri fattori sono risultati decisivi nel profondo mutamento che ha investito l'assetto del mercato alimentare.

Si pensi, a titolo esemplificativo, alle sempre più sofisticate tecnologie impiegate nella catena alimentare (gli organismi geneticamente modificati, i coloranti, gli additivi, i conservanti, ecc.) che, se da un lato hanno certamente incrementato i rendimenti produttivi garantendo agli operatori del settore - l'agricoltore in primis - una maggiore stabilità dell'attività lavorativa, dall'altro hanno determinato l'insorgere e il proliferare di pericoli tanto sull'ambiente quanto sul consumatore finale degli alimenti così trattati.

Senza voler entrare nel merito, in questa sede, dei danni tardivi da continua esposizione a sostanza o ingestione di determinati prodotti, ovverosia di quegli effetti nocivi che discendono direttamente da un bene alimentare, ma la cui manifestazione è spesso differita nel tempo <sup>(2)</sup>.

Un mercato alimentare «globale» organizzato in questi termini comporta inevitabilmente due ordini di problematiche, sempre più in grado di influenzarsi vicendevolmente: quello della sicurezza alimentare e quello della concorrenza.

---

<sup>(1)</sup> Sul tema dell'internazionalità del nuovo mercato alimentare la bibliografia è sconfinata: in questa sede, e con una maggiore attenzione al mercato italiano, si consigliano, tra gli altri, L. SICCA, *Lo straniero nel piatto. Internazionalizzazione o colonizzazione del sistema alimentare italiano?*, Milano, 2002; R. COVINO, G. GALLO, R. MONICCHIA, *Crescita, crisi, riorganizzazione. L'industria alimentare dal dopoguerra a oggi*, in Storia d'Italia, Annali, 13° vol. «L'alimentazione», a cura di A. CAPATTI, A. DE BERNARDI, A. VARNI, Torino 1998, pp. 269-343; P. ATKINS, I. BOWLER, *Food in society. Economy, culture, geography*, London, 2001.

<sup>(2)</sup> Sull'impiego di tecnologie nell'ambito del mercato alimentare si vedano, tra gli altri, H. HARMSSEN, A.M.S. ANDERSEN, B.B. JENSEN, *Future impact of new technologies: three scenarios, their competence gap and research implications*, in R.E. EVENSON, V. SANTANIELLO, *The Regulation of Agricultural Biotechnology*, Oxon., CABI Publishing, 2004, pp. 213-238; L. COSTATO, *Le biotecnologie, il diritto e la paura*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, p. 95 ss.; L. COSTATO, *Dalla food security alla food insecurity*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, p. 3 ss.; N. LUCIFERO, *L'immissione in commercio di alimenti geneticamente modificati*, in *Riv. dir. alim.*, 2017, p. 52 ss.; D. ROMANO, *La coltivazione e commercializzazione di ogm fra sicurezza alimentare del consumatore e tutela del mercato unico*, in *Contratto e Impr.*, 2018, 4, p. 1454 ss..

Quanto alla prima, oggetto di approfondimento nel presente elaborato, si osserva come negli ultimi anni sia stato sostanzialmente reinterpretato il concetto di «sicurezza alimentare»<sup>(3)</sup>, il cui tradizionale significato era quello di affrontare e risolvere il problema della fame e delle forme di sperequazione alimentare, garantendo cibo a sufficienza per tutti gli esseri viventi (la c.d. «sicurezza alimentare quantitativa» o *«food security»*), mentre oggi ha progressivamente ceduto il passo, almeno nei Paesi più avanzati e, per quanto ci riguarda più da vicino, nell'ambito dell'UE, al concetto di «sicurezza alimentare qualitativa» o *«food safety»*, finalizzata alla sicurezza igienico-sanitaria e alla qualità dei cibi, nonché all'esauriente informazione del consumatore: in altre parole, alla tutela della salute umana.

Alla luce di tale evoluzione, si può dire che il consumatore sia diventato allo stesso tempo protagonista e vittima del mercato alimentare.

Da un lato, difatti, si è assistito ad un considerevole impoverimento della sicurezza per l'utente di disporre di prodotti sani e sicuri, problematica principalmente dovuta - come detto - alla nuova internazionalità del mercato e alle moderne tecnologie impiegate nelle varie fasi di produzione.

Dall'altro, per contro, si è diffusa quella che potremmo definire una *«etica dell'alimentazione»*<sup>(4)</sup> caratterizzata da una maggiore attenzione non solo alle modalità di produzione e di consumo del cibo, ma anche e soprattutto al rispetto di principi quali la tutela della salute, la qualità degli alimenti e le dinamiche commerciali<sup>(5)</sup>.

Tale nuovo approccio all'alimentazione ha prodotto effetti sia lato consumatori, ove si è sviluppata una maggiore coscienza nell'acquisto di prodotti «controllati» e che, comunque, generalmente riducano al minimo i danni alla salute, sia lato produttori, ove invece si percepisce oggi una maggiore attenzione nella cura dell'intero percorso dell'alimento, dalle «Buone Pratiche Agricole» alla base della produzione della materia prima, alle modalità di conservazione, trasformazione e distribuzione del prodotto finale attraverso la c.d. «tracciabilità di filiera».

---

<sup>(3)</sup> Per approfondire il concetto di «sicurezza alimentare» si vedano, tra gli altri S. RODOTÀ, P. ZATTI, *Trattato di biodiritto, Salute e Sanità*, Milano, 2010; R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, Bari, 2002; C. MALAGOLI, *Sicurezza alimentare*, in *Aggiornamenti sociali*, 2004, n. 5, p. 58. Secondo il tradizionale orientamento dottrinale, la prevalenza della dimensione quantitativa o qualitativa della sicurezza alimentare dipende inevitabilmente dal tipo di società ove si presenta la questione: in quelle meno evolute, infatti, la sicurezza alimentare assume rilevanza prevalentemente nella sua dimensione quantitativa, mentre nelle società avanzate sussiste la questione relativa alla qualità alimentare. Interessante è altresì richiamare le definizioni del concetto di «sicurezza alimentare» fornite dagli organi europei: la risoluzione del Parlamento Europeo del 18 gennaio 2011, sul riconoscimento dell'agricoltura come settore strategico nel contesto della sicurezza alimentare, al considerando n. 4 definisce la sicurezza alimentare *«un diritto fondamentale, che si realizza quando tutti dispongono, in qualsiasi momento, di un accesso fisico ed economico ad un'alimentazione adeguata, sana (sotto il profilo della salute) e nutriente, per poter soddisfare il proprio fabbisogno nutrizionale e le proprie preferenze alimentari per una vita attiva e sana»*. Nella risoluzione del Parlamento europeo del 18 gennaio 2011, cit., lett. L), si rileva *«che la sicurezza alimentare non comporta soltanto la disponibilità delle risorse alimentari, ma comprende anche, secondo la FAO, il diritto al cibo e l'accesso ad un'alimentazione sana per tutti, e che, diventando sempre più competitiva, l'Europa può contribuire alla sicurezza alimentare globale»*.

<sup>(4)</sup> La nascita del concetto di *«etica dell'alimentazione»* viene storicamente collocata verso la metà degli anni '60 del XX secolo, grazie agli studi di Rachel Carson sull'uso sconsiderato di pesticidi e le sue conseguenze sull'alimentazione. La nozione, in termini più generali e attuali, si riferisce alla concezione del cibo non più legato prevalentemente alla quantità, come nel mondo preindustriale, bensì alla qualità.

<sup>(5)</sup> Si veda, tra gli altri, C. MALAGONI, *Etica dell'alimentazione. Prodotti tipici e biologici, OGM e nutraceutici, commercio equo e solidale*, Roma, 2006.

2. In questo quadro generale di grande complessità del mercato alimentare, un tentativo di regolamentazione è stato effettuato dal Parlamento Europeo e dal Consiglio con il Regolamento n. 178/2002 del 28 gennaio 2002 che *«stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare»*.

Una breve parentesi sul contesto storico nel quale è stato discusso e approvato il Regolamento 178/2002 può essere interessante per capirne gli obiettivi.

Alla fine del XX Secolo, il mondo intero ha visto susseguirsi diverse crisi alimentari, su tutte quella successiva alla BSE Encefalopatia Spongiforme Bovina <sup>(6)</sup>, nota comunemente come «mucca pazza», malattia bovina di natura neurologica cronica, degenerativa ed irreversibile, che nel 1986 si scoprì essere trasmissibile all'uomo, nel quale provoca l'insorgenza del morbo di Creutzfeldt-Jakob.

Tale scenario ha determinato a livello europeo la consapevolezza circa la debolezza dell'organizzazione comunitaria nell'ambito della sicurezza alimentare, rendendo dunque necessario e indifferibile il delineamento di una nuova prospettiva d'azione, sancita per la prima volta nel celebre Libro Verde 1997 <sup>(7)</sup>.

Tornando al Regolamento, come si evince fin dal suo ampio preambolo, l'obiettivo è quello di contemperare il principio della libera circolazione delle merci, uno dei pilastri del Mercato Unico, con l'altrettanto rilevante principio della sicurezza alimentare.

È stata, pertanto, istituita una base regolamentare comune in materia di tutela della salute e di controllo della circolazione di alimenti e mangimi nell'arco di tutta la filiera del prodotto agricolo <sup>(8)</sup> con l'obiettivo di garantire standard di sicurezza comuni a livello europeo

---

<sup>(6)</sup> In seguito a lunghi studi scientifici, la Comunità Scientifica individuò, quale causa della malattia, una proteina modificata denominata «prione» che, a causa della sua struttura alterata, causava un danno irreversibile alle cellule sane del cervello dell'animale. Non solo: si scoprì inoltre che lo sviluppo del prione era dovuto principalmente ad una modifica del processo produttivo delle farine di carne utilizzate per alimentare i bovini: per eliminare l'eccesso di grassi ivi presente, infatti, venivano utilizzati dei solventi potenzialmente pericolosi. Vietati i solventi, essi, vennero sostituiti da un semplice processo di pressione, il cui obiettivo era quello di separare il grasso dalla farina, che, però, non eliminava i prioni come invece avveniva usando i solventi. Così facendo, il prione, resistente alle alte temperature ed alle normali procedure di disinfezione, generava la malattia nell'animale la cui carne diveniva veicolo di contagio per l'uomo.

<sup>(7)</sup> Negli anni 2000, è stato poi redatto il Libro Bianco, che ha gettato le basi di un nuovo quadro giuridico in grado di abbracciare le più svariate problematiche sulla sicurezza alimentare: comunicazione con i consumatori; legislazione competente; rintracciabilità; analisi del rischio; sistemi di monitoraggio e allarme rapido.

<sup>(8)</sup> Art. 1 Regolamento 178/2002: *«1. Il presente regolamento costituisce la base per garantire un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti, tenendo conto in particolare della diversità dell'offerta di alimenti compresi i prodotti tradizionali, garantendo al contempo l'efficace funzionamento del mercato interno. Esso stabilisce principi comuni e competenze, i mezzi per assicurare un solido fondamento scientifico, procedure e meccanismi organizzativi efficienti a sostegno dell'attività decisionale nel campo della sicurezza degli alimenti e dei mangimi. 2. Ai fini del paragrafo 1 il presente regolamento reca i principi generali da applicare nella Comunità e a livello nazionale in materia di alimenti e mangimi in generale, e di sicurezza degli alimenti e dei mangimi in particolare. Esso istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare. Esso stabilisce procedure relative a questioni aventi un'incidenza diretta o indiretta sulla sicurezza degli alimenti e dei mangimi. 3. Il presente regolamento disciplina tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione degli alimenti e dei mangimi. Esso non si applica alla produzione primaria per uso domestico privato o alla preparazione, alla manipolazione e alla conservazione domestica di alimenti destinati al consumo domestico privato»*.

*from farm to table*<sup>(9)</sup>, dalla produzione primaria alla vendita al consumatore, passando per la produzione dei mangimi.

Il Regolamento n. 178/2002 si occupa dunque di stabilire e definire i principi e i requisiti generali della c.d. Legislazione Alimentare<sup>(10)</sup>, trattando tutte le fasi della catena di produzione e riconoscendo come in ciascuna di esse possa celarsi un potenziale pericolo per la sicurezza alimentare.

Oggi, il Regolamento rappresenta la fonte legislativa principale e fondamentale in materia di sicurezza alimentare, perfetta sintesi degli interessi in gioco nel mercato agro-alimentare e degli interessi dei consumatori ad un elevato livello di tutela della salute.

In generale, una chiara indicazione degli obiettivi del Regolamento n. 178/2002 è stata fornita dal Legislatore Europeo ai punti 1 e 2 dell'art. 5 dello stesso, che in questa sede meritano dunque di essere riportati integralmente:

*«1. La legislazione alimentare persegue uno o più fra gli obiettivi generali di un livello elevato di tutela della vita e della salute umana, della tutela degli interessi dei consumatori, comprese le pratiche leali nel commercio alimentare, tenuto eventualmente conto della tutela della salute e del benessere degli animali, della salute vegetale e dell'ambiente.*

*2. La legislazione alimentare mira al conseguimento della libertà di circolazione all'interno della Comunità degli alimenti e dei mangimi prodotti o immessi sul mercato nel rispetto dei principi e dei requisiti generali enunciati nel presente capo».*

Chiariti gli obiettivi generali del Regolamento, si coglie ancora l'occasione per sintetizzare, senza alcuna velleità di completezza, i principali strumenti introdotti dallo stesso, prima di procedere all'individuazione dei soggetti destinatari della nuova e vigente Legislazione Alimentare.

In primis, degna di nota è stata l'introduzione del c.d. principio di precauzione (art. 7 Reg. 178/2002<sup>(11)</sup>, a sua volta collegato al concetto di «incertezza scientifica», sul quale si fonda l'intero sistema europeo di sicurezza alimentare<sup>(12)</sup>.

---

<sup>(9)</sup> A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, *Il diritto alimentare tra comunicazione e sicurezza dei prodotti*, Torino, 2005, p. 223 ss.

<sup>(10)</sup> La «Legislazione Alimentare» è definita dall'art. 3, punto 1 del Reg. 178/2002 come «*le leggi, i regolamenti e le disposizioni amministrative riguardanti gli alimenti in generale, e la sicurezza degli alimenti in particolare, sia nella Comunità che a livello nazionale; sono incluse tutte le fasi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti e anche dei mangimi prodotti per gli animali destinati alla produzione alimentare o ad essi somministrati*».

<sup>(11)</sup> Art. 7 Reg. 178/2002: «*1. Qualora, in circostanze specifiche a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione d'incertezza sul piano scientifico, possono essere adottate le misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute che la Comunità persegue, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio. 2. Le misure adottate sulla base del paragrafo 1 sono proporzionate e prevedono le sole restrizioni al commercio che siano necessarie per raggiungere il livello elevato di tutela della salute perseguito nella Comunità, tenendo conto della realizzabilità tecnica ed economica e di altri aspetti, se pertinenti. Tali misure sono riesaminate entro un periodo di tempo ragionevole a seconda della natura del rischio per la vita o per la salute individuato e del tipo di informazioni scientifiche necessarie per risolvere la situazione di incertezza scientifica e per realizzare una valutazione del rischio più esauriente*».

<sup>(12)</sup> Il principio di precauzione trae storicamente origine dal diritto ambientale tedesco, venendo poi trapiantato nel diritto ambientale internazionale. Si richiama a tal proposito l'art. 15 della Dichiarazione di Rio del 1992 (Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo, Rio de Janeiro) ove è stabilito che «*al fine di proteggere l'ambiente, gli Stati applicheranno largamente, secondo le loro capacità, il Principio di precauzione. In caso di rischio di danno grave o irreversibile, l'assenza di certezza scientifica assoluta non deve servire da pretesto per differire l'adozione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado ambientale*». E ancora, si veda l'art. 5, par. 7,

L'art. 7, infatti, sancisce che *«qualora, in circostanze specifiche a seguito di una valutazione delle informazioni disponibili, venga individuata la possibilità di effetti dannosi per la salute ma permanga una situazione d'incertezza sul piano scientifico, possono essere adottate le misure provvisorie di gestione del rischio necessarie per garantire il livello elevato di tutela della salute che la Comunità persegue, in attesa di ulteriori informazioni scientifiche per una valutazione più esauriente del rischio».*

In altre parole, secondo il Legislatore Europeo la situazione di incertezza scientifica deve essere considerata alla stregua di un fatto giuridicamente rilevante: le pubbliche autorità, e in particolare la Commissione Europea, sono chiamate ad adottare misure provvisorie, proporzionate, necessarie e mirate alla tutela della vita e della salute, nell'attesa che la situazione di incertezza venga superata con nuove evidenze scientifiche. Altrettanto ragguardevole è il principio della «sicurezza informativa», introdotto a garanzia del consumatore, il quale deve poter disporre di tutte le informazioni necessarie ad orientare consapevolmente le proprie scelte di acquisto.

Centrale, in tal senso, è il ruolo dell'etichetta, sicuramente la principale fonte di informazioni per l'utente, ma non l'unica. Si pensi, per esempio, alla cartellonistica, alle note informative, alle informazioni verbali rese su richiesta, e così via.

Infine, il Regolamento 178/2002 ha avuto il merito di istituire l'Autorità Europea per la sicurezza alimentare (EFSA)<sup>(13)</sup>, il cui ruolo è quello di valutare scientificamente i pericoli della filiera alimentare, trasmettendo le informazioni alla Commissione<sup>(14)</sup>.

Può essere a questo punto interessante volgere momentaneamente lo sguardo alle definizioni contenute nei primi articoli, che individuano l'ambito di applicazione dello strumento legislativo.

---

dell'Accordo sulle misure Sanitarie e Fitosanitarie, ove si afferma che *«nei casi in cui le pertinenti prove scientifiche non sia sufficienti un membro può temporaneamente adottare misure sanitarie o fitosanitarie sulla base delle informazioni pertinenti disponibili, comprese quelle provenienti dalle competenti organizzazioni internazionali nonché dalle misure sanitarie o fitosanitarie applicate da altri membri. In tali casi i membri cercano di ottenere le informazioni supplementari necessarie per una valutazione dei rischi più obiettiva e procedono quindi ad una revisione della misura sanitaria o fitosanitaria entro un termine ragionevole».* Prima dell'introduzione del Regolamento 178/02, anche all'interno del Diritto Comunitario potevano rinvenirsi riferimenti al principio di precauzione: si veda ad esempio l'art. 191 TFUE, il quale afferma che *«la politica dell'Unione in materia ambientale mira a un elevato livello di tutela, tenendo conto della diversità delle situazioni nelle varie regioni dell'Unione. Essa è fondata sui principi della precauzione e dell'azione preventiva, sul principio della correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati all'ambiente, nonché sul principio "chi inquina paga". In tale contesto, le misure di armonizzazione rispondenti ad esigenze di protezione dell'ambiente comportano, nei casi opportuni, una clausola di salvaguardia che autorizza gli Stati membri a prendere, per motivi ambientali di natura non economica, misure provvisorie soggette ad una procedura di controllo dell'Unione».* Per molto tempo, tuttavia, sono mancate fonti del diritto dell'UE specificatamente dedicate al principio di precauzione nel diritto alimentare. Nonostante questo, la Corte di Giustizia ha sostanzialmente applicato tale principio in più occasioni, la più famosa delle quali è quella della c.d. «mucca pazza», allorché aveva confermato la validità della decisione della Commissione di vietare l'esportazione dal Regno Unito di bovini.

<sup>(13)</sup> L'EFSA ha sede a Parma ed è costituita da un Consiglio di Amministrazione (che garantisce che l'Autorità svolga le proprie funzioni conformemente a quanto indicato nel Regolamento), da un direttore esecutivo con relativo personale (è il rappresentante legale dell'Autorità ed è responsabile dell'elaborazione ed attuazione dei programmi di lavoro), da un foro consultivo, da un comitato scientifico, e da diversi gruppi di esperti scientifici che agiscono in modo indipendente, trasparente e sempre rispettoso del principio di riservatezza.

<sup>(14)</sup> Il sistema di trattazione del rischio è, dunque, affidato a EFSA e Comunità: la prima si occupa della fase di «valutazione del rischio», la seconda, invece, della fase di «gestione del rischio». Le due attività presentano importanti differenze: mentre la gestione del rischio è un'attività che richiede l'assunzione di decisioni politiche, quella di valutazione deve essere indipendente, obiettiva e trasparente.

In particolare, si osserva innanzitutto come all'art. 2 il Legislatore Europeo abbia voluto definire chiaramente ed univocamente cosa rientri all'interno del generico e – all'epoca – indefinito concetto di «alimento».

Il termine, infatti, era da sempre caratterizzato da incertezza: fino al 2002, ogni Stato Membro aveva la propria definizione di alimento, contenuta all'interno delle singole normative nazionali, con conseguenti difficoltà nell'individuazione a livello europeo di regole comuni e, più nello specifico, nella regolamentazione della libera circolazione dei prodotti alimentari nel Mercato Interno.

L'art. 2 del Regolamento 178/2002, dunque, è intervenuto proprio allo scopo di ovviare alle differenze definitorie locali e fornire una certa uniformità alla materia, stabilendo che è «alimento» (o «prodotto alimentare», o «derrata alimentare») *«qualsiasi sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato ad essere ingerito, o di cui si prevede ragionevolmente che possa essere ingerito, da esseri umani»*.

A corredo di quest'ampia definizione, il Legislatore Europeo ha voluto inserire sia taluni elementi definatori c.d. «positivi», ossia delle esemplificazioni (*«sono comprese le bevande, le gomme da masticare e qualsiasi sostanza, compresa l'acqua, intenzionalmente incorporata negli alimenti nel corso della loro produzione, preparazione o trattamento»*), sia taluni elementi definatori c.d. «negativi», indicando cioè cosa non è alimento: *«a) i mangimi; b) gli animali vivi, a meno che siano preparati per l'immissione sul mercato ai fini del consumo umano; c) i vegetali prima della raccolta; d) i medicinali ai sensi delle direttive del Consiglio 65/65/CEE (1) e 92/73/CEE (2); e) i cosmetici ai sensi della direttiva 76/768/CEE del Consiglio (3); f) il tabacco e i prodotti del tabacco ai sensi della direttiva 89/622/CEE del Consiglio (4); g) le sostanze stupefacenti o psicotrope ai sensi della convenzione unica delle Nazioni Unite sugli stupefacenti del 1961 e della convenzione delle Nazioni Unite sulle sostanze psicotrope del 1971»*.

Per quanto rileva ai fini del presente elaborato, merita certamente approfondimento la lettera b degli elementi definatori negativi contenuti nell'art. 2 Reg. 178/2002.

Dalla lettera della norma, infatti, risulta fin da subito come il Legislatore non abbia voluto escludere dalla definizione di «alimento» l'intera categoria degli «animali», ma solo quelli che non sono *«preparati per l'immissione sul mercato ai fini del consumo umano»*.

Per una corretta comprensione dell'inciso finale, occorre in aiuto il punto 8 del successivo art. 3, che fornisce una chiara definizione di cosa debba intendersi per «immissione sul mercato»: *«la detenzione di alimenti o mangimi a scopo di vendita, comprese l'offerta di vendita o ogni altra forma, gratuita o a pagamento, di cessione, nonché la vendita stessa, la distribuzione e le altre forme di cessione propriamente detta»*.

Dall'interpretazione del combinato delle due disposizioni richiamate, si ricava che soggiacciono all'applicazione della Legislazione Alimentare contenuta nel Regolamento tutte quelle specie animali da allevamento, utilizzate – in vita o al momento della macellazione<sup>(15)</sup>

---

<sup>(15)</sup> Con specifico riferimento al panorama italiano, i dati raccolti ed elaborati dall'Istat sullo stato del settore dell'allevamento ci dicono che al 1° dicembre 2020 il numero complessivo di capi bovini presente sul territorio ammontava a 5.993.015, quello di bufalini a 407.027, quello di ovini a 7.034.164, quello di caprini a 1.065.712 e, infine, quello di suini a 8.543.029. Per ulteriori dati, si rimanda alle *«Consistenze degli Allevamenti al 1° dicembre 2020»* elaborato dall'Istat e disponibile sul sito internet dell'Ente.

– per la produzione di prodotti alimentari<sup>(16)</sup>.

L'art. 3 del Regolamento si occupa inoltre di ricondurre alla categoria degli alimenti i mangimi, i prodotti cioè di cui si nutrono gli animali destinati poi a loro volta a diventare alimenti per l'uomo. Proprio quest'ultima considerazione, e dunque le potenziali ricadute di un mangime “non sano” sul consumatore finale, hanno portato il Legislatore Europeo ad imporre i medesimi obblighi gravanti sugli alimenti<sup>(17)</sup>, realizzando in sostanza un'equiparazione tra i «foods» e i «feeds».

La corretta identificazione di cosa sia o non sia «alimento» è importante ai fini dell'individuazione dell'ambito di applicazione della normativa di cui al Regolamento, e dunque all'assoggettamento alle regole dettate per la sicurezza alimentare, nonché ai fini dell'assunzione di responsabilità in caso di violazione delle stesse.

In tal senso, e ancora alla luce di una migliore identificazione dei soggetti destinatari della Legislazione Alimentare, si richiama la definizione di «operatore del settore alimentare» fornita sempre dall'art. 3 del Regolamento, individuato come la persona fisica o giuridica responsabile di garantire il rispetto delle disposizioni della Legislazione all'interno dell'impresa alimentare posta sotto il suo diretto controllo<sup>(18)</sup>.

Su tale soggetto gravano una serie di obblighi: innanzitutto, il dovere di sicurezza che si adempie sia in negativo, con il divieto di immettere sul mercato alimenti o mangimi a rischio, sia in positivo, con l'obbligo di ritirare dal mercato i prodotti non sicuri; vi è poi un obbligo di rintracciabilità degli alimenti, sia in entrata che in uscita (art. 18 Reg.<sup>(19)</sup>), che

---

<sup>(16)</sup> La categoria è stata riunita dal Legislatore italiano all'interno del più generale *genus* degli “animali da reddito” di cui all'art. 1, comma 2, lettera a) del D. Lgs. 26.03.01, n. 146, che comprende «1. Il presente decreto stabilisce le misure minime da osservare negli allevamenti per la protezione degli animali, ferme restando quelle di cui al decreto del Presidente della Repubblica 24.05.1988, n. 233, al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 533, e al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 534. 2. Ai fini del presente decreto si intende per: a) animale: qualsiasi animale, inclusi pesci, rettili e anfibi, allevato o custodito per la produzione di derrate alimentari, lana, pelli, pellicce o per altri scopi agricoli; b) proprietario o custode ovvero detentore: qualsiasi persona fisica o giuridica che, anche temporaneamente, è responsabile o si occupa degli animali; c) autorità competente: il Ministero della sanità e le autorità sanitarie territorialmente competenti, ai sensi del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e successive modifiche. 3. Il presente decreto non si applica agli animali: a) che vivono in ambiente selvatico; b) destinati a partecipare a gare, esposizioni, manifestazioni, ad attività culturali o sportive; c) da sperimentazione o da laboratorio; d) invertebrati».

<sup>(17)</sup> La stessa definizione data di «mangimi» all'art. 3 Reg. 178/2002 (punto 4) è speculare a quella di alimenti «mangime (o «alimento per animali»), qualsiasi sostanza o prodotto, compresi gli additivi, trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, destinato alla nutrizione per via orale degli animali».

<sup>(18)</sup> Art. 3 Reg. 178/2002: «ogni soggetto pubblico o privato, con o senza fini di lucro, che svolge una qualsiasi delle attività connesse ad una delle fasi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti».

<sup>(19)</sup> Art. 18 Reg. 178/2002: «1. È disposta in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione la rintracciabilità degli alimenti, dei mangimi, degli animali destinati alla produzione alimentare e di qualsiasi altra sostanza destinata o atta a entrare a far parte di un alimento o di un mangime. 2. Gli operatori del settore alimentare e dei mangimi devono essere in grado di individuare chi abbia fornito loro un alimento, un mangime, un animale destinato alla produzione alimentare o qualsiasi sostanza destinata o atta a entrare a far parte di un alimento o di un mangime. A tal fine detti operatori devono disporre di sistemi e di procedure che consentano di mettere a disposizione delle autorità competenti, che le richiedano, le informazioni al riguardo. 3. Gli operatori del settore alimentare e dei mangimi devono disporre di sistemi e procedure per individuare le imprese alle quali hanno fornito i propri prodotti. Le informazioni al riguardo sono messe a disposizione delle autorità competenti che le richiedano. 4. Gli alimenti o i mangimi che sono immessi sul mercato della Comunità o che probabilmente lo saranno devono essere adeguatamente etichettati o identificati per agevolare la rintracciabilità, mediante documentazione o informazioni pertinenti secondo i requisiti previsti in materia da disposizioni più specifiche. 5. Le disposizioni per l'applicazione in settori specifici del presente articolo possono essere adottate secondo la procedura di cui all'articolo 58, paragrafo 2». L'art. 18 è di fondamentale importanza poiché permette di ricostruire e seguire il percorso di un alimento attraverso ciascuna delle fasi di produzione, trasformazione e distribuzione; possono così essere tenuti sotto controllo gli eventuali punti critici

riguarda tutte le fasi della produzione alimentare; infine, vi è un dovere di trasparenza e comunicazione nei confronti di pubbliche autorità e consumatori (art. 19 Reg. <sup>(20)</sup>).

3. Nel contesto socioculturale e normativo testé descritto, è facile comprendere per quale motivo l'utilizzo dei medicinali veterinari per la cura degli animali da reddito assuma un ruolo di primaria, quanto controversa, importanza.

I farmaci veterinari contribuiscono innanzitutto al miglioramento del benessere animale <sup>(21)</sup> e rappresentano un mezzo fondamentale per il controllo delle malattie negli allevamenti.

Dall'altro lato, però, è molto complesso stabilire quale sia la soglia massima di tollerabilità della medicalizzazione veterinaria per via dei molteplici interessi e soggetti da tutelare.

Occorre, infatti, garantire un buon livello di benessere per i capi allevati, ma bisogna anche evitare che i farmaci impiegati sull'animale possano costituire un pericolo per l'uomo che consuma gli alimenti da esso derivati.

E ancora, bisogna consentire e assicurare l'utilizzo di farmaci affinché si eviti il proliferare di malattie infettive e ovviamente di zoonosi.

Il Legislatore comunitario ed altresì quello italiano negli ultimi decenni si sono concentrati proprio sull'ottimizzazione dell'impiego sugli animali da reddito delle sostanze antimicrobiche, ivi inclusi gli antibiotici, comunemente usate in veterinaria per il trattamento di una ampia gamma di malattie infettive di origine batterica.

*In primis*, il Regolamento n. 1831/2003 del 22 settembre 2003 «*Sugli additivi destinati all'alimentazione animale*» ha vietato l'uso degli antibiotici come promotori della crescita a far

---

ed è altresì possibile determinare in che fase è avvenuta la contaminazione del prodotto. Questa disposizione obbliga dunque gli operatori a rispettare taluni doveri, come conservare le informazioni relative alle consegne, le entrate, le uscite, ecc., in appositi registri, da consegnare – se necessario – alle autorità competenti.

<sup>(20)</sup> Art. 19 Reg. 178/2002: «1. Se un operatore del settore alimentare ritiene o ha motivo di ritenere che un alimento da lui importato, prodotto, trasformato, lavorato o distribuito non sia conforme ai requisiti di sicurezza degli alimenti, e l'alimento non si trova più sotto il controllo immediato di tale operatore del settore alimentare, esso deve avviare immediatamente procedure per ritirarlo e informarne le autorità competenti. Se il prodotto può essere arrivato al consumatore, l'operatore informa i consumatori, in maniera efficace e accurata, del motivo del ritiro e, se necessario, richiama i prodotti già forniti ai consumatori quando altre misure siano insufficienti a conseguire un livello elevato di tutela della salute. 2. Gli operatori del settore alimentare responsabili di attività di vendita al dettaglio o distribuzione che non incidono sul confezionamento, sull'etichettatura, sulla sicurezza o sull'integrità dell'alimento devono, entro i limiti delle rispettive attività, avviare procedure per ritirare dal mercato i prodotti non conformi ai requisiti di sicurezza alimentare e contribuire a garantire la sicurezza degli alimenti trasmettendo al riguardo le informazioni necessarie ai fini della loro rintracciabilità, collaborando agli interventi dei responsabili della produzione, della trasformazione e della lavorazione e/o delle autorità competenti. 3. Gli operatori del settore alimentare informano immediatamente le autorità competenti quando ritengano o abbiano motivo di ritenere che un alimento da essi immesso sul mercato possa essere dannoso per la salute umana. Essi informano le autorità competenti degli interventi adottati per evitare rischi al consumatore finale e non impediscono né scoraggiano la cooperazione di chiunque con le autorità competenti, in base alla legislazione nazionale e alla prassi legale, nel caso in cui tale cooperazione possa prevenire, ridurre o eliminare un rischio derivante da un prodotto alimentare. 4. Gli operatori del settore alimentare collaborano con le autorità competenti riguardo ai provvedimenti volti ad evitare o ridurre i rischi provocati da un alimento che forniscono o hanno fornito».

<sup>(21)</sup> La nozione medico-scientifica di benessere animale è estremamente complessa ed elaborata. In questa sede ci si limita a precisare che la diagnosi del livello di benessere di un animale allevato richiede e presuppone l'analisi di svariati fattori, tra cui: le condizioni di vita dell'animale, il rispetto dei suoi fabbisogni e la sua capacità di adattamento all'ambiente.



data dal 1° gennaio 2006 <sup>(22)</sup>.

Con la Risoluzione adottata il 22 maggio 2008 e dal titolo «*Nuova strategia per la salute degli animali nell'Unione europea (2007-2013)*», il Parlamento Europeo ha poi individuato una serie di obiettivi da perseguire attraverso politiche coordinate a livello comunitario e nazionale, così riassumibili: 1. assicurare un livello elevato di salute pubblica riducendo l'incidenza di rischi biologici e chimici per l'uomo; 2. promuovere la salute degli animali con la prevenzione/riduzione dell'incidenza delle malattie degli animali; 3. sostenere l'allevamento e l'economia rurale; 4. migliorare la crescita economica/coesione/competitività garantendo la libera circolazione delle merci e movimenti proporzionati per gli animali; 5. promuovere le pratiche di allevamento e il benessere degli animali per prevenire i pericoli collegati alla salute degli animali e minimizzare l'impatto ambientale a sostegno della strategia dell'UE a favore dello sviluppo sostenibile.

Dalla primavera 2021 è, inoltre, entrato in vigore il Regolamento n. 429/2016 del 9 marzo 2016 sulle malattie animali trasmissibili <sup>(23)</sup> al cui considerando n. 7 si afferma che «*la sanità animale e il benessere degli animali sono interconnessi: una miglior sanità animale favorisce un maggior benessere degli animali, e viceversa*».

L'art. 4 del medesimo Regolamento chiarisce che per pericolo si intende un agente patogeno o una condizione di un animale o di un suo prodotto, in grado di causare un effetto avverso alla salute umana o animale (punto 21); per rischio si intende invece la probabilità dell'insorgenza e la probabile entità delle conseguenze biologiche ed economiche di un effetto avverso per la salute umana o animale, data l'esposizione ad un pericolo (punto 22).

Limitando l'approfondimento al contesto normativo italiano, la spiccata sensibilità del nostro Legislatore all'argomento in disamina ha portato nel corso degli anni a molteplici interventi su più livelli, ivi incluso quello penale.

E, invero, la Legge n. 189 del 20 luglio 2004 ha introdotto nel nostro ordinamento il reato di maltrattamento di animali, così definito dall'art. 544 ter c.p.: «*Chiunque, per crudeltà o senza necessità, cagiona una lesione ad un animale ovvero lo sottopone a sevizie o a comportamenti o a fatiche o a lavori insopportabili per le sue caratteristiche etologiche è punito con la reclusione da tre a diciotto mesi o con la multa da 5.000 a 30.000 euro. La stessa pena si applica a chiunque somministra agli animali sostanze stupefacenti o vietate ovvero li sottopone a trattamenti che procurano un danno alla salute degli stessi. La pena è aumentata della metà se dai fatti di cui al primo comma deriva la morte dell'animale*» <sup>(24)</sup>.

Sotto altro profilo, ha rappresentato un'epocale innovazione nel settore l'introduzione della Ricetta Veterinaria Elettronica e con essa di un sistema elettronico di farmacosorveglianza che si applica all'intero ciclo di gestione dei medicinali e dei mangimi, a partire dalla prescrizione-erogazione e fino alla registrazione delle informazioni dei trattamenti effettuati.

Ad oggi, peraltro, l'Italia è l'unico stato comunitario ad aver reso obbligatoria la

---

<sup>(22)</sup> PROF. P. TREVISI, *Riduzione dell'impiego di antibiotici nell'allevamento animale: l'importanza dell'approccio zootecnico alla luce del Piano di Azione Europeo "contro le minacce crescenti di resistenza agli antimicrobici"*, in [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>(23)</sup> «*Animal Health Law*» applicabile dal 21 aprile 2021.

<sup>(24)</sup> Specularmente, l'art. 727 c.p. rubricato «*Abbandono di animali*» recita che «*Chiunque abbandona animali domestici o che abbiano acquisito abitudini della cattività è punito con l'arresto fino ad un anno o con l'ammenda da 1.000 a 10.000 euro. Alla stessa pena soggiace chiunque detiene animali in condizioni incompatibili con la loro natura, e produttive di gravi sofferenze*».

Ricetta Veterinaria Elettronica (dal 16 aprile 2019) <sup>(25)</sup>.

In questo contesto di innovazione medica e tecnologica, il Ministero della Salute si è fatto promotore di un ulteriore prestigioso progetto, che ha portato alla nascita di «*ClassyFarm*» <sup>(26)</sup> un sistema informatizzato che consente la categorizzazione dell'allevamento in base al rischio.

La portata innovativa di *ClassyFarm* risiede principalmente nel fatto che la classificazione del rischio viene effettuata su base interamente scientifica, nel senso che il sistema di valutazione del benessere animale e della biosicurezza negli allevamenti è basato su una raccolta di dati effettuati attraverso specifiche *check list*, studiate dal Ministero in collaborazione con il Centro di Referenza Nazionale per il Benessere Animale CRENBA presso l'Istituto Zooprofilattico Sperimentale della Lombardia e dell'Emilia-Romagna.

Lo scopo di *ClassyFarm* è quello di confrontare i diversi allevamenti sulla base degli stessi parametri (scientificamente stabiliti), garantendo la maggiore oggettività della misurazione delle condizioni di benessere in cui vivono gli animali.

La procedura di valutazione, inoltre, tiene conto dei requisiti minimi previsti dal Decreto Legislativo 26 marzo 2001, n. 146 «*Attuazione della direttiva 98/58/CE relativa alla protezione degli animali negli allevamenti*», nonché delle numerose indicazioni contenute nei report e nelle pubblicazioni scientifiche dei più importanti gruppi di ricerca Europei, tra cui l'EFSA <sup>(27)</sup>.

In questo contesto, è facile comprendere la centralità del ruolo del veterinario aziendale, il quale rappresenta l'interfaccia tra l'autorità competente (ossia l'Asl pubblica) e l'allevatore, affiancando e supportando quest'ultimo nelle scelte di gestione dell'allevamento al fine di migliorare le condizioni di sanità e benessere animale.

Gli anzidetti interventi normativi adottati dal nostro Legislatore e l'impegno profuso dal Ministero della Sanità, unitamente ad una nuova sensibilità degli operatori del settore (in primis, veterinari e allevatori), hanno iniziato a produrre gli effetti desiderati, come risulta dal recentissimo *report* pubblicato da EMA - Agenzia Europea per il Farmaco a fine 2020 e avente per oggetto l'analisi delle vendite in Europa di antimicrobici veterinari nel periodo fra il 2011 e il 2018 <sup>(28)</sup>.

Seppure, a livello statistico, l'Italia figura ancora oggi tra i maggiori utilizzatori a livello europeo di antibiotici veterinari (nel citato report EMA, all'Italia è attribuito un consumo di

---

<sup>(25)</sup> Per un approfondimento sull'iter che ha portato all'obbligatorietà della Ricetta Veterinaria Obbligatoria, è possibile consultare il portale del Ministero della Salute alla voce Ricetta Veterinaria Elettronica (link: <https://www.ricettaveterinariaelettronica.it/normativa>).

<sup>(26)</sup> L'adesione al sistema è volontaria, trattandosi al momento ancora solo di un progetto sperimentale.

<sup>(27)</sup> Il metodo *ClassyFarm* è stato spiegato in modo chiaro ed esaustivo dal Ministero della Salute con il Manuale «*Valutazione del benessere animale nelle specie bovina e bufalina: manuale esplicativo controllo ufficiale*» disponibile sul sito [www.classyfarm.it](http://www.classyfarm.it). Tale metodo, in sostanza, si basa sull'analisi di due gruppi di dati: quelli collegati ai pericoli che derivano dalle condizioni ambientali (management, strutture, attrezzature e condizioni microclimatiche), e quelli derivanti dalla rilevazione dei più importanti indicatori diretti di benessere. I primi parametri sono raccolti in tre aree di rischio: Area A - "Management aziendale e personale"; Area B - "Strutture ed attrezzature" ed Area "Grandi rischi e sistemi di allarme". Per il secondo gruppo di parametri, relativi all'analisi della presenza o meno di effetti avversi per il benessere animale, è riservata una quarta area (Area C) con le "*Animal-based measures*".

<sup>(28)</sup> EUROPEAN MEDICINES AGENCY, *Sales of veterinary antimicrobial agents in 31 European countries in 2018*, 2020, in [www.ema.europa.eu](http://www.ema.europa.eu).

932 tonnellate di antibiotici, contro le 456 tonnellate della Francia e le 753 tonnellate della Germania), in verità il dato importante che deve far ben sperare è la drastica riduzione di consumo di antibiotici: oltre 42% nel periodo oggetto di osservazione, percentuale che arriva a più dell'80% con specifico riferimento agli avicoli.

Non solo. Come correttamente osservato dall'EMA, nel valutare il consumo di farmaci bisogna poi distinguere quelli destinati agli animali da reddito, rispetto a quelli destinati agli animali da affezione.

Grazie alla Ricetta Veterinaria Elettronica, in Italia oggi è possibile operare questa distinzione e giungere quindi ad una lettura più corretta dei dati statistici pubblicati.

Ebbene, accedendo ai dati presenti sul sito ministeriale [www.ricettaveterinariaelettronica.it](http://www.ricettaveterinariaelettronica.it) emerge in modo inequivocabile l'enorme divario fra ricette destinate agli animali da affezione e quelli in produzione zootecnica: a fronte di poco più di 1 milione di ricette per la prescrizione di farmaci destinati agli animali produttori di alimenti per l'uomo (colonna «Prescrizione Veterinaria»), troviamo oltre 13 milioni di ricette dedicate agli animali da compagnia (colonna «Prescrizione Veterinaria PET»).



Tabella 1: Numero di ricette veterinarie elettroniche per tipologia.

Fonte: Ministero della Salute.

La lettura combinata dei dati forniti dall'EMA, con quelli desumibili grazie alla R.E.V., consente di trarre un ulteriore importante dato e cioè che gli abituali «consumatori» di farmaci non sono tanto gli allevamenti e quindi gli animali da reddito destinati a diventare alimenti, quanto invece i cosiddetti PET.

Le statistiche sulla R.E.V. consentono, inoltre, di effettuare un ulteriore interessante approfondimento, avente per oggetto il numero esatto di confezioni medicinali prescritte, in modo da superare il problema legato al fatto che una singola ricetta possa contenere al proprio interno un numero indeterminato di prescrizioni, con ciò rischiando di alterare i risultati che emergono dalla Tabella 1, sopra prodotta.

In questo modo, i dati risultanti dal sito ministeriale sopra citato sono i seguenti:

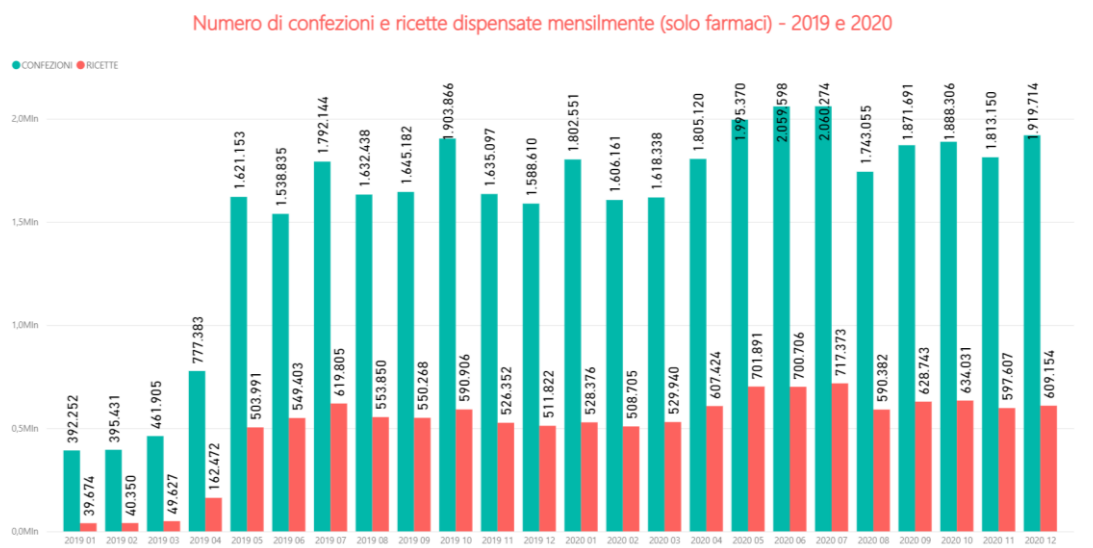


Tabella 2: Numero di confezioni e ricette dispensate mensilmente 2019-2020.

Fonte: Ministero della Salute.

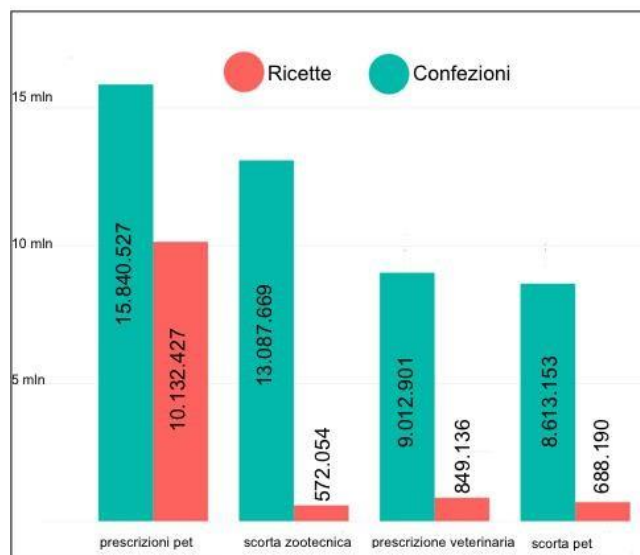


Tabella 3: Confezioni e ricette dispensate per tipo di ricetta al 10 maggio 2021.

Fonte: [www.agronotizie.com](http://www.agronotizie.com)

Anche in questo caso, il dato che emerge è significativo: a fronte di quasi 16 milioni di confezioni destinate agli animali da compagnia, soltanto 9 milioni sono invece dirette agli

animali da reddito. Sommando, però, a tali confezioni quelle acquistate con funzione di scorta, si arriva ad una situazione di sostanziale parità: 22 milioni di confezioni per gli animali in produzione zootecnica e 24,4 milioni di confezioni per i PET.

Ma, quindi, questo dato va a smentire quello riportato in precedenza? Evidentemente no.

In Italia, paese con un'alta concentrazione di PET, si contano circa 14 milioni di esemplari fra cani e gatti. Ipotizzando una media (in eccesso) di 20 chili cadauno, si ha un totale di 280 milioni di chili di peso vivo <sup>(29)</sup>.

I principali animali da reddito, invece, sono a grandi linee così quantificabili: 5,6 milioni di bovini; 8,8 milioni di suini; 6,3 milioni di pecore; circa 150 milioni di avicoli per ogni ciclo produttivo e così per complessivi 3,6 miliardi di chili di peso vivo.

Ad una sostanziale parità di farmaci assunti, corrisponde in verità una distanza abissale tra le due categorie di animali: per i PET, infatti, vengono utilizzate 0,087 confezioni di farmaco per chilo, mentre negli animali in produzione zootecnica il dato è di 0,0061 confezioni. Gli animali da compagnia, dunque, assumerebbero farmaci in quantità oltre dieci volte superiore agli animali da reddito.

Sebbene i calcoli statistici andrebbero effettuati non contando le confezioni, bensì le effettive quantità di principio attivo somministrato, le informazioni sopra riportate ci aiutano, da un lato, ad apprezzare l'importante e proficuo lavoro di riduzione dell'uso di antibiotici (e più in generale di farmaci) veterinari in Italia e, dall'altro, a constatare che i nostri allevamenti fortunatamente sono più sani di quanto sembrerebbe ad una prima e «volgare» lettura dei dati forniti a livello internazionale.

4. Lo studio circa la diffusione dei medicinali nella zootecnia è diventato ancor più importante dalla comparsa, alcuni decenni or sono, del preoccupante fenomeno della resistenza ai farmaci antimicrobici (antibatterici, antifungini, antivirali, antiparassitari), riscontrabile sia nell'animale che nell'uomo.

La antimicrobico-resistenza, nota a livello globale con l'acronimo A.M.R., è «*un fenomeno naturale biologico di adattamento di alcuni microrganismi, che acquisiscono la capacità di sopravvivere o di crescere in presenza di una concentrazione di un agente antibatterico, che è generalmente sufficiente ad inibire o uccidere microrganismi della stessa specie*» <sup>(30)</sup>.

La principale causa di tale drammatico problema è da rinvenirsi nell'uso eccessivo e/o non corretto di antibiotici e farmaci, in campo umano e veterinario, che favorisce così l'insorgenza e la diffusione di ceppi batterici resistenti a questi medicinali.

Ciò significa che, ad esempio, un determinato antibiotico precedentemente efficace nei confronti di un batterio, ad un certo punto perde la capacità di uccidere quel microrganismo.

Come si evince dai dati ufficiali forniti dal nostro Ministero della Salute e reperibili

---

<sup>(29)</sup> A. GAMBERINI, *Antibiotici nelle stalle, l'altra verità*, 17 maggio 2021, in [www.agronotizie.com](http://www.agronotizie.com).

<sup>(30)</sup> Fonte [www.salute.gov.it](http://www.salute.gov.it). Si parla di resistenza intrinseca quando è dovuta alla natura del microrganismo stesso, che non è mai stato sensibile a un particolare antimicrobico. Si parla invece di resistenza acquisita quando il microrganismo, in precedenza sensibile a un particolare antimicrobico, sviluppa in un secondo tempo resistenza nei suoi confronti.

sul sito internet dell'Istituto, oggi in Europa: 1/3 delle infezioni nell'uomo è causato da batteri resistenti agli antibiotici; il 75% delle infezioni da batteri resistenti agli antibiotici è rappresentato da infezioni correlate all'assistenza (ICA); l'impatto delle infezioni da batteri resistenti agli antibiotici è pari a quello di tubercolosi, influenza e HIV/AIDS messe insieme.

È facilmente intuibile, dunque, l'impatto devastante dell'AMR sulla salute pubblica: le infezioni che non rispondono al trattamento standard portano a malattie più lunghe, che a loro volta generano maggiori rischi di diffusione dei microrganismi resistenti con possibili focolai epidemici. A ciò occorre aggiungere la necessità di trovare nuove cure, con un considerevole aumento dei costi di assistenza sanitaria.

Volendo rappresentare in termini numerici quanto detto sinora, la più recente ed esaustiva analisi condotta per conto del Governo Britannico ha calcolato che gli effetti negativi dell'AMR causano circa 50.000 decessi ogni anno solo in Europa e negli Stati Uniti, a cui si aggiungono centinaia di migliaia di morti in altre aree del mondo. Nella stessa analisi è stato anche stimato che, in assenza di interventi efficaci, il numero di infezioni complicate da AMR potrebbe aumentare notevolmente nei prossimi anni, arrivando, nel 2050, a provocare la morte di 10 milioni di persone l'anno<sup>(31)</sup>.

Non solo. Le conseguenze dell'AMR possono, inoltre, osservarsi sul piano economico e sono legate principalmente alla perdita di vite e di giornate lavorative<sup>(32)</sup> oltre poi agli effetti pregiudizievoli per famiglie e società<sup>(33)</sup>.

Le considerazioni precedenti si applicano non solo al contesto umano, ma anche a quello veterinario, dove gli antibiotici sono altresì ampiamente utilizzati e l'impatto dell'AMR è parimenti importante, con un ulteriore profilo di pericolo costituito dalla diffusione dei batteri resistenti negli animali in grado poi di trasferirsi all'uomo.

Oltre alle ripercussioni sulla salute umana, resta comunque il fatto che un utilizzo non corretto degli agenti antimicrobici in medicina veterinaria comporta un concreto rischio per la salute degli animali, con aumento di pregiudizi che incidono in maniera significativa sul benessere animale di cui si è ampiamente detto nel paragrafo che precede. Anche per il mondo animale, dunque, le conseguenze nefaste dell'AMR non riguardano unicamente la salute, ma si riverberano altresì sul sistema sanitario-veterinario e sull'economia (una maggiore e/o incontrollata mortalità aziendale costituisce grave danno per l'efficienza degli allevamenti).

5. Inquadro in questi termini il discorso sulla medicalizzazione dell'animale, e definito il concetto di antimicrobico-resistenza, si vuole a questo punto procedere alla valutazione delle disposizioni legislative che regolano queste specifiche materie, il cui scopo, come di per sé chiarito dal Legislatore Europeo nel preambolo alla Direttiva 2004/28/CE

---

<sup>(31)</sup> J. O'NEILL, *Wellcome Trust and UK Government. Review on Antimicrobial Resistance. Antimicrobial Resistance: Tackling a crisis for the health and wealth of nations*, 2014, in <https://amr-review.org/>.

<sup>(32)</sup> Nel medesimo Rapporto O'Neill di cui alla precedente nota è stato stimato che, entro il 2050, l'AMR potrebbe portare, nei Paesi dell'OCSE, ad una perdita economica cumulativa compresa tra i 20 e i 35 miliardi di dollari.

<sup>(33)</sup> Fonte: Piano Nazionale di Contrasto dell'Antimicrobico-Resistenza (PNCAR) 2017-2020.

del 31 marzo 2004<sup>(34)</sup>, è quello di assicurare la tutela della salute e del benessere degli animali, nonché della salute pubblica.

Fin da subito, dunque, emerge la consapevolezza degli Organi Europei circa lo stretto legame – già in diverse occasioni ribadito all'interno del presente elaborato – tra l'animale, da intendersi quale futuro alimento per l'uomo, e la salute umana.

Un ruolo centrale nella normativa italiana sul tema è quello che ha assunto, proprio in attuazione delle disposizioni della Direttiva 2004/28/CE, il Decreto Legislativo 6 aprile 2006, n. 193, "Attuazione della direttiva 2004/28/CE recante codice comunitario dei medicinali veterinari". Tale fonte, invero, si è occupata di ricostruire le diverse fasi di quel processo che parte dalla produzione del farmaco per giungere alla somministrazione all'animale, individuando tutti i soggetti coinvolti con i rispettivi ruoli e responsabilità.

Il tutto, come intuibile, è volto al contrasto del fenomeno dell'uso improprio dei medicinali che, ai sensi dell'art. 1 del medesimo Decreto Legislativo, è da intendersi come *«l'uso di un medicinale veterinario in modo non conforme a quanto indicato nel riassunto delle caratteristiche del prodotto; il termine si riferisce anche all'abuso grave o all'uso scorretto di un medicinale veterinario»*, avendo ben presente le conseguenze che una tale condotta potrebbe assumere, a cascata, anche sull'uomo-consumatore.

L'utilizzo dei farmaci ad uso veterinario, come emerge chiaramente dalla lettura del Decreto Legislativo in esame, deve necessariamente avvenire in modo responsabile e seguire un *iter* ben preciso.

Nello specifico, si osserva in primo luogo il ruolo centrale del medico veterinario, chiamato alla visita diagnostica dell'animale e alla prescrizione del medicinale più adatto alla cura della patologia riscontrata. Non solo: il ruolo del medico veterinario non cessa con l'indicazione del trattamento, ma anzi è chiamato ad accompagnare l'allevatore nelle fasi precedenti e successive alla manifestazione dell'evento malattia. Egli, infatti, è tenuto altresì ad un'attività preventiva, che avviene prevalentemente sottoforma di formazione ed assistenza degli allevatori, fornendo loro adeguati strumenti teorici e pratici per la corretta salubrità dei locali-stalla, per una sana alimentazione, ecc., il tutto sempre nell'ottica di scongiurare il diffondersi della malattia o, comunque, di ridurre l'incidenza.

Al tempo stesso, il medico veterinario è tenuto a garantire l'uso corretto del medicinale innanzitutto prescrivendone un dosaggio e una durata di somministrazione conforme alle indicazioni di cui al foglio illustrativo; e ancora, a vigilare sulle scorte di farmaci trattenuti in azienda (monitorando, ad esempio, l'idoneità dei locali preposti alla conservazione, nonché la corretta redazione dei registri); deve, in ultimo, garantire una adeguata formazione dell'allevatore circa le modalità di somministrazione del farmaco, predisponendo appositi codici operativi e fornendo tutte le indicazioni necessarie.

Non certamente minori sono le responsabilità e i compiti che ricadono sull'allevatore. Egli, infatti, è chiamato innanzitutto a ricercare una collaborazione produttiva con il veterinario, anche e soprattutto in un'ottica di prevenzione delle malattie. Essendo inoltre il soggetto preposto alla cura quotidiana dell'animale, egli dovrà essere istruito sulle modalità di somministrazione dei medicinali che avverrà seguendo alla lettera le indicazioni operative

---

<sup>(34)</sup> Direttiva 2004/28/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 31 marzo 2004 che modifica la Direttiva 2001/82/CE recante un codice comunitario relativo ai medicinali veterinari.

dategli dal medico veterinario. Non secondario è inoltre il compito della conservazione dei medicinali, che si sostanzia da una parte nella predisposizione di appositi locali che rispettino le prescrizioni di medico e case farmaceutiche, dall'altro nella stesura di appositi registri che permettano di rintracciare i medicinali disponibili in magazzino, quelli impiegati, nonché modi e tempi di utilizzo. Infine, rilevante è ancora il compito di monitoraggio dell'animale dopo la somministrazione del medicinale, da effettuarsi nuovamente secondo le indicazioni del veterinario e in continuo contatto con quest'ultimo.

Nell'*iter* della medicalizzazione dell'animale un ruolo centrale è quello rivestito altresì dalle aziende farmaceutiche, dai produttori e dal Servizio Sanitario pubblico.

In particolare, compito delle aziende farmaceutiche è prima di tutto quello di assicurare la qualità, la sicurezza e l'efficacia del prodotto medicinale; nel farlo, prevalentemente nel corso della fase di valutazione della sensibilità dei batteri ai farmaci antimicrobici, queste debbono agire in stretta collaborazione con le Autorità statali competenti, il cui compito è principalmente quello della raccolta di campioni da analizzare. Solo dopo adeguati studi ed analisi, il Ministero Salute autorizza l'immissione nel mercato del farmaco veterinario.

In estrema sintesi, la responsabilità connesso all'uso corretto dei medicinali veterinari, dunque, interessa, seppur in modalità differenti, tutti i diversi soggetti che sono coinvolti nel ciclo di somministrazione degli stessi: l'azienda farmaceutica, tenuta a rispettare un preciso iter per la produzione, sperimentazione e immissione nel mercato del medicinale veterinario; il medico veterinario, il cui compito è quello di valutare attentamente l'animale al fine di prescrivere gli antibiotici corretti e più sicuri, nonché di formare adeguatamente l'allevatore circa le modalità di somministrazione; l'allevatore, infine, chiamato a prevenire la malattia tramite un continuo monitoraggio della salute e del benessere degli animali e, quando ciò non risulta sufficiente, ad utilizzare correttamente il medicinale prescritto.

Il D. Lgs. 193/2006, recependo le disposizioni del Legislatore Europeo in materia, è andato a considerare ciascuna di queste «fasi» del trattamento medico dell'animale. E così, dopo i primi articoli puramente definitivi, nei capi I, II e III è trattata la fase «zero», ovvero quella del rilascio dell'autorizzazione all'immissione in commercio del farmaco e del conseguente (complementare) divieto all'utilizzo di farmaci non autorizzati.

I capi IV e V del D. Lgs. 193/2006, invece, si rivolgono prevalentemente alle aziende farmaceutiche, stabilendo le condizioni necessarie ai fini della produzione dei medicinali veterinari, nonché le regole da seguire in materia di etichettatura e foglietto illustrativo. Il capo VI tratta il tema della detenzione, distribuzione e fornitura dei medicinali veterinari, rivolgendosi dunque prevalentemente alle figure del farmacista, del medico veterinario e dell'allevatore e contemplando la centrale questione della prescrizione veterinaria.

Il capo VII, ancora, si occupa della c.d. «farmacovigilanza», quell'attività cioè di controllo degli effetti prodotti dal farmaco sull'animale.

Infine, aspetto più significativo per quanto qui rileva, il capo VIII contiene le disposizioni in materia di vigilanza, nonché la previsione delle sanzioni da applicare a fronte di eventuali illeciti. Nello specifico, è l'art. 108 che si occupa di contemplare diverse ipotesi di illecito, stabilendone le relative sanzioni amministrative pecuniarie: l'articolo comprende dunque le ipotesi e i soggetti più disparati, andando dall'immissione in commercio di



medicinali veterinari senza autorizzazione (sanzione amministrativa pecuniaria da euro 10.329 a euro 61.974,00) alla somministrazione agli animali di medicinali non autorizzati (si applica la medesima sanzione amministrativa pecuniaria), dalla fabbricazione di medicinali veterinari senza autorizzazione (di nuovo, la sanzione amministrativa è la medesima) alla somministrazione di medicinali in assenza di prescrizione del medico veterinario (sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.549,00 a euro 9.296,00).

EVOCAZIONE DI PRODOTTI AGROALIMENTARI DI QUALITÀ E MARCHIO  
NOTORIO: CRITERI DI CONFRONTO

*ABSTRACT: il marchio notorio e le denominazioni di qualità si caratterizzano per un forte potenziale comunicativo, trasmettendo immediati messaggi di qualità, tradizione e legame con il territorio. Detti tratti comuni hanno di fatto costituito il presupposto per il riconoscimento di una tutela sempre più ampia e oggettiva, con conseguente irrilevanza dell'effettiva induzione in errore del consumatore. Anche in ragione di tale affinità, l'ormai consolidata tutela apprestata al marchio notorio, sviluppata essenzialmente sul piano del contrasto alla concorrenza parassitaria, ha costituito un valido supporto per l'ampliamento della protezione dall'evocazione delle denominazioni di qualità, nel nome dei valori pubblicistici promossi negli ultimi decenni. Lungo questo percorso si è, in ogni caso, assistito a un'inevitabile frammentazione del giudizio. In un contesto siffatto, sarà sicuramente interessante osservare gli sviluppi del processo di riforma delle denominazioni di qualità e, soprattutto, quella che ne sarà l'applicazione del diritto vivente.*

*ABSTRACT: Well-known trademarks and quality designations are characterised by a strong communicative potential, conveying immediate messages of quality, tradition and links with the territory. These common traits have in fact constituted the prerequisite for the recognition of an increasingly broad and objective protection, with the consequent irrelevance of actual misleading of the consumer. Partly because of this affinity, the now consolidated protection afforded to the notorious mark, developed essentially on the level of countering parasitic competition, has constituted a valid support for the expansion of protection against the evocation of quality designations, in the name of the public values promoted in recent decades. Along this path there has been, in any case, an inevitable fragmentation of judgement. In such a context, it will certainly be interesting to observe the development of the reform process of quality designations and, above all, what the application of living law will be.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Marchio notorio: nozione e cenni in merito alla sua tutela. – 2.1. La tutela del marchio notorio nella giurisprudenza europea. – 2.2. La tutela del marchio notorio nella giurisprudenza nazionale. – 3. La protezione dei prodotti DOP e IGP: l'art. 13 del Regolamento 1151/2012. – 3.1. Il concetto di evocazione di prodotti DOP e IGP secondo la giurisprudenza europea. – 3.2. Il concetto di evocazione di prodotti DOP e IGP secondo la giurisprudenza nazionale. – 4. Conclusioni.

1. Il presente lavoro intende partire dall'evoluzione della tutela riconosciuta al marchio notorio per instaurare un confronto con i significativi riconoscimenti giurisprudenziali emersi in sede di protezione delle denominazioni di qualità e, più specificamente, con riferimento al concetto di evocazione delle stesse.

Premessi brevi cenni in merito alla disciplina applicabile per ciascun istituto, l'analisi si concentrerà su alcuni passaggi essenziali registrati nel contesto del diritto vivente, per certi versi anticipatori della disciplina normativamente espressa, per altri tesi ad ampliarne i margini di applicabilità. Seguirà la messa in rilievo dei principali criteri di confronto tra le

richiamate fattispecie, filo conduttore del presente lavoro, con un cenno, in chiusura, a interessanti prospettive di riforma sul piano della definizione dell'evocazione delle denominazioni di qualità e della tutela, in genere, delle denominazioni-indicazioni agroalimentari registrate.

2. Il marchio, segno distintivo applicato a un prodotto o servizio per distinguerlo sul mercato, agisce quale mezzo di trasmissione di messaggi riguardanti le qualità possedute o le sensazioni suscitate, come, nel caso del marchio notorio, l'eccellenza e il prestigio. In tal senso, il marchio possiede un valore economico intrinseco distinto da quello dei prodotti o servizi per i quali è registrato<sup>(1)</sup>.

Se il titolare di un marchio può impedire la registrazione o l'utilizzo di un marchio successivo solo ove sussista un rischio di confusione<sup>(2)</sup>, nel caso del marchio rinomato è stata approntata una tutela ultra-merceologica, andando a superare le ambiguità insite nel giudizio di confondibilità: detta tutela allargata fa sì che un marchio possa essere protetto rispetto a tutti i prodotti e servizi, indipendentemente dalla sua appartenenza originaria. Nonostante la rilevanza dell'istituto, anche e soprattutto nelle economie moderne, il codice<sup>(3)</sup> non ne prevede una definizione specifica; in effetti, è stata la giurisprudenza a delinearne col tempo i contorni. Ad oggi, è possibile definire il marchio notorio come quel marchio che si imprime nella mente di una fascia di pubblico che, a prescindere dall'acquisto del prodotto, viene ripetutamente in contatto con lo stesso<sup>(4)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Per approfondimenti dottrinali in merito alla disciplina dei marchi, dei marchi notori e alle problematiche sottese si v., tra gli altri, M. RICOLFI, *Trattato dei marchi*, Torino, 2015; ID., *I segni distintivi di impresa. Marchio, ditta, insegna*, in AA. VV., *Diritto industriale, Proprietà intellettuale e concorrenza*, Torino, 2005, p. 108; A. VANZETTI, *Codice della proprietà industriale*, Milano, 2013, p. 12; A. VANZETTI – V. DI CATALDO, *Manuale di Diritto Industriale*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 184; G. GAGLIANO, *La tutela dei marchi rinomati: i fenomeni della "diluizione", della "corrosione" e del "parassitismo"*, in <https://www.altalex.com/documents/2021/11/02/la-tutela-dei-marchi-rinomati-i-fenomeni-della-diluizione-della-corrosione-e-del-parassitismo>, 2021; G. E. SIRONI, *La percezione del pubblico interessato nel diritto dei segni distintivi*, Milano, Giuffrè, 2013, p. 181; C. GALLI, *Rinomanza del marchio e tutela oltre il limite del pericolo di confusione*, in *Riv. dir. ind.*, 2007, p. 83; R. S. DE MARCO, *Tutela allargata del marchio notorio tra dilution, rischio di confusione e funzione decorativa (commento a Corte Giustizia Comunità Europee 23 ottobre 2003, n. C-408/01)*, in *Riv. dir. ind.*, 2004, 1, p. 25.

<sup>(2)</sup> È possibile affermare che il rischio di confusione costituisca il principio regolatore della coesistenza tra i marchi e viene valutato globalmente, prendendo in considerazione tutti i fattori pertinenti del caso di specie, quale la somiglianza tra i marchi e quella tra i prodotti o i servizi designati.

<sup>(3)</sup> Si richiama il Codice della Proprietà Industriale, emanato con Decreto Legislativo 10 febbraio 2005, n. 30, il quale ha introdotto nel sistema italiano una disciplina organica in materia di difesa e valorizzazione dei diritti di proprietà intellettuale, riordinando e accorpando leggi e provvedimenti precedenti, conseguenti, in particolare, all'adeguamento al diritto europeo e alle convenzioni internazionali a cui l'Italia ha aderito. Tra i vari interventi di modifica del tessuto del codice, si segnala il decreto legislativo 13 agosto 2010, n. 131, caratterizzato per la previsione di strumenti di semplificazione e di riduzione degli adempimenti a carico degli utenti.

<sup>(4)</sup> Richiamando una delle tante, spesso analoghe, definizioni fornite. In particolare, trattasi della definizione riportata nella sentenza del Tribunale di Milano del 30 maggio 2013 n. 572, in [www.leggiditaliaprofessionale.it](http://www.leggiditaliaprofessionale.it). Tra le altre definizioni giurisprudenziali, si v. la posizione espressa dalla celebre sentenza della Corte di giustizia del 14 settembre 1999 in causa n. C-375/97, *General Motors*, in *Giur. ann. dir. ind.*, 1999, p. 1569, secondo la quale il grado di conoscenza sufficiente a configurare un marchio notorio può ritenersi raggiunto laddove il marchio d'impresa sia conosciuto da una parte significativa del pubblico interessato ai prodotti o servizi dallo stesso contraddistinti; non sarebbe, a detto fine, necessario il raggiungimento di una determinata percentuale di pubblico, rilevando, a seconda dei casi, il grande pubblico ovvero un pubblico più specializzato. In ultimo, il marchio notorio si caratterizzerebbe per l'attitudine a comunicare un messaggio a cui sia possibile agganciarsi anche in assenza di confusione sull'origine.

Come anticipato, in argomento le indicazioni della giurisprudenza hanno preceduto le scelte del legislatore<sup>(5)</sup>. Invero, il marchio di rinomanza è stato disciplinato a livello nazionale soltanto con il decreto legislativo del 4 dicembre 1992 n. 480<sup>(6)</sup>, emanato in attuazione della direttiva 89/104/CEE<sup>(7)</sup>, nel contesto della conseguente modifica dell'art. 1 del regio decreto del 21 giugno 1942 n. 929<sup>(8)</sup>. Nella successiva riformulazione del Codice, detta tutela non è stata sostanzialmente riformata ma è stata inserita all'art. 20, il cui comma 1, lett. c), prevede attualmente che *«il titolare ha diritto di vietare ai terzi, salvo proprio consenso, di usare nell'attività economica un segno identico o simile al marchio registrato per prodotti o servizi anche non affini, se il marchio registrato goda nello stato di rinomanza e se l'uso del segno, anche a fini diversi da quello di contraddistinguere i prodotti e servizi<sup>(9)</sup>, senza giusto motivo consente di trarre indebitamente vantaggio dal carattere distintivo o dalla rinomanza del marchio o reca pregiudizio agli stessi»*.

Alla luce di quanto richiamato in questa prima fase, emerge come il marchio notorio sia stato sin dal principio tutelato non solo per la sua funzione distintiva, ma anche e soprattutto per la sua capacità promozionale, superando l'interesse alla non confondibilità e andando a fondare il diritto a non vedersi sottratte le utilità economiche che da tale notorietà possono derivare e depotenziati gli investimenti all'uopo eseguiti. La protezione si baserà, di fatto, sul più generale principio di correttezza imposto a chiunque operi sul mercato, come emergerà successivamente, in sede di analisi di alcuni dei più significativi passaggi giurisprudenziali in argomento.

2.1. Nel contesto della giurisprudenza europea successiva alla disciplina positivamente introdotta, è dato richiamare, tra le altre, la nota sentenza del 23 ottobre 2003, n. 408<sup>(10)</sup>. In particolare, il Giudice dell'allora Comunità Europea ha in detta sede ribadito la non necessaria sussistenza di un rischio di confusione effettivo ai fini della configurabilità della tutela prevista dall'art. 5, n. 2, della direttiva 89/104/CEE<sup>(11)</sup>, reputandosi sufficiente

---

<sup>(5)</sup> Fino all'entrata in vigore della normativa comunitaria di cui alla direttiva n. 89/104/CEE, l'elemento di riferimento per potersi conseguire una più ampia protezione giurisprudenziale del marchio notorio consisteva nel *«pericolo di confusione in cui il consumatore medio può cadere attribuendo al titolare del marchio celebre la fabbricazione di altri prodotti, o ritenendo falsamente l'esistenza di legami giuridici o economici fra le due imprese»*. Detto presupposto di tutela proveniva, appunto, della giurisprudenza e non trovava riscontro positivo né a livello nazionale, né sovranazionale.

<sup>(6)</sup> Attuazione della direttiva n. 89/104/CEE del Consiglio del 21 dicembre 1988, recante ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di marchi di impresa.

<sup>(7)</sup> Riguardante il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di marchi d'impresa.

<sup>(8)</sup> Trattasi del *Testo delle disposizioni legislative in materia di marchi registrati*.

<sup>(9)</sup> Con l'aggiunta dell'inciso *«anche a fini diversi da quello di contraddistinguere i prodotti e servizi»* (introdotto dal d.lgs. 15/2019, in attuazione della direttiva Ue 2015/2436), il legislatore ha inteso garantire al titolare di un marchio notorio una protezione completa, vietando la riproduzione dello stesso anche a fini diversi da quelli del marchio d'impresa. Detto ampliamento non costituisce un'innovazione quanto, piuttosto, la codificazione di un indirizzo giurisprudenziale già presente anche in Italia, secondo cui la protezione del marchio rinomato si estende anche all'uso di un segno, eguale o simile, che sia in grado di determinare un agganciamento parassitario o di arrecare un pregiudizio alla distintività del marchio notorio.

<sup>(10)</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 23 ottobre 2003 in causa n. C-408/01, *Adidas Salomon AG e Adidas Benelux BV c. Fitnessworld Trading Ltd.*, in *Foro it.*, 2004, 4, p. 395. Sul piano dei fatti, si osserva che la causa è stata incentrata sull'interpretazione dell'art. 5, n. 2, della direttiva 89/104/CEE, nell'ambito della controversia che ha visto contrapposte l'*Adidas Salomon AG* e l'*Adidas Benelux BV* alla *Fitnessworld Trading Ltd* rispetto alla commercializzazione di indumenti sportivi da parte di quest'ultima, in quanto contenenti significativi richiami figurativi ai prodotti delle più note aziende.

<sup>(11)</sup> Secondo il quale *«uno Stato membro può inoltre prevedere che il titolare abbia il diritto di vietare ai terzi, salvo proprio consenso, di usare nel commercio un segno identico o simile al marchio di impresa per i prodotti o servizi che non sono simili a quelli per cui esso è stato registrato, se il marchio di impresa gode di notorietà nello Stato membro e se l'uso immotivato del segno*

che il grado di somiglianza tra i segni determini l'instaurazione di un nesso da parte del pubblico.

Analogamente, e compiendo un ulteriore passo in avanti, con la sentenza del 18 giugno 2009 n. 487/07<sup>(12)</sup> la Corte di giustizia ha sottolineato come l'art. 5, n. 2, di cui sopra debba essere interpretato nel senso che l'esistenza di un vantaggio indebitamente tratto dal carattere distintivo o dalla notorietà del marchio<sup>(13)</sup>, oltre a non implicare un rischio di confusione, non comporterebbe nemmeno un effettivo rischio di pregiudizio al carattere distintivo del marchio. Invero, il vantaggio risultante dall'uso da parte di un terzo di un segno simile ad un marchio notorio sarebbe tratto indebitamente da detto terzo quando egli, mediante tale uso, tenti di porsi nel solco tracciato dal marchio notorio al fine di beneficiare della reputazione e del prestigio di quest'ultimo, in tal modo sfruttando, senza alcuna compensazione economica, lo sforzo commerciale compiuto dal titolare del marchio notorio.

Si è spinta a richiedere una prova più approfondita in merito alla configurabilità della tutela di cui si discute, la sentenza del 27 novembre 2008, n. 252/07<sup>(14)</sup>, in cui la Corte di giustizia ha affermato come l'evocazione del marchio notorio da parte del segno successivo non sarebbe di per sé sufficiente a provare l'indebito vantaggio o il pericolo di pregiudizio; invero, detta prova richiederebbe la dimostrazione di una modifica del comportamento economico del consumatore medio dei prodotti o dei servizi per i quali il marchio anteriore è registrato, proprio in relazione all'uso del marchio posteriore, oppure un serio rischio che una tale modifica si produca in futuro.

Avuto riguardo alle più recenti sentenze sul tema della giurisprudenza europea, si richiama, infine, la pronuncia del 14 aprile 2021, nella causa T-201/20<sup>(15)</sup>, che riporta una sintesi degli elementi determinanti della fattispecie in esame, ponendosi quale una sorta di riepilogo delle affermazioni della giurisprudenza sovra menzionata.

Detta sentenza, inoltre, appare interessante per le precisazioni apportate rispetto alla definizione del pubblico di riferimento: questo, in effetti, non sarebbe limitato ai consumatori che possano utilizzare sia i prodotti designati dal marchio anteriore che i prodotti contrassegnati dal marchio contestato, bensì si tratterebbe, in termini più ampi, del pubblico che potrà richiamare alla mente il marchio anteriore quando si troverà davanti ai prodotti

---

*consente di trarre indebitamente vantaggio dal carattere distintivo o dalla notorietà del marchio di impresa o reca pregiudizio agli stessi».*

<sup>(12)</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 18 giugno 2009 in causa n. C-487/07, *L'Oréal SA e altri c. Bellure NV e altri*, in *Riv. dir. ind.*, 2010, p. 257, nota di Alvanini. Sul piano dei fatti, si osserva che la causa ha riguardato, da un lato, l'approfondimento della tutela da accordarsi in ipotesi di marchio notorio e, d'altro canto, le ricadute ravvisabili in tema di pubblicità comparativa, in relazione alle azioni commerciali poste in essere da parte delle aziende convenute, imitative, sul piano figurativo, dei prodotti delle più note aziende e caratterizzate da significativi richiami comparativi.

<sup>(13)</sup> Presupposto alternativo alla determinazione di un pregiudizio al carattere distintivo o alla notorietà del marchio rinomato.

<sup>(14)</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 27 novembre 2008 in causa n. C-252/07, *Intel Corporation Inc. c. CPM United Kingdom Ltd*, in *Riv. dir. ind.*, 2009, p. 108, nota di Sandri.

<sup>(15)</sup> Sentenza del Tribunale di primo grado del 14 aprile 2021 in causa n. T-201/20, *Berebene / EUIPO - Consorzio vino Chianti Classico (GHISU)*, in *www.leggiditaliaprofessionale.it*, 2021, intervenuta in materia di impedimenti alla registrazione come marchio comunitario. Per approfondimenti, si v., tra gli altri, C. BOVINO, *Marchi: il simbolo del gallo può essere usato solo per il Chianti Classico*, in *www.leggiditaliaprofessionale.it*, 2021 e D. FABRIS, *“Racconto di due galli”: il cuore del marchio e la tutela estesa dei marchi notori quale strumento di lotta al parassitismo commerciale*, in *Alimenta*, 2022, 1, p. 107. Sul piano dei fatti, è dato osservare che il Tribunale Ue ha confermato la decisione dell'Ufficio Ue per la proprietà intellettuale (Euipo), respingendo la richiesta della Berebene Srl di registrare un marchio che presentava una certa somiglianza con il marchio anteriore per prodotti identici *Chianti classico*. Ciò, in quanto la Berebene Srl avrebbe tratto un indebito vantaggio dalla notorietà e dal prestigio del marchio anteriore.

contraddistinti dal marchio successivo non notorio. Pertanto, a meno che detto pubblico sia del tutto distinto da quello del marchio anteriore e quest'ultimo non abbia acquisito una notorietà tale da travalicare il pubblico interessato ai prodotti da esso designati, la possibilità che venga richiamato alla mente il marchio anteriore non potrà essere a priori esclusa<sup>(16)</sup>.

La pronuncia ha precisato, altresì, che il titolare del marchio anteriore notorio non sarebbe tenuto a dimostrare la sussistenza di un pregiudizio effettivo e attuale al suo marchio. Invero, sarebbe sufficiente addurre elementi che permettano di desumere, ad un primo esame, un rischio futuro, non ipotetico, di indebito vantaggio o pregiudizio. Si potrebbe pervenire a una siffatta conclusione sulla base di deduzioni logiche risultanti dall'analisi delle probabilità, nonché tenendo conto delle pratiche abituali del settore e di qualsiasi altra circostanza utile del caso di specie.

2.2. Avuto riguardo alla giurisprudenza nazionale è possibile segnalare, tra le altre, alcune recenti pronunce del Giudice di Legittimità. In particolare, con la sentenza del 27 maggio 2016, n. 11031<sup>(17)</sup>, la Corte di cassazione ha fornito una serie di indicazioni in merito alle modalità attraverso le quali compiere la valutazione del nesso instaurabile tra i prodotti oggetto di indagine. In particolare, occorrerà eseguire l'analisi: a) in via globale e sintetica, avuto riguardo a tutti gli elementi distintivi, grafici, visivi, fonetici, concettuali o semantici; b) tenendo conto della interdipendenza tra la somiglianza dei segni e quella dei prodotti dagli stessi contraddistinti; c) alla stregua dell'impressione complessiva prodotta dal confronto tra un marchio e la memoria, necessariamente indefinita, che si ha dell'altro; d) facendo riferimento al consumatore mediamente informato e ragionevolmente avveduto, tenendo conto, altresì, del tipo di clientela a cui il prodotto o il servizio è destinato, in modo da definire le normali modalità di approccio agli stessi; e) considerando che il livello di attenzione varia in funzione della categoria di prodotti o servizi di cui si tratta; f) non escludendo il rischio di confusione rispetto ai marchi complessi, figurativi e denominativi notori, in quest'ultimo caso laddove quello successivo ricomprenda il nome del produttore.

Tra le più recenti pronunce di legittimità sul tema, si segnala l'ordinanza n. 12566 del 12 maggio 2021<sup>(18)</sup>, la quale conferma l'orientamento interpretativo ivi approfondito, soffermandosi altresì a sottolineare che i cosiddetti marchi deboli sarebbero tali in quanto legati al prodotto per il rilievo di un carattere o di un elemento, ovvero per l'uso di parole di comune diffusione. Al contrario, si intenderebbe per marchio forte il segno con accentuato carattere distintivo che, in quanto tale, si imprime nella mente del consumatore<sup>(19)</sup>.

Conclusivamente rispetto ai richiami alla giurisprudenza nazionale di legittimità, appare utile il riferimento a una recentissima pronuncia intervenuta riguardo al marchio

---

<sup>(16)</sup> In argomento, si v. la sentenza del Tribunale di primo grado del 10 ottobre 2019 in causa n. T-428/18, *mc dreams hotels Träumen zum kleinen Preis!*, in [www.leggiditaliaprofessionale.it](http://www.leggiditaliaprofessionale.it), 2018, e, ancor prima, la sentenza della Corte di giustizia del 18 giugno 2009 in causa n. C-487/07, *L'Oréal e a.*, cit.

<sup>(17)</sup> Cass., sez. I, 27 maggio 2016 n. 11031, *F.lli Branca Distillerie s.r.l. c. Soc. P. Franzini & C. e altri*, in *Foro It.*, 2016, I, c. 2381.

<sup>(18)</sup> Cass., sez. I, Ord., 12 maggio 2021 n. 12566, *Music Academy 2000 s.r.l. c. Music Academy Italy s.r.l.*, in [www.leggiditaliaprofessionale.it](http://www.leggiditaliaprofessionale.it).

<sup>(19)</sup> Sul punto, Cass., sez. I, 29 novembre 2021 n. 37355, *Santal. c. Sante*, in [www.leggiditaliaprofessionale.it](http://www.leggiditaliaprofessionale.it), ha sottolineato che, laddove il segno sia privo di aderenza concettuale con i prodotti contraddistinti e, quindi, forte, le variazioni che lascino intatta l'identità del nucleo ideologico del segno debbono ritenersi inidonee ad escludere la confondibilità, quale possibile instaurazione di un nesso.

Gucci<sup>(20)</sup>, la quale ha compiutamente riassunto le tipologie di pregiudizi arrecabili al marchio notorio, ovvero la diluizione<sup>(21)</sup>, la corrosione<sup>(22)</sup> e il parassitismo<sup>(23) (24)</sup>.

Avuto riguardo alla giurisprudenza nazionale di merito, appare opportuno ritornare, in primo luogo, all'ordinanza del Tribunale di Roma del 2004<sup>(25)</sup>, intervenuta successivamente alla sentenza della Corte di giustizia *Adidas Salomon AG e Adidas Benelux BV contro Fitnessworld Trading Ltd.*<sup>(26)</sup>; quest'ultima, in effetti, ha apportato un importante contributo allo sviluppo della teoria della *dilution* in Italia.

In particolare, l'ordinanza del Tribunale di Roma risulta di particolare interesse con riferimento all'interpretazione che viene fornita dell'art. 1, lett. c), legge marchi<sup>(27)</sup>. A questo riguardo, è necessario innanzitutto considerare che la corrispondente norma comunitaria, l'art. 5, n. 2, della direttiva, era stata oggetto di interpretazione da parte di due sentenze della Corte di giustizia, rispettivamente nel caso *Davidoff c. Gofkid*<sup>(28)</sup> e nel sovra richiamato caso *Adidas c. Fitnessworld*<sup>(29)</sup>. Sulla base dei principi comunitari ivi affermati, il Tribunale di Roma ha stabilito come il semplice richiamo mentale del marchio *Adidas* costituisca di per sé contraffazione ai sensi dell'art. 1, lett. c), legge marchi: in effetti, assumerebbe rilievo anche il semplice accostamento non confusorio tra il marchio dell'imitatore e il marchio notorio, rilevato come possa automaticamente derivarne un annacquamento di quest'ultimo. A detto

---

<sup>(20)</sup> Cass, sez. I, Ord., 7 ottobre 2021 n. 27217, *Gucci c. Z.Y.*, in [www.leggiditaliaprofessionale.it](http://www.leggiditaliaprofessionale.it).

<sup>(21)</sup> «Tale situazione», specifica la sentenza in esame, «si verificherà soprattutto qualora il marchio non sia in grado di suscitare un'associazione immediata con i prodotti o i servizi per i quali è stato registrato».

<sup>(22)</sup> Il rischio di corrosione è dalla sentenza definito quale il «pregiudizio arrecato alla notorietà del marchio» e si manifesta quando «i prodotti o i servizi per i quali il segno identico o simile è usato dal terzo possono essere percepiti dal pubblico in modo tale che il potere di attrazione del marchio ne risulti compromesso».

<sup>(23)</sup> Quale vantaggio che il terzo trae indebitamente dall'uso del segno identico o simile al marchio rinomato, beneficiando, «... grazie al trasferimento dell'immagine del marchio o delle caratteristiche da questo proiettate sui prodotti designati dal segno identico o simile del potere attrattivo...», della reputazione e del prestigio di quest'ultimo, senza aver dovuto sostenere in proprio i necessari investimenti.

<sup>(24)</sup> In merito ai tipi di effetti precisati nel testo si v., tra le altre, Cass., sez. I, Ord., 17 ottobre 2018 n. 26001, *Soc. Salvatore Ferragamo c. Soc. Ripani italiana pelletterie e altri*, in *Foro it.*, 2018, I, c. 3869. In materia di tutela del marchio notorio in generale si v., altresì, il provvedimento pronunciato in pari data, Cass., sez. I, Ord., 17 ottobre 2018 n. 26000, *Guccio Gucci SPA c. Z.S.*, in [www.leggiditaliaprofessionale.it](http://www.leggiditaliaprofessionale.it).

<sup>(25)</sup> Trib. Roma, Ord., 9 gennaio 2004, in [www.leggiditaliaprofessionale.it](http://www.leggiditaliaprofessionale.it).

<sup>(26)</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 23 ottobre 2003 in causa n. C-408/01, *Adidas Salomon AG e Adidas Benelux BV c. Fitnessworld Trading Ltd*, cit. Il caso posto all'attenzione del Tribunale di Roma ateneva alla violazione del marchio notorio figurativo a tre strisce parallele inclinate, di colore contrastante con lo sfondo, apposto sul lato delle calzature, di esclusiva titolarità della società *Adidas-Salomon AG*. L'ordinanza, in particolare, decide un reclamo cautelare presentato da *Adidas* contro la società *Shoes Partners*, produttrice di calzature riportanti non già tre, bensì due strisce parallele inclinate di colore contrastante con lo sfondo, anch'esse apposte sul lato delle calzature. *Adidas* riteneva che il prodotto di *Shoes Partners*, oltre a integrare un illecito concorrenziale, costituisse contraffazione del proprio marchio notorio, in quanto ingenerava un rischio di confusione nel pubblico e, in ogni caso, permetteva a *Shoes Partners* di trarre un ingiusto profitto dalla reputazione del marchio di *Adidas*, con conseguente diluizione dello stesso. Dal canto suo, *Shoes Partners* negava ogni violazione, evidenziando l'assenza del rischio di confusione e dichiarando un uso solo ornamentale del segno contestato.

<sup>(27)</sup> Per tale intendendosi il regio decreto del 21 giugno 1942 n. 929, la cui disciplina è poi confluita nel corrente Codice della Proprietà Industriale.

<sup>(28)</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 9 gennaio 2003 in causa n. C-292/00, *Davidoff*, cit.

<sup>(29)</sup> In particolare, nel caso *Davidoff c. Gofkid*, i Giudici di Lussemburgo avevano chiarito come la tutela opzionale di cui all'art. 5, n. 2, della direttiva, che secondo la lettera della norma sarebbe garantita solo nei casi di «prodotti o servizi che non sono simili», possa, invece, essere estesa anche a prodotti o servizi identici o simili. L'elaborazione giurisprudenziale della Corte di giustizia è proseguita con la decisione *Adidas c. Fitnessworld*, in occasione della quale è stato chiarito che l'estensione dell'operatività dell'art. 5, n. 2, anche ai casi di prodotti o servizi identici o simili non è solo una facoltà dello Stato membro, bensì un obbligo.

fine, è stato considerato sufficiente anche solo un potenziale annacquamento del carattere distintivo del segno notorio<sup>(30)</sup>.

Il fenomeno descritto è riconducibile alla dottrina della *dilution*, sviluppata soprattutto negli Stati Uniti<sup>(31)</sup>, e che, viceversa, ha ricevuto un primo limitato interesse da parte della giurisprudenza italiana: antecedentemente alla riforma del 1992, detta fattispecie veniva ricondotta nell'alveo dell'istituto della concorrenza sleale *ex art.* 2598 c.c., ovvero dell'illecito aquiliano *ex art.* 2043 c.c.; successivamente, i giudici italiani hanno continuato a palesare posizioni di chiusura, richiedendo la sussistenza del rischio di confondibilità per accordare la tutela<sup>(32)</sup>. Le pronunce italiane che hanno per prime riconosciuto una tutela per diluizione si rinvergono nel contesto della giurisprudenza relativa ai *domain names*: in questo senso, il Tribunale di Bergamo nel noto caso *Armani*, in cui il celebre stilista contestava l'utilizzo del proprio marchio notorio ad opera di un soggetto, omonimo, che aveva registrato il *domain name* «armani.it» in relazione ad una attività diversa<sup>(33)</sup>.

Tra le pronunce di merito in argomento, è possibile richiamare anche la sentenza del 26 novembre 2007 del Tribunale di Torino<sup>(34)</sup> <sup>(35)</sup>, la quale, oltre a confermare la giurisprudenza precedente, ha precisato come la tutela allargata prevista per i marchi notori potrebbe subire una limitazione in relazione all'inciso «senza giusto motivo»<sup>(36)</sup>: sarebbe comunque pacifico che si tratti di onere dell'asserito contraffattore fornire la prova del presupposto scriminante e che la relativa valutazione debba essere rigorosa. Per ciò che

---

<sup>(30)</sup> Detta soluzione appare coerente con la definizione di *dilution* quale processo di lento indebolimento del potere distintivo del marchio, con la conseguenza che richiedere la dimostrazione del suo concreto annacquamento risulterebbe di difficile prova e, al contempo, finirebbe con il posticipare eccessivamente la tutela.

<sup>(31)</sup> Attualmente, negli Stati Uniti la materia è regolata dal *Federal Trademark Dilution Act*, ove il concetto di *dilution* è definito come la riduzione della capacità di un marchio notorio di identificare beni o servizi, indipendentemente dal rischio di confusione. I primi studi in materia sono riconducibili a Schechter, il quale, in un noto saggio del 1927 (*The rational basis of trademark protection*), ha riconosciuto che a taluni marchi dotati di particolare distintività dovesse essere garantita una tutela più ampia: invero, egli sottolineava che detti marchi imprimevano nella mente del consumatore una sorta di garanzia di soddisfazione, con l'effetto di aumentarne la desiderabilità e la vendita. Nella visione di Schechter, dunque, nel fenomeno della dilution il reale danno per il titolare del marchio notorio risiederebbe nel progressivo affievolimento della sua identità, da cui deriverebbe la riduzione del suo potere distintivo, con diminuzione del relativo potere di vendita. Per approfondimenti sul tema, si v. R. S. DE MARCO, *Tutela allargata del marchio notorio tra dilution, rischio di confusione e funzione decorativa* (commento a Corte Giustizia Comunità Europee 23 ottobre 2003, n. C-408/01), cit.

<sup>(32)</sup> Trib. Milano, 24 aprile 1980, in *Riv. dir. ind.*, 1983, II, p. 295, secondo la quale «è improponibile nel nostro ordinamento la c.d. teoria della "dilution" - posto che solo un "annacquamento" dipendente dalla confondibilità può ricevere protezione».

<sup>(33)</sup> Trib. Bergamo, 3 marzo 2003, *Giorgio Armani S.p.A. contro Armani Luca*, in [www.ipsoa.it/ildirittoindustriale](http://www.ipsoa.it/ildirittoindustriale); per un'analisi, si veda E. AREZZO, *Domain names e marchio che gode di rinomanza: il caso Armani*, in *Riv. dir. ind.*, 2003, p. 530. Nel riconoscere tutela al marchio notorio, danneggiato dalle associazioni mentali indebite (benché non confusorie), il Tribunale di Bergamo ha chiarito, con una decisione che sembra richiamare Schechter, che «il pregiudizio è anche ravvisabile sotto il profilo dell'annacquamento del celebre segno in quanto, utilizzato in associazione alla vendita di timbri e targhe, viene a perdere la sua unicità sul mercato e per essa la forza di identificazione con i prodotti del celebre stilista, con conseguente indebolimento del carattere distintivo del marchio medesimo».

<sup>(34)</sup> Trib. Torino, 26 novembre 2007, in [www.leggiditaliaprofessionale.it](http://www.leggiditaliaprofessionale.it). Per approfondimenti si v., altresì, G. GIRARDELLO, *Questioni in tema di contraffazione di marchio notorio e di concorrenza sleale*, in *Giur. it.*, 2008, p. 2248.

<sup>(35)</sup> Sul piano dei fatti, il Tribunale ha ritenuto che il marchio antecedente andasse qualificato come marchio generale della *maison* francese e, pertanto, ha valutato la notorietà del marchio LV non già con esclusivo riferimento ai prodotti di gioielleria per cui era causa, bensì come il segno distintivo della casa che ne è produttrice, in modo da tutelare l'investimento da essa effettuato in qualità e promozione.

<sup>(36)</sup> A livello europeo, si rinvia all'articolo 9, paragrafo 2, lett. c), del Regolamento sul marchio dell'Unione Europea (da ultimo, Regolamento UE n. 2017/1001); a livello interno, come già indicato nel testo, si richiama l'art. 20, comma 1, lett. c), del Codice della Proprietà Industriale.



concerne l'indebito vantaggio, vi si ritiene che detto elemento possa sussistere anche soltanto in forma potenziale.

Nell'ambito dei prodotti di lusso, si richiama, infine, la sentenza del Tribunale di Milano del 1° marzo 2017<sup>(37)</sup>, ove si sottolinea nuovamente come in detto settore il prodotto assuma un valore aggiunto per il solo fatto di recare una determinata *griffe*: ciò, in effetti, consentirebbe al titolare del marchio di vedere remunerati i propri investimenti. Inoltre, vi si confermano i risultati raggiunti dalla giurisprudenza comunitaria in materia di agganciamento alla fama del marchio notorio, considerato grave atto di concorrenza sleale, in quanto utilizza l'altrui capacità per ricondurre sul proprio prodotto l'immagine di affidabilità posseduta dal marchio notorio.

3. Notoriamente, le denominazioni di qualità del settore agroalimentare, in ragione del legame con il territorio che esprimono e delle particolari regole di produzione previste nei relativi disciplinari, rappresentano per i consumatori garanzia di qualità, eccellenza e rispetto delle tradizioni. È per tale ragione che la normativa dell'Unione europea istituisce i cosiddetti regimi di qualità<sup>(38)</sup>, i quali costituiscono la base per l'identificazione e la protezione di denominazioni e indicazioni che designano prodotti agricoli con caratteristiche che conferiscono valore aggiunto in relazione al metodo o al luogo di produzione.

A questo riguardo, si è assistito all'introduzione di appositi Regolamenti e, in particolare, del Reg. CE n. 510/2006 e del successivo Reg. UE n. 1151/2012 - che lo ha sostituito. Fra queste norme, spicca l'art. 13 del Reg. UE n. 1151/2012 - che riproduce, di fatto, l'art. 13 del Reg. CE n. 510/2006 - rubricato «Protezione».

L'ampia casistica prevista dall'art. 13 mira a sanzionare tutti quegli atti di concorrenza sleale fra imprenditori che si sostanziano nell'attribuire ai propri prodotti qualità e caratteristiche che non possiedono, associandoli ad altre produzioni che possiedono le qualità e le caratteristiche vantate. Le principali patologie a cui occorre fare riferimento sono l'usurpazione, l'imitazione e l'evocazione. In particolare, per usurpazione si intende un'attività di appropriazione della denominazione protetta, con conseguente indebita acquisizione di pregi e qualità non pertinenti. Con l'imitazione ci si riferisce all'attività di riproduzione della denominazione protetta, quale modello significativo di riferimento. Trattasi, in entrambi i casi, di contraffazione esplicita del nome registrato. Con la nozione di evocazione, infine, si indica la pratica commerciale scorretta capace di suscitare nel consumatore l'idea che il prodotto abbia le stesse caratteristiche e qualità del prodotto a

---

<sup>(37)</sup> Trib. di Milano, 1° marzo 2017, in *www.leggiditaliaprofessionale.it*.

<sup>(38)</sup> In generale, è dato osservare che per regimi di qualità si intendono produzioni specifiche, le cui qualità sono legate, in varia misura, alla zona di produzione (nel caso delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette); all'interno della categoria è dato ricomprendere, altresì, le indicazioni geografiche per le bevande spiritose e i vini aromatizzati, anch'esse correlate a caratteristiche o qualità proprie di un determinato territorio. Occorre poi considerare le specialità tradizionali garantite, per le quali assumono rilievo elementi tradizionali, quali il metodo di produzione o la composizione, indipendentemente dal legame con una determinata zona geografica. Si ricorda, infine, la categoria dei prodotti di montagna, tesa a contraddistinguere prodotti realizzati in zone montane, in quanto tali, spesso caratterizzate da condizioni naturali difficili. Per approfondimenti in merito al regime giuridico delle denominazioni di qualità si v. in dottrina, tra gli altri, F. CARUSO, L. GRIPPIOTTI, *La tutela delle denominazioni di origine oltre l'evocazione*, in *Riv. dir. ind.*, 2021, p. 466 (commento alla normativa); V. DI CATALDO, *Denominazioni e indicazioni geografiche tra registrazione comunitaria e protezione nazionale. Made in, IGP e DOP*, in *AIDA*, 2016, 16, p. 31; V. RUBINO, *La protezione delle denominazioni geografiche dei prodotti alimentari nell'Unione europea dopo il regolamento n. 1151/2012 UE*, in *Riv. dir. alim.*, 2013, p. 4; F. GUALTIERI, S. VACCARI, B. CATIZZONE, *La protezione delle indicazioni geografiche: La nozione di evocazione*, in *Riv. dir. alim.*, 2013, p. 15; L. COSTATO, *Il regolamento n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, p. 655.

denominazione registrata, o che sia esso stesso il prodotto a denominazione registrata, quale forma di contraffazione implicita, volta a suscitare il ricordo di un modello. Nella pratica, le tre richiamate fattispecie non sono sempre nettamente distinguibili tra loro, ma, nel loro complesso, offrono un'ampia tutela alle denominazioni di cui si discute<sup>(39)</sup>.

In argomento, un nodo interpretativo attuale è rappresentato dai limiti dell'ambito di protezione, nonché dall'oggetto della protezione, aspetti che verranno approfonditi analizzando alcuni passaggi delle principali pronunce sul tema<sup>(40)</sup>.

3.1. La protezione apprestata alle denominazioni di qualità si manifesta con maggiore forza nell'ambito della fattispecie dell'evocazione, rispetto alla quale la Corte di giustizia è intervenuta più volte, affermando importanti principi.

In particolare, nel caso *Gorgonzola/Cambozola*<sup>(41)</sup>, relativo all'utilizzo del nome *Cambozola* sull'etichettatura di un formaggio erborinato, la Corte ha avuto modo di evidenziare come «*trattandosi di un formaggio a pasta molle erborinato il cui aspetto esterno presenta analogie con quello del formaggio «Gorgonzola», sembra legittimo ritenere che vi sia evocazione di una denominazione protetta qualora la parola utilizzata per designarlo termini con le due medesime sillabe della detta denominazione e ne comporti il medesimo numero di sillabe, risultandone una similarità fonetica ed ottica manifesta tra i due termini*»<sup>(42)</sup>. La Corte ha precisato, altresì, che «*può esservi evocazione di una DOP in mancanza di qualunque rischio di confusione tra i prodotti di cui è causa e anche quando nessuna tutela comunitaria si applichi agli elementi della denominazione di riferimento ripresi dalla terminologia controversa*». In altri termini, affinché sussista l'evocazione, sarebbe sufficiente che l'uso di un

---

<sup>(39)</sup> La Corte di giustizia, nell'illustrare le ragioni di tale ampia protezione, ha sottolineato come la normativa «...*manifesta una tendenza generale alla valorizzazione della qualità dei prodotti nell'ambito della politica agricola comune ... mira in particolare a soddisfare l'attesa dei consumatori in materia di prodotti di qualità e di un'origine geografica certa nonché a facilitare il conseguimento da parte dei produttori, in condizioni di concorrenza uguali, di migliori redditi in contropartita di uno sforzo qualitativo reale ... tutela i beneficiari contro l'uso illegittimo delle dette denominazioni da parte di terzi che intendano profittare della reputazione da esse acquisita*», sentenza della Corte di giustizia dell'8 settembre 2009 in causa n.C-478/07, *Budějovický Budvar, národní podnik vs Rudolf Ammersin GmbH*, in [www.leggiditaliaprofessionale.it](http://www.leggiditaliaprofessionale.it).

<sup>(40)</sup> Oltre alle ipotesi richiamate nel testo, residua un'area penalmente rilevante. Trattasi, in particolare, di fattispecie di frode aventi ad oggetto indicazioni geografiche o denominazioni di origine di prodotti agroalimentari, il cui referente normativo è l'art. 517-*quater* del codice penale. La richiamata fattispecie è stata introdotta per sanzionare le ipotesi di contraffazione o alterazione di indicazioni - denominazioni registrate, ovvero i casi di introduzione nel territorio dello Stato, di detenzione per la vendita, di offerta in vendita diretta ai consumatori e di messa in circolazione di prodotti agroalimentari con indicazioni o denominazioni contraffatte, a fini di profitto. A questo riguardo, è interessante osservare come l'ultima giurisprudenza ritenga possibile l'estensione della garanzia penalistica non solo all'indicazione IGP/DOP in sé e per sé considerata, ma anche alle indicazioni contenute nel relativo disciplinare e, pertanto, ad elementi quali le materie prime utilizzate, il luogo di produzione, il metodo di ottenimento del prodotto; ne conseguirebbe che il delitto di contraffazione di indicazioni geografiche o denominazioni di origine dei prodotti agroalimentari sarebbe configurabile non solo nel caso di falsificazione, totale o parziale, del segno IGP/DOP, ma anche laddove non sia rispettato il relativo disciplinare di produzione (sul punto si veda, tra le altre, Cassazione Penale, sez. III, 10 ottobre 2019, n. 49889). Appare opportuno sottolineare, inoltre, come la fattispecie di cui all'art. 517-*quater* c.p. fornisca una tutela anche più ampia rispetto a quella riconducibile all'art. 517 c.p., concernente la vendita di prodotti industriali con segni mendaci, in quanto non richiede che le indicazioni alterate/contraffatte siano effettivamente idonee a trarre in inganno il pubblico dei consumatori.

<sup>(41)</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 4 marzo 1999 in causa n. C-87/97, *Consorzio per la tutela del formaggio Gorgonzola vs. Käserei Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG and Eduard Bracharz GmbH*, in [www.leggiditaliaprofessionale.it](http://www.leggiditaliaprofessionale.it).

<sup>(42)</sup> Invero, la Corte ha in una prima fase stabilito che la nozione di evocazione riguardasse principalmente le ipotesi in cui il termine utilizzato per designare un prodotto incorporasse una parte di una denominazione protetta, di modo che il consumatore, di fronte al nome del prodotto convenzionale, fosse indotto a richiamare alla mente, quale immagine di riferimento, il prodotto a denominazione protetta.

nome induca il consumatore a pensare alla denominazione di qualità, ancorché l'utilizzo riguardi una parte soltanto del nome protetto e, in ogni caso, al di là di qualunque rischio di confusione. Il consumatore potrà anche essere consapevole di trovarsi di fronte ad un prodotto diverso dall'alimento DOP o IGP.

Nella nota pronuncia *Parmigiano Reggiano/Parmesan*<sup>(43)</sup>, la Corte di giustizia ha affermato che «nella presente causa sussistono analogie fonetiche ed ottiche fra le denominazioni “parmesan” e “Parmigiano Reggiano” in un contesto in cui i prodotti di cui è causa sono formaggi a pasta dura, grattugiati o da grattugiare, cioè simili nel loro aspetto esterno (...). Tale somiglianza (...) è idonea ad indurre il consumatore a prendere come immagine di riferimento il formaggio recante la DOP “Parmigiano Reggiano” quando si trova dinanzi ad un formaggio a pasta dura, grattugiato o da grattugiare, recante la denominazione “parmesan”». La pronuncia *Parmesan* ha, inoltre, fissato il principio per cui sarebbe sufficiente l'utilizzo di una parte soltanto del nome composto ai fini dell'evocazione della DOP *Parmigiano Reggiano*.

Nella sentenza *Cahvados/Verlados* del 21 gennaio 2016<sup>(44)</sup>, relativa ad un caso di divieto di commercializzazione di un'acquavite di sidro di mele prodotta in Finlandia - denominata *Verlados* - in quanto ritenuta in contrasto con l'IGP francese *Cahvados*, la Corte ha fornito ulteriori precisazioni utili. In particolare, vi si specifica che «spetta al giudice nazionale fare riferimento alla percezione di un consumatore medio normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto, dovendo quest'ultima nozione essere intesa come riferita a un consumatore europeo e non solo a un consumatore dello Stato membro in cui si fabbrica il prodotto che dà luogo all'evocazione dell'indicazione geografica protetta». A questo riguardo, la Corte ha confermato il principio espresso nella sentenza *Cognac*<sup>(45)</sup>, secondo il quale può esservi evocazione anche laddove sia indicata la vera origine del prodotto.

Un ulteriore, decisivo, passo in avanti nella definizione dei contorni della nozione di evocazione è stato compiuto con la cosiddetta sentenza *Queso Manchego*<sup>(46)</sup>.

Nei primi due gradi di merito, i giudici avevano concordato nel rilevare che l'uso dei segni figurativi riportati potesse effettivamente indurre il consumatore spagnolo ad avere in mente, al momento dell'acquisto, la nota regione spagnola, anche se non necessariamente il formaggio *Queso Manchego*. Impugnata dalla ricorrente la sentenza d'appello, il Tribunale Supremo aveva deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte di giustizia questioni pregiudiziali concernenti, in particolare, la possibilità di configurare l'evocazione di

---

<sup>(43)</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 26 febbraio 2008 in causa n. C-132/05, *Commissione delle Comunità Europee vs. Repubblica Federale di Germania*, in [www.leggiditaliaprofessionale.it](http://www.leggiditaliaprofessionale.it).

<sup>(44)</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 21 gennaio 2016 in causa n. C-75/15, *Viiniverla Oy contro Sosiaalija terveysalan lupa- ja valvontavirasto*, in <https://eur-lex.europa.eu>.

<sup>(45)</sup> Sentenza della Corte di Giustizia del 14 luglio 2011 in cause n. C-4/10 e C-27/10, *Bureau national interprofessionnel du Cognac contro Gust. Ranin Oy*, in <https://eur-lex.europa.eu>, nel contesto della quale si evidenzia come l'analisi dovrebbe tenere conto di tutti i riferimenti espliciti ed impliciti presenti, comprendendo gli elementi linguistici, quali designazioni di vendita e *claims*, e gli aspetti grafici, quali simboli e figure. Un'analisi di questo tipo aiuterebbe a individuare più agevolmente le fattispecie di agganciamento parassitario, frequenti anche tra prodotti non comparabili.

<sup>(46)</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 2 maggio 2019 in causa n. C-614/17, *Fundación Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Queso Manchego / Industrial Quesera Cuquerella SL e Juan Ramón Cuquerella Montagud*, in [www.leggiditaliaprofessionale.it](http://www.leggiditaliaprofessionale.it). Per approfondimenti si v., tra gli altri, S. GRISANTI, L'“evocazione” di elementi figurativi e l'interpretazione della CGUE in relazione alla tutela delle DOP/IGP dei prodotti agricoli ed alimentari: il caso “Queso Manchego”, in *Riv. dir. ind.*, 2019, 5, p. 433 (nota a sentenza). Avuto riguardo al caso di specie, i produttori convenzionali venivano convenuti in giudizio per aver commercializzato formaggi riportanti sulle etichette le diciture “Adarga de Oro”, “Super Rocinante”, “Rocinante” e “Quesos Rocinante”, oltre a elementi figurativi evocativi dei noti paesaggi della Mancia e del personaggio letterario Don Chisciotte.

DOP/IGP in relazione al richiamo dell'area di provenienza della denominazione di qualità da parte di prodotti – identici o simili – che siano ivi realizzati.

In argomento, appare utile un breve cenno alla precedente sentenza *Scotch Whiskey Association*<sup>(47)</sup>, nel contesto della quale la Corte di giustizia ha affermato che l'evocazione di un'indicazione geografica possa sussistere anche qualora vi sia solo una prossimità concettuale tra le denominazioni. In particolare, vi si è sottolineato come l'evocazione possa derivare anche dall'uso di elementi, pure verbali che, benché non presentino similarità visive e fonetiche con la denominazione di qualità, la richiamino concettualmente. In ogni caso, in questa specifica fase si trattava di fattispecie evocative comunque legate all'uso di termini<sup>(48)</sup>.

Ritornando al caso *Queso Manchego*, è dato osservare come l'Avvocato Generale, fondando le proprie argomentazioni sui progressi interpretativi raggiunti dalla giurisprudenza antecedente, abbia dedotto che «l'analisi circa l'esistenza di un'evocazione deve prendere in considerazione altresì l'identità o il grado di somiglianza tra i prodotti in causa, e le modalità di commercializzazione di questi (...) nonché gli elementi che consentano di accertare l'intenzionalità del richiamo al prodotto coperto dalla denominazione protetta, o, viceversa, la sua casualità. È dunque il giudice nazionale tenuto a valutare un insieme di indici, senza che la presenza o l'assenza di uno di tali Indici, ad esempio una somiglianza visiva fonetica o concettuale fra le denominazioni in causa, gli consenta di per sé sola di accertare o di escludere l'esistenza di un'evocazione».

La Corte di giustizia ha concluso accogliendo le argomentazioni dell'Avvocato Generale, fornendo un'interpretazione estensiva della nozione di evocazione, tesa a incorporare anche i semplici riferimenti concettuali-culturali, in modo da garantire, prioritariamente, la protezione del patrimonio delle denominazioni di qualità contro gli atti di parassitismo in genere.

Se con la sentenza *Queso Manchego* la Corte di giustizia ha ampliato la nozione di evocazione sino a ricomprendere anche il richiamo di semplici elementi culturali della zona geografica della denominazione registrata, un ulteriore significativo allargamento è stato conseguito con la successiva sentenza sul caso *Morbier*<sup>(49)</sup>: ivi, la Corte di giustizia è giunta ad affermare che la riproduzione di tratti caratteristici di denominazioni di qualità, quali la forma e l'aspetto, possa costituire un'ipotesi di evocazione di un segno geografico protetto, nonché di concorrenza sleale e parassitaria, laddove in grado di alterare la percezione del consumatore medio europeo.

Sul piano dei fatti, la Corte di giustizia è stata chiamata a pronunciarsi sulla domanda pregiudiziale proposta dalla Corte di cassazione francese tesa a verificare se le previsioni in materia di protezione delle denominazioni di qualità disponessero soltanto il divieto di utilizzo, imitazione o evocazione della denominazione registrata o, anche, della mera riproduzione di tratti caratteristici dei prodotti DOP/IGP, quali la forma o l'aspetto. L'usurpazione contestata non atteneva, infatti, all'imitazione, diretta o indiretta, della denominazione geografica o all'uso di indicazioni false o ingannevoli, bensì alla riproduzione di un elemento caratteristico dell'aspetto del prodotto: invero, il formaggio *Morbier* si lascia

---

<sup>(47)</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 23 dicembre 2015 in causa n. C-333/14, *Scotch Whiskey Association e.a. contro The Lord Advocate e The Advocate General for Scotland*, in <https://eur-lex.europa.eu>, controversia insorta tra la *Scotch Whiskey Association* ed il sig. Klotz - distributore di *whiskey online* - promossa dalla prima per far cessare la commercializzazione da parte di quest'ultimo del *whiskey Glen Buchenbach*, prodotto in Germania.

<sup>(48)</sup> La contestazione, più specificamente, riguardava il termine *Glen*, ampiamente utilizzato in Scozia come riferimento a «valle» ed elemento che, di fatto, identifica il *whiskey* scozzese.

<sup>(49)</sup> Il riferimento è alla sentenza della Corte di giustizia del 17 dicembre 2020 in causa n. C-490/19, *Syndicat interpr. de défense du fromage Morbier c. Société Fromagère du Livradois SAS*, in <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=235711&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=662531uris>.

identificare per la presenza al centro della pasta di una striatura orizzontale di colore nero, elemento presente nel prodotto contestato.

Nella sua decisione, la Corte di giustizia ha sottolineato che la previsione dell'art. 13 cit., specie alla luce di quanto precisato al par. 1, lett. d), non vieterebbe esclusivamente l'uso della denominazione registrata, ma *«qualsiasi altra pratica che possa indurre in errore il consumatore sulla vera origine del prodotto»*. Conseguentemente, deve ritenersi vietata anche la mera riproduzione di un tratto caratteristico della denominazione nel caso in cui ne possa derivare un'immediata percezione del prodotto DOP. Un'interpretazione siffatta, estensiva della portata dell'inciso *«qualsiasi altra prassi»* di cui al citato art. 13, par. 1, lett. d), determina il passaggio da una dimensione statica ad una forma più ampia e dinamica di tutela, a protezione non più soltanto della denominazione, ma anche dello stesso *design* del prodotto. Saranno, in effetti, vietate non soltanto le semplici condotte di richiamo alla denominazione di qualità, bensì, in generale, tutte le azioni che possano indurre in errore il consumatore e che tentino di agganciarsi parassitariamente alla denominazione protetta ricreandone le caratteristiche.

Di fianco all'opera di allargamento della nozione di evocazione, è dato segnalare la particolare posizione espressa dalla sentenza del 4 dicembre 2019<sup>(50)</sup>, con cui la Corte di giustizia ha dichiarato che la protezione della denominazione *Aceto Balsamico di Modena* non si estenderebbe all'utilizzo dei termini individuali, non geografici, della stessa: invero, la protezione riguarderebbe la denominazione nel suo complesso, poiché sarebbe questa a godere di fama internazionale, e non i singoli termini che la compongono<sup>(51)</sup>.

Dall'analisi compiuta nel presente paragrafo, è stato possibile rilevare quanto la nozione di evocazione sia stata ampliata nella pratica, essendo stata applicata dalla giurisprudenza europea ad ambiti sensoriali, morfologici e psicologici molto diversificati tra loro.

3.2. L'Italia ha fornito un rilevante contributo per il sempre più definito inquadramento della fattispecie di evocazione. Ricordando che la disciplina europea è sprovvista di misure afflittive, lasciate alla determinazione dei singoli Stati membri, a livello normativo interno si richiama l'apparato sanzionatorio previsto dal decreto legislativo del 19 novembre 2004, n. 297<sup>(52)</sup>, nonché, per quanto riguarda i vini, la legge del 12 dicembre 2016, n. 238<sup>(53)</sup>.

---

<sup>(50)</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 4 dicembre 2019 in causa n. C-432/18, *Consorzio Tutela Aceto Balsamico di Modena / Balema GmbH*, in [www.osservatorioagromafie.it](http://www.osservatorioagromafie.it). Per approfondimenti si v., tra gli altri, C. BOVINO, *IGP: protetta la denominazione "Aceto Balsamico di Modena" non il termine "balsamico" da solo*, in [www.leggiditaliaprofessionale.it](http://www.leggiditaliaprofessionale.it), 2019.

<sup>(51)</sup> Nella sua decisione, la Corte di Giustizia ha ritenuto che il termine «aceto» sarebbe una parola comune e anche la parola «balsamico», pur se associata da molti consumatori al prodotto fabbricato dal Consorzio, sarebbe in sé un aggettivo utilizzato per designare un aceto che si caratterizza, in generale, per un gusto agrodolce.

<sup>(52)</sup> L'art. 2, comma 2, del decreto legislativo n. 297/04, prescrive che *«salva l'applicazione delle norme penali vigenti, chiunque nella designazione e presentazione del prodotto usurpa, imita, o evoca una denominazione protetta, o il segno distintivo o il marchio, anche se l'origine vera del prodotto è indicata o se la denominazione protetta è una traduzione non consentita o è accompagnata da espressioni quali genere, tipo, metodo, alla maniera, imitazione, o simili è sottoposto alla sanzione amministrativa pecuniaria da euro duemila ad euro tredicimila»*.

<sup>(53)</sup> L'art. 74, comma 3, della legge 238/16, prescrive che *«chiunque nella designazione e presentazione dei vini a DOP e IGP usurpa, imita o evoca una denominazione protetta, o il segno distintivo o il marchio, anche se l'origine vera del prodotto è indicata, o se la denominazione protetta è una traduzione non consentita o è accompagnata da espressioni quali gusto, uso, sistema, genere, tipo, metodo o simili, ovvero impiega accrescitivi, diminutivi o altre deformazioni delle denominazioni stesse o comunque fa uso di indicazioni illustrative o segni suscettibili di trarre in inganno l'acquirente, è soggetto alla sanzione amministrativa pecuniaria da 2.000 euro a 13.000 euro»*.

Analizzando alcune delle pronunce più significative in argomento, si segnala la sentenza del 2008 del Tribunale di Bologna<sup>(54)</sup>, con la quale è stata dichiarata la nullità di un marchio complesso composto, tra gli altri elementi, dall'espressione *La Parmense* e dal disegno di un prosciutto crudo, a causa dell'evocazione della DOP *Prosciutto di Parma*: a questo riguardo, vi si sottolinea come occorra considerare nella sfera di tutela anche i prodotti comparabili, comparabilità che viene letta quale «*compresenza di elementi identificativi comuni, quand'anche non prevalenti, come normalmente attribuiti dal contesto economico sociale in cui i prodotti vengono immessi*».

Alcune pronunce hanno individuato profili di evocazione prescindendo dalla denominazione di vendita, valutando le immagini, i segni e le figure presenti in etichetta come capaci di richiamare alla mente del consumatore la stessa provenienza del prodotto registrato. A titolo di esempio, il Tribunale Civile di Cagliari<sup>(55)</sup>, in un caso relativo a un prodotto presentato in etichetta come “formaggio sardo” e “di latte di pecora”, ha ritenuto configurata l'evocazione del *Pecorino Sardo DOP*. Invero, le espressioni utilizzate, pur lessicalmente differenti da quelle tutelate, sono state considerate idonee a richiamare alla memoria del consumatore il prodotto di qualità in virtù del loro significato concettuale sostanzialmente analogo. La circostanza che il latte utilizzato fosse realmente di pecore allevate in Sardegna non è stata considerata utile ad escludere, di per sé, l'evocazione<sup>(56)</sup>. Similmente, il Tribunale di Catania<sup>(57)</sup> ha stabilito che un salume a base di carne di maiale denominato *Salsiccia piccante*, recante in etichetta una rappresentazione grafica della Regione Calabria e le indicazioni generiche “salumi tipici” e “bontà e tradizione”, sarebbe evocativo della *Salsiccia di Calabria DOP*. Il Tribunale ha, in effetti, ritenuto che la valutazione dell'evocazione andasse riferita all'etichetta nel suo complesso di elementi grafici e descrittivi<sup>(58)</sup>. Analogamente, il Tribunale di Genova<sup>(59)</sup>, pronunciandosi su un caso relativo alla commercializzazione di una partita di lardo non conforme al disciplinare dell'IGP *Lardo di Colonnata*, recante nell'etichetta più piccola, in posizione centrale, l'indicazione “Lardo prodotto a Colonnata”, ha ritenuto sussistente l'evocazione della predetta IGP. Più specificamente, l'organo giudicante ha affermato l'equivalenza di tale espressione rispetto a quella *Lardo di Colonnata*, dato che entrambe esprimerebbero il concetto secondo cui l'alimento in questione «*si caratterizza per provenire da una determinata località, famosa proprio per quella produzione*»<sup>(60)</sup>.

Tra le decisioni nazionali in argomento, si segnala, infine, la pronuncia del Tribunale di Roma<sup>(61)</sup> che ha approfondito un caso di commercializzazione, all'interno di un supermercato, di un radicchio generico con la denominazione *Radicchio Treviso*. In particolare, il Giudice di merito ha ritenuto che detta denominazione di vendita richiamasse il *Radicchio rosso di Treviso IGP*, con ciò valorizzando la considerazione secondo cui il richiamo della

---

<sup>(54)</sup> Trib. Bologna del 23 luglio 2008, in *www.leggiditaliaprofessionale.it*.

<sup>(55)</sup> Trib. Cagliari, n. 3545/2014, in *Riv. dir. alim.*, 2017, p. 24.

<sup>(56)</sup> Non sono state ritenute decisive le differenze morfologiche, grafiche e dimensionali fra i due prodotti in questione.

<sup>(57)</sup> Trib. Catania, n. 1424/2012, in *Riv. dir. alim.*, 2017, p. 24.

<sup>(58)</sup> Da un lato, quindi, è apparsa decisiva la raffigurazione dell'immagine della Regione Calabria; d'altro canto, gli ulteriori elementi letterali - rappresentati dalle indicazioni “salumi tipici” e “bontà e tradizione” - hanno concorso a far ritenere che tale produzione avesse caratteristiche di particolare pregio e qualità, proprio come nel caso della produzione registrata.

<sup>(59)</sup> Trib. Genova, del 22 ottobre 2012 n. 3601, in *Riv. dir. alim.*, 2017, p. 25.

<sup>(60)</sup> Emerge, dunque, come l'indicazione della vera origine non sia decisiva ai fini dell'esclusione dell'evocazione.

<sup>(61)</sup> Trib. Roma, n. 26188/2014, in *Riv. dir. alim.*, 2017, p. 26.

provenienza geografica per produzioni convenzionali è idoneo a trasmettere al consumatore un'informazione ambigua in merito all'effettiva origine e qualità del prodotto etichettato.

4. Dall'analisi della tutela apprestata al marchio notorio e dell'evoluzione della protezione dall'evocazione per le denominazioni di qualità, è possibile desumere significativi criteri di confronto. In particolare, è dato innanzitutto osservare come, anche in ragione della mancanza di riferimenti normativi certi, nei primi casi oggetto di giudizio in materia di evocazione delle denominazioni registrate, la giurisprudenza si sia basata, prevalentemente, su criteri propri del diritto dei marchi: più specificamente, valutando in primo luogo la sussistenza di una similarità fonetica o visiva fra i segni, la quale richiede, in sostanza, l'inclusione di parte della denominazione protetta nel segno controverso. Come si è visto nei paragrafi precedenti, lo sviluppo giurisprudenziale sul tema ha portato ad allargare la valutazione della somiglianza anche ad altri aspetti e, in particolare, alla semplice evocazione culturale-concettuale e al richiamo della forma o di elementi esteriori.

Alla base di tale collegamento si pongono le caratteristiche comuni ai richiamati istituti, entrambi caratterizzati da un forte potenziale comunicativo e dalla rilevante presa sul pubblico; quest'ultimo, in particolare, trovandosi di fronte ai prodotti dagli stessi contraddistinti, è portato a percepire immediatamente messaggi di qualità, di legame con il territorio, di rispetto delle tradizioni, di solidità e affidabilità dell'impresa produttrice. Detti tratti comuni hanno, in effetti, costituito il presupposto per il riconoscimento di una tutela sempre più ampia e oggettiva, slegata da una valutazione puntuale delle circostanze soggettive della fattispecie, con la conseguente irrilevanza dell'effettiva induzione in errore del consumatore circa l'esatta provenienza dei prodotti. Centralità ha assunto, invero, la valorizzazione dell'indebito vantaggio che l'utilizzatore del segno successivo tragga dal marchio o dalla denominazione precedente, nonché del pregiudizio che il segno successivo arrechi al marchio notorio o alla denominazione registrata sul piano della sua distintività o rinomanza, ovvero delle caratteristiche di qualità e di legame con un dato territorio nello stesso insite. Trattasi di considerazioni che tengono conto degli investimenti compiuti per la creazione di una determinata immagine, oltre che tese alla difesa di scelte produttive che trasmettono qualità e un forte collegamento con uno specifico territorio.

È interessante osservare come l'ormai consolidata tutela apprestata al marchio notorio, sviluppatasi, essenzialmente, sul piano del contrasto alla concorrenza parassitaria tra imprese, abbia potuto costituire un valido supporto per l'ampliamento della protezione delle denominazioni registrate. Ciò, anche nel nome dei valori pubblicitari promossi negli ultimi decenni, soprattutto nel contesto della PAC<sup>(62)</sup>, quali lo sviluppo delle economie locali e rurali, l'attenzione alla sostenibilità ambientale, la promozione della qualità delle produzioni.

Anche in ragione del rapporto sussistente tra le due forme di tutela, è dato riscontrare nel diritto vivente una non troppo ben celata tendenza a utilizzare l'illustrato allargamento interpretativo quale strumento per la repressione del parassitismo concorrenziale, cui è conseguita, talvolta, la creazione di inattese intersezioni con la disciplina a contrasto della concorrenza sleale e della pubblicità comparativa. Non secondariamente, il percorso evolutivo di cui si discute si è contraddistinto, inevitabilmente, per una spiccata

---

<sup>(62)</sup> Trattasi della Politica Agricola Comune, ovvero l'insieme delle regole che l'Unione europea, fin dalla sua nascita, ha inteso stabilire riconoscendo la centralità del comparto agricolo per uno sviluppo equo e stabile dei Paesi membri.

frammentazione del giudizio, con prese di posizione elaborate di volta in volta sulla base delle sfumature dei singoli casi concreti<sup>(63)</sup>.

Quanto sopra ha determinato il sorgere di difficoltà nell'individuazione di confini tra fattispecie fra loro diverse: in effetti, risulta talvolta problematico distinguere, a titolo di esempio, l'impiego commerciale indiretto di un nome protetto per prodotti che non sono registrati dalla diversa ipotesi di evocazione di una denominazione di qualità; altrettanto può dirsi per la distinzione tra il richiamo di un marchio notorio – di una denominazione di qualità e l'adozione di pratiche ingannevoli.

A compimento di questo lungo percorso sarà, in ogni caso, auspicabile una più compiuta razionalizzazione della tutela dei segni evocativi di rinomanza e qualità, con l'elaborazione di definizioni dai confini maggiormente delineati e precisazione della disciplina caso per caso applicabile, in ragione degli interessi – prettamente privatistici, ovvero pubblicistici – coinvolti. Troverebbe in tal modo maggiore applicazione il principio di certezza del diritto.

È possibile che un primo passo in questa direzione sia stato compiuto dalla Commissione europea con la nuova proposta di riforma delle denominazioni di qualità del 31 marzo 2022<sup>(64)</sup>. Invero, tra i vari elementi di novità, spicca la previsione di una definizione più circostanziata del concetto di evocazione, probabilmente tesa a limitare l'ampia ricostruzione fornita, come visto in più occasioni, dalla Corte di giustizia. Più specificamente, l'art. 27 della proposta, dopo aver elencato le singole fattispecie oggetto di protezione - similmente a quanto accade nel contesto dell'attuale art. 13 del Reg. UE n. 1151/2012 - al paragrafo 2 delimita l'evocazione alle ipotesi in cui sia instaurabile un collegamento diretto, immediatamente percepibile, tra la denominazione convenzionale e quella registrata; inoltre, vengono normativamente esemplificate le diverse fattispecie in cui si sostanzia l'evocazione<sup>(65)</sup>, in tal modo recependo i risultati dell'elaborazione giurisprudenziale in argomento: trattasi, in particolare, dello sfruttamento, dell'indebolimento, della diluizione e del danneggiamento della reputazione del nome registrato.

Tra le altre misure proposte dalla Commissione, si segnala la previsione di una procedura di registrazione unica, abbreviata e semplificata, tesa a rendere più breve il lasso di tempo intercorrente tra la presentazione della domanda e la registrazione effettiva. La richiamata proposta prevede, inoltre, una migliore protezione delle denominazioni di qualità su *Internet*, in particolare per quanto riguarda le vendite tramite piattaforme *online* e la tutela contro l'utilizzo illegittimo nell'ambito del sistema dei nomi di dominio.

Sulla scia del crescente rilievo attribuito alla protezione delle risorse naturali e delle economie rurali, nonché alla preservazione delle varietà vegetali, delle razze animali e del relativo benessere, la Commissione si sofferma, altresì, sulla tematica della sostenibilità: i produttori potranno, in effetti, valorizzare le loro iniziative in materia di sostenibilità sociale,

---

<sup>(63)</sup> Talvolta con richiesta preventiva di indicazioni da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea, adottando, a detto fine, il canale del rinvio pregiudiziale di cui all'art. 267 del TFUE.

<sup>(64)</sup> *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on European Union geographical indications for wine, spirit drinks and agricultural products, and quality schemes for agricultural products, amending Regulations (EU) No 1308/2013, (EU) 2017/1001 and (EU) 2019/787 and repealing Regulation (EU) No 1151/2012*, in [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/food\\_safety\\_and\\_quality/documents/regulation-gi-wine-spirit-quality-schemes-agr-products\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/food_safety_and_quality/documents/regulation-gi-wine-spirit-quality-schemes-agr-products_en.pdf).

<sup>(65)</sup> Richiamando testualmente l'articolo 27 della proposta di riforma: «*for the purposes of paragraph (1), point (b), the evocation of a geographical indication shall arise, in particular, where a term, sign, or other labelling or packaging device presents a direct and clear link with the product covered by the registered geographical indication in the mind of the reasonably circumspect consumer, thereby exploiting, weakening, diluting or being detrimental to the reputation of the registered name*».



ambientale, economica nel disciplinare di produzione, stabilendone i requisiti. Il provvedimento si caratterizza, parimenti, per il rafforzamento dei poteri delle associazioni dei produttori, le quali, una volta riconosciute, avranno la facoltà di gestire, rafforzare e sviluppare le denominazioni-indicazioni protette, in particolare con la possibilità di accesso alle autorità anti-contraffazione e doganali.

Nelle intenzioni della Commissione, la nuova disciplina dovrebbe favorire la diffusione delle denominazioni di qualità nell'Unione grazie alla previsione di un livello di protezione più elevato, a beneficio delle economie rurali e delle tradizioni locali, valorizzando, al contempo, le tematiche legate alla sostenibilità e alla tutela ambientale in genere.

Analizzando brevemente il corso della procedura legislativa ordinaria per l'adozione della riforma, è dato segnalare, per l'annualità 2023, il voto in Commissione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale intervenuto in data 20 aprile, con il quale è stato approvato il mandato negoziale di avvio dei triloghi, che dovranno a loro volta portare alla definizione del testo finale. In data 1° giugno 2023<sup>(66)</sup> è, quindi, intervenuta la votazione del Parlamento europeo in prima lettura, comprensiva di emendamenti al testo, con ritrasmissione alla Commissione competente per le conseguenti negoziazioni interistituzionali.

A quest'ultimo riguardo, i deputati hanno, in generale, rimarcato il rilievo dei prodotti di qualità, tra le maggiori risorse dell'Unione europea, tanto dal punto di vista economico quanto rispetto all'identità culturale dei popoli ivi presenti. Da qui il rilievo della previsione di un solido sistema di verifica e di controllo, elemento fondamentale per preservare e ulteriormente promuovere le denominazioni di qualità e il patrimonio tradizionale europeo.

Con riferimento alla protezione dall'evocazione delle denominazioni di qualità, per quanto sin qui osservabile, si richiama la versione corrente dell'art. 27, paragrafo 1, lettera b), integrato con l'aggiunta del riferimento alla contraffazione, nonché alla trascrizione o traslitterazione del nome, valorizzando altresì il caso in cui si tratti di prodotti utilizzati come ingredienti. Il testo, per come da ultimo approvato dal Parlamento, si presenta in effetti come segue: *«qualsiasi usurpazione, contraffazione, imitazione o evocazione, anche se l'origine vera dei prodotti o servizi è indicata o se il nome protetto è una traduzione, trascrizione o traslitterazione o è accompagnato da espressioni quali "genere", "tipo", "metodo", "alla maniera", "imitazione", "gusto", "come" o simili, anche nel caso in cui tali prodotti siano utilizzati come ingredienti»*.

Non resta, a questo punto, che seguire gli sviluppi del processo di riforma. A testo definito, occorrerà poi valutare quella che ne sarà col tempo l'interpretazione giurisprudenziale, ovvero la maggiore o minore aderenza al dato letterale nell'applicazione pratica. Ad esempio, occorrerà osservare se la necessaria sussistenza di un collegamento diretto e chiaro porterà a ritenere ricompresi nella tutela anche i termini generici contenuti all'interno di una denominazione protetta; similmente, si dovrà approfondire se sarà ancora ritenuta sufficiente la presenza di un nesso culturale o la mera riproduzione di elementi esteriori per ritenere integrata l'evocazione.

In questa fase, è sicuramente apprezzabile il tentativo di definire in termini più specifici la protezione da offrire alle produzioni agroalimentari di qualità sul piano dell'evocazione, a favore di una più compiuta categorizzazione e di conseguenze giuridiche più certe.

---

<sup>(66)</sup> Disponibile in [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0210\\_FR.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0210_FR.html).

LA TUTELA DELLE CERTIFICAZIONI DI ORIGINE: IL CONCETTO DI  
EVOCAZIONE NELLA GIURISPRUDENZA EUROPEA E ITALIANA

*ABSTRACT: L'origine geografica di un prodotto può rappresentare un elemento determinante rispetto alle scelte d'acquisto del consumatore, tutte le volte in cui venga percepita come sinonimo di qualità. Per tale ragione, le certificazioni geografiche ricevono una specifica disciplina all'interno degli ordinamenti degli Stati moderni. Nell'Unione Europea questa esigenza di regolamentazione si è tradotta in una peculiare tutela apprestata alle indicazioni geografiche protette (IGP) e alle denominazioni di origine protette (DOP): entrambe trovano nell'art. 13 del Reg. UE n. 1151/2012 il loro riferimento normativo principale. Ma se è vero che l'interpretazione estensiva di questa norma da parte della Corte di Giustizia Europea ha determinato un aumento degli standard di protezione dei regimi di qualità contro ogni tipo di concorrenza sleale, è altrettanto vero che il limite raggiunto dalla stessa Corte nell'interpretazione dell'art. 13 lett. b) sta manifestando il rischio di rilevanti "controindicazioni", sulle quali inizia a riflettere la Corte di Cassazione italiana. Il caso "Ficodindia DOP di San Cono" permetterà di approfondire alcune di queste problematiche.*

*ABSTRACT: The agri-food geographical indication may represent a decisive element in relation to the consumer's choices, whenever it is perceived as a synonym for quality. For this reason, agri-food geographical indications receive a specific regulation within the law-system of modern states. In the E.U. this need brought to a particular regulation of Protected Geographical Indications (IGP) and Protected Designations of Origin (DOP): both found their main law-reference in the art. 13 of EU Reg. n. 1151/2012. The legal interpretation of this rule by the European Court of Justice has led to an increase in the standard of protection of agri-food geographical indication against all unfair competition, nonetheless the interpretation of art. 13 lett. b) shows a risk of "contra-indication", on which the Italian Court of Cassation is pondering. The empirical evidence of the case "Ficodindia DOP di San Cono" will show some of these problems.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'evocazione nel nuovo codice della proprietà industriale. – 3. L'evocazione nell'ordinamento europeo: l'art. 13 del Regolamento UE n. 1151/2012. – 4. L'evocazione nella giurisprudenza della Corte di Giustizia europea. – 5. Le posizioni della giurisprudenza italiana. – 6. Una prospettiva concreta: il caso Ficodindia DOP di San Cono. – 7. Conclusioni.

1. Le certificazioni di origine geografica sono dei segni che svolgono la funzione di designare e distinguere un prodotto in base alla sua provenienza territoriale. Nelle moderne economie, sempre più globalizzate, tali segni ricevono una regolamentazione specifica, finalizzata a tracciare i limiti di un potenziale ostacolo alla libera circolazione delle merci.

L'origine geografica di un prodotto può infatti rappresentare un elemento determinante rispetto alla scelta del consumatore, tutte le volte in cui venga percepita come sinonimo di qualità. Ciò avviene soprattutto nell'ambito di prodotti agricoli e alimentari, per

i quali la provenienza viene spesso avvertita come una garanzia di qualità del prodotto, divenendo un fattore determinante per le scelte di acquisto del consumatore<sup>(1)</sup>.

Paesi come l'Italia, caratterizzati da un'elevata varietà di prodotti tipici, hanno fatto delle indicazioni geografiche e di qualità un segno distintivo sui mercati internazionali, soprattutto nel settore agroalimentare.

Queste evidenze, già percepite dal secolo scorso, si sono tradotte in una specifica tutela apprestata al "*milieu*"<sup>(2)</sup>, ovvero a quei fattori naturali, geografici o umani che sono in grado di conferire specifiche qualità a un prodotto, divenendone segno distintivo sul mercato.

Con gli accordi TRIPs (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights), nell'ambito dell'Uruguay Rounds del 1994, l'Organizzazione Mondiale del Commercio ha riconosciuto e ampliato la tutela delle indicazioni geografiche a ben 161 Stati aderenti<sup>(3)</sup>.

Nell'Unione Europea le certificazioni geografiche sono state regolamentate attraverso un modello "*sui generis*" che trova una prima espressione nel Regolamento CE n. 21/1962 (OCM) dedicato al settore vinicolo, dal quale ha attinto il successivo Reg. CE n. 2081/92 in materia di prodotti agricoli e alimentari, in seguito modificato con il Regolamento CE n. 510/2006 e da ultimo con il Regolamento UE n. 1151/2012 "*sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari*".

Dei quattro regimi di qualità previsti dal Reg. UE n. 1151/2012, questo approfondimento si concentrerà unicamente sulle indicazioni geografiche in senso proprio, ovvero le DOP e le IGP, rispetto alle quali emergono quei legami con il tessuto produttivo che stanno alla base delle problematiche approfondite da questo studio<sup>(4)</sup>.

Come noto, il marchio DOP - Denominazione di Origine Protetta - identifica un prodotto: "*a) originario di un luogo, regione o, in casi eccezionali di un paese determinati; b) la cui qualità e le cui caratteristiche sono dovute essenzialmente o esclusivamente ad un particolare ambiente geografico ed ai suoi intrinseci fattori naturali e umani; e c) le cui fasi di produzione si svolgono nella zona geografica delimitata*".

Il marchio IGP - Indicazione Geografica Protetta - identifica invece un prodotto: "*a) originario di un determinato luogo, regione o paese; b) alla cui origine geografica sono essenzialmente attribuiti*

---

<sup>(1)</sup> Sul significato delle indicazioni geografiche e sulla loro incidenza rispetto alle scelte di mercato dei consumatori Cfr. M. RICOLFI, *Trattato dei marchi: diritto europeo e nazionale*, Torino, 2015, pp. 1780 ss.

<sup>(2)</sup> Ai sensi dell'art. 2 dell'accordo di Lisbona del 1958 sulla protezione delle denominazioni d'origine e sulla loro registrazione internazionale "*si considera denominazione d'origine, agli effetti del presente Accordo, la denominazione geografica di un paese, di una regione o di una località, utilizzata per designare un prodotto che ne è originario e di cui le qualità o i caratteri sono dovuti, esclusivamente o essenzialmente, all'ambiente geografico comprendete in fattori naturali e i fattori umani*".

<sup>(3)</sup> Ai sensi dell'Art. 2/1 dei TRIPs "*per indicazioni geografiche si intendono le indicazioni che identificano un prodotto come originario del territorio di un membro, o di una regione o località di detto territorio, quando una determinata qualità, la notorietà o altre caratteristiche del prodotto siano essenzialmente attribuibili alla sua regione geografica*".

<sup>(4)</sup> Per una completa disamina delle certificazioni di origine nell'ordinamento europeo Cfr. G. CAPUZZI, *I segni distintivi*, in G. GHIDINI, G. CAVANI (a cura di), *Lezioni di diritto industriale*, Milano, 2014, pp. 57 ss.; F. CARUSO, L. GRIPPIOTTI, *La tutela delle denominazioni di origine oltre l'evocazione*, in *Riv. dir. ind.*, 2021, p. 466; V. DI CATALDO, *Denominazioni e indicazioni geografiche tra registrazione comunitaria e protezione nazionale. Made in, IGP E DOP*, in AIDA 2016 - Annali Italiani del Diritto d'autore, della cultura e dello spettacolo, 2016, pp. 31-50.

*una data qualità, la reputazione o altre caratteristiche; e c) la cui produzione si svolge per almeno una delle sue fasi nella zona geografica delimitata*<sup>(5)</sup>.

Lo strumento base che assicura e identifica la qualità dei prodotti a denominazione è rappresentato dal disciplinare di produzione, che costituisce una guida per gli operatori del settore, e così viene inteso dal legislatore nell'art. 7 Reg. UE n. 1151/2012<sup>(6)</sup>.

Ogni produttore che rispetti le indicazioni contenute all'interno del disciplinare ha diritto di utilizzare il marchio DOP/IGP e di commercializzare il prodotto utilizzando la certificazione comunitaria, purché assoggetti la sua produzione al sistema di controlli previsto dalla normativa di settore.

Pur trattandosi di un atto di natura privata, per lo più concordato in fase di registrazione del marchio dagli stessi produttori riuniti in un Consorzio, il disciplinare acquisisce in concreto delle *“funzioni giuspubblicistiche”*, in quanto viene *“recepito”* dalla pubblica amministrazione e viene dotato di una particolare cogenza, sia nei confronti dei produttori ai quali è rivolto, sia nei confronti dei terzi<sup>(7)</sup>.

Il rispetto delle prescrizioni contenute nel disciplinare deve essere verificato da strutture di controllo dotate di specifici requisiti d'imparzialità. Sino all'entrata in vigore del

---

<sup>(5)</sup> Il Reg. UE n. 1151/2012 prevede altri due regimi di qualità, per i quali tuttavia non emergono incidenze effettive rispetto alle economie rurali prese ad oggetto in questo contributo. Il marchio STG - specialità tradizionale garantita - identifica un prodotto *“ottenuto con un metodo di produzione, trasformazione o una composizione che corrispondono a una pratica tradizionale per tale prodotto o alimento, o ottenuto da materie prime o ingredienti utilizzati tradizionalmente”*. Nella disciplina delle IFQ -indicazione facoltativa di qualità- introdotto *ex novo* proprio con il Reg. 1151/2012, il marchio si contraddistingue per essere liberamente utilizzabile dal produttore. Questi segni allo stato si compongono di due indicazioni: il *“Prodotto di montagna”*, ovvero le materie prime e gli alimenti per animali che provengono essenzialmente da zone di montagna del territorio dell'Unione, e il *“prodotto dell'agricoltura delle isole”*, utilizzabile per prodotti destinati al consumo umano, le cui materie prime provengano, appunto, dalle isole.

<sup>(6)</sup> Ai sensi dell'art. 7 del Reg. UE n. 1151/2012 qualsiasi denominazione di origine protetta o indicazione geografica protetta deve rispettare un disciplinare che comprende almeno i seguenti elementi:

*“a) il nome da proteggere come denominazione di origine o indicazione geografica, quale utilizzata nel commercio o nel linguaggio comune, e solo nelle lingue attualmente o storicamente utilizzate per descrivere il prodotto specifico nella zona geografica delimitata;*

*b) la descrizione del prodotto, comprese se del caso le materie prime, nonché le principali caratteristiche fisiche, chimiche, microbiologiche od organolettiche del prodotto;*

*c) la definizione della zona geografica delimitata riguardo al legame di cui alla lettera f), punto i) o punto ii), del presente paragrafo e, se del caso, gli elementi che indicano il rispetto delle condizioni di cui all'articolo 5, paragrafo 3;*

*d) gli elementi che dimostrano che il prodotto è originario della zona geografica delimitata di cui all'articolo 5, paragrafo 1 o 2;*

*e) la descrizione del metodo di ottenimento del prodotto e, se del caso, dei metodi locali, leali e costanti nonché informazioni relative al confezionamento, quando il gruppo richiedente stabilisce in tal senso e fornisce sufficienti motivazioni specifiche per il prodotto per cui il confezionamento deve aver luogo nella zona geografica delimitata per salvaguardare la qualità, garantire l'origine o assicurare il controllo, tenendo conto del diritto dell'Unione, in particolare della libera circolazione dei prodotti e della libera prestazione di servizi;*

*f) gli elementi che stabiliscono:*

*i) il legame fra la qualità o le caratteristiche del prodotto e l'ambiente geografico di cui all'articolo 5, paragrafo 1; o ii) se del caso, il legame fra una data qualità, la reputazione o un'altra caratteristica del prodotto e l'origine geografica di cui all'articolo 5, paragrafo 2;*

*g) il nome e l'indirizzo delle autorità o, se disponibili, il nome e l'indirizzo degli organismi che verificano il rispetto delle disposizioni del disciplinare a norma dell'articolo 37, e i relativi compiti specifici; 14.12.2012 Gazzetta ufficiale dell'Unione europea L 343/9 IT*

*h) qualsiasi regola specifica per l'etichettatura del prodotto in questione.*

<sup>(7)</sup> Cfr. M. RICOLFI, *Trattato dei marchi: diritto europeo e nazionale*, cit. p. 1802.

Regolamento CEE n. 2081/92 questi poteri erano stati conferiti ai Consorzi di Tutela, ma già il Regolamento CE n. 510/06 aveva previsto una separazione di questa funzione di controllo sul rispetto del disciplinare, da quella svolta in fase di commercializzazione del prodotto, attribuendo la prima ad autorità e organismi indipendenti<sup>(8)</sup>. Oggi in Italia tali funzioni di controllo sul rispetto del disciplinare vengono svolte da una pluralità di Autorità pubbliche e da Organismi di controllo privati, previamente autorizzati dal Mipaaf<sup>(9)</sup>.

Dal versante dell'abuso nell'uso delle denominazioni e delle frodi, il Reg. UE n. 1151/2012 affida il compito di assicurare la protezione giuridica e amministrativa delle denominazione protette ai singoli Stati Membri<sup>(10)</sup>. Nel nostro Paese questo potere di accertamento e il controllo è affidato all'Ispettorato Centrale per la tutela della Qualità e Repressione Frodi dei prodotti agroalimentari (ICQRF)<sup>(11)</sup>, in collaborazione con il Nucleo Anti-frodi dei Carabinieri (NAC), che operano in conformità alle disposizioni sui controlli ufficiali di cui al Regolamento CE n. 882/04<sup>(12)</sup>.

Queste attività di controllo si inseriscono in quadro normativo che impone la valorizzazione del ruolo dei "gruppi" (i Consorzi di Tutela) nell'ambito delle attività di controllo, anche se allo stato sono concentrati nella fase di commercializzazione, secondo le previsioni dell'art. 45 del Reg. UE n. 1151/2012<sup>(13)</sup>, ai quali si aggiungono le specifiche funzioni attribuite agli stessi da norme nazionali, quali il D.lgs. n. 297/2004.

---

<sup>(8)</sup> F. ARFINI, G. BELLETTI, A. MARESCOTTI, *Prodotti tipici e Denominazioni geografiche: strumenti di tutela e valorizzazione*, Quaderni del Gruppo 2013, Coldiretti, Roma, 2010.

<sup>(9)</sup> Ai sensi dell'art. 37 del Reg. UE n. 1151/2012 "la verifica del rispetto del disciplinare è effettuata, anteriormente all'immissione in commercio del prodotto, da:

a) una o più autorità competenti di cui all'articolo 36 del presente regolamento; e/o

b) uno o più organismi di controllo ai sensi dell'articolo 2, punto 5, del regolamento (CE) n. 882/2004, che operano come organismi di certificazione dei prodotti.

Per l'elenco completo degli organismi accreditati si rimanda al sito istituzionale del Mipaaf: <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/6727>.

<sup>(10)</sup> Secondo le previsioni dell'art. 13 par. 3 del Reg. UE n. 1151/2012 "gli Stati membri designano le autorità incaricate di adottare tali misure secondo le procedure definite da ogni singolo Stato membro.

Tali autorità offrono adeguate garanzie di oggettività e imparzialità e dispongono di personale qualificato e delle risorse necessarie per svolgere le loro funzioni".

<sup>(11)</sup> Per approfondimenti sul punto, si consulti <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/394>, in cui sono pubblicati i report annuali delle attività di ispezione e repressione.

<sup>(12)</sup> Sul punto vedi F. ARFINI, *Il nuovo Pacchetto Qualità: uno strumento (potenziale) a supporto delle politiche sviluppo rurale*, in *Riv. Agr.* anno 9, n. 35, Dicembre 2013, disponibile al sito: <https://agrivregionieuropa.univpm.it/>.

<sup>(13)</sup> L'art. 45 del Regolamento UE n. 1151/2012 affida ai gruppi il compito di:

"a) contribuire a garantire che la qualità, la notorietà e l'autenticità dei propri prodotti sia garantita sul mercato monitorando l'uso del nome negli scambi commerciali e, se necessario, informando le autorità competenti di cui all'articolo 36 o qualsiasi altra autorità competente in applicazione dell'articolo 13, paragrafo 3;

b) adottare provvedimenti intesi a garantire una protezione giuridica adeguata della denominazione di origine protetta o dell'indicazione geografica protetta e dei diritti di proprietà intellettuale ad esse direttamente collegati;

c) sviluppare attività di informazione e di promozione miranti a comunicare ai consumatori le proprietà che conferiscono valore aggiunto ai prodotti; d) sviluppare attività miranti a garantire la conformità dei prodotti al loro disciplinare;

e) adottare provvedimenti volti a migliorare l'efficacia del regime, quali lo sviluppo di competenze economiche, lo svolgimento di analisi economiche, la diffusione di informazioni economiche sul regime e la fornitura di consulenza ai produttori;

f) adottare misure per la valorizzazione dei prodotti e, se necessario, adottare provvedimenti volti a impedire o contrastare misure che sono o rischiano di essere svaloriizzanti per l'immagine dei prodotti".

2. Passando all'analisi del dato normativo, la tutela delle certificazioni d'origine all'interno del nostro ordinamento è assicurata da varie disposizioni, nazionali ed europee<sup>(14)</sup>. Nella legislazione interna, tralasciando le forme di tutela contro la concorrenza sleale, previste dell'art. 2598 c.c.<sup>(15)</sup>, ed aventi una funzione residuale, un'attenzione particolare merita il Codice della proprietà industriale, di cui al D.lgs. n. 30/2015 (d'ora in avanti c.p.i.), recentemente modificato ad opera della legge n. 102 del 24 luglio 2023.

La tutela apprestata dal c.p.i. è indirizzata non solo alle DOP e alle IGP, ma è estesa a tutte le indicazioni geografiche e le denominazioni di origine in senso lato, ovvero a tutti i segni che presentano un collegamento tra un prodotto e un territorio, anche in assenza di una registrazione o di un procedimento formale di riconoscimento. Infatti, ai sensi dell'art. 24 c.p.i., le indicazioni geografiche sono considerate alla stregua dei diritti di proprietà industriale c.d. "non titolati", per i quali è sufficiente un uso effettivo del segno distintivo<sup>(16)</sup>.

Il ricorso alla tutela della proprietà industriale in materia di indicazioni geografiche e di denominazioni di origine ha comunque natura residuale, essendo destinata a trovare applicazione nei soli rapporti con Paesi extra UE e non firmatari di specifiche convenzioni internazionali con l'Italia, fatte salve in ogni caso le norme sulla concorrenza sleale contenute nel c.c.<sup>(17)</sup>.

La riforma introdotta con la L. n. 102/2023 ha inciso in primo luogo sul versante della registrazione dei marchi e in particolare sulle previsioni dell'art. 14 co. 1. lett. b) del citato D.lgs. n. 30/2015. L'articolo 1 introduce il divieto generalizzato di registrazione come marchi di segni "evocativi, usurpativi o imitativi di indicazioni geografiche e di denominazioni di origine protette, in base alla normativa statale o dell'Unione europea, inclusi gli accordi internazionali di cui l'Italia o l'Unione europea sono parte".

Per effetto di tali modifiche, il divieto di registrazione viene esteso oltre ai casi più evidenti di utilizzo fraudolento di una denominazione, già in precedenza contemplati dalla norma, anche ai casi più ricorrenti di segni "evocativi, usurpativi o imitativi di indicazioni geografiche", con la conseguenza che l'evocazione entra ufficialmente a far parte del patrimonio legislativo italiano, oltre che di quello europeo.

Ne deriva che nelle ipotesi di evocazione troveranno applicazione le sanzioni inibitorie previste dell'art. 124 c.p.i., come il ritiro dal commercio e la distruzione del prodotto

---

<sup>(14)</sup> Ai sensi dell'art. 13, par. 3, del Reg. UE n. 1151/2012 "gli Stati membri adottano le misure amministrative e giudiziarie adeguate per prevenire o far cessare l'uso illecito delle denominazioni di origine protette e delle indicazioni geografiche protette ai sensi del paragrafo 1, prodotte o commercializzate in tale Stato membro". Cfr. sul punto M. RICOLFI, *Trattato dei marchi: diritto europeo e nazionale*, cit., p. 1792. Sulla tutela delle indicazioni geografiche nell'ambito della disciplina europea vedi ampiamente: D. SARTI, *La tutela delle indicazioni geografiche nel sistema comunitario*, in *Le indicazioni di qualità degli alimenti* a cura di B. UBERTAZZI, E. MUÑIZ ESPADA, Milano, 2009, pp. 324-347.

<sup>(15)</sup> Ai sensi dell'art. 2598 c.c. "Fermo le disposizioni che concernono la tutela dei segni distintivi e dei diritti di brevetto, compie atti di concorrenza sleale chiunque:

1) usa nomi o segni distintivi idonei a produrre confusione con i nomi o i segni distintivi legittimamente usati da altri, o imita servilmente i prodotti di un concorrente, o compie con qualsiasi altro mezzo atti idonei a creare confusione con i prodotti e con l'attività di un concorrente;

2) diffonde notizie e apprezzamenti sui prodotti e sull'attività di un concorrente, idonei a determinarne il discredito, o si appropria di pregi dei prodotti o dell'impresa di un concorrente;

3) si vale direttamente o indirettamente di ogni altro mezzo non conforme ai principi della correttezza professionale e idoneo a danneggiare l'altrui azienda".

<sup>(16)</sup> Cfr. M. RICOLFI, *Trattato dei marchi: diritto europeo e nazionale*, cit., p. 1826.

<sup>(17)</sup> Cfr. art. 30 c.p.i.

sequestrato, nonché le previsioni del successivo art.184-*bis* co. 3, che sanziona con la nullità i marchi registrati in violazione del suddetto divieto. Troverà inoltre applicazione il successivo art. 184-*ter*, che consente a qualunque interessato di chiedere l'accertamento della nullità del marchio evocativo all'Ufficio italiano brevetti e marchi, su presentazione di una istanza scritta e specificamente motivata<sup>(18)</sup>. La tutela azionabile nei confronti dei segni evocativi sarà quindi tanto "successiva" alla violazione (art. 124 c.p.i), quanto "preventiva", ovvero in fase di registrazione del marchio (art. 184-*bis* c.p.i.).

A ben vedere, l'innovazione sembra essere diretta a recepire nell'ordinamento interno quella specifica tutela del consumatore contro l'utilizzo "evocativo, usurpativo o imitativo" della denominazione già ampiamente realizzata dai tribunali italiani sulla base delle previsioni contenute nell'art. 13 del Reg. UE n. 1151/2012, recependo conseguentemente anche la nota distinzione tra le suddette categorie proposta dalla Corte di Giustizia europea. Quanto tutto questo possa tradursi in un vantaggio effettivo per l'economia italiana emergerà solo in seguito alla concreta applicazione delle nuove disposizioni. Indubbiamente, i tribunali continueranno a fare ampio ricorso alla giurisprudenza già formatasi nell'ambito europeo sull'interpretazione dell'art. 13 Reg. n. 1151/2012.

3. Passando all'esame dell'ordinamento europeo, come già rilevato la disposizione fondamentale in materia di tutela delle DOP e delle IGP è rappresentata dal Reg. UE n. 1151/2012. L'art. 13, in particolare, riconosce alle indicazioni geografiche e alle denominazioni protette una tutela c.d. "assoluta"<sup>(19)</sup>, che prescinde dal rischio d'inganno del consumatore<sup>(20)</sup>.

In effetti la fattispecie presenta due livelli di protezione, uno costruito come tutela "assoluta", alla stregua della tutela apprestata ai marchi notori e quindi a prescindere dall'errore del consumatore, l'altro come tutela "relativa" di tipo consumieristico, per la quale non è più sufficiente la violazione formale del titolo, ma occorre l'ingannevolezza in concreto della condotta posta in essere dal produttore<sup>(21)</sup>.

L'art. 13 del Reg. UE n. 1151/2012 è costruito secondo una sequenza logica ed espansiva ben delineata. Infatti, la norma si allarga progressivamente, partendo dalle ipotesi di impiego commerciale diretto del nome protetto (lett. a), alle quali viene apprestata una tutela di tipo formalistico ed industrialistico, per arrivare poi a considerare condotte d'imitazione, usurpazione ed evocazione che prescindono pur sempre dal rischio di errore e d'inganno (lett. b), e giungere infine a qualsiasi altra pratica che *possa indurre in errore* il consumatore, nelle quali l'errore e l'inganno sono elementi imprescindibili della fattispecie (lett. c e d).

Tralasciando l'analisi delle altre parti della disposizione, l'attenzione verrà focalizzata sulla lett. b), che appresta tutela contro: "*qualsiasi usurpazione, imitazione o evocazione, anche se*

---

<sup>(18)</sup> Senato della Repubblica, servizio studi ufficio ricerche nei settori delle attività produttive e agricoltura, *Modifica al codice della proprietà industriale, di cui al D.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30 A.C. 1134*, Dossier XIX legislatura, disponibile al sito: <https://documenti.camera.it/Leg19/Dossier/Pdf/AP0049b.Pdf>.

<sup>(19)</sup> Cfr. M. RICOLFI, *Trattato dei marchi: diritto europeo e nazionale*, cit., p. 1826.

<sup>(20)</sup> Cfr. Corte di Giustizia CE, 18 novembre 2003, causa C-216/01, *Budčjovický Budvar, národní podnik / Rudolf Ammersin GmbH*, par. 45.

<sup>(21)</sup> Cfr. M. RICOLFI, *Trattato dei marchi: diritto europeo e nazionale*, cit., p. 1801.

*L'origine vera dei prodotti o servizi è indicata o se il nome protetto è una traduzione o è accompagnato da espressioni quali «stile», «tipo», «metodo», «alla maniera», «imitazione» o simili, anche nel caso in cui tali prodotti siano utilizzati come ingrediente.*

Le numerose sentenze della Corte di Giustizia che si sono susseguite sul punto hanno chiarito che:

- per *usurpazione* s'intende l'attività di appropriazione dalla quale discenda un'indebita acquisizione di pregi e qualità che il prodotto non presenta, quindi la condotta di colui che arroga a se stesso il diritto al nome di spettanza altrui;
- per *imitazione* s'intende, invece, l'attività di "riproduzione con plagio" della denominazione protetta, che presuppone l'esistenza di un modello altrui assunto ad esempio di riferimento per la riproduzione;
- per *evocazione*, s'intende quella pratica commerciale scorretta finalizzata ad ingenerare un ricordo nella mente del consumatore, affinché lo stesso sia indotto a credere che un prodotto abbia le stesse caratteristiche e qualità di una denominazione registrata, o direttamente, che si tratti di quella specifica denominazione registrata<sup>(22)</sup>.

L'esperienza pratica ha dimostrato che le diverse fattispecie contemplate nella lettera b) dell'art. 13 non sono sempre di facile distinzione, evidenziando una netta prevalenza del ricorso alla nozione di evocazione (più sfumata), sia da parte degli organi di controllo, che da parte della giurisprudenza. L'evocazione rappresenta, infatti, la fattispecie più diffusa di violazione dell'art. 13, nonché il cuore dell'analisi condotta in questo lavoro.

4. In linea con tutto quanto sopra rilevato, dall'esame della giurisprudenza che si è formata in materia di DOP e IGP è facile avvedersi di come l'ampia tutela che hanno raggiunto in Europa tali certificazioni sia soprattutto il frutto dell'interpretazione data dai giudici europei al concetto di evocazione. Rispetto ad essa, la Corte di Giustizia si è espressa più volte, costruendo un sistema di principi che ha allargato progressivamente l'ambito di applicazione dell'art. 13 lett. b) del Reg. UE n. 1151/2012<sup>(23)</sup>.

In una prima fase, sintetizzata nei noti principi del caso *Cambozola*, la Corte di Giustizia ha riconosciuto la fattispecie dell'evocazione sulla base dell'incorporazione formale



di "una parte di una denominazione protetta, di modo che il consumatore, in presenza del nome del prodotto, sia indotto ad aver in mente, come immagine di riferimento, la merce che fruisce dalla denominazione", specificando, inoltre, che può esservi evocazione "in mancanza di qualunque rischio di confusione tra i prodotti, anche quando nessuna tutela comunitaria si applica agli elementi della denominazione di riferimento ripresi dalla terminologia controversa".

---

<sup>(22)</sup> Per approfondimenti vedi V. RUBINO, *La protezione delle denominazioni geografiche dei prodotti alimentari nell'Unione europea dopo il regolamento 1151/2012 UE*, cit.

<sup>(23)</sup> Per un approfondimento dedicato alla nozione di evocazione vedi anche: F. GUALTIERI, S. VACCARI, B. CATIZZONE, *La protezione delle indicazioni geografiche: la nozione di evocazione*, Aida-Ifla, in *Riv. dir. alim.*, Anno XI, numero 2, Aprile-Giugno 2017.



Su queste basi i Giudici hanno statuito che la denominazione attribuita al formaggio *Cambozola* fosse evocativa della DOP *Gorgonzola*<sup>(24)</sup>. Invero, l'incorporazione dell'elemento «*zola*» nel nome generico, viene considerata un elemento idoneo a stimolare l'indebita associazione di idee tra due prodotti che presentano caratteristiche merceologiche simili, quali la forma e la composizione. Per la Corte l'associazione mentale tra il nome protetto e il prodotto generico è riconoscibile anche quando il consumatore è perfettamente consapevole della non genuinità del prodotto, evidenziando così un tratto caratteristico della fattispecie: ovvero la natura di protezione «*assoluta*» e «*formale*» a prescindere da qualsiasi valutazione dell'idoneità decettiva della condotta del produttore rispetto alla buona fede del consumatore.

Nella Sentenza *Parmesan*<sup>(25)</sup>, la Corte di Giustizia interpreta l'evocazione non solo come incorporazione del nome protetto in un nome generico, ma anche come una pseudo-traduzione della denominazione. La pronuncia, che si origina dall'applicazione della disciplina di regime derogatorio istituita dall'art. 13 n. 2 del Reg. CE n. 2081/92, chiarisce che la fattispecie «evocazione» sussiste anche in presenza di analogie fonetiche capaci di aumentare il rischio di associazione del prodotto alla denominazione protetta. Il termine *Parmesan*, pur se all'epoca consentito in via transitoria per i produttori tedeschi, è stato inteso dai giudici come un richiamo semantico del prodotto *Parmigiano Reggiano DOP*. La Corte precisa, inoltre, che il rischio di associazione può essere acuito dalle caratteristiche oggettivamente simili dei prodotti, nel caso di specie due formaggi a pasta dura che presentano un'evidente comparabilità merceologica. Questi elementi hanno indotto i Giudici ad affermare che «*il regime derogatorio istituito da questa norma non vale per i prodotti originari dello Stato membro che ha ottenuto la registrazione della denominazione di origine protetta, la cui protezione ai sensi dell'art. 13, n. 1, primo comma, lett. a) e b), del regolamento n. 2081/92, così modificato, è oggetto del contendere e al cui disciplinare tali prodotti non sono conformi*». La circostanza che tale formaggio fosse prodotto in Italia ed esportato all'estero è stata ritenuta un ulteriore elemento di confusione per il consumatore, portando all'esclusione del regime derogatorio istituito inizialmente per i prodotti esteri<sup>(26)</sup>.



Nella causa C-75/15 del gennaio 2016 la Corte di Giustizia ha ritenuto il liquore finlandese «*Verlados*» evocativo dell'acquavite a denominazione di



<sup>(24)</sup> Corte di Giustizia CE, 4 marzo 1999, Causa C-87/97, *Consorzio per la Tutela del Formaggio Gorgonzola* contro *Käserer Champignon Hofmeister GmbH & Co. KG, Eduard Bracharz GmbH*, par. 25-26.

<sup>(25)</sup> Corte di Giustizia CE, 25 giugno 2002, causa C-66/00, *Dante Bigi* contro *Consorzio del Formaggio Parmigiano Reggiano*.

<sup>(26)</sup> Per un commento alla sentenza vedi V. RUBINO, *Il caso "Parmesan" al vaglio della Corte di Giustizia Ce: un'occasione mancata per fare chiarezza*, disponibile al sito <https://www.pubblicitaitalia.com/food/prodotti/premiata-salumeria-italiana/2002/5/4117>.

origine protetta francese “*Calvados*”, aggiungendo ulteriori elementi in grado di ampliare la portata del concetto di evocazione<sup>(27)</sup>.

Infatti, mentre per gli oppositori in causa non vi sarebbe stato alcun rischio di associazione mentale tra il prodotto *Verlados* e il *Calvados*, mancando una comparabilità fonetica tra i nomi ed essendo i consumatori francesi del prodotto DOP “*Calvados*” perfettamente in grado di distinguerlo dal prodotto generico, la Corte ha affermato al contrario che il parametro di riferimento per valutare il concetto di evocazione non deve essere necessariamente il consumatore locale, ma deve considerarsi il *consumatore medio europeo*, ovvero quello che presta una normale diligenza, attenzione e consapevolezza all'atto del consumo, all'interno di tutto il territorio europeo.

La pronuncia, che comunque riconosce l'esistenza di un'incorporazione fonetica parziale del termine «*dos*» nel nome «*Verlados*», prescinde dal dato meramente testuale, per spostare l'attenzione su altri elementi, ritenuti parimenti in grado di determinare un'evocazione, ovvero le caratteristiche obiettivamente simili del prodotto, la composizione, le occasioni di consumo<sup>(28)</sup>.

Sin qui, la giurisprudenza della Corte di Giustizia europea si è pronunciata su casi nei quali, oltre alla presenza di elementi di affinità compositiva dei prodotti, si presenta sempre un'incorporazione, seppur parziale, del nome protetto all'interno del nome generico. Su questa base parte della dottrina aveva fondato il distinguo tra la lettera b) dell'art. 13 e le altre lettere della norma, sottolineando come ai fini dell'evocazione fosse sempre necessaria la violazione formale del nome registrato.

La smentita arriva con la sentenza *Glen Buchenbach* relativa all'omonimo Whisky prodotto in Germania, nella quale la Corte riconosce la natura evocativa del prodotto rispetto alla DOP *Shock Whiskey* registrata nel Regno Unito.



A ben vedere, la denominazione *Glen Buchenbach* non ha nessun elemento fonetico in comune con *Scotch Whisky*, ma la novità rilevante di questa sentenza consiste nel ricorso alla nozione di “evocazione concettuale”<sup>(29)</sup>.

Riportando le conclusioni dell'avvocato generale: “*l'accostamento mentale può essere scatenato non solo da un elemento formale, come un'allitterazione o una coincidenza fonetica parziale, ma anche da un insieme di elementi di tipo diverso che siano sufficienti e significativi per il consumatore, tanto da portarlo ad associare mentalmente i due prodotti tra loro comparati, anche se questa comparazione è solo implicita e intuitiva, non essendo necessario alcun elemento formale che la confermi*”<sup>(30)</sup>.

<sup>(27)</sup> Corte di Giustizia CE, 21 gennaio 2016, Causa C-75/15, *Viiniverla Oy contro Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus*, ‘*Calvados*’/ *verlados*’, par. 24.

<sup>(28)</sup> Sui profili innovativi di questa pronuncia con riferimento al concetto di “*consumatore medio europeo*” vedi: V. RUBINO, *L'evocazione di una denominazione geografica protetta ed il 'consumatore medio dell'Unione europea'*, in *Il diritto dell'economia*, vol. 29, n. 90, 2016.

<sup>(29)</sup> Corte di Giustizia, 7 giugno 2018, Causa C-44/17, *Scotch Whisky Association contro Michael Klotz*.

<sup>(30)</sup> Secondo l'Avvocato generale, richiamato dalla stessa Corte, occorre distinguere, ai sensi di tale disposizione, tra le situazioni nelle quali l'impiego riveste un carattere «diretto» da quelle in cui esso riveste un carattere «indiretto». Cfr. par. 30 conclusioni Avvocato Generale H. Saugmandsgaard Øe.

La Corte chiarisce quindi che accanto ai casi di incorporazione parziale nella denominazione di una indicazione geografica protetta, l'evocazione può essere anche di natura concettuale, poiché *“idonea a indurre il consumatore ad avere in mente, come immagine di riferimento, il prodotto la cui indicazione geografica è protetta, quando si trovi in presenza di un prodotto simile recante la denominazione controversa”*. Il termine *“Glen”* in scozzese significa vallata ed è normalmente associato allo Scotch Whisky prodotto in Scozia. Rispetto a questo elemento i giudici riconoscono quindi la possibilità di un aggancio *“concettuale”* di natura parassitaria alla denominazione protetta, soprattutto considerando il fatto che si tratta di merci aventi identiche caratteristiche compositive.

I Giudici di Lussemburgo concludono che spetta *“al giudice del rinvio verificare se un consumatore europeo medio, normalmente informato e ragionevolmente attento e avveduto, abbia direttamente in mente l'indicazione geografica protetta, ossia «Scotch Whisky», quando si trova in presenza di un prodotto simile recante la denominazione controversa, nella fattispecie «Glen», tenendo conto, in difetto di una similarità fonetica e/ o visiva di tale denominazione con l'indicazione geografica protetta e di un'incorporazione parziale della stessa indicazione in detta denominazione, della somiglianza concettuale tra tale indicazione e la medesima denominazione”*<sup>(31)</sup>.

Questa sentenza rende evidente come il concetto di evocazione delineato dalla Corte di Giustizia presenta una capacità attrattiva molto ampia rispetto altre lettere dell'art. 13 Reg. UE n. 1151/2012, essendo stata progressivamente dilatata, sino a comprendere pressoché tutti i tipi di associazione, anche solo potenziale, tra prodotti generici e prodotti a marchio.

Un altro esempio emblematico della dilatazione concettuale che ha subito nel tempo il concetto di evocazione è rappresentato dalla sentenza *“Quesos Rocinante”*<sup>(32)</sup>, dove la Corte di Giustizia ha ritenuto concettualmente evocato il formaggio DOP *“Queso Manchego”*.



In questa pronuncia i giudici di Lussemburgo, sul presupposto che il cavallo *“Rocinante”*<sup>(33)</sup> rappresenti un elemento culturale tipico della cultura spagnola, hanno concluso che il concetto di evocazione *“deve essere interpretato nel senso che una denominazione registrata può essere evocata mediante l'uso di segni figurativi”*.

La pronuncia inverte, per certi aspetti, la precedente giurisprudenza della Corte Europea sul concetto di consumatore medio, specificando che se è vero che nei giudizi relativi all'evocazione il consumatore deve essere inteso innanzitutto come consumatore europeo, ciò non toglie che nell'espressione sono *“compresi i consumatori dello Stato membro in cui è fabbricato il prodotto che dà origine all'evocazione della denominazione protetta o al quale tale denominazione è geograficamente associata e in cui il prodotto è prevalentemente consumato”*.

<sup>(31)</sup> Per un commento sui profili di novità della sentenza vedi P. I. D'ANDREA, *L'uso del termine “Glen” per il whisky non scozzese*, in Law & Wine, disponibile al sito <https://lawandwine.it/2018/06/29/glen/>.

<sup>(32)</sup> Corte di giustizia UE, sentenza 2 maggio 2019, Causa C-614/17, *Fundación Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Queso Manchego contro Industrial Quesera Cuquerella SL e Juan Ramón Cuquerella Montagud*.

<sup>(33)</sup> Rocinante è il cavallo di Don Chisciotte, protagonista del celebre romanzo Don Chisciotte della Mancia di Miguel de Cervantes.

Ma ciò che preme maggiormente sottolineare è che i Giudici di Lussemburgo hanno ritenuto evocato il prodotto a denominazione “*nel caso in cui tali segni figurativi siano utilizzati da un produttore stabilito in tale regione, ma i cui prodotti, simili o assimilabili a quelli tutelati dalla denominazione di origine, non ne siano coperti.*”

Emerge qui un elemento “contraddittorio” della disciplina europea sulle indicazioni geografiche, sul quale ci si soffermerà ampiamente più avanti, ovvero la significativa restrizione della libertà di iniziativa economica che i regimi di qualità realizzano nei confronti degli stessi produttori che operano nell’ambiente geografico protetto e che sono, per così dire, “indotti” a conformare la loro produzione al disciplinare per utilizzare qualsiasi riferimento, anche solo concettuale, al territorio in cui esercitano la rispettiva attività quando vi è comparabilità dei prodotti.

Il caso *Quesos Manchego* rappresenta tale contraddizione meglio di altri. A seguito della pronuncia della Corte di Giustizia, infatti, i produttori di formaggio a pasta dura che operano nella Mancina mantengono le etichette dei loro prodotti ben lontane da qualsiasi rimando alla cultura o zona geografica di effettiva produzione del formaggio, ciò al fine di evitare contestazioni sull’illecita evocazione della DOP *Quesos Manchego*.

Tutto ciò si traduce in una preclusione significativa rispetto alle regole del libero mercato, posto non vi è piena libertà nell’utilizzo della zona geografica come elemento distintivo dei prodotti immessi nel mercato. Non da ultimo, tale interpretazione pone dei problemi di coordinamento con discipline normative applicate in Europa, segnatamente quelle relative all’etichettatura del prodotto. Proprio questo tema, recentemente, è stato analizzato dalla nostra giurisprudenza, chiamata ad affrontare il problema del bilanciamento d’interessi tra una giusta e doverosa tutela della DOP e la salvaguardia dell’effetto concorrenziale interno al libero mercato.

5. Prima di approfondire l’analisi della recente pronuncia della Corte di Cassazione n. 27194/2019, giova permettere una veloce rassegna delle sentenze più significative dei tribunali nazionali sul tema della tutela dei regimi di qualità. Tali pronunce hanno permesso di adeguare il nostro ordinamento, ancor prima della riforma del c.p.i., alle indicazioni ermeneutiche della Corte di Giustizia Europea sull’interpretazione dell’art. 13 Reg. 1151/2012<sup>(34)</sup>.

Nel 2008 il Tribunale di Bologna<sup>(35)</sup> ha dichiarato la nullità del marchio italiano “*la Parmense*” utilizzato per la commercializzazione di un prosciutto cotto, presentato in confezione attraverso un disegno raffigurante un prosciutto crudo, in quanto ritenuta evocativa del “*Prosciutto di Parma DOP*”, pur trattandosi di prodotti per i quali non vi era una perfetta comparabilità merceologica, né un inganno del consumatore. Secondo i giudici bolognesi, infatti, ai fini del riconoscimento della fattispecie dell’evocazione, la comparabilità deve essere intesa come “*compresenza di elementi identificativi comuni, quand’anche non prevalenti, come normalmente attribuiti dal contesto economico sociale in cui i prodotti vengono immessi*”.

---

<sup>(34)</sup> Sul punto vedi: G. GUALTIERI, S. VACCARI, B. CATIZZONE, *La protezione delle indicazioni geografiche: La nozione di evocazione*, cit., da cui sono tratti i riferimenti giurisprudenziali delle successive note.

<sup>(35)</sup> Tribunale Bologna, sez. quarta, sentenza 23 luglio 2008, R.G. n. 15237/2003.

Il Tribunale di Cagliari<sup>(36)</sup>, in due diverse occasioni, ha avuto modo di pronunciarsi su formaggi presentati ai consumatori con diciture quali “*Sardaccio Formaggio Sardo Ovino*” e “*Formaggio sardo con latte di pecora*”, entrambe ritenute evocative della DOP “*Pecorino Sardo*”.



Secondo il Tribunale, l'utilizzo di espressioni come “*latte sardo*”, o i rimandi terminologici alla Sardegna, ancorché espressioni generiche, propongono un accostamento concettuale e geografico ben preciso, tendente a creare nella mente del consumatore un paragone con il *Pecorino sardo DOP*.

Ciò che preme sottolineare maggiormente rispetto a tali pronunce è che per i giudici italiani non ha alcuna importanza la circostanza, pur dedotta dalle parti in causa, che il latte fosse effettivamente prodotto in Sardegna e che il formaggio avesse delle evidenti differenze compositive rispetto al *Pecorino sardo DOP*. Secondo il Tribunale, l'evocazione ben si adatta a contesti nei quali la provenienza geografica del prodotto è correttamente indicata, quando permette ugualmente di sfruttare la notorietà del nome protetto.

In linea con questa interpretazione, il Tribunale di Catania<sup>(37)</sup> ha ritenuto che la denominazione “*Salsiccia piccante*” associata a un'etichetta nella quale era stata rappresentata la Regione Calabria, accompagnata dall'espressione “*salumi tipici*” e “*bontà e tradizione*”, fosse evocativa della *DOP Salsiccia di Calabria*, così facendo proprio l'indirizzo, già espresso dalla Corte di Giustizia europea, secondo cui la valutazione sull'esistenza dell'evocazione deve tener conto dell'insieme di elementi grafici con i quali viene presentato il prodotto al pubblico, non solo dell'inclusione testuale della denominazione protetta nel nome generico di un alimento.

Passando al tema centrale di questo contributo, va ora evidenziato che in diverse occasioni i giudici italiani sono stati chiamati ad interpretare fattispecie nelle quali l'evocazione ha interessato prodotti provenienti dalla stessa area geografica protetta dai disciplinari di produzione, ma non conformi al prodotto a marchio DOP o IGP.

Il caso del “*lardo prodotto a Colonnata*”, deciso nel 2012 dal Tribunale di Genova<sup>(38)</sup> è un primo esempio di queste particolari ipotesi interpretative. La vicenda si origina in seguito alla commercializzazione da parte di alcuni produttori operativi nel territorio di Colonnata (MC), di alcune partite di lardo non conformi al disciplinare *IGP Lardo di Colonnata* e recanti nell'etichetta l'indicazione “*lardo prodotto a Colonnata*”. Secondo i giudici, nel linguaggio comune tale espressione è sufficiente per evocare il concetto che l'alimento provenga “*da una determinata località, famosa proprio per quella produzione*”.

Il toponimo Colonnata, in questo caso, era contenuto non solo tra le informazioni in etichetta, utili a identificare il produttore, ma “*proprio in quella dicitura che, nella composizione grafica dell'etichetta, riceve un particolare risalto e funge chiaramente da denominazione identificativa del*

---

<sup>(36)</sup> Trib. Cagliari, sez. imprese, sentenze n. 3578/2014 e n. 3545/2014.

<sup>(37)</sup> Trib. Catania, sez. specializzata in materia di proprietà industriale e intellettuale, sentenza n. 1424/2012.

<sup>(38)</sup> Trib. Genova, 22 ottobre 2012, sentenza n. 3601/12, Causa R.G. n. 4974/2012.

prodotto”<sup>(39)</sup>. Secondo gli interpreti, quindi, anche l’indicazione della vera origine del prodotto, se tendente a sfruttare la notorietà dell’indicazione geografica, deve considerarsi illecita.

Il riconoscimento della condotta evocativa nei confronti di produttori che operano nello stesso territorio protetto da DOP/IGP, quando il loro prodotto non è conforme a disciplinare, è stata ribadita da altre pronunce dei giudici italiani. Tra queste, quella del Tribunale di Roma<sup>(40)</sup>, che ha riconosciuto l’evocazione della IGP “*Radicchio rosso di Treviso*” nella condotta del gestore di un supermarket che aveva commercializzato una partita di radicchio proveniente dal territorio di Treviso, non assoggettato a certificazione IGP, indicandolo come “*Radicchio Treviso*”. Anche in questo caso, i giudici hanno considerato l’espressione utilizzata dal produttore come un elemento idoneo a ingenerare nella mente del consumatore l’accostamento all’indicazione geografica protetta e a nulla è servita l’invocazione dell’ignoranza incolpevole pur dedotta dal rivenditore, dal momento che lo stesso, secondo i giudici, è professionalmente gravato da obblighi d’informazione nei confronti del pubblico.



L’interpretazione della giurisprudenza italiana, in linea con le pronunce della Corte di Giustizia sull’art. 13 del Reg. UE n. 1151/2012, si traduce in un evidente effetto limitativo della libertà di iniziativa economica, non solo nei confronti di concorrenti in mala fede, interessati a sfruttare la notorietà di una denominazione protetta, ma anche nei confronti dei produttori che operano all’interno del territorio ricompreso nei disciplinari di produzione, e che hanno fatto uso nell’etichetta del prodotto di un riferimento all’area geografica nella quale operano.

Su questi temi, tuttavia, iniziano ad emergere alcune riflessioni critiche della Corte di Cassazione. Il riferimento va rivolto in particolare alla sentenza della Corte di Cassazione del 23 ottobre 2019 n. 27194, relativa ad un supposto caso di evocazione del formaggio DOP *Asiago*.

I giudici della Cassazione si sono pronunciati in merito all’effetto preclusivo che può determinare il riconoscimento di una DOP rispetto all’utilizzo di un nome geografico nei confronti di quegli stessi produttori che operano all’interno del territorio tutelato, quando per la commercializzazione dei loro prodotti utilizzino segni geografici preesistenti all’ottenimento della certificazione.

La vicenda trae origine da una sanzione amministrativa pecuniaria elevata dal MIPAAF nei confronti del *Consorzio fra i Caseifici dell’Altopiano di Asiago* per aver utilizzato sugli imballaggi di alcune forme di formaggio la dicitura “*Altopiano di Asiago*”, ritenuta dai

---

<sup>(39)</sup> Cfr. G. GUALTIERI, S. VACCARI, B. CATIZZONE, *La protezione delle indicazioni geografiche: La nozione di evocazione*, cit., p. 25.

<sup>(40)</sup> Trib. Roma, sez. imprese, sentenza n. 26188/2014.

giudici di prime cure evocativa del prodotto tutelato D.O.P. "Asiago". In tale occasione, i ricorrenti lamentavano la violazione delle disposizioni di cui all'art. 2, comma 1, lett. a) della



Direttiva 2000/13/CE, che impone di indicare nell'etichettatura del prodotto anche "il luogo di origine o di provenienza, qualora l'omissione di tale indicazione possa indurre in errore il consumatore circa l'origine o la provenienza effettiva del prodotto alimentare".

Inoltre, sempre secondo la difesa dei ricorrenti, l'applicazione della sanzione sarebbe contraria alle previsioni di cui all'art. 14, comma 2 del Regolamento CE n. 510/2006 (oggi sostituito dall'art. 14 comma 2 del Reg. UE n. 1151/2012), che autorizza il produttore il quale "abbia registrato, o acquisito mediante l'uso in buona fede, un marchio corrispondente ad una D.O.P., in epoca precedente la data di protezione della denominazione d'origine, a continuare ad adoperare tale marchio, anche avvalendosi di una parte della dicitura apposta sullo stesso, nella specie della locuzione *Altopiano di Asiago*".

La Suprema Corte, con una sentenza in "controtendenza" rispetto alle precedenti, dopo una breve disamina degli arresti giurisprudenziali in materia di evocazione, riconosce le censure mosse dai ricorrenti e stabilisce un principio di diritto innovativo, secondo il quale: "la differenza di funzioni sussistente tra marchi e indicazioni geografiche o denominazioni di origine protetta non esclude, alla stregua della normativa e della giurisprudenza europea, l'interesse comune, rappresentato dall'uso e dal nome geografico nell'ambito delle produzioni agricole e alimentari, quale vantaggio competitivo che l'indicazione dell'origine è in grado di garantire al prodotto, per cui il titolare di un marchio registrato in buona fede in epoca precedente la denominazione di origine protetta ben può proseguire, nonostante la successiva registrazione di detta denominazione protetta, l'uso del marchio, ai sensi dell'art. 14, comma 2, del regolamento (CE) n. 510/2006, laddove non ricorrano ragioni di nullità o decadenza del marchio stesso<sup>(41)</sup>".

La sentenza mette in risalto la relazione che esiste tra i produttori di un determinato territorio e l'utilizzo del nome geografico, sia quando si tratti di aziende assoggettate ai requisiti del disciplinare DOP/IGP, sia quando si tratti di aziende che non producono secondo disciplinare ma che hanno fatto ricorso all'uso della denominazione prima ancora che questa venga registrata ai sensi del Reg. 1151/2012. La tensione che può derivare da queste realtà produttive, quelle interessate al marchio protetto e quelle non interessate all'utilizzo dello stesso, non può essere risolta *ex officio*, facendo sempre prevalere gli effetti preclusivi delle certificazioni di qualità sugli interessi generali del libero mercato. Gli ermellini evidenziano infatti come esiste un interesse comune dei produttori ad utilizzare l'indicazione geografica come vantaggio competitivo di un prodotto, purché, ovviamente, tale indicazione sia veritiera e il suo utilizzo sia anteriore alla registrazione del marchio DOP/IGP.

Indubbiamente, le garanzie offerte dall'assoggettamento del prodotto al disciplinare DOP/IGP non possono essere equiparate a quelle derivanti da generico utilizzo del riferimento territoriale nell'etichetta o nel prodotto, dal momento che soltanto nel primo caso esiste un sistema certificativo in senso stretto rispetto all'origine. Non bisogna però trascurare il fatto che da una parte, l'indicazione dell'origine per un alimento potrebbe essere imposta dalle stesse norme comunitarie (vedi quelle sull'etichettatura), dall'altra, eventuali

<sup>(41)</sup> Cass., Sez. prima civile, 23 ottobre 2019, n. 27194.

abusi o indicazioni ingannevoli sarebbero già autonomamente sanzionabili ricorrendo al diritto penale e/o alla disciplina sulla pubblicità ingannevole.

Certamente, questa giurisprudenza è la spia di una riflessione emergente, che sta mettendo in discussione la tendenza espansiva delle DOP e delle IGP a limitare interessi altrettanto meritevoli di tutela, anche al fine di salvaguardare i profili di concorrenza interna al sistema del mercato libero.

6. Alcuni degli aspetti poc'anzi richiamati risulteranno evidenti analizzando il caso concreto “Ficodindia di San Cono”. Il 26 maggio 2012 veniva pubblicata sulla GUE la domanda di riconoscimento della 249° denominazione di origine protetta relativa al “Ficodindia di San Cono”, ovvero ai frutti provenienti dalla specie “*Opuntia Ficus Indica*” coltivate nel territorio siciliano posto tra i Comuni di San Cono (CT), San Michele di Ganzaria (CT), Piazza Armerina (EN) e Mazzarino (CL), ad una altitudine compresa tra 200 e 600 metri s.l.m.<sup>(42)</sup>.



Le peculiarità pedoclimatiche di questo territorio, insieme a tecniche di coltivazione specialistica sviluppate nel tempo e tramandate dagli agricoltori, imprimono a questo frutto delle caratteristiche peculiari: grandi dimensioni, buccia colorata, rilevante presenza di antociani all'interno della polpa, una consistenza unica e una particolare dolcezza. Sono queste le caratteristiche che hanno consentito al Consorzio di Tutela del Ficodindia di San Cono, un'organizzazione senza fini di lucro costituita nel 2000 ai sensi del Reg. CE 2200/66 e della legge n. 52/92, di promuovere ed ottenere il riconoscimento della DOP.

L'obiettivo principale che i produttori aggregati al Consorzio perseguivano era quello di migliorare la redditività della filiera produttiva del ficodindia, rispetto alla quale la Sicilia, con circa 4.000 ettari di coltura specializzata e circa 70.000 tonnellate di frutti all'anno, detiene l'assoluta dominanza nel mercato europeo, concentrando principalmente la produzione intorno all'areale di San Cono (CT).

Raggiunto il principale scopo statutario, a causa delle crescenti difficoltà riscontrate nell'aggregazione dei produttori, il Consorzio finiva per cessare la propria attività, venendo di fatto sostituito da altre realtà associative<sup>(43)</sup>. In seguito fu infatti istituito il “*Distretto del ficodindia – Calatino Sud Simeto*” al quale erano stati affidati compiti di supporto, pianificazione e crescita dell'economia generata dall'indotto del ficodindia, ma con interessi piuttosto orientati sul fronte dello sviluppo delle tecniche produttive e della ricerca<sup>(44)</sup>.

---

<sup>(42)</sup> Cfr. art. 1 e 3 del disciplinare di produzione ficodindia DOP di San Cono, reperibile al sito: <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/2005>. Per la pubblicazione della domanda di riconoscimento e successivi atti vedi: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012XC0526\(01\)&from=IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012XC0526(01)&from=IT).

<sup>(43)</sup> Non si sono fatte attendere le iniziative di alcuni produttori tendenti ad evitare la cancellazione della DOP a causa della mancata commercializzazione di prodotto certificato. Cfr. <https://www.lasicilia.it/news/economia/279905/ficodindia-salvato-in-extremis-in-marchio-dop.html>.

<sup>(44)</sup> Per maggiori informazioni sul distretto del ficodindia Cfr. [https://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR\\_PORTALE/PIR\\_LaStrutturaRegionale/PIR\\_ActivitaProduttive/PIR\\_Dip\\_ActivitaProduttive/PIR\\_Areematiche1/PIR\\_ActivitaProduttive.AreeServiziUnita.Staff/PIR\\_Distrettiproduttivi/PIR\\_Distrettiriconosciutinen/PIR\\_DistrettodelFicodindiaCalatinoSudSimeto](https://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegionale/PIR_ActivitaProduttive/PIR_Dip_ActivitaProduttive/PIR_Areematiche1/PIR_ActivitaProduttive.AreeServiziUnita.Staff/PIR_Distrettiproduttivi/PIR_Distrettiriconosciutinen/PIR_DistrettodelFicodindiaCalatinoSudSimeto).



Nel solco del rafforzamento della filiera produttiva agricola e di una più equa ricaduta dei vantaggi economici sui produttori e sul territorio rurale, nel settembre del 2014, seguendo gli obiettivi perseguiti dall'UE attraverso il Reg. n. 1308/13, veniva costituita l'*Organizzazione Produttori Ficodindia di San Cono Soc. Coop. Agr.*

Scopo dell'organizzazione è ancora oggi quello di aggregare i produttori che si dedicano alla coltivazione del ficodindia, concentrati nell'areale specifico intorno al paese di San Cono ed ottenere migliori redditi dalla commercializzazione del prodotto, attraverso lo svolgimento di attività mutualistiche, fra le quali la pianificazione, in termini di qualità e quantità del prodotto, l'ottimizzazione dei costi di produzione e la redditività dell'investimento e della ricerca, il ricorso a pratiche colturali e tecniche di produzione rispettose dell'ambiente, oltre che un generale miglioramento della qualità dei prodotti<sup>(45)</sup>.

Il riconoscimento delle O.P., ai sensi del Reg. n. 1308/13, presuppone l'accoglimento di una specifica istanza rivolta dagli interessati a organi autonomamente individuati dai singoli Stati membri. In Italia, ai sensi del DM n. 1108 del 31 gennaio 2019, la richiesta di riconoscimento va presentata all'Assessorato regionale competente per territorio, il quale, dopo una serie di verifiche e controlli sullo statuto e sulla composizione dell'organizzazione, sussistendone i requisiti, decreta l'iscrizione dell'organizzazione in un apposito registro pubblico<sup>(46)</sup>.



Dalla data del suo riconoscimento, l'*Organizzazione Produttori Ficodindia di San Cono* ha operato aggregando esclusivamente produttori operanti nel territorio intorno all'area di San Cono, alcuni dei quali avevano in precedenza (e nientemeno) promosso il riconoscimento della DOP *Ficodindia di San Cono* attraverso la costituzione dell'originario Consorzio di tutela, poi divenuto inattivo. Inoltre, la gran parte di questi produttori commercializzavano il frutto attraverso le rispettive imprese usando la dicitura *Ficodindia di San Cono* decenni prima che arrivasse il riconoscimento europeo della DOP.

Nell'ottobre 2020 l'organismo associativo veniva assoggettato a controlli da parte delle autorità preposte alla repressione delle frodi agroalimentari al fine di verificare il rispetto della normativa comunitaria concernente la tutela dei marchi di qualità. All'esito dei controlli, gli organi accertativi elevavano una sanzione amministrativa pecuniaria nei confronti dell'*Organizzazione Produttori Ficodindia di San Cono* per aver utilizzato nella propria denominazione sociale e nelle confezioni adoperate per la commercializzazione del prodotto la denominazione protetta "*Ficodindia di San Cono*", senza richiedere la preventiva autorizzazione al Consorzio (orami inattivo).

---

<sup>(45)</sup> Per maggiori informazioni sul ruolo e sulle caratteristiche delle O.P. si veda il sito della Commissione europea all'indirizzo : [https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/agri-food-supply-chain/producer-and-interbranch-organisations\\_it#:~:text=Per%20essere%20riconosciuta%2C%20un'organizzazione,UE%20in%20cui%20ha%20sede.](https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/agri-food-supply-chain/producer-and-interbranch-organisations_it#:~:text=Per%20essere%20riconosciuta%2C%20un'organizzazione,UE%20in%20cui%20ha%20sede.)

<sup>(46)</sup> In merito alla procedura di riconoscimento si veda il DM n. 1108 del 31 gennaio 2019 - disposizioni nazionali in materia di riconoscimento, controllo, sospensione e revoca delle associazioni di organizzazioni di produttori ai sensi del Regolamento UE n. 1308/2013 e s.m.i. e del decreto legislativo 27 maggio 2005 n. 102 e di modifica del DM 387 del 3 febbraio 2016. Per consultare l'elenco delle OP vedi: <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/3951>.

Il caso dell'O.P. ha poi dato il via ad una serie di ulteriori controlli effettuati su tutto l'areale della D.O.P. *Ficodindia di San Cono* e che hanno portato all'irrogazione di numerose sanzioni amministrative, anche nei confronti di produttori che continuavano ad utilizzare una denominazione geografica adoperata decenni prima che arrivasse il riconoscimento comunitario della D.O.P., peraltro, secondo tecniche di produzione sostanzialmente identiche a quelle previste dal disciplinare di produzione del *Ficodindia DOP di San Cono*.

Tutto ciò, inevitabilmente, sta alimentando un atteggiamento di *selfrestraint* dei produttori del territorio sanconese i quali, pur di evitare il rischio d'incorrere in contestazioni sulla violazione della disciplina comunitaria, hanno di fatto rinunciato all'uso dell'indicazione geografica nelle loro etichette, con la conseguenza che ottenuto il riconoscimento europeo, si è di fatto azzerato il ricorso al riferimento geografico nelle etichette e negli imballaggi, con conseguente scomparsa della denominazione *Ficodindia di San Cono* dai mercati ortofrutticoli nazionali ed esteri.

Tutto questo, com'è comprensibile, sta determinando inevitabili pregiudizi al territorio in termini di notorietà dell'area geografica di effettiva produzione del frutto, incentivando il ricorso a una generica indicazione "Ficodindia di Sicilia" che possa mettere al riparo da ogni contestazione.

7. Volendo tracciare un quadro su questi ultimi aspetti è allora opportuno evidenziare che già il *considerando* n. 4 del Reg. UE n. 1151/2012, evidenzia come lo scopo principale della politica sui regimi di qualità dell'Unione Europea è quello di "contribuire attraverso regimi di qualità a ricompensare gli sforzi dispiegati dai produttori per ottenere una gamma diversificata di prodotti di qualità [che] può avere ricadute positive per l'economia rurale. Ciò vale soprattutto per le aree svantaggiate, le zone di montagna e le regioni ultraperiferiche, nelle quali il settore agricolo ha un peso economico notevole e i costi di produzione sono elevati. Pertanto i regimi di qualità sono in grado di fornire un contributo e un complemento alla politica di sviluppo rurale e alle politiche di sostegno dei mercati e dei redditi nell'ambito della politica agricola comune (PAC). In particolare essi possono fornire un contributo alle aree il cui settore agricolo ha un peso economico più rilevante e, specialmente, alle aree svantaggiate"<sup>(47)</sup>.

L'analisi condotta in questo contributo ha evidenziato come l'applicazione del regime di protezione di cui all'art. 13 del Reg. UE n. 1151/2012 presenti, in concreto, un rischio per il tessuto produttivo dei territori d'origine, quello di tradursi in un limite significativo alla libertà di iniziativa economica individuale, anche alla luce dell'estensione che il concetto di evocazione ha raggiunto nella giurisprudenza della Corte di Giustizia europea.

Una volta riconosciuta una nuova DOP o una nuova IGP il sistema di protezione si impone come limite alla libertà di iniziativa economica dei produttori, precludendo ciò che normalmente costituirebbe un'attività lecita, o in alcuni casi addirittura un obbligo di legge: l'utilizzo dell'indicazione geografica per distinguere i prodotti immessi sul mercato e orientare il consumatore.

A ben riflettere, un'attività di controllo efficace sul settore delle frodi in materia di DOP/IGP presuppone una piena conoscenza da parte delle autorità di controllo delle

---

<sup>(47)</sup> *Considerando* n. 4 Reg. UE n. 1151/2012. Sulla tutela dei redditi dei produttori agricoli come obiettivo sotteso ai sistemi di indicazioni geografiche a livello europeo vedi: D. SARTI, *La tutela delle indicazioni geografiche nel sistema comunitario*, cit.

caratteristiche del tessuto produttivo che circondano la denominazione, nonché dei marchi eventualmente preesistenti ad essa, ma anche, in ultima analisi, delle prassi commerciali che caratterizzano la filiera.

Da tale punto di vista, l'attività di contrasto alla concorrenza sleale appare indispensabile per determinati settori, dove le DOP o le IGP sono effettivamente oggetto di subdole aggressioni commerciali: si pensi ai prodotti che rendono famosa l'Italia nel mondo e che sono costantemente usurpati, imitati o evocati da concorrenti sleali (Grana Padano, Parmigiano Reggiano, Crudo di Parma ecc.). Ma per altre denominazioni d'origine o indicazioni geografiche, che potremmo definire "di nicchia", l'esposizione del consumatore agli stessi rischi risulta verosimilmente lontana. Al contrario, l'applicazione generalizzata della protezione di cui all'art. 13 lett. b) del Reg. UE n. 1151/2012 rischia di produrre risultati inversi agli scopi perseguiti dalla legge, portando ad una depressione delle capacità concorrenziali del mercato e quindi, in ultima analisi, ad un danno economico nei confronti di quello stesso territorio e degli stessi produttori che il legislatore intendeva proteggere<sup>(48)</sup>.

Il rischio è quindi quello che una tutela calibrata secondo gli stessi standard, sia per la protezione di prodotti illustri, sia per la tutela di prodotti "di nicchia", possa generare effetti paradossali ed anticoncorrenziali, come la scomparsa dell'indicazione geografica dal mercato.

---

<sup>(48)</sup> Della stessa opinione sul punto F. ARFINI, *Il nuovo Pacchetto Qualità: uno strumento (potenziale) a supporto delle politiche sviluppo rurale*, cit.

I SEGNI DISTINTIVI NEL SETTORE VITIVINICOLO: LE INTERFERENZE TRA  
LE DENOMINAZIONI DI ORIGINE E I MARCHI COMMERCIALI

*ABSTRACT: A trent'anni dall'istituzione del mercato unico europeo che ha consentito la libera circolazione di merci, servizi, capitali e persone nell'ambito dell'Unione europea, le denominazioni di origine rappresentano oggi un valido strumento per competere in un mercato divenuto globalizzato, valorizzando il patrimonio sia culturale che gastronomico dei singoli Paesi dell'Unione. Questo lavoro propone una sintetica analisi dell'evoluzione storica delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche, focalizzando l'attenzione sul settore vitivinicolo per l'importanza che la vitivinicoltura ha avuto nel nostro Paese sin dall'antichità, come dimostrato dal nome originariamente assegnato dai greci alla penisola italiana («Enotria», ossia «terra del vino»), confermata dal crescente peso che il vino ha assunto nelle esportazioni italiane, nonché dall'elevato numero di denominazioni registrate in questo settore. L'attenzione è inoltre rivolta alla normativa vigente in tema di denominazioni di origine, che può essere figurativamente rappresentata con dei cerchi concentrici: dalla regolamentazione del commercio internazionale, alla disciplina generale prevista dai Regolamenti dell'Unione, nonché a quella dettata dal legislatore europeo per il settore vitivinicolo, per poi giungere al cerchio più piccolo, cioè alla normativa nazionale generale e quella di settore. Tali normative sono tra loro comunicanti ed interagiscono in particolare con la materia dei marchi individuali e collettivi. L'analisi svolta ha dunque per oggetto le interferenze tra le denominazioni di origine e le indicazioni geografiche da un lato e i marchi commerciali dall'altro, con il fine di individuare eventuali prevalenze degli uni sugli altri, alla luce degli interessi rispettivamente protetti. L'indagine viene infine integrata da una sintetica casistica giurisprudenziale relativa agli argomenti trattati.*

*ABSTRACT: Thirty years after the establishment of the European single market, which has allowed the free circulation of goods, services, capital and people within the European Union, designations of origin today represent a valid tool for competing in a market that has become globalised, enhancing both the cultural and gastronomic heritage of the individual countries of the Union. This work offers a concise analysis of the historical evolution of designations of origin and geographical indications, focusing on the wine sector due to the importance that wine-growing has had in our country since ancient times, as demonstrated by the name originally assigned by the Greeks to the Italic peninsula ('Enotria', i.e. 'land of wine'), confirmed by the growing weight that wine has assumed in Italian exports, as well as the high number of designations registered in this sector. Attention is also paid to the current regulations on designations of origin, which can be figuratively represented with concentric circles: from the regulation of international trade, to the general regulations laid down by EU Regulations, as well as those established by the European legislator for the wine sector, and then to the smallest circle, i.e. the general national and wine sector regulations. These regulations are interconnected and interact in particular with the subject of individual and collective trademarks. The analysis carried out therefore focuses on the interference between designations of origin and geographical indications on the one hand and trademarks on the other, with the aim of identifying any prevalence of one over the other, in light of the respectively protected interests. Finally, the study is supplemented by a summary of case law relating to the topics discussed.*

SOMMARIO: 1. Le denominazioni di origine e le indicazioni geografiche. L'evoluzione della normativa. – 2. Brevi cenni sui marchi individuali e sui marchi collettivi. – 3. Le interferenze tra le denominazioni di origine e i marchi commerciali. – 4. Conclusioni.

1. È indubbio che la qualità e le caratteristiche dei prodotti alimentari dipendano sia da fattori umani, quali le tradizioni di produzione o le tecniche di lavorazione, sia da fattori naturali ambientali legati al clima, alla flora e alla fauna presenti su un territorio o alle caratteristiche del suolo.

Questi aspetti sono particolarmente importanti per la produzione del vino: si pensi, ad esempio, all'influenza che hanno sui vigneti la composizione del terreno, la latitudine o l'esposizione al sole<sup>(1)</sup>.

Si pensi anche alla diversità delle caratteristiche che acquisiscono i vini prodotti da uno stesso vitigno in base alle zone di provenienza delle uve. Ne sono un esempio il Nebbiolo della Napa Valley americana ed il Barolo, entrambi prodotti dal vitigno di Nebbiolo<sup>(2)</sup>.

In questo contesto, la garanzia circa la provenienza di cibi e bevande da determinate zone geografiche, ritenute particolarmente qualificate, riveste grande importanza, tenuto conto anche delle esigenze sorte a seguito dei fenomeni della globalizzazione e della diffusione del commercio on line.

In Italia, il tema delle informazioni sull'origine geografica di un prodotto è stato a lungo trattato e percepito in modo piuttosto confuso, a partire dal significato che veniva dato alla terminologia di volta in volta utilizzata, in particolare con riferimento alla "denominazione di origine" e alla "indicazione di provenienza"<sup>(3)</sup>.

Prima di addentrarsi nell'argomento oggetto di indagine, appare dunque opportuno fare una panoramica del quadro giuridico.

In ambito internazionale, la prima norma in argomento, tuttora in vigore, è l'art. 10 della Convenzione d'Unione di Parigi per la tutela della proprietà industriale del 1883, che prevede il sequestro all'importazione dei prodotti per i quali sia utilizzata direttamente o indirettamente "una indicazione falsa relativa alla provenienza del prodotto", considerando l'adozione di una falsa indicazione di provenienza come illecito *tout court*, a prescindere da valutazioni sulla natura del prodotto e sull'influsso della provenienza sulla qualità di esso<sup>(4)</sup>.

Allo stesso modo, l'art. 1/1 dell'Accordo di Madrid del 1891 dispone il sequestro all'importazione di prodotti recanti una falsa o ingannevole indicazione di provenienza nella quale uno dei paesi, cui si applica l'Accordo, o un luogo situato in uno di essi, fosse direttamente o indirettamente indicato come paese o come luogo di origine. Illiceità che, anche qui, non è condizionata né dalla natura del prodotto né dall'influsso su di esso della sua provenienza<sup>(5)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> AA.VV., *Diritto e impresa agroalimentare. Il percorso del Made in Italy dalla tradizione all'innovazione*, Key Editore, Milano, 2020, p. 250.

<sup>(2)</sup> M. RICOLFI, *Trattato dei marchi. Diritto Europeo e nazionale*, Torino 2015, p. 1781.

<sup>(3)</sup> A. VANZETTI, V. DI CATALDO, M.S. SPOLIDORO, *Manuale di diritto industriale*, Milano, 2021, p. 359.

<sup>(4)</sup> *Op. cit.*, p. 360.

<sup>(5)</sup> Per un approfondimento si veda M. RICOLFI, *Trattato dei marchi. Diritto Europeo e nazionale*, cit., p. 1784.

Di rilevante importanza è poi l'Accordo di Lisbona del 1958<sup>(6)</sup>, nel quale si ritrova una definizione di “denominazione di origine” più limitativa rispetto alle “indicazioni di provenienza”, riservata alle località che influiscono sulle caratteristiche del prodotto per peculiari fattori naturali e umani che vengono nel loro complesso definiti con il termine “milieu”<sup>(7)</sup> o “ambiente” nella traduzione italiana.

Il successivo intervento normativo di rilievo è stato operato in occasione dell'*Uruguay Round* dell'Organizzazione Mondiale del commercio, con l'approvazione nel 1994 degli Accordi TRIPs, che dedicano gli articoli da 22 a 24 alle “indicazioni geografiche”.

Il “*milieu*” contemplato dai TRIPs rileva non solo quando le qualità di un prodotto siano attribuibili alla sua origine geografica, ma anche quando lo siano la notorietà o altre caratteristiche dello stesso.

In relazione al settore vitivinicolo occorre altresì considerare la regolamentazione pattizia internazionale intervenuta nell'ambito della OIV (Organizzazione internazionale della vite e del vino). È in questa sede, infatti, che è stata convenuta la denominazione legale dell'appellativo di vino<sup>(8)</sup>.

Inoltre, è utile considerare le disposizioni adottate da organizzazioni internazionali quali, ad esempio, la *Codex Alimentarius Commission* e l'*United Nations Economic Commission for Europe* (UNECE), che si inseriscono in un sistema di crescente globalizzazione della disciplina dei mercati agroalimentari<sup>(9)</sup>.

A livello comunitario, a partire dagli anni '90 si è reso necessario creare una normativa uniforme in materia di indicazioni geografiche, onde evitare che l'eterogeneità delle legislazioni nazionali costituisse un limite alla libera circolazione delle merci all'interno del mercato comune europeo<sup>(10)</sup>. Nel 1992 è stato quindi introdotto un primo regolamento a cui è poi seguito il Reg. CE 510/2006.

Il legislatore comunitario si trovava di fronte a due obiettivi da perseguire: costituire un mercato comune europeo e, al contempo, preservare il riconoscimento delle diversità storiche dei singoli Stati membri, valorizzando i prodotti di ciascun territorio.

Il Reg. UE 1151/2012 sui regimi di qualità dei prodotti agricoli e alimentari, oggi vigente, ha fornito un contributo alle politiche di sviluppo rurale e di sostegno dei mercati e dei redditi nell'ambito della politica agricola comune (PAC), incentivando la produzione di prodotti qualitativamente migliori.

---

<sup>(6)</sup> Si veda anche l'Atto di Ginevra del 20 maggio 2015 di revisione dell'Accordo di Lisbona. R. PALMA, “*Agro-ecologia e indicazioni geografiche tra magia e razionalità nel diritto dell'UE e dell'OMC: 'reinventare' le designazioni di origine per preservare l'economia rurale, il patrimonio culturale e l'ambiente*”, in *Dir. ind.*, 2017, p. 265.

<sup>(7)</sup> Poiché ai sensi dell'Accordo di Lisbona il “*milieu*” è considerato un elemento essenziale delle denominazioni di origine, la sua mancanza è causa di non tutelabilità delle medesime. Cass. Civile, 10 settembre 2002, n. 13168.

<sup>(8)</sup> L'OIV è un'istituzione intergovernativa a carattere scientifico e tecnico che ha sostituito, con accordo concluso a Parigi il 3 aprile 2001, l'Ufficio internazionale per la vite e il vino istituito nel 1924. A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, N. LUCIFERO, *Manuale di legislazione vitivinicola*, Torino, 2017, p. 2. Al 30 giugno 2023 l'OIV comprende 49 Stati membri e 18 Osservatori.

<sup>(9)</sup> *Op. cit.*, p. 23.

<sup>(10)</sup> Sui Reg. CEE 2081/1992 e 2082/1992, si veda G. LA VILLA, *Denominazioni di origine e indicazioni geografiche nel diritto comunitario*, in *Dir. ind.* n. 2/1995, p. 155.

Sono stati così istituiti alcuni regimi a tutela della qualità dei prodotti, tra i quali spicca per importanza quello delle denominazioni di origine protetta e di indicazione geografica protetta (art. 4 ss. del Reg. UE n. 1151/2012).

Il Regolamento prevede che ciascuna denominazione di origine protetta e indicazione geografica debba rispettare un proprio disciplinare che, tra l'altro, vale a dimostrare il rispetto del criterio di collegamento con il territorio e la sua reputazione.

È importante precisare che la registrazione a livello europeo è un riconoscimento che consiste in un processo di identificazione e protezione di denominazioni esistenti e non la creazione daccapo di nuovi segni distintivi privi di una storia che li contraddistingua<sup>(11)</sup>.

Il regolamento da ultimo citato si applica a tutti i prodotti agroalimentari, ad esclusione di quelli del settore vitivinicolo, che oggi è presidiato dal Reg. CE 1308/2013.

Il legislatore europeo ha inoltre dimostrato una crescente volontà di tutelare le indicazioni geografiche anche a livello internazionale. Giova al riguardo segnalare la “Decisione (UE) 2020/1832 del Consiglio del 23.11.2020, relativa alla conclusione dell'accordo tra l'UE e il governo della Repubblica popolare cinese sulla cooperazione in materia di indicazioni geografiche e sulla protezione” e l'“Accordo tra l'UE e il governo della Repubblica popolare cinese sulla cooperazione in materia di indicazioni geografiche e sulla loro protezione” del 04.12.2020, mediante i quali l'Unione Europea e il governo cinese hanno assunto obblighi reciproci in relazione alla tutela di cento denominazioni di origine europee (quali ad esempio Champagne, Cava ed altre di cui 26 italiane) e di altrettante denominazioni cinesi<sup>(12)</sup>.

La classificazione dei vini a denominazione di origine è molto più antica rispetto a quella degli altri prodotti agroalimentari.

Sin dagli anni sessanta, la Commissione delle Comunità europee, di concerto con quanto previsto dal Trattato di Roma, iniziò a studiare il mercato vitivinicolo, concentrando l'attenzione su tre aspetti fondamentali: l'adeguamento delle risorse ai fabbisogni, il miglioramento qualitativo dei prodotti e l'armonizzazione delle legislazioni<sup>(13)</sup>.

In particolare, la materia delle denominazioni dei vini, venne disciplinata, da quel periodo in avanti, da una pluralità di regolamenti comunitari del Consiglio e della Commissione, adottati nell'ambito dell'Organizzazione comune del mercato dei vini<sup>(14)</sup>.

---

<sup>(11)</sup> P. MONTERO, *Denominazioni di origine e patrimonio culturale*, in *Dir. ind.*, 2/2021, p. 143.

<sup>(12)</sup> F. CARUSO e L. GRIPPOTTI, *La tutela delle denominazioni di origine oltre l'evocazione*, in *Dir. ind.*, 5/2021, p. 466.

<sup>(13)</sup> AA.VV., *Vino. Regolamentazione comunitaria e legislazione nazionale*, R.E.D.A., Roma 1971, pp. 10. Nel 1970 vennero promulgati due Regolamenti: il n. 816 che riguardava i vini da pasto, gli spumanti e parte dei sottoprodotti della vinificazione ed il n. 817 che stabiliva disposizioni particolari relative ai vini di qualità prodotti in regioni determinate (v.q.p.r.d.).

<sup>(14)</sup> A partire dal 1962 la CEE ha disciplinato il mercato dei prodotti agricoli suddividendolo in singoli comparti produttivi, regolamentandone l'organizzazione e sottraendo agli Stati membri la competenza ad intervenire nella concessione di sostegni alle diverse produzioni oggetto delle organizzazioni comuni di mercato (OCM). A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, N. LUCIFERO, *Manuale di legislazione vitivinicola*, cit., pp. 75. Sulla politica agricola comune si veda anche *La Politica agricola comune nel settore dell'alimentazione* di L. COSTATO in L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, *Trattato di diritto agrario*, III, *Diritto agroalimentare*, Torino, 2011. In relazione all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo, fino al 1999 la materia era disciplinata dal Reg. CEE n. 822/1987 del Consiglio (artt. 63 e 72), dal Reg. CEE n. 823/1987 del Consiglio (artt. 4, 15 e 16), dal Reg. CEE

Negli anni '90, con il Reg. 1493/1999, venne effettuata una prima riforma della OCM nel settore vitivinicolo<sup>(15)</sup>, a cui seguì l'adozione del Reg. CE 479/2008 che ha notevolmente semplificato la classificazione dei vini introducendo due sole categorie: i vini senza denominazione geografica ed in vini con denominazione geografica, distinguendo questi ultimi a loro volta in DOP (Denominazione di Origine Protetta) e IGP (Indicazione Geografica Protetta)<sup>(16)</sup>.

Questo regolamento, oltre alla protezione delle indicazioni geografiche, concerne in generale gli strumenti di controllo e sostegno della produzione del settore in esame<sup>(17)</sup>.

Da ultimo, lo sviluppo delle regole relative ai vini ha dato origine alla nuova riforma OCM vino, contenuta nel Reg. UE 1308/2013, nel quale è confluita l'organizzazione comune dei mercati di tutti i prodotti agricoli, c.d. "OCM unica 2013"<sup>(18)</sup>.

In particolare, il citato Reg. UE 1308/2013 dedica alle denominazioni di origine, indicazioni geografiche e menzioni tradizionali nel settore vitivinicolo la sezione 2 della Parte II sul Mercato interno, Titolo II, Capo I, nel quale, oltre alle definizioni, è indicata la procedura da seguire per ottenere la relativa protezione. Norme che debbono essere integrate con quanto previsto dal Reg. Delegato UE 33/2019 relativo alle domande di protezione delle denominazioni di origine, delle indicazioni geografiche e delle menzioni tradizionali nel settore vitivinicolo, oltre che inerente alla procedura di opposizione, alle restrizioni dell'uso, nonché alle modifiche del disciplinare di produzione, alla cancellazione della protezione, all'etichettatura e alla presentazione.

Si noti come, in materia di denominazioni d'origine e indicazioni geografiche, nel Reg. UE 1308/2013 viene focalizzata l'attenzione sugli interessi dei consumatori e dei produttori, oltre che sul buon funzionamento del mercato comune dei prodotti interessati e sulla promozione di prodotti di qualità<sup>(19)</sup>.

Il legislatore europeo, in particolare, ha inteso favorire i vini di qualità superiore, in una logica di concorrenza del vino europeo nell'ambito del mercato mondiale, dove si sono rapidamente affermati i vini nord e sud americani, sudafricani e australiani<sup>(20)</sup>.

Nell'ambito della normativa nazionale, gli articoli 29 e 30 del Codice della Proprietà Industriale, nel prosieguo CPI, prevedono la tutela delle indicazioni geografiche e delle

---

n. 2392/1989 (artt. 5, 14, 26 e 29), dal Reg. CEE n. 3201/1990 della Commissione recante modalità di applicazione per la designazione e presentazione dei vini e dei mosti d'uva (art. 12).

<sup>(15)</sup> In conseguenza di tale riforma, i Regolamenti di riferimento per la designazione, denominazione e presentazione dei vini divennero il Reg. CE n. 1493/1999 del Consiglio relativo all'organizzazione comune del mercato vitivinicolo (artt. 48, 50, 52 ed allegati VII e VIII) ed il Reg. n. 753/2002 che fissava alcune modalità di applicazione del Reg. CE n. 1493/1999.

<sup>(16)</sup> Reg. CE n. 479/2008 artt. da 33 a 56, successivamente abrogato dal Reg. 491/2009 del Consiglio.

<sup>(17)</sup> D. SARTI, *Segni distintivi e denominazioni d'origine*, in L.C. UBERTAZZI, *La proprietà intellettuale*, Torino, 2011, p. 164.

<sup>(18)</sup> Il Reg. UE 1308/2013 ha sostituito, tra gli altri, il Reg. CE 1234/2007, regolamento base sulla OCM Unica, che aveva già recepito il contenuto della disciplina delle DOP e delle IGP nel settore vitivinicolo del Reg. CE 479/2008. Si precisa che, in base al Reg. UE 1308/2013, le regole di concorrenza si applicano anche alla produzione e al commercio dei prodotti agricoli, tenendo però conto degli obiettivi della Pac. P. CAVIGLIA, *Manuale di diritto vitivinicolo*, Roma, 2017, p. 39.

<sup>(19)</sup> Art. 92 Reg. UE 1308/2013. E. FERRERO, *Le menzioni geografiche nella disciplina dei vini: osservazioni a margine della vicenda Cannubi*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, p. 124.

<sup>(20)</sup> AA.VV., *Diritto e impresa agroalimentare. Il percorso del Made in Italy dalla tradizione all'innovazione*, cit., p. 253.



denominazioni di origine che identificano un paese, una regione o una località, quando siano adottate per designare un prodotto che ne è originario e le cui qualità, reputazione o caratteristiche sono dovute esclusivamente o essenzialmente all'ambiente geografico d'origine, comprensivo dei fattori naturali, umani e di tradizione<sup>(21)</sup>.

Altri riferimenti concernenti la tutela delle indicazioni geografiche si ritrovano negli artt. 11.4 e 13.1, lett. b) CPI, di cui si dirà in seguito, nonché nell'art. 144 CPI, di recente introduzione in relazione alle pratiche di “*Italian Sounding*”, nell'art. 517 c.p. sulle frodi in commercio e, infine, nell'art. 517 *quater* c.p. sulla contraffazione di indicazioni geografiche o di denominazione di origine di prodotti agroalimentari.

È d'uopo segnalare che le indicazioni geografiche vengono considerate dall'art. 2.4 CPI come diritti di proprietà industriale<sup>(22)</sup> e che, pertanto, beneficiano della protezione prevista dal CPI agli artt. da 124 a 126, nonché delle tutele previste dalle norme sulla concorrenza sleale, dal Codice del Consumo, dal D. Lgs. 145/2007 sulla pubblicità ingannevole, dal D.Lgs. 297/2004 sulle denominazioni dei prodotti agricoli e alimentari, dal D.Lgs. 61/2010 relativo alle denominazioni e indicazioni dei vini, e ancora dall'art. 517 *quater* c.p.

Con riferimento allo specifico settore vitivinicolo, il DPR 930 del 12.07.1963 ha introdotto le prime norme per la tutela delle denominazioni di origine dei mosti e dei vini, a cui ha fatto seguito la Legge 164/1992, che prevedeva tre tipologie di indicazioni geografiche, con collegamento graduale rispetto al territorio con relativi disciplinari di produzione (DOCG, DOC e IGT)<sup>(23)</sup>.

Oggi la Legge n. 238 del 12.12.2016, conosciuta come “Testo Unico del vino”, entrata in vigore il 12 gennaio 2017, ha abrogato il previgente D. Lgs 61/2010<sup>(24)</sup> e contiene una disciplina organica della coltivazione della vite, della produzione e del commercio del vino;

---

<sup>(21)</sup> Per un compiuto approfondimento si veda M. RICOLFI, *Trattato dei marchi. Diritto Europeo e nazionale*, cit., p. 1820. Si precisa che «Ai fini della protezione delle indicazioni geografiche di cui agli artt. 29 e 30 CPI non è prevista alcuna forma di registrazione». TREVISAN & CUONZO, *Proprietà industriale, intellettuale e IT*, Milano 2022, p. 256, 257. Sull'ambito di applicazione della disciplina prevista dagli artt. 29 e 30 CPI si veda il commento alla sentenza della Corte d'Appello di Milano del 18 giugno 2015 in *Riv. dir. ind.*, 2016, Parte II, p. 423.

<sup>(22)</sup> Sulle indicazioni geografiche come diritto di proprietà industriale e sul legame qualitativo-territoriale come fondamento della tutela si veda B. CALABRESE, “*Le indicazioni geografiche non agroalimentari come diritto di proprietà industriale: prospettive di riforma e implicazioni di sistema*”, in *Dir. Ind.*, 2018, p. 478. Secondo un diverso orientamento, nonostante il CPI menzioni le denominazioni d'origine e le indicazioni geografiche fra gli oggetti di diritti di proprietà (artt. 1 e 2), tale qualificazione non appare convincente. Secondo questa dottrina, mancherebbe chiarezza su chi potrebbe identificarsi come titolare di questo diritto di proprietà, giacché la facoltà d'uso di questi segni e la possibilità di difenderli varia a seconda che i soggetti comincino o cessino di operare nella zona geografica in questione. Inoltre, la qualificazione del diritto come diritto di proprietà, potenzialmente spettante a tutti i soggetti residenti in un certo territorio o che possiedono terre nel territorio indicato dal nome geografico, consentirebbe una legittimazione ad agire, anche a soggetti estranei a qualsiasi attività imprenditoriale del settore. A. VANZETTI, V. DI CATALDO, M.S. SPOLIDORO, *Manuale di diritto industriale*, cit., p. 371.

<sup>(23)</sup> In Italia esistevano anche leggi speciali per la tutela dei vini, quali ad esempio la Legge 1068/1950 sul Moscato di Pantelleria, poi abrogata dall'art. 24 del D.L. 112/2008. Oggi risulta tuttora in vigore la Legge n. 851/1984 contenente la disciplina del vino Marsala. P. CAVIGLIA, *Manuale di diritto vitivinicolo*, cit., p. 390.

<sup>(24)</sup> Si segnala che il D. Lgs. 61/2010 ha previsto l'affiancamento alle DOP e IGP comunitarie di nuova istituzione alle menzioni nazionali DOCG e DOC e IGT, che possono essere attribuite, le prime due, a seconda dei casi, ai vini che godono della DOP comunitaria, la terza ai vini che godono della IGT comunitaria.

si occupa inoltre della classificazione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche.

All'interno del testo normativo, da un lato l'art. 26 rimanda alle definizioni e alle tutele contenute nel Reg. UE 1308/2013, dall'altro l'art. 28 richiama le menzioni specifiche utilizzate dall'Italia per designare i prodotti vitivinicoli DOP, quali le DOCG e le DOC, nonché la menzione specifica tradizionale IGT, utilizzata per designare i vini IGP.

Nell'art. 29, dove vengono definiti gli ambiti territoriali, si ritrova anche la distinzione tra «sottozone» e «indicazioni geografiche aggiuntive».

In base a quanto previsto dall'art. 35, unitamente alla domanda di protezione, il soggetto legittimato deve presentare il relativo disciplinare di produzione del vino DOP o IGP di cui intende chiedere la tutela.

Stante quanto previsto dal dettato normativo, nel disciplinare<sup>(25)</sup> vengono imposte regole di grande dettaglio relative, ad esempio, alle caratteristiche fisico-chimiche e organolettiche del vino, alla resa massima delle uve per ettaro ed anche alle norme di produzione vitivinicola.

Queste regole, che generano vincoli molto stringenti per gli imprenditori che vogliono avvalersi di tali segni, divengono un complemento della riserva all'utilizzo dei segni medesimi.

Il principio è in linea con l'idea di fondo di riservare l'utilizzo di segni geografici ad una collettività di soggetti che operano in una determinata zona e che si attengono ai dettami previsti nel disciplinare per ottenere prodotti con specifiche caratteristiche.

L'art. 44 del Testo Unico del vino detta regole ancora più stringenti per l'utilizzo delle denominazioni geografiche, delle menzioni tradizionali e delle altre indicazioni riservate ai prodotti vitivinicoli DOP e IGP.

La norma, infatti, prevede che dalla data di iscrizione nel registro delle DOP e delle IGP della Commissione Europea, le DO e le IG, le menzioni tradizionali, le unità geografiche più grandi, le sottozone e le unità geografiche più piccole e le altre indicazioni riservate alle rispettive DOP e IGP, non possano essere usate se non in conformità con quanto stabilito nei relativi disciplinari di produzione, nella specifica normativa dell'Unione europea e nel citato Testo Unico.

Questa disposizione dimostra come dalla normativa generale, in base alla teoria dei cerchi concentrici, si scenda via via a quella particolare che detta regole specifiche più stringenti da rispettarsi per la produzione e commercializzazione di prodotti che hanno ottenuto il riconoscimento DOP o IGP.

A titolo esemplificativo si veda al riguardo il Disciplinare di Produzione dei vini a denominazione di origine controllata e garantita "Barolo" all'interno del quale sono previste, all'articolo 8, "menzioni geografiche aggiuntive", riservate esclusivamente alla denominazione di origine controllata e garantita dei vini "Barolo" e "Barolo" riserva.

---

<sup>(25)</sup> Il disciplinare contiene anche precise indicazioni sulle informazioni volontarie che possono essere inserite in etichetta, come si evince in P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO, *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'unione europea*, Milano, 2021, p. 355.

Un altro esempio si ritrova nel Disciplinare di Produzione del “Vermentino di Gallura”, nel quale, al fine di caratterizzare ulteriormente il prodotto, è consentito l'utilizzo in via esclusiva di un logo o marchio collettivo, di qualunque dimensione e colore, di proprietà e diritto collettivo per tutti i produttori a denominazione di origine controllata e garantita Vermentino di Gallura e consistente in un bicchiere contenente un gallo stilizzato simbolo della Gallura.

È evidente come il sistema dei cerchi concentrici, a cui si fa riferimento in questa sede per dare un'esplicazione figurativa di come funziona il sistema delle denominazioni di origine, preveda anche punti di interazione che fanno transitare dall'ambito pubblicitario a quello privatistico.

2. La disciplina pubblicitaria delle indicazioni geografiche non può dunque essere compiutamente esaminata se non in relazione alla disciplina privatistica dei marchi<sup>(26)</sup>. In particolare, il marchio è utilizzato come strumento per veicolare informazioni in quanto contrassegna la provenienza di un prodotto da una determinata impresa. Allo stesso tempo esso è idoneo ad acquisire agli occhi dei consumatori un significato sulla qualità dei prodotti che lo recano.

I marchi, nella loro declinazione di marchi individuali e di marchi collettivi sono disciplinati in ambito nazionale dagli artt. 2569-2574 c.c., nonché dal Codice della proprietà industriale, quest'ultimo profondamente emendato, nella parte che qui interessa, dal D. Lgs 15/2019 e dal suo regolamento di attuazione D.M. Sviluppo economico 13.01.2010 n. 33.

All'interno del CPI sono state fatte confluire, nella categoria dei diritti di proprietà industriale, anche situazioni soggettive attive, come quelle relative ai marchi di fatto. Questa scelta, come spiega autorevole dottrina, è stata fatta sulla base del presupposto che esse posseggano un'“oggettività” sufficiente per essere direttamente ricomprese in uno schema di tutela proprietaria<sup>(27)</sup>. Questa impostazione ha come conseguenza l'applicazione a questi marchi delle stesse norme relative alla competenza e alla giurisdizione, ai rimedi cautelari e alle sanzioni previste per i marchi registrati e per gli altri diritti titolati.

Senza addentrarsi ulteriormente in tale ambito, valga qui ricordare che i marchi individuali registrati sono marchi che vengono depositati da un ente allo scopo di impiegarli per contraddistinguere i propri prodotti dagli altri. *Lato sensu* questi marchi si prestano ad acquisire un significato di garanzia qualitativa e di funzione pubblicitaria.

---

<sup>(26)</sup> Tra i segni distintivi, oltre ai marchi (registrati e di fatto, individuali, collettivi e di certificazione) e alle indicazioni geografiche, sono ricompresi anche la ditta, l'insegna, i nomi di dominio e i c.d. segni atipici. TREVISAN & CUONZO, *Proprietà industriale, intellettuale e IT*, Milano, 2022, p. 107.

<sup>(27)</sup> M. RICOLFI, *Trattato dei marchi. Diritto Europeo e nazionale*, cit., p. 95 ss. Diverso orientamento si trova in A. VANZETTI, V. DI CATALDO, M.S. SPOLIDORO, *Manuale di diritto industriale*, cit., pp. 53, secondo i quali i marchi di fatto non registrati trovano la loro fattispecie costitutiva e l'ambito della propria tutela nell'art. 2598, n. 1. Si legge inoltre che «Le altre norme che se ne occupano (2571 cc e 12.1 CPI) concernono solo il suo potere invalidante, in caso di preuso generalizzato, rispetto ai marchi registrati successivamente, o in caso di preuso localizzato o che non comporti notorietà del segno, la possibilità di coesistenza con il marchio registrato successivo, e i limiti del potere di continuarne l'uso».

Si veda anche A. VANZETTI, “*Osservazioni sulla tutela dei segni distintivi nel codice della proprietà intellettuale*”, in *Dir. ind.*, 2006, p. 14.

Appare importante segnalare che l'ambito di applicazione *ratione loci* di questa disciplina è determinato dalla regola della territorialità, da cui deriva anche la limitazione territoriale della tutela che si pone evidentemente in contrasto con le esigenze del commercio internazionale<sup>(28)</sup>.

Per arginare tale limite, per i Paesi aderenti al Sistema di Madrid, è stata prevista la possibilità di procedere ad una estensione internazionale del marchio nazionale attraverso l'ufficio WIPO; invece, per i Paesi che non hanno aderito a tale Sistema, occorre procedere con singoli depositi nazionali<sup>(29)</sup>.

D'altro canto, in ambito comunitario, onde favorire la creazione di un mercato interno europeo, oltre all'introduzione di un regime giuridico armonizzato per la disciplina dei marchi, è stato istituito un sistema volto a consentire alle imprese la facoltà di registrare marchi (attualmente denominati marchi dell'Unione europea) che godano di una protezione uniforme e che producano effetti in tutto il territorio dell'Unione europea<sup>(30)</sup>. Il Regolamento attualmente in vigore è il Reg. UE 1001/2017<sup>(31)</sup>, unitamente al Regolamento delegato sul marchio UE n. 625/2018 e al Regolamento di esecuzione n. 626/2018<sup>(32)</sup>.

Diversi dai marchi individuali sono i marchi collettivi, a cui si riferiscono gli articoli 2570 c.c. e 11 CPI<sup>(33)</sup> e che possono essere registrati da persone giuridiche di diritto pubblico, nonché da associazioni di categoria fabbricanti, produttori, prestatori di servizi o commercianti, ad esclusione delle società di capitali.

I marchi collettivi hanno determinate funzioni tra le quali quella di contraddistinguere un determinato prodotto, a condizione che venga rispettato il regolamento<sup>(34)</sup> che lo caratterizza.

Essi sono destinati ad essere utilizzati da una pluralità di imprenditori diversi dal titolare, con la funzione di comunicare e garantire il rispetto di determinate regole riguardanti l'origine, la natura e la qualità del prodotto<sup>(35)</sup>.

È bene precisare che, se il marchio collettivo descrive la provenienza geografica di un prodotto, il regolamento di cui sopra deve prevedere il c.d. "principio della porta aperta", per consentire a tutte le imprese appartenenti alla medesima zona geografica in questione di

---

<sup>(28)</sup> M. RICOLFI, *Trattato dei marchi. Diritto Europeo e nazionale*, cit., p. 10, p. 28.

<sup>(29)</sup> Può essere esteso sia il marchio nazionale sia il marchio dell'Unione Europea di cui infra.

<sup>(30)</sup> Sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di marchi d'impresa si veda il 3° *Considerando* della Direttiva UE 2436/2015 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2015.

<sup>(31)</sup> Si precisa che il Reg. UE 1001/2017 «ha solo 'codificato' il precedente Reg. UE 207/2009, come modificato dal Regolamento UE n. 2424/2015, e, salva la diversa numerazione di alcune norme, non ha modificato le disposizioni sui segni geografici qui esaminate». G.E. SIRONI, "I segni geografici", in Aida, Ann. it. dir. d'autore, della cultura e dello spettacolo, anno 2017, p. 22.

<sup>(32)</sup> Il marchio comunitario è diventato una realtà operativa a partire dal 1.04.1996, quando è entrato in funzione l'Ufficio dei marchi comunitari, oggi denominato Ufficio dell'Unione Europea per la Proprietà Industriale (EUIPO). TREVISAN & CUONZO, *Proprietà industriale, intellettuale e IT*, cit., p. 112.

<sup>(33)</sup> In attuazione della Direttiva UE 2436/2015 è stato introdotto anche l'art. 11 bis CPI relativo ai marchi di certificazione.

<sup>(34)</sup> Sul significato del regolamento si veda M. RICOLFI, *I segni distintivi. Diritto interno e comunitario*, G. Giappichelli Editore, Torino, 1999, p. 194.

<sup>(35)</sup> M. RICOLFI, *Trattato dei marchi. Diritto Europeo e nazionale*, cit., p. 1755 ss; A. VANZETTI, V. DI CATALDO, M.S. SPOLIDORO, *Manuale di diritto industriale*, cit., p. 297.

far uso del marchio e di diventare membri dell'associazione titolare del marchio stesso (art. 11.4 CPI)<sup>(36)</sup>.

Nel settore vitivinicolo un esempio di marchio collettivo è il marchio italiano Gallo Nero del Consorzio Vino Chianti Classico.

3. Come accennato in precedenza, le denominazioni d'origine e le indicazioni geografiche sono annoverate tra i segni distintivi, al pari dei marchi d'impresa e di quelli collettivi.

La distinzione tra gli uni e gli altri è chiara: sia per la loro diversa natura, forma genetica, consistenza e attribuzione del diritto esclusivo, sia per quanto riguarda la struttura e l'accesso all'uso di ciascun segno; tuttavia, dall'analisi svolta, emerge chiaramente un regime di prossimità delle discipline che incidono sui diversi segni utilizzabili di volta in volta dagli imprenditori.

Al contempo si ravvisano profili di convergenza: da un lato, la disciplina in materia di denominazioni di origine, imponendo *standard* qualitativi minimi comuni, determina un mercato qualitativamente più elevato<sup>(37)</sup>; dall'altro, quella dei marchi, che sono lo strumento principale di distinguibilità sul mercato e di comunicazione di informazioni, facilita la concorrenza all'interno della classe di prodotti.

Dalla lettura del Reg. UE 1151/2012, si evince l'intento di far prevalere le denominazioni di origine e le indicazioni geografiche rispetto ai marchi, anche preesistenti.

Non è infatti prevista l'automatica loro non registrabilità in considerazione del marchio anteriore, essendo necessari ulteriori elementi connessi all'intensità e alla durata dell'uso del marchio da valutarsi in concreto.

Il Regolamento d'anziché richiamato contiene diverse norme che riguardano il tema delle interferenze che possono essere suddivise in tre gruppi.

Il primo gruppo riguarda l'ipotesi in cui vi sia un marchio individuale anteriore già registrato rispetto ad una nuova denominazione di origine o indicazione geografica.

In tal caso l'art. 6.4 del Reg. UE 1151/2012 prevede che un nome proposto per la registrazione come denominazione di origine o indicazione geografica non possa essere registrato qualora, tenuto conto della notorietà e della reputazione di un marchio e della durata di utilizzazione dello stesso, la registrazione del nome proposto come denominazione di origine o indicazione geografica sarebbe tale da indurre in errore il consumatore quanto alla "vera identità del prodotto"<sup>(38)</sup>.

---

<sup>(36)</sup> Si veda D. SARTI, *Segni distintivi e denominazioni d'origine*, in L.C. UBERTAZZI, *La proprietà intellettuale*, cit., p. 136, 141.

<sup>(37)</sup> S. MAGELLI, *"Denominazioni d'origine: profili di convergenza con il diritto dei segni distintivi"*, in *Dir. ind.*, n. 2/2011, p. 150.

<sup>(38)</sup> M. RICOLFI, *Trattato dei marchi. Diritto Europeo e nazionale*, cit., p. 1814. La norma prevede che il rischio non riguardi la confusione tra i segni ma che tale confusione induca il consumatore in errore sull'identità del prodotto medesimo.

Se si osserva questa ipotesi sotto il profilo delle domande di registrazione, il conflitto tra i due segni appare di particolare interesse in quanto è disciplinato da regole che si discostano da quelle generali che disciplinano il conflitto tra i segni distintivi<sup>(39)</sup>.

Infatti, secondo quanto previsto dall'articolo appena richiamato, affinché possa operare l'impedimento alla registrazione della denominazione di origine successiva, occorre accertare preventivamente che il marchio anteriore sia dotato e di "reputazione" e di "notorietà", oltre che esso sia stato usato per un certo periodo di tempo. Occorrerà poi verificare se la registrazione richiesta sarebbe tale da indurre in errore il consumatore quanto alla vera identità del prodotto.

Il secondo gruppo riguarda, invece, l'ipotesi in cui il marchio anteriore, ovvero registrato o acquisito con l'uso in buona fede sul territorio dell'Unione anteriormente alla data di presentazione alla Commissione della domanda di protezione di una denominazione di origine o di una indicazione geografica, possa coesistere con queste ultime.

A questo proposito, il paragrafo 2 dell'art. 14 del Reg. UE 1151/2012 prevede che, fatto salvo quanto previsto nell'art. 6.4, il marchio possa continuare ad essere utilizzato e rinnovato per il prodotto in questione, nonostante la registrazione di una denominazione di origine o di una indicazione geografica, purché non sussistano motivi di nullità o decadenza del marchio (essendo ipotizzabile il caso della carenza di carattere distintivo del marchio che coincida con una denominazione geografica).

In questo caso la regola è dunque quella della coesistenza tra la denominazione di origine o la indicazione geografica ed il marchio anteriore, regola che lascia intravedere una sorta di compressione della tutela del marchio individuale, che non garantisce più una posizione di esclusiva ma di coesistenza con la denominazione successiva.

Secondo l'interpretazione più tradizionale, tale "penalizzazione" troverebbe le sue origini nella funzione giuridicamente protetta delle denominazioni, cioè quella di descrivere le caratteristiche qualitative normativamente rilevanti di un prodotto<sup>(40)</sup>.

Il terzo ed ultimo gruppo riguarda l'ipotesi di una denominazione di origine o indicazione geografica anteriore rispetto alla registrazione di un nuovo marchio.

Sul punto l'art. 14 par. 1 del Reg. UE 1151/2012 stabilisce che non possano essere registrati marchi la cui domanda di registrazione posteriore violi la protezione accordata alla denominazione di origine o all'indicazione geografica registrata e che riguardi prodotti dello stesso tipo.

In relazione al settore vitivinicolo, vi è la stessa triplice suddivisione di cui sopra.

Con riferimento al primo gruppo, ovvero all'ipotesi della presenza di un marchio commerciale anteriore, analogamente all'art. 6.4 del Reg. UE 1151/2012, l'art. 101 del Reg. UE 1308/2013, prevede che non possa essere protetto un nome come denominazione di origine o indicazione geografica se, a causa della notorietà e della reputazione di un marchio commerciale, la protezione potrebbe indurre in errore il consumatore quanto alla "vera identità del vino"<sup>(41)</sup>.

---

<sup>(39)</sup> *Op. cit.*, p. 1813.

<sup>(40)</sup> *Op. cit.*, p. 1816.

<sup>(41)</sup> La medesima previsione era contenuta nel Reg. CE 479/2008 all'art. 43.2.

Per quanto concerne il secondo gruppo, cioè il caso di compresenza di marchio anteriore con la denominazione d'origine, al pari dell'art. 14.2 del Reg. UE 1151/2012, l'art. 102.2 del Reg. UE 1308/2013 consente la coesistenza tra un marchio anteriore ed una DOP o IGP, purché non sussistano motivi di nullità o di decadenza<sup>(42)</sup>.

Con riferimento al terzo gruppo, ossia quello che prevede la possibilità di registrare un marchio, già in presenza di una denominazione d'origine o di una indicazione geografica, l'art. 102.1 del Reg. 1308/2013, dello stesso tenore dell'art. 14 del Reg. UE 1151/2012, stabilisce il divieto di registrare marchi posteriori che interferiscano con una DOP o IGP anteriore.

Occorre altresì segnalare che l'art. 103 del Reg. UE 1308/2013, nel disciplinare le forme di protezione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche, tutela gli operatori che utilizzano tali segni nei confronti di coloro che vorrebbero avvalersene, anche solo indirettamente, senza avere i requisiti per farlo.

Questa norma delinea dunque i confini che non devono essere oltrepassati dagli operatori nell'utilizzo dei propri segni distintivi.

In relazione al principio della prevalenza delle indicazioni geografiche sui marchi anche preesistenti, il Tribunale di Roma, in una causa promossa in via cautelare nei confronti del Ministero delle politiche agricole diretta a far accertare l'assenza di interferenza tra i marchi "Vermentino di Maremma" e "Moro di Capalbio" e, rispettivamente, le denominazioni di origine controllata "Maremma toscana" e "Capalbio", ha cercato di delineare in modo più preciso il concetto di "confondibilità" del marchio<sup>(43)</sup>.

Il Tribunale di Roma, partendo dall'esame delle diverse funzioni che caratterizzano i marchi di impresa, rispetto alle denominazioni di origine e alle indicazioni geografiche, ha ritenuto di escludere la possibilità di sovrapposizioni degli uni sulle altre.

Infatti, così come è vietato l'uso decettivo del marchio (ipotesi che ricorrerebbe nel caso in cui il marchio riproducesse una denominazione di origine o un'indicazione geografica non corrispondenti al luogo di produzione), è altrettanto non consentito l'impiego di marchi a contenuto descrittivo e privi di attitudine distintiva (ipotesi che ricorrerebbe se il marchio coincidesse con la denominazione che contraddistingue l'area geografica DOC o IGT propria del prodotto).

Con riferimento alla fattispecie esaminata, il Tribunale ha rigettato il ricorso ritenendo il segno "Vermentino di Maremma" con contenuto descrittivo, identificando il vitigno e l'area geografica di provenienza del prodotto. Inoltre, stante l'intervenuta revoca della possibilità di utilizzare la IGT ("Maremma toscana"), è stata esclusa per la ricorrente la possibilità di impiegare detto segno nell'etichettatura del prodotto, poiché privo di valore individualizzante e allo stesso tempo rievocante la DOP "Maremma toscana".

Per quanto attiene il "Moro di Capalbio", il marchio non poteva essere registrato data la registrazione anteriore della denominazione di origine "Capalbio". A parere del Tribunale, infatti, l'impiego nel marchio dell'area geografica che contrassegna la denominazione di origine controllata è un elemento suscettibile di trarre in inganno il consumatore.

---

<sup>(42)</sup> Le stesse previsioni si ritrovavano nel previgente Reg. CE 479/2008 all'art. 44.

<sup>(43)</sup> AA.VV., *Diritto e impresa agroalimentare. Il percorso del Made in Italy dalla tradizione all'innovazione*, cit., p. 257 e 258.

Ulteriore evidenza di come la materia delle denominazioni geografiche interagisca con quella dei marchi si riscontra nel divieto, previsto dall'art. 7.1 lett. c) Reg. UE 1001/2017, di registrare «marchi composti esclusivamente da segni o indicazioni che in commercio possono servire per designare ... la provenienza geografica... del prodotto o del servizio», nonché in quello previsto dal medesimo art. 7.1 lett. g) di registrare marchi che possano indurre in errore il pubblico, tra le altre, sulla provenienza geografica del prodotto.

Di particolare interesse sono altresì le ipotesi di impedimenti assoluti alla registrazione per il contrasto del marchio con anteriori segni di qualità previste dall'art. 7.1 lett. j, k e l che vieta la registrazione come marchio UE in tutti i casi in cui tale registrazione è esclusa dalla norma UE o nazionale o anche da un accordo internazionale a tutela di denominazioni d'origine o indicazioni geografiche<sup>(44)</sup>.

La norma riguarda da un lato, *inter alia*, le denominazioni DOP e IGP, e dall'altro le denominazioni a tutela delle “menzioni tradizionali per vini” (lett. k).

Altrettanto importanti sotto il profilo della regolazione delle possibili interferenze tra i marchi commerciali e le denominazioni di origine sono le seguenti ipotesi di impedimenti relativi alla registrazione, contenute nell'art. 8 del Reg. UE 1001/2017.

L'art. 8.1 lettera b) prevede che, in seguito all'opposizione del titolare del marchio anteriore, il marchio richiesto sia escluso dalla registrazione se, a causa dell'identità o della somiglianza di detto marchio col marchio anteriore e dell'identità o somiglianza dei prodotti o servizi per i quali i due marchi sono stati richiesti, sussiste un rischio di confusione per il pubblico nel quale il marchio anteriore è tutelato.

Ancora, tra gli impedimenti relativi alla registrazione del marchio dell'Unione europea, in base a quanto disposto dall'art. 8.5 del Reg. UE 1001/2017, in seguito all'opposizione di un marchio anteriore registrato, la registrazione di un nuovo marchio è esclusa se il marchio è identico o simile al marchio anteriore, a prescindere dal fatto che i prodotti per i quali si chiede la registrazione siano identici, simili o meno a quelli per i quali è registrato il marchio anteriore, qualora il marchio goda di notorietà nell'Unione o nello Stato membro, a seconda che si tratti di marchio UE anteriore o di marchio nazionale anteriore, e l'uso senza giusto motivo del marchio depositato possa trarre indebito vantaggio dal carattere distintivo o dalla notorietà del marchio anteriore o recare pregiudizio agli stessi.

Sempre tra gli impedimenti relativi alla registrazione, l'art. 8.6 del Reg. UE 1001/2017, prevede che, in seguito all'opposizione di qualunque persona autorizzata a esercitare i diritti conferiti da una denominazione di origine o da una indicazione geografica, sia esclusa la registrazione del marchio depositato in due casi: 1. se era già stata regolarmente presentata una domanda di registrazione della DOP o della IGP anteriormente alla data della domanda di registrazione del marchio UE; 2. se la denominazione di origine o l'indicazione geografica conferisce il diritto di vietare l'uso di un marchio successivo.

Si vedano inoltre gli articoli 59 e 60 del Reg. UE 1001/2017 che hanno previsto delle cause di nullità corrispondenti agli impedimenti assoluti e relativi sopra richiamati.

Per quanto concerne il marchio collettivo dell'Unione europea, l'art. 74 del Reg. UE 1001/2017 prevede che, in deroga all'art. 7.1 lettera c) del medesimo Regolamento, possono

---

<sup>(44)</sup> G.E. SIRONI, “*I segni geografici?*”, cit., p. 23.



costituire marchi collettivi UE segni o indicazioni che, nel commercio, possono servire a designare la provenienza geografica dei prodotti<sup>(45)</sup>. Ai sensi dello stesso articolo il titolare di un marchio collettivo non è autorizzato a vietare a un terzo l'uso nel commercio di siffatti segni e indicazioni, purché detto uso sia conforme alle consuetudini di lealtà in campo industriale o commerciale; specificamente, un siffatto marchio non può essere opposto a un terzo abilitato ad utilizzare una denominazione geografica.

Questa disciplina prende le mosse dalla stessa constatazione che verrà fatta con riferimento al marchio collettivo nazionale sull'importanza che riveste l'utilizzazione di denominazioni geografiche e sul fatto che questi marchi attestano anche caratteristiche ulteriori rispetto alla mera provenienza geografica del prodotto, quali le modalità, i procedimenti e i materiali utilizzati per la realizzazione del prodotto.

Qualora le denominazioni geografiche aventi rilievo in ordine alla qualità del prodotto, siano registrate a livello comunitario, come DOP o come IGP, le stesse non possono probabilmente costituire, a parere di certa dottrina, oggetto di marchi collettivi; pertanto il loro abuso è sanzionato da norme penali o pubblicistiche e come atto di concorrenza sleale ovvero come violazioni di un diritto di proprietà industriale<sup>(46)</sup>.

In relazione al precedente art. 8, par. 4 *bis* del Reg. UE 207/2009, come modificato dal Reg. UE 2424/2015, oggi integralmente trasfuso nell'art. 8.6 del Reg. UE 1001/2017, è interessante ricordare la questione relativa al confronto della norma con la precedente possibilità di includere denominazioni di origine o indicazioni geografiche tra i segni utilizzati nella normale prassi commerciale e di portata non puramente locale di cui all'art. 8.4<sup>(47)</sup>. Su questo tema la sentenza del Tribunale dell'Unione Europea del 18.11.2015, nella causa T-659/14, *Istituto dos Vinhos do Douro e do Porto*, pare aver tentato una soluzione di compromesso tra la tesi della natura esauriente e l'applicazione dell'art. 8.6 sulla base di una legislazione nazionale di tutela<sup>(48)</sup>.

Poiché il caso riguardava un nome protetto dal Regolamento UE sui vini da norme nazionali portoghesi ed anche dall'Accordo di Lisbona, il Tribunale ha ritenuto che, trattandosi di una denominazione protetta dal Regolamento sui vini, soltanto in detto Regolamento si potessero rinvenire le condizioni e la portata della sua protezione; cionondimeno il Tribunale ha precisato che alla disciplina comunitaria potesse aggiungersi, come integrazione, una protezione nazionale e che su questa protezione si potesse fondare una opposizione ex art. 8.4 RMUE<sup>(49)</sup>.

Nonostante l'orientamento contrario dell'EUIPO, secondo cui in presenza di una tutela specifica si presume che la materia sia integralmente disciplinata dalla relativa norma (quindi dal solo art. 8.6 RMUE), la citata sentenza parrebbe consentire una tutela anche per le denominazioni e indicazioni non rientranti nell'art. 8.6 del Reg. UE 1001/2017, ammettendo così una tutela ex art. 8.4 RMUE.

---

<sup>(45)</sup> La stessa previsione era già contenuta nel Reg. CE 207/2009 per i marchi comunitari collettivi all'art. 66.

<sup>(46)</sup> A. VANZETTI, V. DI CATALDO, M.S. SPOLIDORO, *Manuale di diritto industriale*, cit., p. 301.

<sup>(47)</sup> L'art. 8.4 del Reg. UE 1001/2017 ha lo stesso contenuto dell'equivalente articolo contenuto nel Reg. UE 207/2009.

<sup>(48)</sup> *Op. cit.*, p. 31.

<sup>(49)</sup> *Op. cit.*, p. 31. Sent. Trib. UE, 18 novembre 2015, *Istituto dos Vinhos do Douro e do Porto*, punti 37 ss.

Di rilevante importanza in relazione ai temi qui trattati è la sentenza del Tribunale dell'Unione Europea, che ha confermato la decisione con cui l'Ufficio Ue per la proprietà intellettuale (EUIPO) aveva respinto la richiesta, presentata nel settembre 2017, di registrazione di un marchio dell'Unione europea costituito da un segno figurativo raffigurante un gallo simile al marchio collettivo italiano figurativo, registrato nel 2014, "Chianti Classico".

In merito alla comparazione dei segni in conflitto è stato rilevato come la somiglianza tra un marchio anteriore e un marchio richiesto costituisca una condizione per l'applicazione sia del paragrafo 1 lettera b dell'art. 8 del Reg. 207/2009 (oggi Reg. UE 1001/2017), sia del paragrafo 5 del medesimo articolo, nonché come tale condizione presupponga in entrambi i casi l'esistenza di elementi di somiglianza visiva fonetica e concettuale<sup>(50)</sup>.

Per quanto attiene a detta somiglianza, è stato inoltre precisato che il confronto dei segni in conflitto debba fondarsi sull'impressione complessiva prodotta dagli stessi, tenendo conto dei loro elementi distintivi e dominanti, sulla categoria del consumatore medio.

Il Tribunale, condividendo quanto rilevato dalla commissione di ricorso, ha ritenuto sufficiente, ai fini dell'applicazione dell'art. 8, par. 5 del Reg. UE 207/2009 (oggi Reg. UE 1001/2017) l'esistenza di una somiglianza globale, ancorché tenue, tra i segni in conflitto, in quanto sufficiente affinché il pubblico interessato connetta mentalmente detti marchi e che quindi stabilisca un nesso tra gli stessi.

È stato infatti condiviso l'orientamento giurisprudenziale secondo cui è sufficiente che il marchio richiesto evochi il marchio anteriore nella mente del consumatore medio, normalmente informato e ragionevolmente avveduto, perché sussista un siffatto nesso, così come deve essere esaminato con gli stessi parametri anche il rischio di confusione.

È bene altresì precisare che, come chiarito dal Tribunale adito, i criteri applicabili per il confronto tra i segni in conflitto, dei quali uno sia un marchio collettivo, sono gli stessi utilizzati per confrontare due marchi individuali.

Preme da ultimo segnalare che, a parere del Tribunale, in relazione alla condizione per l'applicazione dall'art. 8 par. 5 sopra richiamato, il titolare del marchio anteriore notorio non è tenuto a dimostrare l'esistenza di un pregiudizio effettivo e attuale ai suoi marchi. Questi dovrà solamente addurre elementi che permettano di concludere *prima facie* nel senso di un rischio futuro non ipotetico di indebito vantaggio o di pregiudizio.

Alla stessa stregua del divieto contenuto nell'art. 7.1 lett. c) del Reg. UE 1001/2017, per quanto concerne il diritto interno, l'art. 13.1 lett. b) del CPI prevede che non possano costituire oggetto di registrazione come marchio di impresa i segni privi di carattere distintivo ed in particolare quelli costituiti esclusivamente da denominazioni generiche o da indicazioni descrittive che ad essi si riferiscono, come i segni che in commercio possono servire a designare la provenienza geografica<sup>(51)</sup>.

---

<sup>(50)</sup> Si veda il sintetico commento in S. MASINI, *Corso di diritto alimentare*, Milano, 2022, p. 354.

<sup>(51)</sup> Il secondo comma del medesimo articolo prevede una deroga al comma precedente, consentendo che possano costituire oggetto di registrazione i segni che prima della domanda di registrazione, a seguito dell'uso che ne sia stato fatto, abbiano acquisito carattere distintivo. Sull'art. 13 CPI e sulle ipotesi tipizzate dei segni privi di capacità distintiva si veda anche R. PEROTTI, *Proprietà industriale e intellettuale. Manuale teorico-pratico*, Pisa, 2021, p. 65.

È bene precisare che le norme sopra richiamate non prevedono un divieto assoluto di registrazione di nomi geografici come marchio, ma riguardano solo quei marchi nei quali il nome utilizzato possa definire o descrivere le qualità o le caratteristiche intrinseche del prodotto contrassegnato<sup>(52)</sup>.

La registrazione di marchi geografici, caratterizzati dal nome di uno specifico luogo geografico, è dunque vietata quando il toponimo prescelto individua l'effettiva zona di produzione del prodotto o è evocativo di sue caratteristiche qualitative.

Del resto, registrare un marchio geografico utilizzato con la funzione descrittiva della provenienza del prodotto rischierebbe di creare problemi in quanto favorirebbe il monopolio di un solo soggetto, con un conseguente suo vantaggio competitivo rispetto agli altri operatori provenienti dalla medesima zona geografica<sup>(53)</sup>.

Un nome geografico contenuto o richiamato in un segno distintivo è invece tutelabile quando non presenti alcuna aderenza concettuale al prodotto da contraddistinguere e non evochi il contesto naturale, storico e artistico collegato al toponimo in questione come elemento caratterizzante la bontà del prodotto. Ne è un esempio il marchio Everest<sup>(54)</sup>.

Potranno inoltre essere registrati quei marchi che, oltre ad un termine geografico, contengono altri elementi in sé registrabili in quanto caratterizzati da capacità distintiva.

La normativa nazionale disciplina ulteriormente le possibili interferenze tra i marchi individuali e le denominazioni di origine, mediante l'art. 14.1 *c-bis* del CPI che esclude dalla registrazione del marchio d'impresa i segni relativi alla protezione delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche, nonché mediante l'art. 14.1 *c-ter* del CPI che esclude i segni relativi alla protezione delle menzioni tradizionali per vini<sup>(55)</sup>.

L'imprenditore che intenda registrare un marchio d'impresa contenente un segno geografico dovrà dunque verificare la compatibilità dello stesso alle regole generali che impediscono la registrazione di segni decettivi o di natura esclusivamente descrittiva. In quest'ultima ipotesi resterà comunque ferma la deroga che consente la registrazione dei segni che prima della domanda di registrazione abbiano acquistato carattere distintivo a seguito dell'uso che ne è stato fatto (fenomeno noto con l'espressione anglosassone "*secondary meaning*"<sup>(56)</sup>). Si dovranno altresì tenere in considerazione gli ulteriori divieti connessi alle

---

<sup>(52)</sup> G. RUSCONI, *Diritto alimentare*, Milanofiori Assago, 2017, p. 513.

<sup>(53)</sup> Secondo l'interpretazione della Corte di Giustizia fornita con la sentenza nel caso *Windsurfing Chiemsee*, Corte Giustizia CE, 4 maggio 1999, C-108/97, C-109/97, per i nomi geografici vi è un interesse generale a preservarne la disponibilità, segnatamente per la loro capacità, non soltanto di rilevare eventualmente le qualità e altre proprietà delle categorie di prodotti interessate, bensì anche di influenzare diversamente le preferenze dei consumatori, ad esempio associando i prodotti a un luogo che può suscitare sentimenti positivi. Trib. Milano, 26 marzo 2011, in *Giur. ann. dir. ind.*, 2013, p. 5938 (*Acqua dell'Elba Srl / Italia di Charme Srl*).

<sup>(54)</sup> Come confermato dalla giurisprudenza «il segno costituito da un nome geografico non è nullo quando il riferimento ad una determinata località abbia un chiaro ed evidente significato fantastico, del tutto estraneo all'effettivo luogo di origine del prodotto, oppure quando esso abbia raggiunto in sé una capacità distintiva talmente elevata da rendere del tutto secondaria l'indicazione della provenienza geografica dello stesso». Trib. Milano, 26 marzo 2011 (*Acqua dell'Elba Srl c. Italia di Charme Srl*), in *Giur. ann. dir. ind.*, 2013, p. 5938.

<sup>(55)</sup> Si veda anche l'art. 14, comma 1-*bis* CPI sulle domande anteriori di protezione di denominazione di origine o di indicazione geografica.

<sup>(56)</sup> D. SARTI, *Segni distintivi e denominazioni d'origine*, in L.C. UBERTAZZI, *La proprietà intellettuale*, cit., p. 43, p. 47.

ipotesi di corrispondenza dei segni con denominazioni di origine o indicazioni geografiche o, ancora, con menzioni tradizionali per vini.

Valga peraltro precisare che il divieto d'uso di riferimenti a zone geografiche non comporta necessariamente il divieto di registrazione che, invece, come previsto dall'art. 14 CPI è legato ad aspetti connessi alla liceità del segno.

Un altro punto di intersezione tra le denominazioni geografiche e i marchi si ritrova nella disciplina nazionale dei marchi collettivi.

In ragione del fatto che molti marchi collettivi riguardano imprese provenienti da determinate zone geografiche e tenuto altresì conto che tra le funzioni del marchio collettivo vi è quella di garanzia circa l'origine dei prodotti, il legislatore ha previsto una specifica deroga al divieto della registrazione dei marchi costituiti unicamente da una denominazione geografica previsto dall'art. 13/1 b) CPI.

Il marchio collettivo può quindi consistere in segni o indicazioni che nel commercio possono servire per designare la provenienza geografica dei prodotti (art. 11, c. 4 CPI).

Simile deroga va vista anche alla luce del principio già richiamato della "porta aperta", secondo cui il regolamento d'uso di un marchio collettivo geografico deve autorizzare le persone i cui prodotti provengano dalla zona geografica in questione a diventare membri dell'associazione titolare del marchio.

In ogni caso, onde evitare che la registrazione di una denominazione geografica come marchio collettivo, e il conseguente relativo diritto di esclusiva dell'utilizzo dello stesso da parte del titolare, determini una situazione di ingiustificato privilegio o rechi pregiudizio allo sviluppo di analoghe iniziative nella località geografica indicata dal marchio, è previsto che l'Ufficio Italiano Marchi e Brevetti possa rifiutare, con provvedimento motivato, la registrazione (art. 11, c. 4 CPI).

Il CPI prevede inoltre, sempre all'art. 11, c. 4 CPI, che la registrazione del marchio collettivo costituito da un nome geografico non autorizzi il titolare a «vietare a terzi l'uso nel commercio del nome stesso, purché quest'uso sia conforme ai principi della correttezza professionale». Uso che risulta quindi limitato alla funzione di indicazione di provenienza, in tal modo riconducendo, anche in questo caso, il marchio costituito da un nome geografico nell'alveo della disciplina dei marchi che contengono indicazioni descrittive disciplinati dall'art. 21/1 b) CPI<sup>(57)</sup>.

Valga inoltre precisare che una denominazione geografica potrà essere protetta come marchio collettivo purché il marchio collettivo posseda qualche differenziazione rispetto alla denominazione e non induca a ritenere che solo i prodotti da esso contrassegnati provengano dalla zona di riferimento. Inoltre il regolamento caratterizzante il marchio collettivo dovrà prevedere requisiti più severi rispetto al disciplinare della denominazione e dovrà consentire l'adesione all'associazione a tutti coloro che intendano aderirvi, rispettando le regole ivi previste<sup>(58)</sup>.

Il tema relativo alla possibilità di utilizzare come marchio indicazioni geografiche non conosciute alla generalità dei consumatori, il cui riferimento sia comunque privo di

---

<sup>(57)</sup> A. VANZETTI, V. DI CATALDO, M.S. SPOLIDORO, *Manuale di diritto industriale*, cit., p. 300.

<sup>(58)</sup> M. RICOLFI, *Trattato dei marchi. Diritto Europeo e nazionale*, cit., p. 1817.

pertinenza con la qualità del prodotto, è stato trattato approfonditamente nella sentenza della Corte d'Appello di Cagliari del 17.05.2007<sup>(59)</sup>.

La causa riguardava l'azione cautelare promossa dalla Azienda Agraria Perda Rubia di Mereu Renato nei confronti della Cantina Sociale Ogliastro per inibire a quest'ultima l'uso della denominazione "Perda Niedda" in quanto confondibile con il marchio "Perda Rubia" dalla stessa utilizzato.

Il primo giudice, in accoglimento della domanda del ricorrente, ritenne, tra le varie motivazioni, che il marchio di fatto "Perda Rubia" fosse un marchio forte per la sua funzione meramente descrittiva realizzata attraverso un nome originale e fantasioso e che, in quanto tale, fosse tutelato nel suo nucleo ideologico<sup>(60)</sup>. Il giudice di prime cure osservò infatti che «non può considerarsi marchio geografico debole quello corrispondente ad un toponimo che non è in grado di suscitare nel consumatore medio un collegamento fra prodotto e luogo di provenienza e non sia utilizzato in funzione di descrizione delle caratteristiche del prodotto, così rendendosi la denominazione geografica analoga ad un nome di pura fantasia<sup>(61)</sup>».

A fronte dell'impugnazione promossa dalla Cantina Ogliastro, la Corte d'Appello di Cagliari ha chiarito che anche un termine di frequente uso nella indicazione di località geografiche può assumere i tratti del marchio "forte" perché quest'ultimo si caratterizza per la mancanza di aderenze concettuali con il prodotto contraddistinto; circostanza evidente nel caso specifico dove, il termine "Perda", non ha alcun riferimento concettuale al vino<sup>(62)</sup>.

Passando ora alla Legge 238/2016 (Testo Unico del vino), è interessante vedere come, anche in questa sede, le discipline si intreccino: la norma speciale si accompagna alle regole generali trovando in esse delle restrizioni.

In particolare, l'articolo 29 distingue le "sottozone" dalle "indicazioni geografiche aggiuntive". Sia le une che le altre condividono la funzione di individuare in maniera più precisa il luogo di produzione, ma si differenziano per il fatto che le prime esprimono anche una diversa modalità produttiva del vino, conformemente al disciplinare di produzione<sup>(63)</sup>.

L'utilizzo di entrambe le suddette menzioni geografiche trova un limite generale nell'art. 30 CPI, ai sensi del quale è vietato, quando sia idoneo a ingannare il pubblico o quando comporti uno sfruttamento indebito della reputazione della denominazione protetta, l'uso di indicazioni geografiche e denominazioni di origine o di qualsiasi mezzo nella designazione o presentazione di un prodotto che indichino o suggeriscano che il prodotto stesso proviene da una località diversa dal luogo di origine, oppure che il prodotto presenta le qualità proprie di quei prodotti che provengono da una località designata da una indicazione geografica.

In merito alle menzioni geografiche appare di particolare interesse la decisione assunta dal Consiglio di Stato in merito alla vicenda "Cannubi".

---

<sup>(59)</sup> Corte di Appello di Cagliari, 17 maggio 2007, in *Giur. annot. dir. ind.*, 2008, p. 462.

<sup>(60)</sup> *Op. cit.*, p. 469.

<sup>(61)</sup> *Op. cit.*, p. 469.

<sup>(62)</sup> *Op. cit.*, p. 476.

<sup>(63)</sup> E. FERRERO, *Le menzioni geografiche nella disciplina dei vini: osservazioni a margine della vicenda Cannubi*, cit., p. 122.

La vertenza trae origine dalla richiesta di annullamento presentata innanzi al Tar del Lazio del Decreto del 30 settembre 2010 del MIPAAF di modifica del disciplinare di produzione dei vini a denominazione di origine controllata e garantita Barolo e del relativo allegato delle menzioni geografiche.

La modifica oggetto di contestazione consisteva nella possibilità di utilizzare la dicitura “Cannubi” anche con riferimento a zone ulteriori rispetto a quella storica<sup>(64)</sup>.

A seguito dell'accoglimento dell'impugnazione da parte del Tar del Lazio, che aveva basato la propria decisione partendo dalla constatazione della sostanziale differenza qualitativa tra il Barolo prodotto nell'area Cannubi e quello prodotto con uve cresciute sulla stessa collina -ma nelle diverse sottozone-, veniva presentato ricorso da parte dell'Amministrazione ministeriale.

Il Consiglio di Stato si è pronunciato, con sentenza n. 4883 del 03.10.2013, cambiando drasticamente orientamento rispetto al Tar del Lazio, partendo da una diversa qualificazione giuridica della menzione geografica “Cannubi”, ricorrendo alla categoria delle indicazioni geografiche aggiuntive, anziché a quella delle sottozone, motivando tale scelta partendo dal fatto che «il disciplinare di produzione del vino Barolo non prevede differenze fra le diverse zone in questione<sup>(65)</sup>».

Data l'assenza di differenze qualitative, non è stato ritenuto giustificato il vantaggio riconosciuto ai soli produttori della zona specifica Cannubi di fregiarsi, in via esclusiva, di tale menzione geografica, tenuto conto anche del rischio di confusione tra i consumatori causato dalla somiglianza fonetica dell'indicazione ‘Cannubi Muscatel’ con ‘Muscadelle’, cioè una varietà di uva bianca coltivata in alcune regioni francesi per la produzione di vino bianco, nonché con alcuni sinonimi della varietà di vino moscato.

A sostegno di questa interpretazione è stato fatto ricorso al concetto di “gran massa dei consumatori” per considerare come punto di riferimento non gli utenti esperti, bensì quelle persone che avrebbero potuto cadere in errore e considerare che una bottiglia di Barolo con l'indicazione ‘Cannubi Muscatel’ potesse avere caratteristiche assimilabili alla categoria dei vini moscati<sup>(66)</sup>.

A parere del Consiglio di Stato, il MIPAAF, con la modifica del disciplinare, ha operato un corretto bilanciamento degli interessi dei consumatori e dei produttori<sup>(67)</sup>.

È evidente che gli interessi degli uni e degli altri possano in alcune circostanze confliggere.

Infatti, se da un lato l'interesse dei consumatori è sicuramente compatibile con quello relativo alla promozione dei prodotti di qualità, dall'altro lo stesso interesse può entrare in conflitto con altrettanti interessi di imprese concorrenti che, pur volendo favorire i consumatori, finiscono con l'ottenere lo stesso vantaggio competitivo.

---

<sup>(64)</sup> *Op. cit.*, p. 125.

<sup>(65)</sup> *Op. cit.*, p. 127.

<sup>(66)</sup> *Op. cit.* La citata decisione veniva impugnata per eccesso di potere giurisdizionale presso la Corte di Cassazione, che dichiarava l'inammissibilità del ricorso con sentenza n. 23395 del 17 novembre 2016, rendendo definitivo quanto deciso dal Consiglio di Stato.

<sup>(67)</sup> Consiglio di Stato, Sentenza n. 4883 del 3 ottobre 2013, punti 13.1, 13.2 e 14.

Il tema è indubbiamente controverso in quanto l'esigenza di fornire informazioni inequivocabili a consumatori considerati nella loro accezione di soggetti non qualificati, rischia di avere ripercussioni sul carattere concorrenziale della qualità di un prodotto alimentare. Allo stesso tempo però questa scelta potrebbe favorire la concorrenza e contribuire alla valorizzazione del territorio mediante la protezione della specialità agroalimentari e storico-culturali<sup>(68)</sup>.

4. In questa indagine si è avuto modo di constatare come il tema delle denominazioni di origine e delle indicazioni geografiche trascenda i profili strettamente giuridici, sconfinando nel più ampio ambito delle tradizioni storiche e culturali dei soggetti coinvolti.

Dagli approfondimenti svolti è emerso come il legislatore europeo abbia inteso tutelare in forme sempre più stringenti i prodotti del settore vitivinicolo, consentendo, nel contempo, misure nazionali di politica della qualità, in modo da salvaguardare tanto il prestigio del territorio quanto il diritto del consumatore di fare affidamento sulle caratteristiche qualitative di determinati vini.

Allo stesso tempo, la normativa comunitaria ha considerato altrettanto importante garantire gli interessi economici dei produttori, favorendo la concorrenza leale del mercato<sup>(69)</sup>.

Poiché i segni distintivi di natura pubblicitaria coesistono con i marchi collettivi ed individuali di natura privatistica, è inevitabile, come è risultato evidente nel corso del presente scritto, che tra gli uni e gli altri si realizzino punti di connessione e interferenze.

Tenuto conto degli interessi di più ampia portata tutelati dai primi, appare naturale che sia accordata loro una sorta di prevalenza sui marchi commerciali, ravvisabile sia nelle disposizioni normative che nelle pronunce giurisprudenziali.

Affinché la disciplina delle denominazioni risulti efficace è necessario che venga inserita nel contesto di un regime giuridico chiaro e preciso, nel quale, con l'intento di proteggere il patrimonio culturale, non vengano eccessivamente compresse le esigenze di protezione e di sicurezza giuridica che devono essere garantite a tutti i partecipanti al mercato<sup>(70)</sup>. In difetto di ciò si incorrerebbe nel rischio di creare un danno alla concorrenza, e a lungo andare, alle denominazioni stesse.

Tenuto conto della dilatazione spaziale del mercato, appare inoltre inevitabile, cercare di uniformare la tutela delle denominazioni estendendola oltre i confini territoriali, garantendo altresì un'interpretazione omogenea delle disposizioni normative.

È altrettanto necessario considerare la necessità di garantire ai singoli imprenditori la libertà di iniziativa economica che deve combinarsi con i principi posti alla base dell'integrazione europea, primo tra tutti quello di "un'economia di mercato aperto e in libera concorrenza".

---

<sup>(68)</sup> *Op. cit.*, pp. 128 e 129.

<sup>(69)</sup> AA.VV., *Diritto e impresa agroalimentare. Il percorso del Made in Italy dalla tradizione all'innovazione*, cit., p. 251 e 252.

<sup>(70)</sup> P. MONTERO, *Denominazioni di origine e patrimonio culturale*, cit., p. 148.

In definitiva appare necessario un bilanciamento degli interessi coinvolti per evitare conflitti che sacrificino i diritti non solo dei consumatori, ma anche di chi ha legittimamente utilizzato un segno ed abbia interesse a proseguirne l'uso.



SIMONA GUIDA

LO STOCCAGGIO DI PROSSIMITÀ COME CONTRIBUTO AL DIRITTO PER LA SICUREZZA ALIMENTARE IN AFRICA DELL'OVEST: L'ESEMPIO DELLA VALLE DEL FIUME SENEGAL

*ABSTRACT: L'insicurezza alimentare permane un grave problema strutturale nella regione della Comunità Economica degli Stati dell'Africa Occidentale (ECOWAS). Su 308 milioni di abitanti, 40 milioni di persone sono sottanutriti e soffrono di malnutrizione cronica. La fragile sicurezza alimentare delle popolazioni del Sabel è influenzata da questioni globali (conflitti, pandemie, cambiamenti climatici...) che ostacolano il percorso per il raggiungimento dell'Obiettivo n. 2 dell'Agenda 2030. Questo approfondimento si inserisce nel dibattito contemporaneo sulle possibili risposte alla sicurezza alimentare, tra cui la Riserva Regionale di Sicurezza Alimentare. Il sistema è endogeno per origine e funzionamento, con tre linee di difesa: regionale, nazionale e comunitaria, in collaborazione con le organizzazioni contadine locali, in un approccio di sviluppo dal basso. La domanda di ricerca a cui questo studio intende rispondere è: in che modo il miglioramento del sistema di stoccaggio su base comunitaria contribuisce alla protezione della sicurezza alimentare in Africa occidentale, nel quadro normativo dell'ECOWAS? La metodologia adottata combina l'analisi della dottrina e dei documenti politici pertinenti con uno studio di caso, raccogliendo alcune testimonianze dei protagonisti del sistema di stoccaggio comunitario nel contesto empirico del Senegal settentrionale, nella valle del fiume Senegal. Questo studio vuole aggiungersi ai modelli virtuosi indagati e oltre ad analizzare il contributo al diritto alimentare delle scorte di cereali nella Valle del fiume Senegal, si propone di indagare il legame tra il modello dello stoccaggio di prossimità e il modello produttivo tipico del sistema fondiario locale. I risultati sono a disposizione della comunità interessata a risposte concrete, appropriate, possibili, sostenibili e perfettibili al problema della sicurezza alimentare in Africa occidentale.*

*ABSTRACT: Food insecurity remains a serious structural problem in the Economic Community of West African States (ECOWAS) region. Out of 308 million inhabitants, 40 million people are undernourished and suffer from chronic malnutrition. The fragile food security of Sabel's populations is affected by global issues (conflicts, pandemics, climate change...), distancing the achievement of Goal No. 2 of Agenda 2030. This analysis is part of the contemporary debate on possible responses to food security, including the Regional Food Security Reserve. The system is endogenous in origin and functioning, with three lines of defense: regional, national and community-based, in collaboration with local farmers' organizations, in a grassroots development approach. The research question that this study aims to answer is: how does the improvement of the community-based stocking system contribute to the protection of food security in West Africa, in the ECOWAS normative framework? The methodology adopted combines the analysis of relevant doctrine and policy papers with a case study, collecting some testimonies from the protagonists of community-based stocking system in the empirical context of northern Senegal, in the Senegal River Valley. This study aims to add to the virtuous models investigated and in addition to analyzing the contribution to food law of cereal stocks in the Senegal River Valley, it also proposes to investigate the link between the community-based stocking system model and the production model typical of the local land system. The results are available to the community interested in concrete, appropriate, possible, sustainable and perfectible answers to the problem of food security in West Africa.*

SOMMARIO: 1. Introduzione e presentazione del metodo della ricerca. – 2. La sicurezza alimentare - *food security* – nella cornice del diritto alimentare in Africa dell'Ovest. – 3. Lo spazio comunitario, economico e normativo della CEDEAO/ECOWAS

(Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest/Economic Community of West African States). - 3.1. Elementi di contesto del diritto fondiario in Africa dell'Ovest. - 3.2. L'importanza delle Organizzazioni Contadine in Africa dell'Ovest. - 4. Il sistema di stoccaggio nello spazio CEDEAO /ECOWAS. - 4.1. *Focus* sul sistema di stoccaggio di prossimità: il caso studio della Valle del fiume Senegal. - 5. Conclusioni.

1. Secondo lo stato della sicurezza alimentare mondiale redatto dalla FAO (2021)<sup>(1)</sup>, già prima pandemia di Covid-19 l'eliminazione della fame e di tutte le forme di malnutrizione nel mondo, era un obiettivo difficilmente raggiungibile dell'Agenda 2030.

Rispetto al 2019, si stima che siano 46 milioni in più il numero di persone colpite dalla fame in Africa.

Nella *Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest* (CEDEAO)<sup>(2)</sup>, l'insicurezza alimentare è un problema strutturale importante: 40 milioni dei 308 milioni di abitanti<sup>(3)</sup> sono cronicamente sottanutriti e malnutriti e ogni anno le crisi alimentari colpiscono altri milioni di persone. Queste crisi hanno evidenziato la stretta relazione tra fattori strutturali e ciclici e l'interdipendenza delle economie a livello regionale. Hanno anche rivelato la gravità dei problemi di malnutrizione infantile e la difficoltà di affrontare contemporaneamente tutte le cause.

Il fragile contesto dei paesi dell'Africa dell'Ovest, ha indotto i paesi della CEDEAO a collaborare con l'Unione Europea dal 2012, per una strategia regionale per lo stoccaggio dei prodotti alimentari<sup>(4)</sup>, nella finalità di superare gli shock e per strutturare le catene del valore agricolo, per una regolamentazione dei mercati alimentari. La strategia ha tre «linee di difesa»: la prima è quella di prossimità, la seconda è il livello nazionale, la terza è il livello regionale: la prima, organizzata nei territori a livello locale, alimenta le altre due.

La strategia regionale ha un impatto su diversi fattori, tra cui, ad esempio, il ruolo delle scorte nella promozione di sistemi alimentari sostenibili e nella costruzione del mercato alimentare regionale e il ruolo delle riserve alimentari nella costruzione della resilienza e della protezione sociale delle famiglie.

I ricercatori dell'*Institut de recherche pour le développement (IRD)*<sup>(5)</sup> di Marsiglia argomentano, nelle ricerche del 2019 sul tema della sicurezza alimentare, che «*L'accent mis sur l'augmentation des stocks alimentaires ne suffit pas cependant pour relever le défi en Afrique subsaharienne. Celle-ci reste affectée par la pauvreté qui prive l'accès d'une grande partie de la population aux denrées*

---

<sup>(1)</sup> FAO, OMS, PAM, UNICEF, *L'État de la sécurité alimentaire et de la nutrition dans le monde*, 2021.

<sup>(2)</sup> Attualmente, aderiscono alla CEDEAO/ECOWAS: Benin, Burkina Faso, Capo Verde, Costa D'Avorio, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Serra Leone, Togo.

<sup>(3)</sup> RPCA, *Réseau de prévention des crises alimentaires*.

<sup>(4)</sup> COMMISSION DE LA CEDEAO, *Le système ouest-africain de stockage de sécurité alimentaire: synthèse des enseignements et perspectives*, 2021.

<sup>(5)</sup> J. ALBERGEL, A. ALPHA, N. DIABY, J. FRANCIS, J. LANÇON, J.-M. SERS e J. VILJOEN, *Coopération Afrique-Europe en matière de recherche et innovation, Chapitre 4. Coopération scientifique sur la sécurité alimentaire, nutritionnelle et l'agriculture durable entre l'Afrique et l'Europe*, IRD Éditions, Éditions EAC, Marseille, 2019, pp. 51-77.

*alimentaires disponibles et aux soins*», sottolineando come l'attenzione posta sullo stoccaggio del cibo non sia sufficiente all'eliminazione della fame in Africa subsahariana.

Ma, gli avvenimenti che si sono succeduti negli anni immediatamente seguenti (a causa della pandemia del COVID-19<sup>(6)</sup>, del conflitto tra la Russia e l'Ucraina<sup>(7)</sup> e dell'ampliamento dei territori occupati dai gruppi di estremisti, quali, ad esempio, la quasi totalità del Burkina Faso, del Mali e del Niger<sup>(8)</sup>), hanno manifestato un importante impatto sulla disponibilità del cibo nei mercati dell'Africa dell'Ovest, giustificano l'approfondimento del contributo dello stoccaggio dei prodotti alimentari, al diritto per la sicurezza alimentare in Africa dell'Ovest.

Negli ultimi dieci anni, la ricerca condotta dai protagonisti stessi della strategia regionale (*Agence Régionale pour l'Agriculture et l'Alimentation* ARAA<sup>(9)</sup>, l'IRAM<sup>(10)</sup>, OXFAM<sup>(11)</sup>, Inter-Réseaux, LARES, SOS Faim<sup>(12)</sup>, CIRAD, 2016-2020) ha infatti contribuito ad illuminare numerosi sistemi di stoccaggio di prossimità nei diversi territori dell'Africa dell'Ovest, con particolare riferimento allo spazio economico della CEDEAO. Questi sistemi di prossimità, ovvero centri di raccolta, conservazione e vendita delle derrate alimentari dislocati nei territori, sono operativi grazie alle organizzazioni contadine e alla loro collaborazione con gli enti locali, nazionali e con gli attori di cooperazione internazionale, per il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030.

Questa analisi ambisce ad aggiungere un ulteriore tassello tra i modelli virtuosi studiati e pubblicati, nel corso degli anni e, oltre ad analizzare il contributo al diritto alimentare dello stoccaggio dei cereali nella Valle del fiume Senegal (in particolare in Senegal, nella regione di Saint Louis), si propone di approfondire anche il nesso tra il modello dello stoccaggio di prossimità e il modello produttivo tipico del sistema fondiario locale.

La domanda di ricerca cui il presente approfondimento intende rispondere è la seguente: in che modo il miglioramento del sistema di stoccaggio di prossimità contribuisce al diritto per la sicurezza alimentare in Africa dell'Ovest, nello spazio normativo della CEDEAO?

In via complementare, viene individuato il contesto empirico che consente di articolare una risposta alla domanda di ricerca e la difesa della sua appropriatezza. In particolare, l'analisi si focalizza sulle specifiche caratteristiche del modello sperimentato dalle organizzazioni contadine della Valle del fiume Senegal.

---

<sup>(6)</sup> V. BANCAL et F. KOUAME, *Covid-19 & Sécurité alimentaire Des pertes alimentaires accrues en Afrique*, 2020.

<sup>(7)</sup> CFSI, *Guerre en Ukraine : quels impacts sur les systèmes alimentaires?* Riv.web *Alimenterre, pour une agriculture et une alimentation durable et solidaire*, 03/2022.

<sup>(8)</sup> M. DI LIDDU, *La perdurante instabilità della regione sabeliana*, n. 83 Osservatorio di Politica Internazionale, Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, MAECI, 2018.

<sup>(9)</sup> O. SALIFOU (coord.), *Mémento du stockage de proximité en Afrique de l'Ouest* ARAA/CEDEAO, Lomé (Togo), 2020, p. 304.

<sup>(10)</sup> COMMISSION DE LA CEDEAO, *Le système ouest-africain de stockage de sécurité alimentaire. Synthèse des enseignements et perspectives*, 2021, cit.

<sup>(11)</sup> O. HAUGLUSTAINÉ, M. MEES, SOS FAIM, OXFAM, *Stocs de proximité en Afrique de l'ouest*, Riv. *Dynamiques Paysannes*, n. 39/40, 2016.

La metodologia adottata unisce l'analisi della dottrina e dei documenti di *policy* al caso di studio, raccogliendo qualche testimonianza delle e dei protagonisti dello stoccaggio di prossimità nel nord del Senegal, nella Valle del fiume Senegal.

Il risultato atteso dalla ricerca è quello di delineare le caratteristiche tipiche del sistema di stoccaggio di prossimità in Senegal, con un focus sulla specificità della Valle del fiume Senegal (regione di *Saint Louis*), sistema che facilita l'accesso, la disponibilità e l'utilizzo delle produzioni locali del cibo, per la sicurezza alimentare delle popolazioni del territorio

Le prospettive future della presente analisi aprono possibili scenari di approfondimento, di ampliamento nelle altre regioni del Senegal o in altri paesi della CEDEAO e di ipotizzabile utilizzo dei risultati per i programmi della Cooperazione Italiana in Senegal.

Questa ricerca si posiziona in accordo con l'impatto positivo dello stoccaggio per la sicurezza alimentare nei territori dell'Africa dell'Ovest e mira a rafforzare le conoscenze su come, in Africa dell'Ovest ed in particolare in Senegal, le scorte locali di cereali svolgano un ruolo essenziale nel garantire il diritto al cibo delle popolazioni, l'approvvigionamento e nel supportare gli agricoltori nel prolungato periodo di siccità. Inoltre, la ricerca esplora gli impatti positivi sugli stock di mangime in caso di crisi pastorale, in ottica di un'ecologia integrale <sup>(13)</sup> <sup>(14)</sup>.

Questo studio si apre (paragrafi 2 e 3) con l'analisi della documentazione a disposizione sullo stato della sicurezza alimentare in Africa dell'Ovest, nello spazio economico regionale della CEDEAO, descrivendo i dati delle principali fonti internazionali e la normativa in vigore, identificando le problematiche a cui il sistema di stoccaggio regionale si propone come una delle risposte concrete.

In seguito (paragrafo 4), la ricerca esamina la documentazione disponibile alla conoscenza comune in merito alla strategia regionale di stoccaggio, raccolta nel mese di maggio 2021. Occorre precisare che, dal punto di vista storico cronologico, su indicazione delle politiche di aggiustamento strutturale della Banca Mondiale degli anni Ottanta, i paesi dell'Africa Occidentale hanno disinvestito nell'organizzazione delle filiere a livello nazionale e nelle infrastrutture: per lunghi anni, le organizzazioni contadine sono state l'unico interlocutore dei contadini e dei pastori a livello locale e nazionale <sup>(15)</sup>.

A partire dal 2012, la CEDEAO, sulla spinta dei governi nazionali e supportata dalle organizzazioni contadine dei diversi paesi, ha adottato una strategia regionale per lo stoccaggio <sup>(16)</sup>, valutata lo scorso maggio 2021 <sup>(17)</sup>.

---

<sup>(13)</sup> F. CAPRA, *Laudato Si' - La Ética Ecológica y el Pensamiento Sistemico del Papa Francisco*, Riv. Online *Carta de la Teru*, 2015.

<sup>(14)</sup> PAPA FRANCESCO, *Laudato Si': Enciclica sulla cura della casa comune*, Libreria Editrice Vaticana, Roma, 2015.

<sup>(15)</sup> D. DIAO, S. GUIDA, « *Itinéraire et perspectives de l'organisation de la paysannerie au nord du Sénégal : le vécu de l'ASESCAW* », in E. LUZZATI, E. DANSERO, S. SECK, *Organisations paysannes et développement local: Leçons à partir du cas du Delta du fleuve Sénégal*, Harmattan, Torino, 2009.

<sup>(16)</sup> CEDEAO/ECOWAS, *Stratégie régionale de stockage dans l'espace CEDEAO Cadre d'orientation stratégique de l'étude de faisabilité détaillée pour la mise en place de la réserve régionale de sécurité alimentaire*, Ouagadougou, 09/2021.

<sup>(17)</sup> CEDEAO/ECOWAS, UMEOA, *Conférence Internationale sur le système ouest africain de stockage de sécurité alimentaire*, 06/2021.

Infine (paragrafo 4.1), lo studio si concentra sulla documentazione del sistema di stoccaggio propria del Senegal ed il recente progetto normativo nazionale<sup>(18)</sup>, delineandone le caratteristiche tipiche e argomentandone la pertinenza con alcune testimonianze di produttrici e produttori del nord del Senegal, per le possibili traiettorie verso la sicurezza alimentare, in termini di accesso, disponibilità e utilizzo del cibo a livello locale.

Dal punto di vista metodologico, l'approccio utilizzato per questa ricerca è quello analitico e deduttivo, con la finalità di descrivere, capitalizzare e mettere a disposizione degli interessati (quali, ad esempio, la comunità scientifica e i *politymakers*), la conoscenza maturata e con me condivisa dalle organizzazioni contadine del nord del Senegal, in merito al sistema di stoccaggio di prossimità come strumento utile alla sicurezza alimentare delle popolazioni in Africa dell'Ovest.

2. Il diritto ad una nutrizione adeguata (o Diritto al Cibo) generalmente interpretato come diritto ad un'alimentazione dignitosa (in inglese *food security*), è un diritto umano internazionale di lunga data e vincolante per il quale molti paesi si sono impegnati, tra questi anche i Paesi dell'Africa Occidentale.

Il Diritto al Cibo trova un primo riconoscimento nella Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (1948) ed è originariamente definito tra i diritti umani nell'ART 11 del PIDESC - *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, trattato internazionale multilaterale adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni il 16/12/1966, risoluzione n. 2200A (XXI)<sup>(19)</sup> ed è in continua evoluzione normativa. Gli elementi fondamentali che lo compongono sono due: avere accesso a un livello adeguato di alimentazione e il diritto a vivere liberi dalla fame.

Nonostante tale riconoscimento, per lungo tempo il diritto al cibo non è stato salvaguardato con strumenti applicativi adeguati, a partire dal 1999, il Comité des droits économiques, sociaux et culturels ne definiva un orizzonte di concretezza: «*Le droit à une nourriture suffisante est réalisé lorsque chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec d'autres, a physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer*»<sup>(20)</sup>.

Tra gli strumenti globali per le politiche che guidano gli Stati verso la progressiva realizzazione del diritto a un'alimentazione adeguata, si possono indicare le «Direttive volontarie per sostenere la progressiva realizzazione del diritto a un'alimentazione adeguata nei contesti di sicurezza alimentare nazionale» (2005)<sup>(21)</sup> e «I Principi per gli Investimenti Responsabili in Agricoltura», entrambi approvati dal *Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA)*.

---

<sup>(18)</sup> JOURNAL OFFICIEL DU SENEGAL, *Loi n° 2017.29 du 14 juillet 2017 portant système de récépissé d'entrepôt de marchandises au Sénégal (Loi RSE)*, Dakar, 2017.

<sup>(19)</sup> PIDESC - *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, trattato internazionale multilaterale adottato dall'Assemblea generale delle Nazioni il 16/12/1966, risoluzione n. 2200A (XXI).

<sup>(20)</sup> CESCR, *Observation générale 12, Comité des droits économiques, sociaux et culturels* al PIDESC, 1999.

<sup>(21)</sup> FAO, *Les Directives volontaire à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale*, Adoptées à la cent vingt-septième session du Conseil de la FAO Novembre 2004.

Tali provvedimenti sono anche i fondamenti per il raggiungimento degli obiettivi per lo sviluppo sostenibile e per l'Agenda 2030<sup>(22)</sup>.

La sicurezza alimentare, intesa come *food security*, definita nel World Food Summit del 1996<sup>(23)</sup>, è quindi uno degli strumenti del Diritto Alimentare ed è declinata nella realtà dei territori nazionali, nei termini di disponibilità, accessibilità ed utilizzo del cibo.

La disponibilità di alimenti dipende dalla produzione di un Paese, dal livello degli *stock* dalle importazioni ed esportazioni rispetto al fabbisogno, considerati in un certo arco di tempo.

Individui e famiglie possono produrre il proprio cibo (accesso diretto), acquistarlo (accesso indiretto) o riceverlo (trasferimento diretto a titolo non oneroso), in base alla titolarità di un diritto (*entitlement*), come la proprietà o l'affitto di un terreno, il reddito da lavoro o la presenza di requisiti personali o familiari per l'accesso a sussidi monetari o in natura<sup>(24)</sup>. La dimensione dell'utilizzo concerne l'adeguatezza del cibo rispetto ai propri bisogni, i quali sono definiti sia sotto il profilo fisiologico che sotto il profilo culturale. L'utilizzo mette l'accesso al cibo in relazione con i benefici che possono derivarne<sup>(25)</sup>.

Nel 2020<sup>(26)</sup> i dati statistici analizzati dalla FAO mettono in evidenza un forte peggioramento a livello mondiale dell'insicurezza alimentare: quasi una persona su tre nel mondo (2,37 miliardi in totale) non ha avuto accesso ad un'alimentazione adeguata e nel 2021 nei paesi dell'Africa dell'Ovest, è indicato come sottonutrito circa il 18,7% della popolazione. Il forte aumento della fame iniziato nel 2020 evidenzia che le difficoltà economiche causate dalla crisi della pandemia del covid-19 hanno esacerbato le disuguaglianze nell'accesso al cibo.

Secondo le analisi della Banca Mondiale<sup>(27)</sup> e i dati statistici della FAO<sup>(28)</sup>, le prospettive previste dal *Cadre Harmonisé «Réseau de prévention des crises alimentaires»* (CEDEAO, UEMEOA, CILSS, OECD), risultano ulteriormente aggravate in termini di sicurezza alimentare nei paesi dell'Africa dell'Ovest, anche in ragione di altri fattori manifesti come i cambiamenti climatici in atto ed il conflitto che coinvolge l'Ucraina e la Russia, paesi esportatori di cereali, che intaccano quindi la disponibilità del cibo.

Infatti, l'analisi (validata dalla FAO) del *Cadre Harmonisé* condotta nel marzo 2022 in Africa Occidentale e nel Sahel, ha stimato che tra marzo e maggio 2022, circa 27,3 milioni di persone erano in condizioni di grave insicurezza alimentare e 1,29 milioni in stato di emergenza. Durante la stagione di « *soudure* » (periodo tra una stagione di raccolta e l'altra) tra giugno e agosto 2022 è stato calcolato un aumento di circa il 40% rispetto allo stesso periodo del 2021<sup>(29)</sup>. La maggiore incidenza dell'insicurezza alimentare è concentrata nei Paesi coinvolti in conflitti, instabilità o i cui territori sono in parte occupati da gruppi terroristici

---

<sup>(22)</sup> FAO, *Les Directives sur le droit à l'alimentation: quinze années de mise en œuvre - Bilan des avancées en matière de réalisation du Programme 2030*, Roma, 2019.

<sup>(23)</sup> FAO, *Report of the World Food Summit*, Roma, 13-17 November 1996.

<sup>(24)</sup> A. SEN, *Poverty and famines: an essay on entitlements and deprivation*, Clarendon Press, Oxford, 1981.

<sup>(25)</sup> S. ARCURI, G. BRUNORI, F. BARTOLINI, F. GALLI, *La sicurezza alimentare come diritto: per un approccio sistemico*, Associazione Alessandro Bartola, in *Agriregioneuropa*, 2015.

<sup>(26)</sup> FAO, OMS, PAM, UNICEF, 2021, op. cit.

<sup>(27)</sup> BANCA MONDIALE, *L'insicurezza alimentare en Afrique de l'Ouest nécessite une réponse adaptée au climat dans un contexte de crises*, 9/2022.

<sup>(28)</sup> FAO, *Statistiche 2022*.

<sup>(29)</sup> CEDEAO UEMEOA CILSS, *Cadre Harmonisé pour Le Réseau de prévention des crises alimentaires*.

come la Nigeria (19,45 milioni), il Niger (4,4 milioni), il Burkina Faso (3,45 milioni), il Ciad (2,1 milioni) ed il Mali (1,84 milioni), la Guinea (1,2 milioni), ma anche la Sierra Leone (1,6 milioni) ed il Benin (830.150)<sup>(30)</sup>.

Nel complesso, la contrazione della produzione agricola ha portato ad un precoce esaurimento degli stock di cereali dei produttori non organizzati, causando una disponibilità di mercato inferiore alla media degli anni precedenti, una contrazione del reddito delle popolazioni rurali ed un aumento dei prezzi per tutta la popolazione, creando un deficit nell'accesso al cibo. La stessa traiettoria è percorsa dalla filiera dell'allevamento, che in Africa dell'Ovest ha un modello di produzione estensivo e transumante, in relazione alla diminuzione di disponibilità dell'alimento per il bestiame.

I principali attori internazionali e gli studi condotti sul tema<sup>(31)</sup> suggeriscono che, in caso di shock estremi come quello attuale, l'Africa occidentale potrebbe esplorare ulteriori soluzioni di trasferimento del rischio a livello regionale. Ad esempio, la Riserva di Sicurezza Alimentare istituita dalla CEDEAO dovrebbe rafforzare la strategia comune di stoccaggio dei prodotti alimentari, proteggendosi dagli impatti della carenza di produzione<sup>(32)</sup>.

3. La Comunità Economica Degli Stati dell'Africa Occidentale (CEDEAO/ECOWAS) è stata inizialmente costituita da quindici Paesi dell'Africa Occidentale, con il Trattato CEDEAO, il 28 maggio 1975 a Lagos, in Nigeria<sup>(33)</sup>, aggiornato nel 1993<sup>(34)</sup> a Cotonou in Benin.

Il Trattato di Lagos è stato firmato dai capi di stato e di governo di Benin, Burkina Faso, Costa d'Avorio, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Mauritania, Niger, Nigeria, Sierra Leone, Senegal e Togo, con la missione dichiarata di promuovere l'integrazione economica nella regione.

In merito ai Paesi membri, la situazione è connotata da un movimento che riflette la situazione geopolitica dei territori e le influenze che questi assorbono dal livello mondiale. Storicamente, Capo Verde ha aderito all'Unione nel 1977, la Mauritania, si è ritirata nel dicembre del 2000 firmando poi un accordo di collaborazione nel 2017. Il Mali è stato sospeso dalla CEDEAO il 30 maggio 2021, a seguito dell'ultimo colpo di Stato, per la stessa ragione è stata sospesa anche la Guinea dopo un colpo di stato militare dell'8 settembre 2021 ed il Burkina Faso con il colpo di stato del 28 gennaio 2022. In passato, anche Marocco, Tunisia ed Algeria hanno, espresso la volontà di adesione o di un accordo di collaborazione<sup>(35)</sup>.

---

<sup>(30)</sup> FAO, *L'insécurité alimentaire à des niveaux sans précédents dans la plupart des pays côtiers et sahéliens*, SMIAR Alerte Spécial n.349, Afrique de l'Ouest – Sahel, 2022.

<sup>(31)</sup> S. KUREISHY, S. MAGAGI, J. GHOOS, F. TOURE, S. NIANG, O. SIB, M. DIOP, M. HAMADOUN, *Research, Food Systems for Sabel, Nutritions and Affordable diets in Central Sabel*, Riv. Online Field Exchange Issue n. 67, 04/2022.

<sup>(32)</sup> F. LUNG, R. ITURRIOZ, C. STEFAN, S.R. HENZ, *Gestion des chocs alimentaires en Afrique de l'Ouest : quand l'urgence vient aggraver des problèmes chroniques*, Banca Mondiale, blog, 20/09/2022.

<sup>(33)</sup> CEDEAO, *Traité de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest*, Lagos, Nigeria, 1975.

<sup>(34)</sup> CEDEAO, *Traité de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest*, Cotonou, Benin, 1993.

<sup>(35)</sup> CEDEAO / ECOWAS, Paesi membri: Benin, Burkina Faso, Capo Verde, Costa D'Avorio, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea Bissao, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, Togo, 2023.

I principi del Trattato sono l'aspirazione ad una regione, un territorio sovra nazionale, i cui cittadini godano della libertà di movimento tra i confini, dell'accesso alle risorse attraverso la creazione di opportunità in un ambiente sostenibile, di sistemi educativi e sanitari efficaci e di un tessuto socioeconomico in cui possano impegnarsi in attività economiche e commerciali, vivendo dignitosamente in pace, sicurezza e secondo i principi della democrazia, dello Stato di diritto e del buon governo.

L'Articolo 2.1 del Trattato, descrive come finalità della Comunità la promozione della cooperazione allo sviluppo di tutti i principali settori economici : «*Le but de la Communauté est de promouvoir la coopération et le développement dans tous les domaines de l'activité économique, particulièrement dans les domaines de l'industrie, des transports, des télécommunications, de l'énergie, de l'agriculture, des ressources naturelles, du commerce des questions monétaires et financières et dans le domaine des affaires sociales et culturelles avec pour objectif d'élever le niveau de vie de ses peuples, d'accroître et de maintenir la stabilité économique, de renforcer les relations entre ses membres et de contribuer au progrès et au développement du continent africain*».

Di conseguenza, il Trattato declina gli obiettivi necessari al raggiungimento della finalità, come, ad esempio, l'armonizzazione e il coordinamento delle politiche nazionali e la promozione di programmi, progetti e attività, in particolare nei settori dell'agricoltura e delle risorse naturali, dell'industria, dei trasporti e delle comunicazioni, dell'energia, del commercio, della moneta e della finanza, della fiscalità, delle riforme economiche, delle risorse umane, dell'istruzione, dell'informazione, della cultura, della scienza, della tecnologia, dei servizi, della sanità, del turismo, della giustizia. Tra gli obiettivi si annoverano inoltre armonizzazione e coordinamento delle politiche di protezione dell'ambiente, la creazione di un mercato comune con una politica commerciale, un ambiente giuridico favorevole e l'armonizzazione dei codici di investimento nazionali, per arrivare all'adozione di un unico codice di investimento.

La CEDEAO<sup>(36)</sup> è organizzata con la *Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement*, il *Conseil des Ministres*, un *Conseil De Médiation et Sécurité* e un *Comité Administration et finance*. Nel 2007, il Segretariato della CEDEAO/ECOWAS è stato modificato in una Commissione, guidata da un Presidente, assistito da un Vicepresidente, tredici Commissari ed il Revisore generale delle istituzioni. Il gruppo è quindi costituito da esperti che orientano la direzione di unione della Comunità.

La CEDEAO/ECOWAS dispone anche di una Banca di investimento e sviluppo<sup>(37)</sup>, una Corte di Giustizia<sup>(38)</sup>, un Consiglio Economico e Sociale a carattere consultivo e di una serie di commissioni preposte alla trattazione delle questioni «ad hoc», su cui si basa la cooperazione tra i Paesi membri.

Nei decenni, il settore primario del territorio della CEDEAO/ECOWAS ha dovuto fronteggiare due importantissime siccità negli anni 1970 e 1980<sup>(39)</sup> ed il cambiamento

---

<sup>(36)</sup> CEDEAO - Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest.

<sup>(37)</sup> BCEAO, Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest.

<sup>(38)</sup> COUR DE JUSTICE DE LA CEDEAO, *Le Règlement de la Cour de Justice*, 03/06/2022.

<sup>(39)</sup> Dei lunghi decenni di siccità e della conseguente insicurezza alimentare in Africa dell'Ovest abbiamo numerose autorevoli fonti, tra queste, sono di riferimento per questa ricerca: A. ALI, T. LEBEL, *The Sahelian standardized rainfall index revisited*, *Int.J. Climatol.*, 2009; S.E. NICHOLSON, *The West African Sahel: A review of recent studies on the rainfall regime and its interannual variability*, *Hindavi Publishing Corporation* ISRN Meteorology, Article ID 453521, 2013; L. DESCROIX, L., A. DIONGUE NIANG, G. PANTHOU, A. BODIAN, T. SANE, H.



climatico, che ha generato e genera importanti conseguenze sulla pluviometria, la stagionalità delle produzioni agricole, l'erosione costiera<sup>(40)</sup>, sulla mobilità e percorsi dei pastori<sup>(41)</sup> e sulla desertificazione<sup>(42)</sup>.

Inoltre, negli anni '80 dello scorso secolo, i paesi dell'Africa dell'Ovest hanno fronteggiato l'importante processo di aggiustamento strutturale programmato dalla Banca Mondiale<sup>(43)</sup>, modificando tutta l'organizzazione delle principali filiere produttive - come l'allevamento, l'arachide, il riso prodotto in irriguo, l'orticoltura - e delle coltivazioni «vivrière»<sup>(44)</sup>, alimentari, ovvero antecedenti al periodo coloniale e di fondamentale importanza per la sicurezza e sovranità alimentare dei paesi dell'Africa Occidentale (ad esempio miglio, fonio, niébé, igname, riso pluviale, ecc.).

Nel 2005, la CEDEAO/ECOWAS ha adottato una Politica Agricola regionale Comune denominata ECOWAP<sup>(45)</sup> che, per il periodo 2018-2022 ha stabilito i seguenti assi strategici:

- i. Coprire le esigenze agricole ed alimentari delle Popolazione.
- ii. Produrre meglio tenendo conto dei cambiamenti climatici.
- iii. Garantire una buona gestione dei fattori di produzione agricoli.
- iv. Migliorare la *governance*, il coordinamento, il monitoraggio, la valutazione e la misurazione delle prestazioni e delle responsabilità.
- v. Rispondere alle sfide umanitarie derivanti dalle crisi sanitarie e di sicurezza attraverso il meccanismo regionale di solidarietà e di sostegno agli stati con la Riserva regionale di sicurezza alimentare.

La *Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement* ha affidato l'attuazione della ECOWAP all'*Agence Régionale pour l'Agriculture et l'Alimentation* (ARAA)<sup>(46)</sup> la cui visione è quella di un'agricoltura sostenibile, fondata sull'efficacia e l'efficienza delle aziende agricole familiari e sulla promozione delle imprese agricole attraverso il coinvolgimento del settore privato.

In particolare, la missione della ARAA è declinata in tre obiettivi principali<sup>(47)</sup>:

- i. Rafforzare le capacità tecniche di intervento e di azione del Dipartimento dell'Agricoltura, dell'Ambiente e delle Risorse Idriche della CEDEAO/ECOWAS

---

DACOSTA, M. MALAM ABDOU, J.-P. VANDERVAERE, G. QUANTIN, *Evolution Récente de la Mousson en Afrique de l'Ouest à Travers Deux Fenêtres (Sénégal et Bassin du Niger Moyen)*, Climatologie, pp. 12, 25-43, 2015; L. DESCROIX, *Processus et enjeux d'eau en Afrique de l'Ouest Sabélo-Soudanienne. Editions des archives contemporaines*, 2018.

<sup>(40)</sup> COMITE PERMANENT INTER-ETATS DE LUTTE CONTRE LA SECHERESSE DANS LE SAHEL CILSS, *Le Sahel face aux changements climatiques : enjeux pour un développement durable*, 2010.

<sup>(41)</sup> M. H. ASSOUMA, P. HIERNAX, P. LE COMTE, C. CORNIAUX, A. ICKOWICZ, C. MBOW, J. VAYSSIÈRES, *Élevage pastoral au Sahel: un bilan carbone à l'équilibre*, Grain de sel n. 73 juillet 2016 et juin 2017.

<sup>(42)</sup> In merito al nesso tra la sicurezza alimentare e la cornice di tutela dell'ambiente e della salute umana il riferimento è: M. POTO, *Raggiungere la sicurezza alimentare tutelando l'ambiente e la salute umana: risposte dal diritto amministrativo ambientale e soluzioni concrete alle sfide della sostenibilità nel quadro dell'Agenda 2030*, in *Nuove Autonomie*, 2022.

<sup>(43)</sup> M. ZUPI DEL CESPI - CENTRO STUDI DI POLITICA INTERNAZIONALE, *L'Africa occidentale*, Osservatorio di Politica Internazionale n. 98, 07/2014.

<sup>(44)</sup> J. MIEGE, *Les cultures vivrières en Afrique Occidentale : Etude de leur répartition géographique, particulièrement en Côte d'Ivoire*, *Les Cahiers d'Outre-Mer*, 1954.

<sup>(45)</sup> ECOWAP, Economic Community of West African States.

<sup>(46)</sup> ARAA, Agence Régionale pour l'Agriculture et l'Alimentation.

<sup>(47)</sup> I. OROU NAM, dal blog Le Rural.

nell'attuazione dei programmi di investimento, per consentire al Dipartimento di svolgere appieno il suo ruolo (orientamento strategico, regolamentazione, direzione, monitoraggio-valutazione, sorveglianza strategica).

ii. Coordinare, in un'ottica di razionalizzazione, le attività e i campi di intervento delle istituzioni tecniche specializzate nei settori agricolo e agroalimentare.

iii. Contribuire allo sviluppo delle capacità degli attori regionali e nazionali nella preparazione dei dossier/progetti, nell'attuazione e nel monitoraggio delle attività.

3.1. Il diritto fondiario è uno dei settori del diritto in Africa dell'Ovest di maggiore influenza di tutto l'orientamento delle politiche agricole a livello macro, ma anche di rilievo per le effettive opportunità delle produttrici e dei produttori a livello micro.

L'attuale situazione è frutto della giustapposizione di tutti i regimi giuridici applicabili e della coesistenza del diritto nazionale e del diritto consuetudinario<sup>(48)</sup>, anche in ragione del trascorso coloniale dei territori.

In alcuni paesi la terra è proprietà dello Stato che ne assicura i vari usi, in altri è di proprietà della comunità o di gruppi di famiglie ed in altri ancora i due demani coesistono<sup>(49)</sup>.

All'interno dello stesso villaggio o della stessa impresa agricola possono infatti coesistere aree regolate da una pluralità di sistemi giuridici

Ad esempio, quando i produttori riescono ad organizzarsi<sup>(50)</sup>, una parte del terreno viene sottratta al regime consuetudinario per essere oggetto di opere per lo sviluppo idro-agricolo dove la terra è temporaneamente assegnata dallo Stato (o dalle Collettività Locali nei casi in cui il sistema di decentramento sia avanzato in questo senso come, ad esempio, in Senegal) ai produttori, in base alla forza lavoro delle unità produttive locali raggruppate sulla base di principi tradizionali.

Si verifica quindi l'opportunità di utilizzo dell'appezzamento irriguo all'interno di un sistema fondiario contadino basato sui rapporti socio-politici dei lignaggi tradizionali, che funzionano su regole di trasmissione dei diritti antecedenti al periodo coloniale e che non sono quindi l'applicazione dei principi statali né la riproduzione di semplici regole consuetudinarie<sup>(51)</sup>.

Una situazione simile si ripropone anche nella gestione degli spazi e degli ambienti utili ai servizi comuni degli agricoltori e dei pastori, come ad esempio i magazzini per lo stoccaggio dei prodotti alimentari, rendendo di fatto, molto difficile l'esclusione di produttori locali, proprio per il *droit coutumier* di riferimento, che regola i rapporti nei territori e che in questo senso produce degli effetti positivi in riferimento alla coesione sociale.

Nei territori in cui i piccoli produttori non sono organizzati per l'accesso alle risorse naturali quali terra, acqua e ai mezzi di produzione quali ad esempio gli impianti di irrigazione, gli effetti del pluralismo giuridico possono generare incertezza sui diritti, non perché le norme

---

<sup>(48)</sup> I. A. DIALLO IPAR / FAO, *La question foncière dans l'espace de la CEDEAO: Diagnostic et initiatives*.

<sup>(49)</sup> Come, ad esempio, in Senegal, in Burkina Faso, in Niger, in Guinea ed in Mali.

<sup>(50)</sup> S. GUIDA, *Terra e Acqua, esperienza e lezioni apprese sulla governance dei beni comuni in africa sub sahariana*, *Rivista Volontari Terzo Mondo* n. 43/2015, Roma.

<sup>(51)</sup> P.H. DELVILLE, *Comment articuler législation nationale et droits fonciers locaux: expériences en Afrique de l'Ouest francophone*, International Institute for Environment and Development, 1999.

e i diritti fondiari siano ambigue e non riconosciute dagli attori locali, ma perché rischiano di essere impugnate e annullate, per vizi di legittimità. Gli interessi legittimi secondo le logiche sociali del territorio non godono di un formale riconoscimento giuridico ed in alcuni territori coinvolti da conflitti o da interessi geopolitici fragilizzano alla base i piccoli produttori, aprendo le porte al fenomeno del *land grabbing*<sup>(52)</sup> (accaparramento delle terre), molto dibattuto negli anni scorsi. In particolare, negli anni 2007-2012<sup>(53)</sup> è stato osservato da attori di rilievo internazionale l'acquisto di ampie distese di terra (*Large-Scale Land Acquisition* LSLAs) nei paesi a basso reddito da parte di aziende multinazionali o investitori, generalmente provenienti da altri paesi, negli anni. Il *land grabbing* è ancora oggi un problema di ampia portata che impatta l'ambiente, l'economia, il benessere sociale e i diritti umani di molti territori a basso reddito (non solo africani)<sup>(54)</sup>.

Di particolare interesse per il dibattito e la ricerca contemporanei sono il diritto fondiario pastorale e il diritto fondiario delle donne.

La terra ed i percorsi pastorali si riferiscono alle relazioni tra i pastori, i loro animali e l'ambiente in cui essi interagiscono per un allevamento estensivo<sup>(55)</sup>, che comprende un insieme di risorse come i pascoli naturali (erbacei, arbustivi e boscosi), le acque superficiali e profonde e le terre che percorrono proprio per raggiungere le risorse necessarie. Infatti, il diritto alla mobilità delle popolazioni pastorali e dei loro animali è imprescindibile ed inseparabile dal diritto all'accesso alle risorse essenziale per lo sviluppo dell'allevamento<sup>(56)</sup>. Il pastoralismo in Africa dell'Ovest mette in relazione uno spazio storicamente caratterizzato da mobilità, reciprocità e forte interazione con l'ambiente. poiché necessita di lunghi e ampi spostamenti per i pastori e per il loro bestiame durante la stagione secca (da aprile ad ottobre), in cerca del pascolo e delle fonti d'acqua appropriate.

I servizi di comune utilità, come ad esempio i magazzini di stoccaggio dell'alimento bestiame o i punti d'acqua sono sovente posizionati in prossimità delle frontiere e soggetti quindi alle regole fondiarie del territorio e dei conseguenti potenziali conflitti<sup>(57)</sup>.

In merito al diritto fondiario delle donne, la situazione in Africa dell'Ovest è molto disomogenea: in generale, le donne non hanno tradizionalmente diritto ad un fondo. Ci sono però dei casi eccezionali e virtuosi, come l'esempio del nord del Senegal, in cui una quota di

---

<sup>(52)</sup> FAO, FAMILY FARMING KNOWLEDGE PLATFORM, 2016. *Land grabbing can be defined as being the control (whether through ownership, lease, concession, contracts, quotas, or general power) of larger than locally-typical amounts of land by any person or entity (public or private, foreign or domestic) via any means ('legal' or 'illegal') for purposes of speculation, extraction, resource control or commodification at the expense of peasant farmers, agroecology, land stewardship, food sovereignty and human rights* – ITA L'accaparramento della terra può essere definito come il controllo (attraverso la proprietà, l'affitto, la concessione, i contratti, le quote o il potere generale) di quantità di terra superiori a quelle tipiche del luogo da parte di qualsiasi persona o entità (pubblica o privata, straniera o nazionale) attraverso qualsiasi mezzo («legale» o «illegale») a fini di speculazione, estrazione, controllo delle risorse o mercificazione a spese dei contadini, dell'agroecologia, della gestione della terra, della sovranità alimentare e dei diritti umani.

<sup>(53)</sup> Osservatorio e raccolta dati sostenuto dalla cooperazione svizzera, tedesca ed europea.

<sup>(54)</sup> A. STOCCHIERO, *I padroni della terra, Presentazione del Rapporto sul Land Grabbing*, FOVCIS, WWF, campagna One Planet school, 2019.

<sup>(55)</sup> O. TOURÉ, *Peul du Ferlo*, E. Landais, Neuilly-sur-Seine 1986.

<sup>(56)</sup> O. TOURÉ, *Sécurisation du foncier pastoral en Afrique de l'Ouest : Des modèles divers et riches d'enseignements*, IIED, Londres, 2018.

<sup>(57)</sup> RESEAU BILLITAL MAROUBE RBM et INTER RESEAU, *Vers une prospective régionale sur le pastoralisme en Afrique de l'Ouest*, Note de cadrage, 2020.

almeno il 10% delle terre sistemate<sup>(58)</sup> con opere idro-agricole è assegnata, in modo informale (cioè al di fuori di qualsiasi legislazione) a gruppi di donne. L'assegnazione è quasi sempre collettiva, recenti ricerche condotte in Senegal stimano che solo il 2,7% delle terre è affidato regolarmente a singole donne<sup>(59)</sup> nonostante queste siano il 70% della forza lavoro in ambito rurale. Il diritto fondiario è quindi, per le donne saheliane, molto fragile ed aleatorio.

Proprio con la finalità di armonizzare il diritto nell'area della CEDEAO e per la significatività della questione fondiaria è stato istituito il 10 novembre 2022 a Ouagadougou (in Burkina Faso), l'Observatoire régional du foncier en Afrique de l'Ouest (ORFAO)<sup>(60)</sup>.

3.2. In Africa dell'Ovest, il settore primario rappresenta il 30-50% del prodotto interno lordo della maggior parte dei Paesi e costituisce<sup>(61)</sup> ancora oggi<sup>(62)</sup> la principale fonte di reddito e di sostentamento per la gran parte della popolazione<sup>(63)</sup>, in un contesto caratterizzato da pressione demografica e crescente urbanizzazione<sup>(64)</sup>.

L'agricoltura familiare, modello produttivo che caratterizza il territorio dei paesi occidentali dell'Africa<sup>(65)</sup>, alimenta circa il 75% delle capitali<sup>(66)</sup>.

Le aziende agricole a conduzione familiare su piccole superfici producono una quota proporzionalmente maggiore del cibo mondiale rispetto alla porzione di terra a loro destinata. Si tratta quindi di agricolture produttive<sup>(67)</sup> e non solo di sussistenza.

Tuttavia, gli studi a disposizione<sup>(68)</sup> dimostrano che non tutto il cibo necessario per gli 8 miliardi di persone sulla terra, potrebbe essere prodotto da aziende agricole familiari su piccola scala, ed è chiaro che gli aumenti di produttività devono ancora migliorare il potenziale dell'agricoltura familiare, soprattutto come un modello innovativo di sostenibilità per le generazioni future.

Subito dopo l'indipendenza degli stati africani occidentali (anni 1958-1961), le cooperative di produttori dell'Africa dell'Ovest sono state inizialmente percepite ed utilizzate come appendici delle autorità governative. Le siccità degli anni '70 ed '80 hanno poi portato a una certa apertura da parte dei governi nei confronti dei movimenti contadini, nel quadro delle azioni di sviluppo. La Federazione delle ONG del Senegal (FONGS<sup>(69)</sup>), creata nel 1976,

---

<sup>(58)</sup> IDRC con IPAR e CNCR, *Accès des femmes à la terre au Sénégal: quelques leçons tirées de l'étude de base, Promotion d'une gouvernance foncière inclusive par une amélioration des droits fonciers des femmes au Sénégal*, Dakar, 2022.

<sup>(59)</sup> IPAR e CNCR, *Stratégies et outils pour une gouvernance foncière inclusive et un accès sécurisé des femmes à la terre au Sénégal*, Note politique, Dakar, 2021.

<sup>(60)</sup> ORFAO, *Observatoire Régional du Foncier Rural en Afrique de l'Ouest*.

<sup>(61)</sup> FAO, *Croissance agricole en Afrique de l'Ouest: Facteurs déterminants de marché et de politique*, 2015.

<sup>(62)</sup> IFAD, *Afrique de l'Ouest et du Centre, Vue d'ensemble*, Rome.

<sup>(63)</sup> B.GUEYE, *L'agriculture familiale en Afrique de l'Ouest: concepts et enjeux actuels*, International Centre for Trade and Sustainable Development, Genève, 2008.

<sup>(64)</sup> IFAD, *Transformation de l'agriculture en Afrique de l'Ouest Défis et Opportunités.2030-2050-2063*, 12/2020.

<sup>(65)</sup> FAO, SAM MOYO, *Family farming in sub-Saharan Africa: its contribution to agriculture, food security and rural development*, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG) Working Paper N. 150, 2016.

<sup>(66)</sup> H. BASQUIN et AL., *Nourrir les villes, défi de l'agriculture familiale*, CFSI, Fondation de France, Roppa, 2014.

<sup>(67)</sup> P. COOPMAN, *Reconnaître l'importance mondiale des agricultures familiales*, Défis-Sud, n° 136, 2018.

<sup>(68)</sup> V. RICCIARDI et AL., *How much of the world's food do smallholders produce?*, Global Food Security, n° 17, 2018, pp. 64-72.

<sup>(69)</sup> FONGS-ACTION PAYSANNE, *Une Fédération d'Organisations des Producteurs*.

ha svolto un ruolo pionieristico per il movimento contadino di tutta l'Africa occidentale. Parallelamente, l'attuazione dei piani di aggiustamento strutturale a partire dagli anni '80 ed il conseguente disimpegno istituzionale nei territori, ha rafforzato l'emergere di organizzazioni di produttori e piattaforme nazionali, con i leader contadini che hanno sviluppato una visione regionale delle questioni agricole <sup>(13)</sup>.

Questi importanti processi consortili e associativi hanno portato alla creazione della Rete delle organizzazioni contadine e dei produttori agricoli dell'Africa occidentale (Roppa<sup>(70)</sup>), a Cotonou (Benin) nel 2000. Dopo dieci anni di lavoro, il Roppa è riuscito a includere l'agricoltura familiare nelle politiche regionali<sup>(71)</sup> e dopo più di venti il Roppa è ancora un interlocutore imprescindibile per la CEDEAO/ECOWAS. Da qui, la storica e contemporanea fondamentale importanza del Movimento delle Organizzazioni Contadine in Africa dell'Ovest, portatore delle istanze delle produttrici e dei produttori in molti assi strategici della ECOWAP.

L'autentico e carismatico leader senegalese delle organizzazioni contadine in Africa dell'Ovest, Mamadou Cissokho, scriveva nel 2009: «*Le ROPPA essaie de répondre a la grande question qui est de savoir: Qui va nourrir l'Afrique et plus spécifiquement l'Afrique de l'Ouest? ... Riche de ressources et riche de nos familles, l'Afrique de l'Ouest est désormais riche de la vitalité croissante des organisations paysannes. Unissant les éleveurs, les pêcheurs, les agriculteurs, les plateformes nationales se sont mises en place depuis la fin des années 1990. Au-delà des frontières héritées de la colonisation, nous prenons conscience de notre appartenance a une communauté, la Communauté des États de l'Afrique de l'Ouest. Et celle-ci est, chaque jour, plus animée par des groupes d'acteurs de la société civile. Parmi ceux-ci on compte, le Réseau des organisations paysannes et de producteurs que nous, paysans de dix pays (Benin, Burkina Faso, Cote d'Ivoire, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée Conakry, Mali, Niger, Sénégal et Togo) avons fondé en 2000 à Cotonou puis attendu au Ghana et à la Sierra Leone*»<sup>(72)</sup>.

Le Organizzazioni Contadine e Pastorali sono altrettanto fondamentali e maggiormente incisive a livello locale<sup>(73)</sup>, in quanto riferimento territoriale proprio per le famiglie di produttrici e produttori, in tutte le fasi della catena di valore delle filiere<sup>(74)</sup>: nella produzione, nello stoccaggio, nella trasformazione e nella commercializzazione.

Infatti, le Organizzazioni Contadine coprono un'ampia gamma di realtà; in termini di funzioni svolte possono occuparsi delle attività di commercializzazione del prodotto finito, della fornitura degli input per la produzione agricola o dei mangimi, dello stoccaggio oppure della trasformazione per la vendita o commercializzazione, raggruppando le produttrici e i produttori attorno ad un centro di interesse comune.

Tradizionalmente, a livello locale, le produttrici ed i produttori creano dei gruppi di mutuo aiuto informale, quali ad esempio le *tontine* che raccolgono e investono i risparmi del gruppo a rotazione, basandosi sulla vicinanza e la fiducia reciproca.

---

<sup>(70)</sup> Réseau des Organisation Paysannes et des Producteurs Agricoles en Afrique de l'Ouest.

<sup>(71)</sup> M.-I. MAGHA, *Mouvement paysan ouest-africain : entre efficacité et fragilité*, Alternatives Sud, vol. 17, n° 243, Cetri, 2010.

<sup>(72)</sup> M. CISSOKHO, *Dieu n'est pas un paysan*, Paris, Présence africaine, 2009.

<sup>(73)</sup> S. GUIDA, *Cibo e agricoltura familiare. Esperienze dal Sahel in Cibo Cittadini e spazi urbani, verso un'amministrazione condivisa dell'Urban food policy della città di Torino*, quaderno Labsus, 2016.

<sup>(74)</sup> S. GUIDA, *Strumenti per l'Agricoltura contadina familiare: l'esperienza FOCSIV per la sovranità e la democrazia alimentare*, Roma, *Rivista Volontari Terzo Mondo* n. 39/2014.

Dal punto di vista giuridico, le Organizzazioni Contadine locali (nello spazio della CEDEAO/ECOWAS) possono formalmente<sup>(75)</sup> costituirsi in:

- Associazioni (o organizzazioni non profit nei Paesi di lingua inglese)

Le associazioni sono definite come organizzazioni costituite da persone fisiche o giuridiche senza scopo di lucro, in particolare nell'ambito culturale, sportivo, sociale, spirituale, religioso, scientifico e professionali. A seconda dei casi, le associazioni possono o meno essere autorizzate a svolgere attività di natura economica. Tuttavia, i profitti derivanti da queste attività possono non essere distribuiti ai soci e sono quindi completamente destinati allo scopo sociale dell'associazione. Allo stesso modo, in caso di liquidazione, le risorse devono essere trasferite a una o più associazioni con obiettivi simili. La costituzione di un'associazione è un processo relativamente semplice in termini di procedure amministrative. I documenti richiesti sono: lo statuto, il regolamento interno il verbale dell'assemblea costitutiva, l'elenco delle presenze dell'assemblea costitutiva e l'elenco delle presenze dell'assemblea costitutiva. La registrazione delle associazioni è generalmente effettuata presso le autorità amministrative competenti a livello territoriale. Le associazioni hanno in genere benefici fiscali e grande libertà nella gestione dei soci, sono tenute ad un funzionamento democratico, ad eleggere per la loro amministrazione almeno tre funzioni volontarie: presidente, segretario e tesoriere.

La forma giuridica associativa è, ancora oggi, la più semplice ed accessibile alle organizzazioni locali. *Les organisations paysannes faitières* del livello locale (villaggio o distretto produttivo) si aggregano a livello regionale, nazionale ed internazionale (confluendo nel Roppa) nell'obiettivo principale dell'influenza dei decisori<sup>(76)</sup>.

- *Groupements*/Gruppi (solo in paesi francofoni e lusofoni)

Il *Groupement* è un'organizzazione volontaria di persone, di natura sociale ed economica, con personalità giuridica, i cui membri hanno interessi comuni interessi. Per sua natura, il gruppo è una forma semplificata di cooperativa, che funziona secondo gli stessi principi. I *Groupements* sono formati da un'assemblea generale, un consiglio direttivo (almeno tre persone: presidente, segretario e tesoriere) eletto dall'Assemblea e da una commissione. Sono tenuti a redigere verbali e tenere i registri e a controlli esterni dei bilanci.

- *Gruppi di Interesse Economico - GIE*

Due o più persone fisiche o giuridiche possono costituire un GIE. L'assemblea dei membri del GIE nomina uno o più amministratori, di cui ne determina le funzioni, i poteri e le condizioni di revoca. Il suo scopo esclusivo è quello di implementare i mezzi atti a facilitare o sviluppare le attività economiche dei suoi membri. Le sue attività sono volte a promuovere la realizzazione di profitti direttamente dai suoi membri. L'attività del GIE è quindi necessariamente economica e complementare a quelli dei membri stessi. Un GIE può essere costituito senza capitale. Se non diversamente concordato, i membri del GIE rispondono dei debiti del gruppo con il proprio patrimonio. I GIE sono

---

<sup>(75)</sup> OHADA-ORGANISATION POUR L'HARMONISATION EN AFRIQUE DU DROIT DES AFFAIRES, *Acte Uniforme Relatif au droit des Société commerciales et du Groupement d'intérêt Économique adopté le 30/01/2014 à Ouagadougou* (CEDEAO/ECOWAS).

<sup>(76)</sup> IFAD, UE, *Le programme FO4.ACP/OPen.ACP*, 2020.

obbligatoriamente registrati presso le Camere di Commercio dei luoghi presso cui il GIE ha la sua sede legale., i GIE hanno anche obblighi fiscali e previdenziali legati alle loro operazioni e al numero dei dipendenti. Sono tenuti a redigere un bilancio annuale, tenere un libro degli inventari ed un registro delle riunioni, a pagare le imposte sui salari e sul reddito alle autorità fiscali competente. Nelle attività di stoccaggio il GIE è la forma giuridica maggiormente presente<sup>(77)</sup>.

- *Cooperative*

Similmente al modello occidentale, le cooperative sono imprese, incentrate sulle persone, di proprietà comune e gestite democraticamente dai loro membri per soddisfare le loro comuni aspirazioni socio-economiche ed esigenze. La cooperativa, nello statuto, opera dando priorità all'equità e all'uguaglianza, creando iniziative sostenibili, generatrici di lavoro e di iniziative per la prosperità a lungo termine. Le cooperative esercitano secondo il principio «una persona, un voto».

Nei paesi dell'Africa dell'Ovest francofona e lusofona (aderenti all'*Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires* – OHADA<sup>(78)</sup>), si distingue tra:

- La società cooperativa semplificata (SCOOP), costituita da almeno cinque persone fisiche o giuridiche, la gestione è affidata a un Comitato di gestione composto da un massimo di tre membri (persone fisiche), tra cui un Presidente e due membri eletti dall'Assemblea generale

- La società cooperativa con un consiglio di amministrazione (COOP-CA), composta da almeno quindici persone fisiche o giuridiche.

Le società cooperative hanno la possibilità di raggrupparsi in sindacati, federazioni (secondo livello), confederazioni (terzo livello) e reti di società cooperative<sup>(79)</sup>.

Nei Paesi dell'Africa dell'Ovest anglofoni il panorama delle possibilità è maggiormente variegato. La legge nigeriana prevede due tipi di cooperative: le primary cooperative e le industrial cooperative. Una cooperativa primaria deve avere almeno dieci soci, mentre una industriale ne ha bisogno solo di sei. Oltre a queste due forme, la legge prevede organizzazioni di «secondo livello» a cui devono aderire almeno cinque società registrate. In Ghana, Sierra Leone, Gambia e Liberia, le cooperative sono regolate da leggi nazionali di differente epoca. Storicamente, in Ghana ed in Sierra Leone lo sviluppo autonomo delle cooperative e del movimento contadino organizzato è molto ostacolato<sup>(80)</sup>.

Nonostante gli importanti benefici fiscali di cui gode la forma cooperativa nell'area CEDEAO/ECOWAS, le produttrici e i produttori stentano a istituire cooperative in termini numerici rilevanti per via della quota iniziale, indispensabile alla creazione del capitale sociale, sulla forte restrizione in merito al cumulo dei mandati dei dirigenti e sulla fiscalità, ancora «imprecisa» in area francofona.

---

<sup>(77)</sup> O. SALIFOU, *Mémento du stockage de proximité en Afrique de l'Ouest*, cit., p. 18.

<sup>(78)</sup> Sono membri dell'*Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires* OHADA: il Benin, il Burkina Faso, il Camerun, le Comore, il Congo, la Costa D'Avorio, il Gabon, la Guinea, la Guinea Bissau, la Guinea Equatoriale, il Mali, il Niger, la Repubblica Centrafricana, la Repubblica Democratica del Congo, il Senegal, il Chad ed il Togo.

<sup>(79)</sup> OHADA, *Acte uniforme du 15 décembre 2010 relatif au droit des sociétés coopératives*, cit.

<sup>(80)</sup> O. SALIFOU, *Mémento du stockage de proximité en Afrique de l'Ouest*, cit., p. 20.

Ogni forma giuridica aggregativa di organizzazioni contadine rappresenta il ventaglio delle opportunità e delle possibilità a disposizione delle produttrici e dei produttori locali per la realizzazione delle attività socio economiche dei territori, per questa ragione sono di riferimento e di centrale importanza nelle strategie per la sicurezza alimentare in Africa dell'Ovest.

4. Come descritto nel paragrafo precedente, l'attuale sistema di stoccaggio della CEDEAO/ECOWAS trae le sue ragioni e fondamenta dalla Politica agricola regionale comune, la ECOWAP (*Economic Community of West Africa Agricultural Policy*)<sup>(81)</sup>, adottata nel 2005, valutata nel 2015 e riprogrammata per il 2018-2022, con un'estensione fino al 2025<sup>(82)</sup>.

La strategia regionale di stoccaggio dell'Africa Occidentale è stata, conseguentemente alla ECOWAP; adottata dalla CEDEAO/ECOWAS nel 2012<sup>(83)</sup> e valutata nel 2021<sup>(84)</sup> dai paesi membri CEDEAO/ECOWAS, in collaborazione con gli attori della cooperazione internazionale partner, quali l'Unione Europea (con la cooperazione francese come capofila del *board*) e la cooperazione americana (l'USAID) per la costituzione della ARAA.

La strategia regionale di stoccaggio dell'Africa Occidentale si basa sulla complementarità di tre linee di difesa:

1. Lo stoccaggio di prossimità, ovvero le scorte locali gestite dalle organizzazioni contadine aggregate nelle forme giuridiche illustrate nel paragrafo precedente (3.1), come verrà esposto nel paragrafo successivo (4.1), con il caso studio del Senegal;
2. Le scorte nazionali, ovvero il sistema di stoccaggio per la sicurezza alimentare gestite dagli Stati, in collaborazione con le organizzazioni dei produttori di terzo livello, le associazioni aggregate a livello nazionale.

Ogni stato membro della CEDEAO/ECOWAS (e a cui si sono associati in questa dinamica come il Chad e la Mauritania <sup>(85)</sup>) si è dotato (es: Burkina Faso) o si sta ancora dotando (es: Costa D'Avorio)<sup>(86)</sup> di un dispositivo nazionale, partendo proprio dall'analisi dell'efficacia di risposta autonoma alle crisi. Le scorte nazionali sono costituite tramite uno stock fisico ed una riserva finanziaria propria e dovrebbero, a regime, essere regolate da un dispositivo normativo statale, volto anche alla stabilizzazione dei prezzi e alla valorizzazione della produzione locale. Le strategie nazionali, elaborate sulla base delle buone pratiche identificate nella CEDEAO, specificano l'organizzazione del dispositivo, la modalità di funzionamento, ponendo attenzione ai sistemi di informazione e al contrasto della corruzione. Nelle disposizioni nazionali sono contenute anche le indicazioni per la prima linea di difesa, ovvero per lo stoccaggio di prossimità. Le riserve nazionali alimentano la riserva regionale (spazio CEDEAO/ECOWAS), destinando il 5% delle riserve nazionali

---

<sup>(81)</sup> ECOWAP - *Economic Community of West Africa Agricultural Policy*.

<sup>(82)</sup> ECOWAP, *Cadre d'orientation stratégique à l'Horizon 2025*, Adottato dal *Comité Ministériel Agriculture, Environnement et Ressources en Eau de la CEDEAO*, ad Abuja, Nigeria, il 12 dicembre 2016.

<sup>(83)</sup> CEDEAO, *Stratégie régionale de stockage dans l'espace CEDEAO*, 2012.

<sup>(84)</sup> Vidéo Conférence internationale sur le système ouest-africain de stockage de sécurité alimentaire organisée par la CEDEAO et ses partenaires du 28 avril au 10 mai 2021.

<sup>(85)</sup> ARAA - AGENCE REGIONALE POUR L'AGRICULTURE ET L'ALIMENTATION, *Programme d'Appui au Stockage de Sécurité Alimentaire en Afrique de l'Ouest*, 2019.

<sup>(86)</sup> COMMISSION DE LA CEDEAO - *Direction de l'Agriculture et du Développement Rural* (2019), *Réserve Régionale de Sécurité Alimentaire : Référentiel des bonnes pratiques de gestion des stocks publics*, cit., p. 11.



oppure in caso di necessità mettendo a disposizione l'apporto monetario necessario all'emergenza<sup>(87)</sup>.

3. La Riserva regionale per la sicurezza alimentare (RRSA), meccanismo di solidarietà attuato dalla CEDEAO / ECOWAS, per mezzo dell'Agenzia regionale per l'agricoltura e l'alimentazione (ARAA).

La Riserva regionale di sicurezza alimentare è stata ufficialmente adottata dalla CEDEAO/ECOWAS nel 2013, nel 2017 ha ricevuto il sostegno dell'Unione Europea per l'attuazione di un primo progetto pilota. Negli anni è stata mobilitata nove volte, inizialmente con un criterio «rotativo» (Nigeria, Ghana, Burkina Faso, Niger, Nigeria), poi, nel 2020 la riserva è stata mobilitata per sostenere le popolazioni vulnerabili (circa 2 milioni di persone), in stato di forte insicurezza alimentare del Burkina Faso, Mali, Niger e della Nigeria, con un principio di solidarietà e mutuo aiuto differente, che va oltre i semplici confini nazionali.

Durante i periodi detti di «*soudures*», tra una stagione produttiva e l'altra, le popolazioni rurali in difficoltà, a causa dei conflitti, dell'insicurezza dovuta, ad esempio, dalla presenza dei gruppi terroristici e dei cambiamenti climatici in atto (come descritto nel paragrafo 2), sono impossibilitate nel costituire le riserve di prossimità e ad acquistare il cibo necessario<sup>(88)</sup>, che, peraltro, è soggetto ad una considerevole volatilità dei prezzi<sup>(89)</sup>.

La riserva regionale è costituita per un terzo da stock fisico e per due terzi da una riserva finanziaria. È importante notare che lo stock fisico è solo in parte costituito dalla produzione locale, così come la riserva finanziaria è solo in parte costituita dagli stati membri della CEDEAO ed in parte alimentata dall'Unione Europea e dalle organizzazioni internazionali per l'aiuto umanitario<sup>(90)</sup>.

La maggior parte dello stock è acquistato presso i grandi acquirenti nazionali o regionali, poiché presso le organizzazioni dei produttori consorziate sono identificate problematiche di capacità finanziaria, logistica e di «competitività» nella partecipazione alle gare nazionali, poiché il prezzo proposto del prodotto, di norma, è più alto.

Dal punto di vista organizzativo, sono state costituite quattro aree di stoccaggio:

1. Area atlantica occidentale: Capo Verde, Gambia, Guinea-Bissau, Senegal
2. Area Golfo-Atlantico: Guinea, Liberia, Sierra Leone
3. Zona centrale: Burkina Faso, Ghana, Mali
4. Area orientale: Benin, Niger, Nigeria

Lo stoccaggio e la manutenzione dei magazzini sono affidati a società pubbliche nazionali, la cui sede giuridica coincide con i luoghi fisici dei magazzini, incaricate

---

<sup>87</sup> *Ibidem*, p. 14.

<sup>(88)</sup> In FAO and WFP, *Afrique de l'Ouest et du Centre, Situation des marchés pour le premier trimestre 2022* si evidenzia che «L'insicurezza persiste nell'area transfrontaliera del Sahel centrale, nel bacino del Lago Ciad, nelle regioni nord-occidentali e sud-occidentali del Camerun e nella Nigeria nord-occidentale e centro-settentrionale. Questi aspetti disturbano fortemente il funzionamento dei mercati e di conseguenza la disponibilità e l'accesso ai prodotti di base».

<sup>(89)</sup> CSAO/OCDE, *Volatilité des prix agricoles et alimentaires. Vues et perspectives africaines*, Session Outreach G20, Paris, France, 2011.

<sup>(90)</sup> CEDEAO/ECOWAS, UMEOA, Atti della *Conférence Internationale sur le système ouest-africain de stockage de sécurité alimentaire organisée par la CEDEAO et ses partenaires du 28 avril au 10 mai 2021*.

dell'approvvigionamento e della cura degli stock e degli edifici, sulla base di accordi stipulati negli anni 2016 – 2017<sup>(91)</sup>.

Nella rilevante valutazione del sistema di stoccaggio della CEDEAO/ECOWAS realizzata online nel maggio del 2021<sup>(92)</sup>, è stato calcolato che lo stock complessivo dei soli cereali disponibili e mobilizzabili ammontava, nel maggio 2021, a 40 mila tonnellate. L'obiettivo atteso della riserva regionale per il 2025 è di 410 milioni tonnellate: 140 mila tonnellate di stock fisico ed il restante, circa 140 milioni di dollari, finanziario.

Lo stock è monitorato, qualitativamente e quantitativamente, su base trimestrale.

La gestione delle scorte fisiche è normata da un manuale adottato dalla CEDEAO<sup>(93)</sup>, che dispone il funzionamento dell'acquisto (tramite bandi per appalti pubblici internazionali), dell'approvvigionamento, della consegna, le regole per la conservazione, per il costante controllo della qualità degli alimenti, la tipologia nutrizionale degli alimenti da stoccare, il protocollo per lo stoccaggio dei cereali secchi finalizzati all'alimentazione umana e del mangime per il bestiame<sup>(94)</sup>.

Si può accedere alla scorta regionale se il Paese è classificato dal *Cadre Harmonisé* della CEDEAO in emergenza alimentare, se la capacità copre meno del 66% della popolazione, se il Paese ha adottato un Piano di Risposta Nazionale per le emergenze alimentari e se il Paese si impegna ricostituire lo stock.

In ottica di sostenibilità, la riserva regionale si ricostituisce in tre modalità differenti: il rimborso «*grain pour grain*» (fisico o monetario), il pagamento da parte di «terzi» (tramite meccanismi di cooperazione o di debito pubblico), oppure tramite la solidarietà regionale, dal bilancio della CEDEAO/ECOWAS.

La situazione dei rimborsi per la ricostituzione della riserva regionale non è semplice, poiché la crisi alimentare è costante in alcuni paesi fortemente in difficoltà, va però rilevato che il complesso percorso è stato tracciato e fortemente partecipato da tutti gli attori coinvolti, ma che necessita di ulteriore sforzo comune per il funzionamento sostenibile negli anni a venire<sup>(95)</sup>.

4.1. La prima linea di difesa della strategia regionale dell'Africa Occidentale è il sistema di stoccaggio di prossimità, gestito dalle organizzazioni di produttori a livello locale. Negli anni, le organizzazioni locali si sono confrontate, in sistemi ambientali molto difficili in ragione della forte carenza infrastrutturale, ad una moltitudine di problematiche: la volatilità dei prezzi nei mercati, la mancanza di regolamentazione del mercato stesso, la mancanza di uno standard di qualità, di strumenti finanziari adeguati alla gestione del rischio, alla carenza di interventi intempestivi da parte dei governi e della comunità umanitaria. Nonostante le condizioni estremamente difficili, negli anni sono emerse (con l'osservazione

---

<sup>(91)</sup> La SONAGESS in Burkina Faso, la NAFCO in Ghana, l'OPAM in Mali, l'OPVN in Niger, la FRSD in Nigeria, la CSA in Senegal e l'ANSAT in Togo.

<sup>(92)</sup> RPCA, Réseau de prévention des crises alimentaires - OCDA, CILSS - *Réserve régionale de sécurité alimentaire*.

<sup>(93)</sup> COMMISSION DE LA CEDEAO DIRECTION DE L'AGRICULTURE ET DU DEVELOPPEMENT RURAL, *Stratégie Régionale de Stockage de Sécurité Alimentaire, Référentiel des bonnes pratiques de gestion des stocks publics*, 2019.

<sup>(94)</sup> CEDEAO, Atti della *Conférence internationale*, cit.

<sup>(95)</sup> CEDEAO, Atti della *Conférence internationale*, cit.

delle esperienze di *grassroot development*) alcune pratiche sostenibili, poiché adeguate al contesto in cui sono state generate.

Nel *grassroot development* le comunità di individui lavorano insieme per migliorare i mezzi di sussistenza collettivi. È un approccio che agisce «dal basso verso l'alto»<sup>(96)</sup> e che riconosce come il processo di sviluppo sia importante quanto i risultati. Concentrandosi principalmente sul rafforzamento delle capacità alla base, il *grassroot development* promuove l'inclusione e la resilienza, offre alle comunità lo spazio di discussione e costruzione delle questioni locali, per un'intesa e terreno comune, bilanciando gli interessi contrastanti, in ottica di auto apprendimento e sostenibilità<sup>(97)</sup>.

Queste pratiche, sono distinguibili per funzione: acquisti di gruppo, commercializzazione di gruppo e banche dei mangimi<sup>(98)</sup>.

I sistemi di approvvigionamento raggruppati, gli acquisti di gruppo, sono sperimentati nelle aree con carenza di produzione agricola, soprattutto nella fascia saheliana dell'Africa occidentale. Questi sistemi, chiamati diversamente a seconda dei vari paesi «banche dei cereali», «*greniers villageois*», «*boutiques villageoises ou communautaires*», entrano in funzione subito dopo il raccolto, quando i cereali sono abbondanti ed il prezzo è contenuto<sup>(99)</sup>. Le organizzazioni dei produttori ne acquistano un grande volume dai soci e li immagazzina per alcuni mesi per rivenderli ai produttori stessi e al mercato. Lo scopo principale dello stoccaggio è duplice: assorbire la produzione subito dopo il raccolto e di garantire l'approvvigionamento alimentare delle famiglie durante i periodi difficili, con una conservazione adeguata. Questi sistemi hanno un effetto diretto e importante sulla sicurezza alimentare delle famiglie e sulla nutrizione, soprattutto nei villaggi remoti e lontani dai mercati. Svolgono anche una importante funzione per la qualità della raccolta e della conservazione e nella regolamentazione dei mercati locali, contenendo l'aumento dei prezzi in contesti in cui gli operatori sono pochi ed il livello di povertà molto alto<sup>(100)</sup>.

I sistemi di commercializzazione di gruppo sono sperimentati in aree di produzione cerealicola eccedentaria, che godono delle infrastrutture di base, come, ad esempio, la valle del fiume Senegal che, nel Paese, raffigura un distretto produttivo del riso e dell'orticoltura.

In genere si basano su organizzazioni di tipo cooperativo (unioni o federazioni di gruppi di produttori o cooperative) che raggruppano la produzione dei loro membri, la selezionano e aggiungono valore al prodotto confezionando e immagazzinando i prodotti alimentari nella finalità della commercializzazione. La commercializzazione di gruppo permette di realizzare economie di scala, di migliorare il potere contrattuale dei produttori nei confronti degli acquirenti (grazie ai maggiori volumi e alla migliore qualità) e di vendere le eccedenze quando i prezzi sono più interessanti. Di conseguenza, hanno un impatto

---

<sup>(96)</sup> J. SHUNK, *Il progetto prima del progetto. Tattiche e strategie applicate all'aiuto allo sviluppo*, Harmattan Italia, 2021

<sup>(97)</sup> E. LUZZATI, *Nuove prospettive per il 'grassroot development' nei paesi in via di sviluppo* Università degli studi di Torino. Dip. Di Economia e Statistica Cognetti de Martiis. *Working paper series*, 1995.

<sup>(98)</sup> O. SALIFOU (coord.), *Charte sur le fonctionnement du stockage de proximité en Afrique de l'Ouest*, ARAA/CEDEAO, Lomé (Togo), 2020, p. 22.

<sup>(99)</sup> O. SALIFOU, *Mémento du stockage de proximité en Afrique de l'Ouest*, cit.

<sup>(100)</sup> SOS SAHEL ET AL., *Assurer la viabilité et promouvoir le développement des systèmes de stockage alimentaire de proximité en Afrique de l'Ouest*, 2016.

positivo sui redditi rurali e sui livelli di povertà, consentendo alle famiglie di migliorare la loro capacità di acquistare altri beni.

Le *banques d'aliments bétail* svolgono la funzione di acquisto di gruppo del foraggio utile nei periodi di siccità, in cui il paesaggio saheliano scarseggia di pascoli ed i pastori si spostano tra le frontiere nazionali <sup>(101)</sup> in cerca di cibo per le mandrie. Questi sistemi sono particolarmente importanti quando il mangime scarseggia. L'organizzazione si basa sull'acquisto collettivo di foraggio da parte delle associazioni di pastori, presso le industrie locali di trasformazione del cotone o presso le organizzazioni di produttori delle arachidi, quando i prezzi sono moderati (all'inizio della stagione secca, in novembre o dicembre). Quindi, una volta acquistati grandi quantitativi di foraggio, i mangimi sono stoccati nei punti strategici dei percorsi pastorali e rivenduti man mano che si presenta la necessità. Questi sistemi permettono di salvaguardare il bestiame, che è il principale mezzo di sostentamento delle famiglie di pastori e agro-pastori. Insieme alle banche dei cereali, le banche dei mangimi contribuiscono a prevenire l'insicurezza alimentare delle famiglie a livello locale <sup>(102)</sup>.

Tra i paesi dell'Africa Occidentale in cui è stata osservata la sperimentazione «dal basso» dello stoccaggio di prossimità vi è il Senegal, paese stabile e la cui società civile (movimento contadino) ha potuto esercitare la democrazia e dialogare con i rappresentanti delle istituzioni.

Secondo le statistiche nazionali <sup>(103)</sup>, nel 2019, il sistema alimentare ha rappresentato il 37% del prodotto interno lordo (PIL) del Senegal e impiegato il 52% della forza lavoro totale del paese <sup>(104)</sup>. La dieta si basa su un elevato consumo di riso, di altri cereali locali, pesce fresco, carne, zucchero, oli vegetali, alcune verdure e latte in polvere <sup>(105)</sup>. Nonostante una buona dinamica delle esportazioni agricole e alimentari, la bilancia commerciale è in deficit, perché la produzione fatica a rispondere alla crescente domanda di cibo. Infatti, la metà del fabbisogno calorico è coperto dalle importazioni <sup>(106)</sup>. A livello locale, rispetto ad altri paesi come il Niger o il Mali, sussiste un'importante disponibilità dei magazzini per lo stoccaggio, ma che è ancora insufficiente rispetto alle necessità <sup>(107)</sup>.

Nella finalità di rafforzare i sistemi di stoccaggio sperimentati dalle organizzazioni locali, grazie al lavoro congiunto tra le autorità, i rappresentanti nazionali delle organizzazioni contadine e del credito mutualistico originato proprio in seno alle organizzazioni contadine, nel 2017 il Parlamento ha adottato la legge *Loi n° 2017.29 du 14 juillet 2017* <sup>(108)</sup>, la norma

---

<sup>(101)</sup> COMMISSION DE LA CEDEAO, *Le système ouest-africain de stockage de sécurité alimentaire : synthèse des enseignements et perspectives*, cit., p. 8.

<sup>(102)</sup> O. SALIFOU, *Charte sur le fonctionnement du stockage de proximité en Afrique de l'Ouest*, cit.

<sup>(103)</sup> ANSD, Agence nationale de la statistique et de la démographie, *Note d'analyse du commerce extérieur*, Dakar, 2019.

<sup>(104)</sup> J. THURLOW, *Beyond Agriculture: Measuring Agri-Food System GDP and Employment*. International Food Policy Research Institute, Washington, 2021.

<sup>(105)</sup> SECNSA - *Secrétariat exécutif du conseil national de sécurité alimentaire* —, *Enquête nationale sur la sécurité alimentaire, la nutrition et la résilience*, Dakar, 2019.

<sup>(106)</sup> FAO, UNION EUROPÉENNE ET CIRAD, *Profil des systèmes alimentaires – Sénégal. Activer la transformation durable et inclusive de nos des systèmes alimentaires*, Rome, Bruxelles et Montpellier, France, 2022.

<sup>(107)</sup> JOURNAL OFFICIEL DU SÉNÉGAL, *Loi n° 2017.29 du 14 juillet 2017 portant sur le système de réception d'entrepôt de marchandises au Sénégal*, 2017, cit.

<sup>(108)</sup> C. DANCETTE, J. DINTINGER A.MARTI, *Cultures Irriguées dans la vallée du fleuve Senegal*, CIRAD CA, 1994.

definisce il Sistema di Ricezione dei magazzini (*Système de Récépissé d'Entrepôt de Marchandises au Sénégal, SRE*), fondamentale per il buon funzionamento dei sistemi di stoccaggio alimentare di prossimità.

La norma dispone anche il funzionamento dell'organo di sorveglianza quale l'OSRE (*Organe de Régulation du Système de Récépissé d'Entrepôt*), preposto al corretto funzionamento del sistema.

Chi produce può quindi stoccare la sua merce ed in cambio, una volta verificata nella qualità e quantità, ricevere un certificato elettronico o cartaceo, che gli permette di riscattare la liquidità presso le banche o utilizzarlo presso esercizi commerciali locali.

Questa semplice norma permette il funzionamento del credito allo stoccaggio, contribuendo positivamente alla prima linea di difesa della strategia regionale. I produttori possono infatti contare su un sistema di prossimità, locale, che garantisce loro l'assorbimento della produzione ad un prezzo accettabile e la conseguente redditività (seppur minima) della produzione agricola. Ad esempio, nella zona agro-ecologica segnata dal fiume Senegal, nel nord del paese, al confine con la Mauritania, la produzione agricola e pastorale è storicamente<sup>(109)</sup> molto importante<sup>(110)</sup>.

Tra le organizzazioni attive nel Dipartimento di Dagana, vi è l'Unione delle produttrici e dei produttori locali di Ronkh (acronimo URL), che giuridicamente è un *Groupement d'intérêt Economique GIE* e realizza attività di acquisto, commercializzazione e stoccaggio.

In merito al funzionamento dell'Unione, il Presidente dell'URL, il signor Diop descrive<sup>(111)</sup> l'Unione URL che gestisce l'acquisto, la commercializzazione e lo stoccaggio dei prodotti in questo modo: « *L'Unione locale di Ronkh - ULR - è gruppo di interesse economico - GIE creato nel 2010 per federare le organizzazioni contadine di base che operano nel perimetro idro-agricolo di Boundoum. Il GIE è formato da 25 organizzazioni di agricoltori di base, chiamate sezioni di villaggio, che coprono un totale di 650 ettari e contano più di 1000 membri. L'ULR dispone di statuti e regolamenti interni, nonché di altri testi che organizzano la realizzazione delle attività operative. Ha un'assemblea generale che riunisce i delegati delle associazioni di base aderenti, un organo di controllo, un consiglio di amministrazione, un comitato esecutivo, commissioni tecniche e uno staff composto da dipendenti. La gestione dell'impresa è supervisionata dalle autorità nazionali competenti con cui strettamente collabora (ad esempio la SAED<sup>(112)</sup>, la CAPER<sup>(113)</sup> e Africa Rice<sup>(114)</sup>)* »<sup>(115)</sup>.

---

<sup>(109)</sup> G. MAGRIN, *Les territoires de la décentralisation sont-ils solubles dans le développement local? Quelques observations sur Ndionoum et Golléré, petites villes de la moyenne vallée du Sénégal*. In Diakhaté M.M. (dir.), *Ressources territoriales et décentralisation au Sénégal*, Actes du colloque CORUS, Cahiers de GIRARDEL n° 5, 2008, p. 85-120.

<sup>(111)</sup> La mia conoscenza delle produttrici e dei produttori di Ronkh data dal 2001, le interviste sono state realizzate telefonicamente per questa ricerca nel mese di novembre 2022.

<sup>(112)</sup> SAED *Société d'Aménagement et d'Exploitation des Terres du Delta du Fleuve Sénégal (rive gauche)*.

<sup>(113)</sup> Centre D'Appui à la Micro Entreprise, CAPER SaS.

<sup>(114)</sup> Africa Rice, Centro di ricerca per la varietà del riso.

<sup>(115)</sup> Testo Originale: « *L'Union Locale de Ronkh - ULR est une entreprise (groupement d'intérêt économique - GIE) qui a été créé en 2010 pour fédérer les organisations paysannes de base exploitant dans le périmètre hydro-agricole de Boundoum. Il est composé de 25 organisations paysannes de base appelées section villageoise exploitant globalement 650 hectares et composant plus de 1000 membres. L'ULR dispose de statut et de règlement intérieur mais aussi d'autres textes qui organisent la réalisation des activités opérationnelles. Elle dispose d'une assemblée générale qui réunit les délégués des associations de base membre, un organe de contrôle, Un conseil d'administration, un bureau exécutif, des commissions techniques et un personnel composé*

In merito alla partecipazione e alle ragioni di adesione dei Produttori all'Unione, il Signor Dia, afferma che:

*«Perché mi unisco all'Unione? L'adesione all'Unione locale Ronkh mi aiuta a ottenere input e servizi agricoli a costi inferiori e in modo tempestivo. Infatti, l'Unione garantisce ai suoi membri:*

*Raccolta e centralizzazione delle espressioni di bisogno dei fattori di produzione e dei servizi di meccanizzazione;*

*Centralizzazione dei contratti per gli acquisti degli input agricoli e dei servizi agricoli meccanizzati (aratura, sistemazione, ecc.)*

*Distribuzione dei fattori produttivi e monitoraggio dei servizi a livello delle sezioni dei villaggi membri*

*Produzione di sementi di riso certificate per coprire il fabbisogno annuale dei produttori.*

*Queste diverse attività sono organizzate a livello di Unione locale (livello di villaggio), mentre l'organizzazione e la distribuzione dell'acqua per l'irrigazione sono di competenza dell'Unione più grande - l'Unione madre - (che raggruppa 7 Unioni locali distribuite nei 7 villaggi), perché tutte le Unioni condividono la stessa stazione di pompaggio per l'irrigazione»<sup>(116)</sup>.*

Infatti, l'Unione URL aderisce a sua volta ad un'Unione (detta «madre») che ne comprende altre sette, dislocate sempre nella Valle del fiume Senegal, nei Comuni limitrofi a quello di Ronkh.

Una produttrice che aderisce all'Unione Locale di Ronk afferma che:

*«Sono un membro dell'Unione e produco riso e cipolle. La decisione di coltivare avviene a due livelli: a livello dell'Unione locale, in prima istanza, che decide le terre da coltivare in base alla situazione di ciascun produttore. In una seconda fase, l'«Unione madre» (la federazione delle 7 Unioni locali) deciderà se le aree programmate dalle Unioni locali sono sufficienti per avviare la stazione di pompaggio per l'irrigazione (abbiamo un'area minima di partenza per avviare la stazione).*

*L'adesione all'unione locale da parte dei produttori e l'appartenenza delle unioni locali all'unione madre è un prerequisito per ricevere i servizi, ma anche per coltivare la terra (non è possibile coltivare al di fuori dell'unione). Il terreno è registrato a nome dello Stato, che ne ha affidato la gestione al SAED. L'attuazione dell'attività coinvolgerà le sezioni di villaggio dell'unione locale e i loro membri. Anche la produzione è coordinata (lavorazione del terreno, semina, diserbo, concimazione, ecc.), così come la raccolta e*

---

*de salariés. La gestion de l'entreprise est supervisée par le Centre de gestion et d'économie rurale du Walo (CGERW), l'organisation dispose de support et Outils de gestion et d'un Manuel de procédures et de gestion, un manuel de Procédures multiplication Semence. Elle produit des états financiers validés par le centre de gestion du Walo (CGERW) et bénéficie de l'appui technique d'autres partenaires comme la SAED, CAPER et Africa Rice.*

<sup>(116)</sup> Testo originale: *«Pourquoi j'adhère à l'Union? L'adhésion à Union locale de Ronkh c'est pour m'aider à disposer d'intrants et de services agricoles à moindre coûts et dans les meilleurs délais. En effet, l'Union assure pour ses membres :*

*La collecte et la centralisation des expressions de besoins d'intrants et de services de mécanisation*

*La centralisation des marchés d'intrants agricole et de services agricoles mécanisés, labour, offset, aménagement, etc.)*

*La commande groupée des intrants et des services agricoles mécanisés*

*La distribution des intrants et le suivi des prestations de services au niveau des sections villageoises membres*

*La production de semences certifiées de riz pour couvrir les besoins annuels des producteurs*

*Ces différentes activités sont organisées au niveau de l'Union Local (niveau village) alors que l'organisation et la distribution de l'eau est du ressort de la grande Union - l'Union mère - (qui regroupe 7 Unions locales réparties dans les 7 villages) parce que toutes les unions partagent la même station de pompage pour l'irrigation. L'adhésion d'une Union locale à l'Union mère permet de réaliser les services aux membres parce que les expressions de besoins des unions locales, les commandes groupées d'intrants, la distribution des intrants et de l'eau sont centralisées au niveau de l'Union mère».*

*lo stoccaggio. È dopo il pagamento di tutte le spese forfettarie (acqua, fattori produttivi, servizi vari), che avviene in detrazione dalla produzione immagazzinata del produttore, che quest'ultimo può recuperare il saldo spettante. In caso di necessità, sarà tenuto a completare il rimborso delle spese. La detrazione dal magazzino viene effettuata in cambio di una ricevuta cartacea, che ci permette di versare l'importo alla Mutuelle di Ronkh»<sup>(117)</sup>.*

L'utilizzo delle terre segue un criterio rotativo, a seconda della tipologia delle coltivazioni (a titolo di esempio: cipolla in alternanza al riso nelle stagioni produttive che si susseguono), o del nucleo familiare che può farne uso. Questo sistema è discusso in seno all'Unione madre che decide secondo criteri e principi relativi alle possibilità effettive di buon utilizzo della terra.

La produzione agricola, il frutto del raccolto, è quindi l'unica garanzia a disposizione dei contadini, che risultano utilizzatori della terra messa a disposizione esclusivamente attraverso la partecipazione, l'adesione, alle organizzazioni contadine.

Per questa ragione e per il contenimento della insicurezza alimentare, risulta fondamentale porre attenzione alle opportunità concrete concesse dal sistema di stoccaggio alla base, nella prima linea di difesa della strategia regionale in Africa dell'Ovest.

5. La strategia regionale per lo stoccaggio in Africa dell'Ovest, con le sue tre linee di difesa (lo stoccaggio di prossimità, le scorte nazionali e la costituzione della riserva regionale), ha un impatto importante nella promozione dei sistemi alimentari sostenibili a partire dal livello locale, fino al livello regionale e per la sicurezza alimentare delle popolazioni in Africa dell'Ovest. In ottica di sicurezza alimentare, la strategia è funzionale all'accessibilità e alla disponibilità del cibo.

Le tre linee di difesa sono, tra loro, strettamente correlate e dipendenti in ordine decrescente.

Il contesto normativo di riferimento per il diritto alimentare nello spazio CEDEAO/ECOWAS non è complesso, non presenta regolamenti discordanti ed è «in divenire», proprio per fronteggiare le crisi in atto.

Il meccanismo di solidarietà che regola il funzionamento della Riserva a livello regionale, permette di coprire le necessità emerse da parte dalle popolazioni saheliene

---

<sup>(117)</sup> Testo Originale « J'adhère à l'Union et je suis productrice de riz et d'oignon. La décision d'exploiter arrive à deux niveaux : Au niveau de l'Union locale dans un premier temps qui décide des terres à exploiter en fonction de la situation de chaque producteur (être à jour de ses dettes essentiellement). Dans un deuxième temps, l'Union mère (l'union des 7 unions) va décider si les superficies annoncées par les unions locales sont suffisantes pour déclencher la station de pompage (il y'a une superficie minimale pour démarrer la station).

L'adhésion à l'Union Locale par les producteurs/trices et l'adhésion des unions locales à l'Union mère est une condition incontournable pour bénéficier des services, mais aussi d'exploiter la terre (une exploitation en dehors de l'union n'est pas possible). Les terres sont enregistrées au nom de l'Etat qui a confié la gestion à la SAED. La réalisation de l'activité va impliquer les sections villageoises membres de l'union locale et leurs membres.

La production aussi est contrôlée (travail du sol, semis, désberbage, épandage d'engrais, etc.) ainsi que la récolte et le stockage. C'est après le paiement de toutes les redevances (eau, intrants, divers services) par prélèvement sur la production stockée du producteur que ce dernier peut récupérer le reliquat, sinon (en cas d'insuffisance), il sera tenu de compléter son remboursement. Le prélèvement du stock est fait en contrepartie d'un récépissé en papier, qui nous permet d'octroyer la somme auprès de la Mutuelle de Ronkh ».

maggiormente in difficoltà nell'accesso al cibo e nei mezzi di sussistenza, che ne permetterebbero l'acquisto.

Il processo per la sostenibilità della Riserva Regionale di Sicurezza Alimentare è ancora in divenire ed è necessaria per la continuità e la copertura auspicata di tutto il fabbisogno in termini di sicurezza alimentare delle popolazioni dell'Africa dell'Ovest.

Gli standard di qualità, inclusa la modalità e periodicità dei controlli degli stock e l'organizzazione complessiva della riserva nazionale, aiutano la costruzione del mercato alimentare sia nazionale che regionale e al contempo agisce per una minore volatilità dei prezzi del cibo alla base della nutrizione umana ed animale (vacche e piccoli ruminanti).

Le riserve alimentari sono fondamentali nella costruzione della resilienza e della protezione sociale delle famiglie, infatti le scorte locali di cereali svolgono un ruolo essenziale nel garantire il diritto al cibo delle popolazioni, l'approvvigionamento e nel supportare gli agricoltori ed i pastori, nelle importanti specificità descritte in merito al diritto fondiario e all'accesso alle risorse produttive, nel prolungato periodo di siccità.

Il caso studio di Ronkh, nella Valle del fiume Senegal in Senegal, mette in evidenza come la concertazione tra le organizzazioni dei produttori e le istituzioni sia possibile.

L'osservazione delle pratiche alla base per la definizione della normativa nazionale per il *Système de Récepissé d'Entrepôt de Marchandises au Sénégal*, avvenuta grazie al lavoro delle organizzazioni contadine senegalesi di influenza dei *policymakers* nazionali, avvicina il livello decisionale centrale alle esigenze locali dei cittadini nelle aree rurali. Di conseguenza, è diminuito il *gap* tra l'economia reale e la sua interpretazione da parte delle autorità centrali, apportando un miglioramento concreto alla sicurezza alimentare, con la disponibilità del cibo a livello locale e con l'opportunità di generare reddito dalla produzione agricola.



AUTORIZZAZIONI AL REIMPIANTO DEL VIGNETO. REGIME LEGALE E  
CIRCOLABILITÀ

*ABSTRACT: Il presente contributo si concentra sul tema della circolabilità delle autorizzazioni al reimpianto del vigneto all'interno dell'Organizzazione Comune del Mercato (OCM unica, settore vino). La parte introduttiva dell'elaborato è dedicata all'individuazione dell'attuale quadro normativo riferito alle autorizzazioni al reimpianto del vigneto quale strumento giuridico di matrice pubblicistica con funzione regolatoria del potenziale produttivo a livello comunitario. In proposito saranno oggetto di disamina i principi di personalità, gratuità e non trasferibilità, su cui è basato il sistema delle autorizzazioni. Viene altresì trattata la facoltà, lasciata al produttore, di utilizzare l'autorizzazione al reimpianto in un diverso terreno entro la propria azienda. Si giunge, poi, alla qualificazione dell'autorizzazione in quanto figura giuridica riconducibile all'omonimo istituto di matrice amministrativistica nell'ordinamento interno. Definiti i complessivi caratteri dell'autorizzazione al reimpianto, ne viene esaminata la circolabilità sul piano della modifica soggettiva così come della variazione del terreno in cui eseguire l'impianto del vigneto, purché interno alla medesima azienda. Il lavoro si sofferma sulle eccezioni al divieto di trasferimento, che possono comportare una modificazione soggettiva, da cui discende la deroga al principio di personalità dell'autorizzazione stessa. Rispetto alla complessiva disamina dei limiti alla circolabilità delle autorizzazioni, data dal divieto di speculazioni ed al generale contrasto alle manovre elusive del sistema, si conclude la trattazione con la problematica afferente alla modifica della Regione di riferimento dei terreni oggetto di espianto e reimpianto che siano condotti a titolo temporaneo.*

*ABSTRACT: This work focuses on the issue of the circulation of authorizations for replanting vineyards within the common organization of the agricultural markets (CMO, wine industry). The opening of the dissertation is dedicated to the identification of the current regulatory framework relating to authorizations for the replanting of the vineyard as a legal instrument of a journalistic origin with a regulatory function of the production potential at a Community level. In this regard, the principles of personality, gratuitousness and non-transferability, on which the authorization system is based, are examined. The producer's faculty to use the authorization to replant in different land in the enterprise on his own is also discussed. Therefore the qualification of the authorization as a legal figure referable to the homonymous administrative institute in the internal system is covered. Once the overall characteristics of the replanting authorization have been defined, its circularity is examined in terms of subjective modification and variation of the land in which the planting of the vineyard is performed, on condition that it is within the same company. The work focuses on the exceptions to the transfer prohibition, which can lead to a subjective modification, from which the derogation from the principle of personality of the authorization derives. With regard to the overall examination of the limits to the circulation of authorizations, given by the prohibition on speculation and the general contrast to the elusive manoeuvres of the system, the discussion concludes with the problem relating to the modification of the reference Region of the land subject to explantation and replantation that are conducted on a temporary basis*

SOMMARIO: 1. L'apparato regolamentare comunitario. – 2. Disciplina attuativa dell'autorizzazione al reimpianto. – 3. La procedura di rilascio dell'autorizzazione al reimpianto: il ruolo delle Regioni. – 4. Circolabilità delle autorizzazioni al reimpianto: personalità, gratuità e non trasferibilità dell'autorizzazione. – 5. Autorizzazione al reimpianto: qualifica dell'istituto. – 6. Circolazione dell'autorizzazione al reimpianto: regola e deroghe. – 7. Circolazione dell'autorizzazione al reimpianto in altra Regione. – 8. Riflessioni conclusive.

1. Nel corso della travagliata programmazione<sup>(1)</sup> della PAC 2014-2020<sup>(2)</sup>, il legislatore comunitario era giunto ad un ripensamento del sistema, giungendo alla temporanea rimozione del divieto di impianto di nuovi vigneti ed al riassetto della disciplina sul controllo del potenziale produttivo configurando lo strumento delle autorizzazioni all'impianto ed al reimpianto di superfici di uva da vino.

L'introduzione del regime delle autorizzazioni ha rappresentato una delle componenti distintive dell'assetto regolatorio del funzionamento e controllo del settore vitivinicolo rispetto al regime dei diritti che insisteva dal 1976.

Nel presente paragrafo verrà ricostruito il quadro normativo in materia di autorizzazione al reimpianto avendo riguardo, sul piano temporale, ai profili evolutivi della normativa con l'ingresso nella nuova PAC 2023-2027<sup>(3)</sup> per passare alla disamina della disciplina attuativa a livello italiano, ed al ruolo di cui sono investite le Autorità regionali.

Il testo normativo che ha segnato il passaggio dai diritti alle autorizzazioni è il Reg. UE 1308/2013 sull'OCM unica, ancora oggi in vigore ancorché modificato dal Reg. UE 2117/2021<sup>(4)</sup> a cui si sono aggiunti il Reg. Delegato 273/2018 ed il Reg. di Esecuzione 274/2018<sup>(5)</sup>.

Da tale complesso di norme, nel contesto della produzione di vini di qualità, possono individuarsi le seguenti tipologie di autorizzazione:

- per nuovo impianto di vite di uva da vino;

---

<sup>(1)</sup> Il riferimento è al dibattito istituzionale, esteso anche alle organizzazioni rappresentative del comparto, che era stato ipotizzato peraltro da F. ALBISINNI, *I diritti di impianto dei vigneti e la loro circolazione*, in *Trattato di diritto agrario*, a cura di L. COSTATO, A. GERMANÒ, E. R. BASILE, 2011, Vol. I, p. 366, l'abbandono in ipotesi della politica dirigista su impianti e reimpianti dei vigneti sarebbe stata accompagnata da «crescenti tensioni verso l'adozione di strumenti di governo della produzione».

<sup>(2)</sup> Formata dai Regg. UE n. 1303-1305-1306-1307-1308/2013 (ed i relativi Regolamenti di esecuzione e delegati), è la prima riforma con procedura legislativa ordinaria attuata a seguito delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona. Com'è noto, il verificarsi di alcuni eventi quali la Brexit (formalizzatasi dal 1 febbraio 2020), la crisi pandemica da Covid-19 e la guerra in Ucraina hanno convinto (ed in parte forse costretto) le istituzioni comunitarie a disporre la proroga della PAC 2014-2020 sino al 31 dicembre 2022 e consentire il prosieguo dei negoziati per la definizione del pacchetto di riforma della PAC «post 2020». Le disposizioni transitorie di proroga sono contenute nel Reg. UE n. 2200/2020, il quale consta altresì di alcuni correttivi ai regolamenti della PAC 2014-2020.

<sup>(3)</sup> Il 6 dicembre 2021 il Consiglio dell'UE, a seguito del voto favorevole del Parlamento, ha approvato i Regg. UE n. 2115, 2116 e 2117/2021.

<sup>(4)</sup> Ossia il Regolamento sull'OCM unica della PAC 2023-2027 il quale non abroga il Reg. n. 1308/2013 ma ne conferma la struttura operando modifiche.

<sup>(5)</sup> A loro volta rispettivamente abrogativi del Reg. Del. 560/2015 e Reg. di es. n. 561/2015.

- al reimpianto successivo all'estirpo;
- al reimpianto anticipato;
- per conversione di diritto all'impianto od al reimpianto<sup>(6)</sup>.

Il Reg. 1308/2013 disciplina il comparto alla Parte II, Titolo I, Capo II Sez. 4, attinente al programma di sostegno nel settore vitivinicolo, mentre il Capo III (artt. 61-72) è interamente dedicato proprio al sistema delle autorizzazioni per gli impianti viticoli, in origine con una vigenza prevista dal 1 gennaio 2016 al 31 dicembre 2030<sup>(7)</sup>.

La previsione del Capo III è indicativa della circostanza per cui, a differenza degli altri comparti produttivi dell'ambito agricolo, quello viticolo risulta essere ad oggi l'unico assoggettato ad un sistema di contingentamento della produzione.

L'efficacia del sistema delle autorizzazioni non può sottrarsi alla regolare tenuta dello Schedario viticolo<sup>(8)</sup>, a cura degli Stati membri<sup>(9)</sup>, contenente informazioni sull'identificazione del viticoltore, sull'ubicazione dell'azienda, sulle caratteristiche delle superfici vitate, sui dati catastali nonché informazioni sulla produzione.

L'art. 62 del Reg. UE 1308/2013 contiene la disciplina generale sulle autorizzazioni viticole, valevole quindi sia per i nuovi impianti che per i reimpianti. L'autorizzazione è collegata alla superficie estesa per ettari o porzione di essi dietro presentazione di un'istanza del produttore<sup>(10)</sup>.

L'Autorità designata dagli Stati membri ne verifica i criteri di ammissibilità – che in parte variano a seconda che si tratti di nuovo impianto o reimpianto – e concede al produttore l'autorizzazione avente una validità di tre anni, con la possibilità per lo Stato membro di estendere la validità della concessione delle autorizzazioni al reimpianto a sei anni<sup>(11)</sup>, sempre a decorrere dalla data di concessione<sup>(12)</sup>.

Se da una parte l'autorizzazione al nuovo impianto è collegata alla particella oggetto della richiesta, dall'altra è data la possibilità al produttore che chieda l'autorizzazione al reimpianto di modificare la sede del vigneto rispetto al terreno di estirpo purché sia rispettata la corrispondenza di superficie e, dove previsto anche dalla normativa dello Stato membro, di varietà colturale.

---

<sup>(6)</sup> Per un riepilogo sulla ripartizione per tipologia di autorizzazione si veda P. CAVIGLIA, *Manuale di diritto vitivinicolo*, Roma, p. 124.

<sup>(7)</sup> La durata, ancorché rimasta transitoria, è stata poi prorogata al 31 dicembre 2045 dall'emendamento contenuto all'art. 1 par. 1, punto 9 Reg. UE 2117/2021.

<sup>(8)</sup> Peraltro, utile strumento al fine di ricondurre le aree geografiche indicate nei disciplinari di produzione dei vini a “DO” e “IG” ai vigneti ivi registrati, si da avere un controllo costante del potenziale viticolo riferito alle produzioni di qualità. In tal senso F. ALBISINNI, *op. cit.*, 2011, p. 366.

<sup>(9)</sup> Lo schedario viticolo rientra tra i c.d. registri la cui tenuta spetta ai singoli Stati membri ai sensi dell'art. 70 Reg. UE 1308/2013. La norma di riferimento dello schedario viticolo è l'art. 3 Reg. Del. 273/2018 mentre il contenuto minimo è indicato agli Allegati III e IV del Reg. Del. 273/2018.

<sup>(10)</sup> All'art. 2 del Reg. Del. 273/2018 vengono indicati una serie di criteri facoltativi, di ammissibilità e di priorità, lasciati allo Stato membro che voglia applicare un regime maggiormente improntato alla tutela delle produzioni di qualità ed all'equilibrio di comparto nel territorio di propria competenza.

<sup>(11)</sup> L'estensione a sei anni è un emendamento apportato dall'art. 6 Reg. UE 2117/2021.

<sup>(12)</sup> La disciplina comunitaria relativa alla procedura di rilascio delle autorizzazioni di nuovo impianto è contenuta agli artt. 6 e 7 del Reg. Es. 274/2018.

Nessuna modifica viene introdotta dal Reg. 2117/2021 al sistema di concessione dell'autorizzazione al reimpianto c.d. «automatica» contenuta all'art. 66 Reg. UE 1308/2013, per cui, affinché il produttore possa ottenerla, può alternativamente:

- procedere all'estirpo di un vigneto di pari superficie nella medesima azienda ed effettuare le necessarie comunicazioni all'Autorità designata dallo Stato membro di appartenenza<sup>(13)</sup>;
- richiedere l'autorizzazione al reimpianto anticipato<sup>(14)</sup> con il contestuale impegno ad estirpare la superficie vitata equivalente all'interno della medesima azienda entro il quarto anno dalla data di impianto delle nuove viti<sup>(15)</sup>.

Una volta che l'autorizzazione viene concessa, in casi debitamente giustificati e comunque dietro presentazione di apposita richiesta, l'autorizzato può modificare la superficie su cui è concessa l'autorizzazione sulla base di una decisione adottata dallo Stato membro di riferimento<sup>(16)</sup>.

L'autorizzazione al reimpianto può peraltro essere limitata dall'applicazione di ulteriori restrizioni a tutela delle produzioni DOP e IGP<sup>(17)</sup> purché rese pubbliche dagli Stati membri<sup>(18)</sup>. L'applicazione è lasciata a questi ultimi, i quali potranno altresì stabilire che il rilascio delle autorizzazioni al reimpianto anticipato sia subordinato alla costituzione di una cauzione<sup>(19)</sup>.

La disciplina comunitaria relativa alla procedura per il rilascio delle autorizzazioni al reimpianto – anche anticipato – è contenuta agli artt. 9 e 10 del Reg. Es. 274/2018 e verrà esaminata in combinato con la disciplina attuativa nazionale nel successivo paragrafo.

Già sul piano sostanziale è però evidente che l'automaticità di cui al dato letterale è circoscritta all'ipotesi di reimpianto a seguito di espianto nel medesimo terreno.

Tolta questa fattispecie, l'automaticità non trova riscontro, in quanto il rilascio dell'autorizzazione al reimpianto non è sempre immediato, anzi presuppone una serie di verifiche di rispondenza dei requisiti della domanda a cura delle Autorità designate dallo Stato membro di riferimento<sup>(20)</sup>.

Il passaggio dal sistema dei diritti a quello delle autorizzazioni ha reso infine necessaria la previsione di un regime transitorio<sup>(21)</sup> per la conversione in autorizzazioni dei

---

<sup>(13)</sup> Art. 66 par. 1 Reg. UE 1308/2013.

<sup>(14)</sup> A riguardo P. CAVIGLIA, *op. cit.*, p. 133, ha asserito che non essendo prevista una valutazione nel merito della richiesta «l'autorizzazione si configura come un vero e proprio atto di assenso, sia pure condizionato, e che può solo limitarsi alla ricognizione, sia preventivamente per l'accertamento dei presupposti e dei requisiti di legge, sia successivo per verificare l'avvenuta estirpazione».

<sup>(15)</sup> Art. 66 par. 2 Reg. UE 1308/2013.

<sup>(16)</sup> Si veda l'art. 11 Reg. Es. 274/2018.

<sup>(17)</sup> Fissate all'art. 6 Reg. Del. 274/2018 e che attengono a scongiurare il rischio di significativa svalutazione di produzioni DO e IG.

<sup>(18)</sup> Secondo quanto stabilito dall'art. 8, Reg. Es. 274/2018 la decisione deve essere resa pubblica entro il 1 marzo di ogni anno sicché le organizzazioni di produttori che intendessero presentare raccomandazioni in tal senso devono agire tempestivamente affinché possano essere esaminate dallo Stato membro di appartenenza. Le raccomandazioni possono riferirsi ad un tempo massimo di tre anni.

<sup>(19)</sup> Prescrizione contenuta all'art. 5 Reg. Del. 273/2018

<sup>(20)</sup> In merito al tenore dei controlli prescritti, per quanto riguarda l'Italia, si veda *infra* § 2 e 3.

<sup>(21)</sup> Di cui all'art. 68 Reg. UE 1308/2013 come modificato dall'art. 10, par. 1 punto 6 lett. "a" Reg. UE 2117/2021.

diritti di impianto e reimpianto che non siano stati esercitati alla data del 31 dicembre 2015, lasciando agli Stati membri la facoltà di estendere il termine di presentazione della richiesta sino all'appena trascorso 31 dicembre 2022.

I diritti per i quali non sia giunta la richiesta di conversione da parte del titolare andranno ad incrementare la quota disponibile per lo Stato membro di riferimento.

L'attuazione ed il controllo sulla corretta applicazione delle norme comunitarie<sup>(22)</sup> che formano il sistema delle autorizzazioni è lasciato agli Stati Membri<sup>(23)</sup> tra i quali l'Italia che, come si avrà modo di esaminare appresso, ha fissato le norme attuative e quelle relative all'esecuzione dei controlli in conformità all'ordinamento comunitario attraverso lo strumento della decretazione ministeriale.

2. Trattandosi di competenza legislativa concorrente ed in forza del principio di sussidiarietà applicato a livello comunitario, occorre anzitutto chiarire la scelta svolta nel contesto ordinamentale italiano per dare attuazione alla disciplina in materia di autorizzazioni all'impianto.

Fatta eccezione per la parte dedicata al trattamento sanzionatorio, affidata al Testo Unico della vite e del vino<sup>(24)</sup>, lo strumento scelto per definire gli aspetti attuativi e procedurali in ambito italiano è stato la decretazione ministeriale, per essere ulteriormente dettagliata attraverso le Circolari emanate dal Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste (MASAF) e dall'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) di concerto con le Regioni<sup>(25)</sup>.

Rispetto alla Politica Agricola Comune del periodo 2014-2022, le disposizioni nazionali di attuazione del sistema delle autorizzazioni per gli impianti viticoli erano contenute nel D.M. 15 dicembre 2015 n. 12272<sup>(26)</sup> e dai suoi allegati<sup>(27)</sup>.

Dal relativo esame può evincersi che la modifica del sistema di controllo del potenziale produttivo si è contraddistinta per il riadattamento di strumenti e procedure preesistenti; tra questi, il registro informatico pubblico dei diritti d'impianto<sup>(28)</sup>.

---

<sup>(22)</sup> A riguardo in F. AMOROSINO, *La disciplina giuridica del vino: profili di diritto amministrativo*, in *Riv. dir. alim.*, p. 62 si fa riferimento alla normazione nazionale come "subprimaria" ossia attuativa di quella europea «in particolare integra sotto tre profili, organizzativo, procedurale e delle specifiche tecniche; vale a dire – rispettivamente – delle strutture amministrative competenti ad attuare le regole europee; dei procedimenti amministrativi che riguardano il vino; (...) e delle discipline tecniche di settore (...)».

<sup>(23)</sup> Art. 36, par. 1, Reg. Del. 273/2018.

<sup>(24)</sup> L. 236/2016 recante la disciplina organica della coltivazione della vite e della produzione e del commercio del vino;

<sup>(25)</sup> Si veda l'art. 16 D.M. 12272/2015 poi sostituito dall'art. 19 D.M. 64010/2022.

<sup>(26)</sup> Modificato ed integrato nel periodo di vigenza dai D.M. MIPAAF n. 527 del 30 gennaio 2017, dal D.M. 13 febbraio 2018 e dal D.M. 22 maggio 2020.

<sup>(27)</sup> L'Allegato I indicava il contenuto dell'autorizzazione con le specifiche in base al tipo (es. nuovo impianto o reimpianto) e l'Allegato II attuativo della disciplina nazionale sulla clausola di salvaguardia per le autorizzazioni di nuovo impianto e, in particolare, sull'applicazione dei criteri di priorità di cui all'art. 7 bis del D.M.

<sup>(28)</sup> Lo strumento è stato istituito ai sensi dell'art. 5 D.M. MIPAAF 16 dicembre 2010 mentre le prescrizioni sull'obbligo di tenuta ed aggiornamento a carico delle regioni si rinviengono all'art. 8 del Testo unico della vite e del vino.

Il riadattato registro informatico pubblico delle autorizzazioni all'impianto è rimasto una componente del Sistema informativo agricolo nazionale (SIAN) istituito con L. 4 giugno 1984 n. 194, all'art. 15, tenuto da AGEA ed aggiornato su base regionale<sup>(29)</sup>.

A seguito dell'emanazione dei Regolamenti comunitari che formano la disciplina della PAC 2023-2027<sup>(30)</sup> ed in prossimità dell'inizio del relativo periodo di competenza, è stato approvato il D.M. 649010 del 19 dicembre 2022, abrogativo del D.M. 12272/2015<sup>(31)</sup> per la ridefinizione delle modalità attuative del sistema delle autorizzazioni per gli impianti viticoli.

Il nuovo D.M. attuativo riprende in larga misura le disposizioni e gli strumenti<sup>(32)</sup> contenuti nel precedente e recepisce le ulteriori novità intervenute dopo l'approvazione della PAC 2023-2027, tra cui l'implemento sul SIAN dello schedario viticolo grafico disciplinato con il D.M. 93849 del 28 febbraio 2022<sup>(33)</sup> attuativo dell'art. 43, commi 1 e 2, D. Lgs. 76/2020<sup>(34)</sup>.

Per quanto attiene al reimpianto del vigneto, il Capo III del D.M. 649010/2022 individua i criteri sostanziali e procedurali comuni a tutte le richieste di autorizzazione al reimpianto così come gli elementi specifici per le richieste di conversione del diritto di reimpianto e per il reimpianto anticipato.

Il produttore che intenda presentare una domanda finalizzata al reimpianto deve anzitutto soddisfare dei requisiti sostanziali<sup>(35)</sup>:

- essere titolare di un diritto reale o di un diritto di godimento idoneo ad identificarlo come conduttore del fondo – o dei fondi – oggetto della richiesta;

- avere estirpato una superficie vitata equivalente per estensione e, qualora previsto dalla Regione di riferimento, per tipologia colturale rispetto a quella all'interno della propria azienda in cui si desidera effettuare il reimpianto<sup>(36)</sup>.

Con riferimento al primo requisito, quando il titolo di conduzione abbia natura temporanea e la richiesta di reimpianto si riferisca ad un fondo sito in Regione differente da quella di estirpo è previsto che le domande possano essere valutate positivamente soltanto

---

<sup>(29)</sup> Rispetto alla PAC 2014-2022 e comunque non prima del 1 gennaio 2016 la norma di riferimento era l'art. 4 del D.M. 12272/2015.

<sup>(30)</sup> In merito alla disciplina comunitaria di riferimento *cf.* nota 3, p. 2.

<sup>(31)</sup> Art. 21, comma 1, D.M. 64010/2022.

<sup>(32)</sup> Viene confermata la tenuta ed aggiornamento del Registro informatico pubblico delle autorizzazioni per gli impianti viticoli introdotta con il precedente D.M. 12271/2015.

<sup>(33)</sup> L'innovazione principale introdotta con il nuovo schedario viticolo grafico consiste nel passaggio dal sistema di identificazione, basato sui dati catastali delle particelle coltivate a vite da vino, ad un sistema digitale integrato con applicativi di controllo grafico e geo-spaziale che offre alla P.A., in sede di aggiornamento dei registri e, soprattutto, nella fase di controllo, uno strumento di maggiore immediatezza nella verifica della corrispondenza delle superfici rispetto a quanto dichiarato in domanda dagli operatori e dei dati contenuti nel fascicolo aziendale.

<sup>(34)</sup> A tal scopo, con l'emanazione del D. Lgs 76/2020, art. 43, prevede che tra gli adempimenti da assolvere a carico dei produttori vi sia anche il caricamento di rappresentazioni grafiche e geo-spaziali relative al fondo oggetto della domanda.

<sup>(35)</sup> Declinati all'art. 12 del D.M. 649010/2022 il quale riprende peraltro la disciplina comunitaria già trattata *supra*, § 1 ed a cui si rinvia.

<sup>(36)</sup> Nel caso del reimpianto anticipato, come si è detto *supra*, non è necessario che il produttore abbia già provveduto all'estirpo essendo sufficiente che si sia impegnato, eventualmente dietro rilascio di una cauzione (ed in base ad espressa previsione della Regione di riferimento), ad espiantare un vigneto di pari superficie della propria azienda entro il quarto anno dall'autorizzazione al reimpianto.

qualora la registrazione del titolo di conduzione temporanea, tanto del terreno di estirpo<sup>(37)</sup> quanto del terreno di reimpianto<sup>(38)</sup>, sia avvenuta da almeno 6 anni rispetto alla data di presentazione della domanda, salve le registrazioni anteriori al 21 marzo 2018<sup>(39)</sup>.

Sul piano procedurale, il rilascio delle autorizzazioni al reimpianto spetta alle Regioni, munite di una serie di facoltà in merito alle modalità di svolgimento della procedura ed alla stringenza dei requisiti a tutela delle produzioni di qualità. Nel paragrafo che segue sarà quindi esaminata la procedura di rilascio delle autorizzazioni al reimpianto, in considerazione delle variabili anzidette e della tipologia di autorizzazione al reimpianto oggetto della richiesta<sup>(40)</sup>.

3. La domanda di autorizzazione al reimpianto, qualunque sia la tipologia, deve essere presentata alla Regione di riferimento entro la fine della seconda campagna viticola successiva a quella in cui il produttore ha provveduto all'estirpazione. Il termine ha natura decadenziale per cui le domande tardive sono ritenute irricevibili e rigettate<sup>(41)</sup>.

Con riferimento al terreno di estirpo, le Regioni conservano la facoltà di richiedere all'istante una comunicazione preventiva di verifica delle superfici, da presentarsi attraverso il portale SIAN per tutte quelle aree i cui terreni ivi ricompresi non siano stati assoggettati all'allineamento allo schedario grafico.

La conduzione del terreno deve emergere dal fascicolo aziendale e dallo schedario viticolo, tanto con riferimento al terreno di estirpo quanto con riferimento a quello di reimpianto<sup>(42)</sup>.

Una volta effettuata l'estirpazione, l'istante deve provvedere a darne debita comunicazione sul portale SIAN da cui consegue l'aggiornamento dello schedario viticolo.

Il procedimento relativo alla richiesta, per così dire, ordinaria di autorizzazione al reimpianto è a formazione progressiva, al cui interno possono identificarsi due momenti distinti: l'istruttoria sull'estirpo e l'istruttoria sulla domanda di reimpianto.

Con riferimento al terreno di estirpo l'istruttoria verterà sulla verifica di idoneità dei titoli di conduzione, sulla presenza nel fascicolo aziendale, sull'ubicazione ed estensione della superficie, sulla varietà colturale e sulla produttività del vigneto<sup>(43)</sup>.

---

<sup>(37)</sup> D'ora in poi anche «terreno di origine».

<sup>(38)</sup> D'ora in poi anche «terreno di arrivo».

<sup>(39)</sup> vale a dire la data di entrata in vigore del D.M. 935 del 13 febbraio 2018 che inserì tale previsione nella norma attuativa al tempo in vigore, ossia il D.M. 12274/2015 che è stata conservata ed anzi come si avrà modo di approfondire *infra* Cap. II, integrata in base alle disposizioni attuative contenute nelle Circolari AGEA.

<sup>(40)</sup> Il riferimento è alle procedure di reimpianto "ordinario", di conversione del diritto in autorizzazione.

<sup>(41)</sup> In tal senso art. 13 comma 2 D.M. 649010/2022.

<sup>(42)</sup> Se e nella misura in cui le due superfici siano differenti, ancorché entrambe facenti parte della medesima azienda.

<sup>(43)</sup> In merito al requisito della sussistenza in concreto della capacità produttiva del vigneto sito nel terreno di estirpo Il Reg. Del 243/2018 ha chiarito che per superficie vitata abbandonata si intende «una superficie vitata che non è regolarmente sottoposta a pratiche colturali destinate ad ottenere un prodotto commerciabile da più di cinque campagne viticole, fatti salvi i casi specifici definiti dagli stati membri (...)». In proposito si vedano TAR Toscana, Sent. 11 febbraio 2021 n. 232 e TAR Puglia, Sent. 18 febbraio 2016 n. 354, di rigetto del ricorso presentato avverso il diniego dell'autorizzazione all'estirpo funzionale al reimpianto stante l'improduttività del vigneto di estirpo per riscontrato stato di abbandono dei terreni, tale da escludere la presenza attuale di una superficie vitata.

Rispetto al terreno di reimpianto l'istruttoria sarà del medesimo tenore per quanto attiene ai titoli di conduzione, al fascicolo aziendale, all'ubicazione ed all'estensione del terreno; mentre, per quanto attiene alla varietà colturale, le verifiche saranno limitate, *ex ante*, a quanto indicato in domanda circa la compatibilità della classificazione del vitigno.

Una volta presentata la richiesta di autorizzazione al reimpianto l'Autorità regionale, verificati i requisiti di ammissibilità, emetterà il provvedimento entro tre mesi a decorrere dalla presentazione della domanda<sup>(44)</sup>.

La regola prevede, quindi, che l'amministrazione regionale si esprima con un provvedimento formale, con la sola eccezione del caso in cui il terreno di estirpo coincida con quello di reimpianto; per cui opererà il meccanismo di riconoscimento automatico dell'autorizzazione al reimpianto, a condizione che le varietà da impiantare siano compatibili per l'impianto nella Regione di riferimento.

La procedura per l'autorizzazione al reimpianto anticipato si avvia con la comunicazione da parte del produttore, al cui interno devono essere indicate le superfici vitate in cui intende eseguire l'impianto e quelle di entità equivalente che si impegna ad estirpare entro la fine della quarta campagna successiva a quella in cui sarà autorizzato.

Nel D.M. viene recepita ed esercitata, nel contesto ordinamentale italiano, la facoltà lasciata agli Stati membri, ai sensi dell'art. 5 Reg. Del. 273/2018, circa la previsione che il conduttore costituisca una cauzione a garanzia dell'esecuzione dell'estirpo successivo al reimpianto, per cui viene lasciata all'Autorità regionale la definizione del relativo ammontare.

Lo strumento indicato da AGEA Coordinamento alle Autorità regionali, a garanzia della corretta esecuzione dell'estirpo a cura del conduttore, è la polizza fideiussoria<sup>(45)</sup>.

Ad avvenuto impianto il conduttore provvede, entro e non oltre sessanta giorni, alla comunicazione all'Autorità regionale di riferimento attraverso l'aggiornamento dello schedario viticolo che attiva le verifiche *ex post* da parte di quest'ultima.

Il medesimo schema viene seguito anche ad avvenuto estirpo, per cui l'Autorità regionale ne verificherà la tempestività e l'effettiva esecuzione, servendosi altresì dei sistemi grafici e di geo-localizzazione.

L'ultima procedura oggetto di disamina attiene alla conversione dei diritti di reimpianto in autorizzazioni<sup>(46)</sup>, di cui è appena decorso il termine ultimo per la presentazione della richiesta fissato al 31 dicembre 2022.

La richiesta presentata tempestivamente viene istruita dall'Autorità regionale di riferimento la quale, verificatane la regolarità, procede alla conversione entro 3 mesi dalla presentazione della richiesta provvedendo al contestuale aggiornamento del registro informatico pubblico.

La richiesta di conversione può essere alleggerita in base alla facoltà dell'Autorità competente di esentare l'istante dall'obbligo di indicare in domanda l'ubicazione specifica della superficie presente all'interno del fascicolo aziendale.

---

<sup>(44)</sup> Termine fissato all'art. 14 D.M. 649010/2022.

<sup>(45)</sup> Si veda Circolare AGEA 9066/2021, Sez. D sui reimpianti anticipati.

<sup>(46)</sup> Disciplinata all'art. 17 commi 4 e 5, D.M. 649010/2022.



Il D.M. 649010/2022 trasferisce alle Regioni la facoltà di determinare misure più stringenti per il rilascio dell'autorizzazione al reimpianto, a tutela delle produzioni di qualità, sentite le organizzazioni professionali<sup>(47)</sup>.

La norma riflette il contenuto dell'art. 6 del Reg. Del. 273/2018 che indica in favore degli Stati membri la facoltà di prevedere restrizioni quando vi sia la necessità «di evitare un palese rischio di significativa svalutazione di una specifica denominazione di origine protetta (DOP) o di indicazione geografica protetta (IGP)».

Tale potestà, lasciata dall'UE agli Stati membri e da questi alle Regioni, è una chiara espressione della sussidiarietà, intesa nel senso più fedele a quello accolto nell'ordinamento comunitario.

Al riguardo può sostenersi che la competitività del mercato interno non sia ricercata soltanto attraverso la capacità di crescita di alcune aree vocate a scapito di altre, ma anche attraverso la diversificazione delle produzioni di qualità, quale componente per indirizzare il mercato ad una crescita distribuita<sup>(48)</sup>, di riequilibrio territoriale<sup>(49)</sup>, e non concentrata su specifiche aree storicamente vocate.

La possibilità lasciata alle Regioni di munirsi di un sistema di protezione delle produzioni di qualità si inserisce in questa prospettiva e starà poi all'Autorità regionale, su impulso dei Consorzi di tutela<sup>(50)</sup> dell'area di riferimento, stabilire se avvalersene o meno.

In caso affermativo, sul piano procedurale verrà meno l'automaticità del rilascio dell'autorizzazione predicata a livello comunitario<sup>(51)</sup> in quanto sarà necessaria la preventiva acquisizione dall'istante dei dati sull'ubicazione specifica delle superfici oggetto della domanda di reimpianto<sup>(52)</sup>.

Quel che si è finora riscontrato, dall'entrata in vigore del nuovo sistema di controllo delle produzioni, è che il regime delle autorizzazioni ha ridotto il problema della concentrazione delle domande di nuovo impianto e di reimpianto in capo ad una cerchia ristretta di soggetti, al fine di assicurare una maggiore distribuzione delle superfici autorizzate all'impianto tra le Regioni<sup>(53)</sup>.

---

<sup>(47)</sup> Per la disamina delle relative prescrizioni di legge fissate a livello comunitario ai sensi dell'art. 66, par. 3, Reg. UE 1308/2013 e art. 8, Reg. Es. 274/2018 si rimanda alla trattazione svolta *supra*, p. 3.

<sup>(48)</sup> N. LUCIFERO, *Il sistema delle autorizzazioni per gli impianti viticoli: il regime vigente e la riforma dell'OCM post 2020*, in Riv. dir. agr., 2020, Fasc. I, p. 279; secondo cui «Nel contesto della disciplina delle autorizzazioni e delle relative procedure ed automatismi la norma sulle restrizioni alle autorizzazioni di reimpianto rappresenta una disposizione vocata alla tutela dei vini di qualità e delle denominazioni di origine maggiormente deboli».

<sup>(49)</sup> A. SCIAUDONE, *L'azienda agricola tra esigenze della proprietà e sviluppo dell'impresa*, in Riv. dir. agr. 2016, p. 429 e 430, il quale sul ruolo della proprietà terriera definito dalla PAC osserva che le attività colturali (compresa quindi la viticoltura, ndr.) sia incentivata a condizione che si realizzi l'obiettivo del riequilibrio territoriale e più in generale di tutela e salvaguardia del paesaggio rurale.

<sup>(50)</sup> Quali organizzazioni professionali dei produttori e, in quanto tali, portatrici dell'interesse collettivo alla salvaguardia delle produzioni vitivinicole di qualità oggetto della formazione consortile stessa.

<sup>(51)</sup> A. SCIAUDONE, *op. cit.*, p. 429 e 430.

<sup>(52)</sup> È quanto può dedursi dall'art. 13, comma 3, D.M. 649010/2022 secondo cui «Se le Regioni non hanno deciso restrizioni a norma dell'articolo 8 del regolamento di esecuzione 2018/274 e se il richiedente non ha assunto nessuno degli impegni riportati all'articolo 9, comma 1, secondo capoverso del medesimo regolamento, è possibile esentare i richiedenti dall'obbligo di indicare nella domanda l'ubicazione specifica della o delle superfici da reimpiantare per le quali l'autorizzazione deve essere concessa».

<sup>(53)</sup> In tal senso N. LUCIFERO, *op. cit.*, 2020, p. 280.

4. La seconda parte del presente elaborato è dedicata all'indagine sulla capacità che ha l'autorizzazione di circolare nello spazio e tra i consociati.

Dal punto di vista soggettivo si tenterà di individuare l'effettivo tenore del divieto di trasferibilità dell'autorizzazione sancito a livello comunitario e le modalità in cui, nel contesto italiano, si è scelto di darvi attuazione, con la previsione di ipotesi derogatorie che interessano gli ambiti successorio, societario e del diritto di famiglia.

Dal punto di vista oggettivo si valuterà quindi se l'autorizzazione può essere destinata ad uno spazio differente rispetto a quello a cui è stata originariamente collegata. Il riferimento è al terreno indicato ed alla relazione che intercorre tra l'autorizzazione e l'azienda del produttore a cui è stata assegnata, specie laddove il terreno in cui s'intenda eseguire il reimpianto sia situato in una Regione differente rispetto a quella in cui si è proceduto all'espianto.

Il punto di partenza del ragionamento che si intende impostare non può che essere dato dai principi comunitari nonché dalla *ratio* a questi sottesa ed alle norme regolamentari contenute nell'OCM attualmente in vigore.

Il passo che occorre fare adesso è ricondurre il divieto di trasferibilità nonché la possibilità che il reimpianto possa avvenire all'interno dell'azienda dell'autorizzato ai principi comunitari stabiliti nei Considerando n. 54-63 del Reg. UE 1308/2013, dai quali si evincono le ragioni che hanno segnato il passaggio dal precedente sistema dei diritti a quello delle autorizzazioni e quale sia la funzione ascritta a quest'ultima figura giuridica.

Era necessario un nuovo strumento di adeguamento del sistema di controllo sul potenziale produttivo del mercato interno cresciuto in competitività, che si preparava ad acquisire quote del mercato globale dove i consumi di vino sono tuttora in crescita<sup>(54)</sup>.

Tale strumento doveva supportare la scelta di eliminare il divieto di nuovo impianto, che resisteva dal 1976, e doveva prestarsi ad una crescita controllata e proporzionalmente distribuita della produzione, senza compromettere i primi traguardi raggiunti.

Le politiche attuate con le precedenti OCM avevano, difatti, in parte risolto problemi risalenti, quali l'eccedenza produttiva e la modesta competitività di una parte dei produttori, con una conseguente riduzione delle superfici vitate e del numero di imprese<sup>(55)</sup>.

Peraltro, con il calo dei consumi nei paesi UE ed il contestuale aumento della domanda a livello globale<sup>(56)</sup>, si poneva il rischio che a soddisfarla fossero operatori esterni al contesto comunitario.

In risposta alle suddette esigenze si è quindi elaborata la figura dell'autorizzazione, caratterizzata dall'assenza di costi a carico del produttore, dalla temporaneità nell'esercizio e

---

<sup>(54)</sup> Difatti, come chiarito da A. GERMANÒ, E. R. BASILE, N. LUCIFERO, *Manuale di legislazione vitivinicola*, Torino, 2022, p. 109, «con la disciplina prevista dall'OCM del 2013 si è andato parzialmente trasformando il precedente sistema diretto a contrastare le eccedenze produttive, attraverso un sistema fortemente incentrato nella gestione della politica di qualità del vino, da attuare su base territoriale attraverso la gestione della quantità e della qualità del vino prodotto».

<sup>(55)</sup> Considerando n. 54 Reg. UE 1308/2013.

<sup>(56)</sup> Considerando n. 55 Reg. UE 1308/2013.

dalla possibilità di utilizzo soltanto da parte di colui che l'abbia ottenuta, in modo da evitare speculazioni<sup>(57)</sup>.

a. L'autorizzazione viene concessa al produttore e da questi utilizzata in maniera celere e diretta.

Il primo tratto che può evincersi riguardo all'autorizzazione è quindi la personalità, vale a dire il legame con la persona dell'autorizzato.

Pur essendo nominale, l'autorizzazione non deve essere intesa in termini limitativi dei tratti che contraddistinguono la persona in ambito giuridico.

Quando si parla di persona fisica il riferimento è, anzitutto, al decesso di quest'ultima, all'apertura della successione<sup>(58)</sup> ex art. 456 c.c. ed al fenomeno giuridico per cui i chiamati all'eredità, se decideranno di accettarla, subentreranno nel complesso di rapporti giuridici attivi e passivi originariamente in capo al defunto.

Tra questi, sembra potersi ricomprendere anche l'autorizzazione al reimpianto.

Vi sono poi situazioni in cui la personalità sussiste ma in forma mediata, come nell'interdizione, di cui all'art. 85 c.c., o nell'amministrazione di sostegno, ex art 404 e ss. c.c., dove l'autorizzazione non subisce modificazioni soggettive, ma viene esercitata in concreto da un soggetto diverso rispetto all'assegnatario<sup>(59)</sup>, nell'interesse di quest'ultimo.

In merito all'esercizio in concreto dell'autorizzazione in nome e per conto dell'autorizzato non può trascurarsi l'ipotesi del mandatario munito di rappresentanza ex art. 1704 c.c.; figura che ben si presta all'ipotesi in cui il produttore, avente l'interesse legittimo all'autorizzazione al reimpianto, non possieda le competenze necessarie per avviare la procedura, interfacciarsi formalmente con l'Amministrazione e, conseguita l'autorizzazione<sup>(60)</sup>, darvi tempestiva attuazione.

È interessante notare che il limite all'utilizzo da parte del produttore, che attiene alla sfera soggettiva, si ricongiunga con il limite all'utilizzo dell'autorizzazione all'interno della stessa azienda<sup>(61)</sup>, per cui sembra potersi concludere che il vincolo riguardi sia la dimensione soggettiva che quella oggettiva dell'impresa<sup>(62)</sup>.

---

<sup>(57)</sup> È importante trasporre per esteso il contenuto del *Considerando* n. 56 il quale prescrive che «In base a questo nuovo sistema, le autorizzazioni per gli impianti viticoli possono essere concesse senza costi a carico dei produttori e dovrebbero scadere dopo tre anni se non utilizzate. Ciò contribuirebbe ad un utilizzo celere e diretto delle autorizzazioni da parte dei produttori a cui esse vengono concesse, evitando speculazioni».

<sup>(58)</sup> Come si avrà modo di vedere *Infra*, p. 16 si tratta di uno dei casi in cui a livello ordinamentale italiano è stata prevista la deroga al divieto di trasferibilità.

<sup>(59)</sup> In quanto interdetto o amministrato.

<sup>(60)</sup> Si voglia perché è stato eseguito l'estirpo conseguendo automaticamente l'autorizzazione al reimpianto nello stesso terreno ovvero in tutti gli altri casi in cui in deroga all'automaticità dell'autorizzazione al reimpianto sia necessario che venga presentata formale istanza all'Amministrazione regionale competente.

<sup>(61)</sup> Così l'art. 66, par. 3, Reg. UE 1308/2013 come ribadito anche al *Considerando* n. 6 reg. es. 274/2018 per cui è opportuno che siano stabilite norme a livello di Unione relative alla procedura da osservarsi in misura uniforme tra gli stati membri per la concessione delle autorizzazioni al reimpianto ai produttori da utilizzarsi entro il perimetro della loro azienda.

<sup>(62)</sup> Al riguardo la dottrina soffermatasi sulla questione ha asserito che l'autorizzazione «ha i caratteri di oggettività rilevando come bene del complesso aziendale; ma si distingue per il suo riconoscimento "personale" all'imprenditore destinatario dell'autorizzazione (...)» in N. LUCIFERO, *Profili pubblicistici e profili privatistici delle autorizzazioni di impianto e di reimpianto di vigneti*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, p. 496.

Attraverso questo doppio vincolo pare potersi concludere che il legislatore comunitario abbia voluto precludere spiragli che consentissero l'utilizzo dell'autorizzazione al di fuori dell'impresa che l'ha ottenuta, sì da evitare manovre speculative.

La scelta operata a livello legislativo comunitario ha destato perplessità in quanto la finalità anti speculativa si sarebbe potuta conseguire ugualmente con la trasferibilità dell'autorizzazione unitamente all'azienda, purché il cessionario venisse sottoposto alle medesime verifiche di rispondenza dei requisiti oggettivi per il rilascio del titolo e purché il relativo esercizio venisse subordinato all'assunzione dell'obbligo equivalente, per termini ed estensione della superficie, rispetto a quello del produttore cedente<sup>(63)</sup>.

b. L'autorizzazione deve essere priva di costi e devono esserne evitate speculazioni.

Il secondo tratto che emerge è la gratuità dell'autorizzazione<sup>(64)</sup> che sembra potersi declinare sotto due profili:

- come vantaggio per il produttore autorizzato, in quanto non dovrà sostenere costi per ottenere l'autorizzazione né oneri, se non quelli ad egli necessari per soddisfare i presupposti richiesti per il rilascio<sup>(65)</sup>, ma che non interessano la procedura in sé;
- come corollario del divieto di speculazione che si traduce in un vincolo a carico del produttore, il quale non potrà monetizzare l'autorizzazione o trarvi un vantaggio economico se non quello mediato, ossia dato dal suo utilizzo per l'impianto, in conformità alle prescrizioni di legge.

Dalla gratuità dell'autorizzazione al reimpianto ne discendono il divieto per gli Stati membri di prevedere una tassa per l'avvio della procedura od un costo per il rilascio, ma anche il divieto di imposizioni di natura fiscale sull'ottenimento o sulla conservazione dell'autorizzazione.

A differenza della personalità e, come si vedrà appresso, della non trasferibilità, il requisito della gratuità parrebbe essere l'unico ad avere i caratteri dell'assolutezza.

La motivazione di tale scelta da parte del legislatore comunitario sembra potersi ascrivere agli obiettivi da conseguirsi rispetto al secondo profilo declinato in tema di gratuità: evitare che l'autorizzazione diventi essa stessa un bene, in quanto tale suscettibile di valutazione economica.

È, infatti, insita nella qualità di un bene la propensione allo scambio, con la prospettiva che attorno ad esso si sviluppi un mercato che in questo caso nulla avrebbe a che vedere con la dimensione agricola dell'impresa e con il rischio ad essa sotteso.

Un mercato che sarebbe, peraltro, privo di regolamentazione e quindi del tutto affidato alla scelta dei privati, sottraendosi al controllo del potenziale produttivo con il conseguente rischio di compromettere la competitività del comparto e le prospettive di una crescita quantitativa e qualitativa omogenea.

---

<sup>(63)</sup> In tal senso N. LUCIFERO, *op. cit.*, 2020, p. 268.

<sup>(64)</sup> In tal senso l'art. 62, par. 2 Reg. UE 1308/2013 mentre nell'ordinamento italiano la gratuità delle autorizzazioni è sancita agli artt. 2 e 10 del D.M. 12272/2015 successivamente recepita all'art. 2 del D.M. 649010/2022.

<sup>(65)</sup> Quali ad esempio i costi da sostenersi per l'estirpo di una superficie vitata od i costi per la sottoscrizione della polizza fideiussoria in caso di domanda di autorizzazione al reimpianto anticipato.

c. L'autorizzazione è personale del produttore e legata alla sua azienda e non può essere soggetta a speculazioni.

La terza ed ultima caratteristica che contraddistingue l'autorizzazione è la non trasferibilità.

Quest'ultimo tratto sembra essere un corollario dei due precedenti, se si intende la personalità (a) nella prospettiva dell'impresa e quindi collegata al produttore in quanto imprenditore agricolo ed alla sua azienda, i cui vigneti ed altri terreni agricoli sono presenti all'interno del fascicolo aziendale.

A livello comunitario non è infatti espressamente prescritto che rispetto alle autorizzazioni sia vietato il trasferimento. La formulazione delle norme contenute nei Regolamenti si è sviluppata sui concetti di persona del produttore, di assenza dei costi, di utilizzabilità all'interno del solo contesto aziendale e sul divieto di speculazioni, da che se ne è desunta la non trasferibilità.

Il tratto della non trasferibilità va però contestualizzato in modo da comprendere quali ne siano le applicazioni rispetto alla casistica e se le previsioni attuative a livello italiano siano rispondenti alle finalità ascritte dal legislatore comunitario ovvero se vi sia il rischio di un'applicazione difforme.

Al riguardo, infatti, la Direzione generale per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (DG AGRI) presso la Commissione UE si è espressa con la nota interpretativa n. 2015-3 al cui interno è specificato il tenore della non trasferibilità delle autorizzazioni e la conseguente previsione di ipotesi eccezionali, derogatorie del divieto.

Nel contesto ordinamentale italiano, la decretazione ministeriale<sup>(66)</sup> e le circolari applicative pubblicate dal MIPAAF<sup>(67)</sup> e da AGEA<sup>(68)</sup> esplicitano il divieto di trasferibilità, rifacendosi proprio alla nota interpretativa della Commissione, rendendo il tenore del divieto di trasferibilità – non assoluto ma – relativo.

Il contraltare alla relatività del divieto di trasferimento, posto al fine di evitare manovre speculative, è rappresentato dal divieto assoluto di elusione<sup>(69)</sup> e dalla previsione specifica delle ipotesi in cui possa applicarsi la deroga alla non trasferibilità.

Il prosieguo della presente trattazione si soffermerà, quindi, sulla qualifica dell'autorizzazione come costruito giuridico che si rivelerà utile proprio alla successiva disamina della dicotomia tra elusione delle regole sulla circolabilità dell'autorizzazione al reimpianto e derogabilità delle stesse.

Si concluderà, infine, con l'approfondimento di un'ipotesi specifica attinente alla circolazione dell'autorizzazione sul piano oggettivo: la modifica della Regione di riferimento in cui eseguire il reimpianto del vigneto.

---

<sup>(66)</sup> Dapprima gli artt. 2 e 10 del D.M. 12272/2015 fino all'entrata in vigore del D.M. 649010/2022 la cui previsione in punto di non trasferibilità è contenuta all'art. 2, comma 3.

<sup>(67)</sup> Circolare MIPAAF n. 5852/2016.

<sup>(68)</sup> Ci si limita a citare le due più recenti Circolari AGEA nn. 11517/2020 e 9066/2021.

<sup>(69)</sup> Già presente agli artt. 62 e 64 Reg. UE 1308/2013 poi ribadito ai *Considerando* n. 3, 4 e 6 e, con specifico riferimento alle autorizzazioni al reimpianto al n. 8 del Reg. del 273/2018, al *Considerando* n. 8 reg. Es. 274/2018.

5. La natura giuridica delle autorizzazioni è apparsa rievocativa del parallelismo con i titoli di aiuto<sup>(70)</sup> e persino del parallelismo con le quote di produzione<sup>(71)</sup>, già compiuto dalla dottrina che si era occupata del precedente sistema basato sui diritti<sup>(72)</sup>.

I tratti che contraddistinguono l'autorizzazione hanno consentito<sup>(73)</sup> di ricondurla alla categoria degli strumenti di diritto pubblico, nella forma del provvedimento amministrativo con funzione permissiva, che consente all'imprenditore l'impianto del vigneto, previa la valutazione di natura discrezionale da parte dell'Amministrazione procedente, la quale dovrà verificare la rispondenza della domanda ai requisiti prescritti *ex lege*.

Malgrado sovente si verifichi che il *nomen iuris* attribuito a livello comunitario non corrisponda alla figura allo stesso modo denominata nell'ordinamento interno<sup>(74)</sup>, rispetto all'autorizzazione al reimpianto pare di potersi riconoscere una complessiva compatibilità con l'istituto.

Anzitutto si può concordare sulla sua natura accrescitiva<sup>(75)</sup>, dato che la posizione giuridica soggettiva del produttore, prima del relativo ottenimento dell'autorizzazione, corrisponde ad un'aspettativa<sup>(76)</sup>.

Tale aspettativa sembrerebbe originare dalla compressione di due diritti di cui l'imprenditore agricolo è titolare, ossia il diritto di proprietà<sup>(77)</sup> ed il diritto all'esercizio dell'attività d'impresa.

Orbene, attraverso l'esercizio del potere autoritativo dell'Amministrazione regionale competente, tali diritti verrebbero ad espandersi nella misura in cui sarebbe consentito all'autorizzato di procedere con il reimpianto del vigneto, secondo le modalità prescritte.

Il produttore assegnatario dell'autorizzazione non risulterebbe, quindi, titolare di un diritto di godimento ma, piuttosto, diverrebbe destinatario di provvedimento che, nel rimuovere il limite legale<sup>(78)</sup> all'esercizio del diritto, ne definisce termini e modalità attuative<sup>(79)</sup>.

Si potrebbe quindi configurare il diritto all'impianto del vigneto come una declinazione, sottoposta a condizione, dei diritti di proprietà e del diritto all'esercizio dell'impresa.

---

<sup>(70)</sup> R. FRANCO, *Dai titoli all'aiuto alle autorizzazioni agli impianti vinicoli: tra beni e diritti*, in *Riv. dir. alim.*, 2020, p. 30.

<sup>(71)</sup> A. GERMANÒ, E. R. BASILE, N. LUCIFERO, *op. cit.*, 2022, p. 106.

<sup>(72)</sup> F. ALBISINNI, *op. cit.*, 2011, p. 365 ss., ma anche A. GERMANÒ, *L'azienda agraria e i suoi nuovi beni. Le quote di produzione e il diritto di reimpianto dei vigneti*, in *Dir. agr.*, 1995, p. 11 ss.

<sup>(73)</sup> In tal senso N. LUCIFERO, *op. cit.*, 2017, p. 495.

<sup>(74)</sup> Come si è peraltro verificato rispetto alla figura del diritto di reimpianto appartenente al precedente sistema di regolazione del potenziale produttivo, che non corrispondeva al diritto soggettivo nel senso attribuito dalla disciplina civilistica italiana.

<sup>(75)</sup> La capacità di ampliare la sfera giuridica dei privati tra i caratteri generali dei provvedimenti autorizzatori come è stato chiarito in R. GALLI, *Nuovo corso di diritto amministrativo*, Napoli, 2016, p. 934.

<sup>(76)</sup> R. FRANCO, *op. cit.*, p. 31.

<sup>(77)</sup> Il diritto di proprietà immobiliare sui terreni o, quantomeno, il diritto di proprietà sull'azienda, nel caso in cui i fondi sui quali il produttore intenda richiedere l'autorizzazione non siano di sua proprietà ma ugualmente condotti in base ad un titolo idoneo.

<sup>(78)</sup> Secondo R. GALLI, *op. cit.*, p. 936, la capacità dell'autorizzazione di rimozione dei limiti legali allo svolgimento di situazioni giuridiche attive rimuove ogni dubbio sulla loro qualifica come provvedimenti di amministrazione attiva;

<sup>(79)</sup> Così N. LUCIFERO, *op. cit.*, 2017, p. 496.

Al contempo, l'autorizzazione al reimpianto rimuoverebbe, da una parte, l'ostacolo all'esercizio del diritto di impianto e dall'altra sarebbe costitutiva della legittimazione all'esercizio di quel medesimo diritto<sup>(80)</sup>.

Secondo tale impostazione l'autorizzazione svolgerebbe, quindi, una funzione costitutiva della situazione giuridica che consente al produttore il vero e proprio esercizio del diritto all'impianto di viti<sup>(81)</sup>.

Rispetto alle ipotesi di mancato utilizzo dell'autorizzazione, la rilevanza ai fini sanzionatori della sola omissione di nuovo impianto<sup>(82)</sup> comporta una distinzione significativa riguardo al contenuto del provvedimento di cui l'autorizzato è destinatario una volta ottenuto il titolo autorizzativo:

- nel caso di nuovo impianto, egli diviene destinatario di un vero e proprio obbligo "di fare" per cui, in difetto del comportamento prescritto, verrà sottoposto a sanzione;
- nel caso del reimpianto, egli diviene destinatario di un onere per cui in caso di mancato reimpianto nei termini prescritti l'autorizzazione sarà da ritenersi scaduta. Peraltro, in base al meccanismo di salvaguardia, lo Stato membro potrà riassorbire la quota relativa all'autorizzazione scaduta e ridistribuirla tra i beneficiari dell'autorizzazione al nuovo impianto.

Le categorie elaborate dalla dottrina per classificare l'autorizzazione<sup>(83)</sup> consentono di svolgere un tentativo finalizzato a delineare i tratti che contraddistinguono l'istituto in esame.

Sotto il profilo funzionale, l'autorizzazione al reimpianto parrebbe affine alla figura dell'autorizzazione di programmazione, data la strumentalità ad ordinare l'attività dei produttori alla nuova Organizzazione comune del mercato fissata a livello comunitario.

Sul piano degli effetti, la figura con cui sembra esserci maggiore compatibilità parrebbe quella delle autorizzazioni ricognitive, in quanto la facoltà di reimpianto è preceduta o succeduta<sup>(84)</sup> dall'accertamento dei presupposti richiesti dalla legge per il relativo riconoscimento.

Infine, con riferimento alla struttura del momento decisionale, l'autorizzazione al reimpianto sembrerebbe rientrare tra i procedimenti autorizzatori in senso stretto, rispetto ai quali l'esercizio di un potere o di una facoltà è subordinato ad una previa valutazione di compatibilità con l'interesse pubblico.

---

<sup>(80)</sup> R. FRANCO, *op. cit.*, p. 31 e N. LUCIFERO, *op. cit.*, p. 497.

<sup>(81)</sup> La situazione di aspettativa del soggetto che abbia richiesto l'autorizzazione verrebbe quindi "derubricata" a "mero presupposto" per cui «soltanto nel momento del successivo rilascio dell'autorizzazione potrà esercitarsi legittimamente il vero e proprio 'diritto' all'impianto di viti, nella misura e modalità indicate dettagliatamente nell'autorizzazione». Lo sviluppo della teoria è contenuto in R. FRANCO, *op. cit.*, p. 31.

<sup>(82)</sup> L'art. 69, comma 3, L. 236/2016 (Testo unico della vite e del vino) dispone che «Il produttore che non rispetti la disposizione di cui all'art. 62, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1308/2013, limitatamente alle autorizzazioni per nuovi impianti, è soggetto alle sanzioni di cui al Reg. (UE) n. 1306/2013» in P. CAVIGLIA, *op. cit.*, p. 484.

<sup>(83)</sup> Sul tema delle autorizzazioni si vedano F. CARINGELLA, *Compendio Major di Diritto Amministrativo*, Roma, 2017, p. 443 e ss. e R. GALLI, *op. cit.*, p. 935 e ss.

<sup>(84)</sup> Nel caso del reimpianto di vigneto nel medesimo fondo in cui è avvenuto l'estirpo.

Il punto su cui la dottrina sembra dividersi attiene all'appartenenza dell'autorizzazione all'insieme dei beni che formano l'azienda dell'imprenditore agricolo.

Secondo un primo orientamento, più vicino – forse – ad una lettura privatistica e *corporate oriented* dell'attuale sistema di regolazione del potenziale produttivo, l'autorizzazione, seppur priva di un valore di scambio, apparterrebbe al novero dei beni aziendali rientrando tra quelli capaci di «*dimensionare l'azienda e di condizionare la sua capacità produttiva*»<sup>(85)</sup>.

Si tratterebbe, quindi, di un «*nuovo bene*» di fonte pubblicistica, indicativo dell'interesse per il settore primario nella logica della tutela della qualità delle produzioni<sup>(86)</sup>.

In questa prospettiva, la figura dell'autorizzazione si ricollega al tema degli strumenti di controllo e di programmazione, dal cui coordinamento si realizza l'intervento pubblico in economia<sup>(87)</sup>.

Secondo un diverso orientamento, invece, sarebbe proprio la strumentalità dell'autorizzazione, che consentirebbe al produttore di conseguire il diritto all'impianto del vigneto<sup>(88)</sup> partendo da una situazione di mera aspettativa, a dissociare definitivamente questo nuovo costruito giuridico dalla categoria dei beni mobili immateriali, inerenti al terreno o all'azienda vitivinicola<sup>(89)</sup>.

Pur risultando innegabile la capacità dell'autorizzazione di incidere sul potenziale viticolo e quindi sulla capacità produttiva dell'azienda del viticoltore, non sembra che tale attributo valga a qualificarla alla stregua di un bene giuridico.

In vero, l'autorizzazione sembrerebbe più affine al concetto di rapporto giuridico pubblicistico, di naturale squilibrio tra privato e pubblica amministrazione investita del potere autoritativo.

Al riguardo la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che attraverso l'autorizzazione si dia luogo ad una fattispecie assimilabile ad un rapporto *intuitus personae*<sup>(90)</sup>.

Nella prospettiva appena evidenziata, il privato (produttore) non può prescindere dal riconoscimento della liceità dell'attività d'impresa consistente nell'impianto del vigneto.

Un riconoscimento che consegue ad un provvedimento amministrativo e in quanto tale revocabile od annullabile in autotutela.

La configurazione pubblicistica dell'autorizzazione al reimpianto, oltre ad apparire più coerente rispetto all'istituto a cui è stata ricondotta, ne riduce il rischio che ne venga fatto un uso distorsivo rispetto al regime fissato a livello comunitario.

Come si avrà modo di vedere nel prosieguo dell'espositiva, infatti, è proprio nelle ipotesi in cui l'autorizzazione viene affiancata ad istituti e meccanismi privatistici e

---

<sup>(85)</sup> A. GERMANÒ, E. R. BASILE, N. LUCIFERO, *op cit.*, 2022, p. 108.

<sup>(86)</sup> N. LUCIFERO, *op. cit.*, 2017, p. 497.

<sup>(87)</sup> N. LUCIFERO, *op. cit.*, 2020, p. 277.

<sup>(88)</sup> In questa sede da intendersi in quanto declinazione dei diritti di proprietà sul fondo rustico e di esercizio dell'attività d'impresa.

<sup>(89)</sup> Sul punto R. FRANCO, *op. cit.*, p. 31.

<sup>(90)</sup> Così TAR Veneto, Sent. 1084/2020 secondo cui «le disposizioni in esame si rivolgono non all'azienda o all'impresa considerata nella sua oggettività, ma proprio alla persona dello specifico imprenditore richiedente, dando luogo ad una fattispecie latamente assimilabile ad un rapporto “*intuitus personae*”».



commerciali che si insidiano prassi di natura elusiva delle regole fissate dalla nuova OCM vino.

6. Se il diritto di reimpianto del vigneto della precedente OCM, ancorché non riconducibile alla figura del diritto soggettivo<sup>(91)</sup>, poteva circolare ed essere destinatario di veri e propri atti di alienazione, lo stesso non può dirsi per l'autorizzazione.

I diritti erano considerati come beni cedibili a titolo oneroso<sup>(92)</sup>, *uti singuli* ovvero trasferibili assieme all'azienda o ad una parte di essa<sup>(93)</sup>.

La figura che invece occupa la presente trattazione consta di un esplicito divieto in tal senso: le autorizzazioni devono infatti permanere in favore del soggetto nei confronti del quale sono state emesse, legate "a doppio filo" alla dimensione aziendale del produttore.

Acclarato che tale regime incide in misura determinante sulla circolabilità dell'autorizzazione, si tratta ora di individuare le situazioni in cui è stata prevista una deroga e dove sussista il rischio che si creino spazi per eventuali manovre elusive.

La già citata nota interpretativa 2015-3 della DG AGRI Commissione UE aveva la funzione di assicurare l'uniforme applicazione del nuovo regime delle autorizzazioni tra gli Stati membri, attraverso l'indicazione delle ipotesi derogatorie al regime della non trasferibilità.

Nel contesto ordinamentale italiano la nota è stata oggetto della Circolare MIPAAF 5852/2016, la cui prima parte pare esplicativa del regime di non trasferibilità, mentre al recepimento delle ipotesi derogatorie indicate nella Nota interpretativa della DG AGRI è dedicata la seconda parte.

Il suddetto atto di indirizzo, rivolto ai produttori ma anche alle Amministrazioni regionali competenti per la procedura ed i controlli, specifica che sono vietate la vendita e l'affitto dell'autorizzazione.

Rispetto alla vendita viene chiarito che l'alienazione del fondo rustico per cui è stata rilasciata l'autorizzazione non determina il trasferimento della particella assieme al fondo.

L'atto traslativo del fondo legato all'autorizzazione al reimpianto avrebbe quale effetto la dissociazione di quest'ultima rispetto al bene immobile e resterebbe, dunque, a disposizione del produttore, il quale potrà individuare un'altra particella all'interno della propria azienda che risponda alle caratteristiche per procedere al reimpianto<sup>(94)</sup>.

---

<sup>(91)</sup> F. ALBISINNI, *op. cit.*, 2011, p. 365.

<sup>(92)</sup> N. LUCIFERO, *op. cit.*, 2020, p. 260, il quale ha argomentato che il diritto di impianto o reimpianto «poteva essere trasferito tra privati anche separatamente alla propria azienda, con o senza fondi; ciò indubbiamente rifletteva sulla natura dei diritti come veri e propri beni suscettibili di godimento e di cessione, anche onerosa, nel rispetto della disciplina europea ed interna».

<sup>(93)</sup> P. TONUT, *Dai diritti alle autorizzazioni: il passaggio al nuovo sistema di regolazioni al nuovo impianto di vigneti*, in *Riv. dir. alim.*, 2017, p. 38 il quale ha esposto che «gli stati membri hanno potuto disciplinare la trasferibilità dei diritti di reimpianto ad altra azienda nei casi di trasferimento contestuale di una parte della stessa azienda alienante o nel caso in cui l'azienda acquirente intenda destinare le superfici alla produzione di vini DOP o IGP (...)».

<sup>(94)</sup> In tal senso la Circolare MIPAAF 5854/2016 secondo cui «Colui che vende conserva dunque in portafoglio le proprie autorizzazioni».

La disposizione attuativa in questo caso si pone come corollario del principio di personalità, nella parte in cui è chiarito che l'autorizzazione non circola senza colui che ne sia titolare, ma anche come logica conseguenza del principio di gratuità laddove è specificato che il fine sia «evitare ogni forma di speculazione»<sup>(95)</sup>.

Oltre al divieto espresso ivi contenuto, sembra potersi sostenere che, laddove si assuma che l'autorizzazione non sia un bene, la vendita sarebbe comunque affetta da nullità per difetto del requisito di possibilità dell'oggetto, ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 1418 comma 2 e 1346 c.c.

Medesima lettura si può dare rispetto all'ipotesi di affitto avente ad oggetto l'autorizzazione al reimpianto.

Com'è noto, l'affitto è il contratto attraverso cui il proprietario (affittante) di un bene produttivo lo concede in godimento all'affittuario affinché se ne serva conformemente rispetto alla sua destinazione economica, per finalità produttive, ai sensi dell'art. 1615 c.c., e dietro la corresponsione di un canone<sup>(96)</sup>.

Rispetto all'ipotesi di affitto si può altresì argomentare che l'impossibilità dell'oggetto permarrebbe anche laddove si aderisse alla tesi per cui l'autorizzazione è un bene giuridico, in quanto per sue caratteristiche sarebbe del tutto inidonea a coniugarsi con la causa del contratto di affitto che prevede il godimento e non l'esaurimento del bene stesso.

La possibilità dell'oggetto, infatti, deve essere valutata nella prospettiva del contratto oggetto di stipula per cui «la cosa o il comportamento si presta per sua natura ad essere oggetto del negozio o di un certo negozio: così può costituire oggetto della locazione soltanto un bene improduttivo e dell'affitto soltanto un bene produttivo (...)»<sup>(97)</sup>.

L'assoluta inidoneità dell'autorizzazione a circolare attraverso lo schema del contratto di affitto può cogliersi dalla sua stessa funzione che si esaurisce con il relativo esercizio e che la rende del tutto incompatibile con le obbligazioni tipiche dell'affittuario: tra queste, il dovere di conservare la cosa affittata rispetto alla destinazione d'uso ed il dovere di restituirla al termine della durata del contratto.

Per quanto attiene alle ipotesi derogatorie della non trasferibilità indicate nella Nota 2015-3 della DG AGRI, come trasposte nella Circolare MIPAAF in commento, si premette:

- che la casistica indicata dalla Circolare è dichiaratamente esemplificativa e non esaustiva<sup>(98)</sup>;
- che le ipotesi derogatorie siano applicabili soltanto a condizione che il titolare ne rispetti il termine del rilascio originario, vale a dire i tre anni dal momento in cui l'autorizzazione è stata rilasciata dall'Amministrazione regionale competente.

---

<sup>(95)</sup> *Ibidem*.

<sup>(96)</sup> Sulla nozione del contratto di affitto, A. TORRENTE, P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, a cura di F. ANELLI e C. GRANELLI, Milano, 2015, p. 762.

<sup>(97)</sup> F. SANTORO PASSARELLI, *Dottrine generali del diritto civile*, Napoli, 2012, p. 132.

<sup>(98)</sup> Circolare MIPAAF 5852/2016 b.3) Casi particolari, penultimo capoverso di p. 4 «Si precisa che i casi individuati nella presente circolare in cui è consentita la deroga sono indicativi delle principali fattispecie ma non esaustivi. Altri casi di trasferibilità possono riguardare norme del codice civile che saranno valutati caso per caso dallo scrivente».

Viene, peraltro, contemplata l'estensione del regime derogatorio anche ai diritti d'impianto oggetto di conversione in applicazione del regime transitorio, le cui domande potevano essere presentate sino al 31 dicembre 2022.

Di queste, alcune ritenute di maggiore interesse ai fini della presente trattazione verranno esaminate nello specifico, rimandando per le restanti al testo stesso della Nota e della circolare.

La prima fattispecie astratta, specificamente ammessa in deroga al divieto, è riferibile al trasferimento per causa di morte dall'autorizzato al suo erede, il quale potrà – o dovrà in caso di autorizzazione ad un nuovo impianto – avvalersene entro il tempo che residua rispetto alla data di riconoscimento in favore del *de cuius*.

In caso di pluralità di eredi, lo svolgimento delle operazioni di successione, spesso lunghe e complesse, può costituire un impedimento all'attività di impianto o reimpianto del vigneto in tempo utile rispetto al termine indicato nell'autorizzazione.

Per ovviare, quantomeno in parte, a tale rischio la Circolare MIPAAF in commento ha previsto che l'Amministrazione regionale competente conservi la facoltà di accettare l'accordo tra gli eredi che, secondo le forme ammesse per legge, ne attribuisca la titolarità.

Al riguardo non viene però esplicitato quali possano essere gli effetti del mancato accordo.

Si dovrà in ipotesi considerare se sia ammesso il subentro nella posizione del *de cuius* (autorizzato) di una pluralità di eredi, ciascuno secondo la propria quota di successione ovvero se il requisito della personalità dell'autorizzazione sia tanto stringente da potersi declinare solo nell'unicità del soggetto destinatario.

Il problema, di non facile soluzione, meriterebbe un approfondimento che non può essere svolto in tal sede, ma pare evidente che gli aspetti di rilievo non attengono soltanto al conseguimento dell'accordo, ma anche al ruolo dell'Amministrazione investita di decidere sul relativo riconoscimento dell'accordo stesso.

È parimenti ritenuto legittimo il trasferimento dell'autorizzazione per successione anticipata, come definita dal D.M. MIPAAF 1787/2004 tanto quando avvenga per consolidamento dell'usufrutto in capo al nudo proprietario quanto se riferita agli altri casi in cui l'agricoltore, che possa succedere per successione legittima, ne sia divenuto anticipatamente il titolare, quale che sia il titolo.

Tale deroga è stata peraltro equivocata in sede interpretativa ritenendo che, del pari all'autorizzazione, potessero ritenersi trasferibili con successione anticipata gli stessi requisiti richiesti ad ottenerla.

Un intervento chiarificatore, di senso escludente, si è avuto in sede giurisprudenziale<sup>(99)</sup> dove si è affermato che sia la Nota della DG AGRI che la Circolare MIPAAF per derivazione si riferiscono solo e soltanto al trasferimento del titolo autorizzativo già ottenuto.

Questo può essere adeguatamente sfruttato dall'autorizzato e nel caso di un suo decesso in pendenza della durata triennale, potrà essere utilizzato dal "successore anticipato".

---

<sup>(99)</sup> TAR Veneto, Sent. 18 novembre 2020, n. 1084.

Il ragionamento svolto dalla citata giurisprudenza sembra prestarsi ad un'applicazione generale per cui possa pacificamente ritenersi che siano precluse al regime derogatorio tutte le ipotesi per cui l'autorizzazione non sia stata ancora emessa, rilevando soltanto il periodo di tempo successivo al suo ottenimento.

Sono ricomprese tra le ipotesi di deroga anche i trasferimenti delle autorizzazioni che siano diretta conseguenza delle vicende costitutive, sospensive ed estintive del rapporto di coniugio, declinato sia nella forma del matrimonio che in quella dell'unione civile.

In questa sede ci si limita a riportare che è consentito tra i coniugi, che scelgano il regime patrimoniale della comunione dei beni, il trasferimento, dall'uno all'altro, dell'autorizzazione all'impianto o al reimpianto, purché il passaggio avvenga unitamente alla superficie a cui l'autorizzazione stessa è assegnata.

Del pari, in caso di separazione, divorzio o rottura dell'unione civile è data facoltà, ad una parte in favore dell'altra, di trasferire l'autorizzazione, purché tale disposizione risulti da un accordo idoneo a regolarne i rapporti patrimoniali.

La Nota interpretativa della DG AGRI e la Circolare MIPAAF individuano, altresì, un insieme di situazioni ascrivibili al contesto d'impresa e societario in cui, alla presenza di alcuni presupposti, trova applicazione la deroga al regime dell'intrasferibilità dell'autorizzazione.

Questi riguardano:

- a) il cambio dello status giuridico del produttore autorizzato ovvero la modifica della «denominazione aziendale»<sup>(100)</sup>;
- b) le operazioni straordinarie, quali la fusione e la scissione che riguardino il produttore;
- c) l'adesione o la costituzione di una cooperativa da parte dell'imprenditore individuale;

*a.* Il cambio dello status giuridico è riferito alla modifica della forma giuridica dell'impresa<sup>(101)</sup> per cui l'insieme delle posizioni, attive e passive, dei rapporti e l'azienda rimangono ascritti allo stesso produttore. Si può quindi sostenere che la mera modifica della veste legale dell'impresa non comporta una vicenda interruttiva né della continuità del soggetto giuridico né della continuità dell'attività agricola da parte dell'autorizzato.

*b.* La fusione sembrerebbe essere contemplata sia nel caso di fusione in senso stretto che nel caso di fusione per incorporazione, in quanto in entrambi i casi non è previsto tra gli effetti dell'operazione la liquidazione delle aziende fuse, le quali confluiscono nel nuovo soggetto giuridico (in senso stretto) ovvero in una delle società preesistenti (incorporazione).

In entrambe le ipotesi le autorizzazioni potrebbero essere trasferite all'entità che sorge o permane ad esito della fusione, di talché verrebbe conservata la continuità sostanziale

---

<sup>(100)</sup> Espressione che parrebbe riferirsi alla modifica della denominazione della ditta o della ragione sociale.

<sup>(101)</sup> Quando la modifica della forma attiene ad un ente giuridico si ricade nella figura della trasformazione per cui è consentito a quest'ultimo di «modificare il proprio assetto organizzativo conservando diritti ed obblighi e proseguendo in tutti i rapporti, anche processuali, senza soluzione di continuità» Così G. PRESTI, M. RESCIGNO, *Corso di diritto commerciale*, Torino, 2018, Vol. II, p. 343.

del soggetto e la continuità dell'attività viticola senza che vengano violate le norme sul regime del potenziale produttivo<sup>(102)</sup>.

Del pari sembrerebbe ammesso il trasferimento delle autorizzazioni in caso di scissione: operazione dalla struttura normativa ben più articolata e che in maniera del tutto speculare alla fusione si risolve nella frammentazione del patrimonio sociale in favore di una o più società beneficiarie, non sempre di nuova costituzione<sup>(103)</sup>.

Va però rilevato che la disposizione contenuta nella circolare non specifica se il trasferimento sia contemplato soltanto con riferimento alla scissione totale ovvero con riferimento anche alla scissione parziale. In quest'ultimo caso, infatti, si verifica una riduzione patrimoniale dell'entità corrispondente alla quota liquidata che può riguardare beni funzionali all'esercizio dell'impresa viticola e persino lo stesso terreno a cui era collegata l'autorizzazione.

La soluzione prospettata per ovviare a tale problema è stata la definizione all'interno del progetto di scissione dei criteri di destinazione delle autorizzazioni prevedendo che queste vengano trasferite alla stessa società beneficiaria in favore della quale siano confluite le superfici<sup>(104)</sup>.

Un ulteriore aspetto su cui la Nota DG AGRI e la Circolare MIPAAF non si esprimono è la possibilità che le entità beneficiarie della scissione possano essere società preesistenti.

Difatti, in tutte queste ipotesi di evidente complessità possono insidiarsi problematiche sul piano interpretativo ed applicativo e, finanche, crearsi gli spazi per prassi che deviano rispetto alla finalità del regime fissato dall'attuale OCM.

Per tali ragioni si è commentato che si sarebbe auspicata maggiore puntualità nella formulazione di tali norme dato il momento che il comparto vitivinicolo italiano sta attraversando attualmente, in parte per effetto di operazioni societarie di acquisizione da parte di grandi gruppi societari e che implicano il trasferimento anche delle autorizzazioni all'impianto ed al reimpianto<sup>(105)</sup>.

c. Rispetto all'ipotesi derogatoria relativa al trasferimento delle autorizzazioni in capo alla cooperativa, per l'effetto dell'ingresso nella compagine sociale del produttore assegnatario dell'autorizzazione, se n'è sostenuta la compatibilità rispetto al regime fissato nell'OCM, dato il carattere della mutualità, valevole ad escludere la finalità speculativa dell'operazione<sup>(106)</sup>.

In vero, basti osservare gli artt. 2514 e 2545-quinquies, commi 1 e 2 c.c. per constatare che nelle cooperative, seppure in misura circoscritta e fissata all'atto costitutivo, è possibile il parziale perseguimento dello scopo lucrativo.

---

<sup>(102)</sup> In proposito, N. LUCIFERO, *op. cit.*, p. 490 ritiene che non possano esservi dubbi sulla sorte delle autorizzazioni in caso di fusione societaria.

<sup>(103)</sup> Così G. PRESTI, M. RESCIGNO, *op. cit.*, p. 354.

<sup>(104)</sup> N. LUCIFERO, *op. cit.*, p. 490.

<sup>(105)</sup> *Ibidem.*

<sup>(106)</sup> Circolare MIPAAF 5852/2016 b) 2 Ulteriori casi in cui è ammessa la trasferibilità, quarto capoverso.

Il generico riferimento al fenomeno delle cooperative non consente di comprendere se il regime derogatorio sia applicabile soltanto alle cooperative a mutualità prevalente od anche alle cooperative c.d. «diverse»<sup>(107)</sup>.

Il problema diviene ancora più evidente nelle ipotesi di cooperative quotate, anche se ad oggi si tratta di prassi circoscritta al settore bancario<sup>(108)</sup>.

A mancare non sono soltanto le specificazioni sui tipi di cooperativa ammessi alla deroga, ma anche le indicazioni sul tipo di partecipazione<sup>(109)</sup>.

Per tali ragioni, anche in questo caso la formulazione della deroga potrebbe prestarsi a letture estensive e distanti dalla *ratio* del sistema di norme approntato a livello comunitario.

Peraltro, le ipotesi derogatorie della non trasferibilità indicate nella Nota 2015-3 della DG AGRI, trasposte nella Circolare MIPAAF, sono quasi interamente confluite all'art. 2 comma 4 del D.M. 649010/2022 secondo cui «*le autorizzazioni sono gratuite e generalmente non trasferibili, salvo i casi di eredità e successione anticipata, di fusione e scissione, di matrimonio o unione civile ed altre fattispecie che saranno valutate caso per caso dal Ministero*».

Il testo, integralmente riportato, consente di notare subito l'esclusione dell'ipotesi derogatoria relativa alla cooperativa.

Al riguardo, sarebbe interessante conoscerne la ragione.

Potrebbe trattarsi di una scelta “di sintesi”, dato che l'elenco è dichiaratamente non tassativo ovvero di una scelta dettata da prudenza da parte del Ministero quindi tesa a riservarsi di verificare se nella partecipazione del produttore “autorizzato” alla cooperativa, nelle sue differenti modalità, possa o meno contemplarsi la deroga alla non trasferibilità.

In quest'ultima ipotesi vale ricordare che gli Stati Membri possono, in tale ambito, fissare criteri di maggior rigore.

Quel che sembra potersi comunque affermare è che, attraverso il D.M. del 2022 e, ancora prima, attraverso la Circolare del 2016, il Ministero abbia chiarito che nel contesto ordinamentale interno il divieto di non trasferibilità abbia natura relativa.

Pertanto, laddove il trasferimento dell'autorizzazione rispetti il divieto di speculazioni ed assicuri la continuità soggettiva (del produttore) ed oggettiva (dell'azienda), seppur in un diverso centro d'interessi, la circolazione può dirsi consentita.

6. In apertura del capitolo si è detto che l'indagine sulla circolabilità dell'autorizzazione avrebbe riguardato anche la modificazione del fondo per il quale è stata rilasciata.

L'attuale apparato normativo sulla gestione del potenziale produttivo consente tale possibilità purché la modifica del terreno di reimpianto avvenga rispetto ad un fondo endoaziendale che corrisponda, per superficie, al vigneto estirpato<sup>(110)</sup>.

---

<sup>(107)</sup> A. BASSI, *Le società cooperative*, in V. BUONOCORE, *Manuale di diritto commerciale*, Torino, 2016, p. 627.

<sup>(108)</sup> G. PRESTI, M. RESCIGNO, *op. cit.*, p. 259.

<sup>(109)</sup> Si pensi, ad esempio, alla distinzione tra soci conferitori e soci sovventori.

<sup>(110)</sup> Si veda il combinato disposto di cui all'art. 62, par. 2 e 66 par. 2, Reg. UE 1308/2013, come modificato dal Reg. UE 2117/2021, all'art. 9, II cv par. 1 Reg. Es. 274/2018.

Conformemente alla normativa comunitaria, all'art. 12, comma 1 del D.M. 649010/2022 è stabilito che il produttore che intenda modificare la superficie di reimpianto debba individuare un fondo interno alla propria azienda<sup>(111)</sup>, che corrisponda per superficie, e presentare la relativa richiesta alle Regioni competenti.

Il riferimento alla pluralità di Regioni, a cui la norma sottende, attiene alla possibilità che l'azienda del produttore autorizzato comprenda la proprietà o la conduzione, basata su un titolo idoneo, di terreni situati in Regioni distinte.

Pertanto, qualora il produttore decida di modificare il fondo su cui eseguire il reimpianto, questi dovrà trasmettere la richiesta alla Regione in cui si trova il terreno oggetto di estirpo del vigneto ed alla Regione in cui è situato il fondo rustico, interno alla propria azienda, su cui intende eseguire il reimpianto.

La ragione alla base di tale prescrizione parrebbe duplice:

- da una parte il rispetto della competenza territoriale riferita al procedimento amministrativo instaurato, che interessa per l'appunto due Regioni;
- dall'altra la necessità di elevare la soglia di controllo delle operazioni che possono risultare foriere di manovre elusive dei principi di personalità, gratuità e non trasferibilità dell'autorizzazione.

Lo schema che viene a crearsi attraverso il coinvolgimento di due Regioni nel procedimento per l'autorizzazione al reimpianto è quello del doppio "nulla osta" per cui entrambe dovranno verificare la rispondenza delle superfici, l'effettiva appartenenza alla medesima azienda, la tempestività della domanda oltre alla complessiva regolarità formale.

A tali requisiti si aggiunge quello eventuale sulla conformità della richiesta alle disposizioni regionali a tutela del potenziale produttivo e, in particolare, a quelle limitative dei reimpianti nelle zone in cui è ammessa la produzione di vini di qualità a DO o IG.

Come si è già avuto modo di chiarire<sup>(112)</sup>, la *ratio* dichiarata di tale previsione è la salvaguardia delle produzioni DOP e IGP dal rischio di una significativa svalutazione che lo stesso art. 6, secondo capoverso, Reg. Del. 273/2018, esclude laddove:

- la superficie di reimpianto sia situata nella medesima zona di pertinenza della DOP o IGP, purché ne sia rispettato il disciplinare di produzione;
- il reimpianto sia destinato alla produzione di vini da tavola purché il produttore sottoscriva l'impegno di cui ai punti 2 delle sezioni A e B dell'allegato I al Reg. Del. 273/2018<sup>(113)</sup>.

---

<sup>(111)</sup> Sul tema della relazione tra fondo rustico ed azienda agricola, il rischio di commistione e la sua irriducibilità a complesso pertinenziale dell'azienda stessa si rimanda all'articolo di A. SCIAUDONE, *op. cit.*, p. 407 ss.

<sup>(112)</sup> Il tema delle modalità prescritte alle Regioni perché possano dotarsi di una normativa «di protezione» delle proprie produzioni di qualità è stato affrontato *supra*, p. 7.

<sup>(113)</sup> Vale a dire non usare né commercializzare l'uva prodotta nelle superfici oggetto di nuovo impianto per la produzione di vini DOP o IGP, laddove le superfici siano ubicate in zone ammissibili a tal fine e, del pari, non estirpare o reimpiantare al fine di rendere la superficie reimpiantata ammissibile alla produzione di uva per l'elaborazione di vini con la DOP o IGP specifica.

La disposizione sembra presentare i caratteri di generalità ed astrattezza, tali da consentire alle Regioni di approntare una disciplina di protezione a seconda dello stato in cui versa il comparto viticolo locale.

Nelle Regioni in cui le produzioni di qualità hanno creato un contesto concorrenziale sviluppato nel numero di produttori e nel valore per singolo ettaro del vigneto, l'esigenza sarà quella di contingentare il potenziale produttivo iscritto alle denominazioni in modo da scongiurare il rischio di svalutazione dato dalla sovrapproduzione.

Tra tutti, si pensi alla Regione Piemonte ed al Consorzio di Tutela Barolo Barbaresco Alba Langhe e Dogliani. Il relativo disciplinare di produzione della DOCG Barolo prevede all'art. 4, comma 7, che «la regione Piemonte, su richiesta del Consorzio di Tutela e sentite le rappresentanze di filiera, vista la situazione del mercato, può stabilire la sospensione e/o la regolamentazione, anche temporanea, delle iscrizioni allo schedario viticolo, per i vigneti di nuovo impianto e/o reimpianto che aumentano il potenziale produttivo della denominazione».

La norma ha carattere stringente e riserva alla Regione l'adozione di varie tipologie di rimedi per salvaguardare il proprio potenziale produttivo.

Nell'attuale contesto lo strumento scelto è stato quello del Bando regionale per l'assegnazione dell'idoneità alle superfici vitate ai fini della rivendicazione della DOCG Barolo, attraverso cui si attua il contingentamento "in ingresso" dei vigneti rientranti nella denominazione.

Rispetto all'annualità 2023, l'entità di superficie iscrivibile ritenuta adeguata è di complessivi 22 ettari da suddividersi in frazioni di estensione massima pari a 0,5 ettari tra i diversi produttori vincitori del bando<sup>(114)</sup>.

L'esempio scelto attiene ad una delle DOCG di maggior prestigio in Italia ma, se si amplia lo spettro di confronto vi sono aree in cui il tema della tutela delle produzioni di qualità assume una diversa prospettiva.

Ed è proprio rispetto queste ultime ipotesi che il reimpianto in altra Regione potrebbe risultare una componente di un'articolata fattispecie elusiva dei divieti di gratuità e non trasferibilità, di cui la richiesta di autorizzazione presentata alle due distinte Regioni costituisce solo una fase.

Si pensi alla richiesta di autorizzazione al reimpianto in altra Regione riferita ad un terreno condotto in affitto<sup>(115)</sup>. È circostanza pacifica che all'interno del complesso di beni che formano l'azienda debbono intendersi ricompresi anche i fondi rustici che siano condotti con regolare e registrato contratto di affitto<sup>(116)</sup>.

Nella materia che ci occupa non può tuttavia essere sottostimata, in sede di istruttoria, la circostanza per cui l'autorizzazione al reimpianto verrebbe utilizzata all'interno di un fondo

---

<sup>(114)</sup> Si indica la pagina web ufficiale della Regione Piemonte attinente al programma triennale sulla DOCG Barolo: <https://www.regione.piemonte.it/web/temi/agricoltura/viticoltura-enologia/superfici-iscrivibili-schedario>.

<sup>(115)</sup> In merito all'interessante questione relativa alla possibilità che l'autorizzazione al reimpianto venga concessa a) a seguito di estirpo di un vigneto condotto in affitto ovvero b) per l'impianto in un terreno condotto in affitto si rimanda a in N. LUCIFERO, *op. cit.*, 2017 p. 492 ss., in N. LUCIFERO, *op. cit.*, 2020, p. 271 ss. Sul tema anche R. FRANCO, *op. cit.*, p. 34.

<sup>(116)</sup> In applicazione della L. 203/1982 e ss. mm. ii.



che al termine della durata contrattuale – o prima in caso di scioglimento anticipato – rientrerebbe nella piena disponibilità del proprietario affittante.

Nel caso in cui l'affitto riguardi il terreno di estirpo, l'affittante si vedrebbe restituito un fondo privo del vigneto che alla stipula insisteva sul terreno.

Nel caso in cui l'affitto riguardi il terreno in cui si intende eseguire il reimpianto l'affittante, privo dell'autorizzazione, si vedrebbe restituito un fondo il cui valore è notevolmente accresciuto dalla presenza del vigneto.

Rispetto ad entrambe le ipotesi di affitto si è osservato che la prassi<sup>(117)</sup> di estirpare<sup>(118)</sup> ovvero di reimpiantare<sup>(119)</sup> un vigneto condotto a titolo temporaneo da parte dell'imprenditore agricolo potesse ritenersi lecita, specie se all'interno dell'accordo sia inserito il patto derogatorio ai sensi dell'art. 45, L. 203/1982.

Secondo la tesi emersa in dottrina, qualora ad essere condotto in affitto è il vigneto che s'intende estirpare, le parti dovrebbero accordarsi in sede protetta sulla "licenza" all'affittuario di trasformazione del fondo, ai sensi degli artt. 16 e 17, L. 203/1982.

Qualora l'affitto abbia ad oggetto il terreno in cui s'intende espletare il reimpianto, si applicheranno i predetti artt. 16 e 17 nelle parti in cui regolano i miglioramenti.

Rispetto ad entrambe le fattispecie astrattamente descritte, l'autore della tesi appena esposta riterrebbe ragionevole la pattuizione di un valore economico in favore dell'intervento di estirpo ovvero del successivo intervento di reimpianto<sup>(120)</sup>.

In relazione alle ipotesi in cui reimpianto ed estirpo interessino Regioni differenti si è pronunciata la Commissione Europea Ares(2017)5680223 del 21 novembre 2017 affermando che «l'affitto di superfici vitate al solo scopo di procedere alla loro immediata estirpazione e al reimpianto in una località differente e molto distante non può essere considerato una normale attività agricola, soprattutto se la superficie oggetto di estirpazione non è stata gestita dall'affittuario per un certo lasso di tempo e se il contratto d'affitto è rescisso dopo l'estirpazione».

Il testo citato sembrerebbe porre un argine ad una particolare casistica di natura elusiva dei principi di gratuità, personalità e non trasferibilità dell'autorizzazione al reimpianto.

---

<sup>(117)</sup> N. LUCIFERO, *op. cit.*, 2017, p. 492 «La fattispecie descritta, tutt'altro che teorica, richiede un duplice ordine di considerazioni al fine di constatare la coerenza del trasferimento intraziendale delle autorizzazioni al reimpianto con la disciplina del contratto di affitto di fondo rustico».

<sup>(118)</sup> «In altri termini, nell'ipotesi di affitto e durante la vigenza del contratto si crede lecita la facoltà di poter estirpare sui fondi del concedente presi in affitto per reimpiantare sui terreni propri del concessionario perché, appunto, rientranti nel medesimo contesto aziendale» Così N. LUCIFERO, *op. cit.*, 2020, p. 272.

<sup>(119)</sup> « (...) in modo analogo si potrebbe configurare la situazione opposta allorché il reimpianto avvenga sul terreno dell'affittuario a seguito dell'estirpo di un impianto sul fondo del proprietario. In tal caso la disciplina non ricadrà più nell'ambito della trasformazione [come nella prima fattispecie, ndr.] bensì in quello dei miglioramenti».

<sup>(120)</sup> « (...) sembra ragionevole considerare che, come previsto per i miglioramenti, possa essere pattuito un valore economico dell'intervento di estirpo e del successivo intervento di reimpianto con il fine, si badi, non di corrispondere un prezzo alla cessione dell'autorizzazione, che di fatto sarebbe nullo posto che questa non è compravendibile, bensì "ristorare" il proprietario per la trasformazione subita dal suo fondo ad esito dell'estirpo» in N. LUCIFERO, *op. cit.*, 2020, p. 275.

Nel contesto ordinamentale italiano il parere è stato dapprima recepito attraverso l'introduzione dell'art. 10, comma 4, del D.M. MIPAAF 12272/2015 ad opera dell'art. 1, comma 5, D.M. MIPAAF 13 febbraio 2018<sup>(121)</sup>, il quale ha previsto che l'estirpazione di un vigneto condotto a titolo temporaneo con un atto registrato da meno di sei anni non può dare luogo ad autorizzazione al reimpianto in altra Regione.

Dall'altra, al fine di evitare effetti trancianti rispetto ai contratti d'affitto stipulati anteriormente al vigore della norma<sup>(122)</sup>, si è previsto un regime transitorio, in deroga al limite dei 6 anni, rivolto alle sole richieste di reimpianto in altra Regione che attengano a contratti d'affitto stipulati prima del 21 marzo 2018.

Il tenore della previsione attuativa del parere Ares, come d'altronde il parere stesso, sembrerebbe non avere la funzione di circoscrivere il fenomeno alla sola ipotesi dell'affitto di vigneto strumentale all'estirpo per conseguire l'autorizzazione al reimpianto.

Ragionando al contrario significherebbe ammettere che il generale divieto di contrasto al fenomeno elusivo si riduca al diniego delle richieste di autorizzazione riguardanti vigneti da estirpare condotti con atto registrato da meno di sei anni. Una tale lettura risulterebbe peraltro distante dalla *ratio* sottesa al sistema delle autorizzazioni<sup>(123)</sup>, indebolendone la portata e creando gli spazi perché l'eventuale presenza di istanze di reimpianto, con sottostante intento elusivo, non possa essere rilevata dalle Amministrazioni regionali competenti.

In questo senso si è espressa AGEA Coordinamento<sup>(124)</sup> nel ritenere che la previsione di cui all'art. 10 comma 4 del D.M. del 2015 si applichi, per identità di *ratio*, anche all'ipotesi di richiesta di trasferimento di un'autorizzazione al reimpianto su terreni in conduzione (mediante atti di trasferimento temporaneo) da meno di sei anni in una Regione differente.

La legittimità delle Circolari AGEA parrebbe basarsi sull'art. 16, comma 1 dello stesso D.M. del 2015 che investe l'Agenzia ministeriale e le autorità competenti (per Regione) della facoltà d'individuazione delle modalità attuative dello stesso Decreto, nonché della definizione delle verifiche e dei controlli per assicurare il rispetto delle norme sul potenziale produttivo.

Ad ogni modo, i dubbi in sede applicativa sull'estendibilità del divieto anche all'ipotesi di autorizzazione al reimpianto in terreno condotto in affitto in altra Regione parrebbero essere stati di recente appianati dall'art. 12 comma 4 del D.M. 649010/2022 in cui è esplicitata l'analogia tra le due fattispecie.

In proposito, pare opportuno rilevare che la decretazione ministeriale, così come le Circolari AGEA, si limitano alla tipizzazione di due fattispecie elusive, astenendosi dal

---

<sup>(121)</sup> Con il seguente testo: «al fine di contrastare fenomeni elusivi del principio della gratuità e non trasferibilità della titolarità delle autorizzazioni (di cui all'art. 2, comma 3) conseguenti ad atti di trasferimento temporaneo della conduzione, anche nell'ambito del rispetto del miglioramento della competitività del settore nell'ambito delle singole Regioni, l'estirpazione dei vigneti effettuata prima dello scadere dei 6 anni dalla data di registrazione dell'atto di conduzione non dà origine ad autorizzazioni di reimpianto in una Regione differente da quella in cui è avvenuto l'estirpo. La presente disposizione non si applica agli atti di trasferimento temporaneo registrati prima dell'entrata in vigore del presente decreto e per i quali è stata già effettuata l'estirpazione del vigneto, ovvero sia stata data la comunicazione d'intenzione di estirpo».

<sup>(122)</sup> Vale a dire sino prima dell'entrata in vigore del D.M. del 13 febbraio 2018.

<sup>(123)</sup> In proposito si vedano i *Considerando* n. 55 e 56 Reg. UE 1308/2013 e N° 8 Reg. Del. 273/2018.

<sup>(124)</sup> *Ex multis*, le due più recenti, Circolari AGEA nn. 11517/2020 e 9066/2021.

fornire un'elencazione dettagliata che sarebbe contraria al carattere sfaccettato del fenomeno ed, anzi, agevolerebbe gli autori, i quali avrebbero soltanto da individuare modalità diverse rispetto a quelle elencate, con la conseguente compressione dell'efficacia della norma.

Per tali ragioni pare auspicabile che in sede applicativa, laddove sussistano elementi che possano risultare forieri di una manovra elusiva, le Amministrazioni regionali competenti possano, entro il perimetro tracciato dalla legge, operare verifiche più accurate.

Non va in particolare sottostimata la circostanza per cui la fattispecie elusiva possa avere una formazione progressiva, il cui momento perfezionativo sia successivo rispetto all'esito della procedura di rilascio dell'autorizzazione.

Tale circostanza conduce inevitabilmente ad un'apparente regolarità formale al momento di presentazione della domanda per poi rivelare, in un momento successivo, il risultato difforme rispetto alla *ratio legis*.

In questo senso, pur con riferimento alla materia dei finanziamenti europei, in cui va premesso che sono coinvolti anche interessi di natura economico-finanziaria dell'UE, è stato rilevato come le condotte elusive comportino, per loro stessa natura, la violazione del principio di affidamento e dell'obbligo di buona fede oggettiva, intesa come reciproca lealtà di condotta che deve presiedere all'esecuzione del contratto, alla sua formazione nonché alla sua interpretazione e, in definitiva, accompagnarne in ogni sua fase<sup>(125)</sup>.

Rispetto al sistema delle autorizzazioni agli impianti viticoli, il suesposto principio si tradurrebbe nell'obbligo per l'autorizzato di attenersi ai requisiti di personalità, gratuità e non trasferibilità dell'autorizzazione al reimpianto e, quindi, ad astenersi dal porre in essere condotte artificiosamente preordinate ad aggirare i divieti che la disciplina sul potenziale produttivo prevede.

Del pari al principio di cooperazione contro le possibilità di frode<sup>(126)</sup>, anche per l'efficace contrasto del fenomeno elusivo in materia di autorizzazioni non può che auspicarsi, infine, il coinvolgimento di tutte le parti interessate, non soltanto delle Autorità ministeriali e regionali<sup>(127)</sup>, ma anche da parte degli enti di certificazione, dei consorzi di tutela e dei centri di assistenza agraria, entro il perimetro delle rispettive competenze.

7. Il percorso delineato merita alcune considerazioni finali ad iniziare dal regime delle autorizzazioni.

Si è avuto modo di constatare che la figura dell'autorizzazione è il derivato del processo evolutivo del sistema di regole sul potenziale produttivo che nelle diverse fasi attraversate dalla Politica Agricola Comune è rimasto pressoché immutato nella *ratio* e nell'interesse perseguito.

La *ratio* è rimasta il controllo sul potenziale viticolo con meccanismi via via più stringenti.

---

<sup>(125)</sup> A. TOMMASINI, *Finanziamenti agricoli europei, pratiche elusive e tecniche rimediali*, in *Riv. dir. alim.*, 2018, fasc. 3, p. 95.

<sup>(126)</sup> S. BONINI, *La tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea: quando l'insidia si annida nelle "condizioni create artificialmente" e non nelle norme penali*, in *Riv. dir. agr.*, 2013, p. 243.

<sup>(127)</sup> La cui funzione attuativa e di controllo è disciplinata all'art. 19 D.M. 649010/2022.

L'interesse, di natura composita, appare ancora oggi incardinato sul riequilibrio del mercato interno e sulla crescita della competitività.

La funzione strumentale dell'autorizzazione nel governo del potenziale viticolo ha dato un'impostazione più bilanciata tra l'interesse pubblico suddetto e la libertà d'iniziativa economica.

Il ripristino della possibilità di impiantare nuovi vigneti, ma con modalità fortemente regolate, attraverso il meccanismo di salvaguardia, unita alla creazione del sistema delle autorizzazioni personali, gratuite e non trasferibili ha offerto una prospettiva ridimensionata dell'innovatività del nuovo sistema.

Un'innovatività che sarebbe, forse, apparsa distonica rispetto al complessivo assetto della Politica Agricola Comune, di cui l'Organizzazione comune del mercato viticolo fa parte. Un sistema nel complesso vocato alla *path dependency* come tratto che descrive l'ontologica dipendenza delle decisioni attuali in materia di PAC da quelle assunte in precedenza.

In merito all'assetto di regole sulla circolazione è emerso che la non trasferibilità delle autorizzazioni abbia portata relativa.

Sul piano della modifica del soggetto titolare, le ipotesi derogatorie alla non trasferibilità lasciano pendenti alcuni interrogativi sull'applicazione, i quali non potranno che essere colmati attraverso un auspicato intervento della DG AGRI ovvero del Ministero.

Un'ultima riflessione riguarda il divieto di spostamento dell'autorizzazione al reimpianto in altra Regione, con riferimento alle conduzioni a titolo temporaneo del terreno in cui insiste il vigneto oggetto di estirpo ovvero del terreno su cui s'intende eseguire l'impianto.

Il divieto, da ultimo trasposto all'art. 12, comma 4 del D.M. 649010/2022, pone un regime restrittivo rispetto alla generale possibilità di modifica endoaziendale del terreno di reimpianto corrispondente per estensione.

Non sembrano esservi dubbi sui casi in cui tale restrizione si debba applicare, essendo bene individuate entrambe le fattispecie.

Non altrettanto chiaro è, però, come la stessa si coordini rispetto al generale divieto di ogni forma speculativa ed alla predicata esigenza di contrasto al fenomeno elusivo, affidata dall'UE agli Stati membri.

L'interrogativo parrebbe potersi risolvere attraverso l'interpretazione sistematica della norma, ovverosia non soltanto in relazione al dato letterale, ma anche in considerazione della fonte e del complessivo assetto ordinamentale.

Assunta questa prospettiva, parrebbe potersi concludere che la previsione *ex lege* di fattispecie in cui sia negata l'autorizzazione al reimpianto e che appaiano collegate al contrasto delle speculazioni, le faccia rientrare nella categoria delle presunzioni legali assolute.

Siffatta lettura parrebbe coerente con l'assolutezza del divieto di forme speculative, quale corollario dei principi di gratuità e non trasferibilità delle autorizzazioni e si risolverebbe in un duplice effetto di pregio: l'efficacia deterrente data dalla chiarezza del divieto senza tuttavia condizionare le Autorità competenti per l'istruttoria ed il controllo in merito alla casistica riscontrata nella prassi.

PIETRO PAGELLA

VINI NATURALI. RIFLESSIONI SU UNA DEFINIZIONE CHE NON C'È

*ABSTRACT: Questo breve contributo intende sviluppare un'analisi preliminare del variegato fenomeno dei cosiddetti vini naturali. Per introdurre la complessità dello scenario della ricerca si consideri come punto di partenza il fatto che, ad oggi, non esiste una definizione giuridica di cosa sia un vino naturale o vin méthode nature unanimemente riconosciuta a livello europeo. Il contributo si propone allora di sviluppare alcune riflessioni di natura sia antropologica sia giuridica sul tema in questione, tratteggiando brevemente alcune caratteristiche di questo fenomeno. Attraverso i saperi e le riflessioni offerte dall'ambito delle scienze sociali, in particolar modo dell'antropologia culturale, si cercherà di valutare con maggiore consapevolezza il contesto giuridico costituitosi attorno a questo "movimento", così difficile da inquadrare e normare, valorizzando anche le testimonianze di produttori, associazioni e federazioni, che possono offrire un contributo indispensabile per cercare di inquadrare un fenomeno affascinante e ancora poco delineato.*

*ABSTRACT: This brief contribution can be considered as a preliminary analysis of the complex phenomenon of so-called natural wines. To introduce the complexity of the research scenario, take into account as a starting point that, to date, there is no unanimously recognized legal definition of what constitutes a natural wine or vin méthode nature at the European level. Therefore, this contribution then aims to develop some reflections of both an anthropological and legal nature on the topic in question, briefly sketching some characteristics of this phenomenon. Through the knowledge and reflections offered by the sphere of social sciences, especially cultural anthropology, an attempt will be made to assess more consciously the legal context constituted around this "movement," so challenging to frame and regulate, while also valuing the testimonies of producers, associations and federations, which can offer an indispensable contribution to trying to frame a fascinating and still poorly delineated phenomenon.*

SOMMARIO: 1. Il dibattito attorno al vino naturale. – 2. Lo sguardo del giurista sul vino naturale. – 3. L'importanza dei disciplinari di produzione. – 4. Lo sguardo dell'antropologo/a culturale sul vino naturale. – 5. Naturale, vero, autentico. – 6. Tipicità e artigianalità. – 7. Vino naturale e *staged authenticity*. – 8. Interpretare il territorio. – 9. Conclusioni.

1. Che cos'è un vino naturale? Come si proverà ad argomentare nel corso delle prossime pagine, la mancanza di una definizione unanime di vino naturale rende necessario avvalersi di un'esplorazione ad ampio spettro che includa sia letteratura scientifica sia letteratura grigia. Per documentare la varietà di posizioni attorno a questo termine, si proporranno dunque alcune definizioni del termine vino naturale, provenienti da diverse fonti. Partiamo allora citando alcuni contributi sul tema.

Nel rapporto Istat a cura di Gismondi “Un’analisi integrata delle principali fonti statistiche e amministrative sulla produzione di vino in Italia”<sup>(1)</sup>, il vino cosiddetto “naturale” è definito come segue:

“Il vino naturale è quello prodotto generalmente da quei vignaioli che pur aderendo a tutti i principi dell’agricoltura biologica e di quella biodinamica, non vogliono aderire a regolamenti o certificazioni. Come per il biodinamico, a oggi non esiste dal punto di vista normativo e legislativo, la definizione di vino naturale. A differenza delle altre categorie, la filosofia del vino naturale è concepita perchè il prodotto sia ottenuto non utilizzando nessuna delle sostanze ammesse in vinificazione dalle altre metodologie (a parte bassissimi quantitativi di anidride solforosa). Similmente, non sono utilizzati i comuni procedimenti chimico-fisici di cantina per il trattamento dei mosti e dei vini (ammessi per il vino biologico, e alcuni, per il biodinamico). Chi afferma di produrre vini naturali fa spesso appello al concetto di *vino del terroir* come chiave per fare vino nel rispetto dei cicli della natura e, soprattutto, per favorire l’espressione e la tipicità della zona (vitigno autoctono, terreno, clima, tradizione). Non esistendo una definizione giuridica di vino naturale, nè una qualsivoglia certificazione, questa tipologia di vino rimane controversa in quanto non è dimostrabile, al consumatore, che molte delle filosofie dichiarate siano effettivamente applicate dal produttore”.

Se invece cambiamo punto di osservazione, muovendoci tra gli innumerevoli siti di e-commerce di vino naturale, è possibile incontrare definizioni molto interessanti di vino naturale, come quella riportata dal sito *Greenwine*<sup>(2)</sup>:

“Se per dare una definizione di vino biologico o vino biodinamico è importante descrivere i parametri necessari definiti dai disciplinari di produzione o dalle associazioni responsabile del rilascio del marchio, per definire cosa è invece un vino naturale è più semplice. I vini naturali sono vini che prevedono un intervento invasivo dell’uomo praticamente nullo se non per le buone pratiche di coltivazione e produzione. I vignaioli naturali seguono religiosamente le pratiche previste dall’agricoltura biologica e biodinamica, ma in modo ancor più limitato e scrupoloso<sup>(3)</sup>”

Forse, anche per via di questa genericità legata alle varie descrizioni di cosa sia un vino naturale, lo stesso “movimento” dei vignaioli si è dimostrato scettico rispetto al termine vino naturale. Gaetano Morella per esempio, vicepresidente della FIVI<sup>(4)</sup>, in una intervista rilasciata ad aprile 2021 ha descritto come «destabilizzante» la definizione di vino naturale. «“Naturale” è una parola che non mi suona e mi destabilizza un po’. So invece cos’è la biodinamica, perché la pratico<sup>(5)</sup>». «FIVI – ha inoltre ricordato Morella – non ha mai guardato al metodo di produzione, è sempre stata trasversale. Non ti dice come fare il vino, l’importante è che rispetti le regole che consentono di farne parte.

---

(1) R. GISMONDI, A. CIRIANNI, S. CUSIMANO, P. RIGHI, *Un’analisi integrata delle principali fonti statistiche e amministrative sulla produzione di vino in Italia*, Istat working papers, 2020.

(2) <https://www.greenwine.it/it/vini-naturali>.

(3) *Op. cit.*

(4) <https://www.fivi.it/>.

(5) [www.winemag.it/vini-naturali-definizione-destabilizzante-parola-del-vicepresidente-fivi](http://www.winemag.it/vini-naturali-definizione-destabilizzante-parola-del-vicepresidente-fivi) (consultato a maggio 2021).

Sereni, invece, ha trattato il tema da un punto di vista linguistico. I *vini naturali* sono vini prodotti con tecniche poco invasive, evitando o limitando al massimo l'uso di sostanze chimiche di sintesi in vigna e in cantina<sup>(6)</sup>. La ricercatrice evidenzia anche come nonostante alcuni produttori facciano da sempre il vino in questo modo, il successo del prodotto sia arrivato negli ultimi anni, parallelamente a una crescita generale della sensibilità per la genuinità e sostenibilità dei prodotti alimentari e a un calo di fiducia nel potere disinfettante e purificante della chimica. L'intento dei produttori di vini naturali può quindi essere definito quindi come quello di creare vini che prevedano, da un lato, uso limitato o nullo di additivi enologici di origine sintetica in abbinamento e, dall'altro, siano il più possibile "figli" del territorio e della cultura dai quali provengono, rispettosi dei cicli della natura<sup>(7)</sup>.

È da queste prime definizioni che possiamo già cogliere la complessità delle tematiche legate alla mancanza di una definizione chiara che identifichi l'espressione "vino naturale". Ad oggi, oltre alla mancanza di una definizione chiara, un punto cruciale è anche la mancanza di una certificazione del vino naturale. A questo proposito Mina Del Prete, figlia del noto produttore di vini naturali pugliesi Natalino Del Prete, introduce questo tema parlando di un dovere nei confronti del consumatore e come un messaggio importante e chiaro anche per gli operatori del settore. Per i non addetti ai lavori, afferma la Del Prete, la definizione di vino naturale ancora non è chiara, né lo sono le differenze tra questo e il vino biologico e il vino biodinamico<sup>(8)</sup>.

Per terminare l'esplorazione delle definizioni di vino naturale, si riporta infine il pensiero di Gilles Azzoni, uno dei padri dell'*Association des Vins Naturels*, il quale ritiene che il movimento del vino naturale dovrebbe seguire le orme di un sindacato come la *Vignerons Indépendants de France*, equivalente della FIVI italiana, e chiedere al ministero dell'Agricoltura una certificazione ufficiale del vino naturale. Qualcosa che dica chiaramente "questo vino è fatto in questa maniera".

Prima di procedere oltre nella riflessione, qualche dato numerico al fine di inquadrare il volume di mercato dei vini naturali. Il vino naturale occupa un margine del comparto viticolo italiano con circa l'1,64% della superficie vitata nazionale, pari a 662.000 ettari; la produzione si attesta intorno ai 317000 ettolitri, equivalente allo 0,74% di quella nazionale, di circa 43.000.000 ettolitri<sup>(9)</sup>. Sebbene i numeri possano sembrare esigui, la crescente quantità delle fiere di settore e dei cataloghi dei distributori specializzati, così come il respiro internazionale del movimento, testimonia la presenza tutt'altro che insignificante di un nuovo modello di enologia<sup>(10)</sup>.

2. La Commissione Europea si è espressa ad inizio aprile 2021 sull'uso del termine "naturale" nell'etichettatura e nella presentazione dei prodotti alimentari, vini, spiriti e aceti.

Se inizialmente le considerazioni di DG AGRI sull'uso del termine "naturale" per i vini avevano sostenuto che l'espressione vino naturale ovvero *vin méthode nature* rappresentava

---

<sup>(6)</sup> D. SERENI, *Come dire vino: alla ricerca di un vocabolario sostenibile*, in *Scenari: quadrimestrale di approfondimento culturale*: 2, 1, Milano, 2015, pp. 85-89.

<sup>(7)</sup> <https://www.vino-bio.com/vini-naturali/>.

<sup>(8)</sup> [www.winemag.it/vino-naturale-pugliese-mina-del-prete-certificazione-ufficiale/](http://www.winemag.it/vino-naturale-pugliese-mina-del-prete-certificazione-ufficiale/).

<sup>(9)</sup> F. PRACCHIA, *I sapori del vino. Percorsi di degustazione per palati indipendenti*, Bra, 2017.

<sup>(10)</sup> *op. cit.*

un termine *misleading*, vale a dire ingannevole per il consumatore, è nell'ottica della nuova strategia “*From Farm to Fork*”<sup>(11)</sup> che la Commissaria Europea per la salute e la sicurezza alimentare Stella Kyriades è intervenuta in materia, affermando che non considera il termine “naturale” né un’indicazione nutrizionale, né un’indicazione sulla salute ai sensi del reg. CE n. 1924/2006.

La Commissione ha stabilito che il termine rientra nel campo delle informazioni volontarie al consumatore, disciplinate dall’art.36 del reg. UE n. 1169/2011 e, per questa ragione, deve essere veritiera, documentabile e non ingannevole per il consumatore, rispondendo infatti ai requisiti fissati dall’art. 7 del medesimo regolamento<sup>(12)</sup>.

In altre parole, al momento la Commissione Europea non ritiene necessario adottare una definizione del termine “naturale” a livello europeo, rimandando così al quadro normativo offerto dal regolamento sulle informazioni ai consumatori. Al pari di ogni altra informazione volontaria al consumatore, quindi, la liceità dell’uso del termine “naturale” nell’etichettatura e presentazione di un prodotto alimentare dovrà essere verificata dalle Autorità nazionali caso per caso, determinando quando questa espressione sia utilizzata in maniera legittima. Come suggerisce Appiano<sup>(13)</sup>, il baricentro decisionale si è spostato sugli Stati membri e le rispettive autorità nazionali, chiamate a far rispettare la legislazione europea sulla corretta etichettatura degli alimenti. Questo significa che bisognerà stabilire sul piano nazionale cosa significa vino naturale, ovvero *vin méthode nature*, e a quali condizioni, nonché con quali garanzie, un vino possa essere etichettato in tal modo<sup>(14)</sup>.

Come sottolinea ancora Appiano<sup>(15)</sup>, da qui discendono due principali conseguenze. Da un lato diventa necessario un provvedimento normativo nazionale che definisca cosa si intende per vino naturale, pena il rischio che detta etichettatura possa essere contestata dalle autorità amministrative di controllo dello stesso stato da cui provengono i prodotti immessi in commercio. Le autorità includono anche quelle competenti a contrastare le pratiche ingannevoli ai danni dei consumatori. Inoltre, in questo momento e finché non esisterà una definizione europea, la valutazione di uno Stato Membro potrebbe non essere condivisa da quelle di un altro Stato membro dell’Unione. Quest’ultimo, quindi, potrebbe opporsi all’introduzione sul proprio territorio di vini prodotti da un altro stato recanti in etichetta l’espressione vino naturale ovvero *vin méthode nature*.

In poche parole, in assenza di una regolamentazione a livello europeo, uno Stato che importi da un altro Paese del mercato unico un prodotto etichettato come vino naturale potrebbe ritenere questa espressione non verificabile e, di conseguenza, potenzialmente ingannevole.

In questo caso lo Stato importatore potrebbe ricorrere alle regole stabilite dal Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea e richiedere una deroga al principio di libera circolazione delle merci, finalizzata a tutelare gli interessi dei consumatori. Questa operazione

---

(11) European Union, *Farm to Fork Strategy. For a fair, healthy and environmentally friendly food system*, 2020.

(12) [www.federvini.it/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=3171:ue-il-terminer-naturale-e-informazione-volontaria-2C-non-ci-sara-definizione-europea&Itemid=472&lang=it](http://www.federvini.it/index.php?option=com_k2&view=item&id=3171:ue-il-terminer-naturale-e-informazione-volontaria-2C-non-ci-sara-definizione-europea&Itemid=472&lang=it).

(13) <http://dirittovitivinicolo.eu/>.

(14) <http://dirittovitivinicolo.eu/vino-naturale-vin-methode-nature>.

(15) <http://dirittovitivinicolo.eu/>.



porterebbe a vietare la commercializzazione sul proprio territorio del vino prodotto in un altro stato membro, etichettato come vino naturale. In caso di conflitto, si giungerebbe infine sul tavolo della Corte di Giustizia.

3. Volendo approfondire i tratti distintivi del movimento dei vini naturali, pare necessario soffermarsi un aspetto in particolare, ossia lo strumento del disciplinare, messo a punto da parte di organizzazioni di natura privatistica, finalizzato ad evitare che si possa generare confusione attorno alle regole di produzione dei vini cosiddetti naturali.

Sebbene la possibilità di dotarsi di un disciplinare di produzione per il vino naturale rappresenti già uno step significativo, rimane ancora aperto il tema della comparabilità di questi strumenti a livello europeo. Infatti, qualora sussistessero differenze significative tra i vari disciplinari, ciò potrebbe nuovamente costituire una ragione sufficiente a bloccare l'etichettatura contrassegnata come vino naturale.

Prima di approfondire il tema e ai fini di chiarezza del discorso generale, è bene ricordare il fatto che questi strumenti di natura privatistica si distinguono nettamente dai disciplinari dei vini DOP e IGP, caratterizzati invece da una natura pubblicistica.

Per rappresentare la specificità del disciplinare privato, si riportano qui le principali voci proposte dal disciplinare di produzione “Vino VinNatur<sup>(16)</sup>”, il quale definisce le pratiche ammesse e non ammesse, fornisce indicazioni sul piano dei controlli e sulle indicazioni facoltative da apporre in etichetta:

1. Nel vigneto: si raccomanda una agronomia finalizzata ad allevare piante sane, predisposte ad un'elevata resistenza alle avversità, attraverso un'attenzione particolare alla fertilità biologica del suolo e all'equilibrio dell'ecosistema vigneto. Fra le pratiche ammesse, sono menzionate le concimazioni organiche; l'uso di prodotti a base di zolfo con un limite massimo previsto a 60 kg/ha/anno per zolfo in polvere e 8 kg/ha/anno di zolfo bagnabile; l'uso di idrosolubile a base di rame con limiti a 3 kg/ha/anno di rame metallo; l'uso di prodotti di derivazione naturali come estratti vegetali, alghe propoli, funghi o microrganismi antagonisti finalizzati a ridurre l'uso di rame e zolfo, con l'ambizione, al verificarsi di condizioni favorevoli, di eliminarli definitivamente; irrigazione esclusivamente a goccia, solo per soccorso; vendemmia manuale; uso di vitigni resistenti non derivati da cisgenesi o altre tecniche genetiche. Fra le pratiche non ammesse, tra le altre, compaiono i prodotti di chimica di sintesi, i diserbanti chimici, antiparassitari di origine sintetica, sistemici e citotropici non consentiti in agricoltura biologica; l'utilizzo di fosfiti, insetticidi chimici e coltivazione di viti cisgenesi o OGM; l'utilizzo di prodotti OGM. È inoltre tassativamente vietata la vendemmia meccanica.

2. In cantina: fra le pratiche ammesse si menzionano la fermentazione spontanea e l'uso esclusivo di lieviti indigeni; la possibilità di modificare la temperatura del mosto o del vino per permettere alle fermentazioni di accedere; l'unico ingrediente ammesso è l'anidride solforosa sotto forma pura o in forma di metabisolfito di potassio, limitandone le quantità per categorie di vino e incentivando tutti i produttori ad un impegno per una riduzione costante dell'impiego di anidride solforosa. Altri aspetti riguardano l'ossigenazione dei mosti o vini, l'uso di anidride carbonica o azoto per saturare i contenitori e vincoli legati

---

<sup>(16)</sup> <https://www.vinnatur.org/wp-content/uploads/2020/03/Disciplinare-di-produzione-VinNatur.pdf>.

alle attrezzature di filtrazione. Le principali pratiche non ammesse, invece, riguardano le pratiche cosiddette “invasive”, atte ad alterare le caratteristiche intrinseche del vino; chiarifiche tramite bentonite, prodotti a base di albumina, caseina, carbone vegetale e enzimi pectolitici; uso di lieviti selezionati commerciali, enzimi, lisozima e batteri lattici; uso di additivi che non siano anidride solforosa.

3. Definisce il piano di controlli eseguito da un ente / istituto di certificazione riconosciuto dal MIPAAF.

4. Definisce la possibilità, in modo facoltativo, di apporre su tutte le etichette dei vini prodotti le indicazioni relative al quantitativo di anidride solforosa totale al momento dell’imbottigliamento e il simbolo approvato dall’associazione.

Il disciplinare “Vino VinNatur” specifica, infine, che qualora i vignaioli non possano sottoscrivere gli impegni e rispettare le norme contenute nel disciplinare, essi non potranno essere soci.

Rimangono da approfondire le principali ragioni per cui l’espressione vino naturale, ovvero *vin méthode nature*, possa essere considerata illegittima dal punto di vista giuridico.

In primis è fonte di ambiguità il fatto che la disciplina europea non includa il vino naturale nella lista delle categorie di prodotti vitivinicoli, di cui all’allegato VII, parte 2 del Regolamento UE n.1308/2013. Un secondo aspetto peculiare, specialmente nell’ottica di questo lavoro, riguarda il fatto che, secondo i principi alla base delle regole dell’Unione Europea sulle pratiche enologiche <sup>(17)</sup>, possono dirsi naturali tutti i vini prodotti secondo modalità conformi alle pratiche enologiche autorizzate, le quali sono impiegate soltanto per consentire una buona vinificazione, una buona conservazione o un buon affidamento dei prodotti e sono finalizzate, come specificato alla lettera *d* dell’Articolo 80, alla salvaguardia delle caratteristiche naturali ed essenziali del vino, in modo che la composizione del prodotto non subisca modifiche sostanziali. In altre parole, ogni vino manipolato secondo le tecniche di cantina consentite dall’Unione Europea, può essere definito come “naturale”. Risulta allora evidente che la posizione espressa dalla filosofia del movimento di vini naturali, orientata ad un impiego minimo delle tecniche di cantina, sia in evidente contrasto con la filosofia europea che definisce “naturali” anche i vini che abbiano fatto massimo uso delle misure consentite.

4. In questo paragrafo si procederà dapprima ad argomentare il punto di vista antropologico, secondo il quale il vino “naturale” non esiste.

Successivamente, si analizzeranno alcuni fenomeni che hanno contribuito a creare la popolarità dell’immaginario legato al termine vino naturale. Si proverà quindi ad osservare la connotazione filosofica di chi rivendica la propria appartenenza al “movimento culturale” del vino naturale. Infine, si metteranno in luce alcune criticità dovute proprio alla popolarità e alla diffusione di questa filosofia di produzione e di consumo.

Massimo Montanari afferma che l’idea di cibo è sovente associata a quella di Natura, ma tale nesso è ambiguo e fondamentalmente improprio <sup>(18)</sup>.

---

<sup>(17)</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32013R1308>.

<sup>(18)</sup> M. MONTANARI, *Il cibo come cultura*, Bari, 2011.

Ci si appresta qui a ripercorrere alcuni passaggi dell'autore al fine di sottolineare come il nesso vino e natura abbia preso una svolta inedita.

Nel suo libro *Il cibo come cultura*, Montanari sottolinea come il passaggio dall'economia di predazione all'economia di produzione abbia rappresentato un cambiamento decisivo sia nel rapporto fra uomini e territorio, sia nella cultura degli uomini <sup>(19)</sup>, in quanto il crescere della popolazione e la necessità di procurarsi maggiore quantità di cibo hanno dato vita, a poco a poco, a società diverse. Tali società erano dedite all'agricoltura e alla pastorizia, producevano il proprio cibo selezionando le risorse disponibili e intervenivano in maniera più attiva nella definizione degli equilibri ambientali <sup>(20)</sup>. Si è trattato, a detta di Montanari, di un salto, uno slancio di emancipazione che ha richiesto prima di tutto un "saper fare", una conoscenza, una "cultura".

Per quale ragione, allora, stiamo oggi assistendo a questo "ritorno" al concetto di naturalità? Perché, in altre parole, ci troviamo in una situazione nella quale i valori portanti di un "sistema" legato all'alimentazione sono definiti in termini di "naturalità" e non più come esito e rappresentazione di processi culturali che prevedono l'addomesticamento, la trasformazione, e la reinterpretazione della Natura <sup>(21)</sup>?

Montanari osserva come l'uomo della civiltà industriale o post-industriale sia portato ad attribuire una fondamentale "naturalità" delle attività agricole, che, rispetto alla nostra esperienza, sono percepite sempre più come "tradizionali" e perciò rappresentate come "originarie" e "arcaiche"<sup>(22)</sup>. Tale posizione risulta comprensibile solo se si considera il contesto della rivoluzione produttiva indotta dall'irrompere dell'industria in età contemporanea.

È dunque interessante riscontrare come il vocabolario che articola il discorso del vino naturale sia, per lo meno in apparenza, in contrasto con il pensiero antropologico che definisce il cibo come fatto culturale lungo tutto il percorso che lo conduce alla bocca dell'uomo<sup>(23)</sup>, cioè quando esso è prodotto, trasformato e consumato. Questo punto di vista trova la sua origine nella considerazione che l'agricoltura, per gli antichi, abbia rappresentato il momento della rottura e dell'innovazione, il salto decisivo che costruisce l'uomo "civile" separandolo dalla Natura permettendogli di chiamarsi fuori dal rapporto di totale dipendenza in cui era sempre vissuto<sup>(24)</sup>.

Ci troviamo quindi davanti ad una nuova idea di "natura" applicata al mondo della produzione agricola e in particolare alla produzione vitivinicola. Il prossimo paragrafo si propone contestualizzare l'utilizzo di questa concezione di natura.

5. Naturale, vero e autentico sono i principali aggettivi utilizzati per parlare dei vini naturali. Ma in che senso vengono utilizzati? Con quali accezioni?

---

<sup>(19)</sup> *Op. cit.*, p. 5.

<sup>(20)</sup> *Op. cit.*

<sup>(21)</sup> *Op. cit.*, p. XI.

<sup>(22)</sup> *Op. cit.*, p. 6.

<sup>(23)</sup> *Op. cit.*, p. XI.

<sup>(24)</sup> *Op. cit.*, p. 6.

Ovviamente, a definire il senso le parole concorre anche il contesto socioculturale in cui esse sono impiegate. Questo breve paragrafo ha l'ambizione di fare un po' di chiarezza in questa ricchissima selva semantica<sup>(25)</sup>. Nell'ambito del vino naturale, Sereni sostiene che lo scopo dell'uso degli aggettivi naturale, autentico, vero sia quello di introdurre una differenza rispetto al vino convenzionale: banalmente, se un vino è chiamato naturale si sottintende che esistano dei vini non naturali. Ed è proprio nella costruzione di questa differenza che nasce la strategia retorica e proliferano le opinioni contrastanti. Sempre Sereni sostiene, inoltre, che il successo (almeno mediatico) dei vini naturali è arrivato negli ultimi anni, parallelamente a una crescita generale della sensibilità per la genuinità e sostenibilità dei prodotti alimentari (sostenuta proprio dall'affermarsi delle DOP e dalla crescita di movimenti internazionali quali Slow Food), e a un calo di fiducia nel potere disinfettante e purificante della chimica<sup>(26)</sup>. Per Sereni, inoltre, l'utilizzo del termine naturale associato al vino è doppiamente efficace. Esso infatti riesce a far riferimento contemporaneamente a due aspetti della sua produzione: natura intesa come territorio, *terroir* (in riferimento alla vigna) e natura intesa come assenza di chimica (in relazione alla cantina)<sup>(27)</sup>. Inoltre, è interessante a mio giudizio ricordare che, nonostante la moda, il termine naturale non assume necessariamente una connotazione positiva di per sé: è natura sia lo scrosciare di un ruscello sia la violenza di uno tsunami. A intendere il termine come attributo positivo "a prescindere" è stata semmai la mania di naturalità esplosa negli ultimi anni intesa come sinonimo di genuinità e che ultimamente ha sedotto tutti: aziende, ristoranti e consumatori<sup>(28)</sup>. Proviamo però a comprendere meglio i significati del termine naturale rispetto al *terroir* e all'assenza di chimica. A questo proposito Fabio Pracchia sostiene che il vino indipendente o naturale è il vino che scaturisce da ogni singolo paesaggio, ponendosi così in forte discontinuità con quello confezionato dall'estetica enologica omologante. Tale contrasto dovrebbe poi essere evidente anche nell'espressione gustativa: la natura, con la sua mutevolezza, forma uve sempre diverse<sup>(29)</sup>. Per chi condivide la filosofia del "naturale", quindi, la diversità è ritenuta come un fedele specchio di un luogo, di un vitigno, di un'annata e di gesti umani. Sempre Pracchia spiega inoltre che nello scenario di oggi, la qualità del vino non possa più essere decontestualizzata da fattori solo in apparenza esterni, che concorrono alla sua creazione<sup>(30)</sup>. Come dice Fischer, "il buono da bere coincide con il buono da pensare<sup>(31)</sup>", mettendo in evidenza il contributo fondamentale offerto dai processi di storytelling del prodotto, narrazione sulla quale si innestano oggi gran parte delle strategie di marketing relazionale (adottando, cioè, quel particolare insieme di tattiche e azioni di marketing volti a migliorare la comunicazione con il potenziale cliente e per guidarlo nel processo di acquisto e fidelizzarlo durante tutto il ciclo di vita). Ecco perché, continua Pracchia, sono ritornati in auge il pensiero di Mario Soldati e Luigi Veronelli, padri fondatori dell'enogastronomia italiana, poiché caratterizzati una forte attualità. Soldati diffuse infatti l'importanza di narrare il vino attraverso una dimensione locale di riferimento, accostandolo a tradizioni gastronomiche, sociali e paesaggistiche fondamentali alla sua definizione

---

<sup>(25)</sup> *Op. cit.*

<sup>(26)</sup> *Op. cit.*

<sup>(27)</sup> *Op. cit.*

<sup>(28)</sup> *Op. cit.*

<sup>(29)</sup> F. PRACCHIA, *I sapori del vino. Percorsi di degustazione per palati indipendenti*, Bra, 2017, p. 31.

<sup>(30)</sup> *Op. cit.*

<sup>(31)</sup> *Op. cit.*

stilistica<sup>(32)</sup>. Veronelli, invece, mise in risalto il lavoro artigianale del vignaiolo connesso a un luogo di origine vocato. La sua idea di viticoltura legata all'anarchia dell'agire contadino è verosimilmente, ancora oggi, il pensiero più vicino all'indipendenza enologica così attuale in questi giorni<sup>(33)</sup>, nonostante, nella realtà dei fatti, la vita agricola sia qualcosa di ben diverso dal mito del "contadino libero e ribelle" e debba fare i conti con un gran numero di norme da osservare, anche senza l'ambizione della produzione DOP (si consideri, ad esempio, l'impossibilità di produrre vino da uva che non sia riconosciuta come "da vino"). Personalmente, ritengo sia innegabile che il termine naturale, oppure indipendente, artigianale, vero, anarchico siano così efficaci anche a causa di un richiamo "esotico" che ha contribuito a creare un immaginario verso il quale indirizzare il consumatore non sempre informato rispetto alla retorica del naturale come valorizzazione del *terroir* o dell'assenza di chimica in vigna e cantina. Spesso, analizzando i discorsi attorno al vino naturale, mi è parso che l'accezione di Natura utilizzata fosse più vicina all'idealizzazione di una *wilderness*<sup>(34)</sup> rispetto che ad un approccio ecologico<sup>(35)</sup> all'agricoltura. In questo senso ritengo infatti rilevante osservare come l'idea esotica di una natura incontaminata, per quanto possa essere distante dalla realtà del vignaiolo non interventista, giochi un fascino di cui i produttori sono estremamente consapevoli quando ingaggiano i consumatori. L'impatto della potenza evocativa del termine naturale e dell'immaginario sotteso, quindi, sono due elementi che non possono certamente essere sottovalutati. Come sostiene Appadurai<sup>(36)</sup>, infatti, l'immaginario è *fuel for action*. Ai fini di questa riflessione si intende sottolineare che l'immaginario evocato dal termine naturale è così accattivante da poter indirizzare fortemente una scelta di consumo. Inoltre, se da un lato troviamo le parole e la loro potenza evocativa, dall'altro è bene riconoscere che un grande potere evocativo è giocato sempre più dalle immagini: si pensi qui alle etichette di molti vini naturali e al ruolo che queste immagini così "diverse", artistiche, colorate, bizzarre giocano rispetto alle etichette di vino convenzionali. Le grafiche ricoprono un ruolo sempre più decisivo nel catturare l'attenzione dei consumatori, specialmente dei Millennials. Se pensiamo anche solo al periodo di pandemia da COVID-19 e all'impossibilità per moltissimi consumatori di assaggiare i vini o parlare direttamente con un produttore, la connotazione estetica della pagina *web* di un *e-commerce* su cui scorrono le grafiche eccentriche di molti produttori indipendenti o "naturali" può aver svolto ruolo fondamentale nell'attrarre la curiosità di nuove fasce di giovani consumatori.

6. Nel paragrafo precedente si è parlato dell'importanza, per chi condivide la filosofia del "naturale", di concepire la diversità come un fedele specchio di un luogo specifico, capace di rifletterne quindi la tipicità. A questo proposito, citando l'antropologa Cristina Papa, Grasseni<sup>(37)</sup> sottolinea come un prodotto tipico possa essere definito "un'invenzione storica, introdotta nel momento in cui al mercato locale, per alcuni beni prodotti localmente, si è

---

<sup>(32)</sup> *Op. cit.*, p. 30.

<sup>(33)</sup> *Op. cit.*, p. 31.

<sup>(34)</sup> F. BREVINI, *L'invenzione della natura selvaggia: storia di un'idea dal Diciottesimo secolo a oggi*, Torino, 2013.

<sup>(35)</sup> *Ibidem*, p. 46.

<sup>(36)</sup> A. APPADURAI, *Modernity at large: cultural dimensions of globalization* (Vol. 1). University of Minnesota Press, 1996.

<sup>(37)</sup> C. GRASSENI, M. SALOMONE, M. MESSINA, *La reinvenzione del cibo*, Verona, 2009.

sostituito il mercato globale<sup>38</sup>. Sempre a questo proposito Steven Shapin<sup>39</sup>, analizzando sia i luoghi che i prodotti gastronomici, rileva infatti che “sebbene il globale abbia prevalso sul locale, è altrettanto vero che proprio in questo momento storico il locale è capace di farsi globale. Anzi, che mai come in questa nostra tarda modernità il “vero locale” sia una merce globalmente disponibile<sup>40</sup>”.

Fino a questo, punto si potrebbe quindi argomentare che la globalizzazione abbia sostanzialmente favorito l’affermazione della tipicità locale favorendo così le economie dei produttori. Tuttavia, l’analisi di Cristina Grasseni è volta anche a mettere in luce quale sia il reale costo connesso all’affermazione di un prodotto tipico sul mercato globale: vale a dire la graduale perdita di artigianalità che lo caratterizzava.

Il caso studio sul formaggio *Camembert*<sup>41</sup> è esplicativo: se il buon produttore di formaggio può sperare che il suo prodotto raggiunga incolume New York, a un certo punto sarà costretto ad introdurre nella fase di produzione anche dei “delegati tecnologici” che permettano di produrre formaggi in forme e dimensioni tutte uguali, al fine di riuscire a spedirli dentro scatole delle stesse dimensioni. Il sacrificio di rendere globale un prodotto “veramente locale<sup>42</sup>” necessiterà quindi dell’introduzione di un oggetto (la scatola), che essendo sempre uguale a sé stessa, spingerà la produzione artigianale verso una standardizzazione di forme, di dimensioni e di peso. Per quanto concerne le caratteristiche organolettiche del prodotto *Camembert*, Grasseni mette in luce come il successo a livello globale di questo prodotto “locale” stia anche nel fatto che “una volta stabiliti alcuni principi base che identificano la “fisionomia generale” del prodotto in fase di stabilizzazione di identità, non abbia più senso entrare nel dettaglio delle singole ricette, in quanto questo significherebbe riaprire un vaso di Pandora<sup>43</sup>”. In altre parole, una volta stabilizzata l’identità organolettica del prodotto *Camembert* sul mercato globale, la preoccupazione dei produttori diventa quella di rendere il prodotto sempre più standard e riconoscibile, in quanto lasciare spazio alle ricette locali e alle diversità organolettiche rischierebbe di impedirne il riconoscimento da parte dei consumatori (o, quantomeno, di quelli meno sensibili o neofiti), facendo ricadere il prodotto nell’anonimato. Per riassumere brevemente, è nell’annullamento delle differenze del prodotto, cioè di quelle differenze che si sviluppano su base territoriale e che sono dovute all’artigianalità e alle scelte dei produttori, che il prodotto si afferma globalmente come un prodotto locale su scala globale, rivendicando, oltre che un’identità stabile, anche una tradizione e un’origine definita e “vera”. È poi su questo meccanismo, sostiene ancora Grasseni, che poggia anche il percorso di fiducia dei consumatori. A questo proposito, Shapin mette in luce come il fatto che il cibo sia globalizzato significa dunque che è “lo stesso in tutto il mondo”, o meglio, significa che tutti credono che lo sia. “La fiducia nella stabilità dell’identità del prodotto, ovunque esso venga consumato, è infatti una delle

---

<sup>38</sup> C. PAPA, *Antropologia dell’impresa*, Milano, 1999.

<sup>39</sup> S. SHAPIN, *Cheese and Late Modernity. Review of Camembert, A National Myth by Pierre Boisard*, London, 2003, p.11-15.

<sup>40</sup> C. GRASSENÌ, M. SALOMONE, M. MESSINA, *La reinvenzione del cibo*, Verona, 2009, p. 24.

<sup>41</sup> *Op. cit.*

<sup>42</sup> *Op. cit.* p. 21.

<sup>43</sup> *Op. cit.* p. 24.

condizioni del suo successo<sup>(44)</sup>”. Sembra allora che nel percorso di affermazione e stabilizzazione dell’identità e della tradizione di un prodotto come il *Camembert*, il prezzo da pagare per riuscire ad affermare una ipotetica tradizione locale su scala globale, sia di perdere, nel corso di questo processo, tutti gli aspetti artigianali, imprevedibili e unici del formaggio.

Tornando al mondo del vino naturale, la domanda che questo paragrafo vuole far sorgere è legata a quali possano o debbano essere i limiti di una produzione che rivendichi di essere artigianale o tipica.

Se infatti la retorica del vino naturale è riuscita a far nascere una sensibilità del consumatore verso quei segni di inconfondibile artigianalità dei vini naturali, e quindi una diversità di espressione delle uve legate all’annata, rimane da capire, a mio giudizio, il rapporto tra l’artigianalità e il volume di prodotto disponibile sul mercato. In altre parole, se anche si riesce a superare quell’enologia che considera la diversità come un fattore da correggere per ottenere una malintesa perfezione nel risultato della fermentazione alcolica<sup>(45)</sup>, l’opinione di chi scrive è che rimangono dei limiti oggettivi alla tutela della diversità e dell’artigianalità come espressione di una produzione vitivinicola di una singola azienda. In altre parole, potrebbe essere problematico definire artigianale una produzione particolarmente voluminosa di bottiglie, e allo stesso modo, potrebbe essere difficile considerare qualitativamente apprezzabile una piccola produzione di cui ogni bottiglia è organoletticamente diversa dall’altra.

Se da un lato quindi si può essere favorevoli ad una tipicità che riesca ad affermarsi seguendo un percorso diverso da quello tracciato dal *Camembert*, è fondamentale che il discorso sul vino naturale trovi anche una posizione chiara rispetto al volume di prodotto artigianale disponibile ogni anno per il consumatore finale. Al fine di non essere frainteso, vorrei riportare ad esempio il caso del gruppo Gerard Bertrand, il quale ad oggi possiede sedici cantine della regione dell’Occitania, impiegando oltre 320 dipendenti e vendendo decine di milioni di bottiglie all’anno.

Si tratta di un riferimento virtuoso sia in biodinamica sia nel mondo enologico in generale, possedendo 850 ettari di vigneti governati dalla filosofia sostenibile, olistica ed etica. Alla luce però delle considerazioni espresse fin qui sul panorama del vino naturale, in cui spesso nel discorso comune si potrebbe essere portati a utilizzare gli aggettivi di naturalità, artigianalità, sostenibilità e tipicità come sinonimi per mancanza di una definizione comunitaria condivisa di cosa sia un vino naturale, osservare che 850 ettari, sebbene coltivati in biodinamica, possano difficilmente essere considerati come lo specchio della vocazione artigiana di cui parlava Veronelli. Si tratta di un argomento a mio giudizio talmente complesso da necessitare sicuramente di ulteriori approfondimenti, anche in virtù dell’importanza di provare a immaginare scenari futuri di coltivazione e produzione vitivinicola più sostenibile a livello planetario.

7. Come si è provato a illustrare nelle pagine precedenti, i vini naturali sono prodotti che hanno stimolato un immaginario di autenticità e naturalità che si schiera apertamente in

---

<sup>(44)</sup> S. SHAPIN, *Cheese and Late Modernity. Review of Camembert, A National Myth by Pierre Boisard*, London, 2003, p.11-15.

<sup>(45)</sup> F. PRACCHIA, *I sapori del vino. Percorsi di degustazione per palati indipendenti*, Bra, 2017, p. 30.

contrasto con la logica di produzione industriale e con le esperienze quotidiane “mainstream” dei consumatori.

Si tratta di una narrazione efficace che, come dimostrano i dati sulla crescita di questo settore, sta riscontrando oggi una grandissima risposta da parte dei consumatori. Quanto di queste narrazioni, però, corrisponde alla realtà? L’ambizione di questo paragrafo non vuole essere quella di screditare le storie che hanno portato all’affermazione dei prodotti naturali e autentici, quanto piuttosto portare in luce quel meccanismo, comune a molti settori economici, in primis il mondo del turismo, che porta alla creazione di un’offerta di prodotti, di esperienze, di luoghi, che rivendica tratti di autenticità costruita e performata appositamente per riuscire a soddisfare le aspettative dei consumatori.

Questa peculiare dinamica non è poi così lontana dell’esperienza del turista che, come diceva MacCannel<sup>(46)</sup>, cerca l’autenticità in “altri” luoghi e “altri” tempi, lontano dalla propria esperienza di vita quotidiana. Come riprende Chamber, il consumatore, che in questo caso è possibile assimilare al turista, cerca qualcosa di autentico in un mondo che percepisce come sempre più disconnesso e inautentico<sup>(47)</sup>. Ancora, Urry ricorda il valore che deriva dal riuscire a trovare, finalmente, qualcosa che riteniamo “autentico” se messo a confronto con le nostre esperienze quotidiane<sup>(48)</sup>.

Se partiamo da questo presupposto, è difficile allora non essere in accordo con Dutton e Howland<sup>(49)</sup> quando ci parlano delle dimensioni utopiche di certe narrazioni vinicole, e di altri prodotti del *terroir*, e di come esse siano legate alle caratteristiche commerciali e alle compulsioni generate da questo tipo di merce, basata sul luogo e sensibile al tempo. Tali narrazioni evidenziano e feticizzano elementi molto precisi, vale a dire il territorio o il luogo di produzione, intesi come delimitati e non replicabili, insieme a storie e tradizioni di produzione vernacolari verosimilmente inventate (o almeno idealizzate)<sup>(50)</sup>.

Al giorno d’oggi, per chi si occupa di *marketing*, il valore di vendere una buona storia legata a un vino è diventato persino più importante del prodotto in sé. L’essenziale è che la storia del prodotto valga quanto esso è stato pagato.

Se consideriamo allora le altissime aspettative dei consumatori nei confronti di prodotti autentici, appare evidente come il rischio di evocare un passato esotico, ricco di tradizioni inventate o idealizzate che sia molto alto. Ma è questa l’unica possibilità?

A tale proposito è utile citare la posizione di Sangiorgi, il quale, parlando di vini naturali, ricorda che non bisogna assolutamente cancellare la memoria dei decenni complicati che hanno spinto centinaia di migliaia di agricoltori ad abbandonare l’agricoltura, convincendo poi coloro che sono rimasti a seguire una via intensiva e industriale<sup>(51)</sup>. Per Sangiorgi, il quale si rivolge ai produttori, la credibilità di chi oggi mette in discussione le scelte passate è proporzionale alla sua capacità di coglierne le ragioni. L’opportunità che Sangiorgi vede nel vino naturale è anche quella di far comprendere la presunzione di essere

---

<sup>(46)</sup> D. MACCANNELL, *The tourist: A new theory of the leisure class*, Oakland CA, 2013.

<sup>(47)</sup> E. CHAMBERS, *Native tours: the anthropology of travel and tourism*. Long Grove IL, 2009.

<sup>(48)</sup> J. URRY, *The Tourist Gaze 3.0*, New York, 2011, p.10.

<sup>(49)</sup> J. DUTTON, P.J. HOWLAND, *Wine, Terroir and Utopia: Making New Worlds* (1st ed.), London, 2019.

<sup>(50)</sup> *Op. cit.*, p. 164.

<sup>(51)</sup> S. SANGIORGI (a cura di), *Porthos 37. Voci e Pensieri dal mondo dei vini naturali*, Porthos Ribelle Nobile Disperato, 2020.



nel giusto che caratterizzava l'atteggiamento delle persone venute prima di noi, aiutandoci a considerare le condizioni in cui certe scelte sono state fatte, senza fermarsi solamente a una fredda critica.

Condividendo questa posizione, questa tesi sostiene che lo sforzo per affermare una filosofia dei vini naturali non debba passare necessariamente attraverso l'affermazione di un passato esotico, che rischia di rimanere cristallizzato e idealizzato. Si ritiene invece che riflessioni come quelle proposte da Sangiorgi offrano un contributo imprescindibile e che dovrebbero ispirare maggiormente alcuni addetti al *marketing*, comunicatori e rivenditori del settore.

8. L'obiettivo di questo breve capitolo è riuscire a fornire un punto di vista emico, vale a dire "dall'interno", rispetto al dibattito attorno al vino naturale, da cui muovere alcune osservazioni aggiuntive sul tema dell'interpretazione del *terroir*.

Non avendo potuto svolgere interviste in prima persona, si adatterà come riferimento un articolo scritto da Giampaolo Gravina per la rivista *Pietre Colorate* nel 2016, il quale si è occupato di raccogliere i punti di vista di alcuni piccoli produttori virtuosi che sono rimasti esclusi dai disciplinari di produzione dei loro rispettivi territori.

In apertura di questo lavoro si è presentato il pensiero di Sereni, la quale definisce i vini naturali come prodotti il più possibile "figli del territorio e della cultura dai quali provengono"<sup>(52)</sup>. Come suggerisce Ermenegildo Appiano, questa affermazione lascerebbe intuire un territorio possa quindi generare figli legittimi e illegittimi. Come si proverà a mettere in luce in questo paragrafo, l'istanza di essere interprete assoluto del *terroir*, cioè la rivendicazione più sentita del movimento dei vini naturali, rischia così di creare un vero e proprio "scontro" tra il mondo delle DOP e quello dei vini naturali. Il rapporto con il territorio è un tema estremamente delicato, in grado di accendere gli animi di esperti e produttori. Le prossime osservazioni intendono aiutare il lettore a comprendere meglio le posizioni dei *vignerons*. Al fine di riuscire a contestualizzare le posizioni dei piccoli produttori all'interno del dibattito, ricordiamo anzitutto che DOP, acronimo di Denominazione di Origine Protetta, è il marchio che contraddistingue sia alimenti, ma anche vini, le cui caratteristiche si legano a un determinato ambiente geografico e alle sue tradizioni ed è assegnato solo a specialità alimentari prodotte e lavorate in aree precise. I prodotti che ricevono il marchio DOP, inoltre, devono rispettare un determinato disciplinare di produzione che descrive storia, territorio e lavorazione del prodotto. Inoltre è fondamentale ricordare che è il territorio (attraverso l'iniziativa dei produttori) che conduce alla creazione del disciplinare di produzione, la cui finalità è volta a tutelare la qualità del prodotto (in questo caso il vino), con un'attenzione particolare anche alla tutela della diversità di metodologie e tradizioni produttive che caratterizza ciascun territorio di vocazione.

Un secondo elemento fondamentale per comprendere la posizione espressa dalle testimonianze che seguiranno riguarda il ruolo delle commissioni d'assaggio. In Italia, infatti, tutti i vini a Denominazione devono essere sottoposti ad analisi chimico-fisica presso i laboratori autorizzati e al successivo esame organolettico di una commissione di degustazione

---

<sup>(52)</sup> D. SERENI, *Come dire vino: alla ricerca di un vocabolario sostenibile*, in *Scenari: quadrimestrale di approfondimento culturale*: 2, 1, Milano, 2015, pp. 85-89.

composta da “Tecnici Degustatori” ed “Esperti Degustatori”. Il punto fondamentale è che i vini analizzati possono essere “bocciati” dalle commissioni. In caso di “rivedibilità” del vino analizzato, il produttore può richiedere il ritiro di una nuova campionatura entro 60 giorni dalla notifica ricevuta. Trascorso tale termine, il prodotto viene considerato non idoneo. Esprimendosi sul concetto di territorialità, Giampaolo Gravina, esperto di vino, ritiene che questa idea, sebbene sembri essersi consolidata come un patrimonio acquisito, una premessa ineludibile, un’evidenza pacifica<sup>(53)</sup>, in realtà non lo sia affatto. Egli afferma, infatti, che è sufficiente grattare appena un po’ sotto la pellicola rassicurante di questa inflazionata (e abusata, e fraintesa) nozione di territorio per scoprire uno scenario quanto mai confuso e contraddittorio, se non in qualche caso perfino turbolento<sup>(54)</sup>. Come si avrà modo di approfondire nei prossimi passaggi, infatti, il tema delle Denominazioni e dell’idoneità dei vini ai disciplinari di produzione incontra pareri molto critici. A proposito delle DOP, Giampaolo Gravina sostiene poi, non senza una certa ironia, che le Doc siano diventate DOP (Denominazione d’Origine Protetta) in ragione del fatto che l’Unione Europea abbia in questo modo “sublimato” il controllo in protezione<sup>(55)</sup>. Cerchiamo di capire in che senso attraverso la testimonianza di due produttori: Corrado Dottori e Giovanna Morganti.

Corrado Dottori, piccolo produttore e titolare dell’Azienda Agricola La Distesa di Cupramontana, sostiene che «I disciplinari delle Doc sono stati concepiti per normare uno scenario produttivo polarizzato intorno alle cooperative e ai vini industriali. Ma oggi è tutto diverso, si è diffusa e affermata la figura del piccolo vignaiolo, della piccola azienda familiare che non solo produce e trasforma le sue uve, ma completa la filiera imbottigliando e commercializzando i propri vini.

E sono proprio queste piccole realtà a soffrire di più: siamo l’anello debole della catena». La stessa posizione è stata sostenuta chiaramente anche dalle parole della produttrice di vino Giovanna Morganti, Podere Le Boncie di Castelnuovo Berardenga (SI), la quale afferma che «I criteri che regolano le denominazioni e i consorzi sono molto lontani dalle esigenze di un produttore delle nostre dimensioni, così come lo sono le linee guida delle attività promozionali: in tanti vignaioli facciamo fatica a capirne il senso e a dividerne le priorità. E finché la rappresentanza nei consorzi sarà legata alle quote produttive, noi resteremo minoranza e non saremo mai tutelati».

A proposito delle commissioni d’assaggio, sempre Giovanna Morganti sostiene

che «I degustatori sono sollecitati a esaltare la propria soglia percettiva rispetto a difetti come il *brettanomyces* o l’acidità volatile, ma poi si rivelano molto indulgenti nei confronti di tutti quei coadiuvanti enologici che vengono costantemente impiegati per correggere e aggiustare i vini, plasmandone il profilo secondo le diverse problematiche e in funzione delle richieste dei vari mercati. È un problema di educazione al vino: i commissari non hanno un’esperienza adeguata, né vengono stimolati a coltivare quella sensibilità interpretativa che si rivela necessaria se non indispensabile per riconoscere e valorizzare l’espressività e la personalità di un vino».

---

<sup>(53)</sup> G. GRAVINA, *Denominazioni d’origine: la parola agli esclusi*, in *Pietre Colorate* n. 22, *L’abito fa il vino*, Polcenigo, 2016.

<sup>(54)</sup> *Op. cit.*

<sup>(55)</sup> *Op. cit.*

La posizione sostenuta da Morganti si sviluppa quindi attorno all'idea che «le differenze non sono considerate come punti di forza, bensì come anomalie», con la conseguenza che molti produttori decidono di rinunciare alla presentazione dei vini alle commissioni d'assaggio. Sempre a questo proposito, Gravina ritiene inoltre che tra i vini rimasti ai margini delle denominazioni d'origine (vuoi per esclusione, vuoi per scelta) si annidano versioni tra le più riuscite e convincenti<sup>56</sup>.

Ermenegildo Appiano porta in luce il paradosso: se il produttore di vino naturale non accetta di seguire le regole del disciplinare di produzione DOP/IGP eventualmente presente per il territorio in considerazione (ivi comprese le relative caratteristiche organolettiche e chimiche) in virtù di una scelta votata a interpretare più fedelmente il *terroir*, rinunciando così a presentare i propri vini alla commissione di assaggio, la conseguenza sarà necessariamente l'impossibilità di scrivere in etichetta il nome del territorio stesso.

La testimonianza di Dottori aiuta a chiarire il punto di vista di chi abbia scelto di rinunciare alla Denominazione e a comprendere meglio la frustrazione ad essa connessa. «Non è stato un atto di superbia, anzi mi è costato parecchia sofferenza: ho sempre immaginato i miei Verdicchio come espressioni veraci del comprensorio dei Castelli di Jesi. E ho condiviso con altri produttori del mio comune (Cupramontana) un percorso di approfondimento mirato a rafforzare il legame con il territorio, sfociato l'estate scorsa nel progetto di estendere anche al vino di Cupramontana le prerogative ancora più particolareggiate di una Denominazione Comunale».

L'iniziativa di Dottori di creazione di una De.co., “attraverso una mappatura molto accurata, che ha permesso di approfondire la conoscenza di tutto un repertorio di differenze significative nell'espressione dei vini delle diverse contrade, per organizzarla finalmente su base scientifica” testimonia, a mio giudizio, il genuino tentativo di raccontare il legame tra vino e territorio, assieme alla volontà di trovare la forma giuridica più coerente per farlo. “La De.Co. non nasceva per sostituirsi o porsi in contrapposizione alla Denominazione di Origine Verdicchio dei Castelli di Jesi, ma al contrario per proporsi come una garanzia ulteriore relativamente al valore aggiunto di questo territorio e della sua produzione”.

Preso atto di ciò, diventa estremamente interessante osservare la risposta dei produttori che Gravina chiama “esclusi”, i quali decidono di intraprendere inedite strategie e di marketing e azioni di *naming* dei propri prodotti, caratterizzate dall'utilizzo di vocaboli afferenti all'area semantica della “ribellione” e della “contestazione” per raccontare le proprie posizioni nei confronti del sistema delle denominazioni. È ad esempio il caso di:

– *Rivedibile*: versione del *Rosso Relativo 2011* di Valcerasa, un vino rosato etneo di rara complessità a cui Alice Bonaccorsi e Rosario Pappalardo hanno integrato in etichetta la qualifica di *Rivedibile*, stampigliata in diagonale a lettere cubitali, quasi a voler sottolineare con un sarcasmo venato di amarezza l'incongruenza della valutazione.

– *l'Escluso*: È l'esperienza della franciacortina Cà del Vént, che ha reagito alla mancata idoneità del proprio *Brut Pas Opéré 2011* chiamandolo polemicamente *l'Escluso*;

---

<sup>(56)</sup> *Op. cit.*

– Barbera *Bandita*: Anche Nadia Verrua, che gestisce la monferrina Cascina Tavijn, è esempio di una vicenda analoga. La sua Barbera *Bandita* è nata con l'annata 2011 in risposta a una doppia bocciatura.

L'aspetto interessante delle posizioni di Dottori e Morganti riguarda non soltanto la rivendicazione di non-appartenenza a un sistema di interpretazione del *terroir* che sembrerebbe "imporre" un profilo organolettico al vino, tradendo così la sensibilità produttiva del piccolo produttore, ma specialmente la rivendicazione di una diversità imprenditoriale, figlia anch'essa di un *terroir*, che oggi vede nascere la nuova figura professionale del *vigneron* che completa tutta la filiera producendo, trasformando, imbottigliando e commercializzando i propri vini. Una figura che, a detta dei piccoli e virtuosi, viene penalizzata dal mercato unico. Credo sia inoltre affascinante osservare come le strategie di marketing sviluppate dai piccoli produttori appena citati abbiano riattualizzato in maniera inedita quel concetto di anarchia contadina di Veronelli, che, come fa notare Appiano, oggi è forse mitizzata, in quanto il "contadino libero e ribelle" deve fare i conti con un gran numero di norme da osservare, anche senza l'ambizione della produzione DOP, ma che sembra riscuotere ampio successo in quella fascia di consumatori che, ispirati da queste narrazioni, soddisfa la propria sete di ribellione anche comprando etichette di vino naturale. Sorge allora spontaneo chiedersi se questa strategia di "resistenza" abbia qualche punto debole e ritengo sia condivisibile la posizione di Appiano, il quale ricorda che se cattivi vinificatori si nasconderanno dietro la maschera del vino naturale, essi andranno a screditare tutti i produttori che seguono tale filosofia con passione e dedizione.

9. Come anticipato nell'introduzione, questo lavoro non ha l'ambizione di essere esaustivo, quanto piuttosto di sviluppare alcune riflessioni di natura antropologica attorno ad un tema che, dal punto di vista giuridico, si trova ad oggi in fase di definizione. Si ritiene infatti che l'apporto di una riflessione interdisciplinare sviluppata grazie al contributo dei saperi dell'antropologia culturale, aiuti a mettere a fuoco la complessità di un fenomeno che, al fine di essere normato, necessita dapprima di essere maggiormente compreso. Come si è provato a illustrare, la sfida sul tema non può essere limitata alla creazione di una definizione condivisa di cosa si possa definire vino naturale, quanto piuttosto identificare quali forme giuridiche possano risultare coerenti a normare un settore che, come abbiamo visto, si sviluppa attorno a posizioni politiche e ideologiche molto sentite, specialmente rispetto ad un'idea di identità artigiana e indipendente.

È dunque indispensabile che il legislatore si interroghi su come si possa da un lato tutelare la libertà del singolo produttore senza danneggiare il lavoro dei competitors, e come tutelare il diritto del consumatore ad avere informazioni veritiere, dimostrabili e non ingannevoli, tutelando contemporaneamente il mercato unico nel quale è giusto che i vini naturali possano liberamente circolare.

Nella consapevolezza di tale complessità, questo lavoro di tesi ha proposto alcune considerazioni attinenti all'ambito delle scienze sociali, nella convinzione che, per essere realmente efficaci e contribuire alla creazione di un'Europa migliore, i sistemi normativi comunitari debbano sapere riconoscere, intercettare e rispondere alle reali esigenze del settore dei vini naturali e agli interessi di tutti i soggetti coinvolti.

## IL SETTORE VITIVINICOLO ITALIANO TRA NORMATIVE SOVRANAZIONALI ED ECCELLENZE LOCALI

*ABSTRACT: Negli ultimi anni, il settore vitivinicolo ha suscitato un crescente interesse sia tra le aziende che tra i consumatori, a livello internazionale, nazionale e regionale. Questo settore riveste un ruolo di fondamentale importanza come patrimonio culturale da valorizzare e proteggere. La chiara connessione tra il vino e i territori viticoli contribuisce in modo significativo alla crescita economica, culturale e sociale dei Paesi produttori. All'interno dell'Unione Europea, i Paesi membri si distinguono come i maggiori produttori di vino a livello mondiale, con l'Italia al primo posto per la produzione e al secondo per le esportazioni. L'Unione Europea ha dimostrato il suo impegno nei confronti del settore vitivinicolo attraverso la Politica Agricola Comune (PAC) e una serie di regolamenti, tra cui il n. 1308/2013 e il recentemente introdotto n. 2021/2117, che hanno contribuito a sostenere e disciplinare il settore. Il settore vitivinicolo in Sicilia fa parte di un più ampio settore agroalimentare dell'isola, noto per una serie di prodotti d'eccellenza DOP e IGP. Nel 2020, questo settore ha registrato un valore economico complessivo di 554 milioni di euro, coinvolgendo un gran numero di operatori, pari a 19.094 unità. Sebbene il settore vitivinicolo abbia sempre rappresentato un'eccellenza, si è a lungo concentrato sulla produzione di vini di scarsa qualità. Tuttavia, negli ultimi anni, si è assistito a un notevole cambiamento con l'adozione di strategie all'avanguardia, mantenendo al tempo stesso una profonda radice nella tradizione. La denominazione DOC Etna si è distinta come un esempio di successo, essendo la prima denominazione di vino riconosciuta in Sicilia e godendo di una crescita costante a livello regionale, nazionale e internazionale. Il settore vitivinicolo continua a offrire opportunità di crescita sia sul mercato interno che estero, giocando un ruolo fondamentale nella promozione delle eccellenze italiane nel mondo. La sinergia tra tradizione, innovazione e sostenibilità si rivela essenziale per il futuro successo del settore, non solo in Sicilia ma anche a livello nazionale e internazionale.*

*ABSTRACT: In recent years, the wine sector has aroused increasing interest among companies and consumers, both at the international and national/regional levels. This sector plays a fundamental role as a cultural heritage to be cherished and protected. The clear connection between wine and vineyard territories significantly contributes to the economic, cultural, and social growth of producing countries. Within the European Union, member countries stand out as the leading wine producers globally, with Italy holding the top position in terms of production and second for exports. The European Union has demonstrated its commitment to the wine sector through the Common Agricultural Policy (CAP) and a series of regulations, including No. 1308/2013 and the recently introduced No. 2021/2117, which have contributed to supporting and regulating the industry. The wine sector in Sicily is part of a broader agri-food sector on the island, renowned for a range of PDO and PGI products. In 2020, this sector recorded an overall economic value of 554 million euros, involving a significant number of operators, amounting to 19,094 units. Although the wine sector has always represented excellence, it has long been focused on producing low-quality wines. However, in recent years, a remarkable change has been witnessed with the adoption of cutting-edge strategies while maintaining a deep-rooted tradition. The Etna DOC designation stands out as a successful example, being the first recognized wine denomination in Sicily and enjoying continuous growth on regional, national, and international levels. The wine sector continues to offer growth opportunities in both the domestic and foreign markets, playing a fundamental role in promoting Italian excellences worldwide. The synergy between tradition, innovation, and sustainability proves essential for the sector's future success, not only in Sicily but also on a national and international scale.*

SOMMARIO: 1. Il settore vitivinicolo: un patrimonio paesaggistico e culturale da tutelare e valorizzare. – 2. Il settore vitivinicolo europeo e italiano: un ruolo di primo piano nel sistema socio-economico. – 3. Il rapporto tra Organizzazioni Comuni di Mercato e Politica Agricola Comune. – 4. L'Organizzazione Comune del Mercato del vino e il Reg. UE n. 1308/2013. – 5. Verso la nuova PAC 2023-2027: il settore vitivinicolo tra esigenze specifiche e interventi in relazione agli strumenti del Piano strategico nazionale. – 6. Il settore agroalimentare siciliano: i numeri dei prodotti certificati. – 7. Il settore vitivinicolo siciliano. – 8. Il settore vitivinicolo siciliano: l'analisi SWOT. – 9. Un particolare sguardo alla DOC Etna: un *trend* in continua crescita nel panorama regionale, nazionale e mondiale.

1. Il vino e i territori viticoli rappresentano una fonte di reddito di notevole importanza, generando numerose opportunità di lavoro e contribuendo alla creazione di ricchezza. Tuttavia, essi vanno oltre la mera dimensione economica, trasformandosi sempre più in elementi distintivi di una nuova narrazione territoriale. Sono in grado di incrementare l'attrattività dei luoghi di produzione e di innescare dinamiche positive dal punto di vista sociale e culturale, divenendo l'espressione di tradizioni spesso millenarie. Inoltre, i territori viticoli rappresentano una risorsa ambientale di primaria importanza, in cui si intrecciano matrici naturali ricche e variegate, differendo da zona a zona, da luogo a luogo e da una denominazione geografica all'altra<sup>(1)</sup>.

Le differenze tra i vini non derivano solamente dalla specifica coltivazione su terreni geologicamente diversi o caratterizzati da climi differenti, ma rappresentano il risultato straordinario del diligente impegno e del lavoro incessante di intere generazioni di viticoltori, cantinieri ed enologi, tutti immersi nello stesso contesto culturale.

Senza dubbio, l'affermazione di Cannizzaro secondo cui “se nell'intera Europa la vite e il vino hanno un valore storico e geografico, ancor più lo dimostrano in Italia” è condivisibile. In Italia, infatti, il paesaggio vitivinicolo non si limita alle sole vigne, ma comprende anche cantine, strade vicinali, sistemazioni agrarie, edifici rurali, fattorie e borghi con imponenti campanili delle chiese. Tale paesaggio è l'espressione delle incessanti trasformazioni delle strutture socioeconomiche, delle idee e della politica di un popolo in un determinato luogo e momento storico<sup>(2)</sup>.

Il paesaggio vitivinicolo italiano è quindi un autentico patrimonio culturale in cui la natura porta i segni dell'attività laboriosa dell'uomo e ne racconta la storia. Pertanto, come paesaggio naturalistico di particolare interesse, è fondamentale valorizzarlo in modo appropriato, in quanto contribuisce a promuovere lo sviluppo culturale del territorio in cui è situato. Non sarebbe quindi errato ritenere che i paesaggi vitivinicoli, considerati beni di interesse culturale, richiedano l'individuazione di interventi mirati per la loro protezione, conservazione e ripristino. Tali interventi si rivelerebbero essenziali per favorire la fruizione

---

<sup>(1)</sup> O.M. CALLIANO, *Diritto del paesaggio, diritto al paesaggio e diritto all'uso privato del paesaggio*, in F. Moreschi (a cura di), *Il paesaggio vitivinicolo come patrimonio europeo*, Torino, 2019.

<sup>(2)</sup> S. CANNIZZARO, *La viticoltura “eroica” in Sicilia. Qualità, turismo e sostenibilità ambientale*, in Studi e Ricerche socio-territoriale, Associazione Culturale Sviluppo e Benessere, Napoli, 2017, p. 5.

del paesaggio, migliorare le pratiche lavorative e garantire un godimento collettivo più ampio. Di conseguenza, si stanno sempre più frequentemente intraprendendo azioni volte alla musealizzazione degli antichi vigneti e dell'intero contesto ambientale ad essi legato, trasformandoli in ambiti di un turismo in continua espansione, con un interesse orientato al paesaggio e all'enogastronomia. Ne consegue un crescente desiderio di tutelare e valorizzare il settore tramite investimenti mirati.

Come si evince da quanto finora esposto, l'enoturismo genera non solo cultura, ma anche la fidelizzazione dei clienti nei confronti di un prodotto di innumerevoli qualità come il vino. Numerosi sono infatti i benefici che il vino apporta al territorio in relazione al turismo: favorisce la destagionalizzazione, arricchisce l'offerta e le iniziative promozionali, stimola l'ampliamento e il potenziamento delle strutture ricettive in contesti a vocazione rurale che altrimenti risulterebbero meno accessibili, coinvolge un target di turisti con un elevato potere d'acquisto e una capacità di spesa superiore alla media. In sintesi, le potenzialità economiche e reddituali del vino, quando associate al turismo e alla gastronomia, sono straordinarie, come dimostra l'aumento esponenziale degli introiti nel settore negli ultimi anni. Risulta evidente che la chiave del successo risiede nella capacità dei produttori di promuovere il vino sia sul mercato nazionale che su quello internazionale, enfatizzando il fascino delle esperienze positive che esso offre. Il vino, infatti, è molto più di un semplice prodotto o bevanda. Assaporare un calice di vino, da soli o in compagnia, rappresenta un'esperienza coinvolgente che stimola tutti e cinque i sensi di una persona, in cui non solo il sapore e l'odore sono importanti, ma anche la forma e l'aspetto della bottiglia e persino l'etichetta rivestono un ruolo significativo<sup>(3)</sup>.

Per questi motivi, viene prestata grande attenzione al comparto vitivinicolo sia a livello dell'Unione Europea, attraverso la Politica Agricola Comune (PAC), sia a livello nazionale. Un esempio in questo contesto è rappresentato dalla legge italiana n. 238 del 2016, che riconosce la vite e i territori viticoli come un patrimonio nazionale di forte impatto non solo economico e produttivo, ma anche ambientale e socio-culturale. Questa normativa fornisce anche una definizione più precisa del vitigno autoctono italiano, che deve appartenere esclusivamente alla specie *Vitis vinifera*, essere di origine italiana ed essere presente in specifiche aree geografiche del territorio nazionale.

Un altro aspetto innovativo della politica italiana riguardante il settore vitivinicolo è la salvaguardia dei cosiddetti vigneti eroici e storici. Tali vigneti sono di notevole interesse paesaggistico, storico e ambientale, o si trovano in aree a rischio di dissesto idrogeologico, dove la presenza di questi vigneti contrasta i fenomeni erosivi e contribuisce alla conservazione del suolo e del territorio rurale. I vigneti eroici si sviluppano su terreni con una pendenza superiore al 30%, in aree in cui le condizioni orografiche non consentono la meccanizzazione, in territori con un'altitudine superiore a 500 metri sul livello del mare, su terrazze e gradoni o su piccole isole. I vigneti storici, invece, devono essere stati impiantati prima del 1960 e devono possedere almeno uno dei seguenti requisiti: forme di allevamento tradizionali, sistemazioni idrauliche-agrarie storiche o di particolare pregio paesaggistico, appartenenza a paesaggi iscritti nel Registro nazionale dei paesaggi rurali di interesse storico,

---

<sup>(3)</sup> E. POMARICI, L. FIORITO, C. MONTANARO, T. SARNARI, R. DEL REY e F. PICCOLI (a cura di), *Il mercato del vino in Italia e nel mondo prima e dopo il Covid-19. Situazioni, tendenze e sfide per il vino a livello mondiale*, Mipaaf, Roma, 2020, p. 48.

riconoscimento da parte dell'UNESCO o appartenenza ad aree soggette a specifiche leggi regionali. Tali vigneti beneficiano di un trattamento prioritario attraverso finanziamenti specifici per interventi di recupero e manutenzione. In seguito al decreto ministeriale n. 6899/2020, sono stati stabiliti criteri per identificare le tipologie di interventi di salvaguardia più adatte in base alle circostanze specifiche.

2. Il settore vitivinicolo costituisce un comparto di assoluto rilievo e di vitale importanza a livello europeo. I Paesi dell'Unione Europea non solo sono i principali produttori di vino a livello mondiale, ma rappresentano anche il principale polo e il crocevia significativo per i flussi e gli scambi commerciali nel settore. Basta considerare il volume medio di vino prodotto da Italia, Francia e Spagna negli ultimi anni, che si attesta intorno ai 130 milioni di ettolitri (quasi la metà della produzione mondiale), per comprendere l'importanza e il ruolo di primo piano del settore nell'economia europea.

Inoltre, è importante sottolineare che il paesaggio e la struttura socio-economica di molte regioni agricole europee sono profondamente influenzati dalle attività legate alla viticoltura. Queste regioni presentano notevoli differenze orografiche, ambientali e geologiche che sono state modellate nel corso dei secoli grazie alla pratica viticola sapiente. Per comprenderne appieno la specificità, è fondamentale considerare l'influenza della viticoltura su tali territori<sup>(4)</sup>.

In particolare per quanto riguarda il settore vitivinicolo italiano, esso si distingue per la sua dinamicità nel panorama agroalimentare, nonché per la sua rilevanza strategica nell'economia del paese e la sua importanza a livello internazionale<sup>(5)</sup>.

L'Italia è infatti il primo produttore mondiale di vino e il secondo esportatore, con una quantità di circa 22,2 milioni di ettolitri all'anno. Questo risultato è reso possibile dalla sinergia tra diverse regioni vitivinicole e da una vendemmia di qualità che si riflette in un aumento dei prezzi delle uve e una ripresa dei mercati. Il settore coinvolge numerosi attori e risulta piuttosto frammentato, con oltre 310.000 imprese agricole e circa 46.000 aziende vinificatrici, principalmente di dimensioni medie e piccole. È importante notare che solo una ventina di queste aziende ha superato nel 2020 i 100 milioni di euro di fatturato, mentre il valore totale del fatturato enologico si aggira intorno ai 12 miliardi di euro all'anno.

Nel 2021, il 60,1% delle esportazioni italiane di vino ha avuto come destinazione finale il continente europeo, in particolare la Germania, con una crescita del 9% rispetto al 2020. Il 31,3% della produzione è invece stato destinato al mercato americano, con un aumento del 16,7%, il 7,1% al mercato asiatico, con una crescita del 22,5%, l'1,2% al mercato oceanico, con un aumento del 16,4%, e lo 0,3% al mercato africano, con un incremento del 70,7%<sup>(6)</sup>.

Per quanto riguarda la superficie vitata, si è verificata una diminuzione negli ultimi anni, che si attesta intorno ai 650.000 ettari. Il 40% di questa superficie è gestita da aziende

---

<sup>(4)</sup> S. SEQUINO, L. BONIFAZI, M. APOLLONIO, *La nuova normativa vitivinicola. Tracciabilità, semplificazione e autocontrollo dopo il Testo unico del vino*, Milano, 2019, p. 1 ss.

<sup>(5)</sup> E. POMARICI, T. SARNARI, *Fabbisogni e strumenti di intervento nel settore vitivinicolo italiano alla luce degli obiettivi della nuova PAC*, ISMEA - RRN 2014-2020, Mipaaf, Roma, p. 26.

<sup>(6)</sup> Dati Ismea 2021.



con più di dieci ettari. Sebbene questa diminuzione sia una tendenza generalizzata in tutta Europa, con una perdita di circa 470.000 ettari di vigneti nei principali paesi europei, è importante notare che neanche i principali paesi produttori degli Stati Uniti d'America e dell'emisfero sud hanno registrato una crescita significativa in termini di superficie vitata, con un aumento complessivo di soli 9.000 ettari. Al contrario, paesi non tradizionalmente noti per la viticoltura, come la Cina, hanno registrato un notevole aumento di 264.000 ettari, sebbene non tutti siano stati destinati alla coltivazione di viti da vino.

Le ragioni di questa diminuzione in Europa e della stabilità o leggera crescita nelle altre parti del mondo possono essere attribuite a vari fattori, come le politiche comunitarie che hanno incentivato l'estirpazione dei vigneti, la possibilità di ottenere quantità di vino stabili, pur utilizzando una superficie minore grazie all'incremento della produttività e dei rendimenti delle vigne, le diverse normative sugli impianti di vigneti, più restrittive in Europa e più permissive nei paesi extra-europei, che hanno determinato un'evoluzione disuguale tra i paesi, il moderato aumento della domanda mondiale che non ha stimolato importanti investimenti in nuovi impianti e la diversificazione del target dei produttori mondiali, con i paesi europei che si concentrano maggiormente su vini di alta qualità con produzione limitata ma valore medio elevato, mentre i paesi con minori restrizioni in termini di impianti si concentrano sulla grande distribuzione e sulla produzione di volume.

Dalle considerazioni finora esposte emerge un fatto significativo: una diminuzione della superficie vitata non comporta automaticamente una diminuzione della produzione. Infatti, sebbene in Italia la superficie dei vigneti sia diminuita in misura maggiore rispetto ai paesi extra-europei, si è verificato contemporaneamente un aumento della produzione grazie al miglioramento delle rese medie. Ciò è dovuto al fatto che circa la metà dei vigneti italiani ha beneficiato della misura OCM di riconversione e ristrutturazione<sup>(7)</sup>.

3. Le Organizzazioni Comuni di Mercato (OCM) sono strumenti di matrice comunitaria, disciplinati dall'articolo 40 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), che mirano a raggiungere gli obiettivi della Politica Agricola Comune (PAC) definiti dall'articolo 39 del TFUE. Tali strumenti sono considerati “comuni” poiché sono emanati con l'intento di evitare qualsiasi forma di discriminazione tra produttori e consumatori all'interno dell'Unione Europea e hanno come obiettivo finale il sostegno ai mercati attraverso misure e interventi adeguati alle specificità dei singoli prodotti.

Le OCM, originariamente istituite per disciplinare i prezzi, sono diventate strumenti di regolamentazione dei settori produttivi, stabilendo linee guida non solo per le misure di sostegno e il commercio, ma anche per la produzione e, se necessario, il consumo dei prodotti agricoli, compresa la modifica del numero, dell'organizzazione, delle dimensioni e della localizzazione delle unità produttive<sup>(8)</sup>.

Il sistema delle OCM si basa su due principi fondamentali: l'autonomia rispetto al diritto degli Stati membri e l'applicazione uniforme della disciplina OCM a livello europeo.

---

<sup>(7)</sup> E. POMARICI, L. FIORITO, C. MONTANARO, T. SARNARI, R. DEL REY e F. PICCOLI (a cura di), *op. cit.*, p. 12.

<sup>(8)</sup> A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, N. LUCIFERO, *Manuale di legislazione vitivinicola*, Torino, 2019, p. 90.

Gli interventi delle OCM operano su due livelli distinti: il livello economico, che riguarda le misure legate alla regolamentazione dei prezzi, i sussidi alla produzione e alla distribuzione, e i meccanismi di stabilizzazione dei mercati; e quello regolatorio, che definisce gli standard e i criteri di classificazione dei prodotti su cui intervenire<sup>(9)</sup>.

Il Regolamento CE n. 1234/2007, volto a semplificare e razionalizzare il sistema normativo e consentire una migliore gestione delle politiche comuni basate su un complesso modello europeo di *governance* del mercato agroalimentare, ha unificato le diverse discipline che in precedenza erano differenziate per ogni categoria merceologica, con un totale di 21 regolamenti.

Il Regolamento UE n. 1308/2013, modificato dal Regolamento UE n. 2021/2117 relativo alla nuova PAC, entrato in vigore il 1° gennaio 2023, mira a raggiungere lo stesso obiettivo di unificare i singoli regolamenti tematici, ponendo l'OCM in un contesto sistematico e integrato. Questo regolamento, che rappresenta il fulcro principale della PAC, si inserisce in un contesto normativo costituito da vari regolamenti comunitari, in particolare quelli relativi ai pagamenti diretti agli agricoltori, al sostegno allo sviluppo rurale, ai controlli e ai finanziamenti.

In conclusione, è evidente che l'interpretazione delle regole dell'OCM richiede di considerare il contesto più ampio della disciplina della PAC, tenendo conto della sua evoluzione, poiché condivide i tempi e le logiche degli strumenti di regolamentazione. Gli obiettivi che la PAC si propone di raggiungere si concretizzano nell'OCM al fine di eliminare gli ostacoli agli scambi comunitari, promuovere la produttività agricola, garantire un tenore di vita equo per la popolazione agricola e stabilizzare i mercati, garantendo approvvigionamenti sicuri e prezzi accessibili.

4. Per quanto riguarda l'Organizzazione Comune di Mercato (OCM) nel settore del vino, essa riflette appieno la complessità dell'ambito vitivinicolo: un settore che si proietta verso il futuro, progredendo costantemente nella ricerca tecnologica avanzata per la produzione e la distribuzione del prodotto, ma che rimane saldamente ancorato alle proprie radici, rappresentate dai luoghi di origine e dalle loro tradizioni. Pertanto, l'OCM del vino presenta fin dall'inizio un carattere peculiare e speciale rispetto ad altri prodotti alimentari, poiché considera non solo la fase agricola della produzione (ad esempio, la coltivazione della vite e la produzione di uva), ma anche le fasi successive.

L'OCM del vino è stata istituita tramite il Regolamento CEE n. 24/1962 con l'obiettivo di definire misure e interventi volti alla stabilizzazione dei mercati e dei prezzi attraverso il controllo del mercato e del vino. Si proponeva anche di gettare le basi per una politica dei vini di qualità. Successivamente, fino agli anni '90, sono state attuate due riforme nel 1970 e nel 1987. Tuttavia, a causa dell'incapacità di tenere il passo con i rapidi cambiamenti nel mercato del vino, queste riforme sono state radicalmente superate dal Regolamento CE n. 1493/1999, che mirava a rafforzare gli strumenti di controllo dell'offerta e a eliminare gli incentivi alla produzione di uva e vino. Tale scelta è stata ispirata dall'evidente fatto che l'offerta sempre più competitiva e in aumento da parte dei nuovi produttori

---

<sup>(9)</sup> F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 2016, pp. 358-359.

extraeuropei stava causando una conseguente diminuzione del consumo del vino prodotto dagli Stati membri<sup>(10)</sup>.

La disciplina dell'OCM del vino è stata nuovamente riformata tra il 2007 e il 2008. Il settore vitivinicolo, disciplinato dal Regolamento CE n. 479/2008, che inizialmente era rimasto al di fuori del processo di unificazione dei vari settori agroalimentari regolamentato dal Regolamento CE n. 1234/2007, che rappresentava la prima OCM unica (il legislatore, nell'ottica di una semplificazione del contesto disciplinare, giungeva ad una "riscrittura del modello europeo di regolazione e di governo del settore agroalimentare"<sup>(11)</sup>), è stato successivamente incluso con l'emissione del Regolamento CE n. 491/2009. In questo modo, anche se in un secondo momento, l'intento era chiaro: inserire la politica comune a sostegno del settore vitivinicolo in un processo di integrazione delle diverse disposizioni settoriali.

Infine, il Regolamento UE n. 1308/2013 dell'OCM unica, insieme al Testo Unico del vino (Legge n. 238 del 2016), costituisce il quadro normativo di riferimento attuale per il settore vitivinicolo a livello europeo e nazionale. Tuttavia, come già sottolineato, a partire dal 1° gennaio 2023 è entrato in vigore il nuovo Regolamento UE n. 2021/2117 relativo alla PAC 2023-2027, che ha apportato modifiche al Regolamento UE n. 1308/2013<sup>(12)</sup>.

Il Regolamento UE n. 1308/2013 contiene diversi articoli e allegati che riguardano specificamente il settore vitivinicolo. In primo luogo, per quanto riguarda gli interventi di sostegno, viene confermata la strategia precedente che mira a eliminare gli eccessi produttivi al fine di incentivare la competitività, la sostenibilità agricola ed ambientale, nonché il rafforzamento e l'ammodernamento tecnologico del settore. A tal fine, viene introdotto il sostegno all'innovazione per finanziare gli investimenti materiali e immateriali volti allo sviluppo di nuovi prodotti. Sono previste anche altre misure di sostegno, tra cui investimenti, assicurazione delle colture, vendemmia verde, innovazione/ristrutturazione/riconversione dei vigneti e promozione dei vini nei Paesi terzi<sup>(13)</sup>.

Il suddetto Regolamento, inoltre, nell'ambito della gestione degli impianti viticoli, disciplina il passaggio dai tradizionali diritti d'impianto e di reimpianto ad un sistema più flessibile e meno rigoroso che ha consentito una certa liberalizzazione del comparto; tutto ciò, è bene sottolinearlo, avviene pur sempre sotto un costante controllo, attraverso il monitoraggio del potenziale produttivo reso possibile dall'utilizzo di strumenti di contenimento della crescita degli impianti. In pratica, il sistema delle autorizzazioni ha sostituito il preesistente schema basato sui diritti d'impianto che era stato introdotto al fine di garantire la possibilità di esercitare un controllo programmato delle superfici vitate ed evitare un incremento produttivo smisurato che avrebbe gravato sul livello di reddito dei produttori. L'obiettivo era, dunque, quello di ridurre le eccedenze produttive puntando, invece, ad innalzare il livello qualitativo.

Sulla base del nuovo sistema delle autorizzazioni, in vigore dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2030 (prorogato al 2045), i vigneti di uva da vino possono essere impiantati o

---

<sup>(10)</sup> A. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, N. LUCIFERO, *op. cit.*, p. 93.

<sup>(11)</sup> F. ALBISINNI, *Commento artt. 113-121 del Reg. 1234/2017*, in L. COSTATO (a cura di), *Il regolamento unico sull'organizzazione comune dei mercati agricoli*, in *Le nuove leggi civili comm.*, Padova, 2009, pp. 116-117.

<sup>(12)</sup> S. SEQUINO, L. BONIFAZI, M. APOLLONIO, *op. cit.*, p. 7.

<sup>(13)</sup> E. POMARICI, T. SARNARI, *"Il settore vitivinicolo alla sfida della Pac post-2020: complementarità degli interventi tra I e II pilastro e prospettive"*, ISMEA - RRN 2014-2020, Mipaaf, Roma, 2018, p. 12.

reimpiantati solo se è stata concessa un'autorizzazione, a seguito di apposita richiesta fatta dal produttore allo Stato membro o alla Regione competente in cui si documenta il rispetto di criteri di ammissibilità oggettivi, non trasferibile tra i produttori (tranne che si tratti di passaggio di eredità). Anche questa scelta del legislatore ha lo scopo di assicurare un aumento ordinato degli impianti viticoli, posti sotto il costante controllo dell'Autorità competente.

*In primis*, è prevista l'autorizzazione derivante dalla conversione dei vecchi diritti di impianto, che ha lo scopo di garantire la conversione dei diritti preesistenti in autorizzazione. In pratica, chi ha dei diritti di impianto derivanti dalla disciplina previgente deve presentare una richiesta di conversione di tali diritti in autorizzazione.

Per i nuovi impianti, la superficie che può essere autorizzata ogni anno è limitata all'1% della superficie vitata nazionale. Esistono alcune deroghe che esentano i produttori dall'obbligo di richiedere l'autorizzazione in determinate circostanze, come quando i nuovi impianti sono destinati alla sperimentazione o alla coltivazione di piante madri per ottenere materiale di propagazione, quando il vino è destinato al consumo familiare dei viticoltori o quando è necessario effettuare nuovi impianti a seguito di espropriazione per motivi di pubblica utilità ai sensi del diritto nazionale.

Infine, per quanto riguarda i reimpianti, la richiesta deve essere presentata dal produttore che estirpa una superficie vitata, ottenendo un'autorizzazione per il reimpianto di una superficie equivalente a quella estirpata.

Il Regolamento UE n. 1308/2013 definisce anche le regole che disciplinano la commercializzazione dei prodotti vitivinicoli, inclusi gli aspetti relativi alle pratiche e ai trattamenti enologici, i metodi di analisi e le varietà di uva da vino riconosciute. Inoltre, comprende disposizioni sulle definizioni di denominazione di origine protetta (DOP) e indicazione geografica protetta (IGP) e sulle menzioni tradizionali ad esse correlate, nonché sulle procedure di riconoscimento dei disciplinari di produzione da parte della Commissione europea. Vengono inoltre confermate le dichiarazioni obbligatorie e i documenti di accompagnamento, nonché l'obbligo per gli Stati membri di mantenere un registro contenente informazioni aggiornate sul potenziale produttivo. Infine, il suddetto Regolamento disciplina le indicazioni obbligatorie e facoltative da inserire nel sistema di etichettatura dei prodotti vitivinicoli e identifica le autorità competenti responsabili del controllo del settore vitivinicolo<sup>(14)</sup>.

Infine, il nuovo Regolamento UE n. 2021/2117 riguardante la nuova Politica Agricola Comune (PAC), come già accennato, ha apportato modifiche al Regolamento UE n. 1308/2013 che sono di recente entrate in vigore.

Le principali modifiche relative al settore vitivinicolo rispetto al precedente regolamento riguardano innanzitutto l'etichettatura dei vini, con l'obbligo di fornire informazioni nutrizionali e sugli ingredienti. In particolare, sull'etichetta dovrà essere indicato almeno il valore energetico, mentre le informazioni nutrizionali complete e l'elenco degli ingredienti potranno essere forniti attraverso una "etichetta elettronica" (*e-label*) a condizione che sia fornito un chiaro collegamento al mezzo elettronico utilizzato (QR code, codice a barre o altro).

---

<sup>(14)</sup> S. SEQUINO, L. BONIFAZI, M. APOLLONIO, *op. cit.*, pp. 8 ss.

Per quanto riguarda il sistema di autorizzazioni, la sua durata viene estesa dal 2030 al 2045. Inoltre, l'intervallo massimo previsto per i reimpianti di viti viene esteso dagli attuali tre anni a sei anni. Inoltre, le autorizzazioni per i nuovi impianti e i reimpianti in scadenza nel 2020 e nel 2021 sono state prorogate fino allo scorso 31 dicembre 2022. La superficie equivalente ai diritti d'impianto ancora validi e non convertiti in autorizzazioni entro tale data sarà disponibile per gli Stati membri, che potranno assegnarla come autorizzazione per nuovi impianti entro il 31 dicembre 2025, oltre alla consueta assegnazione annuale dell'1% del potenziale viticolo in più.

I Consorzi di tutela faranno parte delle più ampie Organizzazioni interprofessionali, che potranno essere riconosciute dagli Stati membri a livello nazionale, regionale o di zona economica. Tali organizzazioni, in determinate condizioni, potranno stabilire nuove regole sulla concorrenza tra le imprese, proponendo accordi sulla condivisione del valore all'interno della filiera produttiva, a condizione che tali accordi non mirino a fissare il prezzo per il consumatore finale, né a eliminare la concorrenza o creare squilibri interni alla filiera.

Per quanto riguarda le varietà ammesse per la coltivazione di uva da vino, saranno consentite le uve provenienti da viti ibride. Sarà possibile produrre vino derivato da incroci tra *Vitis vinifera* e altre specie del genere *Vitis*, anche per i vini DOP e IGP, purché sia previsto nel disciplinare. Questo viene fatto al fine di favorire una migliore adattabilità ai cambiamenti climatici e una maggiore resistenza alle malattie.

Inoltre, sarà consentita la produzione di vini privi di alcol (con una quantità di alcol inferiore allo 0,5% vol.) per i vini tranquilli senza indicazione geografica. Sarà inoltre possibile produrre vini parzialmente privi di alcol (con una quantità di alcol superiore allo 0,5% vol.) per i vini DOP e IGP, a condizione che sia previsto nel disciplinare.

Infine, per quanto riguarda i vini aromatizzati, è stato revisionato il Regolamento (UE) n. 251/2014, uniformando le regole relative alle informazioni nutrizionali e all'elenco degli ingredienti a quelle previste per il vino. Sarà inoltre consentito l'uso di bevande spiritose per l'aromatizzazione dei prodotti.

5. Il contesto generale relativo al settore vitivinicolo, considerando l'appena trascorsa emergenza sanitaria che ha avuto un impatto negativo sugli scambi internazionali e sui consumi nel settore HoReCa sia in Italia che all'estero, ha registrato una naturale contrazione dei fatturati nel 2020, una forte incertezza nel 2021 e una ripresa nel 2022, con una tendenza positiva rispetto all'anno precedente. Questi cambiamenti potrebbero essere influenzati dalle mutazioni nelle abitudini di consumo e di acquisto. Tuttavia, è indiscutibile che il settore vitivinicolo sia estremamente complesso e articolato, e nonostante le molteplici qualità, presenta anche elementi di vulnerabilità che è importante conoscere e affrontare adeguatamente<sup>(15)</sup>.

Pertanto, alla luce degli eventi e delle novità che si sono verificate nel 2020 e nei primi mesi del 2021, si è ritenuto opportuno elaborare strategie di sostegno efficaci - sia di natura regolamentare che finanziaria - a favore del settore vitivinicolo italiano per i prossimi dieci

---

<sup>(15)</sup> A. MARIANI, E. POMARICI, *Strategie per il vino italiano*, Napoli, 2010.

anni, contribuendo alla valorizzazione delle risorse umane e materiali esistenti, con un'impostazione sempre improntata alla sostenibilità ambientale, economica e sociale<sup>(16)</sup>.

In tale contesto si è rivelata indispensabile l'analisi di dettaglio del settore vitivinicolo<sup>(17)</sup>, che ha permesso di individuare gli elementi di supporto per l'integrazione del settore viticolo nel Piano Strategico Nazionale (PSN). In particolare, sono stati presi in considerazione i fattori interni al contesto nazionale al fine di identificare i punti di forza e di debolezza. Sono stati inoltre analizzati i fattori esterni, ovvero le opportunità e le minacce provenienti dall'esterno che possono favorire o ostacolare l'attuazione e l'implementazione della strategia settoriale.

Gli elementi emersi dall'analisi SWOT, sui quali gli interventi promossi dal PSN potranno produrre i loro effetti, riguardano principalmente i punti di forza del settore vitivinicolo italiano. Questi punti di forza sono costituiti da caratteristiche distintive e peculiari che rendono il comparto italiano estremamente competitivo e difficilmente imitabile dai concorrenti. In particolare, sono stati evidenziati i seguenti aspetti: un elevato *know-how* dei produttori di uva, un ampio e significativo patrimonio ampelografico, condizioni favorevoli per l'acquisizione e lo sviluppo di vigneti al di fuori delle zone più prestigiose, accesso semplificato a fornitori di input e servizi avanzati, capacità di attuare processi innovativi per superare le sfide, diversificazione dell'offerta per segmenti di mercato che rende il prodotto italiano altamente competitivo a livello internazionale, presenza diffusa di forme cooperative che sostengono i piccoli viticoltori, presenza di professionisti qualificati come enologi, tecnici enologi e sommelier, presenza di centri universitari di alta formazione, creazione di una rete di cantine che collaborano per la promozione internazionale e lo sviluppo dell'enoturismo, sostegno da parte delle istituzioni pubbliche, maggiore accesso al mercato attraverso fiere del vino, supporto da parte di enti di ricerca pubblici e privati e istituti scolastici, disponibilità di servizi esterni per interventi meccanici in vigna e di servizi mobili per l'imbottigliamento e la filtrazione, capacità dei media di promuovere la cultura del vino e l'enoturismo tra i consumatori, anche attraverso i social media, specializzazione produttiva diversificata che genera esperienze distrettuali e proto-distrettuali più flessibili, valore paesaggistico e prestigio storico del vigneto italiano che gode di aree già protette e il primato dell'Italia come primo paese europeo ad aver adottato una legge settoriale sulla sostenibilità<sup>(18)</sup>.

Per quanto riguarda i punti di debolezza identificati, questi si concentrano su tre livelli distinti. In primo luogo, vi sono questioni legate all'offerta, come la forte volatilità dei redditi agricoli, che influisce sulla copertura dei costi di produzione, la differenziazione dei vini DOP tra DOCG e DOC che crea confusione sui mercati esteri, le sfide nell'attuazione delle politiche di trading-up e la scarsa diffusione dei protocolli di sostenibilità certificata.

A livello delle imprese, sono emerse le seguenti criticità: differenze nel modo in cui le aziende, specialmente quelle di nuova formazione, si orientano sul mercato, capacità diverse delle imprese di perseguire processi innovativi (prodotto, processo, organizzazione e

---

<sup>(16)</sup> T. SARNARI, *Pronti alla prova della nuova PAC e strategie per superare la crisi sanitaria 2020*, in Scheda settore vino, Ismea, 2021.

<sup>(17)</sup> E. POMARICI, T. SARNARI, *op. cit.*, p. 33.

<sup>(18)</sup> A. DI CIOLLA, A. GUALTIERI, F. LICCIARDO, R. SARDONE, T. SARNARI, *Il settore vitivinicolo nel PSN 2023-2027: esigenze, strategia e strumenti di intervento*, ISMEA - RRN 2014-2020, Mipaaf, Roma, 2021, pp. 6 ss.

*marketing*), integrazione orizzontale insufficiente che porta a un basso potere contrattuale delle imprese, soprattutto nei confronti della grande distribuzione organizzata (GDO), mancanza di sinergie con altre attività economiche, come il turismo, e scarsa coordinazione tra organizzazioni e associazioni dei produttori vitivinicoli con effetti negativi su diverse fasi della filiera.

Infine, gli elementi di debolezza coinvolgono il sistema Paese, ovvero le politiche pubbliche e i settori correlati. In particolare, sono emerse le seguenti criticità: la mancanza di servizi adeguati (R&S, informativi, organizzativi, logistici, ecc.) offerti dal sistema Paese, la limitata disponibilità di banche dati e strumenti tecnologici per garantire l'autenticità dei vini, le difficoltà nell'applicazione delle norme sulla gestione dell'offerta (art. 39, L. n. 238/2016), la capacità limitata dei Consorzi di tutela di pianificare strategicamente l'offerta<sup>(19)</sup>.

È evidente che nonostante le criticità, il settore vitivinicolo italiano presenta numerose opportunità. Infatti, la produzione italiana può vantare un mercato interno di rilevanza significativa, in termini di volumi e valori, in cui la concorrenza non è ancora riuscita a imporsi in modo significativo. Negli ultimi anni, si è osservata una stabilizzazione dei consumi interni con un potenziale di crescita in termini di valore. A livello internazionale, le esportazioni dei prodotti italiani sono in aumento, grazie allo sviluppo dei consumi sia nei mercati tradizionali che in quelli di recente acquisizione, nonostante l'andamento distorto dei mercati globali a causa della pandemia, il che rende difficile fare previsioni sull'evoluzione futura del mercato.

Riguardo alle specifiche categorie di prodotti, si prevede che in futuro la domanda crescerà per i vini di fascia alta, *popular premium* e superiori, sia sul mercato interno che su quelli esteri. Al contrario, i vini di fascia base potrebbero subire una riduzione della domanda sia in Italia che sui mercati esteri più maturi, mentre sui mercati esteri di recente sviluppo, specialmente quelli a basso reddito, si prevede un aumento della domanda.

Infine, per quanto riguarda le minacce, nel mercato nazionale queste sono legate sia alla crescente preoccupazione per l'abuso di sostanze alcoliche, soprattutto tra i giovani, che ha portato a una valutazione negativa del consumo di vino, sia alla ridotta presenza del vino durante i pasti quotidiani, con lo stesso che viene consumato principalmente in occasioni speciali. Nei mercati esteri, le minacce derivano dal confronto con concorrenti forti e dinamici, nonché dal fatto che alcuni produttori, come quelli francesi, godono di un maggiore supporto dal sistema Paese. È importante considerare anche l'influenza dei media anglosassoni sulla critica e la comunicazione di alto livello del vino a livello internazionale, che spesso non riconoscono appieno la posizione raggiunta dal vino italiano di alta e altissima gamma.

6. Per quanto concerne la filiera agroalimentare, secondo il rapporto ISMEA Qualità-Vita pubblicato nel 2022, i prodotti siciliani DOP (Denominazione di Origine Protetta) e IGP (Indicazione Geografica Protetta) hanno generato nel 2020 un valore complessivo economico di 554 milioni di euro alla produzione, coinvolgendo un numero di operatori pari a 19.094 unità. La Sicilia, quindi, si posiziona al decimo posto tra le regioni italiane in termini di crescita del fatturato, che rispetto al 2019 è aumentato dello 0,2%. Di questi 554 milioni

---

<sup>(19)</sup> A. DI CIOLLA, A. GUALTIERI, F. LICCIARDO, R. SARDONE, T. SARNARI, *op. cit.*, p. 18.

di euro, 77 milioni di valore alla produzione, con un'incidenza del 13,9%, sono stati generati dal comparto alimentare (posizionandosi al decimo posto per impatto tra le regioni italiane), registrando un aumento del 14,3% rispetto al 2019 (quando si erano registrati 67 milioni di euro) e coinvolgendo 5.961 operatori. I restanti 478 milioni di euro, con un'incidenza dell'86,3%, sono stati generati dal settore vitivinicolo (la Sicilia si colloca all'ottavo posto per impatto tra le regioni italiane), con un valore in diminuzione del 1,7% rispetto al 2019 (quando si erano registrati 486 milioni di euro) e coinvolgendo 13.133 operatori.

Per quanto riguarda il comparto alimentare, il settore ortofrutticolo DOP/IGP ha generato 53 milioni di euro, con particolare rilievo per il Pomodoro di Pachino IGP che ha raggiunto un fatturato di 16 milioni di euro, seguito dall'Arancia rossa di Sicilia IGP con 14 milioni di euro e dal Limone di Siracusa IGP con 9,2 milioni di euro di fatturato. Il settore degli oli di oliva DOP e IGP siciliani ha generato 15 milioni di euro, di cui 5,5 milioni di euro per l'olio EVO IGP Sicilia e altrettanti 5,5 milioni di euro per la Val di Mazara, seguiti dalla DOP Monti Iblei con 2,1 milioni di euro. Grazie a queste percentuali, la Sicilia si posiziona come la seconda regione dopo la Toscana nel settore alimentare.

Per quanto riguarda il settore vitivinicolo, la Sicilia si colloca all'ottavo posto tra le regioni italiane, registrando 478 milioni di euro nel 2020 rispetto ai 486 milioni di euro del 2019 (-1,7%). Tra le prime 20 indicazioni geografiche dei vini in Italia per valore alla produzione, la DOC Sicilia si posiziona al sesto posto con un fatturato di 797 milioni di euro nel 2020, seguita dall'IGT Terre Siciliane al settimo posto con 785 milioni di euro.

In Sicilia, a maggio 2022, sono riconosciuti dall'Unione europea 67 prodotti, di cui 36 riferiti al settore alimentare (20 DOP e 16 IGP) e 31 vini (23 DOC, 1 DOCG, 7 IGT). Inoltre, vanno aggiunti 3 prodotti STG (Specialità Tradizionale Garantita) che sono riconosciuti a livello nazionale in tutte le regioni italiane (ovvero amatriciana tradizionale, mozzarella, pizza napoletana) e 269 Prodotti Agroalimentari Tradizionali (PAT)<sup>(20)</sup>.

7. In Sicilia, attualmente, il settore vitivinicolo sta vivendo una fase di grande fermento, dopo anni di stagnazione imprenditoriale e subordinazione ad altre culture enologiche. L'Isola, da sempre importante produttrice ed esportatrice di uve e mosti, si è affermata come una delle regioni vinicole più interessanti d'Italia. Negli ultimi anni, i vini siciliani hanno migliorato la loro qualità e ampliato l'offerta, includendo anche vini da dessert, aprendo prospettive di espansione sul mercato estero, in particolare negli Stati Uniti d'America. Le aziende vinicole siciliane si sono poste una doppia sfida: aumentare la notorietà dei loro vini di pregio, non limitandosi ai vini da dessert, e informare ed educare i consumatori sull'unicità dei sapori enologici della Sicilia. Nonostante la loro straordinaria eccellenza, i vini siciliani sono in grado di competere in termini di prezzo con i grandi vini internazionali. Diversi produttori di vino siciliani si sono già orientati in questa direzione strategica e sembrano consolidare il loro successo.

---

<sup>(20)</sup> Elaborazione Osservatorio Vitivinicolo ed Olivicolo-oleario IRVO su Dati Ismea/Qualivita 2022/Elenco delle denominazioni italiane, iscritte nel Registro delle denominazioni di origine protette, delle indicazioni geografiche protette e delle specialità tradizionali garantite (Regolamento UE n. 1151/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 novembre 2012) – aggiornato al 2021.



Certamente questo è un ottimo dato da rilevare, dal momento che, per anni, la Sicilia è stata quasi unicamente produttrice di materia prima che altri vinificatori e imbottiglieri, nazionali ed esteri, usavano per “rinsanguare” i loro vini. Infatti, essendo stato vietato l'uso dello zucchero per aumentare la gradazione alcolica, diversi vini sono stati “tagliati” con mosti e vini siciliani per ottenere prodotti finiti che sono giunti sulle tavole dei consumatori più raffinati in ogni parte del mondo a prezzi da capogiro.

L'intera struttura industriale vitivinicola siciliana è stata a lungo ripiegata nella produzione di vini di poco pregio, incapace di rinnovarsi da un punto di vista tecnologico e promuovere in ambito commerciale prodotti maggiormente curati e rifiniti. Tutt'oggi gran parte dei produttori siciliani è orientata alla produzione di grandi quantità di uva da vino, ma fortunatamente è costante la crescita del numero di imprese che hanno il coraggio di scommettere su una produzione di alta qualità, dimostrandosi capaci di gestire cantine da cui escono vini la cui eccellenza è riconosciuta dai più esperti<sup>(21)</sup>.

La Sicilia, con una superficie vitata di 98.755 ettari, rappresenta il 14,7% del totale italiano, posizionandosi come la seconda regione per estensione dopo il Veneto (con 99.831 ettari e una quota del 14,9%), seguita dalla Puglia al terzo posto con 90.075 ettari e una quota del 13,4%. Nonostante ciò, la Sicilia si colloca al quarto posto per la produzione di uve e mosti<sup>(22)</sup>.

Storicamente, la Sicilia è sempre stata la regione italiana con la maggiore superficie vitata, ma se osserviamo l'evoluzione nel corso degli anni, possiamo notare che il vigneto siciliano è diminuito costantemente dal 2000 al 2018, pur mantenendo il primato come la regione con la maggiore superficie vitata in Italia. Nel 2016, per la prima volta, la superficie vitata è scesa al di sotto dei 100.000 ettari. Nonostante un lieve aumento negli ultimi tre anni, nel 2020 la Sicilia è stata superata dal Veneto come regione con la maggiore superficie vitata (nel Veneto, infatti, la superficie vitata è cresciuta costantemente dal 2000 al 2021). Questa diminuzione è stata principalmente causata dalle politiche dell'Unione Europea, volte a ridurre l'offerta e il potenziale viticolo, come i premi per l'estirpazione e il sistema transitorio dei diritti di impianto, che hanno impoverito il vigneto siciliano. Ciò ha portato a un flusso di diritti di impianto verso altre regioni, in particolare verso il Veneto. Nel 2016, il sistema transitorio dei diritti di impianto è stato sostituito dal sistema di autorizzazioni per gli impianti viticoli, che permetteva di aumentare le superfici vitate aziendali senza dover acquistare diritti, ma richiedendo un'autorizzazione all'impianto. Tuttavia, è stata posta l'attenzione sul fatto che tali autorizzazioni non sono trasferibili, né a pagamento né gratuitamente, né tra persone né tra regioni, consentendo solamente trasferimenti in situazioni eccezionali. Come risultato di queste azioni, la superficie vitata siciliana è aumentata leggermente nel 2019, nel 2020 e nel 2021, dopo la diminuzione continua registrata dal 2000 al 2018<sup>(23)</sup>.

Riguardo alla suddivisione delle superfici vitate tra DOP, IGP e vini comuni, si può notare che in Sicilia, fino al 2016, la superficie rivendicata come IGT era predominante, ma a partire dal 2017 la superficie rivendicata come DOP ha iniziato a crescere, superando quella

---

<sup>(21)</sup> S. CANNIZZARO, *La viticoltura “eroica” in Sicilia. Qualità, turismo e sostenibilità ambientale*, in *Studi e Ricerche socio-territoriale*, Associazione Culturale Sviluppo e Benessere, Napoli, 2017, p. 6.

<sup>(22)</sup> F. SALVIA, *La vitivinicoltura siciliana*, a cura dell'Osservatorio Vitivinicolo ed Olivicolo-oleario Regionale IRVO, 2022.

<sup>(23)</sup> *Ibidem*.

rivendicata come IGP. Questo è dovuto principalmente all'aumento della produzione qualificata come Denominazione di Origine Protetta (DOP), in particolare della DOC Sicilia, la cui produzione è cresciuta in modo costante negli anni. Da segnalare, oltre alla crescita della DOC Sicilia, l'aumento delle DOP come la DOC Etna, che ha registrato un aumento continuo dal 2012 a oggi (escludendo il leggero calo del 2020 dovuto alla situazione pandemica), e la DOC Menfi.

La Sicilia conta 24 vini DOP, di cui 1 DOCG (Denominazione di Origine Controllata e Garantita) e 23 DOC, e 7 vini IGT, con “Terre Siciliane” come principale. Si posiziona all'ottavo posto tra le regioni italiane per il numero totale di vini a indicazione geografica, mentre si colloca al quinto posto per il numero di vini a DOC, dopo Piemonte e Toscana.

Per quanto riguarda la coltivazione biologica, nonostante una diminuzione costante negli ultimi anni (in contrasto con le altre regioni), la Sicilia rimane la regione con la maggiore superficie dedicata a questa pratica (30.699 ettari, pari al 24,5% del totale nazionale), seguita dalla Toscana (25.190 ettari, pari al 20%)<sup>(24)</sup>.

Per quanto riguarda l'export, la Sicilia si posiziona al decimo posto tra le regioni italiane per il valore delle esportazioni di vino, rappresentando il 2% del totale nazionale. Il valore delle esportazioni di vino siciliano è aumentato fino al 2018, raggiungendo i 138,3 milioni di euro. Tuttavia, ha registrato un calo nel 2019 e ancor di più nel 2020, scendendo a 119 milioni di euro, probabilmente a causa della pandemia. Tuttavia, va sottolineato che i dati dell'Istat sull'export non riflettono esattamente la situazione dell'export vitivinicolo siciliano, poiché considerano solo le spedizioni dirette all'estero dalla Sicilia. Pertanto, non vengono considerati i quantitativi di vino siciliano che partono da porti situati in altre regioni, i quali vengono conteggiati nelle rispettive regioni. Questo rende i dati sull'export vitivinicolo siciliano non del tutto accurati<sup>(25)</sup>.

8. Dall'analisi del contesto del settore vitivinicolo siciliano emergono i suoi punti di forza, debolezza e opportunità.

Per quanto riguarda i punti di forza, il settore vitivinicolo siciliano si distingue per diversi fattori. Innanzitutto, vanta una tradizione millenaria documentata da reperti archeologici e fonti letterarie, conferendo un alto valore storico, paesaggistico e ambientale al Vigneto Sicilia. Presenta una forte vocazione ambientale e una notevole variabilità climatica e ambientale, che favorisce la diversificazione dei vini. Inoltre, la Sicilia si caratterizza per un ricco patrimonio di varietà di vitigni, offrendo una vasta gamma di tipologie di vini. Viene utilizzata una percentuale minima di anticrittogamici e pesticidi, e la vitivinicoltura biologica è ampiamente diffusa, rendendo la Sicilia la principale regione italiana per la superficie vitata destinata al biologico. Il fascino della Sicilia e il suo marchio *Made in Sicily* sono altamente apprezzati<sup>(26)</sup>.

Gli imprenditori del settore dimostrano una forte sensibilità verso la sostenibilità. I produttori vantano un *know-how* soddisfacente, e la presenza di grandi cooperative orientate

---

<sup>(24)</sup> Dati SINAB 2019

<sup>(25)</sup> Elaborazione Osservatorio Vitivinicolo e Olivicolo-oleario Regionale IRVO su dati ISTAT e AGEA di dichiarazione vinicola annuale.

<sup>(26)</sup> Rapporto sul turismo enogastronomico (2021): *SICILIA meta enogastronomica più ambita in Italia*.

al mercato che coordinano migliaia di piccoli viticoltori. Inoltre, ci sono cinque Consorzi di tutela *erga omnes* (Consorzio DOC Sicilia, DOC Etna, DOCG Cerasuolo e Vittoria, DOC Pantelleria, DOC Malvasia delle Lipari e Salina) e associazioni di produttori (come Assovini, Providi, Vitesi, ecc.). Infine, la Sicilia è l'unica regione, insieme alla provincia autonoma di Trento, ad avere un ente pubblico, l'IRVO, dedicato all'intera filiera. La regione utilizza in modo ottimale i fondi OCM (Organizzazione Comune di Mercato) del settore, posizionandosi come la prima regione per spesa di fondi OCM vino.

Tuttavia, vi sono anche alcune criticità. Un gran numero di aziende vitivinicole siciliane è di piccole dimensioni e mostra una scarsa propensione all'associazionismo e alla creazione di reti collaborative. Inoltre, molte di queste aziende hanno difficoltà nell'accesso al credito, spesso a causa di carenze di competenze interne ed esterne. La capacità di orientarsi efficacemente sul mercato e di adottare innovazioni e tecnologie moderne dell'informazione e della comunicazione varia tra le aziende, risultando spesso limitata o disomogenea. Inoltre, la disponibilità di alcune statistiche settoriali a livello regionale (come superfici vitate per varietà e provincia, dati di esportazione suddivisi per quantità e valore, vini sfusi e confezionati, paesi di destinazione) è limitata, rendendo difficile per gli imprenditori e le politiche pubbliche orientarsi efficacemente sul mercato<sup>(27)</sup>.

Le opportunità per sostenere la crescita del settore vitivinicolo siciliano sono principalmente legate alle misure della nuova Politica Agricola Comune (PAC), come gli eco-schemi, le strategie *from farm to fork* e la Biodiversità 2030, che premiano chi si impegna nella viticoltura di qualità, biologica e sostenibile. Inoltre, va considerata la crescente valorizzazione dei vigneti storici e dei paesaggi rurali, nonché l'importanza sempre più riconosciuta del turismo enogastronomico, in continua espansione<sup>(28)</sup>.

9. La Denominazione di Origine Controllata (DOC) Etna, istituita nel 1968, rappresenta la prima denominazione dei vini riconosciuta in Sicilia. La zona di produzione delle uve si estende attorno al maestoso vulcano Etna, nella provincia di Catania, e comprende parte dei territori di venti comuni etnei: Acireale, Aci Sant'Antonio, Belpasso, Biancavilla, Castiglione di Sicilia, Giarre, Linguaglossa, Mascali, Milo, Nicolosi, Pedara, Piedimonte, Ragalna, Randazzo, Sant'Alfio, Santa Maria di Licodia, Santa Venerina, Trecastragni, Viagrande e Zafferana Etnea.

Nella regione etnea si riscontrano differenze climatiche significative, non solo rispetto al resto della Sicilia, ma anche tra le diverse zone del vulcano. Ciò è attribuibile alla forma troncoconica e alla vicinanza del mare dell'Etna. La regione etnea si caratterizza quindi per un'elevata variabilità ambientale e microclimatica, tanto che in pochi chilometri si possono osservare paesaggi naturalistici e agricoli che spaziano dal sub-tropicale al montano.

La variabilità ambientale è anche influenzata dalla peculiare conformazione dell'Etna: l'altitudine e l'esposizione dei versanti hanno un profondo impatto, generando microclimi unici per la coltivazione della vite. Nel corso dei secoli, le diverse colate laviche hanno generato suoli caratterizzati da una forte variabilità pedogenetica, che spesso si manifesta più in verticale che in orizzontale. Il pedo-clima, l'esposizione, l'altitudine e il terreno vulcanico

---

<sup>(27)</sup> F. SALVIA, *op. cit.*

<sup>(28)</sup> *Ibidem.*

dell'Etna determinano notevoli differenze nella produzione vitivinicola, persino all'interno di una stessa contrada, identificabile come unità vocazionale vitivinicola dell'Etna<sup>(29)</sup>.

Il disciplinare di produzione della DOC Etna ha subito due modifiche recenti, una nel 2011 e una più recente, sancita dal Decreto del 19.01.2022. Secondo il disciplinare attuale, la vinificazione delle uve, la spumantizzazione, l'invecchiamento obbligatorio, l'imbottigliamento e l'affinamento in bottiglia devono essere effettuati nell'intero territorio dei comuni compresi, anche in parte, nella zona di produzione delimitata, nonché nei comuni limitrofi. Fino al 2011, il disciplinare prevedeva solo i tipi bianco, rosso e rosato, oltre al bianco superiore per i vini prodotti nel comune di Milo. Con la modifica del 2011 sono state introdotte ulteriori tipologie, come il rosso riserva con un invecchiamento minimo di 4 anni, di cui almeno 12 mesi in legno, e gli spumanti rosato e bianco, entrambi a base di Nerello Mascalese, con la vinificazione in rosato per lo spumante rosato e in bianco per lo spumante bianco. Inoltre, con la suddetta modifica è stato introdotto l'imbottigliamento nella zona delimitata, sebbene siano previste deroghe che richiedono autorizzazioni ministeriali individuali per preservare i diritti acquisiti da coloro che tradizionalmente hanno effettuato l'imbottigliamento al di fuori della zona di produzione delimitata.

L'immissione al consumo dei vini DOC Etna avviene esclusivamente in contenitori di vetro con un volume nominale fino a 3 litri, ad eccezione delle bottiglie di vetro di forma bordolese, borgognotta e renana, che possono raggiungere un volume fino a 18 litri.

Negli anni '90, la DOC Etna rappresentava, con una produzione media di 8.000 ettolitri all'anno, la terza denominazione siciliana più rappresentativa dopo la DOC Marsala e la DOC Alcamo. A partire dagli anni 2000, si è invece registrato un netto aumento della produzione, con una quantità di 12.668 ettolitri che si è mantenuta costante fino al 2006, seguita da una diminuzione che ha portato la produzione del 2012 a circa 9.000 ettolitri. Da allora, sia le richieste di certificazione che gli ettolitri certificati mostrano un *trend* crescente ininterrotto, posizionando la DOC Etna dal 2014 ad oggi come la terza denominazione prodotta in Sicilia dopo la DOC Sicilia e la DOC Marsala in termini di ettolitri certificati.

Per quanto riguarda il numero di certificati emessi, la DOC Etna si posiziona al secondo posto dopo la DOC Sicilia, con un aumento da 270 certificati di idoneità nel 2016 a 571 nel 2022. Ciò riflette la realtà produttiva della DOC Etna, caratterizzata da numerose piccole aziende.

Pertanto, a differenza di altre denominazioni territoriali che hanno subito una significativa diminuzione quantitativa a causa dell'adesione di molte aziende alla più recente DOC Sicilia, per motivi burocraticamente più convenienti, la DOC Etna non ha risentito dell'introduzione della denominazione regionale. Dal 2012, registra infatti una crescita costante sia in termini di certificazioni che di imbottigliamento e di rivendicazione delle superfici e delle uve, con un'unica lieve diminuzione registrata nel 2020 a causa della pandemia.

L'Etna rosso è la tipologia di vino più diffusa, con una percentuale che si aggira intorno al 60% negli ultimi anni, seguita a distanza dall'Etna bianco con circa il 28% nel 2020, dall'Etna rosato in crescita negli ultimi due anni (8,7% nel 2019 e 9,8% nel 2020) e dall'Etna

---

<sup>(29)</sup> S. FOTI, *I Vigneri: territorio, uomini e viti fra tradizione e ricerca*, [www.vigneri.it](http://www.vigneri.it).

bianco superiore (1,3% nel 2020), mentre le altre tipologie hanno una percentuale di diffusione inferiore all'1%<sup>(30)</sup>.

L'aumento della quantità di vino imbottigliato fino al 2019 ha coinvolto tutte le tipologie previste dal disciplinare di produzione, mentre nel 2020 si è registrata una flessione per l'Etna rosso e per l'Etna bianco superiore (che, come menzionato in precedenza, è prodotto solo in uno dei venti comuni etnei). Al contrario, le bottiglie confezionate con le altre tipologie hanno registrato un aumento.

Riguardo all'imbottigliamento, così come per le certificazioni, l'Etna rosso è nettamente la tipologia più imbottigliata, rappresentando circa il 54% nel 2022. Seguono l'Etna bianco (32,8%), l'Etna rosato (8,9%) e l'Etna spumante bianco (1,8%).

Per quanto riguarda il numero di viticoltori che rivendicano uve per la DOC Etna, sia la superficie rivendicata che l'uva rivendicata hanno registrato una crescita ininterrotta dal 2011 al 2022, ad eccezione di una leggera flessione nel 2020 a causa della pandemia, che invece è stata osservata per le certificazioni e gli imbottigliamenti<sup>(31)</sup>.

Nella scia del fervore vitivinicolo della Doc Etna, emergono storie di aziende come la “I Vigneri di Salvo Foti Società Semplice Agricola” e l'Azienda Agricola “Iuppa”, che offrono un quadro complesso e sfaccettato del settore.

La “I Vigneri di Salvo Foti” nasce nel 2017 a Milo (CT), sviluppandosi in seguito anche in altri comuni come Bronte, Randazzo e Castiglione di Sicilia. L'azienda si identifica non solo come una cantina, ma anche come una maestranza di vitivinicoltori autoctoni dell'Etna, attivi da più di trent'anni. Lavorando in sinergia con il territorio, incorporano nella loro prassi elementi di ricerca antropologica, tecnica e storica, con un approccio rispettoso e non invasivo nei confronti dei metodi tradizionali e del paesaggio vitivinicolo. In questo contesto, i vigneti sono posizionati in modo strategico in diverse zone e altitudini delle pendici dell'Etna, permettendo una coltivazione diversificata. La filosofia dell'azienda, incarnata dal suo titolare Salvo Foti, è espressa nel concetto di “Vino Umano”, che sottolinea l'armonia nel lavoro di squadra e un rapporto diretto e personale con tutti gli attori coinvolti nel processo produttivo<sup>(32)</sup>.

D'altra parte, l'Azienda Agricola Iuppa ha fatto la sua entrata nel settore vitivinicolo siciliano nei primi anni del duemila, con l'ingegnere Angelo Iuppa che ha acquisito un appezzamento di terreno di 6 ettari a Milo. L'azienda ha iniziato un accurato processo di bonifica e valorizzazione del terreno e delle viti preesistenti, piantando anche nuove viti di varietà autoctone. Attraverso un abbinamento di tradizione e tecnologia, l'Azienda Agricola Iuppa ha organizzato i suoi vigneti in terrazze a diverse altitudini, con varietà di uva accuratamente selezionate in base alle esigenze specifiche del terreno e dell'altitudine. L'azienda sta anche procedendo verso la certificazione biologica, anche se sin dall'inizio non sono stati utilizzati additivi chimici non strettamente necessari. Inoltre, è impegnata nella costruzione di una cantina ipogea al fine di concentrare tutto il processo produttivo in

---

<sup>(30)</sup> F. SALVIA, *La DOC “Etna”*, a cura dell'Osservatorio Vitivinicolo ed Olivicolo-oleario Regionale IRVO, 2022.

<sup>(31)</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>(32)</sup> Per quanto concerne le informazioni riguardanti l'azienda I Vigneri si ringrazia il titolare, il dott. Salvo Foti, e lo Studio Tecnico Agronomico Giardini Vulcanici di Santa Venerina (CT) nella persona del dott. Claudio Vadalà.

un'unica sede, ottenendo così un sistema a basso impatto ambientale ed energeticamente sostenibile. Concentrandosi sulla qualità, l'Azienda Agricola Iuppa ha l'obiettivo di stabilirsi come etichetta di prestigio nel panorama nazionale ed europeo<sup>(33)</sup>.

Entrambe le aziende rappresentano esempi della vitalità e della diversità del settore vitivinicolo sull'Etna, ognuna con la propria filosofia e strategia di produzione, ma entrambe impegnate in un percorso di crescita e miglioramento continuo, che riflette e contribuisce all'eccellenza della Doc Etna nel suo insieme.

---

<sup>(33)</sup> Per quanto concerne i dati riguardanti l'Azienda Agricola Iuppa si ringrazia il titolare, l'ing. Angelo Iuppa e il figlio, il dott. Marco Iuppa.

ELENA PEIRETTI

## LA GESTIONE DEL RISCHIO NEGLI STABILIMENTI CHE PRODUCONO BEVANDE ALCOLICHE

*ABSTRACT: il contributo intende analizzare i principali regolamenti che trattano il tema del diritto alimentare: il Regolamento CE n. 178/2002 di portata generale e il Regolamento CE 852/2004 sull'igiene dei prodotti alimentari. L'indagine si concentra su singole tematiche di sicurezza alimentare nella produzione di bevande alcoliche in particolare sulle modalità di attuazione di un piano Haccp, sui possibili fattori di contaminazione nel processo di lavorazione e le modalità di prevenzione, sul tema della rintracciabilità del prodotto che rappresenta uno degli aspetti più innovativi della normativa comunitaria e nazionale, evidenziando come il processo permetta di seguire il percorso in avanti e anche a ritroso di un alimento, di un mangime, di un animale, o di una sostanza incorporata nell'alimento o nel mangime, attraverso le diverse fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione.*

*ABSTRACT: the contribution intends to analyze the main regulations dealing with the issue of food law: Regulation EC No. 178/2002 of general scope and Regulation EC 852/2004 on food hygiene. The investigation focuses on individual food safety issues in the production of alcoholic beverages in particular on how to implement a Haccp plan, the possible contamination factors in the processing process and the prevention methods; it focuses also on the product traceability, which is one of the most innovative aspects of Community and national legislation, the process makes it possible to follow the forward and even backward path of a food, feed, animal, or substance incorporated in the food or feed through the different stages of production, processing and distribution.*

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. – 2. Analisi del quadro normativo del diritto alimentare in ambito europeo. – 3. Le definizioni giuridiche prese in esame dal Regolamento CE n. 178/2002. – 4. Applicazione del Principio di precauzione e i requisiti generali di sicurezza degli alimenti. – 5. Principi generali sull'igiene dei prodotti alimentari e l'attuazione di un sistema Haccp. – 6. I possibili fattori di contaminazione nella produzione degli alimenti e in particolare nelle bevande alcoliche. – 7. Prescrizioni legali in materia di rintracciabilità poste dall'articolo 18 del Regolamento CE n. 178/2002. – 8. La tracciabilità intra-aziendale. – 9. Il registro telematico nel settore vitivinicolo. – 10. Gestione della non conformità. – 11. Conclusioni.

1. Il tema dell'alimentazione presenta molteplici aspetti con numerosi filoni di ricerca e di studio attinenti alla produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti.

La disciplina codicistica del settore agricolo individua la figura dell'imprenditore agricolo all'articolo 2135 del codice civile, che lo definisce come colui che esercita un'attività di coltivazione del fondo, selvicoltura, allevamento di animali e attività connesse; l'articolo specifica che le attività connesse sono “*quelle esercitate dallo stesso imprenditore agricolo, volte alla*

*manipolazione, conservazione, trasformazione, commercializzazione (..) nonché le attività dirette alla fornitura di beni o servizi mediante l'utilizzazione prevalente di attrezzature o risorse dell'azienda normalmente impiegate nell'attività agricola esercitata, ivi comprese le attività di valorizzazione del territorio e del patrimonio rurale e forestale, ovvero di ricezione ed ospitalità come definite dalla legge”.*

Nella macro categoria dei contratti agrari distinguiamo i “contratti costitutivi dell’impresa agricola” ed i “contratti per l’esercizio dell’impresa agricola”, questi ultimi a loro volta si declinano in diverse fattispecie: contratti di scambio (ad es: affitto) e contratti di natura associativa (colonia parziaria, compartecipazione agraria, mezzadria, soccida) ad esempio, l’incremento della produttività del suolo o l’esercizio di attività connesse al fondo<sup>(1)</sup>.

Agli albori dello Stato costituzionale le amministrazioni pubbliche erano incaricate di vigilare e provvedere con decreti o sanzioni in materia di igiene e protezione sanitaria, è solo in tempi più recenti che il legislatore ha iniziato a delineare principi in tema di tutela della salute e organizzazione sanitaria ponendole in collegamento con le problematiche relative alla sicurezza degli alimenti (*food safety*).

Il tema sugli alimenti coinvolge la materia “alimentazione” e “tutela della salute”, mentre la sicurezza alimentare si colloca al centro tra le due, l’espressione “sicurezza alimentare” racchiude in sé due significati: quello della sicurezza della disponibilità di cibo (*food security*) e quello concernente la sicurezza igienico-sanitaria degli alimenti (*food safety*).

In questo scritto, dopo una breve introduzione ai principali istituti che regolano l’ambito agroalimentare, l’attenzione si porrà sulla gestione e controllo dei processi utilizzati nella produzione delle bevande alcoliche e sulla tracciabilità di un prodotto non conforme già immesso in commercio.

2. Nei primi documenti programmatici si trova traccia di una certa sensibilità verso una politica di protezione e di informazione del consumatore nell’ottica di tutela della salute, della sicurezza e degli interessi economici tendenti al miglioramento delle condizioni di vita<sup>(2)</sup>. La preoccupazione della Comunità economica di saldare il legame tra alimentazione e tutela della salute era dettata dalla volontà di evitare ostacoli alla libera circolazione dei prodotti alimentari<sup>(3)</sup>. L’intento del giudice Europeo fu quello di rafforzare uno strumento per garantire una strategia di mercato e assicurare la correttezza delle operazioni commerciali.

Negli anni successivi il legislatore ha maturato una maggiore consapevolezza della necessità di una tutela che non fosse sbilanciata verso il valore economico e nel gennaio del 2000, la Commissione Europea, a seguito di numerose criticità nell’ambito della sicurezza alimentare insorte con la manifestazione di casi di encefalopatie spongiformi (BSE), contaminazione da polli alla diossina, ha preso atto della inadeguatezza di risposte isolate e della precarietà delle procedure comunitarie a presidio della sicurezza di alimenti e mangimi cercando di contrastare i problemi attraverso l’elaborazione del “Libro bianco della

---

<sup>(1)</sup> Pubblicazioni degli Archivi di Stato Saggi 34, *gli Archivi per la storia dell'alimentazione*, Ministero per i beni culturali e ambientali, 1995, p. 1375.

<sup>(2)</sup> GUCE, C 92 del 25 aprile 1975, p. 1 ss. Si veda la *Risoluzione del Consiglio del 14 aprile 1975 sul programma preliminare della CEE* e l'allegato “*Programma preliminare della CEE per una politica di protezione e di informazione del consumatore*”.

<sup>(3)</sup> Previsto nel TUFEE all’Art. 36.



Commissione Europea sulla sicurezza alimentare”<sup>(4)</sup> connotato come corpo disciplinare unitario, organizzato per principi.

Il Libro bianco si articola in *cinque elementi chiave* con l’obiettivo di garantire un elevato livello di sicurezza alimentare<sup>(5)</sup>.

In prima battuta nel Libro si prevede l’istituzione di un’Autorità Europea per la sicurezza alimentare indipendente denominata “EFSA”, che ha il compito di supportare le autorità comunitarie e nazionali anche attraverso l’elaborazione di pareri scientifici indipendenti, successivamente è stata prevista l’attuazione di un quadro giuridico volto a stabilire un elevato livello di protezione della salute dei consumatori attraverso l’attribuzione alle industrie, produttori e fornitori della responsabilità primaria relativa alla produzione sicura<sup>(6)</sup>, nonché l’introduzione di sistemi di controllo nazionale con lo scopo di rendere più omogenea l’applicazione della normativa comunitaria. L’attenzione della Commissione si è seguentemente rivolta ai consumatori con il preciso intento di sensibilizzarli sull’importanza di una dieta equilibrata e delle eventuali ripercussioni a livello sanitario come conseguenza di scelte alimentari poco consapevoli; infine la Commissione si è concentrata sul contesto internazionale attraverso l’emanazione di codici di buone pratiche e una raccolta di linee guida: il *Codex Alimentarius* (attualmente i paesi membri del Codex coprono il 99% della popolazione mondiale<sup>(7)</sup>), ha istituito organizzazioni internazionali come l’Ufficio internazionale dell’Epizoozia, il Comitato di gestione dell’Accordo internazionale sull’applicazione di misure Sanitarie e Fitosanitarie nell’ambito dell’Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC).

In tempi più recenti, in seguito ad una nuova crisi di sicurezza alimentare provocata dalla “mucca pazza”, l’Unione europea ha ulteriormente potenziato la tutela concentrando l’attenzione sull’obiettivo di sicurezza della filiera alimentare per una protezione estesa dei cittadini, di conseguenza le norme è stato necessario rafforzare e rendere più uniformi le norme di sicurezza attraverso l’emanazione di un regolamento di portata generale.

Il nuovo approccio, previsto *in primis* dal Libro bianco, mira a garantire il controllo del processo di produzione, trasformazione e distribuzione di tutta la filiera agroalimentare attraverso l’utilizzo del metodo dell’analisi del rischio con l’applicazione delle sue tre componenti: “*valutazione del rischio, gestione del rischio e comunicazione del rischio*”<sup>(8)</sup>.

Per comprendere a fondo le scelte fatte dall’Unione Europea nell’ambito della sicurezza alimentare occorre premettere che l’ordinamento giuridico dell’Unione Europea, in particolare i Trattati TUE e TFUE, al fine di ridurre al minimo gli impedimenti al libero commercio di un alimento ottenuto in un Paese Membro immesso in commercio in un altro Paese Membro, hanno promosso l’uso del principio di mutuo riconoscimento che persegue come obiettivo quello della creazione del mercato interno e della libera circolazione delle merci attraverso.

---

<sup>(4)</sup> [https://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_pubblicazioni\\_1553\\_allegato.pdf](https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_1553_allegato.pdf).

<sup>(5)</sup> Commissione CE, *Libro bianco sulla sicurezza alimentare della Commissione Europea*, Bruxelles, 12 gennaio 2000, Sommario, p. 3.

<sup>(6)</sup> Commissione CE, *op. cit.*, Bruxelles, 12 gennaio 2000, Allegato al Libro bianco, p. 42

<sup>(7)</sup> <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/9104>.

<sup>(8)</sup> D. DONGO, *Sicurezza alimentare e rintracciabilità: manuale operativo: Reg. (CE) n. 178/2002*, Sole 24 ore, 2005 pp. 18 ss.

Il principio è stato introdotto per la prima volta dai giudici dell'Unione Europea nella sentenza "*Cassis de Dijon*"<sup>(9)</sup>, in cui si può bene osservare che l'orientamento seguito è stato quello della soppressione degli ostacoli alla libera circolazione delle merci.

In altre parole, in base a questo principio tutt'ora utilizzato, gli Stati membri possono eventualmente introdurre norme nazionali che disciplinano la composizione, forma, denominazione, qualità, etichettatura dei prodotti alimentari fermo restando il fatto che le norme nazionali introdotte non ostacolino la libera circolazione del mercato, a meno che le limitazioni siano dettate da esigenze di tutela e difesa della salute dei consumatori.

I legislatori nazionali, in un primo momento mostrarono reticenza e solo dopo numerosi contenziosi decisero di inserire e riconoscere nella normativa orizzontale le clausole di mutuo riconoscimento, l'intento dell'Ue era e rimane quello di rendere più omogeneo il libero scambio tra gli Stati membri e compensare gli eventuali vuoti legislativi della stessa Unione Europea.

3. La definizione giuridicamente rilevante di alimento consente di delimitare il campo di applicazione del diritto alimentare, le varie definizioni utilizzate nei testi normativi conducono al concetto di alimento inteso come "*qualsiasi sostanza utilizzabile dall'uomo per la propria alimentazione*"<sup>(10)</sup>.

Il Regolamento CE n. 178/2002 detta i principi fondamentali e i requisiti generali a cui tutti gli Stati membri si devono conformare con il proposito di conciliare la riduzione agli ostacoli alla circolazione delle merci e mantenere un elevato grado di tutela della salute dei consumatori attraverso la comunicazione ai cittadini ogniqualvolta vi sia un'ipotesi di rischio alimentare<sup>(11)</sup>.

Il primo precetto tiene conto delle differenti tipologie di alimenti per mantenere "*un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori*", l'articolo 1 in proposito, invita a tenere conto delle esigenze di tutela della salute dei consumatori con quelle di funzionamento del mercato interno.

Gli obiettivi di ordine generale, di cui all'articolo 5 del regolamento, volgono l'attenzione alla tutela della vita e della salute umana, alla tutela degli interessi dei consumatori, incentivano le pratiche leali nel commercio alimentare, e pongono l'accento sulla tutela della salute e del benessere degli animali, della salute vegetale e dell'ambiente.

Inoltre per la prima volta appare la definizione giuridica di alimento con un significato ad ampio spettro e direttamente applicabile in tutti gli Stati membri dell'Unione Europea: l'alimento è qualsiasi sostanza destinata ad essere ingerita dall'essere umano e la definizione include sia la sostanza nella sua forma così come si trova in natura, che quella del tutto o parzialmente trasformata, sono considerati alimenti anche le bevande, l'acqua quando i suoi valori sono compresi in quelli stabiliti dall'articolo 6 della Direttiva UE 2020/2184, le gomme da masticare e anche tutte quelle sostanze utilizzate per la preparazione, produzione o trattamento dell'alimento.

---

<sup>(9)</sup> Corte Giustizia CE, 20 febbraio 1979, causa C-120/78, *Rewe Centrale*.

<sup>(10)</sup> V. PACILEO, *Il diritto degli alimenti*, Padova, 2003, p. 5.

<sup>(11)</sup> P. Borghi, *il rischio alimentare e il principio di precauzione in Trattato di Dr. Agrario*, II, a cura di L. COSTATO, D. GERMANÒ, E. ROOK BASILE, Torino, 2011, p. 107 ss.

Il regolamento viceversa, non considera alimento gli animali vivi e i mangimi fino a che non sono destinati al consumo umano, tutti i vegetali reperibili in natura prima della loro raccolta e poi una serie di prodotti come cosmetici, tabacco e i suoi derivati, medicinali anche se destinati ad essere ingeriti, le sostanze stupefacenti e psicotrope, i residui e contaminanti.

Leggendo con attenzione la definizione si desume che una sostanza per essere considerata “alimento” non deve necessariamente svolgere una funzione nutrizionale<sup>(12)</sup>, tutte quelle sostanze incorporate che sono destinate ad essere ingerite per esempio gli ingredienti, gli additivi, gli enzimi, gli aromi sono annoverati tra gli alimenti, mentre quelle che non sono intenzionalmente incorporate ma si trovano comunque in esso accidentalmente, come i residui e contaminanti, non sono considerati tali. L'alimento deve essere destinato al mercato, viceversa l'alimento preparato e destinato al consumo domestico non rientra nel circuito degli alimenti sottoposti al regolamento CE n. 178/2002.

La definizione di “impresa alimentare” nel regolamento riflette l'intento di circoscrivere le attività che si possono svolgere nel rispetto delle norme contenute nel Regolamento, negli atti dell'Unione Europea e nelle norme nazionali, qui l'attenzione è rivolta all'oggetto dell'attività svolta dall'impresa mentre non rileva il tipo di attività; si considera impresa alimentare quella realtà pubblica o privata, con o senza fini di lucro, che opera nell'ambito alimentare che pone in essere attività di trasformazione e distribuzione degli alimenti.

La legislazione alimentare tiene in considerazione anche la produzione primaria come per esempio l'allevamento, la raccolta poiché rientra a pieno titolo nella catena alimentare ed è pertanto soggetta a regolamentazione del settore.

L'operatore del settore alimentare (OSA) impiegato all'interno della struttura è il responsabile dell'attività svolta nell'impresa, può essere persona fisica o giuridica, ed è colui che deve garantire nell'impresa posta sotto il suo controllo il rispetto della legislazione alimentare.

La responsabilità dell'Osa è trasversale e coinvolge ogni aspetto della produzione legata all'alimento, per esempio la conformità dello stabilimento, la pulizia dell'impianto e dei locali, il controllo dei sistemi di carico e scarico merci, del personale adibito alla produzione e alla sanificazione degli ambienti e del personale preposto alla conservazione delle materie prime e all'immagazzinamento del prodotto finito. In altre parole, l'Osa è il garante e responsabile della conformità richiesta dalla legislazione alimentare nei confronti degli altri operatori, dei consumatori e della pubblica autorità.

L'articolo 3 del Regolamento CE n.178/2002 fornisce la definizione di OSA qualificandolo come l'operatore del settore alimentare, persona fisica o giuridica, su cui ricade la responsabilità per il rispetto delle regole dettate dalla legislazione all'interno dell'impresa alimentare da lui controllata.

4. Gli Stati membri, come evidenziato poc'anzi, mirano ad un'elevata tutela della salute del consumatore, questo dettame si è annodato al principio di precauzione che è stato preso in esame sin dalla 2a Conferenza sulla protezione del Mare del Nord (1987), poi

---

<sup>(12)</sup> F. CAPELLI, V. SILANO, B. KLAUS, *Nuova disciplina del settore alimentare e Autorità europea per la sicurezza alimentare*, Milano, 2006, p. 95.

riconosciuto dall'articolo 15 della Dichiarazione di Rio de Janeiro su Ambiente e Sviluppo (1992), e più di recente nel Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza (2000).

In origine il principio di precauzione è stato richiamato normativamente con particolare riguardo al tema ambientale, successivamente la Corte di giustizia lo ha esteso alla sicurezza della salute umana ed è stato poi definitivamente codificato in ambito agroalimentare dal Regolamento CE n. 178/2002 all'articolo 7, in esso si afferma che nel caso sia rilevata la presenza di alimenti nocivi che possono causare effetti dannosi sul consumatore, proprio in virtù della tutela della salute umana è consentita l'adozione di misure provvisorie volte alla gestione del rischio sino a che non emergano valutazioni scientifiche più precise ed esaurienti. La tutela avanzata consiste nel proteggere un valore anche nel caso in cui l'incertezza è scientificamente stimata incerta e può essere considerata come anticipazione della soglia di protezione<sup>(13)</sup>.

Lo scopo del principio di precauzione è quello di garantire un elevato livello di protezione dell'ambiente e della salute, il principio ammette l'adozione di comportamenti preventivi in caso di rischio, pertanto, quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata dei rischi per la salute delle persone, possono essere adottate misure preventive, senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di detti rischi.

La Corte di Giustizia Europea si esprime in questa direzione:

*“Un'applicazione corretta del principio di precauzione presuppone l'individuazione delle conseguenze potenzialmente negative per la salute derivanti dall'impiego del prodotto che viene proposto e una valutazione complessiva del rischio per la salute basata sui dati scientifici disponibili più affidabili e sui risultati più recenti della ricerca internazionale. Il principio di precauzione giustifica l'adozione di misure restrittive, purché esse siano non discriminatorie e oggettive”*<sup>(14)</sup>.

Il principio di precauzione, quindi, può essere invocato se un prodotto o un processo può avere effetti potenzialmente pericolosi anche quando la valutazione scientifica non consenta di determinare il rischio con sufficiente certezza; il quadro delineato rientra nella gestione del rischio in cui è necessario prendere una decisione partendo dall'analisi del rischio che comprende la valutazione del rischio, la gestione ed infine la comunicazione del rischio. In nessun caso può trattarsi di una presa di decisione arbitraria, l'adozione di misure di tutela non possono essere motivate da un approccio puramente ipotetico del rischio, fondato su semplici supposizioni non ancora accertate scientificamente.

L'applicazione del principio di precauzione è giustificata solo in presenza della possibilità di effetti dannosi, le misure devono essere effettivamente necessarie e l'obiettivo non può essere raggiunto in altro modo, in pratica non devono esserci alternative.

La sicurezza alimentare è orientata a preservare il bene «finale» della salute attraverso l'individuazione degli illeciti di pericolo o di rischio.

L'articolo 14 del Regolamento CE n. 178/2002, determina i requisiti generali di sicurezza degli alimenti e realizza una tutela anticipata del consumatore, infatti, dopo aver statuito che non possono essere immessi sul mercato alimenti a rischio, esclude dal commercio non solo gli alimenti dannosi per la salute ma anche quelli che, pur non essendo

---

<sup>(13)</sup> P. BORGHI, *Il rischio alimentare e il principio di precauzione*, in *Trattato di diritto agrario*, II, cit., pp. 53 ss.

<sup>(14)</sup> Corte di Giustizia UE, IV sez., 19 novembre 2020, causa C-663/18, in <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62018CA0663&from=EN>.

dannosi, risultano inadatti al consumo umano. Per stabilire se un alimento sia a rischio, l'articolo 14 paragrafo 3 impone di considerare l'alimento così come si presenta in ogni fase della produzione, della trasformazione e della distribuzione, nonché tutte le informazioni fornite al consumatore come quelle inserite in etichetta con l'intento di evitare che l'alimento o certi tipi di alimento possano provocare danni alla salute umana.

La sicurezza informativa è un concetto che si lega alla sicurezza alimentare, le informazioni ai consumatori assumono un ruolo centrale, per esempio in riferimento ad una categoria di consumatori sensibili, occorrerà, per determinare se un alimento è da considerarsi sicuro, che lo sia in riferimento a quel tipo di consumatore; altro è il caso in cui l'etichetta riporti tutte le indicazioni, quali per esempio come consumare l'alimento e il consumatore decida autonomamente di non seguire le istruzioni di utilizzo, in siffatta ipotesi il prodotto in questione non è considerato insicuro ai sensi dell'art.14, Regolamento CE n. 178/2002 in quanto i requisiti informativi sono stati rispettati.

Per determinare se un alimento sia dannoso per la salute occorre prendere in considerazione molteplici elementi quali: i probabili effetti nocivi che possono manifestarsi immediatamente o in un breve lasso di tempo e anche quelli che si potrebbero manifestare a lungo termine e riverberarsi sulla salute non solo di chi consuma il prodotto ma anche sui suoi discendenti, i possibili effetti tossici che un alimento ha assorbito durante le sue lavorazioni o trasformazioni e gli effetti che un alimento può causare a una determinata categoria di consumatori sensibili.

La sicurezza alimentare è l'avanguardia a presidio della salute; sicurezza e igiene sono strettamente correlate ai diritti fondamentali della salute e tutela dei consumatori, per le aziende che operano nel settore alimentare sono obiettivi di primaria importanza per evitare rischi di contaminazione.

Il Regolamento CE n. 178/2002 è stato recentemente modificato dal Regolamento UE n. 1381/2019 sulla trasparenza e sostenibilità dell'analisi del rischio nella filiera alimentare Europea. Il tema dell'analisi del rischio era già stato affrontato nel Regolamento CE n. 178/2002 nello specifico all'articolo 3 paragrafo 10 delineandolo come un processo costituito da tre elementi connessi l'uno con l'altro: valutazione, gestione e comunicazione del rischio. L'utilizzo del metodo di analisi del rischio, secondo quanto prescritto dal considerando numero 16 e numero 17 del Regolamento CE n. 178/2002, consente di individuare provvedimenti o interventi a tutela della salute ma che allo stesso tempo siano in grado di non ostacolare la libera circolazione delle merci.

Il rischio definito dall'articolo 3 punto 9 è la” *funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo per la salute conseguente alla presenza di un pericolo*”, il pericolo definito all'articolo 4 punto 14 è “*l'agente biologico chimico o fisico contenuto in un alimento mangime o condizione in cui un alimento o un mangime si trova in grado di provocare un effetto nocivo sulla salute*”.

La valutazione del rischio costituisce il punto di partenza nell'analisi del rischio e si concretizza in una serie di attività tecnico scientifiche condotte in un determinato momento storico per individuare i rischi per la salute che possono derivare dall'assunzione di certi alimenti o mangimi; l'attività di valutazione si svolge in quattro fasi: individuazione del pericolo, caratterizzazione del pericolo, valutazione dell'esposizione al pericolo e caratterizzazione del rischio. Le valutazioni vengono successivamente inviate all'EFSA,

l'organo deputato a valutare l'eventuale adozione di misure di gestione del rischio al fine di prevenire o eliminare o diminuire i rischi nel settore alimentare.

La gestione del rischio, affidata alla Commissione e in parte agli Stati membri, è la seconda fase del processo dell'analisi del rischio, essa tiene conto dei pareri scientifici emessi dall'EFSA e del principio di precauzione sulla valutazione del rischio, è quindi un processo distinto dalla prima fase che mira a valutare ed esaminare interventi alternativi al fine di contemperare, come già più volte sottolineato, la protezione della salute dei consumatori da un lato e la libera circolazione delle merci che possono risultare in competizione tra loro.

Il Regolamento CE n. 178/2002 ha preferito separare le competenze sulla valutazione del rischio da quelle riferite alla gestione del rischio affidando la valutazione all'EFSA, e la gestione del rischio alla Commissione, permane comunque il coordinamento tra i differenti responsabili ribadita anche dal Regolamento UE n. 1381/2019<sup>(15)</sup>.

La comunicazione del rischio è la terza e ultima componente dell'analisi del rischio sempre richiamata dall'articolo 3 del Regolamento CE n. 178/2002, e consiste nello scambio di informazioni pareri e segnalazioni sulla valutazione del rischio e sulle decisioni in materia di gestione di un determinato rischio tra le parti interessate.

Il Regolamento UE n. 1381/2019 ha previsto l'inserimento nel Regolamento CE n. 178/2002 di disposizioni specifiche per la comunicazione del rischio attraverso l'adozione di un piano generale sulla comunicazione del rischio che contiene regole e criteri a cui si devono attenere coloro che compiono da un lato la valutazione del rischio e dall'altro i responsabili della gestione del rischio sia a livello nazionale che di Unione europea.

5. Il primo e fondamentale elemento ai fini della prevenzione del rischio è il rispetto delle regole di igiene nella produzione degli alimenti, la direttiva n. 94/43/CEE fu la prima normativa in materia di igiene che prevedeva l'attuazione del sistema denominato HACCP (*Hazard Analysis and Critical Control Points*); qualche anno dopo l'emanazione del Regolamento CE n. 178/2002 sulla sicurezza alimentare, sono stati varati tre provvedimenti comunitari definiti "pacchetto igiene": Regolamento CE n. 852/2004 sull'igiene dei prodotti alimentari di portata generale, Regolamento CE n. 853/2004 sull'igiene degli alimenti di origine animale e Regolamento CE n. 854/2004 relativo ai controlli ufficiali sui prodotti di origine animale abrogato dal Regolamento UE n. 625/2017<sup>(16)</sup>.

Il Regolamento CE n. 852/2004 si occupa dell'igiene nella produzione alimentare con la revisione di norme generali e linee guida per la produzione e trasformazione degli alimenti, inoltre introduce attraverso numerosi richiami i principi dell'HACCP, principale innovazione introdotta nel sistema europeo di sicurezza alimentare dalla direttiva n. 93/43/CE<sup>(17)</sup>.

---

<sup>(15)</sup> Art 1. modifiche del Regolamento CE n. 178/2002, "sulla comunicazione del rischio".

<sup>(16)</sup> P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO, *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, Milano, 2021, p. 281.

<sup>(17)</sup> L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, Milano, 2022, p. 132.

L'industria alimentare ha mutuato il sistema HACCP dalla NASA che lo utilizzava per fornire alimenti durante le avventure spaziali, la sua utilità fu riconosciuta a livello globale e per questo fu inserito fra gli *standards del Codex alimentarius*.

Il sistema è fondato su tre principi: l'identificazione e valutazione dei rischi collegati ad ogni fase di produzione, crescita e allevamento, sulla determinazione dei punti critici, cioè quei punti più fragili dove effettuare i controlli per vigilare sui potenziali pericoli, sulla previsione di un sistema di ispezione sui punti critici. I suddetti principi si concretizzano in cinque passi preliminari e sette adempimenti, compito dell'impresa è il rispetto dei principi per mettere a punto il suo "sistema di autocontrollo"<sup>(18)</sup>.

I passi preliminari prevedono i seguenti punti: l'individuazione di un responsabile HACCP o di un *team* HACCP per le imprese di medio grandi dimensioni; la descrizione del prodotto, l'identificazione della sua destinazione d'uso, la costruzione del diagramma di flusso e schema di impianto e infine la conferma del diagramma di flusso e dello schema di impianto.

I sette adempimenti contemplano l'analisi dei pericoli associati a ogni fase del processo, la determinazione dei punti critici di controllo, la determinazione dei limiti critici, la determinazione del sistema di monitoraggio, l'individuazione delle azioni correttive, la determinazione delle procedure di verifica, la determinazione del sistema di gestione della documentazione. Questo sistema è stato lentamente introdotto in numerose legislazioni del mondo fino ad approdare alla Comunità Europea.

L'HACCP in tempi recenti è stato affiancato da sistemi di certificazioni private e volontarie di processo, queste certificazioni sono nate dall'esigenza dell'industria alimentare di superare la disomogeneità tra le varie legislazioni sugli alimenti, i principi di qualità formulati dagli standard e dalle certificazioni da parte di organizzazioni private hanno determinato le regole formulate dalla *International Standardization Organization (ISO)*<sup>(19)</sup>. Le certificazioni private e volontarie si basano sulle norme UNI e ISO, l'azienda che decide di avvalersi anche di queste certificazioni si deve attenere agli standard sull'igiene del processo produttivo da queste individuate, le aziende spesso usano questo strumento per la promozione dell'immagine dell'impresa alimentare e indirettamente del prodotto pur non essendo essa una certificazione di prodotto.

Nel Regolamento CE n. 852/04 e nei suoi allegati, si trovano tutti gli standard di igiene e i prerequisiti che l'operatore del settore alimentare è obbligato a rispettare per garantire la preparazione di un alimento sicuro fino alla sua commercializzazione, all'interno le regole sono rivolte alla produzione primaria connesse all'allegato I e quelle regole da applicare alle altre fasi successive di produzione. L'allegato I si divide in due parti, la prima si occupa delle norme riferite alle operazioni di produzione primaria e di trasporto, magazzinaggio e manipolazione; la seconda parte contiene le raccomandazioni riferite ai manuali di corretta prassi igienica con contenuto non vincolante.

L'allegato II si occupa degli operatori del settore alimentare che svolgono attività di produzione, trasformazione e distribuzione di alimenti successiva alle attività di produzione

---

<sup>(18)</sup> L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *op. cit.*, pp. 135 ss.

<sup>(19)</sup> P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO, *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, cit., p. 116.

primaria. Obblighi specifici in capo all'operatore del settore alimentare dipendono dal tipo di produzione, ad esempio gli obblighi legati a regole sui criteri microbiologici.

6. L'igiene nei regolamenti sopra richiamati e nel sistema di autocontrollo HACCP, è il risultato di un processo che conduce alla garanzia di commestibilità dell'alimento.

Il Regolamento CE n. 852/2004 in aggiunta ai requisiti generali in materia di igiene prevede delle misure specifiche in particolare per i criteri microbiologici applicabili ai prodotti alimentari. La disciplina è contenuta nel Regolamento CE n. 2073/2005, e in particolare nell'allegato I; in Italia sono state poi emanate le linee guida relative alle modalità di applicazione del Regolamento CE n. 2073/2005 e successivamente il Regolamento UE n. 229/2019 ha modificato l'art. 2 e l'art. 5 sulle norme relative alle analisi e al campionamento del su citato regolamento sui criteri microbiologici.

Nelle diverse fasi del processo si possono manifestare fattori contaminanti di svariata natura per questo motivo il regolamento su menzionato ha stabilito i criteri microbiologici applicabili ai prodotti alimentari.

Il termine contaminazione viene definito come:

*“il trasferimento di qualsiasi tipo di materiale indesiderato nel prodotto finito. La terminologia adottata di “qualsiasi tipo di materiale” è in senso estensivo, e raggruppa tutte le quattro tipologie di contaminazione: chimica, fisica, biologica e microbiologica”<sup>(20)</sup>.*

I contaminanti di natura biologica appartengono a due grosse categorie: i microorganismi quali batteri, lieviti e muffe e gli organismi superiori; si parla di contaminazione primaria se gli organismi vitali o la tossina sono già presenti nell'alimento all'origine, viceversa si è in presenza di contaminazione secondaria quando l'aggressione all'alimento avviene nelle diverse fasi di lavorazione, distribuzione, commercializzazione e somministrazione. Gli organismi superiori come gli insetti volanti striscianti, larve, roditori possono trovarsi nel suolo, nelle acque, nell'aria all'interno degli organismi vegetali e animali e trasferirsi nelle fasi di lavorazione o anche trovarsi nei magazzini di stoccaggio della merce o negli imballaggi.

Gli eventi atmosferici, le infestazioni degli insetti o delle acque di irrigazione sono possibili fattori di contaminazione durante le fasi della lavorazione e possono coinvolgere la materia prima fino al prodotto finito.

Gli alimenti possono subire una contaminazione durante una fase di manipolazione a causa dell'inadeguata igiene del personale, degli strumenti e delle macchine di lavorazione o delle aree di lavoro; un caso potrebbe essere quello della dispersione dei microorganismi nell'aria, oppure della diffusione di germi patogeni o microorganismi da parte del personale addetto alla manipolazione che può diffondere il patogeno casualmente presente sulle mani, per la presenza di residui nelle lavorazioni precedenti o anche delle contaminazioni crociate dovute a cariche microbiche.

---

<sup>(20)</sup> V. PACILEO, *Il diritto degli alimenti*, Padova, 2003, p. 35.



Roditori, insetti e blatte sono le maggiori fonti di contaminazione negli stabilimenti in cui si producono bevande alcoliche proprio per la presenza di sostanze zuccherine, lieviti, le misure protettive adottate possono comunque ridurre il rischio di contaminazione.

I topi e gli insetti possono veicolare microrganismi patogeni nei liquidi destinati alla preparazione di bevande alcoliche e prodotti de-alcolati, per tale motivo sono previste specifiche procedure di sorveglianza continua con l'intento di individuare indizi di infestazione, ad esempio l'esame periodico di certe parti dei locali che non sono bene in vista come angoli caldi o bui, sottoscala, armadi posti nel sottoscala o anche spazi sotto gli scaffali dei solai, negli interstizi o punti dove si trovano le tubazioni dell'acqua o dei liquidi come il mosto usato per la produzione del vino. Secondo il metodo HACCP i luoghi considerati a rischio come quelli sopra citati dovrebbero essere individuati come punti critici di controllo (CCP) per permettere agli operatori di procedere al monitoraggio periodico.

Il piano HACCP deve prevedere che l'edificio sia mantenuto in buon stato per una più facile individuazione delle vie di accesso a ratti e topi, si deve agevolare il personale addetto negli interventi di chiusura delle vie di accesso che gli stessi roditori si sono creati; prevedere un piano di pulizia sia all'interno che all'esterno dell'edificio con particolare attenzione ai punti dove sono stoccate le materie prime, come lo zucchero che risulta alquanto appetitoso per gli animali, inoltre lo stoccaggio dello zucchero o altre materie prime importanti nella lavorazione delle bevande alcoliche, come i lieviti, dovranno essere riposti in luoghi rialzati dal terreno di almeno 30 cm., altro elemento importante è il controllo periodico di rubinetti e tubature per evitare gocciolamenti o rotture, la verifica che i tubi utilizzati per il lavaggio delle vasche siano appesi e non a contatto con il pavimento per evitare l'entrata di questi tipi di animali che generalmente ricercano l'acqua.

La preferenza delle trappole a trattenuta inserite nei luoghi più critici serve per evitare che il roditore vada a morire in luoghi diversi e non accessibili al controllo e quindi di difficile reperimento del cadavere. I trattamenti mirati dovranno essere necessariamente condotti da ditte specializzate poiché nelle trappole sono inseriti veleni come il difenadione e il pindololo.

La pericolosità di mosche, zanzare, vespe è data dalla capacità di spostarsi velocemente superando qualsiasi ostacolo e trasportando potenzialmente dei microrganismi patogeni o agenti tossici, per questo nei locali interni di lavorazione dello stabilimento sono consigliate apposite reti antinsetto al fine di chiudere le finestre, mentre i pozzetti e le canaline di raccolta delle acque reflue dovranno essere dotati di griglie e sifoni e prevedere la chiusura ermetica delle porte di accesso ai locali di lavorazione; qualora si sia verificata l'infezione o peggio l'infestazione, si renderà necessario utilizzare strumenti più sofisticati quali le lampade a luce miscelata o trappole a ferormoni contenenti degli attrattori alimentari o delle semplici bande adesive proprio per attirare i volatili.

Le blatte o più comunemente scarafaggi, vivono e si riproducono in luoghi umidi e bui ad esempio vicino alle tubature, negli armadi sotto i frigoriferi, e possono essere veicolo di diffusione del colera, della tubercolosi; l'attuazione del piano di disinfestazione richiede una programmazione e una applicazione di schemi diversi per consentire l'utilizzo di differenti principi attivi impiegati nella formulazione tenendo conto della resistenza che questi organismi potrebbero manifestare, per esempio l'estratto di piretro, l'olio di Pino, del

solvente, degli emulsionanti, i principi attivi ammessi sono quelli previsti in un elenco stilato dal Ministero della Sanità<sup>(21)</sup>.

I contaminanti di origine chimica, a differenza di quelli di origine biologica, creano svariati sintomi di difficile individuazione che si manifestano a lunga distanza di tempo dall'esposizione anche se assunti in quantità moderate, la provenienza è abbastanza eterogenea ma principalmente derivano dalle materie prime, per esempio da residui di pratiche agronomiche, metalli pesanti, pesticidi, solventi, anabolizzanti, fitofarmaci antiparassitari, erbicidi, derattizzanti, arachidici e dalla diffusione e cessione degli impianti, dei materiali di confezionamento, o anche dalle discariche di autoveicoli ricchi di piombo, da lavorazioni industriali con l'utilizzo dei coadiuvanti tecnologici o anche da sostanze tossiche per reazioni da danno termico.

In uno stabilimento in cui si producono bevande alcoliche, può verificarsi una potenziale contaminazione chimica dovuta alla presenza di metalli pesanti come il piombo, mercurio, cadmio, arsenico; la presenza di piombo può anche derivare dalla contaminazione ambientale delle materie prime, dai processi di trasformazione, dall'impiego di contenitori che possono cedere del metallo ad esempio delle lattine; gli effetti del piombo sul sistema nervoso sono molto gravi, il Regolamento CE n. 1881/06 definisce i tenori massimi di alcuni contaminanti nei prodotti alimentari ed è stato recentemente rivisto dal Regolamento UE n. 2021/1317 proprio nella parte che riguarda i tenori massimi di piombo che si possono usare in alcuni prodotti alimentari inclusi i vini.

Un giudizio igienico sul prodotto avviene attraverso dei piani di controllo analitici sull'alimento che servono a monitorare le eventuali contaminazioni, le analisi di tipo chimico e microbiologico sono condotte nei diversi stadi della catena di lavorazione, sia sul prodotto in lavorazione che sul prodotto finito, le motivazioni per eseguirle variano dai motivi fiscali per accertare una carenza di igiene o una frode o semplicemente per controlli periodici al fine di verificare le condizioni di lavorazione del prodotto.

Il Regolamento CE n. 852/2004 all'articolo 4 punto 3, obbliga gli operatori del settore alimentare ad adottare, se necessario, specifiche misure igieniche per monitorare il rispetto dei criteri microbiologici, tra queste misure sono previste le campionature e le analisi.

Il criterio microbiologico è definito dal Regolamento CE n. 2073/2005 “*sui criteri microbiologici applicabili ai prodotti alimentari*”, ed è quello strumento applicativo idoneo a distinguere tra accettabilità e non accettabilità di una matrice alimentare da parte di autorità competenti o da operatori del settore; in pratica l'accettabilità di un prodotto o di un lotto di prodotti alimentari o di un processo è determinato dalla presenza o dall'assenza del numero di microrganismi e dalla quantità delle relative tossine per massa, volume, area.

L'allegato I al capitolo I del su menzionato regolamento, contiene le prescrizioni sui “criteri di sicurezza alimentare”, intesi come criteri microbiologici standard che devono essere usati per monitorare i microrganismi patogeni e definire l'accettabilità di un prodotto o di una partita di prodotti immessi sul mercato fino alla loro scadenza (*shelf life*), sono fissati per legge e il mancato rispetto comporta una violazione.

---

<sup>(21)</sup> V. SILANO, *Igiene e sicurezza degli alimenti nel mercato unico CEE*, il Sole 24 ore, Milano, 2017, p. 22 ss.

L'allegato I al capitolo II definisce il funzionamento accettabile del processo di produzione con i "criteri di igiene nel processo" attraverso delle linee guida previste dalle autorità di controllo o da associazioni di categoria o da aziende leader nel settore, ove sono indicati i requisiti finali del prodotto e se il piano HACCP è correttamente applicato, lo strumento consente all'operatore di monitorare l'intero processo produttivo per ottenere un prodotto sicuro, inoltre rappresenta un riferimento in caso di verifica per l'organo di controllo che deve valutare l'efficacia degli interventi nel caso di superamento dei limiti, non da ultimo ricordiamo le specifiche microbiologiche dettate da accordi commerciali tra acquirenti e produttori in genere riportate in capitoli interni.

I criteri microbiologici obbligatori dettati dal Regolamento CE n. 2073/2005, si applicano in funzione della tipologia di prodotti alimentari, per ciascuna categoria sono specificati i limiti di presenze microbiche tollerate nei cibi o nei preparati, il numero di unità da considerare per il campionamento, il metodo d'analisi di riferimento e la fase in cui il criterio si applica in modo da poter applicare il criterio più consono al tipo di prodotto da analizzare. L'applicazione di un criterio microbiologico è parte integrante di un piano HACCP e delle buone pratiche di lavorazione.

L'allegato I capitolo III del Regolamento CE n. 2073/2005 detta le "norme per il campionamento e la preparazione dei campioni da analizzare", si suddivide in norme generali e in norme specifiche per lo più riferite ai campionamenti batteriologici nei macelli e per le preparazioni a base di carne nonché quelli relativi ai germogli. In mancanza di norme specifiche l'operatore può rifarsi alle norme ISO (*International Standard Organization*) e al *Codex Alimentarius*; a seguito delle recenti modifiche apportate dal regolamento UE n. 229/2019 è prevista la possibilità di utilizzare un metodo alternativo di analisi in conformità al protocollo tecnico contenuto nella norma UNI EN ISO 16140-2 in cui sono contenuti appunto i protocolli tecnici per la verifica di metodi alternativi riferiti alla microbiologia nella catena alimentare. Questi metodi devono essere validati da un organismo di certificazione ufficiale.

I piani di campionamento sono di due tipologie, a due o tre classi, in ogni caso, a prescindere da quale piano venga utilizzato, la fase più delicata che richiede particolare cura è proprio quella dell'atto del campionamento stesso.

Il campionamento è l'operazione che consente di selezionare una porzione di prodotto o parte di un prodotto per effettuare le opportune analisi in modo da ottenere informazioni che si potranno poi riferire alla totalità del campione; il campionamento a random è quello effettuato in modo casuale, il campionamento stratificato è quello utilizzato quando è necessario verificare la carica microbica in fasi diverse del processo produttivo in questo caso il campione del prodotto sarà prelevato in stadi differenti di lavorazione.

Le contaminazioni fisiche sono dovute principalmente a fatti incidentali o casuali e possono essere suddivise come provenienti da materie prime o da fasi di lavorazione, in questo secondo caso la contaminazione può derivare dagli impianti, dai materiali di confezionamento, dai coadiuvanti tecnologici utilizzati, dall'ambiente di lavoro, dalle operazioni di pulizia o di manutenzione, dalle condizioni di immagazzinaggio e di conservazione, queste si riferiscono ad esempio al rinvenimento nel prodotto finito di sassolini, pezzettini di vetro, schegge metalliche, plastica <sup>(22)</sup>.

---

<sup>(22)</sup> V. PACILEO, *op. cit.*, Padova, 2003, p. 35.

Questo tipo di contaminazione negli stabilimenti in cui si producono bevande alcoliche impensierisce molto poiché il rinvenimento di una scheggia in una bottiglia oltreché essere pericoloso danneggia l'immagine dell'azienda. Nella realtà sono episodi facilmente localizzabili e rimediabili in tempi piuttosto brevi perché non si riferiscono a sistematici errori di processo ma appunto a casualità.

Gli effetti che provocano appaiono abbastanza evidenti e oltre ai problemi legati alla percezione che il consumatore ha del prodotto, queste contaminazioni possono determinare delle lesioni al momento dell'ingestione o danni ai macchinari durante il processo produttivo e quindi provocare avarie, per esempio, per la presenza di sassolini, pezzi di vetro o di plastica.

I danni causati da un frammento di vetro dipendono dal momento del suo rinvenimento, se la sua presenza è stata segnalata durante le fasi di lavorazione, l'operatore dovrà attivare una procedura di controllo interno per verificare se il difetto è insito nel componente o se è stato indotto da un procedimento di lavorazione come il lavaggio delle bottiglie e correggere l'anomalia; se la presenza del frammento è stata segnalata da un consumatore che lo ha trovato al momento della stappatura o se né accorto quando il vetro era già nella cavità orale o nella peggiore delle ipotesi lo ha ingerito, l'operatore dovrà attivarsi al fine di capire se il difetto è stato indotto dal maneggiamento errato del consumatore che magari ha manomesso il collo della bottiglia prima della sua apertura, oppure se il difetto deriva dal tipo di materiale, in ogni caso il sistema di rintracciabilità permetterà di escludere una delle ipotesi risalendo al lotto di quel prodotto che permette all'operatore di attivare i controlli sulla specifica partita. I danni causati si differenziano da piccoli tagli o lacerazioni alla bocca o se ingerito a gravi danni all'apparato gastrointestinale; la *Food and Drug Administration* (FDA), ad esempio, qualifica il frammento di vetro come contaminazione rilevante ai fini dei controlli che l'operatore deve mettere in atto, solo se il frammento ha una dimensione non inferiori ai 7mm.

Le persone che operano nei locali in cui si producono alimenti devono mantenere uno standard elevato di pulizia personale, indossando indumenti adeguati, puliti e protettivi quando necessario, i casi principali di contaminazione fisica si collegano al personale operante nell'azienda, ad esempio, nel caso di secrezioni nel prodotto derivate da capelli non raccolti. Il costante aggiornamento del personale sugli standard di pulizia consente di eliminare o ridurre questi rischi.

7. La rintracciabilità rientra tra i doveri imposti a carico delle imprese alimentari dal Regolamento CE n.178/2002, che oltre a prevedere gli obblighi generali di immettere in commercio unicamente prodotti sicuri sancito dagli articoli 14, 15 e 17, contempla anche gli obblighi previsti dall'articolo 18 e dall'articolo 19 di assicurare la rintracciabilità del prodotto e di tenere determinate condotte in caso di non conformità di un alimento.

In particolare, l'articolo 17 del regolamento impone all'operatore del settore alimentare di verificare se in tutte le fasi della produzione, trasformazione e distribuzione dell'impresa posta sotto il suo controllo siano attuate tutte le indicazioni dettate dalla legislazione alimentare<sup>(23)</sup>.

---

<sup>(23)</sup> P. BORGHI, *Il rischio alimentare e il principio di precauzione*, in *Trattato di diritto agrario*, cit., p. 110 ss.

La previsione della tracciabilità dell'alimento rappresenta uno degli aspetti più innovativi della normativa comunitaria e nazionale, il legislatore all'articolo 3 punto 15 definisce la rintracciabilità come il processo che permette di seguire il percorso in avanti e anche a ritroso di un alimento, di un mangime, o di una sostanza incorporata nell'alimento o nel mangime attraverso le diverse fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione.

La definizione segue l'approccio riassunto dalla frase "un passo indietro un passo in avanti" (*one step back, one step forward*), in forza del quale gli operatori, al fine di rendere possibile la rintracciabilità di un prodotto, devono disporre di un sistema che consenta la registrazione degli approvvigionamenti di materie prime in entrata e le consegne dei prodotti in uscita, di identificare i fornitori, la natura e quantità di materie prime, di prodotto, di materiale e di confezionamento, il nome e i recapiti dei fornitori, dei clienti, le date di ricevimento e di consegna e stabilire un collegamento fra consumatore e prodotto come ad esempio l'apposizione sull'etichetta del lotto di produzione.

L'operatore ha piena autonomia nella scelta degli strumenti e dei sistemi per garantire che l'obbligo di rintracciabilità sia efficace, in altri termini l'azienda è libera di scegliere i mezzi più idonei, ad esempio conservando i documenti di ricevimento delle materie prime e quelli di spedizione dei prodotti; nelle aziende medio grandi, come l'ipotesi presa qui in considerazione, il sistema di rintracciabilità sarà inevitabilmente più complesso in ragione dei differenti prodotti immessi in commercio.

L'aspetto della rintracciabilità è analizzato in dettaglio nell'articolo 18 che si articola in cinque commi, al primo comma definisce l'estensione della rintracciabilità:

*“e disposta in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione la rintracciabilità degli alimenti, dei mangimi, degli animali destinati alla produzione alimentare e di qualsiasi altra sostanza destinata o atta a entrare a far parte di un alimento di un mangime”.*

La definizione indica che la rintracciabilità si deve applicare a tutti gli alimenti, mangimi, materie prime che vengono utilizzate in agricoltura per la produzione di alimenti, perciò sono inclusi gli animali e ogni altra sostanza destinata a far parte dell'alimento come gli ingredienti e gli additivi utilizzati nella produzione; l'intera filiera produttiva è coinvolta nel porre in essere comportamenti che facilitano tale operazione se necessaria, tutti gli operatori che entrano in contatto con i prodotti indicati nel primo comma sono soggetti a tale obbligo.

Ad esempio, secondo il Regolamento UE n. 1308/2013 All.VII parte A (OCM vino), il vino spumante di qualità si ottiene dalla prima o seconda fermentazione alcolica di uve fresche, mosto di uve o di vino, in questo caso si dovrà tenere traccia delle materie prime ammesse e utilizzate per ottenere quel tipo di vino ma anche dei lieviti, dei solfiti, incorporati nella bevanda durante la produzione, attraverso un registro telematico.

Il secondo comma dell'articolo 18 stabilisce l'obbligo per tutti i soggetti coinvolti nella filiera di essere a loro volta in grado di individuare i fornitori di materie prime infatti specifica:

*“gli operatori del settore alimentare e dei mangimi devono essere in grado di individuare chi abbia fornito loro un alimento, un mangime, un animale destinato alla produzione alimentare o qualsiasi sostanza destinata o atta a entrare a far parte di un alimento di un mangime. A tal fine detti operatori devono disporre*

*di sistemi e di procedure che consentano di mettere a disposizione delle autorità competenti, che le richiedano, le informazioni a riguardo”*

Il compito dell'operatore non sarà quello di risalire all'origine della materia prima ma piuttosto di individuare il soggetto che gli ha fornito la materia prima che potrà essere un imprenditore agricolo, un'industria di prima trasformazione, un importatore; l'operatore sarà invece libero di scegliere il tipo di metodo di archiviazione e di tenuta dei registri, potrà ricorrere ai codici a barre, ai lotti, a metodi di archiviazione delle fatture fermo restando che l'operatore avrà l'onere di rintracciare il prodotto e di fornire, su richiesta, alle autorità competenti come le autorità sanitarie o di controllo, le informazioni essenziali su come è avvenuto l'approvvigionamento, i nominativi dei fornitori, i recapiti, il tipo di bene ricevuto.

L'articolo 18 al terzo comma stabilisce che i soggetti, quali definiti nel primo comma, devono poter individuare gli operatori economici a cui hanno consegnato i propri prodotti, per tale ragione dovrà disporre di sistemi e procedure in grado di individuare i fornitori e le imprese alle quali i prodotti sono stati forniti.

L'operatore dovrà essere in grado di individuare il proprio cliente diretto ad esclusione ovviamente del consumatore finale, anche qui, come nel precedente comma, non sono prescritti degli specifici mezzi su come deve avvenire la raccolta di informazioni, ma ricade in capo all'operatore la responsabilità di esibire, al momento di un controllo ufficiale, la documentazione attestante la natura dei prodotti acquistati e venduti nonché i nominativi e recapiti degli acquirenti e le loro eventuali certificazioni.

Se un'azienda produce ad esempio un vino biologico al momento di un controllo ufficiale o di un audit da parte di un ente certificatore, dovrà essere in grado di fornire le certificazioni biologiche riferite alle aziende conferenti le materie prime.

Il quarto comma completa il percorso con la previsione, ai fini ovviamente della rintracciabilità, della necessaria identificazione degli alimenti e mangimi che verranno immessi sul mercato europeo attraverso una corretta etichettatura o comunque con documenti o altri sistemi che agevolino la rintracciabilità: questo comma non introduce delle ulteriori disposizioni ma richiama le regole già contenute nei commi precedenti e quelle dei provvedimenti che riguardano la tutela igienico sanitaria degli alimenti, le informazioni del consumatore e le regole doganali<sup>(24)</sup>.

Il Regolamento UE n.1169/2011 sulla fornitura ai consumatori di informazioni sugli alimenti, intese come le informazioni concernenti un alimento messe a disposizione del consumatore finale mediante un'etichetta, individua tra quelle obbligatorie l'indicazione del “soggetto sotto il cui nome o ragione sociale è commercializzato il prodotto” o l'importatore, cioè colui su cui ricade la responsabilità per le informazioni sull'alimento, che non è da confondere con l'operatore del settore alimentare.

In quest'ottica il collegamento fra i due regolamenti permette di individuare, attraverso quanto riportato in etichetta, l'operatore che ha immesso il prodotto difettoso sul mercato e di bloccare quella partita attraverso il percorso a ritroso. La Corte di Giustizia in una sentenza che risale al 2013 ha affermato che la protezione dei consumatori deve sempre

---

<sup>(24)</sup> A. GALLI, A. BERTOLDI, L. FRANZETTI, *Igiene degli alimenti e HACCP*, Roma, 2022, p. 320.

essere assicurata anche nel caso di alimenti non dannosi ma inadatti al consumo umano già immessi sul mercato<sup>(25)</sup>.

La tracciabilità deve consentire a valle, il richiamo del prodotto già uscito dalla disponibilità dell'operatore e a monte il percorso a ritroso della catena di produzione verso l'origine con l'intento di individuare le cause della non conformità e adottare le opportune misure correttive, questo metodo può essere usato in qualsiasi punto della filiera in cui si riscontra una non conformità dell'alimento<sup>(26)</sup>.

Il quinto ed ultimo comma introduce ulteriori regole in materia di rintracciabilità e rimanda a specifiche procedure:

*“le disposizioni per l'applicazione in settori specifici del presente articolo possono essere adottate secondo la procedura di cui all'articolo 58, paragrafo 2”.*

8. La tracciabilità intra-aziendale non è prevista nel Regolamento CE n.178/2002, le informazioni sul flusso dei materiali possono essere assimilate a quelle sul controllo del processo produttivo, in questo modo si ripercorre la storia del prodotto partendo dalle materie prime e sostanze utilizzate, passando attraverso le fasi di stoccaggio, di trasformazione, di confezionamento, di deposito, di trasporto e anche passando ai controlli eseguiti durante le fasi di lavorazione.

Un sistema di tracciabilità interna particolarmente avanzato rappresenta un utile strumento per ottimizzare la produzione, grazie all'attivazione di procedure di richiamo contribuisce ad arginare situazioni critiche e contenere i costi per la gestione delle non conformità<sup>(27)</sup>.

Negli stabilimenti medio grandi in cui si producono numerosi e differenti prodotti, spesso le operazioni possono richiedere procedure complesse e l'azienda dovrà porre l'attenzione alla natura delle materie prime, alla necessità di miscelare materiali e lotti diversi, allo stoccaggio in silos, alla complessità o continuità di alcuni processi di lavorazione; questa complessità rende più articolata l'esatta identificazione delle singole forniture e l'applicazione di sistemi avanzati di rintracciabilità può contribuire a individuare insiemi ristretti di forniture da cui i prodotti finiti possono essere pervenuti.

L'equazione individua da un lato il maggiore dettaglio e dall'altro minori costi per ogni azione correttiva intrapresa, la ricostruzione del percorso seguito all'interno dello stabilimento da ogni materia prima e sostanza utilizzata nella trasformazione è un'informazione utile per ricostruire il ciclo di vita di quel prodotto, accade spesso che in sede di audit, l'auditor richieda all'operatore di effettuare una rintracciabilità interna per verificare il funzionamento del percorso a ritroso<sup>(28)</sup>.

Nella realizzazione di uno schema di rintracciabilità per un prodotto alimentare bisogna distinguere gli elementi essenziali da quelli volontari utili per seguire il processo di fabbricazione delle materie prime e dei semilavorati.

---

<sup>(25)</sup> Corte di Giustizia UE, 12 aprile 2013, causa C-636/11, *Berger- Bayern*.

<sup>(26)</sup> D. DONGO, *Sicurezza alimentare e rintracciabilità: manuale operativo: Reg. (CE) n. 178/2002*, cit., p. 88.

<sup>(27)</sup> D. DONGO, *op. cit.*, p. 158.

<sup>(28)</sup> A. GALLI, A. BERTOLDI, L. FRANZETTI, *op. cit.*, p. 318.

Le aziende, nella preparazione di un alimento si trovano talvolta a dover utilizzare numerosi materiali, è quindi utile distinguere i materiali in ingresso in base al rischio connesso alla sicurezza del prodotto fabbricato anche con l'aiuto dei piani di autocontrollo previsti dal sistema HACCP; questi si dividono in materiali a basso indice di rischio che, secondo i dettami del Regolamento CE n. 178/2002, devono essere registrati in ingresso indicandone la natura, la quantità e il fornitore senza che le informazioni seguano il materiale nel percorso produttivo; e i materiali a indice di rischio non ridotto a cui si possono aggiungere informazioni quali il numero di lotto del materiale o viceversa la data di produzione, la data di scadenza; la data di ricevimento, la quantità del materiale ricevuto oltre alla natura, qualità e fornitore.

Questo modello di rintracciabilità diventa essenziale per un'azienda di grandi dimensioni, infatti, in tal modo è possibile individuare in quali quantità e in quali prodotti è stata utilizzata la stessa materia prima, per esempio per la produzione di più lotti di uno stesso prodotto oppure di prodotti diversi. L'operatore rimane libero di scegliere le modalità di esecuzione, per esempio potrebbe inserire queste informazioni nei capitoli d'acquisto dei materiali facilitando il lavoro dell'ispettore in sede di controlli ufficiali o di audit.

Dopo la fase di registrazione dei materiali, il produttore dovrà connettere la linea di produzione e le macchine alle quantità di prodotto fabbricato con l'individuazione del *quality lot* ossia la produzione di una quantità dello stesso prodotto prima della fase finale di confezionamento, in cui è annotata la data della sua produzione con il giorno giuliano (orario di inizio e fine), la quantità fabbricata.

Il tipo di sistema di rintracciabilità dipende dalle dimensioni dell'azienda e dal numero differente di referenze, nella produzione di bevande alcoliche ci sono molte componenti da considerare: le materie solide come lo zucchero, liquide come il vino, in polvere come gli additivi e coloranti, la modalità di stoccaggio per esempio in tanks dedicati per l'invecchiamento del prodotto, sacchi dello zucchero e dei lieviti, il numero di ingredienti per l'elaborazione del liquido, e spesso anche le rilavorazioni (*rework*).

Il produttore poi dovrà essere in grado di identificare chi ha fornito la merce secondo quanto è prescritto nell'articolo 18 del Regolamento CE n. 178/2002, quindi abbinare al prodotto confezionato il lotto di produzione o la data di scadenza, ai fini della rintracciabilità l'inserimento del lotto sull'unità di vendita è un utile elemento, consente infatti di identificare le date di consegna e anche di abbinare al lotto del prodotto finito quegli elementi che identificano una determinata produzione<sup>(29)</sup>.

La fonte normativa nazionale per la rintracciabilità interaziendale è la norma UNI 11020:02 poi recepita dalla normativa UNI EN ISO 22005<sup>(30)</sup>, sostanzialmente serve come garanzia e documentazione della rintracciabilità del prodotto all'interno dell'azienda, è utile alle aziende per apprendere un metodo utile per creare, documentare, controllare un sistema di rintracciabilità, la norma può essere applicata a tutti i prodotti alimentari e mangimi

---

<sup>(29)</sup> P. BORGHI, I. CANFORA, A. DI LAURO, L. RUSSO, *Trattato di diritto alimentare italiano e dell'Unione Europea*, cit., p. 248.

<sup>(30)</sup> <https://store.uni.com/c/CORSO22005/uni-en-iso-220052008-rintracciabilit-nelle-filiere-agroalimentari-principi-general-e-requisiti-di-base-per-la-progettazione-e-limplementazione-di-un-sistema-302214/CORSO22005>.



toccando tutte le fasi di produzione all'interno dell'azienda: accettazione, stoccaggio, lavorazione, confezionamento, consegna del prodotto al cliente o al consumatore.

La norma UNI definisce i punti salienti per la gestione e l'implementazione del processo di rintracciabilità e detta le specifiche per la realizzazione e il controllo iniziale di un sistema di rintracciabilità, la gestione delle non conformità, l'avviamento, verifiche periodiche interne al sistema, la documentazione del sistema, l'azienda di contro deve disporre di un disciplinare tecnico per la descrizione dei prodotti, materiali usati, attività, flussi, modalità di gestione e di verifica del sistema di rintracciabilità e degli aspetti di igiene e sicurezza.

La rintracciabilità intra aziendale comporta dei gravosi impegni ma permette di individuare l'origine del problema all'interno del processo e identificare i soli lotti di prodotto non conforme riducendo i costi e limitando i problemi creati dalle e sulle partite di prodotti non idonei, inoltre la certificazione è un'ulteriore garanzia di controllo dei processi aziendali<sup>(31)</sup>.

9. Un caso particolare di rintracciabilità è quello del settore vitivinicolo e delle bevande alcoliche in generale, gli oneri in materia di sicurezza alimentare vincolano le cantine e tutti gli stabilimenti enologici che producono vini generici, vini DOP, IGP e vini varietali alla tenuta di un sistema documentale in grado di giustificare l'attività produttive, tecnologiche e commerciali<sup>(32)</sup>.

Dal 1° gennaio 2017 per i produttori vitivinicoli, per gli stabilimenti enologici e per quelli promiscui è diventato obbligatorio la tenuta del registro telematico in cui devono essere annotate tutte le operazioni effettuate dal produttore, ossia le dichiarazioni obbligatorie di vendemmia, di produzione, di giacenza, il registro di cantina, i documenti di trasporto dei prodotti vitivinicoli.

I requisiti richiesti dal Regolamento CE n. 178/2002 in tema di sicurezza alimentare, nel settore vitivinicolo sono soddisfatti attraverso la tenuta del registro telematico che è già di per sé uno strumento di tracciabilità, considerato l'imponente numero di documenti e di oneri burocratici a carico di tutte le imprese vitivinicole.

Il settore vitivinicolo è l'unico a dover soggiacere ad un controllo amministrativo speciale, a differenza di quanto accade per gli operatori del settore alimentare, negli stabilimenti enologici gli operatori sono in grado di ripercorrere le tappe salienti della storia delle produzioni aziendali e delle operazioni commerciali e conseguentemente in grado di assicurare una puntuale rintracciabilità dei lotti e delle partite di vino o dei prodotti a monte del vino.

Nel 2004 il dipartimento delle politiche di mercato del Ministero delle politiche agricole e forestali, oggi MAASAF, ha chiarito che per il settore vitivinicolo non c'è la necessità di prevedere gli ulteriori specifici obblighi normativi in attuazione del Regolamento CE n. 178/2002 poiché già il Regolamento CE n. 1439/99, poi superato dal Regolamento UE n. 1380/2013 (OCM), e i provvedimenti applicativi che si sono susseguiti erano sufficienti per assicurare la rintracciabilità dei prodotti vitivinicoli.

---

<sup>(31)</sup> D. DONGO, *Op. cit.*, p. 156 ss.

<sup>(32)</sup> S. SEQUINO, L. BONIFAZI, M. APOLLONIO, *La nuova normativa vitivinicola*, Bologna, 2021, p. 69.

Il Regolamento UE n. 1308/2013 al considerando n. 125 specifica che per la protezione del consumatore è necessario produrre dei documenti di accompagnamento per tutti i prodotti vitivinicoli che circolano nell'Unione Europea.

Ogni impresa vitivinicola deve essere in grado di identificare e tracciare i relativi dati quantitativi e qualitativi per ciascun prodotto vitivinicolo acquistato da terzi, di identificare i fornitori e i clienti, di provvedere alle registrazioni della provenienza delle materie prime e della destinazione dei prodotti, gli obblighi imposti dal Regolamento CE n.178/2002 sono raggiunti mediante l'applicazione della normativa settoriale, quindi gli operatori del settore non sono tenuti, limitatamente a questo ambito, ad integrare il sistema documentale.

Il Regolamento UE n. 273/2018 al considerando numero 32 suggerisce che è necessario dotare il settore vitivinicolo di un sistema di registro separato munito di guida in cui sono definiti i dettagli di tenuta del registro e delle operazioni da registrare al fine di garantire la tracciabilità e il monitoraggio degli stessi prodotti vitivinicoli.

Tra gli elementi che soddisfano le esigenze di rintracciabilità per i prodotti vitivinicoli ci sono le dichiarazioni obbligatorie di vendemmia, il produttore sul registro telematico presenta le dichiarazioni in cui vengono registrati annualmente i quantitativi di uve da vino, di mosti di uva e di vini ottenuti e le giacenze, previste dal Regolamento UE 273/2018 *Considerando n. 49*:

*“Al fine di garantire l'effettiva applicazione del presente regolamento e un adeguato monitoraggio del mercato del vino, è opportuno prevedere sanzioni con un effetto dissuasivo che gli Stati membri applicano in funzione della gravità e della ripetizione della mancata osservanza nei casi in cui non sono rispettati l'obbligo di tenere il registro delle entrate e delle uscite, di presentare dichiarazioni o di effettuare comunicazioni.”*

Un altro obbligo cogente per queste imprese è quello di dotarsi di un registro telematico di cantina anche questo dematerializzato sulla piattaforma SIAN, dove ciascun stabilimento enologico deve annotare le informazioni su ciascuna fase produttiva come la pianificazione, l'operazione di carico e scarico dei vini, di certificazione e di imbottigliamento, le pratiche e i trattamenti enologici.

Ulteriori obblighi si riferiscono alla documentazione di trasporto dei vini e dei prodotti a monte del vino e alle dichiarazioni e le comunicazioni preventive di lavorazioni, pratiche e trattamenti enologici che devono essere trasmessi all'ufficio territorialmente più competente e che consentono di monitorare e controllare fasi di processo più delicate dal punto di vista tecnologico ad esempio l'arricchimento dei prodotti vitivinicoli, l'aumento del titolo alcolometrico, l'acidificazione, la disacidificazione e la dolcificazione.

Tali obblighi sono indicati nel Regolamento UE n. 273/2018 all'articolo 29 in cui appunto indicano il registro come strumento per tenere traccia delle pratiche enologiche, le trasformazioni e i trattamenti effettuati *“in conformità alle disposizioni e alle pratiche enologiche di cui all'articolo 78, paragrafo 2, e all'articolo 80 del regolamento (UE) n. 1308/2013”*.

A queste incombenze si aggiungono le comunicazioni preventive che devono essere inoltrate all'ispettorato della repressione frodi (ICQRF) territorialmente competente rispetto all'esecuzione di alcune pratiche, trattamenti enologici, lavorazioni <sup>(33)</sup>.

---

<sup>(33)</sup> S. SEQUINO, L. BONIFAZI, M. APOLLONIO, *op. cit.*, p. 70.

10. La sicurezza dei prodotti viene garantita attraverso l'applicazione da parte degli operatori di misure di autocontrollo che consentono di verificare costantemente i requisiti igienico sanitari dei prodotti.

Gli articoli 19 e 20 del Regolamento CE n. 178/2002 si occupano delle condotte obbligatorie a cui gli operatori del settore alimentare e dei mangimi sono tenuti in caso di non conformità del prodotto, gli obblighi sono essenzialmente quelli di ritiro dei prodotti, di informazione delle autorità e degli utenti, di richiamo dei prodotti.

L'articolo 29 del Regolamento CE n. 178/2002 specifica che se un operatore ritiene o reputa che vi sia una possibilità che un alimento posto sotto il suo controllo non sia conforme ai requisiti di sicurezza alimentare e l'alimento sia già uscito dal circuito della sua impresa, dovrà provvedere ad avviare le procedure previste dal regolamento per il suo ritiro informando le autorità competenti; se l'alimento è già stato immesso sul mercato e ha raggiunto il consumatore dovrà provvedere ad attivare le procedure per informarlo sul motivo del ritiro.

L'obbligo di effettuare la notifica alle autorità va di pari passo con l'obbligo del ritiro del prodotto dal mercato, ossia sull'operatore ricade l'obbligo di informare in modo efficace e accurato i consumatori sia in un'ottica di tutela della salute del consumatore che in quello di tutela dell'impresa alimentare che ha dato la comunicazione<sup>(34)</sup>.

In una prospettiva più ampia si deve sempre considerare che gli alimenti sono destinati agli uomini e animali consumatori di cibo e l'assunto vale sia per il produttore, che per il consumatore, in Europa si fa riferimento alla sicurezza alimentare intesa come sicurezza della disponibilità degli approvvigionamenti alimentari, e alla sicurezza igienico sanitaria che guarda all'assenza di elementi estranei all'alimento, quali per esempio residui e contaminanti e all'assenza di alterazioni nel processo di produzione e di cariche microbiche nocive, ma nella *food safety* rientra anche la sicurezza informativa che mira ad una adeguata e completa comunicazione al consumatore per quanto riguarda le caratteristiche dell'alimento e le sue modalità o quantità di consumo, questo aspetto è assolto dall'etichettatura dei prodotti alimentari che obbliga l'operatore alla segnalazione per la presenza nell'alimento di alcune sostanze allergeniche come per esempio i cereali, latte, uova, frutta guscio, solfiti.

11. Il percorso delineato analizza i principali istituti che regolano la disciplina giuridica sulla produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti concentrandosi sulle problematiche di *food security* negli stabilimenti che producono bevande alcoliche, le principali modalità attuative che l'azienda deve disporre per il rispetto dei parametri di produzione, la predisposizione di procedimenti di controllo sui contaminanti che possono minacciare il processo produttivo ed infine l'analisi delle procedure messe a punto da un'azienda per predisporre un sistema di rintracciabilità adeguato che garantisca la qualità e sicurezza del prodotto.

Il *risk management* è quella funzione aziendale che serve a identificare, valutare, gestire e sottoporre a controllo economico i rischi dell'azienda, ossia quegli eventi che possono

---

<sup>(34)</sup> L. COSTATO, P. BORGHI, S. RIZZIOLI, V. PAGANIZZA, L. SALVI, *Compendio di diritto alimentare*, cit., p. 110.

presentare una minaccia per il patrimonio fisico ed umano dell'azienda stessa<sup>(35)</sup>. Il diritto alimentare mira a contenere, preservare questi rischi.

In un mondo globalizzato che si caratterizza per il continuo espandersi delle catene di produzione e distribuzione di beni c'è la necessità che le autorità nazionali e dell'Unione Europea collaborino; la legislazione alimentare è l'elemento fondamentale della catena proprio perché la tutela della salute umana dipende dal rispetto dei parametri di produzione qui esaminati che a loro volta si riflettono sugli interessi della collettività, sul diritto di accesso ad alimenti sani e nutrienti e non da ultimo sulla salute del pianeta.

---

<sup>(35)</sup> G. FORESTIERI, *Risk management, Strumenti e politiche per la gestione dei rischi puri dell'impresa*, EGEA, 1996, p. 4.

L'ESPORTAZIONE DEI PRODOTTI DI ORIGINE ANIMALE IN CANADA

*ABSTRACT: L'esportazione dei prodotti agroalimentari effettuata nel 2022 si mostra in costante crescita, sfiorando i 61 miliardi di euro, con un incremento del 14,8 % rispetto al 2021. Questo dato assume una connotazione ancora più positiva in considerazione degli eventi socio-politici contingenti (crisi russo-ucraina, peste suina africana) che hanno condizionato anche le dinamiche economiche, logistiche e di approvvigionamento di materie prime connesse all'export. Il Canada, ed in generale tutto il Nord America, rappresenta uno dei paesi di maggior attrattiva per alcune tipologie di prodotti di origine animale trasformati, tra cui prodotti tipici del territorio umbro (vedi ad esempio il Prosciutto di Norcia IGP). La richiesta di certificati per l'esportazione pone i Servizi Veterinari competenti per territorio in un duplice ruolo, da una parte sono chiamati a garantire la sicurezza alimentare e la salute dei consumatori, dall'altra con il loro operato devono permettere alle imprese alimentari il diritto di commercializzare i propri prodotti anche verso mercati esteri. Presupposto dell'esportazione è la conoscenza dei requisiti che taluni Paesi Terzi impongono a chi vuole commercializzare i propri prodotti verso nuovi mercati. È opportuno ricordare che l'attività di certificazione dei prodotti agroalimentari destinati all'esportazione rappresenta una di quelle attività di competenza dei servizi afferenti ai dipartimenti di prevenzione delle aziende sanitarie locali su richiesta dell'operatore, non appartenenti ai livelli minimi assistenziali e, come tali, a totale carico dell'operatore del settore alimentare (OSA) che ne fa esplicita richiesta. Diventa quindi fondamentale codificare una modalità di comportamento uniforme che possa agevolare Servizi Veterinari competenti nella applicazione corretta della normativa, razionalizzando le risorse anche attraverso la conoscenza della normativa specifica relativa all'esportazione di prodotti alimentari verso Paesi Terzi.*

*ABSTRACT: Export of agri-food products carried out in 2022 shows constant growth, reaching almost 61 billion euros, with an increase of 14.8% compared to 2021. This data has a positive connotation considering the contingent socio-political events (Russian-Ukrainian crisis, African swine fever) which also conditioned the economic, logistic and supply dynamics of raw materials connected to exports. Canada, and all of North America in general, is one of the most attractive country for some types of processed products of animal origin, including typical products of the Umbrian territory (in example, Prosciutto di Norcia). The request for export certificates puts the Veterinary Services responsible for the territory in a dual role, on one hand they are called to guarantee food safety and consumer health, on the other, with their work they must allow food companies the right to market its products also to foreign markets. A prerequisite for exporting is knowledge of the requirements that certain third countries impose on those who want to market their products to new markets. It should be remembered that the certification activity of agri-food products intended for export represents one of those activities which are the responsibility of the services of the prevention departments of local health authorities at the request of the operator, not belonging to the minimum levels of assistance and, as such, paid entirely by the food business operator (FBO) who explicitly requests it. It therefore becomes essential to codify a uniform method of behavior that can facilitate competent Veterinary Services in the correct application of the legislation, rationalizing resources also through knowledge of the specific legislation relating to the export of food products to third countries.*

SOMMARIO: 1. L'esportazione degli alimenti di origine animale: qualche considerazione su aspetti sanitari. – 2. Il certificato sanitario per l'esportazione. – 3. Il CETA - *Comprehensive Economic and Trade Agreement* e gli aspetti legati all'import/export di

alimenti di origine animale in Canada. – 4. L'esportazione di prodotti a base di carne in Canada: GHP/GMP/SOP, SSOP, HACCP e requisiti aggiuntivi. – 5. Conclusioni.

1. L'esportazione dei prodotti agroalimentari effettuata nel 2022 si mostra in costante crescita, sfiorando i 61 miliardi di euro, con un incremento percentuale del 14,8 % rispetto al 2021<sup>(1)</sup>. Questo dato assume una connotazione ancora più positiva in considerazione degli eventi socio-politici contingenti (crisi russo-ucraina, peste suina africana) che hanno fortemente condizionato anche le dinamiche economiche, logistiche e di approvvigionamento di materie prime connesse all'export agroalimentare. Dall'analisi dei dati forniti, i paesi maggiormente coinvolti negli scambi commerciali con l'Italia risultano essere pressappoco gli stessi degli anni passati: tra i paesi membri la Germania e la Francia, mentre tra i Paesi Terzi, gli Stati Uniti si confermano il principale importatore dell'agroalimentare nazionale. Tra i Paesi orbitanti nell'area statunitense, il Canada rappresenta uno dei maggiori mercati di interesse per le imprese dell'agroalimentare italiano, soprattutto produttrici di alimenti di origine animale (a.o.a.). In questo contesto, infatti, nel territorio afferente alla Usl Umbria 2, nel corso del 2022 si è riscontrato un aumento di richieste da parte di stabilimenti produttori di a.o.a., non solo relativamente alla sottoscrizione di certificati per l'esportazione ma anche di chiarimenti in merito ai requisiti necessari per l'apertura di scambi commerciali proprio verso il Canada. Da una disamina generale relativa all'esportazione di a.o.a., la carne e i prodotti a base di carne rappresentano le categorie di alimenti maggiormente soggette a requisiti stringenti, in quanto si considera che possano porre, rispetto ad altre matrici, un rischio maggiore sia per la salute dei consumatori, sia degli animali. Per contro, non esiste un accordo, né tantomeno un certificato concordato, per l'esportazione di prodotti a base di latte dalla UE al territorio canadese. Pertanto questo lavoro si focalizzerà sulla descrizione di quanto spetta agli OSA e alle autorità competenti in merito all'export di carne e di prodotti a base di carne.

La richiesta di certificati per l'esportazione di prodotti di o.a. dall'Italia pone i Servizi Veterinari competenti per territorio in un duplice ruolo, da una parte sono chiamati a garantire la sicurezza alimentare e la salute dei consumatori, dall'altra con il loro operato dovrebbero facilitare e sostenere le imprese alimentari nel tentativo di commercializzare i propri prodotti anche verso mercati esteri. È indubbio che gli aspetti di interesse per i Servizi Veterinari riguardano esclusivamente quelli di natura sanitaria ed il ruolo primario risulta essere quello di garanti del rispetto degli accordi in essere tra UE o singolo stato membro e il Paese Terzo. È opportuno ricordare che l'attività di certificazione dei prodotti agroalimentari destinati all'esportazione rappresenta una di quelle attività di competenza dei servizi afferenti ai Dipartimenti di Prevenzione delle aziende sanitarie locali su richiesta dell'operatore, non appartenenti ai livelli minimi assistenziali e, come tali, a totale carico dell'OSA che ne fa esplicita richiesta. Tale aspetto è stato codificato pienamente dal DPCM 12/01/2017 “Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1 comma 7 del decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 502”<sup>(2)</sup>. Diventa quindi fondamentale codificare una

---

<sup>(1)</sup> ISMEA MERCATI, *Report. Scambi con l'estero. La bilancia commerciale italiana nel 2022.* <https://www.ismeamercati.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/12588>.

<sup>(2)</sup> DPCM 12/01/2017 “Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1 comma 7 del decreto legislativo 30 dicembre 1992 n. 502”.

modalità di comportamento uniforme che possa agevolare il personale dei dipartimenti di prevenzione nella applicazione corretta della normativa, razionalizzando le risorse, anche alla luce del fatto che l'entrata in vigore del decreto legislativo 32/2021<sup>(3)</sup> sul finanziamento dei controlli ufficiali impone il pagamento su base oraria per le attività su richiesta da parte dell'operatore del settore alimentare e tale aspetto obbligatoriamente necessita di modalità di comportamento omogeneo al fine di non gravare con personalismi sulle finanze dell'operatore. Proprio perché lo stesso regolamento UE 625/2017<sup>(4)</sup> pone il processo di certificazione ufficiale tra i controlli ufficiali di competenza dei Servizi Veterinari, è fondamentale che anche questa attività venga condotta sulla base di procedure documentate, così come disposto dall'art. 12 del regolamento.

In tema di *export* è fondamentale tenere presente che la possibilità di commercializzare nostri prodotti nazionali nei mercati dei Paesi Terzi non è un diritto ma esclusivamente una possibilità nella quale incidono fattori politici, sociali, culturali e religiosi, economici e sanitari. Compito dei Dipartimenti di Prevenzione è quindi quello di assicurare il rispetto degli standard igienico-sanitari e l'assenza di rischi zoonosari derivanti dall'introduzione di un prodotto italiano all'interno di un mercato diverso. Se a livello di Unione Europea, i trattati di funzionamento dell'Unione e la normativa in materia di sicurezza alimentare permettono un libero scambio di merci, delle quali le garanzie igienico-sanitarie risultano garantite dall'applicazione del medesimo pacchetto di norme e di controllo nel territorio unionale, a livello di Paesi terzi è fondamentale la presenza di un accordo sanitario tra l'UE o il singolo Stato membro e il Paese terzo verso il quale si intende esportare. L'accordo può essere essenzialmente di due tipi: un accordo bilaterale tra il singolo stato membro e il paese terzo (vedi ad esempio accordi esistenti tra l'Italia e Giappone o con la Repubblica popolare Cinese) o può riguardare l'intera Unione Europea, che viene delegata a negoziare le condizioni sanitarie relative alla possibilità di esportare prodotti. Questo è il caso del Canada, con il quale nel 2017 è entrato in vigore il CETA *EU-Canada Economic and Trade Agreement*<sup>(5)</sup> in via provvisoria, per la descrizione del quale si rimanda allo specifico capitolo del presente lavoro.

In linea di massima possiamo raggruppare gli accordi per l'export in tre grandi macrocategorie<sup>(6)</sup>:

---

<sup>(3)</sup> Decreto legislativo 32/2021 “*Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625 ai sensi dell'articolo 12, comma 3, lettera g) della legge 4 ottobre 2019, n. 117*”. (21G00035) (GU Serie Generale n.62 del 13-03-2021).

<sup>(4)</sup> Regolamento UE 2017/625 relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari, recante modifica dei regolamenti CE n. 999/2001, CE n. 396/2005, CE n. 1069/2009, CE n. 1107/2009, UE n. 1151/2012, UE n. 652/2014, UE 2016/429 e UE 2016/2031 del Parlamento europeo e del Consiglio, dei regolamenti CE n. 1/2005 e CE n. 1099/2009 del Consiglio e delle direttive 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE e 2008/120/CE del Consiglio, e che abroga i regolamenti CE n. 854/2004 e CE n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE e 97/78/CE del Consiglio e la decisione 92/438/CEE del Consiglio (regolamento sui controlli ufficiali).

<sup>(5)</sup> Doc. 22017A0114(01) Accordo economico e commerciale globale (CETA) tra il Canada, da una parte, e l'Unione europea e i suoi Stati membri, dall'altra (GU L 11 del 14.1.2017, pp. 23–1079).

<sup>(6)</sup> M. DELLA CIANA, *Considerazioni per un approccio sanitario all'export di alimenti*, <https://it.linkedin.com/pulse/considerazioni-per-un-approccio-sanitario-allexport-di-della-ciana>.

1) accordi tra UE/Italia con Paesi che accettano l'approccio dell'Unione Europea e accettano quale garanzia sufficienti all'esportazione dei prodotti alimentari il rispetto della normativa comunitaria in materia di sicurezza alimentare (in estrema sintesi il pacchetto igiene), cioè riconoscono l'equivalenza tra le pertinenti normative;

2) accordi con Paesi che guardano al modello degli Stati Uniti d'America (Usa, Canada, Giappone, Australia...) e che pertanto non riconoscono la piena equivalenza con i requisiti legali della UE;

3) accordi con paesi che guardano al modello della Federazione Russa (Federazione Russa, Kazakistan, Bielorussia, ...), che pur richiamandosi, in via generale, ai principi stabiliti a livello di *Codex Alimentarius*, applicano un approccio sensibilmente diverso, spesso non supportato da adeguata analisi del rischio.

Tornando agli aspetti generali in materia di accordi, è da sottolineare che questi risultano fondamentali per assicurare al Paese importatore che gli alimenti non costituiscano un rischio per la salute del consumatore, degli animali e, laddove pertinente, delle piante. Valutando quindi i tre aspetti di carattere generale summenzionati (sicurezza per il consumatore, sicurezza per gli animali e stato sanitario delle piante), viene creato il cosiddetto *Country Profile*<sup>(7)</sup>, effettuato dalle Autorità centrali<sup>7</sup> ai sensi dell'art. 6 del Reg. UE 2017/625 volto a fotografare il grado di affidabilità dello Stato in merito ad applicazione della normativa in tema di sicurezza alimentare.

È indubbio, quindi, che i prodotti alimentari soddisfino i requisiti previsti dal pacchetto igiene e della pertinente normativa in materia di salute degli animali e delle piante, aspetto che deve comunque essere garantito in relazione al fatto che la produzione avviene in uno stato membro della UE, e, in alcuni casi, soddisfino requisiti "aggiuntivi", legati a garanzie particolari richieste dal Paese terzo. Tali requisiti aggiuntivi, concernenti aspetti di sicurezza alimentare e/o sanità animale (e delle piante) devono essere riportati nel certificato sanitario di esportazione che costituisce molto spesso parte integrante dell'accordo sottoscritto tra UE/Italia e Paese terzo: è il veterinario certificatore che si assume la responsabilità di attestare il rispetto dei requisiti previsti a garanzia di quanto detto precedentemente.

Il 1994 segna una svolta per quanto concerne le esportazioni di alimenti a livello globale, fino a questo anno infatti ogni paese importatore poteva stabilire qualsiasi regola relativa alla accettabilità o meno di prodotti provenienti dall'estero. Successivamente, con l'accordo di Marrakesh<sup>(8)</sup> nasce l'Organizzazione mondiale del commercio (OMC o WTO – *World trade organization*) che, nell'ottica di favorire scambi commerciali e di tutelare il diritto di ogni stato membro ad assicurare un livello di protezione sanitaria ritenuto appropriato, emana l'accordo SPS - *Sanitary and phytosanitary measures*, aprendo il mercato globale alla movimentazione di animali e merci e disciplinando per la prima volta l'esportazione/importazione. In estrema sintesi, gli stati aderenti al WTO sono fortemente incoraggiati ad utilizzare, almeno come livello base di garanzia per aspetti sanitari, standard

---

<sup>(7)</sup> Ministero della Salute. *Relazione sull'attività di Audit 2020 in sicurezza alimentare e sanità pubblica veterinaria (ai sensi dell'articolo 6 del Regolamento UE 2017/625)*.

<sup>(8)</sup> WTO, Marrakesh Protocol to the General Agreement on Tariffs and Trade 1994.



internazionali riconosciuti come ad esempio il *Codex Alimentarius*<sup>(9)</sup> o il Codice OIE<sup>(10)</sup> per quanto riguarda aspetti zoonosanitari. Il *Codex Alimentarius* è un organismo coordinato dalla FAO e dall'OMS a carattere internazionale deputato alla individuazione di regole riconosciute a livello globale per la produzione di argomenti sicuri. I programmi di prerequisito, le SSOP e soprattutto le procedure basate sul metodo HACCP risultano i fondamenti per la creazione di un sistema di gestione della sicurezza alimentare essenziale per produrre alimenti sicuri, minimizzando il rischio per il consumatore finale. Il rispetto di quanto riportato nel *Codex* risulta quindi “*conditio sine qua non*” per la produzione di alimenti sicuri e per la loro commercializzazione, ricomprendendo anche le attività legato all'esportazione degli alimenti. Ciò non toglie che è lasciata libertà ai singoli paesi di alzare l'asticella: richiedere cioè livelli di garanzie e protezioni più elevate per permettere l'ingresso di alimenti e di animali (ALOP - *Acceptable Level of Protection*)<sup>(11)</sup>. Tali ALOP, seppur permessi, devono essere supportati da una solida base scientifica, sostenuti da una precisa e rigorosa analisi del rischio e non devono costituire un intralcio alla circolazione di merci e animali a livello globale. Esempi di ALOP introdotti a livello di comunità europea possono essere quelli relativi agli OGM o all'uso di ormoni quali promotori di crescita in animali da produzione alimentare che hanno portato ad un contenzioso tra UE e USA, sebbene in questo ultimo caso l'UE non è riuscita a dimostrare la fondatezza scientifica delle misure a contrasto dell'importazione di carni ormonate e pertanto ha perso l'arbitrato in sede di WTO ed è sottoposta al pagamento di penale su base annuale, o anche l'individuazione di limiti massimi residuali per alcuni contaminanti ambientali che impediscono di fatto l'importazione di prodotti alimentari da alcuni paesi del Sud Est Asiatico.

Da quanto detto in precedenza diventa quindi fondamentale definire il concetto di equivalenza che è alla base della possibilità di esportare propri prodotti a livello globale. Facendo riferimento alle definizioni fornite dall'*International Organization for Standardization* (ISO), possiamo definire l'equivalenza come la possibilità di accettare un sistema di controllo simile ma non identico a quello implementato che è comunque efficace al raggiungimento di specifici obiettivi che, nel caso dell'export, risultano essere la tutela della sicurezza alimentare e della sanità animale e delle piante. Tale meccanismo può essere totale (e quindi ci troviamo di fronte a quei paesi che orbitano intorno all'area UE e che accettano il rispetto della normativa UE quale unica garanzia per permettere scambi di alimenti) o parziale, in questo caso vanno analizzati gli ALOP dei diversi paesi al fine di individuare quali richieste aggiuntive diventa fondamentale soddisfare per intraprendere il percorso dell'autorizzazione all'esportazione. L'applicazione dell'HACCP, i sistemi di controllo posti per la prevenzione di *L. monocytogenes* o di altri patogeni alimentari, i sistemi di controllo sulle superfici a contatto o non a contatto ed in generale il concetto di SSOP - *Sanitation Standard Operating Procedures* e di prerequisiti rappresentano solo alcuni degli aspetti che vengono chiamati in causa negli accordi

L'esportazione di alimenti, dunque, pur rappresentando una risorsa fondamentale per le imprese alimentari, risulta una attività particolarmente complessa che richiede una corretta

---

<sup>(9)</sup> Codex Alimentarius <https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/home/en/>.

<sup>(10)</sup> The World Organisation for Animal Health (Woah, founded as Oie) <https://www.woah.org/en/what-we-do/standards/codes-and-manuals/>.

<sup>(11)</sup> M. DELLA CIANA, *Considerazioni per un approccio sanitario all'export di alimenti*, cit.

pianificazione da parte degli OSA, di concerto con l'autorità competente, e non può assolutamente venir gestita in maniera improvvisata, tentando l'apertura verso mercati stranieri dei quali non si hanno sufficienti conoscenze. Una indagine effettuata da ASS.I.CA. – Associazione Industriali delle Carni e dei Salumi alcuni anni fa ha messo in evidenza le criticità legate all'attività di esportazione del settore agroalimentare che possono essere riassunte in una serie di aspetti:

- etichettatura dei prodotti: problematiche relative alla lingua utilizzata nel paese di destinazione dei prodotti, mancata conoscenza della normativa in merito all'obbligatorietà delle indicazioni in etichetta (vedi ad esempio le problematiche legate all'elenco allergeni, alle indicazioni relative ai prodotti contenenti zuccheri, alle indicazioni di origine dei prodotti che fanno parte della legislazione canadese e che devono obbligatoriamente essere conosciute dall'importatore e dall'esportatore per evitare il fallimento della trattativa export);

- approfondita conoscenza del mercato di interesse: questo è un aspetto prettamente commerciale, conoscere ad esempio se i prodotti di salumeria vengono privilegiati interi o già affettati o se il prodotto da esportare viene apprezzato o meno nel paese di destinazione;

- conformità del prodotto: aspetti relativi al rispetto delle norme, alla corrispondenza tra il prodotto e quanto riportato in etichetta e nei documenti di accompagnamento della merce. Il mancato rispetto di requisiti relativi alla conformità del prodotto risulta molto spesso in blocchi doganali, respingimento del prodotto o distruzione dello stesso;

- aspetti logistico-economici: problemi relativi all'affidabilità dell'importatore e del distributore, aspetti legati alle spese di trasporto del prodotto e ai tempi ad esso connessi, capacità del distributore di penetrare il mercato;

- certificazioni facoltative: questo rappresenta uno dei problemi più impattanti nella pratica dell'export. Come già detto, Paesi terzi possono introdurre specifiche richieste per importare prodotti nel loro territorio e il mancato rispetto di quanto richiesto esita quasi sempre nel respingimento della merce o nel blocco della stessa a livello doganale;

- aspetti relativi alle registrazioni: per alcuni Paesi questo rappresenta uno degli ostacoli più grandi da superare, basti pensare a quanto sta accadendo recentemente con le esportazioni verso la Repubblica Popolare Cinese che ha implementato un sistema di registrazione/autorizzazione alle esportazioni particolarmente complesso e macchinoso che necessita di una conoscenza specifica della norma. Questo aspetto riguarda comunque tutte quelle esportazioni che ad esempio richiedono l'inserimento in lista di uno stabilimento (Canada, Brasile, Giappone, USA, ...), dove la conoscenza delle specifiche richieste fatte deve entrare in sintonia con le tempistiche relative all'approvazione dell'istanza.

Recentemente, ASS.I.CA. ha ribadito come le barriere non tariffarie e quindi specificatamente sanitarie (vedi la presenza di patologie infettive anche non a carattere zoonosico nel nostro Paese), risultano essere il principale ostacolo alle esportazioni di prodotti a base di carne fuori dalla UE; diventa quindi fondamentale un'azione sinergica tra l'OSA interessato alle politiche export e l'autorità competente certificatrice.

2. Il certificato sanitario per l'esportazione è un documento ufficiale, siglato dal Veterinario certificatore, che attesta la conformità dell'alimento ai requisiti zoosanitari, igienico-sanitari, di processo della UE e soprattutto del Paese di destinazione. Il certificato è generalmente una delle parti più importanti di accordi UE/Paese Terzo o di accordi bilaterali in quanto riassume le parti fondamentali da un punto di vista igienico-sanitario dell'accordo stesso. Pertanto, i certificati possono essere concordati a livello unionale (in questo caso i modelli possono essere disponibili all'interno del sistema TRACES) o a livello nazionale (i certificati sono reperibili sul sito del Ministero della Salute). Risulta fondamentale sottolineare che proprio perché il certificato è parte integrante di un accordo non può in alcun modo essere modificato e deve essere compilato integralmente con una penna ad inchiostro diverso rispetto a quello del certificato stesso. La possibilità di cancellare mediante barra parti non certificabili può essere prevista solo se concesso dal certificato stesso e deve permettere obbligatoriamente la lettura di quanto viene barrato. Nel caso in cui non esista un modello di certificato concordato, l'AC può procedere alla redazione di un certificato sulla base dei modelli generici predisposti dal Ministero della Salute, aggiungendo i requisiti specificatamente richiesti dal Paese di destinazione dell'alimento. Ovviamente, in caso di dubbi è fondamentale contattare l'ufficio competente del Ministero della Salute<sup>(12,13)</sup>

Al fine del rilascio dei certificati, l'AC deve assicurarsi che i veterinari certificatori:

- a) siano esenti da qualsiasi conflitto di interessi economici diretti o indiretti nei confronti dell'azienda esportatrice;
- b) abbiano adeguata formazione sulla normativa;
- c) possiedano conoscenza specifica di quanto richiesto da ogni certificato da rilasciare.

I certificati per l'esportazione:

- a) devono recare un codice univoco,
- b) non devono essere firmati se sono vuoti o incompleti;
- c) sono redatti in lingua italiana e, se del caso, in una delle lingue ufficiali dello Stato di destinazione;
- d) devono essere autentici (ossia che quanto dichiarato sia vero e si possa provare come tale, originale e munito di prova indubbia della sua origine) ed esatti (preciso e adeguatamente compilato);
- e) devono consentire l'identificazione della persona che li ha firmati;
- f) devono consentire di verificare il collegamento tra il certificato e la partita, il lotto o la singola merce scortata dal certificato.

I veterinari certificatori garantiscono che i certificati per l'esportazione siano emessi in un unico esemplare originale e che:

- a) siano costituiti da un unico foglio di carta oppure da due o più pagine che compongano un unico indivisibile (ad es. fogli aggraffati, sfalsati e timbrati in maniera tale da prevenire la

---

<sup>(12)</sup> Ministero della Salute, *Linee guida operative per l'attività di certificazione per l'esportazione di animali e prodotti da parte delle autorità competenti*.

<sup>(13)</sup> Regolamento UE 2017/625, cit.

loro sostituzione/falsificazione) oppure numerati in modo da indicare la posizione nella sequenza (ad es. pag. 1 di 2, pag. 2 di 2...etc.),

b) siano numerati in modo univoco (ad esempio mediante l'apposizione di numero di protocollo o secondo modalità definite dal Paese Terzo come Canada o Federazione Russa),

c) il colore dell'inchiostro della firma e dei timbri deve essere diverso dal colore con cui è stampato il certificato e comunque diverso dal nero onde evitare che si possa confondere l'originale con una copia,

d) i certificati siano datati (con indicazione del periodo di validità se richiesto) e venga riportato a chiare lettere il nome, il cognome, la qualifica del veterinario certificatore, nonché l'indicazione dell'AC responsabile del rilascio,

e) non vi siano campi vuoti o incompleti (eventuali sezioni/parti non compatibili in quanto non applicabili o non pertinenti devono essere barrate mantenendo il testo sottostante leggibile),

f) non siano usati correttori. Eventuali correzioni vanno effettuate barrando la dicitura che si vuole correggere con un'unica linea trasversale riportando a latere la dicitura corretta. Tali correzioni vanno sottoscritte dal veterinario certificatore,

g) siano emessi prima che la partita esca dal controllo dell'Autorità Competente. Qualora fosse necessario modificare o integrare il documento, il certificato deve essere riemesso,

h) tutta la documentazione necessaria alla certificazione deve essere in possesso del veterinario ufficiale/certificatore prima del rilascio del certificato, archiviata e tenuta agli atti.

Qualora richiesto dal Paese Terzo importatore (ad es. Canada e Fed. russa) il certificato ufficiale deve recare su ogni pagina il codice univoco e il timbro vistato dal veterinario certificatore. Per alcuni paesi terzi i certificati devono essere stampati su carta filigranata.

L'identificazione del Veterinario certificatore e l'autenticità del documento sono quindi assicurate dall' apposizione:

- della firma in calce al documento da parte dello stesso,
- dal timbro riportante il nome, cognome e qualifica dello stesso,
- dal timbro Ufficiale dell'Autorità competente locale,
- dal numero univoco del certificato.

Qualora sia necessaria l'acquisizione di informazioni sanitarie relative a fasi produttive a monte del punto di esportazione, il veterinario certificatore deve acquisire tali informazioni mediante una filiera di certificazione a firma del veterinario ufficiale competente sull'azienda fornitrice<sup>(14)</sup>.

3. Il CETA<sup>(15)</sup> è un trattato internazionale entrato in vigore in maniera provvisoria a settembre 2017 concernente accordi di libero scambio tra l'unione Europea ed il Canada. Il

---

<sup>(14)</sup> Ministero della Salute, *Linee guida operative per l'attività di certificazione per l'esportazione di animali e prodotti da parte delle autorità competenti*.

<sup>(15)</sup> Doc. 22017A0114(01) Accordo economico e commerciale globale (CETA) tra il Canada, da una parte, e l'Unione europea e i suoi Stati membri, dall'altra (GU L 11 del 14 gennaio 2017, p. 23-1079).

trattato, seppur rientra tra gli accordi UE/Paese Terzo, è definibile come un *mixed agreement*, per l'entrata in vigore definitiva necessita infatti della ratifica di tutti i parlamenti nazionali, ed in alcuni casi regionali, degli stati membri facenti parte dell'Unione. Il trattato, seppur disciplini aspetti legati al commercio tra UE e Canda, risulta abbastanza particolare in quanto al suo interno sono presi in considerazione alcuni impegni bilaterali tra cui la difesa e la promozione dei diritti dei lavoratori, la sostenibilità ambientale, l'azione per il clima, la protezione dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile. Tali impegni risultano vincolanti alla sottoscrizione e all'applicazione del trattato stesso. La sottoscrizione del trattato ha avuto dei risvolti importanti per la creazione di un mercato commerciale, tra questi vanno ricordati sicuramente l'eliminazione della gran parte dei dazi per quanto riguarda l'import/export, il riconoscimento di più di 140 indicazioni geografiche e marchi di tutela europei, in gran parte italiani, da parte delle autorità canadesi, la possibilità per imprese di partecipare a gare di appalto nelle due aree (europea e canadese) e la tutela delle imprese UE che volessero affacciarsi al mercato dei servizi del Canada.

Il trattato risulta composto da 30 capitoli, ognuno dei quali affronta uno specifico tema relativo all'accordo sottoscritto: si va dagli obiettivi generali posti alle barriere tecniche per il libero commercio. La trattazione del contenuto specifico per ogni capitolo risulterebbe poco efficace per gli scopi che si è prefissato questo lavoro, pertanto risulta opportuno soffermarci sul capitolo 5 che descrive le misure sanitarie e fitosanitarie alla base del CETA. È opportuno affermare che il CETA, alla stregua di qualsiasi altro accordo effettuato tra paesi aderenti al WTO deve necessariamente sottostare a quanto stabilito dal SPS Agreement per quanto riguarda i principi di prevenzione sanitaria e fitosanitaria. Tale concetto è ripreso nell'art. 5.2 del capitolo 5 dove, in termini di obiettivi in capo al CETA vengono individuati:

- 1) la protezione della salute e della vita degli esseri viventi rendendo però più semplici gli scambi;
- 2) non creare ostacoli con l'identificazione di misure sanitarie e fitosanitarie specifiche agli scambi commerciali;
- 3) assicurare l'attuazione del SPS *Agreement*.

Il terzo punto conferma quanto precedentemente affermato; è l'SPS Agreement che getta le basi e regola i requisiti sanitari e fitosanitari per consentire l'esportazione e l'importazione di prodotti di origine animale a livello globale; il CETA si inserisce in questo contesto e all'interno dell'EU-Canada *Sanitary and Phytosanitary (SPS) Joint Management Committee* (JMC) viene verificata l'equivalenza tra le norme sanitarie dei due territori e vengono discusse e concordate eventuali misure aggiuntive. Il sistema di importazione di alimenti canadese riconosce agli importatori la responsabilità della sicurezza alimentare dei prodotti da loro importati nel territorio, per tale motivo la normativa vigente (il *Safe Food for Canadian Regulation*)<sup>(16)</sup> codifica in tre aspetti quanto deve essere messo in atto:

- *Licensing*: l'importatore canadese deve necessariamente essere registrato ed autorizzato per le attività di importazione di alimenti da paesi terzi;

---

<sup>(16)</sup> *Safe Food for Canadians Regulations* (SOR/2018-108) <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2018-108/index.html>.

- *Preventive Controls*: l'importatore deve effettuare una valutazione sulla affidabilità in termini di sicurezza alimentare su quanto prodotto dagli stabilimenti esteri dai quali si rifornisce;

- *Traceability*: è fatto obbligo di istituire un robusto sistema di rintracciabilità/tracciabilità al fine di gestire eventuali non conformità relative agli alimenti importati.

L'importatore ha quindi l'obbligo di richiedere informazioni agli stabilimenti produttori esteri informazioni sui sistemi di controllo implementati (SOP, SSOP, HACCP) essenziali per poter accedere con i propri prodotti al mercato canadese. Il Capo 5 dell'accordo CETA ribadisce quindi quanto già riportato nel SPS Agreement in merito a diversi aspetti relativi all'esportazione: all'articolo 6 si pone l'accento sul concetto di equivalenza, sottolineando come entrambe le parti accettano le misure SPS adottate dalla parte esportatrice a patto che sia riconosciuta l'efficacia delle misure adottate per la tutela di protezione sanitaria e fitosanitaria del paese ricevente gli alimenti.

Vedremo successivamente che il rispetto delle SOP, delle SSOP e delle regole del HACCP non è sufficiente per l'autorità canadese al fine dell'esportazione di carne e prodotti a base di carne: la CFIA – *Canadian Food Inspection Agency*, agenzia governativa deputata alla regolamentazione della produzione di alimenti e alla tutela igienico-sanitaria del consumatore, ha individuato tre aspetti come requisiti aggiuntivi che risultavano carenti nella equivalenza tra normativa EU e normativa Canadese come anche esplicitato in un audit recentemente effettuato dalla CIFA – *Canadian food inspection agency*<sup>(17)</sup> presso stati membri UE nei quali sono presenti stabilimenti autorizzati all'export. Questi tre aspetti sono<sup>(18)</sup>:

- La ritenzione dell'acqua nelle carcasse sottoposta a lavaggio nelle fasi post eviscerazione della macellazione;

- La validazione dei processi produttivi degli stabilimenti con particolare riguardo ai prodotti fermentati;

- La gestione del pericolo *Listeria monocytogenes* nei prodotti pronti al consumo.

Un altro aspetto importante dell'accordo è il riconoscimento del principio di regionalizzazione: le parti affermano che, per quanto riguarda la presenza di particolari malattie animali riportate in allegato al CETA, devono essere considerate le condizioni di particolari zone appartenenti ai territori e non della totalità del territorio stesso. Questo concetto è di fondamentale importanza anche per la tutela dell'export italiano; basti pensare alle problematiche relative alla presenza della peste suina africana in alcune regioni del nostro territorio che di fatto non ha bloccato integralmente la circolazione di merci a livello globale, limitando le esportazioni solo dalla regioni effettivamente interessate dalla malattia e richiedendo alle altre delle attestazioni sanitarie integrative a garanzia che non ci fosse diffusione virale attraverso lo scambio di alimenti. Tale concetto è stato ribadito nel 2022, proprio in seguito alla individuazione di focolai di peste suina in Italia settentrionale e nel

---

<sup>(17)</sup> CFIA- Canadian Food Inspection Agency. *Final report of an audit of the European Union Member States Meat Inspection Systems governing the production of bovine, swine and poultry meat and meat products* - February 13 to 22, 2019 and June 24 to July 11, 2019. <https://inspection.canada.ca/importing-food-plants-or-animals/food-imports/foreign-systems/audits/final-report-of-an-audit-of-the-european-union-mem/eng/1610655537989/1610655538364>.

<sup>(18)</sup> Ministero della Salute, Circolare DGISAN n. 24547 del 2 luglio 2020. *Esportazione di carne e prodotti a base di carne verso il Canada – programmi di controllo per i requisiti aggiuntivi necessari ad assicurare l'equivalenza*.

Lazio con la nota prot. 1715 del 21 gennaio 2022 del Ministero della Salute<sup>(19)</sup>, nella quale viene allegato il modello di attestazione sanitaria integrativa da compilare in riferimento alla provenienza regionale di animali e di alimenti.

In tema di esportazione verso il Canada di prodotti a base di carne, vanno tenuti a mente due concetti importanti: l'obbligo di iscrizione dello stabilimento in una lista pubblicata nel sito del Ministero della Salute e la necessità di una certificazione di filiera di tutti gli OSA che intervengono nel processo produttivo del prodotto. Per quanto riguarda il primo aspetto, per il CFIA – *Canadian Food Inspection Agency*, vale fortunatamente il concetto di *prelisting*: la gestione dell'inserimento in lista dello stabilimento autorizzato all'esportazione viene effettuata successivamente alla verifica dei requisiti effettuata dall'autorità competente del Paese in cui lo stabilimento produce. In questo modo, a differenza di quanto accade ad esempio per le esportazioni in Federazione Russa, non è necessaria una ispezione da parte del Paese importatore, salvo eventuali verifiche successive all'inserimento, aspetto che velocizza gli aspetti autorizzativi. Per quanto riguarda il secondo aspetto, l'autorità sanitaria canadese richiede una cosiddetta certificazione di filiera: ogni stabilimento, a partire dallo stabilimento di macellazione, deve essere autorizzato all'export verso il Canada, essere iscritto nelle liste degli impianti approvati per l'esportazione verso il Canada gestite dal Ministero della Salute, essere stato quindi valutato sulla robustezza delle GHP/GMP/SOP, SSOP e HACCP poste in atto e sottoposto a ricertificazione annuale da parte della autorità competente locale<sup>(20)</sup>. Questo aspetto risulta fondamentale, sia perché riconferma l'assunto per il quale non è possibile improvvisare l'apertura di un mercato commerciale dall'oggi al domani senza una corretta pianificazione e preparazione delle attività, sia perché chiama gli OSA e i Veterinari certificatori a implementare e controllare un robusto sistema di tracciabilità e di flusso di dati/certificazioni/attestazioni sanitarie che risultano essenziali per la buona riuscita dell'invio del prodotto dall'Europa al Canada. Per fare un esempio: non è sufficiente, ai fini dell'esportazione verso il Canada di prodotti a base di carne suina, che gli animali della specie suina provengano da un territorio indenne per peste suina, devono anche essere stati macellati e sezionati in stabilimenti abilitati all'esportazione verso il Canada altrimenti la certificazione per l'esportazione non può essere sottoscritta.

4. Con i termini GHP (*good hygiene practices*), GMP (*good manufacturing practices*) e SOP (*standard operating procedures*) si intendono l'insieme dei prerequisiti o programmi di prerequisiti come definiti dal *Codex Alimentarius* e come recentemente declinati dalla Comunicazione della Commissione relativa all'attuazione dei sistemi di gestione per la sicurezza alimentare riguardanti le corrette prassi igieniche e le procedure basate sui principi del sistema HACCP, compresa l'agevolazione/la flessibilità in materia di attuazione in determinate imprese alimentari (2022/C 355/01)<sup>(21)</sup>. In particolare con GHP si definiscono le buone pratiche

---

<sup>(19)</sup> Ministero della Salute, Nota prot. 1715 del 21/02/2022. *Export Canada carni e prodotti a base di carne suina – rilascio certificazioni sanitarie a seguito della conferma della presenza del virus della Peste suina africana (PSA) nei selvatici in Italia continentale.*

<sup>(20)</sup> Ministero della Salute, Circolare DGISAN n. 0023661 del 4 giugno 2018 – *Export Paesi terzi di prodotti alimentari – Modalità operative per la gestione delle liste.*

<sup>(21)</sup> Comunicazione della Commissione relativa all'attuazione dei sistemi di gestione per la sicurezza alimentare riguardanti le corrette prassi igieniche e le procedure basate sui principi del sistema HACCP,

igieniche e cioè le misure poste in atto dall'OSA essenziali per garantire il raggiungimento degli obiettivi posti nel pacchetto igiene e le GMP sono invece le buone pratiche di lavorazione attuate dall'industria alimentare a garanzia del rispetto delle normative vigenti, delle buone pratiche manifatturiere. Il pacchetto igiene e la normativa ad esso correlata impongono all'OSA di porre in atto dei programmi di prerequisito essenziali per il buon funzionamento del sistema di autocontrollo basato sul metodo HACCP che per sua natura necessariamente si basa sulla corretta attuazione dei prerequisiti stessi. Tali prerequisiti non sempre necessitano della formalizzazione di una procedura programmata, eseguita e documentata, basti pensare alle caratteristiche strutturali di uno stabilimento o alla corretta areazione o illuminazione dello stesso; nel caso in cui invece si renda necessario proceduralizzare e documentare l'attuazione di un programma di prerequisito ci troviamo di fronte ad una SOP: una procedura operativa standard che descrive le pratiche e le misure essenziali per svolgere una attività pianificata ed organizzata. Possiamo affermare con ragionevole certezza che GHP, GMP e SOP perseguono gli stessi obiettivi e attraverso l'attuazione di programmi e di registrazioni periodiche, codificati all'interno di una SOP, consentono all'impresa di tenere sotto controllo il mantenimento dei requisiti codificati all'interno della normativa vigente. Tali concetti sono desunti ovviamente dal *Codex Alimentarius*, ma l'equivalenza tra la normativa UE e quella canadese, che ricordiamo si ispira fortemente a quanto posto in essere dagli USA, per quanto riguarda i programmi di prerequisiti, risulta per lo più apparente (puntando al raggiungimento degli stessi obiettivi) che sostanziale. Per capire meglio quanto esposto, è necessario definire nello specifico il concetto di SSOP. Per SSOP (*Sanitation Standard Operating Procedures*) si intende un preciso obbligo dell'impresa alimentare, desunto dalla normativa vigente nello stato, a prestare attenzione elevata alla pulizia e sanificazione in particolare per le superfici a contatto diretto con gli alimenti seguendo uno schema predefinito dal legislatore. Da quanto detto risulta piuttosto chiara la differenza di interpretazione esistente tra la normativa UE e quella nord americana: nel primo caso alle SSOP si dà un significato generale di programma di prerequisito lasciando ampia flessibilità alle singole aziende nella declinazione della procedura stessa, nel secondo caso viene imposto un modello che risulta essere quello del *Code of Federal Regulations* al capitolo 9CFR416 dal punto 11 al punto 16<sup>(22)</sup>. Tale aspetto è riportato anche nell'Allegato 2 della circolare DGSIAN 24547 del 20/07/2020 che chiarisce aspetti relativi ai requisiti aggiuntivi richiesti dal Canada per l'esportazione di carni fresche e prodotti a base di carne. In sostanza, la circolare richiama l'attenzione degli OSA a seguire per quanto riguarda i programmi di prerequisito inquadrabili come GHP/GMP/SOP quanto riportato nei documenti 9CFR416 da 1 a 5 e dal punto 11 al 16 per quanto riguarda le SSOP. Semplificando, si riportano nell'elenco seguente gli elementi essenziali nella redazione di una SSOP:

- Nome dell'impresa
- Data (di revisione o di prima emissione)

---

compresa l'agevolazione/la flessibilità in materia di attuazione in determinate imprese alimentari (2022/C 355/01).

<sup>(22)</sup> *Code of Federal Regulation*. <https://www.ecfr.gov/>.



- Identificativo del documento
- Titolo
- Frequenza delle attività
- Procedure: istruzioni operative precise e puntuali su quello che deve essere fatto, come, con quali prodotti, per quanto tempo e a quale temperatura
- Modalità di registrazione delle attività effettuate, datate e firmate
- Persona responsabile del contenuto e degli aggiornamenti della SSOP. È essenziale che la persona firmi la procedura, datandola
- Numeri di pagina

Le SSOP devono essere suddivise in SSOP preoperative, attuate cioè alla fine del processo produttivo, e in SSOP che si riferiscono alle attività da effettuare durante il ciclo di lavorazione. Le SSOP includono attività di monitoraggio, l'adozione di azioni correttive nel caso in cui il monitoraggio rilevi una non conformità, azioni preventive ed attività di verifica da parte del responsabile individuato che, ad intervalli regolari, deve procedere a controllare l'accettabilità dell'applicazione delle SSOP ed eventualmente intervenire mediante azioni correttive e successivamente preventive. Le registrazioni che devono essere obbligatoriamente effettuate contestualmente ai rilievi, vanno siglate e datate e deve essere presente il giudizio del monitoraggio effettuato. L'attività di verifica deve essere fatta da personale diverso rispetto a quello incaricato del monitoraggio e deve riguardare aspetti documentali, reale stato delle superfici, efficacia del monitoraggio ed eventualmente esami di laboratorio adeguatamente pianificati. Su questo aspetto va sottolineato che di fatto l'attività di verifica summenzionata non è prevista dal 9CFR, ma è stata implementata a livello nazionale e codificata in diverse note ministeriali. Questo fatto è stato fortemente apprezzato da ispettori provenienti da Paesi terzi in quanto assicura una maggiore aderenza di quanto messo in atto dagli OSA rispetto ai requisiti aggiuntivi richiesti dalla normativa nord americana. In sintesi, il CFR prevede come obbligo una rivalutazione periodica delle SSOP atta a valutare il mantenimento dell'efficacia delle stesse o ad intercettare eventuali modifiche esecutive poste in essere dall'impresa alimentare.

L'implementazione di SSOP e la gestione di GHP/GMP/SOP sono state oggetto di osservazioni in sede di Audit condotto dal CFIA nell'Unione Europea nel febbraio 2019. Nello specifico sono state evidenziate<sup>(23)</sup>:

- L'assenza di formalizzazione scritta di alcune procedure messe in atto dalle imprese alimentari come la formazione dei dipendenti, i piani di manutenzione, lo stoccaggio degli alimenti e l'igiene alimentare in generale;
- Programmi scritti ma poco efficaci perché non coerenti con il raggiungimento degli obiettivi previsti dalla norma in materia di controllo degli animali infestanti, ventilazione, stoccaggio delle merci e delle materie prime, ventilazione e manutenzione delle attrezzature;
- Procedure di monitoraggio dei programmi di prerequisiti non coerenti con quanto riportato nelle procedure scritte;

---

<sup>(23)</sup> CFIA- *Canadian Food Inspection Agency. Final report of an audit of the European Union Member States Meat Inspection Systems governing the production of bovine, swine and poultry meat and meat products*, cit.

- GMP attuate in maniera disallineata e incoerente rispetto a quanto definito.

Tali aspetti devono obbligatoriamente far riflettere sulle diverse interpretazioni dei programmi di prerequisito desunti dal *codex* tra l'UE e il Canada e riconfermano come risulta essenziale per quelle aziende che intendono intraprendere un percorso volto alla esportazione di alimenti in Canada conoscere la norma del paese nordamericano e i relativi requisiti aggiuntivi richiesti.

In tema di HACCP, uno degli aspetti principali da porre in evidenza nei rapporti di export con il Canada riguarda l'analisi dei pericoli. La normativa canadese infatti impone, per il riconoscimento dell'equivalenza, che venga effettuato uno studio per ogni prodotto e per ogni processo che possiede i requisiti per l'esportazione in Canada. L'analisi dei pericoli assume, nel modello HACCP, un ruolo cardine proprio perché proprio dall'identificazione dei pericoli scaturisce la redazione del piano di autocontrollo che è essenziale per fornire garanzie alle autorità competenti e al consumatore finale. La normativa europea sancisce all'art. 5 del Reg. CE n. 852/04<sup>(24)</sup> l'obbligo da parte degli operatori del settore alimentare di dotarsi di procedure permanenti basate sui principi del HACCP, ma tale obbligo viene declinato in maniera differente rispetto a quanto previsto dalle normative canadesi che di fatto rispecchiano quelle USA. In quest'ultimo caso, l'analisi dei pericoli non può essere fatta in senso generico ma deve essere effettuata in maniera puntuale per prodotto, processo e pericolo. Per fare un esempio: manuali HACCP europei ritenuti conformi potrebbero riportare che la mancata tenuta sotto controllo di un punto critico di controllo (CCP) individuato nella fase di stoccaggio refrigerato di una preparazione a base di carne può comportare lo sviluppo e la crescita di batteri patogeni. Tale dicitura, seppur corretta, non rispecchia quanto richiesto dal *Safe Food for Canadians Regulations* (SFCR)<sup>(25)</sup> che invece impone l'identificazione delle popolazioni batteriche (per esempio, E. coli, Salmonella, L. monocytogenes, ecc.), analizzando il rischio associato alla loro presenza e quindi l'impatto sul consumatore finale. Anche le fasi preliminari di redazione del piano HACCP sono state centrali negli accordi di equivalenza tra UE e Canada; basti pensare che viene richiamata dall'autorità sanitaria canadese una attenzione particolare alla predisposizione di diagrammi di flusso reali e attinenti alla produzione aziendale, alla descrizione puntuale dei prodotti e dei processi, aspetti che risultano fondamentali per l'analisi dei pericoli e l'identificazione dei CCP. Anche per l'HACCP sono state valutate delle criticità in sede di audit del 2019:

- Definizione di procedure di monitoraggio, verifica e azioni correttive per singoli CCP non corretta e non coerente con quanto realmente attuato dall'impresa;
- Registrazioni e frequenza del monitoraggio non adeguate a dare evidenza di tenuta sotto controllo di specifici pericoli;
- Assenza di *layout* produttivi prodotti/dipendenti nella planimetria;
- Mancata tracciabilità degli aggiornamenti a cui il piano HACCP è sottoposto negli anni.

Un aspetto importante relativo all'HACCP è la validazione delle procedure di autocontrollo. Per validazione si intende l'atto o il processo effettuato per dimostrare che il

---

<sup>(24)</sup> Regolamento CE n. 852/2004 del 29 aprile 2004 sull'igiene dei prodotti alimentari.

<sup>(25)</sup> *Safe Food for Canadians Regulations* (SOR/2018-108) <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/SOR-2018-108/index.html>.

sistema HACCP è adeguatamente progettato e applicato in maniera efficace per tenere sotto controllo i pericoli individuati in fase di analisi dei pericoli. Il riesame delle registrazioni è parte integrante del processo di validazione, contestualmente alla predisposizione di piani di campionamento, alla valutazione dei CCP, dei limiti critici individuati, del loro monitoraggio e delle azioni correttive proposte. Nella Circolare DG SAN 24985-P-25/08/2009<sup>(26)</sup> che estende le tipologie di prodotti esportabili dall'Italia al Canada, il Ministero della Salute, la validazione delle procedure HACCP acquista un ruolo centrale per l'autorizzazione all'export in Canada tanto che una nuova richiesta di iscrizione in lista export Canada passa attraverso un periodo di almeno tre mesi, durante il quale l'OSA dovrà obbligatoriamente far pervenire documento di validazione delle procedure di autocontrollo.

Sia se ci troviamo nell'ambito dei prerequisiti, sia che ci troviamo in quello dell'HACCP è importante sottolineare come la gestione delle non conformità, delle azioni correttive e delle azioni preventive devono essere individuate, analizzate e risolte sulla falsa riga dei regolamenti USA 9CFR 416 parte 15 e 9CFR 417 parte 3<sup>(27)</sup>. In linea di massima, per ogni non conformità riscontrata deve essere documentata le azioni correttive adottate, la gestione dei prodotti coinvolti e la azione preventiva prevista, essenziale per evitare il ripetersi della non conformità rilevata.

Entrando nel merito dei requisiti specifici aggiuntivi per l'export in Canada, come già detto in precedenza, questi risultano essere tre:

1) *Ritenzione dell'acqua nelle carcasse sottoposta a lavaggio nelle fasi post eviscerazione della macellazione*

La normativa canadese in tema di vendita e commercializzazione di carni fresche impone all'OSA di adottare misure idonee al controllo dei quantitativi di acqua trattenuta nelle carcasse, qualora venga utilizzata acqua in fasi successive alla eviscerazione per il lavaggio o per il raffreddamento delle carcasse. E' evidente che tale aspetto riguarda esclusivamente gli stabilimenti che producono e commercializzano carne fresche, nel caso specifico dell'export UE/Canada ci si riferisce agli stabilimenti di macellazione autorizzati all'esportazione mentre, per quegli stabilimenti che riforniscono l'industria di trasformazione, non è richiesto alcun rispetto della "water retained verification", questo perché il processo produttivo che porterà alla trasformazione della carne in un prodotto a base di carne andrà obbligatoriamente a modificare il contenuto in acqua della materia prima. In merito alla ritenzione di acqua nelle carcasse, il *Safe Food for Canadians Regulation* (SFCR), indica che l'OSA deve produrre un protocollo scritto nel quale vengano riportate le procedure di lavaggio e raffreddamento delle carcasse, i dati robusti per dimostrare che i quantitativi di acqua trattenuta dalle carcasse sia inferiore allo 0.5 % e dichiarati quali test di verifica sono previsti, soprattutto per quelle situazioni in cui l'acqua è dichiarata non trattenuta (i) o dichiarata al di sotto dello 0.5%. La normativa canadese non obbliga gli operatori a scegliere un particolare metodo o procedura per la determinazione della quantità di acqua trattenuta, impone soltanto che il metodo scelto per il calcolo sia riproducibile e verificabile. È necessario aggiungere che

---

<sup>(26)</sup> Ministero della Salute, Circolare DG SAN n. 24985-P del 25 agosto 2009 – *Canada. Estensione della gamma di carni e prodotti a base di carne esportabili dall'Italia.*

<sup>(27)</sup> *Code of Federal Regulation*, cit.

alcune fasi della lavorazione sono esentati dal monitoraggio dell'acqua trattenuta, ed in particolare:

- Il lavaggio dell'apparato digerente per il suo svuotamento;
- La scottatura di stomaci, lingue, labbra, intestino e parti del ruminale;
- Il lavaggio delle teste;
- Il lavaggio di visceri o di sottoprodotti della macellazione necessario per la rimozione del sangue in eccesso.

Per concludere, l'OSA deve obbligatoriamente attenersi a quanto riportato nella Circolare Min Sal DGISAN 24547-02/07/2020<sup>(28)</sup>, e cioè:

1. Produrre e validare un programma di monitoraggio specifico per ogni specie e tipologia di prodotto carne fresca;
2. Etichettare il prodotto dichiarando la quantità di acqua trattenuta;
3. Sottoporre il programma di monitoraggio al Veterinario ufficiale che procede alla valutazione. Tale aspetto così come il concetto di monitoraggio del protocollo riguarda esclusivamente quelle carcasse che vengono raffreddate per immersione, pratica abbastanza diffusa a livello nord americano. Nei processi più affini a noi (vedi lavaggio delle carcasse mediante aspersione) è sufficiente la validazione del metodo previsto e la verifica della corretta applicazione dello stesso;
4. Monitorare quanto prodotto in linea con quanto scritto;
5. Informare il Veterinario ufficiale delle eventuali variazioni al programma;
6. Conservare la documentazione per un periodo non inferiore ai due anni.

In seguito a studio di validazione, se tale studio dimostri che il limite dello 0.5% viene rispettato è fondamentale che le fasi operative del processo vengano gestite all'interno del manuale di HACCP individuando una sorta di punto critico di controllo che deve obbligatoriamente essere sottoposto a monitoraggio. Annualmente deve essere eseguito un test per la verifica dell'effettivo rispetto del limite dello 0.5% e i dati del test devono essere archiviati e resi disponibili al veterinario ufficiale. All'interno della circolare summenzionata, viene anche individuato per quegli stabilimenti che operano mediante aspersione di acqua nelle carcasse ai fini del lavaggio o del raffreddamento l'obbligo di applicare un programma di pesatura casuale delle carcasse prima e dopo la fase di aspersione per verificare che non avvenga un cambio di peso dovuto alla ritenzione dell'acqua. A tal proposito, la circolare propone un piano di campionamento in funzione delle dimensioni del lotto di macellazione, al quale si rimanda. Essendo un processo gestito nel rispetto del modello HACCP è necessario individuare delle azioni correttive in seguito a risultati non soddisfacenti in sede di monitoraggio (regolazione dello spruzzo dell'acqua, analisi delle cause, ...) e predisporre delle registrazioni ben strutturate che devono essere conservate almeno per 12 mesi. Anche per questo aspetto valgono le considerazioni effettuate in precedenza, relativamente ai metodi usati e proposti di raffreddamento e lavaggio delle carcasse.

- 2) *La validazione dei processi produttivi degli stabilimenti con particolare riguardo ai prodotti fermentati*

---

<sup>(28)</sup> Ministero della Salute. Circolare DGISAN n. 24547 del 2 luglio 2020. *Esportazione di carne e prodotti a base di carne verso il Canada – programmi di controllo per i requisiti aggiuntivi necessari ad assicurare l'equivalenza.*

In merito al secondo punto, l'autorità canadese chiede essenzialmente agli stabilimenti esportatori di applicare correttamente quanto precedentemente esposto in questo lavoro in merito a GMP/GHP/SOP/SSOP e HACCP.

3) *La gestione del pericolo Listeria monocytogenes nei prodotti pronti al consumo*

La gestione del pericolo *Listeria* rappresenta uno di quegli aspetti relativi alla gestione dell'analisi dei pericoli e delle fasi conseguenti di cui si è parlato precedentemente in questo lavoro. Per la normativa canadese infatti, non è sufficiente una generica caratterizzazione dei pericoli e dei rischi microbiologici ma è necessario effettuare specificatamente un programma di gestione per singolo patogeno, soprattutto quando questo ha dei profili di gravità e probabilità abbastanza alti come è il caso di *Listeria* nei prodotti *ready to eat*. Tale aspetto è emerso nel corso degli audit effettuati dalla CFIA sui sistemi di produzione e controllo degli stabilimenti europei autorizzati all'export di carne e prodotti a base di carne, nel quale veniva valutata una carenza dei piani di autocontrollo europei nella gestione del rischio *Listeria*. È importante affermare che il Canada non richiede l'assenza del rischio *Listeria* nei prodotti pronti al consumo, diversamente da quanto richiesto dalle autorità sanitarie USA, ma ammette un limite di tolleranza di 100 UFC/g, questo ovviamente rende meno complesse le procedure da attuare in sede di produzione al fine di consentire l'esportazione di alimenti RTE. A seguito dell'audit e secondariamente all'entrata in vigore del SFCR nel 2019, la CFIA ha prodotto delle linee guida per le aziende canadesi in merito alla *Listeria*; tali linee guida sono state poi recepite e diffuse anche a livello italiano con la circolare 24547 del 02/07/2022. Le due sezioni di cui si compone la linea guida succitata forniscono istruzioni agli OSA (sezione 1) e alle autorità competenti (sezione 2) per le azioni da attuare e per i piani di verifica. Il primo step che deve essere messo in atto dall'OSA riguarda la classificazione dei propri prodotti sulla base delle due categorie di rischio previste dall'autorità sanitaria canadese:

- Cat. 1 Prodotti RTE che supportano la crescita di *L. monocytogenes*
- Cat. 2 prodotti RTE che non supportano la crescita di *L. monocytogenes*,

ulteriormente suddivisi in:

Cat. 2A: prodotti in cui la crescita di *Listeria* è limitata a 100 UFC/g che può verificarsi durante *la shelf life* del prodotto. Include prodotti noti per contenere basse concentrazioni di *Listeria monocytogenes*, non sono riesposti all'ambiente dopo avere subito un processo letale e/o sono prodotti refrigerati con una *shelf life* inferiore a 5 giorni;

Cat. 2B: prodotti in cui la crescita di *Listeria* non si verifica durante la *shelf life* secondo le dichiarazioni del produttore ( $\text{pH} < 4,4$ ,  $\text{aW} < 0,92$ , combinazione di fattori (ad esempio  $\text{pH} < 5$  e  $\text{aW} < 0,94$ ), alimenti surgelati).

La classificazione dei prodotti è fondamentale per le misure da attuare essenziali per il controllo di *Listeria monocytogenes*, queste ricomprendono:

- Fattori intrinseci del prodotto ( $\text{pH}$ ,  $\text{aW}$ , loro combinazioni, presenza di flora microbica antagonista) che risultano essenziali per impedire la crescita e lo sviluppo del batterio. L'OSA deve obbligatoriamente individuare le fasi di lavorazione critiche per il raggiungimento dei valori incompatibili con *Listeria monocytogenes* e definirne procedure di monitoraggio e verifica;

- Vita commerciale del prodotto, influenzata da diversi fattori e che deve essere determinata dall'OSA mediante appositi studi di *shelf life*;
- Agenti antimicrobici, additivi utilizzati nell'industria alimentare con azione antimicrobica relativa al contrasto della crescita di alcuni batteri tra cui *Listeria*. È fondamentale tener conto della lista di additivi autorizzati in Canada ed impiegabili nell'alimento che deve essere confrontata con quella degli additivi autorizzati in UE;
- Trattamento post-letale, parliamo in questo caso di trattamenti che possono venire applicati successivamente a un trattamento letale (cottura, pastorizzazione, etc.), in grado cioè di ridurre di almeno 5 log la carica di *Listeria monocytogenes*, in quelle condizioni in cui esista un rimaneggiamento del prodotto e quindi un reale rischio di ricontaminazione. Tra i trattamenti post-letali si annoverano ad esempio le pastorizzazioni superficiali (vapore, acqua calda, infrarossi, ...) o trattamenti ad alta pressione HPP. È fondamentale ricordare che per la normativa canadese un trattamento post-letale deve essere in grado di ridurre di almeno 3 log *Listeria monocytogenes* sul prodotto;
- Limitare l'esposizione dei prodotti e dei loro singoli ingredienti alle temperature favorevoli di crescita di *Listeria monocytogenes* (-0,4°C/45°C con un optimum di 30/37°C).

In merito all'applicazione dei trattamenti letali e post-letali, è interessante notare come esistano delle differenze tra la normativa canadese e quella USA, che di fatto rappresenta la base delle decisioni inserite nel SFCR. Per la normativa canadese infatti, non è obbligatoria la presenza di un trattamento letale che vada a identificare come "assente" la *Listeria monocytogenes* nel prodotto; questo fatto è evidente anche dalla possibilità di avere prodotti classificati in categoria 2° e comunque eleggibili per l'esportazione in Canada. A differenza degli USA però i trattamenti richiesti risultano essere molto più restrittivi: una riduzione di 5 log per i trattamenti letali (negli USA è richiesta di 3 log) e di 3 log per il post-letale (negli USA è richiesta di 1 log).

La linea guida pone una attenzione particolare alle procedure di sanificazione, in considerazione delle capacità di *Listeria* di formare biofilm e di insediarsi in nicchie. Tale aspetto si collega fortemente a quanto detto in precedenza sulla redazione e l'applicazione di SSOP robuste, validate e monitorate, che prendano in considerazione superfici a diretto contatto con l'alimento e superfici a contatto indiretto o superfici non a contatto. Al di là delle indicazioni pratiche su come deve essere eseguita la sanificazione in stabilimenti che producono alimenti RTE per minimizzare il rischio *Listeria*, la linea guida sottolinea la necessità di un approccio leggermente differente nella valutazione delle procedure di sanificazione, che non possono essere considerate genericamente come dei programmi di prerequisiti ma devono essere impostate con una analisi del rischio accurata, relativa ai flussi di produzione e alle tipologie di prodotti di origine animale destinati all'esportazione.

Un altro punto fondamentale riguarda la validazione del piano HACCP, che viene affrontata con due step consequenziali: una fase di "design" del piano, nella quale l'OSA utilizzando documenti robusti come linee guida, articoli scientifici, normativa vigente, ecc., deve dimostrare che il processo produttivo posto in atto è in grado di tenere sotto controllo i pericoli identificati ed in particolar modo il pericolo *Listeria*; la seconda fase, quella di "esecuzione" consiste nel produrre documenti e registrazioni atte a dimostrare che il piano HACCP predisposto funzioni anche nella pratica. In linea con quanto richiesto dalla

normativa canadese alle imprese produttrici di alimenti, anche gli stabilimenti UE che intendano esportare prodotti a base di carne in Canada devono predisporre un piano di campionamento su superfici e su prodotto al fine di dimostrare che il pericolo *L. monocytogenes* è tenuto effettivamente sotto controllo. La frequenza di campionamento è ovviamente basata sulla classificazione effettuata del prodotto. A titolo esemplificativo, un prodotto a rischio più basso, perché non favorevole alla crescita di *Listeria* o perché sottoposto a diversi trattamenti in grado di controllare il patogeno, potrà essere campionato meno rispetto ad un prodotto con un rischio *Listeria* più alto (1 ogni anno contro 1 campione al mese). Diverso è il concetto relativo al monitoraggio ambientale, dove il campionamento si pone l'obiettivo di verificare l'efficacia delle procedure di pulizia e sanificazione (campione effettuato in fase pre-operativa) o di verificare la capacità del processo produttivo di prevenire la contaminazione della superficie (campione in fase operativa). Anche in questo caso la classificazione del prodotto in funzione del rischio *Listeria* è essenziale per predisporre un piano di campionamento in linea con il documento diffuso dalla CFIA. Infine, nella sezione 1 dedicata agli OSA, la linea guida pone l'accento sulle azioni da adottare in seguito al riscontro di risultati non conformi in sede di campionamento. Tali azioni prevedono ovviamente la gestione del prodotto o della superficie risultata non conforme, l'esecuzione di una analisi delle cause che hanno portato al risultato di cui sopra e ovviamente una rivalutazione del sistema di HACCP implementato che risulta carente o nella stesura o nella applicazione e deve necessariamente essere riconsiderato.

La seconda sezione della linea guida è rivolta agli organi del controllo ufficiale che hanno il mandato di monitorare la conformità degli stabilimenti ai requisiti relativi alla gestione di *Listeria monocytogenes* mediante ispezioni on site e esecuzione di campionamenti su prodotti/superfici e sono anche responsabili della attuazione di misure correttive in caso di positività a *Listeria* nei campioni effettuati. Annualmente, similmente a quanto condotto presso gli stabilimenti abilitati a esportare prodotti a base di carne RTE negli USA, sono previsti due piani di campionamento:

- Un piano di campionamento specifico sui prodotti che risulta suddiviso in “RTEPROD\_RAND”, e cioè un piano su prodotti finiti RTE selezionati casualmente tra quelli destinati alla successiva esportazione verso il Canada e un piano “RTEPROD\_RISK”, che risulta invece mirato a prodotti finiti appartenenti alla categoria di rischio più alta tra quelli fabbricati;

- Un piano di campionamento (RLm) da applicare simultaneamente sulle superfici a contatto diretto, a contatto indiretto, non a contatto e sui prodotti;

Gli stabilimenti e i prodotti da campionare vengono annualmente comunicati dal Ministero della Salute sulla base della lista *export* Canada.

Il riscontro di una positività per *Listeria monocytogenes* rende ovviamente necessario sospendere temporaneamente l'attività di certificazione dello stabilimento; tale provvedimento di sospensione potrà essere revocato in seguito all'esito favorevole del campione ufficiale posto in atto dall'autorità competente in seguito alla non conformità evidenziata.

5. L'attività di esportazione di alimenti, siano essi di origine animale che di origine vegetale rappresenta una delle principali opportunità economiche degli stabilimenti di produzione presenti nel territorio nazionale. È indubbio, infatti, che l'apertura di mercati commerciali verso Paesi appartenenti all'Unione europea o verso Paesi Terzi permette alle imprese di diffondere prodotti appartenenti alla cultura gastronomica italiana e parallelamente interfacciarsi con mercati diversi ampliando i margini di guadagno e facendo fronte alle situazioni di crisi economica che coinvolgono in questo periodo anche il settore agro-alimentare. Di contro, è fondamentale ricordare che, soprattutto per quanto riguarda i Paesi Terzi, i requisiti aggiuntivi di natura igienico-sanitaria richiesti per accedere ai loro mercati interni rappresentano dei punti critici che, in alcuni casi, acquistano un valore più politico che sanitario, in un'ottica quasi protezionistica volta sicuramente alla tutela del consumatore ma anche a proteggere il mercato interno dall'afflusso di alimenti provenienti da altri Stati.

Alla luce di quanto detto, risulta fondamentale comprendere che predisporre attività e procedure per rispettare i requisiti per l'esportazione di alimenti, soprattutto di origine animale, non può essere considerata come attività improvvisata, ma richiede un approccio basato sul ciclo di *Deming (Plan-Do-Check-Act)* e sull'analisi del rischio che coinvolge due attori fondamentali: l'OSA, ed auspicabilmente il suo consulente per l'autocontrollo formato e specializzato in tematiche di export, ed i Servizi Veterinari territorialmente competenti. Il ruolo di questi ultimi è fondamentale e, come già ribadito in precedenza, bivalente: da un lato hanno l'obbligo di assicurare la sicurezza degli alimenti prodotti a tutela del consumatore anche del Paese importatore e dall'altro, implicitamente, devono essere in grado di sostenere le imprese che presentano i requisiti e richiedono di poter esportare i loro alimenti. La redazione di procedure specifiche, come previsto dal Reg. UE n. 2017/625, le attività formative, il confronto tra i diversi operatori della filiera risultano fondamentali per coordinare e uniformare le attività in un settore, com'è quello dell'*export*, che è in notevole espansione in Italia ma che risulta spesso difficile, anche in relazione ai diversi requisiti aggiuntivi richiesti, in applicazione di un sistema di equivalenza che non è uniforme tra i diversi Paesi Terzi. L'esportazione in Canada rientra in queste riflessioni conclusive: le richieste aggiuntive poste in atto dal Paese nordamericano non rientrano pienamente nell'applicazione del pacchetto igiene e delle normative associate in vigore nella UE, questo chiede necessariamente un cambio di passo agli operatori e ai Servizi Veterinari del Dipartimento di Prevenzione che, obbligatoriamente, devono acquisire competenze e conoscenze per affrontare al meglio le difficoltà relative ad un settore che solo recentemente, per lo meno in alcune zone di Italia, sta vivendo un notevole incremento.







Quaderni del Master di II livello in Diritto dei Mercati Agroalimentari