

## INDICE

Editoriale di <i>Vito Rubino, Fausto Capelli e Paolo Borghi</i>	V
--	---

## PARTE I

### SAGGI E APPROFONDIMENTI

#### **Diritto**

Allergeni, cross-contamination e trasmissione delle informazioni lungo la filiera: ancora un rebus di <i>Paolo Borghi</i>	197
Il decreto legislativo n. 27 del 2 febbraio 2021: disordine giuridico tra nodi irrisolti e tacite garanzie difensive di <i>Cinzia Catrini</i>	221
Cosa resta del giorno. L'adeguamento dell'ordinamento italiano al regolamento UE 2017/625 dopo la legge n. 71/2021 di <i>Daniele Pisanello</i>	261

#### **Veterinaria**

Antimicrobiotico-resistenza e sicurezza alimentare in un'ottica "one-health": centralità e criticità del ruolo professionale veterinario di <i>Alfonso Zeconi, Luigi Bonizzi, Roberto Mattina</i>	309
--	-----

## PARTE II

## NOTE E COMMENTI

- Il divieto di macellazione rituale senza previo stordimento all'esame della Corte di giustizia: un difficile bilanciamento tra benessere degli animali e libertà di religione di *Andrea Santini* 365
- Il principio di precauzione a tutela dell'agrobiodiversità di *Clarissa Macchi* 421

## PARTE III

## DOCUMENTAZIONE

- Osservatorio di giurisprudenza alimentare 2/21 a cura di *Vito Rubino, Giovanni Stangoni* 435
- Delibera congiunta dei Consigli di Amministrazione del Consorzio per la Tutela del Formaggio Grana Padano D.O.P. e del Consorzio per la Tutela del Formaggio Parmigiano Reggiano D.O.P. concernente il sistema di etichettatura a semaforo cosiddetto «*nutriscore*», approvata il 7/7/2021 451
- Circolare M.I.P.A.A.F. del 17.06.2021 – n. Prot. Interno 0278594 - Oggetto: Legge 21 maggio 2021, n. 71. Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto-Legge 22 marzo 2021, n. 42, recante misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare 455
- Circolare del Ministero della Transizione Ecologica n. 52445 del 17.05.2021. D.Lgs. 3 settembre 2020, n. 116. Chiarimenti su alcune problematiche connesse all'obbligatorietà dell'etichettatura ambientale degli imballaggi di cui all'art. 219, comma 5 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 461

INDICE	III
<b>Libri</b>	467
<b>Notizie sugli autori</b>	469



## EDITORIALE

### IN MEMORIA DI GIUSEPPE DE GIOVANNI (1936-2021)

Il 17 agosto scorso è mancato il dott. Giuseppe De Giovanni.

I lettori di ALIMENTA, i professionisti e gli accademici nonché tutti gli operatori del settore alimentare lo ricordano come un faro del diritto alimentare e, segnatamente, nel settore dell'etichettatura degli alimenti.

Nato nel 1936 a Montoro Superiore (AV), dopo la laurea in Scienze Politiche e una breve esperienza presso Industrie Conserve della Campania ha sviluppato la sua carriera come funzionario e, successivamente, dirigente del Ministero dell'Industria e del Commercio (poi divenuto dello Sviluppo Economico), ove ha guidato per quasi quarant'anni l'ufficio da cui sono dipese iniziative regolatorie, chiarimenti amministrativi e coordinamenti di fondamentale importanza per il settore, confrontandosi di volta in volta con le istituzioni europee, gli altri ministeri e gli *stakeholders*.

Si è sempre speso generosamente per le imprese, anche a costo di qualche 'scontro' con altri funzionari a livello nazionale e comunitario/Ue, quando necessario.

È stato componente del Consiglio di Amministrazione della Stazione sperimentale di Parma e dell'Istituto nazionale per le conserve alimentari in rappresentanza del settore industriale per circa 20 anni, enti per i quali ha successivamente ricoperto anche l'incarico di revisore.

Autore di numerosi manuali pratici di grandissima precisione e puntualità in materia (fra i quali ricordiamo il volume "*Le etichette dei prodotti alimentari*" pubblicato da Il Sole 24 ore – Edagricole in più edizioni successive, nonché la "*Guida pratica: fornitura delle informazioni ai consumatori sui prodotti alimentari*", pubblicata dall'Istituto Italiano Imballaggi nel 2017) e di articoli di commento pubblicati in numerosissime riviste fra le quali, oltre alla nostra, ricordiamo *L'industria delle carni*, *Alimenti e bevande*, *Il Sole 24 Ore*, *Macchine Alimentari*.

La sua sensibilità per la materia lo ha visto protagonista della nascita dell'AIDA, Associazione Italiana di Diritto Alimentare, di

cui ha sottoscritto l'atto costitutivo, nonché dell'AIFLE, Associazione italiana food labelling experts, di cui è stato presidente.

Una volta in pensione, si è dedicato alla formazione e alla trasmissione del suo enorme bagaglio di conoscenze acquisito in oltre quarant'anni di carriera. Ha insegnato praticamente in tutti i più significativi corsi, master, convegni e seminari dedicati ai temi della comunicazione ai consumatori, etichettatura e pubblicità degli alimenti per ASL, imprese e Università italiane.

A tutti noi amici, colleghi ed allievi mancheranno moltissimo la sua schiettezza, disponibilità, semplicità e la sua arguzia, oltre, naturalmente, al suo sapere e alla sua grande simpatia.

Lo ricorderemo presto in una iniziativa comune, per onorare la figura e mantenerne vivo il ricordo nella nostra comunità scientifica e professionale.

*Vito Rubino, Fausto Capelli, Paolo Borghi*

**PARTE I**  
**SAGGI E APPROFONDIMENTI**





## ALLERGENI, CROSS-CONTAMINATION E TRASMISSIONE DELLE INFORMAZIONI LUNGO LA FILIERA: ANCORA UN REBUS

**Sommario:** 1. *Premessa.* – 2. *Un quadro giuridico contraddittorio: pseudo informazioni e lacune normative.* – 3. *Lo stato dell'arte della legislazione.* – 4. *Le novità legislative.* – 4.1. *Le innovazioni del soft law.* – 4.2. *Il soft law che (in parte) diviene hard law: il reg. UE n. 2021/382.* – 5. *Qualche proposta ricostruttiva.* – 5.1. *Le basi per un ragionamento in una nuova prospettiva.* – 5.2. *Un'apparente contraddizione.* – 5.3. *Un tertium genus di informazioni?*

### 1. Premessa.

Le informazioni “*may contain*” in etichetta proliferano.

Non si sta dicendo nulla di nuovo. Il loro aumento è ormai incontrollato, la situazione sembra sfuggire di mano e sempre di più le schede tecniche dei prodotti nel circuito B2B (nonché, in prospettiva, le etichette nel segmento B2C) si riempiono, spesso ingiustificatamente, di *warnings* che avvertono sulla possibilità (talvolta solo astratta) che l'alimento presenti tracce di allergeni mai impiegati nella sua produzione, neppure per errore. Allergeni colpevoli soltanto di essere presenti nello stesso stabilimento, così da generare timori collegati alla loro volatilità, a una impossibilità di eliminazione di residui anche con le migliori tecniche di pulitura degli impianti, ecc.; o di essere in qualche modo talvolta presenti all'interno della filiera, o della logistica di filiera.

In questo contesto, gli operatori vivono costanti incertezze. Sono tanti e continui i dubbi del fornitore sull'esistenza di un dovere di informare i propri clienti.

“Nei panni” del trasformatore finale (produttore dell'alimento preimballato) o della GDO, viceversa, le domande riguardano il sorgere, o meno, di qualche obbligo di etichettatura quando si ri-

cevano, in relazione al prodotto o agli ingredienti e materie prime, informazioni su un loro possibile contenuto accidentale – benché in termini di tracce puramente eventuali – di allergeni non dichiarabili con le consuete modalità previste per l’indicazione delle sostanze che provocano allergie o intolleranze (non dichiarabili, cioè, all’interno dell’elenco ingredienti, poiché ingredienti non sono).

Più che “*devo informare?*”, il dilemma è allora, per lo più: “*posso tacere, avendo ricevuto un warning dal mio fornitore?*”

## **2. Un quadro giuridico contraddittorio: pseudo informazioni e lacune normative.**

È forse il caso di anticipare che questo breve contributo non fornirà risposte esaustive e definitive, poiché lo stato della normativa non le consente.

Tuttavia, esso nasce dalla constatazione di un quadro giuridico contraddittorio, almeno apparentemente: per il giurista, che ancora si avvicina alle norme sperando di trovare nel diritto una risposta regolatoria chiara ai problemi che emergono dalla pratica, il problema c’è. Ed è macroscopico.

Il reg. UE n. 1169/2011 «definisce in modo generale i principi, i requisiti e le responsabilità che disciplinano le informazioni sugli alimenti e, in particolare, l’etichettatura degli alimenti. Fissa gli strumenti volti a garantire il diritto dei consumatori all’informazione e le procedure per la fornitura di informazioni sugli alimenti, tenendo conto dell’esigenza di prevedere una flessibilità sufficiente in grado di rispondere alle evoluzioni future e ai nuovi requisiti di informazione».

E ancora: «si applica agli operatori del settore alimentare in tutte le fasi della catena alimentare quando le loro attività riguardano la fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori. Si applica a tutti gli alimenti destinati al consumatore finale, compresi quelli forniti dalle collettività, e a quelli destinati alla fornitura delle collettività».

Esso ha ad oggetto *tutte* «le informazioni concernenti un alimento e messe a disposizione del consumatore finale mediante un'etichetta, altri materiali di accompagnamento o qualunque altro mezzo, compresi gli strumenti della tecnologia moderna o la comunicazione verbale»<sup>1</sup>.

Si sono voluti riportare per esteso stralci degli artt. 1 e 2, par. 2, lett. a), del regolamento, per meglio evidenziare la pretesa «esaustiva e onnicomprensiva» che ha animato il legislatore: «fatti salvi i requisiti di etichettatura stabiliti da specifiche disposizioni dell'Unione per particolari alimenti» (ovvero, detta altrimenti, fatte salve norme “verticali” in tema di informazione su specifici prodotti), il sistema creato con il regolamento in questione e i suoi “satelliti” (i numerosi atti regolamentari delegati o di esecuzione, chiamati a integrarne e completarne la disciplina) aspira, appunto, a porsi come esaustiva regolazione del flusso informativo che parte dalla filiera e giunge, con l'alimento, al consumatore finale.

È dunque, come minimo, straniante constatare che tale “sistema” di regole, mentre pretende di essere onnicomprensivo, classi-

<sup>1</sup> Sul reg. UE n. 1169/2011 v., tra gli altri, F. ALBISINNI, *La comunicazione al consumatore di alimenti, le disposizioni nazionali e l'origine dei prodotti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, 68 ss.; ID., *The new EU Regulation on the provision of food information to consumers*, in *Riv. dir. alim.*, 2011/2, 32 ss.; S. BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, Torino, Giappichelli, 2012; F. CAPELLI, *Il Regolamento (UE) n. 1169/2011 e le sue guide spirituali*, in *Riv. dir. alim.*, 2014/2, 13 ss.; L. COSTATO, *Le etichette alimentari nel nuovo regolamento (UE) n. 1169/2011*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, 658 ss.; G. DE GIOVANNI, *La nuova regolamentazione comunitaria sull'etichettatura dei prodotti alimentari*, in *Alimenta*, 2011, 123 ss.; ID., *L'orientamento della legislazione nazionale in materia di etichettatura degli alimenti*, in *Alimenta*, ottobre 2017, 205 ss.; A. DI LAURO, *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi. La costruzione di una “responsabilità del consumatore”*, in *Riv. dir. alim.* [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 2-2012, 4 ss.; L. GONZALEZ VAQUÈ, *The new European Regulation on Food Labelling: are we ready for the “D” day on 13 December 2014?*, in *EFFLR*, 2013, fasc. 3, 158 ss.; S. MASINI, *Diritto all'informazione ed evoluzione in senso “personalista” del consumatore (Osservazioni a margine del nuovo regolamento sull'etichettatura di alimenti)*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, 576 ss.

fica come “volontarie” informazioni la cui carenza può risultare assai problematica per la salute di una percentuale – minoritaria sì, ma non risibile – di consumatori<sup>2</sup>, e la cui obbligatorietà sembra invece nascere, con confini spesso evanescenti e sulla base di presupposti connotati da ampia discrezionalità valutativa, da norme esterne a tale «apparato regolatorio unico dell’informazione alimentare».

La prima cosa da tenere a mente, nell’affrontare la *querelle* (perché tale è ormai questa problematica, tanto è il livello di discussione fra studiosi e mondo produttivo), è che le cosiddette “informazioni *may contain*” possono facilmente tramutarsi in “pseudo informazioni”: messaggi che di per sé, in concreto, se talora significano qualcosa, talaltra non significano nulla.

Per meglio capirci: «*può contenere tracce di ...*» è un’indicazione che potrebbe essere riportata in etichetta tanto dall’operatore che conosce il proprio settore produttivo, e sa della frequente, anzi normale, presenza di residui di un certo allergene lungo tutta la propria filiera (al punto che l’assenza si configuri, di fatto, come eccezionale), quanto da un operatore che ha svolto un’accurata analisi dei pericoli del proprio processo produttivo (e ha constatato l’inesistenza di misure preventive o correttive aventi efficacia assoluta), quanto da un operatore totalmente inconsapevole (che si limita a scriverlo perché uno fra i suoi numerosi forn-

<sup>2</sup> EFSA, NDA Panel (Nutrition, Dietetic Products and Allergies), nel suo *Scientific Opinion on the evaluation of allergenic foods and food ingredients for labelling purposes*, in *EFSA Journal* 2014, valuta tale quota fra il 3 e il 4% della popolazione europea: «The prevalence of food allergy in Europe is uncertain. Using food challenges as a criterion for diagnosis, the prevalence of food allergy in Europe has been estimated to be between 3 and 4 %, both in children and adults. There are insufficient objective data to conclude on time trends with respect to the prevalence of food allergy in Europe. About 75 % of allergic reactions among children are due to egg, peanut, cows’ milk, fish and various nuts. About 50 % of allergic reactions among adults are due to fruits of the latex group and of the Rosaceae family, vegetables of the Apiaceae family, and various nuts and peanuts. Anaphylactic reactions have been reported to foods not included in Annex IIIa» (il riferimento era ancora all’allegato IIIa della direttiva n. 2003/89/CE).

tori lo ha a sua volta inserito in una scheda tecnica o in un documento commerciale, senza alcun riscontro analitico sul prodotto), o infine da un operatore che lo scrive semplicemente per eccesso di zelo, senza riscontri, dunque “al buio”.

E “al buio” ha senso scrivere qualsiasi avvertenza, anche le più improbabili, perché in realtà nessuna avvertenza ha realmente senso: sarebbero semplicemente pseudo informazioni.

Il secondo dato rilevante, altrettanto oggettivo, è che la disciplina in materia è innegabilmente lacunosa: non solo perché – è risaputo – gli “allergeni” elencati nell’allegato II del reg. UE n. 1169/2011 non esauriscono l’intero spettro delle sostanze che, stando alla scienza medica, possono provocare allergie o intolleranze<sup>3</sup>; ma anche perché, essendo incentrata su un obbligo di informazione limitato ai soli allergeni “impiegati” nella produzione del cibo, essa oggettivamente non tiene in alcun conto il fatto che soggetti gravemente allergici possono risentire conseguenze negative anche dal contatto con alimenti per la cui produzione gli allergeni non siano stati “impiegati”, ma che presentano semplici (e a volte minime) tracce.

### 3. Lo stato dell’arte della legislazione.

Per apprezzare meglio la portata e le implicazioni di questa “lacunosità”, anche a costo di tediare il lettore con informazioni che già possiede, occorre fare riassuntivamente il punto sullo stato della legislazione, confidando che anche solo il fatto riunire e organizzare il dato normativo in un unico quadro sinottico possa aiutare una migliore comprensione del problema.

Le segnalazioni, in etichetta, di una possibile presenza “eventuale e non intenzionale” di tracce di allergeni, proprio per l’elevato numero di soggetti sensibili, costituiscono ormai un’esigenza particolarmente avvertita dal mercato, connessa alla

<sup>3</sup> Cfr. la frase conclusiva del passaggio citato del Parere EFSA: «*Anaphylactic reactions have been reported to foods not included in Annex IIIa*».

ricorrenza normale e frequente del fenomeno delle c.d. “contaminazioni incrociate” (o “*cross-contaminations*”), che genera un certo allarme fra i consumatori affetti da allergie o da intolleranze alimentari, ma che sembrerebbe sfuggire, nel contempo, alle maglie dell’attuale apparato normativo.

Come poc’anzi già accennato, quest’ultimo, per ora, si limita a prescrivere obblighi informativi solo per le sostanze effettivamente “impiegate” nella produzione dell’alimento:

- con l’evidenziazione grafica degli allergeni contenuti nell’elenco degli ingredienti;

- stabilendo che, nel caso di alimenti esentati dall’obbligo di elencazione degli ingredienti, si debba scrivere «*il termine «contiene» seguito dalla denominazione della sostanza o del prodotto figurante nell’elenco dell’allegato II*», e che una tale informazione vada ripetuta per ciascun ingrediente o coadiuvante, anche quando ve ne siano più d’uno tutti derivanti dal medesimo allergene (art. 21, reg. UE n. 1169/2011, sicché non sarebbe lecito scrivere, ad esempio, “coadiuvanti: albumina e lisozima da uovo”);

- stabilendo che la derivazione da uno degli allergeni dell’allegato II costituisce eccezione alla deroga dell’art. 20, reg. UE n. 1169/2011, sicché anche semplici “costituenti” di un ingrediente normalmente esentati dall’indicazione in etichetta (come, ad esempio, gli additivi dell’ingrediente privi di funzione tecnologica nel prodotto finito, o i coadiuvanti tecnologici, o i supporti e le sostanze che non siano additivi alimentari, ma utilizzate come supporti e nelle dosi strettamente necessarie, o le sostanze che, pur non essendo additivi, sono utilizzate con la stessa funzione), tornano a dover essere indicati (poiché il par. 1 dell’art. 2 “fa salvo l’art. 21”)<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Sull’etichettatura degli allergeni secondo il reg. UE n. 1169/2011 v. tra gli altri M.P. RAGIONIERI, *L’informazione sugli allergeni negli alimenti a seguito dell’entrata in vigore del reg. 1169/2011/UE*, in *I diritti della terra e del mercato agroalimentare, Liber amicorum in onore di A. Germanò*, II, Torino, Giappichelli, 2017, 1539 ss.; G. SALITO, *Alimentazione (in)consapevole e rischi per il soggetto allergico*, in *Riv. dir. al.*, 2020, I, 65 ss.

È evidente che persino un quadro così articolato e complesso, che pure ad una prima lettura appare ispirato da un intento particolarmente protettivo per i consumatori allergici, non può tener conto di ogni variabile: ad esempio, non tiene conto del fatto che alcuni ingredienti hanno *naturalmente* un contenuto assai significativo di allergeni (si pensi ai solfiti, presenti in quantità di assoluto rilievo nella frutta essiccata come albicocche, uvetta, prugne, pesche, fichi, o nella salsa di senape).

Su altro versante, è altrettanto difficile negare che l'ordinamento UE (nell'art. 36 del regolamento del 2011, nonché nell'intitolazione del suo Capo V, di cui la disposizione fa parte) si limiti a qualificare espressamente – e innegabilmente – come solo “volontaria”, *dunque non obbligatoria*, l'informazione sulla presenza “eventuale e non intenzionale” degli allergeni: in capo all'operatore del settore alimentare non esiste obbligo, e la regolazione esecutiva che dal 2011 si attende avrà, quando arriverà, soltanto lo scopo di facilitare “l'applicazione dei requisiti di cui al paragrafo 2” dell'art. 36, ossia di armonizzare i presupposti legali, i parametri e le modalità di una tale facoltativa informazione, per meglio garantire che essa avvenga col rispetto delle “pratiche leali di informazione” (cioè dell'art. 7, richiamato dal 36, par. 2), con messaggi “non ambigui né confusi per il consumatore” e dotati di una corretta base scientifica, “se del caso” (quando cioè si tratti di informazioni aventi un contenuto potenzialmente collegato a dati scientifici)<sup>5</sup>.

Sotto altra prospettiva ancora, lo stato dell'arte della legislazione è, altrettanto inequivocabilmente, che un alimento non si considera “a rischio” (quindi non è soggetto né a divieto di immissione in commercio *ex art.* 14, par. 1, reg. CE n. 178/2002, né ad obbli-

<sup>5</sup> Sul tema delle informazioni volontarie in etichetta v. M. GIUFFRIDA, *Pratiche leali di informazione e informazioni volontarie*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, 79 ss.; V. PAGANIZZA, *Informazioni volontarie sugli alimenti*, in *Le informazioni sugli alimenti ai consumatori. Il Regolamento UE N. 1169/2011*, a cura di V. RUBINO, Roma, Aracne, 2015, 219 ss.

ghi di ritiro o di richiamo *ex art.* 19, reg. CE n. 178/2002) per il solo fatto di contenere a qualsiasi titolo sostanze cui è sensibile solo una certa categoria di consumatori, come gli allergici (art. 14, par. 4, lett. c) reg. (CE) n. 178/2002). Fanno ovviamente eccezione gli alimenti espressamente destinati a tale categoria di soggetti “sensibili”, sicché – ad esempio – la presenza di glutine superiore ai 20 mg/kg, irrilevante nella comune pasta alimentare, renderebbe “a rischio” una pasta commercializzata come “senza glutine” e “adatto ai celiaci”.

In pratica, lo stato della normativa appare alquanto “disallineato” rispetto alle esigenze esplicitate dal pubblico, presso il quale la sempre maggior diffusione di allergie e intolleranze (o di una consapevolezza clinica delle stesse) fa percepire come inadeguato quell’apparato di regole in tema di informazione che, di per sé, consente di non dichiarare all’acquirente la possibile presenza di tracce significative di allergeni, se non impiegati nella ricetta del prodotto. In effetti, da un lato la previsione citata secondo cui “la particolare sensibilità, sotto il profilo della salute, di una specifica categoria di consumatori” rileva soltanto “nel caso in cui l’alimento sia destinato ad essa” appare assai ragionevole, per ovvi motivi (evitare di trasformare in “alimento a rischio” la quasi totalità dei prodotti alimentari in commercio). Ma è altrettanto vero – quantomeno come dato sociologico ed economico – che il mercato dei prodotti “destinati a categorie sensibili” è molto sviluppato solo in relazione ad un’assoluta minoranza di allergeni (gluten-free, alimenti senza lattosio), mentre la maggioranza dei soggetti allergici alle altre sostanze dell’allegato II al reg. UE n. 1169/2011 non trova alcun segmento di mercato specifico di prodotti “free-from” a lei dedicati.

Per queste ragioni, l’innegabile importanza (e ragionevolezza) del dettato dell’art. 14, par. 4, lett. c), del reg. CE n. 178/2002, finisce per scontrarsi col dato concreto che i consumatori affetti da molte delle più comuni allergie difficilmente possono evitare di entrare a contatto, per via alimentare, con gli allergeni per loro più problematici. Specialmente, in un contesto normativo che – se ci si



limita alle previsioni in tema di obblighi informativi – non contempla alcuna informazione obbligatoria al riguardo.

#### 4. Le novità legislative.

##### 4.1. Le innovazioni del *soft law*.

Inizia a manifestarsi, però, qualche timido segno di cambiamenti di prospettiva, dapprima con qualche aiuto nel cosiddetto “*soft law*”; poi con un parziale recepimento di quest’ultimo nel diritto cogente.

Nel 2020, nell’ambito del Codex Alimentarius è stato adottato il nuovo *Code of practice on food allergen management for food business operators* (CXC 80-2020)<sup>6</sup>, la cui premessa inserisce chiaramente il tema delle allergie nel concetto di “rischio” e, conseguentemente, nel contesto dell’analisi del rischio. Affermando che «*While food allergies may affect a relatively small proportion of the population, an allergic reaction can be severe or potentially fatal*», il Codex ragiona con tutta evidenza in termini di «funzione della probabilità e della gravità di un effetto nocivo per la salute, conseguente alla presenza di un pericolo» (art. 3, n. 9, reg. CE n. 178/2002): probabilità temperata dal fatto che allergie e intolleranze riguardano una relativa minoranza, ma necessità di gestione dovuta alla potenziale gravità delle conseguenze<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Il documento è disponibile *on line* sul sito web [http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252Fstandards%252FCXC%2B80-2020%252FCXC\\_080e.pdf](http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252Fstandards%252FCXC%2B80-2020%252FCXC_080e.pdf).

<sup>7</sup> Cui fa eco – nello stesso *Code of practice* – l’esplicita qualificazione dell’allergene come “hazard”, ossia “pericolo” (nel senso giuridico del termine): «*The allergenic nature of some foods should be identified as a food safety hazard for susceptible individuals*». Queste considerazioni sono recepite e fatte proprie dal citato parere dell’EFSA, Panel NDA, ove è osservato che, sebbene le allergie alimentari interessino una percentuale relativamente ridotta della popolazione,

Allo stesso tempo, la lettura dell'intero documento è permeata da concetti quali (i) la crescente diffusione di allergie, (ii) la parallelamente crescente domanda di protezione da parte dei consumatori allergici, che si traduce in (iii) una ormai accresciuta domanda di informazione e di capacità di gestione, rivolta agli operatori.

Quest'ultimo punto si risolve in una raccomandazione ferma e chiara: *«FBOs are encouraged to have documented and detailed allergen management policies and procedures specific to the food business. Implementing allergen management policies and procedures, and compliance with these:*

- *allows a business to demonstrate it is taking all necessary steps to eliminate or reduce the likelihood of an allergen being unintentionally present in a food;*

- *increases accuracy of allergenic ingredient declarations;*

- *provides an opportunity for businesses to demonstrate adequate skills and knowledge in allergen management; and*

- *reduces the risk to the consumer with a food allergy from the presence of an unintended allergen».*

A partire dalla produzione primaria (cfr. la Section III del Code), gli operatori sono costantemente tenuti alla prevenzione e alla gestione. La concezione stessa degli stabilimenti produttivi e degli impianti dev'essere pensata al fine di prevenire (o minimizzare) le potenziali contaminazioni incrociate, delimitando o isolando le aree e le linee di produzione, adeguando il processo produttivo, gli spostamenti del personale e i sistemi di aerazione.

La “presenza eventuale e non intenzionale” di allergeni, di cui l'art. 36, reg. UE n. 1169/2011, parla allo scopo di chiarire che non vi è obbligo di informare il consumatore (unico significato attribuibile alla qualificazione di tale indicazione come “volontaria”) è invece – secondo il citato standard del Codex – un elemento da eliminare (o minimizzare); la sua eliminazione è un preciso obietti-

una reazione allergica può essere grave e persino potenzialmente mortale, ed è sempre più evidente che la qualità della vita delle persone affette da allergie o intolleranze alimentari è notevolmente ridotta.

vo della gestione aziendale degli OSA, quando è condotta secondo buona prassi igienica e corretti principi di HACCP<sup>8</sup>.

Tralasciando le innumerevoli altre indicazioni e raccomandazioni rivolte all'intera filiera agroalimentare, fino alla fase *retail* (per le quali si rimanda alla lettura del documento originale), il *Code of practice* in questione inserisce la *policy* di etichettatura e informazione al consumatore nel quadro delle prassi igienico-sanitarie di gestione del rischio da allergeni, come azioni correttive "compensative" della (non infrequente) impossibilità di ottenere un risultato completo tramite HACCP e misure preventive. L'obiettivo è così dichiarato: «*Consumers should have access to adequate and correct information on the allergenic nature of a food. This should ensure that those with allergies can avoid allergenic foods and ingredients*».

Un obiettivo da perseguire, quindi, espresso in termini di risultato da raggiungere, per «assicurare che le persone con allergie siano in grado di evitare alimenti e ingredienti allergenici»: a tal fine, «*All food products and ingredients should be accompanied by, or bear adequate information, to ensure other food manufacturers or processors and consumers can be informed whether the food is, or contains, an allergen. Manufacturers should have procedures in place to ensure that food is labelled appropriately*».

A sua volta, l'adeguatezza dell'etichettatura implica il rispetto del «*General Standard for the Labelling of Prepackaged Foods*»

<sup>8</sup> «The unintentional presence of allergens in food is prevented or minimised by taking preventive measures through GHPs and HACCP-based controls at appropriate stages in the operation».

Sul tema delle procedure aziendali di autocontrollo igienico e dei punti critici di controllo v. A. BERTOLDI - A. GALLI - L. FRANZETTI, *Igiene degli alimenti e HACCP*, Roma, EPC, 2017; M.P. DE FILIPPO - A. SETINI, *Igiene alimentare e HACCP. Guida teorico-pratica per i corsi professionali e per la redazione del manuale di autocontrollo*, Rimini, Maggioli, 2016. Sul "pacchetto igiene" in generale v. anche L. SALVI, *Traceability and hygiene package*, in L. COSTATO - F. ALBISINNI (eds.), *European and Global Food Law*, 2nd edition, Wolters Kluwer, 2016, 281 ss.

(CXS 1-1985), il quale, al punto 4.2.2, assai chiaramente stabilisce: «*The presence in any food (...) of an allergen transferred from any of the products listed in Section 4.2.1.4 [coincidente con gran parte dell'allegato II al reg. UE n. 1169/2011] shall be declared*»; e ancora «*When it is not possible to provide adequate information on the presence of an allergen through labelling, the food containing the allergen should not be marketed*» (modifica del carattere nostra).

#### **4.2. Il *soft law* che (in parte) diviene *hard law*: il reg. UE n. 2021/382.**

L'adozione del reg. UE n. 2021/382 della Commissione del 3 marzo 2021 ha rafforzato gli obblighi degli operatori del settore alimentare in materia. Pur non assumendo la fisionomia esplicita di doveri informativi diretti, essi finiscono ora per risolversi in un dovere di adozione di prassi più generali di gestione del rischio, potenzialmente comportanti anche un'informazione al consumatore.

Il regolamento opera una modifica agli allegati I e II del reg. CE n. 852/2004, che viene apportata «tenuto conto dell'adozione della norma globale CXC 80-2020 e del fatto che i consumatori e i partner commerciali si aspettano che gli alimenti prodotti nell'UE rispettino quantomeno tale norma globale».

A tal fine, il regolamento si propone di «introdurre requisiti relativi a buone prassi igieniche per prevenire o limitare la presenza di sostanze che provocano allergie o intolleranze, di cui all'allegato II del regolamento (UE) n. 1169/2011, nelle attrezzature, nei veicoli e/o nei contenitori utilizzati per la raccolta, il trasporto o il magazzinaggio dei prodotti alimentari», e ciò «sia al livello della produzione primaria sia in fasi successive».

Su questa premessa, vengono modificati

- sia l'allegato I (relativo alle norme igieniche per la produzione primaria), aggiungendo alla parte A, sezione II, un nuovo punto 5 bis: «Le attrezzature, i veicoli e/o i contenitori utilizzati per la raccolta, il trasporto o il magazzinaggio di sostanze o prodotti che

provocano allergie o intolleranze di cui all'allegato II del regolamento (UE) n. 1169/2011 non devono essere utilizzati per la raccolta, il trasporto o il magazzinaggio di alimenti che non contengono tali sostanze o prodotti a meno che tali attrezzature, veicoli e/o contenitori non siano stati puliti e controllati almeno per verificare l'assenza di eventuali residui visibili di tali sostanze o prodotti”;

- sia l'allegato II, contenente le norme di igiene applicabili in tutti i restanti settori. Tra le modifiche si segnala, in particolare, l'aggiunta al capitolo IX di un punto 9, di tenore simile a quello appena riportato per il settore primario, ma riferito anche agli strumenti della trasformazione: «Le attrezzature, i veicoli e/o i contenitori utilizzati per la trasformazione, la manipolazione, il trasporto o il magazzinaggio delle sostanze o dei prodotti che provocano allergie o intolleranze, di cui all'allegato II del regolamento (UE) n. 1169/2011, non devono essere utilizzati per la *trasformazione*, la *manipolazione*, il trasporto o il magazzinaggio di prodotti alimentari che non contengono tali sostanze o prodotti, a meno che tali attrezzature, veicoli e/o contenitori non siano stati puliti e controllati almeno per verificare l'assenza di eventuali residui visibili di tali sostanze o prodotti».

Nell'introduzione dell'allegato II del reg. CE n. 852/2004 è detto assai chiaramente che una serie di capitoli del medesimo, tra i quali il capitolo IX ora modificato, «si applicano a tutte le fasi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti».

Per quanto si tratti di una previsione dal carattere molto generale, è la prima volta che obblighi di pulizia e di verifica, in relazione agli allergeni, vengono esplicitati e dettagliati, e posti espressamente in capo all'OSA. Più in generale, è la prima volta che il regolamento generale sull'igiene dei prodotti alimentari nell'UE ospita un riferimento esplicito agli allergeni, come ad un pericolo rientrante nel *focus* delle misure igieniche.

Benché ciò potesse già leggersi fra le righe degli standard igienico sanitari da applicare in sede di autocontrollo (HACCP e corrette prassi *in primis*), per la prima volta dal 1993, da quando l'UE

ha normato l'igiene dei prodotti e del processo produttivo alimentari, le sostanze che possono provocare allergie e intolleranze sono trattate alla stessa stregua dei residui di sostanze indesiderate, dei contaminanti o dei pericoli biologici<sup>9</sup>. E – aspetto non privo di significato – il legislatore introduce tale previsione col dichiarato intento di tener conto dei principi e degli obiettivi fissati dal nuovo “Code of practice” CXC 80-2020 adottato dalla Commissione del Codex.

## 5. Qualche proposta ricostruttiva.

### 5.1. Le basi per un ragionamento in una nuova prospettiva.

Il problema dell'informazione relativa alla *cross-contamination* da allergeni, pertanto, non è risolto. Le norme vigenti continuano a non prevedere alcun obbligo informativo (anzi a parlare di “informazione volontaria”), e nessuna autorità di controllo potrebbe rilevare violazioni – e irrogare sanzioni – in relazione a previsioni del reg. UE n. 1169/2011, o di suoi regolamenti delegati o esecutivi.

Tuttavia, si va sempre più affermando in relazione alle «sostanze che possono provocare allergie o intolleranze» – anche al livello normativo, oltre che più apertamente nel quadro degli standard europei e di quelli armonizzati – una rilettura complessiva degli obblighi di analisi del rischio: dall'identificazione come “pericolo”, in senso giuridico (ex art. 3 del reg. CE n. 178/2002), di ogni possibilità di contatto della filiera produttiva con uno o più allergeni non utilizzati nella produzione, alla sua individuazione e caratterizzazione, alla conseguente valutazione del rischio, all'adozione delle misure preventive e – ove queste non siano utili o sufficienti – di misure correttive.

<sup>9</sup> Il concetto di contaminazione, nelle sue varie tipologie, è approfondito da F. CAPELLI - B. KLAUS - V. SILANO, *Nuova disciplina del settore alimentare e Autorità europea per la sicurezza alimentare*, Milano, Giuffrè, 2006, 34 ss.

In questa prospettiva, è evidente la tendenza a una regolazione prevalentemente “*soft*”, a fini di standardizzazione, delle procedure igienico-sanitarie utili alla determinazione delle suddette misure (preventive o correttive) di gestione.

Il risultato di questa evoluzione (normativa, interpretativa e di prassi) porta a una valutazione discrezionale delle procedure di autocontrollo e di gestione dei punti critici che ingloba anche la tematica degli allergeni. L'eventuale contestazione di una non corretta gestione delle procedure igienico-sanitarie può essere connessa o conseguente tanto a una non corretta individuazione di un punto critico di controllo (costituito dalla fonte di contaminazione interna allo stabilimento, oppure proveniente dalle materie prime), quanto al non avere adottato – a giudizio degli Organi del controllo ufficiale – opportune azioni correttive a posteriori (nella frequente impossibilità di azioni preventive efficaci).

L'*extrema ratio* finisce per consistere, di fatto, nella decisione dell'operatore di informare i consumatori circa la possibile presenza di tracce di allergene non utilizzato fra gli ingredienti (e quindi non dichiarato fra essi), sia ove l'operatore abbia omesso di rispettare i codici di condotta sopra menzionati (decisione, in questo caso, sbagliata, poiché l'informazione non può mai essere sostitutiva dell'adozione, “a monte”, di altre e più efficaci misure di gestione), sia ove risulti chiaro che tale rispetto – valutato alla stregua del parametro della diligenza professionale del settore – non è risultato sufficiente a ottenere un ragionevole grado di protezione del consumatore allergico. Di qui a considerare il prodotto (non “illegittimo” per violazione di obblighi informativi diretti, quanto piuttosto) “alimento a rischio”, come per ogni derrata alimentare che esca da uno stabilimento nel quale non risultano rispettati gli obblighi igienico sanitari ex reg. CE n. 852/2004, il passo è breve. Così come altrettanto breve è il passo che conduce, nei casi di constatata impossibilità di prevenzione o di gestione del rischio allergico, a considerare discriminante fra “alimento a rischio” e alimento idoneo al consumo la presenza o meno di un *warning* sulla

possibile contaminazione da allergeni non impiegati come ingredienti.

Tanto più che l'art. 14, par. 3, lett. b) del reg. (CE) n. 178/2002 impone di tener conto, al fine di stabilire se un alimento debba considerarsi o meno "a rischio", anche delle «informazioni messe a disposizione del consumatore (...) sul modo di evitare specifici effetti nocivi per la salute provocati da un alimento o categoria di alimenti»: una previsione che suona come conferma testuale, e rafforzamento argomentativo, della centralità dell'informazione fra i parametri per valutare la pericolosità del prodotto.

### 5.2. Un'apparente contraddizione.

Queste considerazioni, se da un lato conducono a considerare necessaria un'informazione al consumatore anche in casi nei quali le norme sull'etichettatura non la prevedono come obbligatoria, dall'altro escludono che abbia senso apporre in etichetta (o in scheda tecnica) dei *warning* "a casaccio", fondati su valutazioni astratte e puramente ipotetiche, e privi di basi saldamente fissate su procedure di analisi del rischio in azienda. Dunque, inducono ad escludere che possa considerarsi dovuta *tout court* una informazione "*may contain*", come espressione di una astratta diligenza professionale, semplicemente contraddicendo il chiaro dettato del reg. UE n. 1169/2011.

La prima constatazione che se ne trae è che, malgrado la dichiarata aspirazione di quest'ultimo a costituire il fulcro unico di una disciplina «esaustiva e onnicomprensiva» di ogni informazione al consumatore sugli alimenti, tale esso non è: così come l'atto espressamente fa salve eventuali disposizioni verticali di etichettatura specifica, analoga riserva (ma implicita, stavolta) andrebbe fatta anche per gli obblighi informativi che costituiscono la conseguenza giuridica indiretta dell'adempimento di *altri* doveri primari e diretti.

Certo, colpisce – e non poco – che un'obbligatorietà giuridica



possa sorgere per via indiretta, dal rispetto di altri doveri giuridici (igienico-sanitari) proprio in relazione ad informazioni che il regolamento del 2011 ha qualificato come “volontarie”: colpisce perché in questo caso l’obbligo, derivato *aliunde*, non va a colmare un vuoto normativo; va a contraddire frontalmente una volontarietà che le disposizioni sull’etichettatura dichiarano in modo testuale, mentre le norme igienico-sanitarie reputano inadeguata.

La seconda constatazione (ma sarebbe forse più opportuno parlare di perplessità) è che tale obbligo non sorge automaticamente per la presenza di presupposti certi e definiti, bensì è condizionato dai risultati di un’analisi del rischio, e quindi dalla (discrezionale) valutazione dell’operatore che – ad esito di detta analisi – dopo aver adempiuto ai propri obblighi di autocontrollo, concluda per l’inefficienza (o l’insufficienza) di tutte le altre misure di gestione del rischio, preventive o correttive.

Va tuttavia osservato che l’esistenza di obblighi informativi condizionati, subordinati alla ricorrenza di presupposti soggetti a valutazione ampiamente discrezionale dell’operatore, non è un *unicum* nell’ambito della disciplina sull’informazione: basti pensare all’obbligo di informare sul Paese di origine del prodotto alimentare (la cui esistenza dev’essere valutata dall’operatore chiedendosi se l’omissione possa o meno indurre l’acquirente in errore circa tale Paese), o quello di fornire informazioni relative allo stato fisico del prodotto o al trattamento che lo stesso ha subito (il cui sorgere richiede che l’operatore valuti, ancora una volta discrezionalmente, se l’omissione di tali indicazioni possa in qualche modo risultare decettiva); o, infine, al rispetto degli obblighi di correttezza e di leale informazione (art. 7, reg. UE n. 1169/2011), dovuto dall’operatore in ogni attività informativa rivolta al consumatore o ad altri operatori (etichettatura obbligatoria, etichettatura volontaria, presentazione, pubblicità, schede tecniche di prodotto, ecc.)<sup>10</sup>,

<sup>10</sup> Sulla rilevanza delle pratiche leali di informazione per la fornitura di informazioni volontarie v. M. GIUFFRIDA, *Pratiche leali di informazione e informazioni volontarie*, cit., 79 ss.

obblighi il cui contenuto concreto è indeterminabile *a priori*, dovendo essere determinato di volta in volta, caso per caso, sempre in base a una valutazione discrezionale e prognostica dell'operatore.

Su questa base, sembrerebbe profilarsi una contraddizione interna all'ordinamento, che da un lato (pur non enunciandolo espressamente) tra il reg. CE n. 852/2004 e il reg. UE n. 2021/382 pone le basi giuridiche di un possibile, seppur condizionato, obbligo di avvertenza e dall'altro – tra il reg. UE n. 1169/2011 e il reg. CE n. 178/2002 – sembra negarlo espressamente. Una contraddizione, però, dalla quale appare possibile uscire, a patto che si ipotizzi una tripartizione di fattispecie: fra il caso di allergene “impiegato” nella produzione dell'alimento (soggetto ai chiari ed espressi obblighi informativi previsti dagli artt. 9, 20 e 21 del reg. UE n. 1169/2011) e l'estremo caso opposto della “presenza eventuale” (da leggersi rigorosamente come “presenza astrattamente possibile e più o meno probabile, ma non accertata”)<sup>11</sup>, ricadente nell'art. 36, introdurre una terza ipotesi, di presenza doverosamente accertata come probabile (o, in qualche caso, certa) ad esito di corrette prassi igienico-sanitarie di *hazard analysis* e di gestione del rischio.

Un *tertium genus* di informazioni, la cui necessità risulta da un'applicazione attualizzata del reg. CE n. 852/2004, e semplicemente non contemplato dal reg. UE n. 1169/2011 (perché l'allergene non è stato “impiegato” nel processo produttivo, ma la sua presenza non è neppure soltanto astrattamente possibile), oggetto di obblighi informativi che derivano *aliunde*.

Ad essere contraddetta sarebbe non più la coerenza della disciplina dettata dal regolamento del 2011 (rispetto ad altre disposizioni dell'ordinamento UE), ma solo la sua pretesa centralità ed esaustività: un dato più politico che giuridico, il cui “sacrificio” tutto sommato appare accettabile.

<sup>11</sup> Lettura corroborata da altre versioni linguistiche dell'art. 36, reg. UE n. 1169/2011, come quella inglese (“*possible*”), quella tedesca (“*mögliche*”) o quella spagnola (“*posible*”).

### 5.3. Un *tertium genus* di informazioni?

Occorrerebbe, in altre parole, ammettere che questo regolamento, disciplinando il caso degli allergeni che sono entrati a pieno titolo nel processo produttivo grazie al loro “impiego” (con correlativi obblighi) e, all’opposto, il caso di quelli la cui presenza è una mera possibilità, ad esempio perché l’operatore ha ragione di ritenere di averli esclusi dal proprio stabilimento, oppure che le misure preventive o correttive siano state efficaci (con correlativa volontarietà dell’avvertenza), ha però omesso di occuparsi dell’ipotesi intermedia: del regime giuridico, cioè, degli allergeni non “impiegati”, la cui presenza sia comunque emersa dalle procedure di analisi dei pericoli e di gestione dei rischi, nonché dalla constatazione della possibile inefficacia delle misure di gestione attuate.

Una significativa (ma rimediabile) lacuna del reg. UE n. 1169/2011 che, nell’attuale contesto di mercato (ove si esprime un’ormai consolidata domanda di qualità informativa circa le possibili presenze allergeniche da *cross-contamination*), potrebbe colmarsi, *de iure condendo*

- con l’inserimento di una lettera c)-*bis* nel par. 1 dell’art. 9, del regolamento, del seguente tenore: “la presenza eventuale e non intenzionale di sostanze elencate nell’allegato II o di loro derivati, provocata da contaminazione involontaria, ove sia accertata ad esito dell’applicazione delle procedure di controllo dei pericoli e dei punti critici e delle corrette prassi igienico-sanitarie, e non risulti totalmente eliminabile con misure preventive o correttive del rischio”;

- con una riscrittura dell’art. 36 che sostituisse l’aggettivo “eventuale” con il più preciso “possibile” e che facesse espressamente salva l’obbligatorietà nel caso, inserito *ex novo*, previsto dall’art. 9, par. 1, lett. c)-*bis*.

Ovviamente, un simile ripensamento della disciplina sull’informazione supporrebbe una chiara distinzione concettuale, all’interno di ogni singola filiera, tra (i) i casi in cui la contamina-

zione sia – benché non certa – comunque molto probabile, e il relativo accertamento sia non solo possibile ma addirittura doveroso (in base al reg. CE n. 852/2004), magari perché l'allergene è presente in abbondanza nel medesimo stabilimento, o sulla stessa linea di produzione, o in quella certa filiera (come può dirsi, ad esempio, per la contaminazione da soia e da senape nel settore molitorio e, di conseguenza, in quelli collegati della pasta, dei prodotti da forno, ecc.) e (ii) i casi nei quali una contaminazione sia solo astrattamente possibile, e l'eventuale presenza possa essere considerata una conseguenza di pura accidentalità, soggetti a indicazione volontaria *ex art. 36, reg. UE n. 1169/2011*.

In questa prospettiva, l'atto esecutivo della Commissione previsto da quest'ultima disposizione, avrà proprio il compito (oltre che di indicare le modalità espressive che realizzino il miglior standard qualitativo dell'informazione) di chiarire anche l'illegittimità di indicazioni “*may contain*” riportate – per così dire – “al buio”, senza alcuna radice in una constatata possibilità effettiva di contaminazione, le quali, se portate alle estreme conseguenze, potrebbero risolversi in un lungo elenco di avvertenze prive di una reale funzione, riferite a un'interminabile serie di allergeni (anche di quelli la cui presenza sia del tutto improbabile), in definitiva confuse e prive di una reale funzione informativa.

Quelle che sopra si è creduto di chiamare “pseudo informazioni”<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> In tal senso, molto significativo appare citare alcuni passaggi di un *Manuale della procedure ed istruzioni operative* allegato alle *Linee guida di programmazione e coordinamento degli interventi in materia di controllo ufficiale dei prodotti alimentari di origine animale* elaborate dalla Regione Piemonte sin dal 2010 (i corsi vi sono nostri): «L'uso dell'etichettatura precauzionale su possibili cross contaminazioni con allergeni dovrebbe essere giustificata sulla base di una valutazione del rischio effettuata in processi di lavorazione gestiti in maniera responsabile. L'etichettatura precauzionale dovrebbe essere usata *solo nel caso in cui esista un rischio significativo e dimostrato* di cross contaminazione di allergeni e *non dovrebbe essere utilizzato come sostitutivo* dell'implementazione di Buone Pratiche di Lavorazione». E ancora: «I consumatori devono essere informati sui potenziali rischi in maniera semplice. Il rischio dovrebbe essere comunicato in modo breve

Solo così tale regolamento di esecuzione assolverà davvero alla propria funzione di “applicazione dei requisiti di cui al paragrafo 2” dell’art. 36.

E, forse, soltanto così si potrebbe risolvere l’apparente contraddizione fra settori normativi (norme sull’informazione *versus* norme sulla sicurezza) che attualmente genera incertezza per gli operatori e rischi per i consumatori allergici.

**Paolo Borghi**

*ABSTRACT:*

Le informazioni “*may contain*” in etichetta sono sempre più frequenti, avvisando il consumatore della mera possibilità (senza nulla dire circa la probabilità) che all’interno dell’alimento vi siano tracce, significative o infinitesimali, di allergeni non impiegati nella produzione. Quella segnalata è una presenza soltanto eventuale, dovuta – nel caso – a c.d. “contaminazione incrociata”, che le

e fattivo in modo che sia facilmente traducibile in lingue diverse. Per esempio: - Può contenere X - Non adatto per persone allergiche a X. Se le procedure non sono stabilite o non sono applicate, espressioni come ‘potrebbe contenere tracce di arachidi’ non sono d’aiuto per i consumatori [*ovvero*: non si possono riportare in etichetta “al buio”, solo per un eccesso di zelo svincolato da procedure di autocontrollo, come sterile elenco di contaminazioni astrattamente sempre possibili, ma concretamente non verificate, n.d.r.]. Al contrario può portare i consumatori a prendersi il rischio di consumare certi prodotti o a evitare alimenti che potrebbero essere consumati senza rischi». D’altra parte, secondo il medesimo Manuale «L’etichettatura ‘può contenere X’ dovrebbe essere utilizzata [solo] come ultima ratio quando il rischio di contaminazione da un specifico allergene in una linea di produzione è: - Incontrollabile: per esempio non è possibile controllare l’intero processo, ci sono parti che non possono essere efficacemente pulite; - Sporadico: per esempio l’allergene è stato rilevato in modo sporadico dopo cambiamenti di prodotto; - Documentato attraverso controlli della pulizia, risultati di test o reazioni di consumatori».

norme sull'informazione al consumatore non obbligano affatto a comunicare: per questo motivo, se si ci si limita a considerare le disposizioni in materia di etichettatura, l'avvertenza è puramente volontaria mentre, d'altra parte, la nozione normativa di "alimento a rischio" esclude che la presenza di un allergene possa, di per sé sola, rendere tale un prodotto (salvo che esso sia espressamente destinato ai soggetti allergici proprio alla sostanza presente).

Eppure il mercato (sia nel segmento consumer che in quello professionale), a torto o a ragione, sempre più spesso esige di vedere sulle etichette questo tipo di indicazioni. D'altra parte, il "comune sentire" avverte come poco accettabile (o, quanto meno, anomala) l'idea, suggerita dalle norme citate, che un operatore non si consideri tenuto a informare chi acquista, neppure in quei casi in cui la cross-contamination sia altamente probabile, o addirittura quasi certa, perché emerge dall'analisi dei pericoli aziendali connessi al tipo di processo produttivo, o da caratteristiche intrinseche delle materie prime utilizzate, o dall'impossibilità tecnica di "isolare" completamente la produzione da possibili fonti di contaminazione.

Questo saggio contiene, oltre ad un esame del problema, un tentativo di fornire una soluzione giuridicamente accettabile, che superi le lacune e le apparenti contraddizioni dell'attuale disciplina.

EN:

"*May contain*" allergens warnings are increasingly found on food labels. They advise consumers simply about the "possibility" that inside a food some traces – no matter if significant or irrelevant – of a certain allergen, although not used in manufacturing the product, may however be present. Still, "may contain" warnings tell the consumers absolutely nothing about the "probability" of such a presence, which is merely possible and – in case – would be due to a "cross-contamination" issue, whose communication is not mandatory under the "Food Information to Consumers" dis-

cipline. For this reason, if we just consider the latter, such warnings are merely voluntary, whereas the General Food Law (EU Reg. No. 178 of 2002), in parallel, prevents a food from being legally considered as “unsafe” because of the mere presence of an allergen, in itself (unless the food is intended for consumers that are sensitive to such allergen, of course).

And yet, the market (both B2B and B2C) rightly or wrongly demands more and more this kind of indications on food labels. On the other hand, the common feeling considers as slightly unacceptable (or, at least, as “abnormal”) the idea, which is implied by the above mentioned rules, that a food business operator is not obliged to inform the purchaser, even when cross-contaminations are highly probable, or almost certain, as it is clearly emerging from the analysis of the hazards which are inherent to the manufacturing process, or from the intrinsic characteristics of the raw materials used for such productions, or finally from the well-known technical impossibility of “isolating” the production process from certain recurring sources of contamination.

This essay, after examining the problem both from a practical and from a legal perspective, tries to give some suggestions, in order to achieve a legally acceptable solution that overcomes the gaps and the apparent contradictions, which seem to affect the legislation currently in force in the EU.

*PAROLE CHIAVE:*

Etichettatura, allergeni, informazioni obbligatorie, informazioni volontarie, contaminazioni incrociate

Food labelling, allergens, mandatory information, voluntary information, cross-contamination.





**IL D. LGS N. 27 DEL 2 FEBBRAIO 2021:  
DISORDINE GIURIDICO TRA NODI IRRISOLTI  
E TACITE GARANZIE DIFENSIVE**

**Sommario:** **1. Introduzione:** la saga del decreto legislativo n. 27 del 2 febbraio 2021, recante «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 n. 4 ottobre 2019 n. 117» e l'intruso art. 18. – **1.1. Prime osservazioni.** – **1.1.1.** La vexata quaestio sui prelievi e le analisi di campioni ante (extra) processum e loro utilizzabilità in sede processual-penalistica: una problematica ancora attuale. – **2.** La legge n. 71 del 21 maggio 2021 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 marzo 2021 n. 42, recante misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare: un'occasione mancata di riordino normativo e l'omessa previsione espressa del diritto al contraddittorio. – **2.1.** L'abrogazione dell'art. 1 della legge n. 283 del 30 aprile 1962 e la denuncia alle autorità: osservazioni critiche. – **2.2.** La controperizia - la controversia: una disciplina molto macchinosa non scevra di criticità. – **2.2.1.** Focus: la controperizia. – **2.2.2.** Focus: la controversia – **3. Conclusioni ed osservazioni.**

**1. Introduzione: la saga del decreto legislativo n. 27 del 2 febbraio 2021, recante «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 n. 4 ottobre 2019, n. 117» e l'intruso art. 18.**

Da diversi anni oramai l'alimentazione ha assunto un ruolo importante nella vita quotidiana.

Si è sviluppata una vera e propria filosofia del cibo che va anche oltre la sua dimensione culturale.

Il consumatore è sempre più critico, esigente e diversificato e si sono diffusi sia il bisogno di ottenere informazioni dettagliate sui prodotti acquistati, sia una maggiore sensibilità sul tema specifico

della sicurezza alimentare che viene associata alla qualità e alla controllabilità diretta e indiretta del cibo.

Da un lato la globalizzazione dei mercati, dall'altro lo sviluppo delle tecnologie di produzione, conservazione e commercializzazione dei prodotti alimentari, hanno rappresentato un netto ed inevitabile cambiamento nell'approccio a questa rilevante e fondamentale tematica.

Quello delle frodi alimentari (intese in senso ampio), del resto, è un argomento ricorrente nella storia dell'umanità, già nel 1820, Frederick Accum, nel Trattato sull'adulterazione del cibo e veleni alimentari, presentava una guida su come smascherare le frodi più frequenti.

L'assetto della società moderna, per di più, è mutato: è frutto del progresso scientifico connesso a sua volta all'emergere di nuove tecnologie, da cui la necessità di gestire nuovi rischi, a volte ignoti, e bilanciare l'interesse al progresso con l'interesse alla sicurezza, nel caso che qui interessa, alimentare<sup>1</sup>.

Inoltre, l'attuale realtà commerciale è stata fortemente influenzata dalla globalizzazione che ha innescato una crescente domanda dei consumatori per una più ampia varietà di alimenti cui è conseguita una catena alimentare sempre più complessa e lunga per soddisfarla. Da qui l'estensione territoriale dell'impresa alimentare e l'evoluzione della distribuzione dei prodotti che ha portato ad un loro crescente processo di internazionalizzazione.

In particolare, le imprese si approvvigionano in modo sempre più crescente da fornitori stranieri e non solo locali o nazionali. Tutto ciò risulta particolarmente importante se si pensa che le "filieri globali" sono condizionate da differenti ambienti regolamentari ed economici. Il mercato mondiale degli alimenti risulta ormai gestito viepiù dalle imprese multinazionali e caratterizzato da concentrazione societaria e finanziaria.

<sup>1</sup> Cfr. G. TOSCANO, *Bene giuridico e modelli di tutela nella disciplina degli illeciti alimentari: riflessioni de iure condendo (anche) nella prospettiva della riserva di codice*, in *La Legislazione penale*, approfondimenti, 2019, p. 18.

Tutto ciò ha finito per accrescere le esigenze di tutela, che oggi assumono una dimensione non più (soltanto) individuale e circoscritta, ma (sempre più) diffusa e generalizzata. Se ne inferisce il motivo per cui, a fronte delle sempre maggiori e «nuove istanze securitarie della ‘società del rischio’»<sup>2</sup>, l’attuale regime normativo proceda secondo un ordine crescente di gravità<sup>3</sup> della risposta sanzionatoria con tutti i limiti che questo meccanismo porta con sé.

Nell’ambito dei differenti stadi di tutela della sicurezza alimentare, senza entrare nel merito della materia che di per sé meriterebbe una propria trattazione approfondita, si collocano le disposizioni di quella che può essere definita la “legge-quadro” in materia alimentare<sup>4</sup>: la legge n. 283 del 30 aprile 1962<sup>5</sup> che ci introduce ai temi oggetto del presente lavoro.

Infatti, questo livello di tutela del diritto penale della sicurezza alimentare è stato oggetto di un tentativo di eliminazione con un vero e proprio «colpo di spugna»<sup>6</sup> lo scorso 11 marzo, allorché è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il d.lgs. n. 27 del 2 febbraio 2021, recante «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», originariamente, destinato a entrare in vigore il 25 marzo<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> Cfr. L. TUMMINELLO, *Sicurezza alimentare e diritto penale: vecchi e nuovi paradigmi tra prevenzione e precauzione*, in *D.P.C.*, 2004, 13, p. 272 ss.

<sup>3</sup> F. GIUNTA, *Quale giustificazione per la pena? Le moderne istanze della politica criminale tra crisi dei paradigmi preventivi e disincanti scientifici*, in L. STORTONI-L. FOFFANI (a cura di), *Critica e giustificazione del diritto penale al cambio di secolo*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 183.

<sup>4</sup> Cfr. L. TUMMINELLO, *op. ult. cit.*, p. 281.

<sup>5</sup> Cfr. la legge n. 283 del 30 aprile 1962, *Disciplina igienica della produzione e della vendita di sostanze alimentari e delle bevande*, pubblicata in *GURI* n. 139 del 4 giugno 1962, nonché il suo Regolamento di esecuzione: D.P.R. n. 327 del 26 marzo 1980 pubblicato in *GURI* n. 193 del 16 luglio 1980.

<sup>6</sup> Su questa abrogazione, cfr. A. NATALINI, *Colpo di spugna sui reati alimentari: abrogate le contravvenzioni igienico-sanitarie minori*, in *Il Sole 24ore*, 13 marzo 2021.

<sup>7</sup> Cfr. il decreto legislativo n. 27 del 2 febbraio 2021, *Disposizioni per*

Il decreto dà attuazione alla legge di delegazione europea 2018, la quale, tra le altre, prescrive al Governo di adottare uno o più decreti per l'adeguamento della normativa nazionale del Regolamento (UE) n. 625 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2017, «relativo ai controlli ufficiali e alle altre attività ufficiali effettuati per garantire l'applicazione della legislazione sugli alimenti e sui mangimi, delle norme sulla salute e sul benessere degli animali, sulla sanità delle piante nonché sui prodotti fitosanitari», a cominciare dalla «abrogazione espressa delle norme nazionali incompatibili e [dal] coordinamento e riordino di quelle residue» (art. 12 co. 3 lett. a) legge 4 ottobre 2019, n. 117).

Il Governo ha recepito tale *input* abrogando però, tra le altre, la legge n. 283 del 30 aprile 1962, recante «disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande, fatte salve le disposizioni di cui agli articoli 7, 10 e 22» (art. 18, co. 1, lett. b) d.lgs. n. 27/2021); sennonché, il richiamo al provvedimento per intero – fatte salve alcune norme che attribuiscono poteri regolamentari specifici al Ministero della salute – estendeva la *vis* abrogatrice ben oltre il settore dei controlli, finendo per cancellare, altresì, tutti gli illeciti a tutela di igiene e salubrità degli alimenti.

Insomma, come ebbe modo di scrivere Kirchmann nel suo *Die Werthlosigkeit der Jurisprudenz als Wissenschaft*<sup>8</sup>: «tre parole di rettifica del legislatore ed intere biblioteche diventano carta straccia» e nessuna tutela per l'«ordine alimentare»<sup>9</sup>.

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, pubblicato in *GURI*, Serie Generale n. 60 del 11 marzo 2021.

<sup>8</sup> Cfr. H. VON KIRCHMANN, *La mancanza di valore della giurisprudenza come scienza* (trad. it. PAOLO FREZZA), in I.D.E. WOLF, *Il valore scientifico della giurisprudenza*, Milano, Giuffrè 1964, p. 3. La frase in lingua originale è: «Drei berichtigende Worte des Gesetzgebers, und ganze Bibliotheken werden zu Makulatur».

<sup>9</sup> Cfr. Cass., sez. III, del 26 aprile 2021, n. 20937, in [www.osservatorioagromafie.it](http://www.osservatorioagromafie.it), la cui motivazione merita di essere ricordata riassumendo la posizione assunta in merito negli anni della Suprema Corte nonché la

Lo scalpore sollevato dall'abrogazione delle fattispecie penali poste a presidio della sicurezza alimentare per opera del decreto legislativo n. 27/ 2021 non è rimasto privo di effetti. E, infatti, se persino l'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione ha dedicato un'intera Relazione<sup>10</sup> sull'abrogazione delle contravvenzioni di cui alla legge n. 1962/283, manifestando comprensibile preoccupazione per l'intervenuta integrale *abolitio criminis* e prospettando, al contempo, un vizio del provvedimento normativo per eccesso di delega, due giorni prima dell'entrata in vigore del decreto lo stesso legislatore ha fatto dietro-front, pubblicando in Gazzetta Ufficiale il decreto legge n. 42/2021<sup>11</sup> che ne riduceva la portata, facendo "rivivere", insieme ad altre disposizioni, anche gli articoli 5 e 6 della legge n. 283/1962; la «straordinaria necessità ed urgenza giustificante il ricorso alla legislazione d'emergenza» è stata ritenuta nell'esigenza «di modificare, prima della sua entrata in vigore, la disciplina delle abrogazioni introdotta con il predetto decreto legislativo n. 27 del 2021, al fine di evitare che rilevanti settori relativi alla produzione e alla vendita delle sostanze alimentari e bevande restino privi di tutela sanzionatoria penale e amministrativa con pregiudizio della salute dei consumatori»<sup>12</sup>.

nota sentenza delle Sezioni Unite, 19 dicembre 2001, n. 443, dep. 2002 -, Butti e altro, Rv. 220717.

<sup>10</sup> Relazione n. 13 del 17 marzo 2021, *Abrogazione della disciplina igienica della produzione e vendita di sostanze alimentari (legge 283/1962) ad opera del d.lgs. 27/2021*, Corte Suprema di Cassazione – Ufficio del Massimario e del Ruolo/Servizio Penale, cui si rinvia anche per le argomentazioni relative alle ricadute che avrebbe determinato l'*abrogatio criminis* rispetto alla sussistenza o meno dell'obbligo di trasmissione degli atti all'autorità amministrativa: "(...) p. 4.

<sup>11</sup> Cfr. il decreto legge n. 42 del 22 marzo 2021, recante «Misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare», pubblicato in GURI n. 72 del 24 marzo 2021; legge n. 71 del 21 maggio 2021, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n. 42 del 22 marzo 2021, recante misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare, pubblicato in GURI, Serie Generale n. 12 del 122 maggio 2021.

<sup>12</sup> Cfr. la relazione n. 16/2021, Corte Suprema di Cassazione, Ufficio del Massimario e del Ruolo, Servizio penale, *Misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare (d.l. n. 42 del 2021): il ripristino delle contravven-*

L'intervenuto decreto legge n. 42/2021, parimenti, escludeva l'abrogazione del Regolamento di esecuzione della legge n. 1962/283 ma con riferimento alla «applicazione delle disposizioni di esecuzione degli articoli 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 12-bis, 13, 17, 18, 19 e 22 della legge n. 30 aprile 1962, n. 283, e successive modificazioni» senza quindi indicare esplicitamente quali norme fossero fatte salve e, dunque, da ritenersi escluse dall'abrogazione: una formula sicuramente foriera di incertezze applicative per il futuro data l'opera di coordinamento che dovrà essere effettuata dagli operatori del diritto.

In questo intervento, lo si anticipa sin da subito, non ci sarà spazio per la trattazione approfondita di questa paventata abrogazione dalla quale, però, si trarrà spunto per una seppur breve riflessione rispetto alle scelte di politica criminale che, *de iure condendo*, potrebbero interessare la materia: al centro della riflessione saranno, invece, le problematiche che hanno interessato le garanzie difensive segnatamente con riferimento alle criticità che, almeno ad una prima lettura, parrebbero rilevarsi dalla nuova disciplina delle procedure ufficiali di campionamento ed analisi degli alimenti a seguito dell'opera di adeguamento e raccordo delle disposizioni in essere in Italia al Reg. (UE) n. 2017/625 con l'approvazione, appunto, del d.lgs. n. 27 del 2 febbraio 2021 e successive modifiche<sup>13</sup>.

### 1.1. Prime osservazioni.

Ai fini della presente trattazione rileva, innanzitutto, proprio il disposto di questo oramai famigerato art. 18 di cui si è detto, in quanto, tra le altre disposizioni, ha abrogato l'art. 1 legge n. 283 del 30 aprile 1962 nonché il d.lgs. n. 123 del 16 dicembre 1993 e,

*zioni igienico sanitarie e le prime ricadute operative del d.lgs. n. 27 del 2021 in tema di controlli ufficiali degli alimenti* p. 3.

<sup>13</sup> Cfr. il decreto legislativo n. 27 del 2 febbraio 2021, 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, pubblicato in *GURI*, Serie Generale n. 60 del 11 marzo 2021).

quindi, il sopravvissuto art. 4 che disciplinava la procedura delle analisi di ripetizione relativa ai parametri microbiologici degli alimenti particolarmente deperibili<sup>14</sup>.

Ad oggi l'originario apparato normativo è stato sostituito con l'adozione degli istituti della contropertizia e controversia, rispettivamente disciplinati dagli artt. 7, 8 d.lgs. n. 27/2021 che, pur, ricalcando il testo del Regolamento n. 625/2017 citato, sono formulati in modo poco chiaro e macchinoso: prova ne sia che nella loro vigente formulazione garantiscono (?) il contraddittorio facendo solo un mero richiamo tacito (o meglio "alcun richiamo") all'art. 223 disp. att. cod. proc. pen. che rappresenta la norma di raccordo tra l'attività di indagine amministrativa in sede di controlli ufficiali ed il processo penale.

Come si avrà modo di precisare, con l'introduzione ad opera della legge n. 71 del 21 maggio 2021 dell'art. 1 bis al decreto legge n. 42 del 22 marzo 2021, è stato soppresso rispettivamente l'ultimo periodo del comma 2, dell'art. 7 ed abrogata la lett. b), comma 5, dell'art. 8 d.lgs. n. 27/2021, laddove le norme escludevano, questa volta esplicitamente, perfino l'applicabilità del disposto di cui all'art. 223 disp. att. cod. proc. pen.

Questa la sorte infelice della pressoché unica norma rimasta a presidiare il contraddittorio: l'art. 223 citato, la cui applicazione già nel precedente impianto normativo destava non pochi problemi interpretativi e la cui applicabilità è data oggi desumersi perfino solo implicitamente (anche sulla scorta di quanto evidenziato nella Relazione n. 19 della Suprema Corte<sup>15</sup>).

<sup>14</sup> Cfr. il decreto legislativo n. 123 del 3 marzo 1993, Attuazione della Direttiva 89/397/CEE relativa al controllo ufficiale dei prodotti alimentari, è stato abrogato dall'art. 3 d.lgs. n. 193 del 6 novembre 2007, ad eccezione degli artt. 4 e 2, comma 3.

<sup>15</sup> Così la Relazione n. 19 del 26 maggio 2021, Corte Suprema di Cassazione, Ufficio del Massimario e del Ruolo, Servizio Penale, *Relazione su novità normativa, Conversione in legge con modificazioni del decreto - legge n. 22 marzo 2021, n. 42 recante misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza (legge n. 21 maggio 1921)*, in [www.giurisprudenzapenale.com](http://www.giurisprudenzapenale.com).

Quelli evidenziati sono almeno due profili di criticità specifici che si inseriscono in un innovato quadro normativo che, anche a causa delle poco condivisibili abrogazioni avvenute in un ambito cruciale quale quello dei controlli ufficiali, ha finito purtroppo per stravolgere quel sistema giuridico che il legislatore italiano aveva già costruito negli anni a partire dal 1962 con la legge n. 283.

Eppure, volgendosi a riflettere sulla attività dei controlli ufficiali che coinvolgono tutta la filiera di produzione degli alimenti – in via esemplificativa – dalle verifiche sulle materie prime a quelle sulla gestione in allevamento, fino alla fase di distribuzione del prodotto finito, si evince chiaramente che, tanto sotto il profilo processuale quanto giuridico, questa procedura assume un ruolo chiave ai fini di possibili contestazioni anche di rilievo penale e si iscrive nella più ampia questione relativa, appunto, tanto al rispetto dell'esercizio del diritto di difesa e, dunque, del contraddittorio, quanto delle norme tecniche sulle modalità di selezione e di prelievo dei campioni: basti pensare che da tale ultima mancanza ben potrebbe derivare l'attendibilità o meno delle analisi<sup>16</sup>.

Questo aspetto, se risulta fondamentale, o perfino imprescindibile, nel caso della irripetibilità dell'analisi dato che non esisterebbe la possibilità di rinnovare l'acquisizione con il metodo prescritto, è evidentemente di rilievo anche allorché l'acquisizione e la successiva analisi risultino ripetibili e, infatti, un errore non individuato, potrebbe viziare l'accertamento successivo.

Se, con riferimento a frodi (intese in senso ampio), in particolare di natura qualitativa, consideriamo che l'elemento di prova più importante (e, a volte, esclusivo) è spesso il solo esito delle analisi di laboratorio, non si dovrebbe poter prescindere dal fornire le ga-

<sup>16</sup> In tal senso significativa, sebbene in materia ambientale dalla quale peraltro la giurisprudenza mutua molti principi ai fini dell'interpretazione del tema in oggetto, si ritiene sia la sentenza Fiorillo, Sent. Cass, Sez. 3, del 10 febbraio 2010, in *LexAmbiente*, [www.lexambiente.it](http://www.lexambiente.it), che affronta il tema qui in esame dell'idoneità del risultato delle procedure di campionamento ad incidere e condizionare in misura non trascurabile tutte le operazioni successive.



ranzie difensive uniche a rendere utilizzabile l'attività del laboratorio, quantomeno sin dal momento dello svolgimento delle analisi.

Il condizionale è d'obbligo, considerato che ancora oggi la materia rappresenta un banco di prova per i Giudici e sulla quale la giurisprudenza ha elaborato le problematiche relative alla garanzia del contraddittorio<sup>17</sup> ed al mancato rispetto di regole modali<sup>18</sup>, soprattutto, in caso di acquisizioni anche irripetibili.

Del resto il problema delle inadeguate garanzie difensive è riconducibile proprio alla *vexata quaestio* sui prelievi e le analisi di campioni svolti *ante processum* (e, quindi *extra*) nell'ambito di attività ispettivo-amministrative e nella loro pretesa utilizzabilità in sede processual-penalistica cui, peraltro, si ricollegano tanto il discusso tema della patologia che potrebbe colpire i verbali in cui viene cristallizzata l'attività di analisi di campioni, nelle ipotesi di violazioni procedurali dell'attività amministrativa, quanto quello relativo all'omesso rispetto delle norme sul campionamento e prelevamento di alimenti, di cui, per ragioni di sintesi, in questa sede non ci si potrà occupare<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Cfr. Cass., sez. III, del 17 marzo 2021, n. 10211, in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it); Cass., sez. III, del 15 gennaio 2020, n. 1434, in [www.giurisprudenzapenale.com](http://www.giurisprudenzapenale.com); Cass., sez. III, del 10 luglio 2019, n. 36626, in [www.osservatorioagromafie.it](http://www.osservatorioagromafie.it).

<sup>18</sup> In dottrina: A. GARGANI, *Illeciti punitivi in materia agro-alimentare*, in AA.VV. *Trattato teorico pratico di diritto penale*, diretto da F. PALAZZO, C.E. PALIERO, M. PALISSERO, Torino, Giappichelli, 2021, p. 375 ss.; giurisprudenza: Sent. Cass., sez. III, 20.01.2021, n. 14235 in *Diritto e Giustizia*, febbraio 2021 on line, [www.dirittoegiustizia.it](http://www.dirittoegiustizia.it); Sent. Cass., sez. III, del 16 giugno 2020, n. 27587, in *Diritto e Giustizia*, luglio 2020, on line [www.dirittoegiustizia.it](http://www.dirittoegiustizia.it); Sent. Cass., sez. III, del 25 febbraio 2021, n. 15309, in *Diritto e Giustizia*, marzo 2021, on line; Sent. Cass., sez. III, del 15 gennaio 2020, n. 1434, in *Alimenti&Bevande*, n. 1, on line, [www.alimentiebevande.it](http://www.alimentiebevande.it).

<sup>19</sup> Indubbiamente, peraltro, si tratta di temi che assumeranno un particolare rilievo, unitamente alle problematiche connesse proprio alla violazione del diritto al contraddittorio, in riferimento a quelle procedure di campionamento ed analisi che potrebbero essere state attivate senza il rispetto delle garanzie difensive di cui all'art. 223 disp. att. cod. proc. pen. nel periodo intercorrente tra la loro totale ed esplicita soppressione, avvenuta con il decreto legislativo n. 27/2021, e la loro "resurrezione" con la legge di conversione n. 71/2021, a partire dal 23 maggio 2021.

Ciò premesso, al fine di meglio comprendere tali osservazioni, logica impone la necessità di approfondire proprio il tema del rapporto tra l'attività di prelievo ed analisi di campioni svolta nell'ambito di attività ispettivo-amministrative e nella loro pretesa utilizzabilità in sede processual-penalistica che ancora interessa l'attuale sistema dei controlli ufficiali, se non perfino ancor più da vicino, per i motivi appena esposti e considerata l'infelice formulazione, cui si è accennato, del disposto di cui agli artt. 7, 8 ad oggi vigenti.

**1.1.1. La *vexata quaestio* sui prelievi e le analisi di campioni svolti *ante (extra) processum* e loro utilizzabilità in sede processual-penalistica: una problematica ancora attuale.**

L'unica norma di raccordo, collocata nel momento di passaggio dal procedimento amministrativo a quello penale, è il disposto di cui all'art. 223 disp. att. cod. proc. pen.

Come è noto, infatti, il legislatore contempla due funzioni di polizia (una amministrativa ed una giudiziaria), per ognuna delle quali fissa leggi e garanzie difensive diverse.

Quando si debbano svolgere attività di prelievo, campionamento ed analisi, per l'ipotesi che ci si trovi all'interno di un'indagine di polizia amministrativa, il legislatore prevede che l'organo procedente applichi le norme previste dall'art. 223 disp. att. cod. proc. pen., il primo comma nel caso di attività irripetibili ed il secondo comma nel caso di attività ripetibili (oggi nei casi disciplinati dagli artt. 7, 8 d.lgs. n. 27/2021).

La norma testé citata ha la funzione di anticipare una parte delle garanzie difensive fin dalla fase amministrativa, consentendo all'interessato la possibilità di partecipare in contraddittorio alle attività di analisi. Ciò perché, come anticipato, pur trovandoci all'interno di un procedimento amministrativo, dall'esito delle analisi potrebbero emergere violazioni di carattere penale ed i risultati

delle stesse analisi potrebbero confluire nel fascicolo del dibattimento, come fonte di prova a carico dell'imputato<sup>20</sup>.

Tuttavia, il contraddittorio assicurato dall'art. 223 disp. att. cod. proc. pen. è incompleto e parziale. Infatti, tale norma prevede la partecipazione dell'interessato, il quale non è ancora indagato, alle sole analisi, lasciando essenzialmente priva di difesa la fase dell'esecuzione del campionamento<sup>21</sup> (anche se la Cassazione ha assunto un orientamento differente in alcune circostanze prevedendo, proprio a tutela delle garanzie difensive, la necessità di distinguere tra l'avviso all'interessato dell'attività di prelievo del campione e dell'effettuazione dell'analisi<sup>22</sup>).

<sup>20</sup> Infatti, l'art. 223, comma 3, disp. att. cod. proc. pen. stabilisce che i verbali di analisi non ripetibili e i verbali di revisione di analisi sono raccolti nel fascicolo per il dibattimento, sempre che siano state osservate le disposizioni dei commi 1 e 2. Va, viceversa, ricordata quella giurisprudenza che avverte che, mentre per i prelievi attuati in sede amministrativa non operano le garanzie della difesa, queste ultime prendono pieno imperio nel caso di attività di polizia giudiziaria (Sent. Cass. sez. III, del 10 febbraio 2010, n. 15372, in *CED*, 246597).

<sup>21</sup> Diversamente, l'art. 360 cod. proc. pen. prevede che, ogniqualvolta il Pubblico Ministero debba procedere ad operazioni di carattere tecnico su persone, cose o luoghi soggetti a modificazioni, egli debba avvisare, senza ritardo, la persona sottoposta alle indagini, la persona offesa dal reato e i rispettivi difensori del giorno, dell'ora e del luogo fissati per il conferimento dell'incarico e della facoltà di nominare consulenti tecnici. La norma prosegue stabilendo che i difensori nonché i consulenti tecnici eventualmente nominati abbiano diritto di assistere al conferimento dell'incarico, di partecipare agli accertamenti e di formulare osservazioni e riserve. Il contraddittorio, come si vede, si estende anche alla fase del prelievo e del campionamento e non è limitata alla sola fase delle analisi, come nell'art. 223 disp. att. cod. proc. pen.

<sup>22</sup> Sent. Cass., sez. III, del 17 marzo 2021, n.10211, in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it); sottolinea che senza avviso del prelievo del campione, i risultati delle analisi irripetibili non sono utilizzabili nei confronti dell'imputato per violazione delle garanzie difensive. In particolare, un conto è il prelievo del campione, altro è l'attività di analisi, ne consegue che non è condivisibile attribuire rilievo all'avviso per l'esecuzione del campionamento, ritenendolo assorbente e comprensivo anche dell'avviso espressamente previsto *ex lege* per l'effettuazione delle analisi. Nello stesso senso, ovvero riconoscendo la necessità della presenza dell'interessato fin dalla fase del prelievo del campione Sent. Cass., sez. III, del 30 gennaio 2020, n. 23425, in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it) e tra quelle meno recenti, Sent. Cass. Sez. II, del 24 novembre 2016, n. 52793, Ballera, RV 268766).

In realtà, l'attenuazione delle garanzie difensive deriva, altresì, dall'omessa indicazione dello spazio temporale minimo che deve intercorrere tra l'avviso all'interessato e l'inizio delle operazioni di analisi, con la conseguenza che, nella pratica, tale intervallo è affidato alla discrezionalità dell'organo amministrativo procedente e, quest'ultimo, talora fissa termini così stretti da rendere di fatto impossibile la partecipazione dell'interessato.

Inoltre, ipotesi tutt'altro che infrequente, può accadere che l'organo amministrativo, nella data comunicata, proceda alla sola apertura dei campioni o, comunque, interrompa l'effettuazione delle analisi per riprenderle a distanza di tempo. Ebbene, in tal caso, all'interessato non viene segnalato il giorno in cui le operazioni verranno riprese, con buona pace del contraddittorio che, tra l'altro, spesso sorge solo con lo svolgimento delle analisi di revisione che non hanno un esito così scontato di conferma della prima analisi<sup>23</sup>.

Motivi tutti per cui, se si agisce in presenza di una notizia di reato, il legislatore esige che non si applichi più la norma *de qua*, bensì le più ampie garanzie difensive previste dal codice di procedura penale (ricorso all'art. 360 c.p.p. o all'art. 354 c.p.p.).

Mutuando l'esperienza operativa invalsa in materia penal-ambientale, che si ritiene almeno in parte di poter estendere alla materia in oggetto, da quanto si è esaminato emerge che il Legislatore ha inteso delimitare l'applicazione delle piene garanzie difensive all'esistenza di un'indagine di rilievo penale; tuttavia, in senso più ampio, possiamo affermare che per l'applicazione del completo diritto di difesa ai sensi dell'art. 24 Cost. non è neppure necessaria l'esistenza di un'indagine già formalizzata con l'iscrizione della no-

<sup>23</sup> Cfr. N. FURIN, *Diritto penale dell'ambiente, Analisi di campioni e garanzie per l'interessato*, in *Codice dell'Ambiente*, III Edizione, a cura di S. NESPOR, A. L. DE CESARIS, Milano, Giuffrè, 2011, p. 382 ss.; P. TONINI, *Manuale di procedura penale*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 389 ss.; C. CORRERA, *Analisi sugli alimenti: valore probatorio e limiti del controllo ufficiale*, Milano, Edizioni. PVI (Le Point Veterinaire Italie) 2017, p. 21 ss.; A. GARGANI, *Illeciti punitivi in materia agro-alimentare, cit.*, p. 375 ss.

tizia di reato nel relativo Registro e con l'attribuzione della stessa al Pubblico Ministero.

Del resto, per far scattare l'applicazione delle garanzie difensive, il Legislatore esige solo che vi sia un indizio di reato, il quale può sorgere anche nel corso di un'attività di polizia amministrativa<sup>24</sup>.

Lo dimostra l'art. 220 disp. att. cod. proc. pen., il quale afferma che, quando nel corso di attività ispettive o di vigilanza previste da leggi o decreti emergano indizi di reato, gli atti necessari per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire per l'applicazione della legge penale sono compiuti con l'osservanza delle disposizioni del codice di procedura penale. L'indizio, quindi, senza la necessità di un'indagine formale, costituisce lo spartiacque tra l'esercizio di un'attività di polizia amministrativa, come tale con garanzie difensive solo parziali e di un'attività di polizia giudiziaria, che prevede, invece, l'osservanza delle disposizioni del codice di rito a tutela del diritto di difesa<sup>25</sup>.

Nella pratica, ciò significa che, se nel corso di un'indagine di polizia amministrativa, l'organo deputato rilevi un indizio di reato e ritenga, per tale motivo, di dover svolgere delle attività di prelie-

<sup>24</sup> Cfr. Cass., sez. III, del 17 aprile 2010, n. 1636, in <https://plusplus24diritto.ilsole24ore.com> «secondo la giurisprudenza di questa Suprema Corte, il presupposto per l'operatività dell'articolo 220 disp. att. c.p.p. e dunque per il sorgere dell'obbligo di osservare le disposizioni del codice di procedura penale per assicurare le fonti di prova e raccogliere quant'altro possa servire ai fini dell'applicazione della legge penale, è costituito anche solo dalla sussistenza della mera possibilità di attribuire comunque rilevanza penale al fatto che emerge dall'inchiesta amministrativa e nel momento in cui emerge, a prescindere dalla circostanza che esso possa essere riferito ad una persona determinata» (Sent. Cass., Sez. Un., del 28 novembre 2004, n. 45477, Raineri, m. 220291; Sent. Cass., Sez. II, del 13 dicembre 2005, n. 2601, Cacace, m. 233330)».

<sup>25</sup> Per un approfondimento sul tema, sia consentito rinviare a: N. FURIN, *Diritto ...cit.*, pp. 370 ss.; N. FURIN, *Diritto di difesa, indizi, sospetti e l'art. 220 norme att. c.p.p.*, in *Cass pen.*, 1999, p. 2713; N. FURIN E F. TEDESCHI, *Garanzie difensive nell'ambito dell'attività di vigilanza e controllo degli scarichi prima e dopo l'insorgenza di indizi di reato*, in *Riv. Giur. Amb.*, 1998, p. 1.

vo, campionamento ed analisi, in base all'art. 220 disp. att. cod. proc. pen., tali attività non potranno più essere compiute ai sensi dell'art. 223 disp. att. cod. proc. pen., ma, una volta informato il Pubblico Ministero, esse dovranno essere svolte applicando l'art. 360 cod. proc. pen.

Peraltro, la giurisprudenza<sup>26</sup> ha affermato che la nozione di indizio di reato, contenuta nell'art. 220 disp. att. cod. proc. pen., non deve essere intesa ai sensi dell'art. 192 cod. proc. pen., ovvero non deve trattarsi di un indizio grave, preciso e concordante, bensì è sufficiente la sussistenza della mera possibilità di attribuire comunque rilevanza penale al fatto che emerge dall'inchiesta amministrativa<sup>27</sup> e nel momento in cui emerge, a prescindere, altresì, dalla circostanza che esso possa essere riferito ad una persona determinata.

La Suprema Corte ha deciso di optare per la soluzione più garantistica, ritenendo sufficiente per considerare applicabili le norme del codice di procedura penale «la mera possibilità di attribuire comunque rilevanza penale al fatto che emerge dall'inchiesta amministrativa e nel momento in cui emerge».

Inoltre pare importante anche sottolineare come la Corte non pretenda in modo esplicito la riferibilità soggettiva degli indizi di reato per l'applicazione del diritto di difesa<sup>28</sup>.

Ciò significa che la mancata individuazione del soggetto a cui attribuire il reato non deve costituire, a modesto avviso di chi scrive, né una scusante né un ostacolo per l'applicazione delle garanzie difensive. Pertanto, queste ultime vanno riconosciute anche quando, nel corso di un'indagine amministrativa, emergano degli indizi di reato e si renda necessario svolgere degli accertamenti tecnici

<sup>26</sup> Si vedano *ex multis* Sent. Cass., Sez. Un., del 28 novembre 2001, Raineri, in *Giur It.*, p. 1235, Sent. Cass., sez. II, del 13 dicembre 2005, in Ced RV 233330; Sent. Cass., sez. V, del 23 settembre 2004, Morbillo, Ced RV 230065; Sent. Cass., sez. III, del 15 giugno 1999, Bolzieri, in Cass. pen., 2000, p. 3384.

<sup>27</sup> Cfr. Cass., Sez. Un., del 28 novembre 2001, *cit.*

<sup>28</sup> Sent. Cass., sez. V, del 23 settembre 2004, *cit.*

irripetibili, sebbene il possibile autore del reato risulti al momento sconosciuto<sup>29</sup>.

Del resto l'orientamento volto a ritenere prevalente l'istituto processuale rispetto a quello amministrativo<sup>30</sup> è stato fatto proprio dalla Cassazione in più sentenze proprio laddove ribadisce la nullità di tutta l'attività di campionamento e di analisi qualora venga svolta con le procedure amministrative invece che con l'applicazione di quelle procedurali e delle garanzie annesse: ciò proprio allorché si tratti di indagini amministrative dalle quali emergano indizi di reato e, quindi, anche quando il soggetto interessato non abbia ancora assunto la veste di indagato<sup>31</sup>.

Non solo.

La divisione tra le due forme di polizia è oramai da tempo oggetto di critiche da parte della dottrina<sup>32</sup>, in quanto costituirebbe un espediente per negare al soggetto che subisce un controllo disciplinato da norme formalmente qualificate di polizia amministrativa, i diritti di difesa che il codice di rito prevede per gli indagati.

<sup>29</sup> In effetti, si osservi che l'art. 335 c.p.p. impone al Pubblico Ministero di iscrivere immediatamente nell'apposito Registro della notizia di reato, mentre, il nominativo della persona cui il reato è attribuito va iscritto non appena diventi conoscibile.

<sup>30</sup> Cfr. Cass., sez. III, del 15 marzo 2021, n. 9954.

<sup>31</sup> *Ex multis* si segnala per la chiarezza espositiva Sent. Cass., sez. III, del 10 febbraio 2010 n. 15372, in [www.dirittoeigiustizia.it](http://www.dirittoeigiustizia.it).

<sup>32</sup> Si vedano in via esemplificativa, E. AMODIO, *Modalità di prelevamento di campioni e diritto di difesa nel per frodi alimentari*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1970, pp. 116 ss.; ID., *Attuazione giudiziale e attuazione legislativa delle garanzie difensive indagini preliminari all'istruzione*, in *Giur. Cost.*, 1969, p. 2249; N. FURIN, *Polizia amministrativa e polizia giudiziaria: possono le pretese distinzioni tra queste funzioni limitare le garanzie difensive nell'ambito dell'attività ispettiva e di vigilanza amministrativa?* in *Cass. pen.*, 1999, ID., *Atti di polizia amministrativa utilizzabili nel processo penale e difesa: una pronuncia marcatamente innovativa*, in *Foro it.*, 1984, I, pp. 375 ss.; S. MATTEINI CHIARI, *Formazione e valutazione della prova nei reati in materia ambientale. Prelievi, campionamenti e analisi delle acque*, in *Cass. pen.*, 1996, p. 419; S. PANAGIA, *Il prelievo di campioni ed il nuovo processo penale*, in *Riv. trim. dir. pen. econ.*, 1990, p. 1003; G.S. UBERTIS, *L'utilizzazione dibattimentale di prelievi e analisi di campioni*, in *Cass. pen.*, 1992, p. 428.

Infatti, la maggior parte degli autori ritiene che l'attività amministrativa di prelievo ed analisi presupponga inconsciamente (forse neanche tanto) la ricerca delle tracce di reato e sia preordinata ad una pronuncia penale essendo i relativi verbali utilizzabili nel processo.

Né appare risolutivo sostenere che le due funzioni si differenzino in relazione al fatto che l'attività amministrativa dovrebbe svolgersi di routine e quella giudiziaria dovrebbe essere mirata e sollecitata dall'esistenza di indizi di reato.

Infatti, come detto, anche l'attività di ispezione e vigilanza amministrativa viene svolta proprio in quanto vi è la possibilità che il destinatario del controllo abbia commesso dei reati ed è esercitata proprio al fine di "scoprirli" e, dunque, per assicurare le fonti di prova necessarie in tal caso.

Tali osservazioni potrebbero rappresentare una possibile risposta alla *vexata quaestio* che ci interessa, ma la Cassazione sembra essersi adeguata alla prassi diffusa (tanto diffusa che è divenuta la regola di fatto condivisa da molti operatori tecnici o, perfino, da organi di polizia) ed ha codificato una serie di principi che, tra l'altro, non sembrano neppure coerenti con il dettato di cui all'art. 223 disp. att. cod. proc. pen., coniando un concetto di garanzie difensive limitato e circoscritto.

A fronte dei menzionati orientamenti, a sua volta il DDL AC 2427 recante *Nuove norme in materia di illeciti agro-alimentari* non pare – almeno nella sua formulazione attuale – porre fine a detta diatriba. Infatti, il DDL che, per un verso riforma il disposto di cui all'art. 223 disp. att. cod. proc. pen. stabilendo che le regole modali ivi previste nelle ipotesi in cui, nel corso appunto di attività ispettive o di vigilanza previste da decreti o leggi, si debbano eseguire analisi di campioni per le quali non è prevista la revisione operino anche «se, per deperibilità, modificabilità o quantità del campione, non è possibile la ripetizione delle analisi» rendendo così maggiormente esplicito quali siano le ipotesi nelle quali il campione debba essere raccolto con la garanzia del contraddittorio in



ragione della successiva irripetibilità delle analisi, dall'altro omette (come, invece, sarebbe stato opportuno) di prevedere esplicitamente che l'avviso possa essere dato anche oralmente laddove non sia possibile diversamente e che tra il prelievo e le analisi successive debba intercorrere un lasso temporale comunque sufficiente per consentire all'interessato di nominare un consulente tecnico (esattamente, forse anche un difensore?): interpolazione questa della norma che avrebbe accolto il più recente orientamento giurisprudenziale della Cassazione secondo il quale requisito dell'utilizzabilità dei risultati analitici mediante allegazione al fascicolo processuale ai sensi dell'art. 431 c.p.p., è dato dal rispetto degli avvisi di cui all'art. 223 disp. att. cod. proc. pen. da darsi in tempi necessariamente utili ai fini della formazione del contraddittorio<sup>33</sup>.

Sarebbe stato altresì opportuno prevedere una sanzione in caso di mancato rispetto delle modalità di acquisizione dei campioni prelevati in modo da garantirne la qualità, soprattutto per i campioni non sottoponibili a revisione (accogliendo anche in questa circostanza quanto evidenziato dalla giurisprudenza in merito alla necessità di motivare la violazione delle norme tecniche<sup>34</sup>).

A sua volta, l'emanazione del d.lgs. n. 27 del 2 febbraio 2021, quale normativa italiana di attuazione dei principi generali previsti dal regolamento (UE) n. 625/2017, poteva essere una preziosa occasione di perfezionamento del sistema normativo nazionale ma sembrerebbe essersi rivelato, piuttosto, uno strumento di disordine giuridico.

Appaiono, ad esempio, quantomeno, opinabili le scelte legislative di prevedere l'applicabilità proprio del disposto di cui all'art. 223 disp. att. cod. proc. pen. solo implicitamente (come meglio

<sup>33</sup> Cfr. Cass., sez. III, 15 gennaio 2020, n. 1434, in [www.giurisprudenzapenale.com](http://www.giurisprudenzapenale.com); Cass., sez. III, 10 luglio 2019, n. 36626, in [www.osservatorioagromafie.it](http://www.osservatorioagromafie.it).

<sup>34</sup> *Ex multis* si ricorda per la sua esaustività la motivazione in Cass., sez. III, del 10 febbraio 2010, n. 15372, in [www.giurisprudenzapenale.com](http://www.giurisprudenzapenale.com).

verrà argomentato infra al paragrafo 2), nonché, di limitare l'applicazione di tutti gli istituti più importanti ai soli controlli ufficiali di cui all'articolo 2, comma 1 del decreto, la cui competenza fa capo al Ministero della Salute (si pensi alle modalità di svolgimento dei controlli, agli obblighi degli operatori, alle procedure di controperizia e controversia). Così rimanendo, invece, escluse tendenzialmente le materie di cui all'art. 2, comma 3, di competenza del Ministero delle Politiche agricole alimentari e forestali (tra cui l'etichettatura, i prodotti vitivinicoli, il biologico, le DOP e IGP), per le quali continueranno ad operare i regimi preesistenti generali e settoriali: si è persa così l'ennesima occasione per assicurare una maggiore uniformità e coerenza delle procedure e delle garanzie difensive.

Garanzie difensive che, peraltro, vengono meno anche a causa delle previsioni del nuovo impianto normativo laddove esclude in più momenti della procedura di verifica amministrativa la partecipazione dell'OSA o di una sua persona di fiducia (un consulente).

Non solo. Occorre confrontarsi ulteriormente con il corto circuito (solo in parte "aggiustato") che ha causato il legislatore nazionale.

**2. La legge n. 71 del 21 maggio 2021, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 42, recante misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare: un'occasione mancata di riordino normativo e l'omessa previsione espressa del diritto al contraddittorio.**

Il decreto legge n. 42 del 22 marzo 2021, come osservato in precedenza, ha "resuscitato" (in senso lato, perché il decreto legislativo abolitivo degli illeciti penali alimentari non è mai entrato formalmente in vigore senza alcuna conseguente frattura normativa

rilevante – irretroattivamente – a fini successori)<sup>35</sup> le contravvenzioni alimentari, ma rimane irrisolto il problema di non poco rispetto relativo alla radicale modifica apportata nelle procedure di verifica analitica svolta dai laboratori ufficiali sui campioni di prodotti alimentari avvenuta con la previsione dei nuovi istituti della cosiddetta controperizia (art.7) e controversia (art.8).

In particolare, si manifesta evidente un *vulnus* proprio in relazione alle garanzie di difesa a causa della previsione espressa di inapplicabilità delle disposizioni di cui all'art. 223 disp. att. cod. proc. pen., rispettivamente al comma 2, dell'art. 7 ed al comma 5, lett. b), dell'art. 8.

Infatti, nel testo originario l'art 7 (Controperizia) del d.lgs. n. 27/2021 prevedeva, al comma 2 che: «(...) Qualora l'esito dell'analisi (...) non assicuri la riproducibilità dell'esito analitico, in considerazione (...) della deperibilità dei campioni o delle merci, come nel caso delle analisi microbiologiche finalizzate alla verifica dei criteri di sicurezza alimentare (...) procede al prelievo del campione in un'unica aliquota. Ai campioni di cui al presente comma non si applicano le disposizioni dell'art. 223 del decreto legislativo n. 271 del 1989»; mentre, il successivo art. 8 (Controversia) prevedeva a sua volta che: «Nei settori alimentari di cui art. 2, comma 1, le procedure di controversia contenute nel presente articolo sostituiscono: a) quelle stabilite dall'articolo 15 della legge 24 novembre 1981, n. 689, ivi compresa la revisione d'analisi; b) quelle stabilite dall'articolo 223 del decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271».

La permanenza nell'ordinamento nazionale dell'articolo 5 della legge n. 283/1962 (reintrodotta con il decreto legge n. 42/2021) e dei reati previsti dal codice penale a tutela della sicurezza e della salute dei consumatori, imponeva però l'adozione di doverose ga-

<sup>35</sup> Nella Relazione n. 16/2021, *cit.*, p. 4-8 viene chiaramente detto che: «Il ripristino, prima dell'entrata in vigore delle disposizioni abrogatrici, dell'intera disciplina penal-sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare, assicura perfetta continuità normativa, senza alcuna «frattura», e scongiura – per espressa volontà dei compilatori – il (rinnegato) effetto abrogativo (abolitivo) integrale».

ranzie difensive, in assenza delle quali si sarebbero potute inviare notizie di reato inutilizzabili all'autorità giudiziaria.

Il Parlamento è, quindi, intervenuto sul regime processuale-probatorio con la legge n. 71 del 21 maggio 2021, abrogando i due periodi in seno agli artt. 7 ed 8 che escludevano il richiamo all'art. 223 disp. att. cod. proc. pen.

È stato, dunque, malamente ripristinato il meccanismo del doppio alternativo regime di tutela ovvero: a) per le analisi dei campioni deteriorabili non ripetibili; b) per le analisi di campioni non deteriorabili che ammettono la revisione, come evidenziato dalla Relazione n. 29 del 26 maggio 2021 della Corte Suprema di Cassazione<sup>36</sup>. Malamente: perché non può andare scevra da qual si voglia critica la poco felice riformulazione degli artt. 7, comma 2 ed art. 8, comma 5, lett b) avvenuta ad opera dell'art. 1 bis della legge di conversione con modificazioni n. 71 del 21 maggio 2021 del decreto legge n. 42 del 22 marzo 2021 laddove, nel testo vigente delle norme, alcun riferimento esplicito è fatto al disposto di cui all'art. 223 disp. att. cod. proc. pen.: non sarebbe stato maggiormente opportuno apportare il dovuto e necessario correttivo alla disciplina sul versante processuale penale ripristinando quantomeno con una previsione espressa le garanzie partecipative dell'interessato nelle attività di vigilanza ed ispezione proprie delle procedure amministrative di analisi e campionamento?

Se, infatti, come si legge espressamente nella citata Relazione n. 29/2021 della Corte Suprema di Cassazione<sup>37</sup>, viene ripristinata l'applicabilità dell'art. 223 disp. att. cod. proc. pen., la scelta operata nella manipolazione delle norme nel testo del Decreto per raggiungere il fine perseguito è stata decisamente poco felice: come già argomentato, il richiamo meramente tacito alle garanzie del contraddittorio nella fase *extra processum*, non pare essere la mi-

<sup>36</sup> Relazione n. 29 del 26 maggio 2021, *cit.*, p. 4.

<sup>37</sup> Relazione n. 29 della Corte Suprema di Cassazione, Ufficio del Massimario e del Ruolo, Servizio penale, *Relazione su novità normativa, 26 maggio 2021*, p. 4. Il testo è pubblicato in <http://cortedicassazione.it>.

gior soluzione per ovviare ad equivoci interpretativi cui potrebbero conseguire contestazioni e contenziosi viziati a priori.

È pur vero che, ancora in tempi sospetti (prima della legge di conversione), il Ministero della Salute aveva, a sua volta, ribadito con nota dell'11 maggio 2021<sup>38</sup>, che a prescindere dalla modalità di campionamento adottata, compete all'autorità che ha effettuato il campionamento comunicare il più tempestivamente possibile l'esito alle parti interessate, ma, ciò, non giustifica l'omesso espresso richiamo alla disciplina applicabile (art. 223 disp. att. cod. proc. pen.) in nome della certezza del diritto (che nel settore in esame già pare non trovare un posto in prima fila).

Bene, allora, sarebbe stato prevedere espressamente il richiamo all'art. 223 citato quantomeno nel "verbale di campionamento" di cui all'art. 7, comma 2, e nella "comunicazione" di esito sfavorevole della prima analisi nel caso dell'art. 8 d.lgs. n. 27/2021.

Ma questo, occorre riconoscerlo, non pare, essere l'unico aspetto scevro da critiche: diversi sono gli elementi di ambiguità e perplessità che emergono dalla lettura del testo del decreto attualmente vigente.

Nella disamina che segue, senza alcuna pretesa di esaustività

<sup>38</sup> Nota n. 0019604-11.05.2021-DGISAN-MDS-P dell'11 maggio 2021, *cit.* «Qualora non venga assicurata la riproducibilità dell'esito analitico, in considerazione della prevalenza e della distribuzione del pericolo nelle merci, della deperibilità dei campioni o delle merci, come nel caso delle analisi microbiologiche finalizzate alla verifica dei criteri di sicurezza alimentare, l'autorità competente procederà ad effettuare un campione in unica aliquota specificando nel verbale di campionamento i relativi motivi che escludono la opportunità, la pertinenza o la fattibilità tecnica per la ripetizione dell'analisi o della prova. A questi campioni si applicano le disposizioni previste nel comma 1 dell'articolo 223 del decreto legislativo n. 271 del 1989. (...) A prescindere dalla modalità di campionamento adottata la valutazione del risultato analitico compete all'autorità competente che ha effettuato il campionamento. L'Autorità competente deve comunicare il più tempestivamente possibile l'esito alle parti interessate. Qualora l'esito sia sfavorevole gli operatori possono richiedere la controperizia documentale come previsto dai commi 3, 4 e 5 dell'articolo 7 del decreto legislativo 27/2021. Anche nel caso di controversia con ripetizione di analisi da parte dell'ISS, si applicano le procedure previste nel comma 2 dell'articolo 223 del decreto legislativo n. 1989/271».

trattandosi di un primo approccio di lettura, si riportano, dunque, alcune riflessioni rispetto alle problematiche interpretative ed applicative delle norme che oggi governano il settore dei controlli ufficiali – con particolare riferimento al disposto di cui agli artt. 7 ed 8 – e le possibili conseguenze delle intervenute abrogazioni rispetto alla normativa precedentemente vigente in materia (non è, invece, questa la sede appropriata per stabilire concetto e significato di “prodotti alimentari deteriorabili”, né distinguere le nozioni di “campioni” e “aliquote”, trattandosi di concetti tecnici sui quali solo chi è dotato della necessaria competenza tecnico-scientifica può formulare le più opportune valutazioni/osservazioni).

### **2.1. L’abrogazione dell’art. 1, legge n. 283 del 30 aprile 1962, e la denuncia alle Autorità: osservazioni critiche.**

Tra le norme abrogate merita di essere segnalato l’art. 1 della legge n. 283/1962, il cui penultimo comma operava il collegamento tra la “procedura di analisi di revisione” e la susseguente denuncia all’autorità giudiziaria per i casi di “esito sfavorevole” delle analisi con violazione delle norme penali residue (articoli 5 e 6 della legge n. 283/1962).

La disposizione prevedeva, infatti, che la denuncia all’autorità giudiziaria (per le infrazioni penali ipotizzabili alla luce di un’analisi sfavorevole) andava inoltrata solo dopo la conferma fornita dalle cosiddette “analisi di revisione” o dopo la mancata attivazione della revisione da parte dell’operatore del settore alimentare (Osa) interessato nel termine perentorio di 15 giorni dalla comunicazione dell’esito sfavorevole delle prime analisi. Solo ove le prime analisi avessero fatto configurare un’ipotesi di “frode tossica o comunque dannosa” si doveva procedere all’immediata denuncia all’autorità giudiziaria<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> Secondo l’art. 1, comma 5, legge n. 283 del 30 aprile 1962, l’organo di vigilanza deve comunicare il fatto di reato alla autorità giudiziaria non già immediatamente a seguito della conoscenza dell’esito sfavorevole delle analisi, ma soltanto scaduto

Ebbene, gli artt. 7 ed 8 del nuovo decreto nulla dispongono in merito, motivo per cui sembrerebbe che il responsabile del laboratorio pubblico di prima analisi e, comunque, l'autorità che ha proceduto al campionamento, stante la loro qualità di pubblico ufficiale che viene a conoscenza di una "notizia di reato" a causa e nell'esercizio delle sue pubbliche funzioni, ha – ai sensi dell'art. 331 c.p.p. – l'obbligo di rapporto immediato, ovvero di trasmissione della "notizia di reato" alla competente Procura della Repubblica già sulla base della sola prima analisi, ovvero indipendentemente dalla circostanza che l'Osa si avvalga o meno della procedura di "controperizia" e poi, eventualmente, di quella di "controversia".

Ma allora basterà una prima analisi sfavorevole per far nascere immediatamente un procedimento penale a carico dell'OSA?

Ovviamente, o quantomeno si auspica, che questo primo referto sarà idoneo solo a far iscrivere il procedimento penale presso la Procura della Repubblica, ma certamente non potrà (e non dovrà) essere impiegato come "fonte di prova" dal giudice in quanto formatosi senza "garanzie difensive".

Già solo per la richiesta di rinvio a giudizio, il pubblico ministero dovrà, infatti, individuare, a sommosso parere di chi scrive, altre – se di "altre" si possa parlare – "fonti di prova" (in via esemplificativa, potrebbe essere richiesto un accertamento tecnico urgente o disposta una perizia) non potendo intendersi come "fonte di prova" il referto della "prima analisi" proprio perché formatosi senza "garanzie difensive".

inutilmente il termine entro il quale l'interessato può presentare richiesta di revisione ovvero qualora la revisione richiesta confermi la irregolarità. Soltanto nel caso di «frode tossica o comunque dannosa alla salute» la notizia di reato va trasmessa immediatamente alla Autorità giudiziaria. Tale normativa deve considerarsi sopravvissuta al nuovo codice di procedura penale, in quanto l'art. 221 n. coord. c.p.p. fa salve modalità di inoltro della notizia di reato, previste da leggi speciali, diverse da quanto prescritto dall'art. 347 c.p.p.

## **2.2. La controperizia – la controversia: una disciplina molto macchinosa non scevra di criticità.**

Il d.lgs. n. 27/2021 muta radicalmente le procedure delle analisi ufficiali e la nuova disciplina, come osservato, risulta piuttosto macchinosa, a modesto avviso di chi scrive, poco chiara ed improntata in modo da essere circoscritta alla fase amministrativo-sanitaria ritornando (almeno in gran parte) allo schema di revisione di analisi di cui all'art. 1 legge n. 283/1962 nella forma del riesame documentale anche nel caso di analisi irripetibili a cui provvedeva l'abrogato d.lgs. n. 123/1993 (art. 4).

Fermo restando che ogni valutazione del decreto in esame potrà trovare il suo compimento solo all'esito di ulteriori e necessari approfondimenti e confronti e, soprattutto, alla luce della prassi applicativa da parte delle autorità di controllo, di seguito, si pongono in luce quelle che paiono essere le criticità rinvenibili nella novellata indagine amministrativa che si snoda in due parti: la controperizia, di cui all'art. 7 d.lgs. 27/2021, e la controversia, di cui all'art. 8 del menzionato decreto.

### **2.2.1. Focus: la controperizia.**

Va segnalato che già la formulazione del comma 1 dell'art. 7 pare sollevare perplessità: infatti, quanto mai inopportuno, la norma prevede la facoltà per l'Osa presso cui si esegue il campionamento di rinunciare alle due aliquote di campione di sua spettanza ovvero: una per eventuali analisi presso un laboratorio di sua fiducia nella fase di "controperizia", un'altra da far sottoporre ad analisi presso il laboratorio dell'ISS nel corso della eventuale "controversia".

Orbene, questa rinuncia potrebbe vanificare – si ritiene – tutta l'indagine nel caso in cui il campionamento sia avvenuto presso un Osa diverso dal fabbricante in quanto, se trattasi, ad esempio, di alimento pre-imballato, sarà al fabbricante che verrà contestato



dall'Autorità competente l'esito di analisi sfavorevole e quella rinuncia, benché da parte di un terzo (l'Osa detentore del prodotto campionato), limiterà fortemente i suoi strumenti di difesa<sup>40</sup>.

In tal modo, si rischia, cioè, di prendere in considerazione esclusivamente la posizione dell'operatore presso cui viene eseguito il prelievo, trascurando il fatto che dall'esito analitico potrebbero emergere responsabilità a carico di eventuali altri soggetti della filiera (come il produttore, il fornitore della materia prima o, in caso di contoterzismo, il committente). Questi ultimi si vedrebbero quindi preclusa la possibilità di tutelare i propri diritti a causa della dichiarazione resa da un diverso soggetto.

Rinuncia, peraltro, che a modesto parere di chi scrive, non pare compatibile con il nostro ordinamento costituzionale, basti pensare al disposto di cui agli artt. 24 e 111 Cost., considerato che sottrae all'OSA responsabile per la conformità del prodotto ai dettami di legge, uno strumento difensivo, quale appunto la possibilità di altre due analisi sulla stessa matrice di campione che, evidentemente, è decisivo o tale può divenire, proprio ai fini della sua stessa difesa.

Diversamente, il diritto di difesa non può certamente essere oggetto di rinuncia salvo incidere su di un valore giuridico di rango costituzionale. Ciò a maggior ragione nel momento in cui detta rinuncia incida sul diritto di difesa di un terzo come nel caso menzionato in cui chi subisce il campionamento e rinuncia a quelle due aliquote "difensive" è un OSA diverso (un rivenditore, ad esempio) da quello (il fabbricante o l'importatore) cui poi verranno (o, potrebbero venire) contestate le "non conformità" eventualmente risultanti dalle analisi ufficiali.

Di garanzie difensive, del resto, risulta ancora più difficoltoso parlare se si pensa che non è più prevista la destinazione di un'aliquota di campione ad eventuali perizie dell'autorità giudiziaria sebbene la mancata abrogazione del D.P.R. n. 1980/327 potrebbe continuare a permetterlo (?). Rimane però irrisolto il pro-

<sup>40</sup> Cfr. S. SENATORE, *Il decreto dello scompiglio*, in *Alimenti&Bevande*, 6, luglio 2021, [www.alimentiebevande.com](http://www.alimentiebevande.com).

blema delle analisi irripetibili mentre, anche allorché si trattasse di analisi ripetibili, è evidente che, se l'autorità giudiziaria, avendo a disposizione un'aliquota, decidesse di fare eseguire una nuova analisi nel processo penale, ciò comporterebbe una inutile e costosa duplicazione (specie allorché l'interessato non si avvalesse del sistema della controversia).

A ciò si aggiunga che non pare trovare pace il discusso problema dell'analisi unica rispetto al quale la stessa Suprema Corte, già in passato, ha manifestato forti perplessità in considerazione della violazione del diritto di difesa<sup>41</sup>.

Si ravvisa, certamente, nel nuovo testo normativo, una maggiore tutela per il caso in oggetto considerato che fino ad oggi la fattispecie delle predette "analisi uniche", godeva solo fattualmente di una propria collocazione nella realtà fenomenica, mentre oggi sotto il profilo normativo è esplicitamente previsto ai sensi dell'art. 7, comma 2 che l'autorità può procedere al prelievo del campione in un'unica aliquota in determinate circostanze e, comunque, dovendo pur sempre dare giustificazione alla scelta fatta.

Il punto però è che l'analisi unica è prevista soltanto se il quantitativo della matrice non è sufficiente, non, invece, in caso di pura e semplice deperibilità del campione o di campione destinato ad analisi microbiologiche.

In ogni caso, non era previsto alcun divieto di adeguamento da parte del Reg. n. 2017/625 (che il d.lgs. n. 27/2021 si assegna) tale da garantire nei casi di irripetibilità la partecipazione della parte all'analisi (ma, del resto, non era prevista nemmeno la necessità di escludere il collegamento tra procedura amministrativa di analisi e procedimento penale).

<sup>41</sup> Cfr. Cass., sez. III, del 3 ottobre 2009, n. 34853, in [www.plusplus24Diritto.it](http://www.plusplus24Diritto.it). La Corte di Cassazione ha in più occasioni stabilito che l'analisi unica e irripetibile risulterebbe illegittima anche se garantita, ove ricorressero i seguenti motivi: a) impossibilità di eseguire la ripetizione di analisi sui parametri non conformi (l'attendibilità del risultato è dato anche dalla sua ripetizione); b) disparità trattamento tra gli interessati a seconda della diversa situazione economica; c) assenza di possibilità di perizia nel processo penale.

La soluzione seppure ritagliata sull'art. 35 Reg. n. 625, non era nemmeno obbligata e, infatti, il testo proposto dal Senato prevedeva che, nel caso di irripetibilità dell'analisi, l'autorità competente dovesse provvedere: «a informare l'operatore circa la data, la sede e l'orario, al fine di consentirgli la possibilità di partecipare con il proprio esperto di parte qualificato all'analisi»<sup>42</sup>.

Inoltre, l'art. 35, par. 2, lett. b) citato, prevede che, allorché non sia possibile prelevare una quantità sufficiente (della matrice) di cui alla lett. a), l'autorità ne informa l'operatore. In merito il regolamento non spiega cosa possa o debba accadere in questo caso. Evidentemente l'OSA avrà il diritto (o, meglio non avrà alternative) all'esame documentale sollevando una controversia.

Inoltre, di irripetibilità si può certamente parlare nel senso che l'analisi, nel caso specifico, non può essere soggetta a revisione a causa della natura di deteriorabilità dell'alimento che ne è oggetto, tenuto conto dei tempi di richiesta e di effettuazione della revisione delle analisi secondo il dato normativo dedicato. Ciò che, invece, non pare poter essere condiviso è l'unicità dell'analisi: ammettere la legittimità comporterebbe, quantomeno, la vanificazione della distinzione – operata, peraltro, dallo stesso disposto di cui all'art. 223 disp. att. cod. proc. pen. della quale si è più volte detto – tra le attività espletate in sede ispettiva amministrativa e le attività di indagine in ambito procedimentale penale, peraltro già sofferente di una demarcazione piuttosto labile.

Ciò, in quanto, la conseguenza dell'eventuale esito di non conformità in sede di analisi unica irripetibile, sarebbe la conversione senza soluzione di continuità di un atto di natura prettamente amministrativa in un atto irripetibile di polizia giudiziaria idoneo, dunque, ad essere inserito nel fascicolo per il dibattimento quale mezzo di prova.

L'articolo 7, comma 5, infine, prevede: a) in caso di esito sfavo-

<sup>42</sup> Cfr. V. PACILEO, *Ancora incerta la sorte delle disposizioni a tutela della sicurezza alimentare*, in *Alimenti&Bevande*, n.3, aprile 2021, sezione Attualità, in [www.alimentiebevande.com](http://www.alimentiebevande.com).

revoles dell'analisi sul campione di un alimento (di cui sia possibile eseguire una seconda analisi), la facoltà per l'OSA di chiedere – entro il termine perentorio di 15 giorni dalla comunicazione dell'esito sfavorevole da parte dell'autorità competente ad effettuare la “valutazione” del risultato analitico – di inoltrare richiesta di “controperizia”; b) il diritto dell'OSA di accedere agli atti che documentano «le attività condotte dal momento del campionamento sino all'emissione del rapporto di prova» per consentirne l'«esame da parte di un esperto di parte qualificato» (ovvero da parte di un consulente tecnico dell'OSA). Tale “esame documentale” può essere accompagnato, da parte dell'OSA, anche dall'«esecuzione a proprie spese presso un laboratorio accreditato di propria fiducia dell'analisi, prova o diagnosi [...] sull'aliquota eventualmente resa disponibile al momento del campionamento».

In sostanza, le previsioni di cui alla lett. a) non paiono prevedere nulla di più di quanto già non fosse con la procedura di revisione di analisi, fatta eccezione per il nuovo onere di proporre apposita “istanza di controperizia” indirizzandola – nel termine perentorio di quindici giorni – alla stessa autorità che ha effettuato la “valutazione sfavorevole” dell'esito della prima analisi.

In merito all'esame documentale della controperizia, di cui alla lett. b), va, invece, evidenziato, che lo stesso si riferisce, secondo quanto riportato nella nota citata dell'11 maggio 2021<sup>43</sup>, alle sole registrazioni inerenti alle attività condotte dal momento del campionamento sino all'emissione del rapporto di prova ed esclude che si possa prendere in considerazione la documentazione relativa all'accREDITAMENTO da parte di ACCREDIA<sup>44</sup>.

Dalle precisazioni intervenute parrebbe, ad ogni modo, doversi desumere che la verifica documentale sia sempre esercitabile anche per gli alimenti deperibili o per i quali non si sia potuto procedere ottenendo più aliquote.

Si segnala, del resto, la collocazione nella lett. b) del comma 5

<sup>43</sup> Il testo è pubblicato in <http://uionalimentari.com>.

<sup>44</sup> Nota n. 0019604-11.05.2021-DGISAN-MDS-P dell'11 maggio 2021, *cit.*

dell'art. 7 dell'avverbio «eventualmente» che non parrebbe affatto casuale in quanto se trattasi di aliquota unica? Verrebbe meno la possibilità (diritto?) di detta analisi? Trattasi forse della ennesima prova provata che molti dei limiti e delle contraddizioni della precedente disciplina non siano affatto stato superati?

In conclusione, come già condivisibilmente è stato osservato<sup>45</sup>, la controperizia altro non è che «la verifica privata, da parte dell'OSA, sulla documentazione – dalla fase del campionamento fino all'esito delle prime analisi – accompagnata, se ritiene, anche da una sua analisi privata sull'aliquota di campione di sua spettanza» (se prevista o, comunque, allorché ottenibile).

### **2.2.2. Focus: la controversia.**

Dopo aver chiesto ed effettuato la controperizia, l'OSA che ritenga di non essere responsabile della violazione contestatagli può attivare la procedura di controversia (art. 8 d. lgs. 27/2021) entro 30 giorni dalla notifica del rapporto di prova sfavorevole. La procedura consiste nell'effettuare, a proprie spese, il riesame documentale e/o una seconda analisi (detta “di ripetizione”) da parte dell'Istituto superiore di sanità (ISS) da sommare alla prima ed utilizzando l'eventuale apposita aliquota del campione di cui all'art. 7, comma 1<sup>46</sup>.

La previgente procedura della cosiddetta “analisi di revisione” viene, quindi, ora sdoppiata in due fasi: 1) una prima parte in cui si

<sup>45</sup> Cfr. C. CORRERA, *Addio alle garanzie difensive nelle analisi ufficiali*, in *Alimenti&Bevande*, 3, aprile 2021, [www.alimentiebevande.com](http://www.alimentiebevande.com).

<sup>46</sup> La disciplina dell'analisi di campione suscettibile di “ripetizione” ovvero di una seconda analisi si completa dunque con la revisione di cui all'articolo 8 del decreto, la cosiddetta fase di “controversia”.

<sup>46</sup> In merito a quanto sopra si rappresenta che, per quanto riguarda il pagamento delle prestazioni effettuate dall'ISS, le tariffe da applicare sono state individuate con l'articolo 11 del d. lgs. n. 32 del 2 febbraio 2021; in particolare l'allegato 3, sezione 3 prevede una tariffa di 500 Euro per l'esame documentale (dell'analisi, della prova o della diagnosi iniziale) e una tariffa di 500 Euro per la ripetizione di analisi/prova/diagnosi in sede di controversia.

chiede all'ISS solo una "valutazione documentale" sulla correttezza dell'esito della prima analisi; 2) una seconda parte in cui si chiede all'ISS una ripetizione dell'analisi e, per ognuna di queste due fasi, si procede, da parte dell'OSA<sup>47</sup>, con un'apposita istanza e pagando ogni volta una "tassa di controversia".

In termini, dunque, ancora più espliciti, si sono raddoppiati i tempi e le spese (per l'OSA) per un'attività che l'ISS, fino ad oggi, svolgeva sulla base di una sola istanza e di una sola tassa.

Ulteriore limite da osservare è il richiamo alla eventuale apposita aliquota di cui all'art. 7, comma 1 con tutti i limiti che ne conseguono e di cui si è detto (infra paragrafo 2.2.1).

A ciò si aggiunga che, se da un lato, l'attività di accesso e studio dei documenti costituisca per l'OSA un suo preciso diritto, dal momento che può vantare precisi interessi tutelati per legge<sup>48</sup> e, dunque, il previsto riesame documentale è sempre possibile, anche relativamente a controlli su alimenti deperibili e, comunque, per quelli il cui campione sia mono-aliquota – secondo quanto già evidenziato anche in riferimento all'art. 7, comma 5 – dall'altro, è pur certo, che detta attività non è certamente sempre agevole e tanto meno celere.

Da segnalare, infine, che anche a seguito dell'opera di conversione del Decreto, è rimasta confermata la disapplicazione dell'articolo 15 della legge n. 689/1981 ribadendosi la sostituzione delle procedure ("non garantite") di cui all'art. 8 del d.lgs. n. 27/2021 a quelle ("garantite") di cui, appunto, all'art. 15 menzionato, norma quest'ultima che per il settore degli alimenti (e dei mangimi) resta pertanto non più applicabile<sup>49</sup>.

<sup>47</sup> In merito a quanto sopra si rappresenta che, per quanto riguarda il pagamento delle prestazioni effettuate dall'ISS, le tariffe da applicare sono state individuate con l'articolo 11 del d. lgs. n. 32 del 2 febbraio 2021; in particolare l'allegato 3, sezione 3 prevede una tariffa di 500 Euro per l'esame documentale (dell'analisi, della prova o della diagnosi iniziale) e una tariffa di 500 Euro per la ripetizione di analisi/prova/diagnosi in sede di controversia.

<sup>48</sup> Cfr. la Legge n. 241 del 7 agosto 1990 e succ. modifiche, artt. 22 ss., pubblicata in *GURI*, n. 192 del 18 agosto 1990.

<sup>49</sup> Così C. CORRERA, Una conversione solo parziale, in *Alimenti&Bevande*, giugno 2021, n. 5, p. 12.

L'art.8, infatti, prevede che nei settori di cui all'articolo 2, comma 1, le procedure di controversia contenute nel presente articolo sostituiscono: a) quelle stabilite dall'articolo 15 della legge n. 689 del 24 novembre 1981, ivi compresa la revisione d'analisi, con tutte le conseguenze che questa previsione comporta ai fini della garanzia del contraddittorio e, dunque, del diritto di difesa.

### **3. Conclusioni ed osservazioni.**

Alla luce di quanto fin qui esposto la domanda sorge spontanea: è corretto dire che le particolari procedure in questione assicurino il rispetto del principio del contraddittorio e l'esercizio delle garanzie difensive, seppur secondo tempistiche diverse che risulterebbero giustificate dall'oggetto della verifica?

Poteva il legislatore nazionale ovviare alle incongruenze che, invece, come visto, presenta la normativa nazionale sui controlli ufficiali? E che si manifesteranno a breve ed in modo più concreto proprio "sul campo".

La risposta che pare imporsi è critica; la ricognizione complessiva del quadro evidenziato si presenta con aporie che pare difficile possano essere sanate (*rectius* risolvibili) giuridicamente.

Dovrà intervenire ancora una volta la giurisprudenza che, come evidenziato, si pone spesso un passo avanti rispetto al legislatore sebbene non sempre secondo un orientamento univoco da cui il possibile differente approccio da parte dell'autorità a fatti in realtà eguali.

Si ritiene probabile, quindi, che presto la Suprema Corte di Cassazione (in attesa che il legislatore assuma determinazioni in merito) e, forse, la Corte Costituzionale, dovranno occuparsi dell'intervento operato con la legge n. 71/2021 al fine di garantire la trasmigrabilità in sede penale delle analisi di laboratorio in esito ai controlli amministrativi che si è concretizzato solo cancellando la disposizione dell'art. 7, comma 2 e la parte finale della lettera b) dell'art. 8, comma 5 del d.lgs. n. 27/2021 laddove le norme esclu-

devano l'applicabilità del disposto di cui all'art. 223 disp. att. cod. proc. pen., così optando, si ritiene, per una scelta poco chiara, un mero richiamo tacito al diritto di difesa che, come tale, lascia spazi a forzate interpretazioni che positive o meno che siano restano pur sempre poco compatibili con la richiesta certezza del diritto.

A ciò si aggiunga che, tale rinnovato richiamato, per di più tacito, al disposto di cui all'art. 223 disp. att. cod. proc. pen., evidentemente, nulla aggiunge ai problemi già riconducibili alla norma: si fa riferimento ad uno dei temi di indubbio spessore che deve trovare ancora una soluzione certa da parte della giurisprudenza di legittimità e che consiste nella messa a fuoco della patologia che potrebbe colpire i verbali in cui viene cristallizzata l'attività di analisi di campioni, nelle ipotesi di violazioni procedurali dell'attività amministrativa<sup>50</sup>.

La questione riveste non poca importanza, considerata la già rilevata interferenza delle indagini amministrative nel campo del procedimento penale.

Le difficoltà manifestatesi nella prassi dei controlli ufficiali nell'apprestare adeguata tutela alla sicurezza alimentare ci interroga, comunque, anche sulla reale dimensione della crisi del sistema di garanzie apprestate dall'attuale politica criminale nazionale, crisi nel suo complesso da più parti denunciata<sup>51</sup> e, in particolare, se questa dipenda dall'insufficienza operativa delle "classiche" categorie del diritto penale, in particolare si intende ivi fare riferimento a quelle previste dalla legge n. 283/1962 in quanto direttamente in-

<sup>50</sup> Sul tema risultano, tuttora, attuali le riflessioni di E. AMODIO, *Modalità di prelevamento... cit.*, pp. 76 ss.

<sup>51</sup> Cfr., *ex multis*, D. CATRONUOVO, *Principio di precauzione e beni legati alla sicurezza*, in *Riv. DPC*, pubblicato *on line* sul sito [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it); G. TOSCANO, *Bene giuridico e modelli di tutela nella disciplina degli illeciti alimentari: riflessioni de iure condendo (anche) nella prospettiva della riserva di codice*, in *La Legislazione penale*, approfondimenti, 2019.; M. DONINI, *Il progetto 2015 della Commissione Caselli. Sicurezza alimentare e salute pubblica nelle linee di politica criminale della riforma dei reati agroalimentari*, in *Riv. DPC*, 2016, pubblicato anche *on line* su [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it).



teressata dal d.lgs. n. 27/2021 in esame, o se, viceversa, sia sufficiente un mero adeguamento degli istituti tradizionali.

Occorrerà, poi, confrontarsi con l'avvento nel discorso penalistico del principio di "precauzione" che, come noto, consente di intervenire anche in situazioni di incertezza scientifica sull'esistenza o sulla portata di rischi per la salute delle persone ed è da molti individuato quale strumento di reazione alla incertezza provocata dall'evoluzione scientifica e dal progresso tecnologico. Sarebbe necessario capire in che termini tale principio possa risultare funzionale alla stessa politica criminale<sup>52</sup>.

Una politica criminale nazionale che, allo stato quantomeno, ha un'impronta repressiva bulimica che si discosta dalla normativa del settore alimentare oggi prepotentemente comunitaria, ispirata a principi molto diversi dalla semplice repressione con le intenzioni del legislatore europeo, manifestate all'entrata in vigore del Regolamento (UE) n. 2017/625, laddove al considerando 30, si legge che le infrazioni delle norme contenute nella legislazione dell'Unione in materia

<sup>52</sup> Per approfondimenti, anche sul piano giurisprudenziale, sul principio di precauzione v., tra i tanti, D. CASTRONUOVO, *Principio di precauzione e beni legati alla sicurezza*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 21 luglio 2011; F. CONSORTE, *Tutela penale e principio di precauzione*, Torino, Giappichelli, 2013, *passim*; E. CORN, *Il principio di precauzione nel diritto penale. Studio sui limiti all'anticipazione della tutela penale*, Torino, Giappichelli, 2013, *passim*; G. FORTI, "Accesso" alle informazioni sul rischio e responsabilità: una lettura del principio di precauzione, in *Crim 2006*, 155 ss.; ID., *La chiara luce della verità e l'ignoranza del pericolo: riflessioni penalistiche sul principio di precauzione*, in AA.VV., *Scritti per Federico Stella*, Napoli, Jovene, 2007, I, 618; F. GIUNTA, *Il diritto penale e le suggestioni del principio di precauzione*, in *Crim 2006*, 227 ss.; A. MASSARO, *Principio di precauzione e diritto penale: nihil novi sub sole?*, in *www.penalecontemporaneo.it*, 9 maggio 2011, pp. 1 ss.; A. ORSINA, *Rischio da incertezza scientifica e modelli di tutela penale*, Torino, Giappichelli, 2015, *passim*; C. PIERGALLINI, *Danno da prodotto e responsabilità penale. Profili dommatici e politico-criminali*, Milano, Giuffrè, 2004, *passim*; C. RUGA RIVA, *Principio di precauzione e diritto penale. Genesi e contenuto della colpa in contesti di incertezza scientifica*, in *Studi in onore di Giorgio Marinucci*, Giuffrè, 2006, p. 1743 ss. Sul versante giurisprudenziale, richiami al principio di precauzione sono contenuti in Sent. Corte cost., del 17 marzo 2006, n. 116, in *Giur. Cost.*, 2006, pp. 1099 ss.

di filiera agroalimentare e nel presente regolamento dovrebbero essere punite con sanzioni a livello nazionale effettive, dissuasive e proporzionate in tutta l'Unione, la cui severità tenga conto, tra l'altro, dei potenziali danni alla salute umana e di garantire la sicurezza alimentare.

Del resto, volgendosi a riflettere sulla individuazione di una strategia politico-criminale, di ispirazione costituzionale, atta a contrastare l'insicurezza alimentare e, comunque, gli illeciti ad essa connessi, ed a garantire l'ordine alimentare va tenuto conto che, in settori come quello in esame, l'apicalità dei beni coinvolti rende il tema della prevenzione di gran lunga più importante della repressione.

A tal riguardo, può richiamarsi l'insegnamento di Beccaria che tra le «false idee di utilità» vi indicava anche quella che la miglior risposta alla richiesta di sicurezza sia sempre l'opzione penalistica: da qui la creazione di «leggi non prevenitrici ma paurose dei delitti, che nascono dalla tumultuosa impressione di alcuni fatti particolari, non dalla ragionata meditazione degli inconvenienti ed i vantaggi di un decreto universale»<sup>53</sup>.

Il diritto penale, per poter svolgere davvero il ruolo di ultima ratio, ha necessità di un contesto in cui operino altre forme di responsabilità, quale quella amministrativa, strutturalmente attrezzate alla gestione dei rischi<sup>54</sup>. Sotto tale profilo, il rafforzamento del ruolo, nonché della funzionalità e dell'efficienza delle sanzioni amministrative, allo stato piuttosto blande, parrebbe l'unica via per un deciso superamento di quelle forme esasperate di tutela anticipata cui sono state piegate le fattispecie delittuose, che vanno ben oltre la soglia di tollerabilità consentita da un diritto penale del fatto.

Per evitare un'eccessiva criminalizzazione, si dovranno poi selezionare con maggior precisione i «fatti» offensivi dei beni funzione

<sup>53</sup> C. BECCARIA, *Dei delitti e delle pene*, ed. riveduta, Torino, Giappichelli, 2007, § XL, p. 27.

<sup>54</sup> Il diritto penale «classico», come osserva G. FORTI, «Accesso» alle informazioni, *cit.*, p. 177, non è attrezzato alla gestione dei rischi, in quanto «si limita a reagire a fatti commessi, ponendosi tipicamente la questione – soprattutto retrospettiva – della colpevolezza della loro causazione».

sopra descritti, anche attraverso meccanismi di eterointegrazione, che però rendano più “immediata” la conoscibilità del precetto<sup>55</sup>.

D’altro canto, appare evidente che la prevenzione mediante soli sistemi organizzativi amministrativi non sia comunque autosufficiente, necessitando dell’apporto sussidiario e della forza coercitiva e stigmatizzante del diritto penale<sup>56</sup>.

Il ricorso alla norma penale, a sua volta, tuttavia, già nella descrizione del “tipo”, andrebbe, rigorosamente, confinato a situazioni in cui si sia in presenza di un pericolo reale, individuato o individuabile, attraverso norme scientifiche di copertura, viceversa si correrebbe il rischio di costruire fattispecie di reato dai contorni aleatori che, a dispetto di ogni buona intenzione, finiscono per allontanarsi irrimediabilmente dall’offesa<sup>57</sup>.

A fronte di queste brevi e circoscritte argomentazioni, rispetto alla portata del problema, come porsi a fronte della rinnovata minacciata abrogazione<sup>58</sup> della legge n. 283/1962 paventata dal d.lgs. n. 27/2021 e poi salvata dal decreto legge n. 42/2021?

<sup>55</sup> Cfr tra le altre, la Cassazione più recente, Sent., sez. III, del 26 aprile 2021, 20937, *cit.*, laddove la soglia del penalmente rilevante in riferimento all’art. 5 lett. b) legge n. 283/1962 viene così individuata: «(...) la contravvenzione in esame non richiede la produzione di un danno alla salute, poiché l’interesse protetto dalla norma è quello del rispetto del cd. ordine alimentare, volto ad assicurare al consumatore che la sostanza alimentare giunga al consumo con le garanzie igieniche imposte per la sua natura».

<sup>56</sup> Cfr. G. TOSCANO *Approfondimenti Bene giuridico e modelli di tutela nella disciplina degli illeciti alimentari*, in *La legislazione penale*, 4 febbraio 2019.

<sup>57</sup> Cfr. F. STELLA, *Giustizia e modernità. La protezione dell’innocente e la tutela delle vittime*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 523, 524, secondo cui: «solo la scienza può dirci quando, e a quali condizioni, una sostanza alimentare è dannosa per la salute; un giudizio di idoneità, di pericolosità astratta, compiuto al di fuori delle conoscenze scientifiche, sarebbe il frutto di mere congetture, di ipotesi non controllate o non confermate, incapaci di dirci alcunché sul carattere reale del pericolo astratto. [...] Con questo parametro, solo con questo parametro, è possibile pronunciare un giudizio su quello che chiamiamo pericolo reale: senza il riferimento alle conoscenze scientifiche, ogni pericolo sarebbe un pericolo immaginario, puro frutto di fantasia, o di massime di esperienza prive del necessario controllo critico».

<sup>58</sup> Si ricorda che già circa 12 anni or sono (legge n. 246 del 28 novembre 2005 con

Di certo, non è la panacea di tutti i mali.

Ferme le riserve sopra esposte, l'abrogazione della legge n. 283/1962, non pare la soluzione anzi se avvenisse il suo potenziale portato peggiorativo in termini di qualità e sicurezza alimentare sarebbe sensibilmente accusato dal sistema sanzionatorio per come è ad oggi impostato.

Per migliorare l'attività di contrasto occorrerebbe operare una drastica e incisiva semplificazione. In particolare, vi sarebbe la necessità di una revisione del quadro di regole sulle sanzioni in modo da renderle più efficaci, maggiormente proporzionate agli illeciti nonché più organiche a livello settoriale.

È auspicabile, quindi, una sollecita riforma complessiva del settore agroalimentare che, però, non può certamente iniziare con l'abrogazione tout court delle uniche norme penali di difesa preventiva oggi esistenti in tema di alimenti<sup>59</sup>.

E, dunque, nell'attesa di una riforma ad ampio respiro sicuramente auspicabile, ma certamente non immediata, pur con tutti i suoi limiti e nonostante le inadeguatezze dell'apparato di controllo, pare doversi dare atto che l'attuale sistema ha permesso, indubbiamente ed ancora una volta grazie anche ad una attenta giurisprudenza, di porre almeno un freno al mercato delle frodi alimentari che, purtroppo, è in continua espansione.

Non paiono ancora maturi i tempi per approdare ad abrogazioni: a fronte di un'apparente semplificazione del sistema, si finirebbe per accrescere i problemi.

le norme che ne hanno dilazionato la vigenza e i decreti attuativi che ne hanno precisato i confini), si era parlato di abrogazione della legge n. 283 del 30 aprile 1962. All'epoca, si sa, la paventata abrogazione in realtà non c'era stata, perché, sebbene si trattasse di normativa antecedente al 1970 non espressamente salvata dalla abrogazione, tuttavia la legge n. 283 del 30 aprile 1962 rientrava nella deroga generale che faceva comunque salvi i codici e le discipline denominate "Testo Unico".

<sup>59</sup> G. AMENDOLA, *L'assurda abrogazione della legge n. 1962/283. Sguarnito il fronte della tutela della salute dei cittadini e del contrasto alle frodi alimentari*, in *Questione Giustizia*, Leggi e Istituzioni, Fascicolo 1/2021, [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it).

Da non dimenticare, in questo contesto, che la nuova politica criminale in materia agroalimentare, nella consapevolezza dell'incapacità degli apparati pubblici nazionali e sovranazionali di vigilare in modo capillare su tutte le fonti di rischio alimentare, punta a promuovere nella sua veste più moderna anche la collaborazione delle imprese nell'attività preventiva mediante efficaci meccanismi di *compliance* aziendale.

Questa strategia si coniuga perfettamente con la filosofia ispiratrice dell'imponente edificio regolatorio eretto dalla Comunità Europea e – post Trattato di Lisbona – dall'UE, che tratta svariate materie secondo una logica integrata: igiene dei prodotti alimentari, prevenzione della contaminazione alimentare da sostanze esterne o materiali a contatto con gli alimenti, etichettatura dei prodotti alimentari, additivi e aromi alimentari, salute degli animali e delle piante, mangimi ed etichettatura dei mangimi, nuovi alimenti, organismi geneticamente modificati.

Le nuove istanze securitarie della «società del rischio»<sup>60</sup> pare, dunque, possano essere soddisfatte solo, o, comunque, anche, attraverso il coinvolgimento diretto e la responsabilizzazione delle realtà d'impresa.

**Cinzia Catrini**

<sup>60</sup> Dal titolo di un noto saggio del 1986 di U. BECK, *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, trad. it. a cura di W. PRIVITERA, Roma, 2000, Carocci Editore, *passim*; dello stesso A., v. da ultimo *Conditio humana. Il rischio nell'età globale, cit., passim* e 17 ss., pp. 299 ss., dove sviluppa sistematicamente il concetto di «società mondiale del rischio», a completamento e parziale ridefinizione di quello di «società del rischio».

*ABSTRACT:*

È stata posta l'attenzione sulla "saga" che ha interessato l'entrata in vigore del d.lgs. n. 27 del 2 febbraio 2021, recante «*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 n. 4 ottobre 2019, n. 117*» e alle conseguenze derivate dall'intruso art.18 con particolare riferimento alle problematiche connesse al diritto di difesa; a tal fine l'elaborato analizza anche le principali questioni connesse alle attività di accertamento della conformità dell'alimento/prodotto con particolare riferimento al problema delle garanzie difensive riconducibile alla *vexata questio* sui prelievi e le analisi di campioni svolti *ante processum* (e, quindi *extra*) nell'ambito di attività ispettivo-amministrative e nella loro pretesa utilizzabilità in sede processual-penalistica. Necessario è risultato, altresì, soffermarsi sulla riforma delle procedure di verifica che ne è derivata e, dunque, sull'analisi dei nuovi istituti della controperizia – (d.lgs. n. 27 del 27 febbraio 2021, art.7) – e della controversia – (d.lgs. n. 27 del 27 febbraio 2021, art. 8) – analizzandone i possibili rivolti critici sia giuridici che operativi. Infine, volgendosi a riflettere sulla individuazione di una strategia politico-criminale, di ispirazione costituzionale, atta a contrastare l'in-sicurezza alimentare e garantire l'ordine alimentare si è offerta una chiave di lettura sull'opportunità della tentata abrogazione della legge n. 283 del 30 aprile 1962.

## EN:

It was particularly relevant the "event" that affected the entry into force of Legislative Decree No. 27 of February 2, 2021, containing "Provisions for the adaptation of national legislation to the provisions of Regulation (EU) 2017/625 according to Article 12, letters a), b), c), d) and e) of Law No. 117 of October 4, 2019" and the consequences deriving from the intruder article 18 with particular reference to issues related to the right of defence; for this pur-

pose the paper analyses the main issues related to the activities of the conformity assessment of the food/product with particular reference to both the problem of defensive guarantees due to the vexata questio on sampling and analysis of samples carried out ante processum (and, therefore, extra) in the context of inspection-administrative activities and their alleged usability in procedural criminal law. It was also necessary to dwell on the resulting reform of the verification procedures and, therefore, on the analysis of the new institutes of second expert opinion – (Legislative Decree No. 27 of February 2, 2021, article 7) – and of the dispute – (Legislative Decree No. 27 of February 2, 2021, article 8) – analysing the possible legal and operational critical implications. Finally, reflecting on the identification of a political-criminal strategy, of constitutional inspiration, aimed at combating alimentary in-security and guaranteeing alimentary order, an interpretation was offered on the desirability of the attempted repeal of Law No. 283 of April 30, 1962.

*PAROLE CHIAVE:*

controlli ufficiali – recepimento nazionale – analisi – campioni – controperizia – controversia – processo penale – garanzie difensive.

Official controls – national enforcement – laboratory testing – samples– second opinion – dispute – penal proceedings – guarantees for defensive measures





**COSA RESTA DEL GIORNO.  
L'ADEGUAMENTO ITALIANO AL REGOLAMENTO UE  
2017/625, DOPO LA LEGGE DI CONVERSIONE N. 71/2021**

**Sommario:** **1. Introduzione.** – **1.1.** *Dal decreto-legge n. 42/2021 alla legge di conversione n. 71/2021; tutto come prima, o quasi.* – **1.2.** *La corsa ai ripari: rianimazione della Legge n. 283/1962 e lo strano fenomeno entanglement delle disposizioni del regolamento di esecuzione.* – **1.3.** *Il riallineamento delle analisi ufficiali degli alimenti con il codice di rito penale.* – **1.4.** *La novellata formulazione dell'art. 1, commi 3 e 4 dell'art. 1 del Decreto c.d. Campolibero.* – **2.** *La diffida degli illeciti «agroalimentari» e «di sicurezza alimentare».* – **2.1.** *Rilievi introduttivi.* – **2.2.** *Carnet historique delle metamorfosi della diffida Campolibero.* – **2.3.** *La disciplina vigente: analisi e snodi strategici.* – **2.3.1.** *Sul duopolio «norme agroalimentari» e «di sicurezza alimentare».* – **2.3.2.** *Sul primo accertamento e la (correlata) nozione di interessato.* – **2.3.3.** *Sulla sorte delle diffidabilità settoriali previgenti (c.d. ante litteram).* – **2.3.4.** *Prime conclusioni.* – **3.** *Cosa resta del giorno.*

**1. Introduzione.**

Con la legge 21 maggio 2021, n. 71, conversione in legge con modificazioni del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 42<sup>1</sup>, si conclude idealmente il “travagliato” adeguamento dell’ordinamento italiano alle disposizioni di cui al Regolamento UE n. 2017/625, applicabile dal 14 dicembre 2019, in materia di controllo ufficiale e altre attività ufficiali nelle filiere agro-alimentari<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. la Legge 21 maggio 2021, n. 71 recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 42, recante misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare», in GURI n. 121 del 22 Maggio 2021, vigente dal 23 maggio 2021.

<sup>2</sup> Sulla base dell’articolo 11 e dell’articolo 12 della legge 4 ottobre 2019, n. 117 (legge di delegazione 2018) il Governo del tempo aveva presentato al Parlamento, il 2 novembre 2020 – a ridosso della scadenza del termine per l’esercizio della delega stessa,

Convertendo il decreto-legge n. 42/2021<sup>3</sup> si ribadisce in primo luogo la vigenza dell'impianto penal-contravvenzionale in materia

un insieme di testi poi tradottisi in otto decreti legislativi. Il c.d. "Pacchetto adeguamento al Reg. 625/17" è costituito da otto decreti legislativi, quattro in materia igienico-sanitaria e quattro in materie di competenza del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (MiPAAF). Più precisamente si tratta del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 27, recante «*Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/625 ai sensi dell'articolo 12 (a)-(e) della legge 4/10/2019 n. 11*» in GURI n. 60 del 11 marzo 2021, in vigore dal 26 marzo 2021, modificato da Decreto-legge del 22 marzo 2021 n. 42, in vigore dal 25 marzo 2021, convertito con modificazioni dalla Legge 21 maggio 2021, n. 71, [c.d. "Decreto Controlli"]; a questo si aggiungono gli ulteriori tre decreti in ambito igienico-sanitario: il decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 23, «*in materia di controlli ufficiali sugli animali e le merci intracomunitari e delle connesse competenze degli UVAC (omissis)*» in GURI n. 54 del 4 marzo 2021 e vigente dal 19 marzo 2021 [c.d. "Decreto Uvac"]; il decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 24, «*in materia di controlli sanitari ufficiali sugli animali e sulle merci che entrano nell'Unione e istituzione dei posti di controllo frontaliere del Ministero della salute*», in Guri n.55 del 5 marzo 2021 e vigente dal 20 marzo 2021 [c.d. "Decreto Importazioni"]; il decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 32, recante «*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* in GURI n.62 del 13 marzo 2021, [c.d. "Decreto Tariffe"], in vigore ma a regime dal 1/1/2022. Ai quattro decreti ora menzionati, tutti dedicati ai settori igienico-sanitari, e sempre in esecuzione del Regolamento UE n. 2017/625 e di altri regolamenti dell'UE sono stati altresì predisposti e adottati i seguenti: il decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 19, recante «*norme per la protezione delle piante dagli organismi nocivi*» in GURI n.48 del 26 febbraio 2021, in vigore dal 13 marzo 2021; decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 20, recante «*norme per la produzione a scopo di commercializzazione e la commercializzazione di prodotti sementieri*» in GURI n.49 del 27 febbraio 2021, in vigore dal 14 marzo 2021; il decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 16 recante «*norme per la produzione e la commercializzazione dei materiali di moltiplicazione della vite*» in GURI n.45 del 23 febbraio 2021, in vigore dal 10 marzo 2021 e, infine il decreto legislativo, sempre del 2 febbraio 2021, n. 18 «*norme per la produzione e la commercializzazione dei materiali di moltiplicazione e delle piante da frutto e delle ortive in attuazione dell'articolo 11 della legge 4 ottobre 2019, n. 117, per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2016/2031 e del regolamento (UE) 2017/625*» in GURI n. 47 del 25 febbraio 2021.

<sup>3</sup> Decreto-legge 22 marzo 2021, n. 42, «*Misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare*», in GURI 24 marzo 2021, n. 72; entrata in vigore: 25 marzo 2021.

di alimenti e bevande di cui alla legge n. 283/1962<sup>4</sup>, la quale, come noto, risultava tra le norme abrogate dall'articolo 18 del decreto legislativo n. 27/2021 (c.d. decreto-controlli) nella sua formulazione originaria, il che fin da subito aveva sollevato sorpresa, preoccupazione, con un dibattito vasto ed eterogeneo (quanto a opinioni e avvedutezza) anche sulle reti sociali (social networks), con interventi di chiarimento "a caldo" di alcune Regioni<sup>5</sup> ed echi finanche in Parlamento<sup>6</sup>.

Nel corso dei lavori parlamentari di conversione del decreto legge si è anche (ri)proposto<sup>7</sup> di metter mano al quadro sanzionatorio di taluni illeciti amministrativi, emendamenti purtroppo rimasti tali<sup>8</sup>.

Miglior esito hanno avuto quelle proposte che si sono tradotte in due ulteriori novelle legislative, oggetto della disamina che se-

<sup>4</sup> La letteratura sul diritto penale alimentare è quanto mai ampia. Senza pretesa di completezza; L. FOFFANI, – A. DOVAL PAIS – D. CASTRONUOVO (a cura di), *La sicurezza agro-alimentare nella prospettiva europea. Precauzione, prevenzione e repressione*, Milano, Giuffrè, 2014; V. PACILEO, *Il diritto degli alimenti, profili civili, penali e amministrativi*, Padova, CEDAM, 2003. Da ultimo A. GARGANI (a cura di), *Illeciti punitivi in materia agro-alimentare*, Torino, Giappichelli, 2021.

<sup>5</sup> Il riferimento è alla nota della Regione Piemonte, con oggetto «Applicazione Regolamento (UE) 2017/625, Dlgs 27/2021 e DL 42/2021 – chiarimenti», poi seguita anche dalle regioni Valle d'Aosta e Liguria.

<sup>6</sup> Vedi Dibattiti svolti nella XVIII legislatura, Seduta n. 501 di mercoledì 5 maggio 2021, *Disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 42, recante misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare* (A.C. 2972-A), *on line* <http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/assemblea/html/sed0499/stenografico.htm#>.

<sup>7</sup> Un generale consenso sulla modificabilità della legge n. 283/1962 a fronte di una modifica adeguatrice sul versante dell'illecito amministrativo era pure espresso nel verbale della riunione CSR del 3 dicembre 2021 di cui al Repertorio Atti n. 209 del 3 dicembre 2021 della conferenza permanente per i rapporti Stato e Regioni e Province autonome.

<sup>8</sup> Si può fare riferimento alla documentazione disponibile sui siti istituzionali delle due Camere. Qui ci si riferisce al documento Commissioni riunite - II (Giustizia) e XII (Affari sociali), «DL 42/2021: misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare (C. 2972 Governo). Proposte emendative, 15 aprile 2021 disponibile sul sito istituzionale della Camera dei deputati.

guirà. *In primis* il nuovo art. 1-bis del Decreto legge 42/2021 introdotto in sede di conversione è intervenuto sui rapporti tra le *attività di controllo ufficiale* nelle filiere agroalimentari operate mediante prelievo campioni e analisi ufficiali, in particolare cancellando quelle disposizioni del decreto legislativo n. 27/2021 (art. 7, co. 2 e art. 8, co. 5) che, come si vedrà, disarticolavano i consolidati rapporti tra le attività amministrative di vigilanza e l'acquisizione dei referti analitici in sede penale, nel caso di fatti penalmente rilevanti. *In secundis* si vara la disciplina della diffida amministrativa degli illeciti «agroalimentari» e «di sicurezza alimentare», oggetto della sezione 2 del presente contributo.

**1.1. Dal decreto-legge n. 42/2021 alla legge di conversione 71/2021: tutto come prima, o quasi.**

**1.2. La corsa ai ripari: rianimazione della Legge n. 283/1962 e lo strano fenomeno *entanglement* delle disposizioni del regolamento di esecuzione.**

Il decreto-legge 22 marzo 2021, n. 42, recante «*Misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare*», pubblicato in Gazzetta ufficiale del 24 marzo 2021 ed entrato in vigore il giorno successivo, è intervenuto d'urgenza e con necessità per assicurare il mantenimento in vigore della legge n. 283/1962 (e del connesso regolamento di esecuzione<sup>9</sup>), a tal fine disponendo l'abrogazione di alcune parti dell'art. 18 del decreto legislativo n. 27/2021 le quali, in modo del tutto inatteso, avrebbero azzerato (a far data dal 26 marzo) cinquant'anni di legislazione penale alimentare.

<sup>9</sup> Decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1980, n. 327, recante regolamento di esecuzione della legge 30 aprile 1962, n. 283, e successive modificazioni, in materia di disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande.

Occorreva impedire una ampia *abolitio criminis*<sup>10</sup>, in predicato di vizio di delega<sup>11</sup>, mal congegnata perché priva di una seria e appropriata analisi di impatto<sup>12</sup> e, soprattutto, priva della parallela rimodulazione degli illeciti amministrativi alimentari che era stata concordata con l'intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2020<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Sull'*abolitio criminis* in parola *amplius* la Relazione n. 16/21 del 29/03/2021 dell'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione, "*Misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare (d.l. n. 42 del 2021): il ripristino delle contravvenzioni igienico-sanitarie e le prime ricadute operative del d.lgs. n. 27 del 2021 in tema di controlli ufficiali sugli alimenti*" sul sito <https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Rel.16-21.pdf> (ultimo accesso 6 agosto 2021) cui *adde* E. MAZZANTI, *Abrogata la Legge 30 Aprile 1962, n. 283: una scelta incomprensibile che rischia di aprire una voragine nel sistema degli illeciti alimentari*, in *Giurisprudenza Penale* all'indirizzo web [https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2021/03/Mazzanti\\_gp\\_2021\\_3.pdf](https://www.giurisprudenzapenale.com/wp-content/uploads/2021/03/Mazzanti_gp_2021_3.pdf) ultimo accesso 16 giugno 2021 e gli ampi riferimenti bibliografici in tema di diritto penale alimentare ivi contenuti.

<sup>11</sup> Sul punto in particolare la Relazione n. 13/2021 dell'Ufficio del Massimario della Corte di Cassazione, del 17 marzo 2021, "*Abrogazione della disciplina igienica della produzione e vendita di sostanze alimentari (l. n. 283 del 1962 e succ. modif.) ad opera del d.lgs. n. 27 del 2021*", disponibile <https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Rel.13-2021.pdf> (ultimo accesso 6 agosto 2021).

<sup>12</sup> Così il mio post "*Abrogazione della legge n. 283/1962: brevi note di commiato*" del 17 marzo 2021, in <https://www.lexalimentaria.eu/abrogazione-della-l-283-1962-brevi-note-di-commiato/> ripreso in Resoconti Stenografici – Camera dei Deputati, Dibattiti svolti nella XVIII legislatura, Seduta n. 501 di mercoledì 5 maggio 2021, Disegno di legge: Conversione in legge del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 42, recante misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare (A.C. 2972-A) *cit.*

<sup>13</sup> Vedi Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (CSR), Repertorio atto n. 209/CSR 3 dicembre 2020, avente ad oggetto «*Intesa, ai sensi dell'articolo 12, comma 1, della legge 4 ottobre 2019, n. 117, sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del 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, di cui all'articolo 12, commi 3, lett. a), b), c), d) ed e) della legge n. 117/2019*».

La correzione sul filo del rasoio ha rappresentato una delle prime prove del nuovo Governo, insediatosi il 13 febbraio, due giorni dopo la pubblicazione in Gazzetta del decreto-controlli; come indicato nei considerando al decreto-legge, «rilevanti settori relativi alla produzione e alla vendita delle sostanze alimentari e bevande [sarebbero rimasti] privi di tutela sanzionatoria penale e amministrativa con pregiudizio della salute dei consumatori» (perché non salute pubblica?).

La riformulazione del citato articolo 18, comma 1<sup>14</sup> salva dunque dalla “mannaia” abrogatrice gli «articoli 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 12-bis, 13, 17, 18, 19 e 22» della legge n. 283/1962. Come incisivamente osservato: «La conversione in legge del d.l. n. 42 del 2021 – *in parte qua* (art. 1) non modificato dal Parlamento – consolida definitivamente l’opzione politico-criminale compiuta dal legislatore d’urgenza che ha inteso scongiurare, sul versante del diritto penale sostanziale, la temuta *abolitio criminis*, potendosi in definitiva affermare che la legge abrogatrice degli illeciti penali non è mai formalmente entrata in vigore (artt. 73, comma 3, Cost. e 10 disp. Prel. C.c.)»<sup>15</sup>.

A ben guardare, quindi, non sono mai state abrogate le fatti-

<sup>14</sup> Ai sensi dell’art. 1 del decreto-legge n. 42/2021 «[a]ll’articolo 18, comma 1, del decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 27 sono apportate le seguenti modificazioni: a) alla lettera b), le parole «di cui agli articoli 7, 10 e 22» sono sostituite dalle seguenti: «di cui agli articoli 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 12-bis, 13, 17, 18, 19 e 22»; b) alla lettera c), le parole «fatta salva la disposizione di cui all’articolo 7» sono sostituite dalle seguenti: «fatte salve le disposizioni di cui agli articoli 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 e 12»; c) alla lettera d), sono aggiunte, in fine, le parole: «fatta salva l’applicazione delle disposizioni di esecuzione degli articoli 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 12-bis, 13, 17, 18, 19 e 22 della legge 30 aprile 1962, n. 283, e successive modificazioni».

<sup>15</sup> Così A. NATALINI, estensore della Relazione su novità normativa - n. 29/2021, del 26/05/2021, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 42, recante misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare (legge 21 maggio 2021, n. 71)* in <https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Rel.29-2021.pdf>.

specie sanzionate penalmente agli articoli 5, 6, 12, 12-bis e 18 della legge n. 283 del 1962.

Inoltre, lo stesso vale per tutti gli illeciti in materia di alimenti e bevande previsti dalla legge n. 283/62 e depenalizzati in occasione del decreto legislativo n. 507/1999, fattispecie a tutt'oggi in vigore. Da questo ultimo punto di vista, ad esempio, non è abrogato l'articolo 8<sup>16</sup> o l'articolo 11<sup>17</sup>.

L'articolo 10 della legge n. 283/1962 invece era già scampato al rischio abrogazione con la versione originaria dell'articolo 18, co 1(b), Decreto Controlli<sup>18</sup>.

Tra questi illeciti depenalizzati – che sul piano applicativo son cedevoli rispetto a quanto previsto dai più recenti interventi normativi di legislazione alimentare italiana – rientra altresì il ben noto articolo 13 in tema di “propaganda dei prodotti alimentari” che stabilisce il divieto di offrire in vendita o propagandare a mezzo della stampa od in qualsiasi altro modo, sostanze alimentari, adottando denominazioni o nomi impropri, frasi pubblicitarie, marchi o attestati di qualità o genuinità da chiunque rilasciati, nonché disegni illustrativi tali da sorprendere la buona fede o da indurre in errore gli acquirenti circa la natura, sostanza, qualità o le proprietà

<sup>16</sup> Che ancor oggi prevede la sanzione amministrativa da euro 51 a euro 516 per la violazione dell'obbligo di riportare sulla confezione o su etichette apposte sui prodotti alimentari e le bevande confezionate, l'indicazione della denominazione del prodotto, nonché la indicazione del nome o della ragione sociale o del marchio depositato, e la indicazione della sede dell'impresa produttrice e dello stabilimento di produzione, con la elencazione degli ingredienti in ordine decrescente di quantità presente, riferita a peso o volume, secondo le norme stabilite in specifico regolamento.

<sup>17</sup> L'art. 11 dispone il pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria da euro 154 a euro 4.648 per chi viola il divieto di produrre, detenere per il commercio, porre in commercio od usare utensili da cucina o da tavola, recipienti o scatole per conservare sostanze alimentari, nonché qualsiasi altro oggetto destinato a venire a contatto diretto con sostanze alimentari, che siano composte da particolari materiali.

<sup>18</sup> L'art. 10 punisce con il pagamento di sanzione amministrativa pecuniaria da euro 309 a euro 7.746 la produzione, la vendita o la messa in commercio di sostanze alimentari o carta ed imballaggi destinati ad involgere le sostanze stesse (oppure oggetti di uso personale o domestico) colorati con colori non autorizzati.

nutritive delle sostanze alimentari stesse o vantando particolari azioni medicamentose, con una pena data dal pagamento della sanzione amministrativa pecuniaria da euro 309 a euro 7.746.

Per completare l'elenco degli illeciti amministrativi depenalizzati e mai abrogati che qui si sta redigendo, è il caso di annotare infine che l'articolo 17 della legge n. 283/1962 prevede per i contravventori del regolamento di esecuzione (decreto del Presidente della Repubblica 26 marzo 1980, n. 327) e ai vari regolamenti speciali la applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria fino a euro 774.

Al di là di considerazioni di dosimetria, è facile osservare che questa disposizione si riferisce a un atto (il D.P.R. citato) che è abrogato dal decreto legislativo 27/2021, salvo quanto in appresso si preciserà.

Infatti, il vigente articolo 18 del decreto legislativo n. 27 tuttora dispone l'abrogazione del decreto presidenziale n. 327/1980 (d'ora in poi, regolamento di esecuzione) anche se, con la modifica apportata dal decreto-legge n. 42/2021, tale abrogazione è limitata e variabile sul piano applicativo. Il punto merita qualche riflessione in più.

Il decreto del Presidente della Repubblica n. 327/1980, infatti, è abrogato «fatta salva l'applicazione delle disposizioni di esecuzione degli articoli 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 12-bis, 13, 17, 18, 19 e 22 della legge 30 aprile 1962, n. 283, e successive modificazioni»: ne può discendere la conclusione che una delle disposizioni del D.P.R. n. 327/1980 risulti abrogata o meno a seconda e nella misura in cui essa sia "invocata" in correlazione (necessaria) con la legge n. 283/1962 (si pensi a una contestazione qualsiasi tra quelle ricomprese nell'art. art, 5, 6, 12-bis di quest'ultima). Come dire che la stessa norma è al contempo abrogata e non lo è: un inusuale caso di *entanglement* non quantistico ma giuridico.

Altrimenti detto, ove nel caso concreto le disposizioni del regolamento di esecuzione non siano rivolte o connesse all'applicazione di una delle disposizioni (penali) specificamente menzionale della legge n. 283/1962, quelle andranno intese come abrogate.



Viceversa, se connessa a una notizia di reato, la disposizione del regolamento di esecuzione sarà in vigore e potrà essere applicata.

Volendo ragionare dell'applicazione di quanto sopra alle principali disposizioni del regolamento di esecuzione, converrà iniziare dal titolo I, dedicato alla «Vigilanza igienico-sanitaria».

Orbene, la “vigilanza igienico-sanitaria” altro non è che il “controllo ufficiale” ai sensi del regolamento n. 2017/625, per lo meno nei settori specificamente indicati all'articolo 2, co. 1 del decreto legislativo n. 27/2021<sup>19</sup>.

Si consideri l'articolo 20 (Sequestro ed eventuale distruzione di sostanze destinate all'alimentazione): per appurarne la applicabilità (nonostante la abrogazione) sembra sufficiente una “oculata” lettura dell'articolo di legge: «[s]alvo quanto previsto da leggi o regolamenti speciali, il sequestro previsto dall'art. 1, primo comma, della legge, viene disposto, ove risulti necessario per la tutela della salute pubblica, dall'autorità sanitaria competente ai sensi dell'art. 3 del presente regolamento. In caso di necessità ed urgenza può procedere al sequestro anche il personale di cui all'ultimo comma del predetto art. 3, salvo conferma, nel termine di 48 ore, da parte della autorità sanitaria»<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Come noto questi settori normativi ex art. 2, co. 1, cui è rivolta la disciplina del decreto legislativo n. 27/2021 sono: «a) alimenti, inclusi i nuovi alimenti, e la sicurezza alimentare, in tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione di alimenti comprese le norme relative alle indicazioni nutrizionali e il loro coinvolgimento nel mantenimento dello stato di salute fornite sui prodotti alimentari, anche con riferimento ad alimenti contenenti allergeni e alimenti costituiti, contenenti o derivati da OGM, nonché la fabbricazione e l'uso di materiali e oggetti destinati a venire a contatto con gli alimenti; b) mangimi e sicurezza dei mangimi in qualsiasi fase della produzione, della trasformazione, della distribuzione e dell'uso, anche con riferimento a mangimi costituiti, contenenti o derivati da OGM; c) salute animale; d) sottoprodotti di origine animale e prodotti derivati ai fini della prevenzione e della riduzione al minimo dei rischi sanitari per l'uomo e per gli animali; e) benessere degli animali; f) prescrizioni per l'immissione in commercio e l'uso di prodotti fitosanitari, dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi, ad eccezione dell'attrezzatura per l'applicazione dei pesticidi».

<sup>20</sup> D.P.R. n. 327/1980, articolo 20.

Essendo l'articolo 1 della legge 283/1962 abrogato dall'art. 18, D.lgs. n. 27/2021 vigente, anche la norma accessoria "decade" o, meglio, resta assorbita tra le disposizioni del regolamento di esecuzione definitivamente abrogate.

Ad analoga sorte sembra destinato l'articolo 22 (Provvedimenti di chiusura temporanea o definitiva di stabilimenti ed esercizi)<sup>21</sup> atteso che l'articolo 15 della legge penale n. 283/1962, richiamato dalla prima disposizione, è anch'esso abrogato.

Anche l'articolo 23 (Sospensione dei provvedimenti di chiusura e nomina di un commissario)<sup>22</sup> sembra destinato alle pagine di storia e non più quelle della legislazione applicata a far data dal 25 marzo 2021.

Più sottile deve farsi la ricognizione in merito agli allegati del regolamento di esecuzione o, più precisamente, sulla loro «utilizzabilità» in sede di campionamento per quel che riguarda gli eventuali riflessi in sede penale.

<sup>21</sup> Che recita al primo comma «I provvedimenti di chiusura temporanea o definitiva degli stabilimenti ed esercizi, previsti dall'art. 15 della legge, sono adottati con particolare riguardo allo stato di pericolo per la salute pubblica derivante dalla non igienicità delle operazioni di lavorazione o deposito, ovvero dalla natura o condizione delle sostanze prodotte o poste in vendita»; al secondo comma: «Qualora ricorrano gli estremi per l'adozione di uno dei provvedimenti di cui al precedente comma, e non sussista grave ed imminente pericolo per la salute pubblica, l'autorità sanitaria di cui al n. 2) dell'art. 3 del presente regolamento comunica all'interessato i fatti accertati, assegnandogli un termine, non superiore a dieci giorni, per fornire eventuali chiarimenti»; e al terzo comma «Il provvedimento di chiusura definitiva non preclude la possibilità di autorizzazione di un nuovo esercizio».

<sup>22</sup> Che recita: «Quando nel ruolo generale della pretura o, a seconda della competenza, della procura della Repubblica presso il tribunale, viene iscritto il carico pendente nei confronti del denunciato, l'autorità sanitaria competente di cui al n. 2) dell'art. 3 del presente regolamento, può sospendere, ai sensi dell'art. 14 della legge 26 febbraio 1963, n. 441, il provvedimento di chiusura temporanea di uno stabilimento o laboratorio di produzione o di un esercizio di vendita di sostanze alimentari, adottato ai sensi dell'art. 15 della legge, nominando un commissario per la vigilanza permanente sull'osservanza della disciplina igienico-sanitaria nell'ambito dell'attività svolta dal laboratorio o stabilimento o esercizio. Le mansioni di commissario non possono essere affidate al personale che svolge l'attività di vigilanza di cui all'art. 3 del presente regolamento».

Anche qui la regola di partenza dovrebbe essere la medesima illustrata poc'anzi: se l'applicazione è chiesta ai fini della legge n. 283/1962, la norma del regolamento di esecuzione "può applicarsi" nonostante l'abrogazione.

L'allegato A del regolamento di esecuzione interessa le analisi "chimiche", mentre per il rischio biologico, come noto, vigono altre norme, tra le quali, da ultimo, anche quelle contenute dal decreto legislativo n. 27/2021.

Sul punto l'attenzione va dedicata alle attività di controllo ufficiale con campionamento (art. 7 e i rinvii agli allegati) e alle nuove fattispecie di "attività" della controperizia (art. 7, co. 3 d.lgs. 27/2021) e «controversia» (art. 8, d.lgs. 27/2021).

È sufficientemente pacifico, anche nei dialoghi pubblici svolti in argomento<sup>23</sup>, che in sede di analisi ufficiali nei settori igienico-sanitari (e solo per questi) le norme di primaria rilevanza in sede di campionamento sono quelle stabilite o richiamate dal decreto legislativo n. 27/2021.

Ciò chiarito, non resta che considerare che l'allegato A, pur abrogato, possa utilmente restare come aggregato di "buone regole", applicabili dalle autorità precedenti (che ne abbiano buona memoria) relativamente a quegli aspetti che si trova(va)no menzionati e disciplinati dal regolamento di esecuzione; si pensi alle indicazioni sulla quantità di "campione da formare"<sup>24</sup>, con norme generali e specifiche (agli «additivi e coloranti»)<sup>25</sup>, da un lato e dall'altro le prescrizioni sulla formazione del campione medesimo,<sup>26</sup> attività delicatissima in certi frangenti, e per specifiche sostanze alimentari<sup>27</sup>.

<sup>23</sup> Vedasi le relazioni svolte nel ciclo di conferenze organizzate da CeDISA sul pacchetto "adeguamento italiano al reg. 625/2017" tra il marzo e il maggio 2021.

<sup>24</sup> *Rectius*, quantità di campione, da suddividere in cinque aliquote necessaria per l'esecuzione analisi chimiche, Allegato A, parte I del D.P.R. 327/1980.

<sup>25</sup> Cfr. il D.P.R. n. 327/1980, Allegato A, parte II.

<sup>26</sup> Cfr. il D.P.R. n. 327/1980, Allegato A, parte 3. *Norme generali da seguire per il prelievo dei campioni da analizzare.*

<sup>27</sup> Cfr. il D.P.R. n. 327/1980, Allegato A, parte 4. *Norme speciali da seguire per il prelievo di campioni di particolari sostanze.*

In assenza di altre disposizioni dell'UE o italiane non si vede perché non seguire le regole di “buona tecnica” di campionamento degli alimenti, contenute nel citato allegato A.

Analoghe conclusioni paiono replicabili relativamente all'allegato C in tema di condizioni di temperatura che debbono essere rispettate durante il trasporto delle sostanze alimentari congelate e surgelate»<sup>28</sup> per il trasporto di altre determinate sostanze<sup>29</sup>.

Abrogato invece dovrebbe dirsi l'allegato B, recante l'elenco delle sostanze alimentari confezionate che debbono riportare la data del confezionamento, in quanto qui non sembra neppure prospettabile una connessione con la legge n. 283/1962, necessaria – come si è visto – per la reviviscenza del regolamento di esecuzione.

Ugualmente dicasi per l'allegato D, ancora oggi formalmente in vigore colle sue (simil zombie) prescrizioni in tema di «[s]carti in meno consentiti rispetto alle indicazioni apposte sulle confezioni di sostanze alimentari (in peso o volume)»<sup>30</sup> o sui «limiti massimi di scarti in meno rispetto alle indicazioni apposte sulle confezioni prelevate per il controllo e per una sola di esse»<sup>31</sup>.

In merito al titolo II del regolamento di esecuzione, si può osservare che esso, pur rubricato “Autorizzazioni sanitarie”, contiene un insieme di disposizioni normative in parte superate dal vigente diritto dell'UE come, ad esempio, l'articolo 25 (Autorizzazioni sanitarie per stabilimenti e laboratori di produzione e depositi all'ingrosso di sostanze alimentari), l'articolo 26 (Modalità di inoltro delle richieste di autorizzazione) o, anche l'articolo 27 (Rilascio delle autorizzazioni).

Per i restanti articoli del citato titolo II la conclusione sembra diversa e nel senso di una loro applicabilità di fondo: gli articoli da 28 a 36<sup>32</sup> nella misura in cui individuino – o meglio concorrano a

<sup>28</sup> Cfr. il D.P.R. n. 327/1980, Allegato C, parte 1.

<sup>29</sup> Cfr. il D.P.R. n. 327/1980, Allegato C, parte 2.

<sup>30</sup> Cfr. il D.P.R. n. 327/1980, Allegato D, parte I.

<sup>31</sup> Cfr. il D.P.R. n. 327/1980, Allegato D, parte II.

<sup>32</sup> Trattasi più precisamente di articolo: 28 (Requisiti minimi obbligatori per gli stabilimenti e laboratori di produzione e confezionamento); 29 (Norme igieniche per i locali e gli impianti); 30 (Requisiti dei depositi all'ingrosso); 31 (Requisiti degli

delineare – precetti di buona prassi igienica (secondo terminologia e concetti del Codex Alimentarius) possono valere a conformare la c.d. colpa specifica richiesta dall'art. 43 codice penale<sup>33</sup>, così soddisfacendosi la condizione di applicabilità richiesta dal combinato disposto dell'art. 18, d.lgs. 27/2021, d.l. 42/2021 e, appunto, il D.P.R. 327/1080, tanto con riferimento a procedimenti penali per le ipotesi contravvenzionali della legge 283/1962, quanto per le altre fattispecie di reato desumibili dal codice penale.

Si pensi all'articolo 31 secondo cui «[g]li alimenti deperibili cotti da consumarsi caldi (quali: piatti pronti, snacks, polli, etc.) debbono essere conservati da +60°C a +65°C» o che quelli «deperibili cotti da consumarsi freddi (quali: arrostiti, roast-beef, etc.), e le paste alimentari fresche con ripieno debbono essere conservati a temperatura non superiore a +10°C».

Qui, a meno di ammettere che tali requisiti siano in contrasto con quanto previsto dalla normativa UE (il che non sembra), le prescrizioni dell'articolo citato varrebbero a definire quella conservazione “buona”, tecnicamente appropriata, il cui mancato rispetto andrebbe appurato – badasi, considerando anche gli insegnamenti della Corte di giustizia dell'UE (tra cui la sentenza *Albrecht* in merito all'art. 5, Reg. Ce n. 852/2004)<sup>34</sup> e gli orientamenti giurisprudenziali domestici eventualmente significativi<sup>35</sup>.

esercizi di vendita e di somministrazione di sostanze alimentari e bevande); 32. (Distributori automatici o semiautomatici di sostanze alimentari e bevande); 33. (Requisiti delle sostanze alimentari e delle bevande poste in vendita a mezzo di distributori automatici o semiautomatici); 34. (Idoneità sanitaria del personale addetto al rifornimento dei distributori); 35. (Mezzi di lotta contro gli insetti e gli animali nocivi); 36. (Sostanze alimentari deperibili in deposito in stato di alterazione).

<sup>33</sup> Art. 43 c.p., che così dispone: «il reato è colposo, o contro l'intenzione, quando l'evento, anche se preveduto, non è voluto dall'agente e si verifica a causa di negligenza o imprudenza o imperizia, ovvero per l'inosservanza di leggi, regolamenti, ordini o discipline».

<sup>34</sup> Cfr. la sentenza della Corte di giustizia dell'UE del 6 ottobre 2011, in causa C-382/10, *Erich Albrecht et al. c. Landeshauptmann von Wien*, pubb. in *DCSCI*, 3-2013, con nota di D. PISANELLO, *La potenza di uno starnuto: spunti dalla sentenza Albrecht della Corte di giustizia in tema di conformità ai requisiti igienico-sanitari*.

<sup>35</sup> Tra i tanti, leggasi Consiglio di Stato, sentenza (sez. III) 17-12-2015, n. 5714 in

Occorre prestare attenzione: la violazione di uno degli articoli 28-36 del regolamento di esecuzione non sarà più *direttamente* sanzionabile (o comunque aggredibile *sub specie* sequestro amministrativo ex D.P.R. n. 327/1980) ma costituirà una condizione (in ipotesi, disattesa dall'OSA) di quell'*ordine alimentare* di cui parla la giurisprudenza della Corte di cassazione in materia di cattivo stato di conservazione e igiene delle sostanze alimentari. Ravvisata una violazione o, altrimenti detto, una *non conformità*, si dovrebbe dare applicazione prima al regolamento n. 625/2017 nelle forme e secondo le nuove procedure previste dal decreto legislativo n. 27/2021.

### **1.3. Il riallineamento delle analisi ufficiali col codice di rito penale.**

Svolta la preliminare analisi del contenuto del decreto legge 42/2021, si dirà che in sede di conversione (legge 71/2021) si è intervenuti emendando il decreto controlli in altre due disposizioni che erano del tutto contrarie alla consolidata e pacifica prassi del controllo di conformità degli alimenti.

Le versioni originali di articolo 7, comma 2 e articolo 8, comma 5 avevano infatti espressamente dichiarato di «escludere l'applicazione» delle garanzie difensive di cui all'art. 223 disposizioni attuative del c.p.p.» nel caso delle operazioni di controllo amministrativo indicate agli artt. 7 e 8. Ciò avrebbe comportato una cesura tra gli accertamenti analitici amministrativi e l'eventuale processo penale per uno dei capi di cui all'art. 5 L. n. 283/1962 o reati codicistici, con l'avvio di un evidente e grave corto-circuito giuridico e amministrativo.

tema di modalità di offerta in vendita di pane surgelato precotto (c.d. *bake off*). Per una prima panoramica della casistica emersa in questi anni relativamente alla giurisprudenza amministrativa in tema di provvedimenti dell'autorità competente (sanitaria) vedi A. ROSSI, *I provvedimenti dell'Autorità competente in materia di sicurezza alimentare: valutazioni igienico-sanitarie e giurisprudenza*, in F. CAPELLI – V. RUBINO (a cura di), *L'alimentazione e l'agricoltura del futuro - Studi in memoria di Antonio Neri*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, pp. 69 ss.

Del tutto irragionevolmente, peraltro, l'amputazione delle garanzie difensive, foriera della inutilizzabilità in sede penale degli accertamenti analitici sprovvisti del rispetto delle garanzie difensive, era circoscritta solo alle attività di controllo ufficiale relative ai settori igienico-sanitari, menzionati certosamente all'art. 2, co. 1, d.lgs. n. 27/2021.

Il nuovo art. 1-bis del Decreto legge 42/2021 (come convertito) è quindi intervenuto abrogando i riferimenti alla non applicabilità dell'art. 223 delle disposizioni attuative del codice di procedura penale.

Orbene, con la novellazione operata dalla legge 71/2021 non vi sarebbe più alcuna ragione di attardarsi sul punto se non forse per annotare che pur ferma l'originaria formulazione degli artt. 7 e 8, nulla avrebbe vietato (né vieterebbe oggi) di condurre, dopo le prime analisi "non garantite", un secondo prelievo-analisi disposto dal P.M. precedente, e quindi con le più piene garanzie difensive del codice di rito; perché, se proprio si tratta di "avviare" un procedimento penale che altro non produrrà se non l'aumento dei fascicoli discussi – il più delle volte, nell'esperienza professionale dell'Autore, con p.m. c.d. *d'udienza* – lo si faccia ma si conservi almeno la consapevolezza dello sperpero in termini di efficacia degli procedimenti/strumenti giuridici approntati se non anche dei (scarsi?) risultati in termini di deterrenza e recupero *alla conformità*.

#### **1.4. La novellata formulazione dell'art. 1 co. 3 e 4 del "Decreto Campolibero".**

Quanto alla seconda innovazione legislativa, l'art. 1-ter al decreto legge 42/2021 introdotto dalla legge n. 71/2021, predispone una nuova disciplina della diffida amministrativa come radicata sull'art. 1, comma 3 del Decreto c.d. Campolibero, estendendola agli «illeciti di sicurezza alimentare» e rimaneggiando alcuni profili di dettaglio<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> Decreto legge 24 giugno 2014, n. 91 (in *GURI*, 24 giugno 2014, n. 144). - Decreto convertito, con modificazioni dalla Legge 11 agosto 2014, n. 116. – Dispo-

L'articolo 1, comma 3 del decreto legge n. 91/2014 (Campolibero), come vigente recita: «3. Per le violazioni delle norme in materia agroalimentare e di sicurezza alimentare, per le quali è prevista l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria, l'organo di controllo incaricato, nel caso in cui accerti per la prima volta l'esistenza di violazioni sanabili, diffida l'interessato ad adempiere alle prescrizioni violate entro il termine di trenta giorni dalla data di notificazione dell'atto di diffida e ad elidere le conseguenze dannose o pericolose dell'illecito amministrativo. Per violazioni sanabili si intendono errori e omissioni formali che comportano una mera operazione di regolarizzazione, ovvero violazioni le cui conseguenze dannose o pericolose sono eliminabili. In caso di mancata ottemperanza alle prescrizioni contenute nella diffida di cui al presente comma entro il termine indicato, l'organo di controllo effettua la contestazione ai sensi dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689. In tale ipotesi è esclusa l'applicazione dell'articolo 16 della citata legge n. 689 del 1981. I termini concessi per adempiere alla diffida sono sospensivi dei termini previsti per la notificazione degli estremi della violazione. Il procedimento di diffida non si applica nel caso in cui i prodotti non conformi siano stati già immessi in commercio, anche solo in parte»<sup>37</sup>.

La stessa legge ha poi innovato anche il comma 4 relativo al pagamento qui chiamato *ultraveloce* nei cinque giorni, prevedendo, nel primo periodo la sostituzione delle parole “della sola sanzione” con “della sanzione”, allineando così la disciplina del 4° co a quella del 3° come novellato dal legislatore del 2021.

È altresì significativo che non è stata aggiunta al comma 4° l'estensione alle «norme di sicurezza alimentare», dando così chia-

sizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea. Vedi anche le successive modifiche e integrazioni, di cui *infra* nel testo.

<sup>37</sup> Articolo 1, co. 3, Decreto Campolibero come novellato da Legge n. 71/2021.



ramente ad intendere che l'istituto del 4° comma non dovrebbe applicarsi alle contestazioni per le materie di competenza del Ministero della salute<sup>38</sup>.

## **2. La diffida per gli illeciti agroalimentari e gli illeciti di sicurezza alimentare.**

### **2.1. Rilievi introduttivi.**

La *diffida* nell'illecito amministrativo si può definire in prima battuta come una alterazione dell'*iter* sanzionatorio ordinario stabilito in via generale dalla legge n. 689/1981<sup>39</sup>.

In termini generali, accertata una violazione sanzionabile in via amministrativa, sussistendo le condizioni di legge per la diffidabilità, prima della contestazione dell'illecito deve procedersi a una comunicazione scritta (la c.d. notificazione dell'atto di diffida) con la quale si intima la regolarizzazione della situazione irregolare.

Corollario, implicito ma importante, quel dovere di collaborazione reciproca tra l'operatore-interessato e l'autorità competente al fine di una *ottemperanza* condivisa e rapida.

Trascorso il termine per l'adempimento, previsto solitamente

<sup>38</sup> Così il testo dell'art. 1, co. 4 del Decreto Campolibero: «4. Per le violazioni alle norme in materia agroalimentare per le quali è prevista l'applicazione ((della sanzione)) amministrativa pecuniaria, se già consentito il pagamento in misura ridotta, la somma, determinata ai sensi dell'articolo 16, primo comma, della citata legge n. 689 del 1981, è ridotta del trenta per cento se il pagamento è effettuato entro cinque giorni dalla contestazione o dalla notificazione. La disposizione di cui al primo periodo si applica anche alle violazioni contestate anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto, purché l'interessato effettui il pagamento e trasmetta la relativa quietanza entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto all'autorità competente, di cui all'articolo 17 della citata legge n. 689 del 1981 e all'organo che ha accertato la violazione».

<sup>39</sup> Legge 24 novembre 1981, n. 689 (in *GURI*, Suppl. ordinario 30 novembre, n. 329). - Modifiche al sistema penale.

nelle disposizioni di legge che prevedono il ricorso all'istituto, l'organo-diffidante deve verificare il rispetto delle prescrizioni date (che andrebbero comunque intese anche nella prospettiva dell'art. 138, Reg. 2017/625). Accertato il rispetto nei termini e secondo le modalità assegnate (c.d. "ottemperanza") si determina la caducazione del procedimento sanzionatorio inizialmente attivatosi che andrebbe comunque dichiarata dalla P.A.-A.C. procedente. Ovviamente, in caso di non ottemperanza o ottemperanza parziale, l'*iter* sanzionatorio riprenderà secondo lo schema ordinario (legge n. 689/1981).

È poi anche caso di ricordare che il procedimento di irrogazione di una sanzione amministrativa è un particolare tipo di procedimento amministrativo che trova le sue regole agli articoli 13 e ss. della legge 689/1981 e «salvo che sia diversamente stabilito». Il procedimento ordinario, inteso come processo, si articola in tre fasi principali: fase dello Accertamento, fase della Contestazione, Chiusura del procedimento (con ordinanza).

La prima fase prende avvio dalla apprensione da parte di «organi specificamente addetti al controllo sull'osservanza delle disposizioni di legge»<sup>40</sup> di una situazione di fatto passibile di sanzione

<sup>40</sup> Gli «organi della pubblica amministrazione specificamente addetti» sono evidentemente indicati nella fonte di legge che introduce le sanzioni amministrative. In questo caso, l'operazione si presenta facile, per lo meno laddove il testo di legge abbia impiegato una formulazione chiara nella disposizione attributiva della competenza, il che non sempre è dato riscontrare; la legislazione alimentare nazionale è quanto mai ricca di discipline particolari e divergenti, frutto più degli equilibri tra le amministrazioni coinvolte (leggasi la dinamica tra il Ministero della Salute e quello delle Politiche agricole, alimentari e forestali). Una rapida ricognizione dei principali atti legislativi in tema di sanzioni amministrative adottati sulla scorta della legislazione alimentare europea vede in Italia la demarcazione sempre più nitida tra violazioni cc.dd. igienico-sanitarie per le quali l'autorità competente "specificamente addetta" è certamente il Ministero della salute e le articolazioni locali, mentre in materia di fornitura di informazioni sugli alimenti di cui al citato decreto legislativo n. 231/2017, l'Autorità competente (pubblica amministrazione specificamente addetta) è il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (salvo alcune incongruenze). Per queste osservazioni: D. PISANELLO, *Guida alla legislazione alimentare*, Roma, EPC, 2020, pp. 381 e ss., 2020.

amministrativa. Analogo ufficio è conferito dall'articolo 57 c.p.p.<sup>41</sup> anche agli ufficiali e gli agenti di polizia giudiziaria, come recita l'art. 13 della legge n. 689/1981<sup>42</sup>.

Alla "apprensione" del dato fattuale deve seguirne la corretta qualificazione giuridica e la definizione degli altri elementi necessari, quali l'individuazione del soggetto o dei soggetti coinvolti nel procedimento, così da giungere alla firma e invio dell'atto di accertamento vero e proprio.

<sup>41</sup> Secondo cui «(1) Sono ufficiali di polizia giudiziaria: a) i dirigenti, i commissari, gli ispettori, i sovrintendenti e gli altri appartenenti alla polizia di Stato ai quali l'ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza riconosce tale qualità; b) gli ufficiali superiori e inferiori e i sottufficiali dei carabinieri, della guardia di finanza, degli agenti di custodia e del corpo forestale dello Stato nonché gli altri appartenenti alle predette forze di polizia ai quali l'ordinamento delle rispettive amministrazioni riconosce tale qualità; c) il sindaco dei comuni ove non abbia sede un ufficio della polizia di Stato ovvero un comando dell'arma dei carabinieri o della guardia di finanza. (2) Sono agenti di polizia giudiziaria: a) il personale della polizia di Stato al quale l'ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza riconosce tale qualità; 2. Sono agenti di polizia giudiziaria: a) il personale della polizia di Stato al quale l'ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza riconosce tale qualità; b) i carabinieri, le guardie di finanza, gli agenti di custodia, le guardie forestali e, nell'ambito territoriale dell'ente di appartenenza, le guardie delle province e dei comuni quando sono in servizio. (3). Sono altresì ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, nei limiti del servizio cui sono destinate e secondo le rispettive attribuzioni, le persone alle quali le leggi e i regolamenti attribuiscono le funzioni previste dall'articolo 55».

<sup>42</sup> Gli ufficiali e agenti di polizia giudiziaria (art. 57 c.p.p.) godono di una (residuale) competenza giuridica in fase di accertamento, ai sensi dell'art. 13, legge 689/1981. Sono P.G. a competenza generale gli appartenenti alla polizia di Stato, i carabinieri, la guardia di finanza, il corpo forestale dello Stato e quello di polizia penitenziaria; inoltre la stessa qualifica è attribuita al sindaco di quei comuni ove non abbia sede un ufficio della polizia di Stato ovvero un comando dell'arma dei carabinieri o della guardia di finanza. Gli appartenenti alla polizia municipale sono pacificamente agenti di P.G. a competenza generalizzata quanto a materia ma limitatamente al territorio del comune di appartenenza. Per quanto precede non è così specioso chiedersi se anche uno degli agenti di polizia giudiziaria possa indirizzare un atto di diffida. In altri termini il punto è se l'atto di diffida di un illecito amministrativo in materia alimentare sia demandato unicamente alle autorità competenti propriamente dette o meno.

In questa sede per “atto di accertamento” si intende quell’atto che provenendo dalla pubblica amministrazione (PA) fa «piena prova, fino a querela di falso, della provenienza del documento dal pubblico ufficiale che lo ha formato, nonché delle dichiarazioni delle parti e degli altri fatti che il pubblico ufficiale attesta avvenuti in sua presenza o da lui compiuti»<sup>43</sup>. Tali sono i verbali di ispezione, i referti analitici, i verbali di campionamento e gli ulteriori atti di accertamento.

Le modalità di accertamento possono essere le più diverse, purché siano confacenti a “fotografare” gli elementi necessari.

A tal fine, come noto, gli organi addetti al controllo possono procedere a ispezioni di cose e di luoghi (diversi dalla privata dimora), assunzioni di informazioni, rilievi segnaletici, descrittivi e fotografici e ad ogni altra operazione tecnica opportuna.

Occorre poi ricordare che, come regola generale, le attività di controllo ufficiale, tra cui ispezioni o sopralluoghi, si devono concludere con un verbale che deve essere lasciato in copia al soggetto presente all’ispezione il quale è tenuto a controfirmarlo, eventualmente mettendo a verbale eventuali rilievi od osservazioni; si tratta di un passaggio che, in certi casi, può essere decisivo per la difesa dell’operatore: si pensi a che l’accertatore non abbia proceduto a rilievi fotografici della situazione oppure li abbia realizzati in modo parziale o non soddisfacente ad avviso del soggetto ispezionato.

Lo stesso potrebbe dirsi quanto alla corretta identificazione del “trasgressore” inteso quale persona fisica incorsa nella violazione dell’obbligo sanzionato amministrativamente (o penalmente, se del caso).

Il diritto di verbalizzare eventuali rilievi a chiusura del verbale di ispezione assume rilevanza particolare quando si è proceduto a formare campioni da sottoporre ad analisi.

L’accertamento della violazione per mezzo di analisi di campioni è piuttosto frequente in ambito alimentare; sul punto, come

<sup>43</sup> Così l’articolo 2700 del codice civile.

noto, convergono le discipline dell'articolo 15 della legge n. 689/1981 e, se del caso, le garanzie difensive previste dal codice di procedura penale.

La nuova disciplina dell'articolo 7 e dell'articolo 8 del d.lgs. 27/2021, nei soli settori di cui all'art. 2, co. 1 del d.lgs. 27/2021, è ora legge speciale e prevalente sull'articolo 15 della legge n. 689/1981 per gli illeciti igienico-sanitari<sup>44</sup>.

Giova ora considerare altresì che la “diffida amministrativa” è un istituto giuridico previsto da tempo nel nostro ordinamento da numerosi atti legislativi “di settore” che hanno introdotto ipotesi di diffidabilità quale alternativa alla contestazione e sanzione di un illecito amministrativo: è il caso della disciplina sui rifiuti pericolosi,<sup>45</sup> o in tema di edilizia,<sup>46</sup> per citarne alcune<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> Art. 8, co. 5, lett. a) del decreto legislativo n. 27/2021, che recita «5. Nei settori di cui all'articolo 2, comma 1, le procedure di controversia contenute nel presente articolo sostituiscono: a) quelle stabilite dall'articolo 15 della legge 24 novembre 1981, n. 689, ivi compresa la revisione d'analisi».

<sup>45</sup> Decreto legislativo 5 febbraio 1997, n. 22, «Attuazione delle direttive 91/56/CEE sui rifiuti, 91/698/CEE sui rifiuti pericolosi e 94/62/CE sugli imballaggi e sui rifiuti di imballaggio» il cui art. 13 (Ordinanze in situazioni di eccezionale ed urgente necessità di tutela della salute pubblica e dell'ambiente) prevede al comma 2 che «2. Entro centoventi giorni dall'adozione delle ordinanze di cui al comma 1, il Presidente della Giunta regionale promuove ed adotta le iniziative necessarie per garantire la raccolta differenziata, il riutilizzo, il riciclaggio e lo smaltimento dei rifiuti. In caso di inutile decorso del termine e di accertata inattività, il Ministro dell'ambiente diffida il Presidente della Giunta regionale a provvedere entro un congruo termine, e in caso di protrazione dell'inerzia può adottare in via sostitutiva tutte le iniziative necessarie ai predetti fini».

<sup>46</sup> Decreto Legislativo 29 ottobre 1999, n. 490, «Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352», il cui articolo 24 al comma 3 prevede: «3. Ove la soprintendenza proceda ad accertamenti di natura tecnica, dandone preventiva comunicazione al richiedente, il termine è sospeso fino all'acquisizione delle risultanze degli accertamenti d'ufficio e comunque non oltre trenta giorni. Decorso tale termine, previa diffida a provvedere nei successivi trenta giorni, le richieste di approvazione si intendono accolte».

<sup>47</sup> Sul punto più diffusamente A. IADEROSA, *La diffida secondo il Decreto legge*

L'istituto ha trovato anche applicazione in forza di varie leggi regionali<sup>48</sup> o delle province autonome<sup>49</sup>.

Per restare al settore agroalimentare, senza alcuna pretesa di esaustività, la diffida è stata introdotta per le violazioni alla disci-

*76/2020 come convertito dalla legge 120/2020, atti del 2° Convegno di Diritto Alimentare, 25-26 novembre 2020, promosso da Packaging Meeting e OnlyFood.*

<sup>48</sup> Tra le regioni che da anni hanno favorito il ricorso all'istituto della diffida, basti richiamare la legge regionale 28 aprile 1984, n. 21 della Emilia Romagna, «Disciplina dell'applicazione delle sanzioni amministrative di competenza regionale», che all'art. 7 bis recita «3. Fatta salva la disciplina prevista in normative di settore, ivi comprese quelle sulla sicurezza alimentare e sulla tutela e sicurezza del lavoro, al fine di semplificare il procedimento sanzionatorio, è introdotta nei settori di cui al comma 4 la diffida amministrativa, in luogo dell'immediato accertamento della violazione, qualora questa sia sanabile. 4. La diffida amministrativa è applicabile nell'ambito di procedimenti sanzionatori disciplinati nei settori riguardanti il commercio, la somministrazione di alimenti e bevande, l'esercizio di attività di artigianato a contatto con il pubblico, il divieto di fumo, nonché nelle fattispecie sanzionatorie previste dai regolamenti comunali. (...) 5. La diffida amministrativa consiste in un invito rivolto dall'accertatore al trasgressore e agli altri soggetti di cui all'art. 9, prima della contestazione della violazione, a sanare la stessa. Essa è contenuta nel verbale di ispezione di cui al comma 1, che è sottoscritto e consegnato agli interessati e nel quale deve essere indicato il termine, non superiore a dieci giorni, entro cui uniformarsi alle prescrizioni. Qualora i soggetti diffidati non provvedano entro il termine indicato, l'agente accertatore provvede a redigere il verbale di accertamento ai sensi dell'art. 8. 6. La diffida amministrativa non è rinnovabile, né prorogabile. Essa non opera in caso di attività svolta senza autorizzazione, licenza, concessione, permesso o nulla osta comunque denominato. L'autore della violazione non può essere diffidato nuovamente per un comportamento già oggetto di diffida nei cinque anni precedenti».

<sup>49</sup> Si pensi, a esempio, alla Legge provinciale Bolzano 07/01/1977- n. 9, Norme di procedura per l'applicazione delle sanzioni amministrative che all'articolo 4 bis (Violazioni amministrative che non danno luogo a danni irreversibili) prevede che: «1. L'autorità incaricata del controllo, nei casi in cui rilevi violazioni amministrative che non danno luogo a danni irreversibili, indica nel verbale di accertamento le carenze riscontrate, le prescrizioni di adeguamento necessarie per assicurare il rispetto delle norme violate nonché il termine finale di adeguamento, da fissarsi con prudenziale valutazione in relazione alle specifiche condizioni tecniche. 2. L'organo competente procede all'irrogazione della sanzione prevista, unicamente qualora il trasgressore non si sia adeguato alle prescrizioni impartite entro il termine prefissato».

plina in tema di vini e aceti<sup>50</sup> e degli oli di oliva<sup>51</sup> e, più recentemente, per le violazioni di lieve entità alla normativa sui materiali e oggetti a contatto con gli alimenti (MOCA)<sup>52</sup>.

Nell'ambito igienico-sanitario, disposizioni che hanno previsto forme di diffida si rintracciano per il caso di "primo accertamento" di talune violazioni in materia di identificazione dei bovini<sup>53</sup>, dei suini<sup>54</sup> e equidi<sup>55</sup>, nonché per le violazioni di "lieve entità" in materia di "scambi pollame e uova da cova"<sup>56</sup> e in tema di "carni di pollame"<sup>57</sup>.

Lo stesso decreto legislativo n. 193/2007<sup>58</sup> contiene una dispo-

<sup>50</sup> Cfr. la Legge 20 febbraio 2006, n. 82/2006, Disposizioni di attuazione della normativa comunitaria concernente l'Organizzazione comune di mercato (OCM) del vino, il cui art. 43 era rubricato «diffida per le infrazioni minori». L'articolo è stato successivamente abrogato dal D.L. 24 giugno 2014, n. 91, che come noto, ha approntato una disciplina della diffida applicabile a tutte le violazioni agroalimentari.

<sup>51</sup> Cfr. il Decreto legislativo 30 settembre 2005, n. 225, Disposizioni sanzionatorie in applicazione del Regolamento (CE) n. 1019/2002 relativo alla commercializzazione dell'olio d'oliva, il cui articolo 7 (Diffida) recitava: «[l]'organo di controllo incaricato, ai sensi delle disposizioni legislative vigenti, ove accerti l'esistenza di violazioni sanabili, nel caso di prima infrazione, prima dell'applicazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di cui agli articoli da 1 a 6, procede a diffidare il contravventore ad adempiere alle prescrizioni previste entro il termine di quindici giorni. Decorso inutilmente tale termine, si applicano le sanzioni previste dal presente decreto legislativo nella misura massima fissata per ciascuna fattispecie». Questo articolo al pari di tutto il decreto è stato abrogato dal D.L. 24 giugno 2014, n. 91, che come noto, ha approntato una disciplina della diffida applicabile a tutte le violazioni agroalimentari.

<sup>52</sup> Vedi D.Lgs. 10 febbraio 2017, n. 29, recante Disciplina sanzionatoria per la violazione di disposizioni di cui ai regolamenti (CE) n. 1935/2004, n. 1895/2005, n. 2023/2006, n. 282/2008, n. 450/2009 e n. 10/2011, in materia di materiali e oggetti destinati a venire a contatto con prodotti alimentari e alimenti.

<sup>53</sup> Cfr. art. 4, D.Lgs. n. 58/2004.

<sup>54</sup> Cfr. art. 9, D.Lgs. n. 200/2010.

<sup>55</sup> Cfr. art. 6, D.Lgs. n. 29/2011.

<sup>56</sup> Cfr. art. 26, D.Lgs. n. 199/2014.

<sup>57</sup> Cfr. art. 8, D.Lgs. n. 202/2011.

<sup>58</sup> Decreto legislativo 6 novembre 2007, n. 193, «Attuazione della direttiva 2004/41/CE relativa ai controlli in materia di sicurezza alimentare e applicazione dei regolamenti comunitari nel medesimo settore».

sizione (art. 6, co. 7) che, in qualche modo, si avvicina al meccanismo della diffida<sup>59</sup>.

Sempre nel settore degli alimenti (art. 2, Reg. 178/02), gli illeciti amministrativi “domestici” per la violazione della normativa UE e nazionale in tema di informazioni sugli alimenti<sup>60</sup> ha stabilito l’applicazione della diffida prevista dall’articolo 1, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, c.d. Diffida Campolibero.

## **2.2. *Carnet historique* delle metamorfosi della diffida Campolibero.**

L’introduzione della disciplina (generale) della diffida per gli illeciti amministrativi «agroalimentari» si deve al più volte citato decreto-legge n. 91/2014, c.d. *Campolibero*, che, al co. 3 dell’art. 1, nella prima versione pubblicata in *Gazzetta ufficiale*, aveva previsto: «3. Per le violazioni alle norme in materia agroalimentare di lieve entità, per le quali è prevista l’applicazione della sola sanzione amministrativa pecuniaria, l’organo di controllo incaricato, nel caso in cui accerta l’esistenza di violazioni sanabili, diffida l’interessato ad adempiere alle prescrizioni violate entro il termine di venti giorni dalla data di ricezione dell’atto di diffida e ad elidere le conseguenze dannose o pericolose dell’illecito amministrativo. Le disposizioni di cui al primo periodo si applicano anche ai prodotti già posti in vendita al

<sup>59</sup> Cfr. l’art. 6, co. 7, che recita «7. Nel caso in cui l’autorità competente riscontri inadeguatezze nei requisiti o nelle procedure di cui ai commi 4, 5 e 6 fissa un congruo termine di tempo entro il quale tali inadeguatezze devono essere eliminate. Il mancato adempimento entro i termini stabiliti è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.000 a euro 6.000». Sul punto si tornerà più avanti.

<sup>60</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 (UE) n. 1169/2011 e della direttiva 2011/91/UE, ai sensi dell’articolo 5 della legge 12 agosto 2016, n. 170* «Legge di delegazione europea 2015.



consumatore finale, con esclusione delle violazioni relative alle norme in materia di sicurezza alimentare. In caso di mancata ottemperanza alle prescrizioni contenute nella diffida di cui al periodo precedente, entro il termine indicato, l'organo di controllo procede ad effettuare la contestazione, ai sensi dell'articolo 14 della Legge 24 novembre 1981, n. 689. In tale ipotesi è esclusa l'applicazione dell'articolo 16 della citata legge n. 689 del 1981. Ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 8-bis della citata legge n. 689 del 1981, nel caso di reiterazione specifica delle violazioni di cui al presente comma, accertata con provvedimento esecutivo nei tre mesi successivi alla diffida, non si applica la diffida».

Il testo della disposizione di legge era però incisivamente modificato in sede di conversione (legge di conversione 11 agosto 2014, n. 116): «3. Per le violazioni alle norme in materia agroalimentare, per le quali è prevista l'applicazione della sola sanzione amministrativa pecuniaria, l'organo di controllo incaricato, nel caso in cui accerta per la prima volta l'esistenza di violazioni sanabili, diffida l'interessato ad adempiere alle prescrizioni violate entro il termine di venti giorni dalla data di ricezione dell'atto di diffida e ad elidere le conseguenze dannose o pericolose dell'illecito amministrativo. *Per violazioni sanabili si intendono errori e omissioni formali che comportano una mera operazione di regolarizzazione ovvero violazioni le cui conseguenze dannose o pericolose sono eliminabili.* In caso di mancata ottemperanza alle prescrizioni contenute nella diffida di cui al presente comma, entro il termine indicato, l'organo di controllo procede ad effettuare la contestazione, ai sensi dell'articolo 14 della Legge 24 novembre 1981, n. 689. In tale ipotesi è esclusa l'applicazione dell'articolo 16 della citata legge n. 689 del 1981 (...)» (corsivo aggiunto).

In tal modo la disciplina non recava più l'esclusione delle norme in materia di sicurezza alimentare, adombrando, a taluno per lo meno, la applicabilità anche in questo ambito; *contra* si pronunciava tuttavia il Ministero della Salute, autorità nazionale preposta alla disciplina in materia, che con una nota affermava la non applicabi-

lità della diffida agli illeciti di propria competenza, così dando chiare indicazioni ai funzionari della autorità sanitarie di locali di continuare ad applicare la legge n. 689/1981.

In quella occasione si osservava: «tenuto conto della specifica tipologia del settore preso in considerazione (agroalimentare) e stante il carattere formale delle violazioni a cui l'intervento in parola si riferisce, si intendono escluse dall'ambito di applicazione dell'istituto della diffida le violazioni riguardanti norme poste a tutela della sicurezza alimentare e più in generale della salute umana, ivi comprese quelle in materia di sanità animale, farmaci veterinari, anagrafe degli animali, benessere in allevamento e durante il trasporto, settore dei mangimi»<sup>61</sup>.

La disciplina del 2014 prevedeva dunque che la diffida fosse applicabile solo in presenza delle seguenti condizioni: (i) la violazione doveva riguardare «norme in materia agroalimentare» (senza che vi fosse una definizione legale da parte del legislatore); (ii) la violazione accertata doveva essere sanzionata esclusivamente con una sanzione amministrativa pecuniaria (questa limitazione, cadrà con la novazione del 2020); (iii) la violazione doveva essere *sanabile*, cioè «costituita da errori e omissioni formali che comportano una mera operazione di regolarizzazione ovvero violazione le cui conseguenze dannose o pericolose sono eliminabili».

Sussistendo le predette condizioni, si poteva procedere a diffida ove l'accertamento della violazione fosse il primo per quella violazione.

Questa ultima condizione nascondeva e ancora nasconde, come vedremo, alcune zone d'ombra.

L'esperienza maturata sul piano delle violazioni agroalimentari potrebbe essere un terreno di utile riflessione per la fase di avvio della diffida degli illeciti «di sicurezza alimentare».

In realtà, cosa fosse a intendersi per “norme agroalimentari” era quesito di difficile risoluzione e oggetto di qualche pronunciamento giurisdizionale.

<sup>61</sup> Vedi Nota del Ministero della Salute (MinSal) n. 2067 del 28/01/2015.

Tra le decisioni pretorie più significative si segnala, nel vigore della disciplina del 2014, la decisione della Corte di appello di Torino che, in parziale riforma della sentenza di primo grado, aveva affermato che «in mancanza di specificazioni normative ulteriori per normativa materia agroalimentare intendersi quella che concerne il ciclo produttivo del prodotto agricolo destinato alla alimentazione»<sup>62</sup>.

Se, come ha sancito il Giudice torinese, il perimetro applicativo dipende dal fatto che la norma violata disciplina specificamente il ciclo produttivo del prodotto agricolo destinato all'alimentazione umana, ne deriverebbe, secondo tale giudice, che le violazioni in tema di farmaco veterinario<sup>63</sup> sarebbero escluse in quanto le norme violate atterrebbero non già al ciclo produttivo destinato all'alimentazione ma alla «sua corretta immissione in commercio prescrizione, detenzione e conservazione dei medicinali veterinari destinati essere immessi in commercio industrialmente»<sup>64</sup>.

La Corte d'appello aveva, invece, concluso che rientrava nel campo di applicazione dell'istituto la violazione dei requisiti di igiene alimentare (art. 4 del regolamento 852/2004) in quanto disposizione espressamente rivolta agli operatori del settore alimentare che allevano raccolgono cacciano animali o producono prodotti primari di origine animale la quale impone loro di immagazzinare gestire i rifiuti e le sostanze pericolose in maniera tale da eliminare rischio di contaminazione.

Ciò ricordato, la norma dell'articolo 1, co. 3 di Campolibero è stata oggetto di una seconda revisione originatasi nella tempesta anche parlamentare dovuta alla pandemia da SARS-COV-2<sup>65</sup>.

<sup>62</sup> Così Sentenza del 13 ottobre 2020 in causa ASL Torino c. M.C.

<sup>63</sup> Vedasi ad esempio gli articoli 79 e 80 del decreto legislativo 193 del 2006.

<sup>64</sup> Così Sentenza del 13 ottobre 2020 in causa ASL Torino c. M.C. Per lo stesso ordine di ragioni, stando alla sentenza citata, andrebbe esclusa dall'ambito di applicazione del comma 4 dell'art. 1 del decreto Campolibero la violazione del decreto 146/2001 recante attuazione della direttiva sulla protezione degli animali negli allevamenti, atto legislativo volto a tutelare il benessere degli animali come esseri senzienti a prescindere dal fatto che siano meno destinati all'alimentazione.

<sup>65</sup> Cfr. Decreto legge 16-7-2020 n. 76, Misure urgenti per la semplificazione e

Con vigore dal 17 luglio 2020, l'art. 43 del citato decreto ha apportato notevoli innovazioni all'art. 1, co. 3 del Decreto Campolibero: «3. Per le violazioni alle norme in materia agroalimentare, per le quali è prevista l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria, l'organo di controllo incaricato, nel caso in cui accerta l'esistenza di violazioni sanabili, diffida l'interessato ad adempiere alle prescrizioni violate e ad elidere le conseguenze dannose o pericolose dell'illecito amministrativo entro un termine non superiore a novanta giorni, anche presentando, a tal fine, specifici impegni. Per violazioni sanabili si intendono errori e omissioni formali che comportano una mera operazione di regolarizzazione ovvero violazioni le cui conseguenze dannose o pericolose sono eliminabili anche tramite comunicazione al consumatore. In caso di mancata ottemperanza alle prescrizioni contenute nella diffida di cui al presente comma, entro il termine indicato, l'organo di controllo procede ad effettuare la contestazione, ai sensi dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689. In tale ipotesi è esclusa l'applicazione dell'articolo 16 della citata legge n. 689 del 1981. La diffida è applicabile anche ai prodotti già posti in commercio, a condizione che per essi vengano sanate le violazioni nei termini di cui al presente comma».

La riforma “emergenziale” del 2020 dunque apriva l'applicabilità anche alle violazioni riscontrate sui prodotti già in vendita al consumatore (“posti in commercio”) e a condizione che di violazioni sanabili si trattasse. Inoltre cadeva la limitazione sul campo di applicazione, non più limitata alle violazioni punite con la sola sanzione amministrativa. Un ulteriore elemento di alleggerimento della portata repressiva si individua(va) nei nuovi termini per il ravvedimento operoso, non più predeterminato in giorni 20, come previsto in precedenza, bensì modulabile secondo le circostanze («entro un termine non superiore a novanta giorni, anche presentando, a tal fine, specifici impegni»).

l'innovazione digitale, in GU n.178 del 16-07-2020, entrata in vigore del provvedimento: 17/07/2020. Decreto-Legge convertito con modificazioni dalla L. 11 settembre 2020, n. 120 (in G.U. 14/09/2020, n. 228).

L'alleggerimento del carico sanzionatorio disposto dalla normativa emergenziale del 2020 è evidente anche nel venir meno della condizione di "del primo accertamento". L'effetto complessivo era una redimibilità senza limiti.

Come si è anticipato, con la legge di conversione n. 71/2021 il legislatore è nuovamente intervenuto sul comma 3 dell'art. 1, Decreto Campolibero, rimodellandone l'art. 1, co. 3 in modo, si spera, definitivo: «3. Per le violazioni delle norme in materia agroalimentare e di sicurezza alimentare, per le quali è prevista l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria, l'organo di controllo incaricato, nel caso in cui accerti per la prima volta l'esistenza di violazioni sanabili, diffida l'interessato ad adempiere alle prescrizioni violate entro il termine di trenta giorni dalla data di notificazione dell'atto di diffida e ad elidere le conseguenze dannose o pericolose dell'illecito amministrativo. Per violazioni sanabili si intendono errori e omissioni formali che comportano una mera operazione di regolarizzazione, ovvero violazioni le cui conseguenze dannose o pericolose sono eliminabili. In caso di mancata ottemperanza alle prescrizioni contenute nella diffida di cui al presente comma entro il termine indicato, l'organo di controllo effettua la contestazione ai sensi dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689. In tale ipotesi è esclusa l'applicazione dell'articolo 16 della citata legge n. 689 del 1981. I termini concessi per adempiere alla diffida sono sospensivi dei termini previsti per la notificazione degli estremi della violazione. Il procedimento di diffida non si applica nel caso in cui i prodotti non conformi siano stati già immessi in commercio, anche solo in parte».

### **2.3. La disciplina vigente: analisi e snodi strategici.**

L'articolo 1, comma 3, del Decreto c.d. Campolibero, vigente dal 23 maggio 2021, testé richiamato, si applica alle violazioni delle norme «di sicurezza alimentare» oltre che quelle «agroalimentari»; in entrambi i casi l'organo accertatore dovrà verificare le condizioni

di ammissibilità all'istituto<sup>66</sup>. Se tutte sussistenti (diffidabilità per primo accertamento, sanabilità) si procede a diffidare «l'interessato» ad adempiere alle prescrizioni nel termine fisso di 30 giorni, pena l'avvio del procedimento sanzionatorio secondo le forme ordinarie. Resta ferma la definizione di violazioni sanabili<sup>67</sup> ma scompare l'applicabilità della disciplina al caso di prodotti «già immessi in commercio, anche solo in parte», prevista dalla riforma del 2020<sup>68</sup>.

Una altra disposizione, particolarmente rilevante e attesa dal controllo ufficiale, è quella che prevede che il termine concesso per adempiere la diffida sospende il decorso di quello previsto dall'art. 14 della legge n. 689/81 per la notificazione della violazione al trasgressore ed agli altri eventuali responsabili. In altre parole, il termine di cui all'art. 1 ter della legge n. 71/2021 si “aggiunge” a quello dell'art. 14 citato (30 più 90 = 120 giorni), dopodiché il termine citato riprenderà eventualmente a decorrere una volta che la diffida non sia stata ottemperata.

La legge 71/2021 ha precisato che applicandosi la disciplina della diffida non si ricorre al pagamento oblatorio di cui all'art. 16: «In caso di mancata ottemperanza alle prescrizioni contenute nella diffida di cui al presente comma entro il termine indicato, l'organo di controllo effettua la contestazione ai sensi dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689»<sup>69</sup>.

A tal proposito, questione tutt'altro che secondaria è se l'interessato-diffidato ha diritto di rinunciare alla diffida, mantenendo i benefici del pagamento in misura ridotta (art. 16 cit.).

<sup>66</sup> È chiaramente compito (ufficio) degli agenti accertatori, e più in generale del responsabile del procedimento, valutare caso per caso la eventuale sanabilità dell'illecito riscontrato.

<sup>67</sup> Si intendono errori e omissioni formali che comportano una mera operazione di regolarizzazione, ovvero violazioni le cui conseguenze dannose o pericolose sono eliminabili.

<sup>68</sup> La legge di conversione del 2021 ha superato il regime emergenziale del D.l. 76/2020 che, come anticipato, aveva incluso nella diffidabilità anche le violazioni riscontrate su “prodotti già in commercio”.

<sup>69</sup> Vedi vigente art. 1, co. 3 del decreto-legge Campolibero e s.m.i.

La risposta positiva sembra all'Autore imporsi atteso che il diritto al pagamento oblativo in misura ridotta è garantito dalla legge n. 689/1981 la quale (anche sul punto) non può dirsi alterata o modificata dall'intervento del 2021.

Si tratta di uno dei nodi irrisolti lasciati sul tavolo su cui converrà soffermare l'attenzione.

### **2.3.1. Sul duopolio «norme agroalimentari» e «norme di sicurezza alimentare».**

Valga partire dal ragionare sulle conseguenze della espressa applicabilità della disciplina in parola alle violazioni di «norme di sicurezza alimentare».

I nuovi «illeciti di sicurezza alimentare» costituiscono un insieme di fattispecie piuttosto ampio: contestazioni in tema di tracciabilità (anche interna, stando agli ultimi sviluppi pretori) *ex art.* 18 Reg CE 178/02, in materia di igiene e gestione dell'impresa alimentare secondo HACCP (d.lgs. 193/2007) o anche in tema di indicazioni nutrizionali e sulla salute (che il decreto legislativo n. 27/2017 assegna al Ministero della salute) e altre ancora (sottoprodotti di origine animale, etc.).

Inoltre, l'intervento *ex professo* del legislatore del 2021 sembra chiudere la questione postasi sin dal 2014 circa la applicabilità o meno dei commi 3 e 4 dell'art. 1 del decreto Campolibero a quegli illeciti non di competenza del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali. Anche se era prospettabile una soluzione alternativa<sup>70</sup>, con le modifiche legislative recenti si è invece messo in

<sup>70</sup> Sul piano giuridico, nel silenzio definitivo, è stato pure sostenuto che la sola locuzione «norme in materia agroalimentare» abbraccerebbe le disposizioni di legge sulla commercializzazione dei prodotti agricoli ed anche le norme di legislazione alimentare come da articolo 3 del regolamento 178/2002; quindi sia i prodotti alimentari, come definiti dalla legislazione europea, sia i prodotti agricoli, come anche previsti dal codice civile. In ciò si sarebbe anche sorretti dal canone dell'articolo 12 delle preleggi al codice civile secondo cui: «[n]ell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal signifi-

chiaro che le norme agroalimentari appartengono a un ambito normativo diverso da quello «di sicurezza alimentare» e nonostante la unitarietà del quadro normativo europeo in fatto di prodotti destinati al consumo alimentare.

Quanto sopra si pone come significativo anche perché il successivo co. 4 come riformulato da ultimo non reca la stessa estensione alle norme di sicurezza alimentare, dovendosene derivare dunque che per le violazioni di norme sanitarie non è applicabile l'ulteriore beneficio della riduzione del 30%. *Ubi lex voluit, dixit*.

In tal modo non solo si conferma la natura bifronte della legislazione alimentare UE, insita già nella definizione<sup>71</sup>, ma si radica e – se possibile – si approfondisce la *diarchia* tra i due principali ministeri indicati all'art. 2 del decreto legislativo n. 27/2021<sup>72</sup>.

### **2.3.2. Sul primo accertamento e la (correlata) nozione di interessato.**

La legge n. 71/2021 riconosce l'istituto della diffida allorquando e solo quando una violazione sanzionabile a titolo di sanzione amministrativa pecuniaria sia stata «accertata per la prima volta» e tale violazione sia sanabile.

L'accertamento deve essere relativo a una violazione di una specifica disposizione di legge. Si pone in primo luogo la questione intorno agli accertamenti pregressi e della loro perduranza nel tempo. Sul punto qualcuno ha suggerito, in analogia con i pertinenti istituti di diritto penale nonché con altri interventi legislativi statali o regionali, di riconoscere il termine di 5 anni quale limite

cato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore».

<sup>71</sup> Cfr. il mio lavoro, *What do Food Safety and Fair Trade stand for? Reconciling the two fold objective of EU Food Law*, in *EFFLR*, 5/2009, pp. 320 ss.

<sup>72</sup> Si ricordi infatti che la disciplina di cui agli articoli 3 e ss. del decreto legislativo non si applica ai settori normativi di competenza del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali.



temporale per la cessazione degli effetti del precedente accertamento (la perduranza)<sup>73</sup>.

Inoltre, converrebbe anche distinguere gli illeciti contestabili a carico degli operatori-manufatturieri da quelli elevabili verso gli operatori-commerciali. In questo ultimo caso, guardando alle realtà commerciali presenti con più punti vendita sul territorio, non sarebbe azzardato sostenere che la violazione rilevante possa essere riferita all'accertamento fattuale cristallizzatosi in un dato punto vendita appartenente a una organizzazione imprenditoriale dotata di un sistema di deleghe (valide).

Le conseguenze pratiche non sono di poco momento, come è facile intuire.

Detto in altri termini, il tema è se, nel caso di accertamento di violazioni diffidabili in sede di attività di vendita al dettaglio o all'ingrosso, la condizione del primo accertamento sia da riferirsi al singolo punto vendita ovvero all'ente-società che ha il controllo delle operazioni.

Si tratta cioè di definire se una impresa alimentare operante nel settore della vendita al dettaglio o all'ingrosso, con *n* punti vendita, abbia "diritto" alla diffidabilità (per primo accertamento) riferita al singolo punto vendita oppure no.

Un tema la cui soluzione presuppone un coordinamento con altri istituti giuridici, quali la disciplina di cui all'art. 6, co. 3, della legge n. 689/1981, nonché la rilevanza esimente delle deleghe di funzioni in ambito alimentare<sup>74</sup>.

<sup>73</sup> A sommo avviso dello scrivente, che una violazione di un requisito di igiene perduri nel tempo come se si trattasse di una violazione penalmente rilevante, appare prospettazione meritevole di una riflessione ulteriore.

<sup>74</sup> La Corte di cassazione, infatti, è oramai costante nel ritenere che quando «l'apparato commerciale di una società sia articolato in più unità territoriali autonome, ciascuna affidata ad un soggetto all'uopo investito di mansioni direttive, il problema della responsabilità connessa al rispetto dei requisiti igienici e sanitari dei prodotti commerciati va affrontato con riferimento alla singola struttura aziendale, all'interno della quale dovrà ricercarsi il responsabile dei fatti, commissivi od omissivi», chiarendo altresì che "[n]ella singola struttura, poi, il sog-

Il punto centrale quindi non è tanto cosa sia il *primo accertamento* quanto quello, logicamente antecedente, del *chi* possa rivestire la veste di *interessato* (nella terminologia della legge 71/2021): solo il trasgressore e non anche – o non solo? – l'impresa alimentare ai sensi del regolamento n. 178/2002 che, nella prospettiva dell'art. 6, co. 3 della legge n. 689/1981, riveste altresì il ruolo di soggetto co-obbligato in solido al pagamento.

Da un lato, la legge parla genericamente di interessato, il che può deporre nel senso di abbracciare tanto i casi di individuazione del trasgressore-persona fisica quanto del co-obbligato (società-OSA).

Tuttavia, se e fino a quando gli illeciti amministrativi sono intesi come sottospecie (dolce) della potestà sanzionatoria statutale di matrice penale, sembrerebbe conseguenziale che solo la persona fisica, depositaria dell'obbligo giuridico di fare qualcosa o di evitare un evento, possa assumere il ruolo di interessato. Su questo aspetto sarebbe stato utile che il legislatore avesse speso qualche sforzo ulteriore per annodare meglio il nuovo istituto ai principi generali degli illeciti amministrativi, i quali con l'occasione potevano essere aggiornati in una ottica di maggior sensibilità per gli illeciti economici e verso modelli di accompagnamento gentile al miglioramento continuo verso la garanzia di conformità (art. 17, Reg. CE n. 178/2002). Così non è stato.

Il nodo non è solo giuridico ma anche pratico, chiamando in causa la qualità del flusso delle informazioni e dei dati tra pubbliche amministrazioni operanti sul territorio. La disponibilità di una anagrafe degli illeciti «agroalimentari» e «di sicurezza alimentare» sembra essere un punto nevralgico.<sup>75</sup>

getto responsabile va individuato in base alle mansioni effettivamente esercitate, con prudente apprezzamento del caso concreto e valutazione non condizionata da aprioristici schematismi» (*ex pluribus*, Cass. Sez. III n. 28541 del 17 luglio 2012).

<sup>75</sup> Si pensi all'esperienza maturata con riferimento al *Registro Unico dei Controlli* ipotizzato dal decreto *Campolibero* (art. 1, co. 2) o, in tutt'altro settore, l'esperienza (quasi decennale) maturata per l'avvio operativo di quanto prescritto

### 2.3.3. Sulla sorte delle diffidabilità settoriali previgenti (c.d. *ante litteram*).

L'entrata in vigore della nuova disciplina della diffidabilità degli illeciti «di sicurezza alimentare» pone la questione della sopravvivenza ovvero abrogazione di quelle disposizioni previgenti che, come già anticipato, in ambiti settoriali puntuali hanno introdotto forme di diffidabilità (c.d. *ante litteram*).<sup>76</sup>

Il silenzio della legge 71/2021<sup>77</sup> chiama in causa soluzioni per via interpretativa.

Da un lato il canone della «*lex posterior derogat priori*» porterebbe a ritenere le precedenti discipline sulla diffida delle violazioni connesse a obblighi o requisiti di sicurezza alimentare come tacitamente abrogate, per lo meno con riferimento a quelle discipline previgenti sovrapponibili al nuovo dettato normativo dell'art 1, co. 3 del Decreto Campolibero.

D'altro canto, però, non si può omettere di considerare che in presenza di fattispecie previgenti che presentano tratti specifici, tali da farle apparire come disposizioni *speciali*, si potrebbe anche giustificare l'argomento della «*lex specialis derogat legi generali*», sottraendole alla abrogazione tacita. La questione della abrogazione tacita ovvero sopravvivenza delle diffide *ante litteram* va dunque condotta mediante un attento esame delle fattispecie coinvolte.

Ad esempio, le violazioni diffidabili in materia di identificazio-

dall'articolo 135 del Codice delle assicurazioni (decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209) in tema di conservazione e consultazione dei dati significativi relativi ad ogni sinistro denunciato ad una impresa assicurativa operante nel ramo r.c.a. Il codice delle assicurazioni delega l'IVASS all'emanazione delle norme di dettaglio ed attuative. Tali norme sono contenute nel Provvedimento IVASS 1.6.2016 n. 23 (in Gazz. uff. 10.6.2016 n. 134).

<sup>76</sup> Vedi sopra par. 2.1.

<sup>77</sup> Questo profilo non sembra essere stato considerato nel corso dei lavori parlamentari. Vedi ad esempio Atto Camera dei deputati n. 2972 «Disegno di legge: "Conversione in legge del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 42, recante misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare" (2972)» disponibile su: <https://www.camera.it/leg18/126?leg=18&idDocumento=2972> .

ne dei bovini<sup>78</sup>, dei suini<sup>79</sup> e equidi<sup>80</sup> presentano tratti comuni con la nuova disciplina, come la applicabilità al caso del primo accer-

<sup>78</sup> Vedasi art. 4, D.Lgs. n. 58/2004 che recita: «1. L'autorità incaricata del controllo deve indicare nel verbale di accertamento delle violazioni di cui al presente decreto le carenze riscontrate e le prescrizioni di adeguamento necessarie per assicurare che il detentore degli animali rispetti le norme contenute nel presente capo. 2. Qualora si tratti del primo accertamento presso l'azienda di un detentore di animali, l'autorità che effettua il controllo, nel caso accerti l'esistenza di violazioni che possano essere sanate garantendo comunque una sicura identificazione degli animali, prescrive al detentore gli adempimenti necessari per una completa regolarizzazione delle violazioni accertate, fissando un termine non superiore a quindici giorni, fermi restando gli eventuali termini inferiori previsti da regolamenti comunitari. Se il detentore degli animali ottempera a tutte le prescrizioni imposte dall'autorità per la regolarizzazione entro il termine fissato, le sanzioni relative alle violazioni riscontrate sono estinte».

<sup>79</sup> Vedasi art. 9, D.Lgs. n. 200/2010 che al comma 11 prevede quanto segue «11. Qualora si tratti del primo accertamento presso un'azienda diversa da uno stabilimento di macellazione, l'autorità che effettua il controllo, nel caso accerti l'esistenza di violazioni che possono essere sanate garantendo comunque una sicura identificazione degli animali, prescrive al detentore gli adempimenti necessari per una completa regolarizzazione delle violazioni accertate, fissando un termine non superiore a quindici giorni, fermi restando gli eventuali termini inferiori previsti dai regolamenti comunitari. Se il detentore ottempera a tutte le prescrizioni imposte dall'autorità per la regolarizzazione entro il termine fissato, le sanzioni relative alle violazioni riscontrate sono estinte».

<sup>80</sup> Vedasi art. 6, D.Lgs. n. 29/2011 che prevede che l'autorità incaricata del controllo deve indicare nel verbale di accertamento delle violazioni di cui al presente decreto le carenze riscontrate e le prescrizioni di adeguamento necessarie per assicurare che il detentore dell'equide rispetti le norme nel presente decreto legislativo e, qualora «si tratti del primo accertamento presso l'azienda o allevamento di un proprietario o un detentore delegato di equidi, l'autorità che effettua il controllo, nel caso accerti l'esistenza di violazioni che possono essere sanate garantendo comunque una sicura identificazione degli equidi, prescrive al proprietario o detentore delegato gli adempimenti necessari per una completa regolarizzazione delle violazioni accertate, fissando un termine non superiore a quindici giorni, fermi restando gli eventuali termini inferiori previsti dai regolamenti comunitari. Se il proprietario o il detentore delegato degli equidi ottempera a tutte le prescrizioni imposte dall'autorità per la regolarizzazione entro il termine fissato, le sanzioni relative alle violazioni riscontrate sono estinte.» Questa disciplina non trova applicazione agli stabilimenti di macellazione, come stabilito dal co. 3 del medesimo articolo.

tamento; in queste tuttavia si rinvengono elementi ulteriori e specifici al particolare ambito di regolazione: a questo ultimo riguardo è facile notare che le tre normative veterinarie ora richiamate prevedono forme di diffida più circoscritte per quel che concerne la condizione di sanabilità («garanzia di sicura identificazione degli animali»), il termine per la sanatoria più breve («non superiore a quindici giorni») nonché la riferibilità dell'istituto della diffida a favore di soggetti puntualmente definiti dalle norme di legge, a seconda dei casi: detentore di bovini; azienda della filiera suinicola diversa dal macello; proprietario o delegato dell'equide.

La sovrapposibilità di queste fattispecie settoriali con il nuovo articolo 1, co. 3 del Decreto Campolibero dunque non sembra essere così esaustiva. Pertanto, ferma la applicabilità della nuova disciplina della diffida per le violazioni dei tre decreti ora in parola (D.Lgs. n. 58/2004; D.Lgs. n. 200/2010; D.Lgs. n. 29/2011) altre e ulteriori rispetto a quelle specifiche sopra richiamate, potrebbe essere prospettabile – ad avviso dell'A. – il mantenimento in vigore delle tre disposizioni speciali contenute nei tre atti legislativi, vale a dire l'art. 4, D.Lgs. n. 58/2004, l'art. 9, D.Lgs. n. 200/2010, art. 6, D.Lgs. n. 29/2011.

Altre e diverse considerazioni sembrano porsi alla luce dell'esame della disciplina della diffidabilità delle violazioni in materia di scambi pollame e uova da cova e in tema di carni di pollame: in entrambi i casi, la diffida è limitata alle violazioni di lieve entità.

Più precisamente, la disciplina in materia di scambi di pollame e uova da cova<sup>81</sup> si presenta con caratteri procedurali peculiari,

<sup>81</sup> Infatti l'art. 26, D.lgs. n. 199/2014 prevede al 4° comma che: «qualora le autorità, secondo gli ambiti di rispettiva competenza, nel corso delle attività di controllo accertano una o più violazioni ritenute di lieve entità, tali da non costituire un pericolo per la salute umana e degli animali interessati, procedono alla contestazione a norma dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689, diffidando il trasgressore a regolarizzare le violazioni e a provvedere al pagamento di una somma pari alla metà del minimo della sanzione prevista; forniscono altresì al trasgressore le prescrizioni per la rimozione delle irregolarità e sospendono

atteso che, accertata «una o più violazioni ritenute di lieve entità, tali da non costituire un pericolo per la salute umana e degli animali interessati» si procede comunque alla contestazione dell'illecito, diffidando sì il trasgressore a regolarizzare le violazioni ma altresì ingiungendo a «provvedere al pagamento di una somma pari alla metà del minimo della sanzione prevista».

Per questo ambito normativo, dunque, la diffida, applicabile in presenza di presupposti diversi da quelli richiesti dalla legge n. 71/2021, comporta comunque il pagamento di una sanzione (metà del minimo edittale), il che, come noto, non è previsto nello schema *ex Campolibero*.

Con riferimento a tale quadro regolatorio, potrebbe aver cittadinanza l'argomento della *lex mitior* al fine di ritenere più favorevole la nuova disciplina generale.

In materia di carne di pollame la disciplina sulla diffida per le violazioni al decreto legislativo di riferimento (D.lgs. n. 202/2011) è ancora diversa<sup>82</sup>, stabilendosi che essa si applichi per «errori ed

l'attività per un periodo di tempo massimo di tre mesi. Il termine di cui all'articolo 18 della legge 24 novembre 1981, n. 689, non corre dalla diffida e fino a quando le autorità verifichino la mancata ottemperanza alla diffida stessa. Trascorso il termine fissato nella diffida per la rimozione delle irregolarità e per il pagamento della somma di cui al presente comma, le autorità verificano l'effettiva ottemperanza alla diffida stessa. L'ottemperanza alla diffida determina l'estinzione degli illeciti, limitatamente alle violazioni oggetto della stessa. In caso di mancata ottemperanza alla diffida, si procede a norma della legge 24 novembre 1981, n. 689».

<sup>82</sup> Vedasi l'art. 8 D.lgs. n. 202/2011 che prevede: «1. Nelle ipotesi di errori ed omissioni formali o comunque di violazioni di cui all'articolo 3 che non comportano falsi, frodi o perdita dell'identificazione e della rintracciabilità del pollame, delle relative carni e di ogni fattore produttivo, l'autorità competente per l'irrogazione delle sanzioni, di cui all'articolo 6, comma 2, diffida il contravventore, con apposito verbale nel quale precisa le carenze riscontrate e fissa un termine non superiore ai quindici giorni per la rimozione delle irregolarità, senza comminare la sanzione. Qualora il trasgressore non ottemperi alle prescrizioni contenute nel verbale è applicata la sanzione amministrativa pecuniaria prevista per il fatto accertato aumentata fino al doppio. Nel caso in cui l'operatore o l'organizzazione sia soggetto a diffida per tre volte nell'arco dei cinque anni pre-

omissioni formali o comunque di violazioni [specifiche] che non comportano falsi, frodi o perdita dell'identificazione e della rintracciabilità, e che in caso di non ottemperanza nel termine di quindici giorni al «trasgressore» è applicata la sanzione amministrativa pecuniaria prevista per il fatto accertato aumentata fino al doppio; è altresì interessante segnalare che, secondo questa disposizione, nel caso in cui l'operatore o l'organizzazione sia soggetto a diffida per tre volte nell'arco dei cinque anni precedenti all'accertamento, ogni altra infrazione deve essere contestata, rendendosi inapplicabile ogni ulteriore diffida. Inoltre, la norma dell'art. 8, co. 2, D.lgs. 202/2011 dispone che accertata l'esistenza di violazioni che non sono sanabili con la diffida di cui al comma 1, l'autorità competente deve disporre «l'esclusione del pollame stesso, delle sue carni e dei fattori di produzione dal sistema di etichettatura volontaria, prevedendo il ritiro dal mercato e gli adempimenti necessari per una eventuale rietichettatura o cambio di destinazione».

Con riferimento a questo segmento normativo, le peculiarità settoriali andrebbero valutate anche alla luce del trattamento più favorevole desumibile dalla nuova diffida degli illeciti di sicurezza alimentare.

Un altro ambito regolatorio che impegnerà l'interprete è rappresentato da quanto stabilito in materia di *violazioni di lieve entità* alla disciplina giuridica dei materiali e oggetti a contatto alimentare

cedenti all'accertamento, ogni altra infrazione deve essere contestata, rendendosi inapplicabile ogni ulteriore diffida. 2. Ferme restando le sanzioni di cui al presente decreto, qualora l'autorità competente per l'irrogazione delle sanzioni, di cui all'articolo 6, comma 2, accerta l'esistenza di violazioni che non sono sanabili con la diffida di cui al comma 1, in quanto comportano la perdita della rintracciabilità delle informazioni riportate in etichetta o del pollame o delle sue carni, nonché la non corrispondenza con quanto dichiarato in etichetta, dispone l'esclusione del pollame stesso, delle sue carni e dei fattori di produzione dal sistema di etichettatura volontaria, prevedendo il ritiro dal mercato e gli adempimenti necessari per una eventuale rietichettatura o cambio di destinazione».

(art. 11, D.lgs. 29/2017)<sup>83</sup>. Quest'ultima disposizione si attaglia a quelle violazioni di lieve entità, da accertarsi tenendo in considerazione le «modalità della condotta e [la] esiguità del danno o del pericolo», e senza il limite del «primo accertamento». Pure in questo caso sembra che possa considerarsi non peregrina la conclusione della coesistenza tra le due discipline, l'una generale (art. 1, co. 3, Decreto Campolibero), l'altra speciale per le violazioni di lieve entità secondo il dettato dell'art. 11, D.lgs. 29/2017.

Infine, una considerazione più profonda meriterebbe di essere dedicata alla sorte dell'articolo 6, co. 7 del noto decreto legislativo n. 193/2007 che, a suo modo, ha previsto un meccanismo sanzionatorio molto simile a quello della diffida per il caso di accertamento di «inadeguatezze nei requisiti o nelle procedure» prescritte dai regolamenti UE in materia di igiene.<sup>84</sup> A tal riguardo, in attesa

<sup>83</sup> Decreto legislativo 10 febbraio 2017, n. 29, «*Disciplina sanzionatoria per la violazione di disposizioni di cui ai regolamenti (CE) n. 1935/2004, n. 1895/2005, n. 2023/2006, n. 282/2008, n. 450/2009 e n. 10/2011, in materia di materiali e oggetti destinati a venire a contatto con prodotti alimentari e alimenti*» che all'art. 11 recita: «1. Quando l'organo che procede all'accertamento rileva una o più violazioni di lieve entità, in relazione alle modalità della condotta e all'esiguità del danno o del pericolo, procede alla contestazione a norma dell'articolo 14 della Legge 24 novembre 1981, n. 689, diffidando il trasgressore a regolarizzare le violazioni, ad adoperarsi per elidere o attenuare le eventuali conseguenze dannose o pericolose dell'illecito, fornisce altresì al trasgressore le prescrizioni necessarie per ottemperare alla diffida. Trascorso il termine fissato nella diffida per l'attuazione delle prescrizioni in essa contenute, l'organo verifica l'effettiva ottemperanza alla diffida stessa. L'ottemperanza alla diffida determina l'estinzione degli illeciti, limitatamente alle violazioni oggetto della stessa. In caso di mancata ottemperanza alla diffida, si procede alla contestazione e notificazione della violazione e alla irrogazione della sanzione a norma delle disposizioni del Capo I, Sezione seconda, della Legge 24 novembre 1981, n. 689. 2. Il potere di diffida di cui al presente articolo spetta a tutti gli organi che esercitano poteri di accertamento nella materia oggetto del presente decreto a norma delle leggi vigenti. In ogni caso il potere di diffida compete agli ufficiali e agli agenti di polizia giudiziaria che procedono a norma dell'articolo 13, della Legge 24 novembre 1981, n. 689».

<sup>84</sup> Il citato art. 6, co. 7, recita: «7. Nel caso in cui l'autorità competente riscontri inadeguatezze nei requisiti o nelle procedure di cui ai commi 4, 5 e 6 fissa un



di delucidazioni da parte dell'Autorità centrale competente, la prospettiva di una coesistenza tra le due discipline, la generale e la speciale, appare una soluzione adeguatamente motivata.

#### **2.3.4. Prime sommarie conclusioni sul nuovo istituto.**

L'atto di diffida è prima di tutto un atto amministrativo che l'autorità competente, ad esempio l'ICQRF o l'ASL territorialmente competente, è tenuta ad applicare in presenza di alcuni presupposti.

La legge sull'illecito amministrativo (l. n. 689/1981) prevede che accertata una violazione per la quale è comminabile una sanzione amministrativa, ove possibile, si provveda immediatamente alla contestazione<sup>85</sup>.

È in questa fase che l'ufficio procedente verifica la applicabilità

congruo termine di tempo entro il quale tali inadeguatezze devono essere eliminate. Il mancato adempimento entro i termini stabiliti è punito con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 1.000 a euro 6.000».

<sup>85</sup> Vedi l'art. 14, c. 1 e 2, legge 689/1981: «[l]a violazione, quando è possibile, deve essere contestata immediatamente tanto al trasgressore quanto alla persona che sia obbligata in solido al pagamento della somma dovuta per la violazione stessa». È importante ricordare che «[l]'obbligazione di pagare la somma dovuta per la violazione si estingue per la persona nei cui confronti è stata omessa la notificazione nel termine prescritto». La ratio della norma è l'esigenza che la «attività [di accertamento] non [sia] procrastinabile sine die, posto che in tal modo si esporrebbero gli interessati ad un più difficile esercizio del loro diritto di difesa, essendo un dato di comune esperienza quello secondo cui la difesa è tanto più efficace quanto più la stessa abbia modo di esercitarsi in un arco temporale il più possibile ravvicinato rispetto alla commissione dell'illecito» (cfr. Consiglio di Stato, sent. n. 582/2012). Nonostante questa precisazione, tuttavia, la giurisprudenza maggioritaria sostiene che il termine realmente perentorio, superato il quale scatta l'effetto estintivo, sia quello dei novanta giorni e non già «il termine più breve». È solo la notifica della contestazione dopo i novanta giorni che, allo stato della giurisprudenza maggioritaria, comporta la estinzione dell'obbligazione di pagare. In realtà, in contrapposizione a questo orientamento, vi sono precedenti di merito e di legittimità che, al contrario, tendono a valorizzare l'importanza di una contestazione nell'immediatezza dell'accertamento o nei tempi «ragionevolmente necessari» e congrui per il completamento delle attività accertative.

dell'istituto della diffida amministrativa: previsione di legge, sanabilità e primo accertamento, oltre che l'eventuale applicabilità della riduzione del 30% per i pagamenti entro 5 giorni dalla prima contestazione (art. 1, co. 4, Decreto Campolibero)<sup>86</sup>.

Il procedimento è di competenza dell'organo accertatore che, con le precisazioni svolte sopra, andrebbe individuato nell'autorità deputata, ai sensi della legge n. 689/1981 alla formale contestazione e relativa notificazione ai sensi di legge<sup>87</sup>.

In secondo luogo, in determinati settori normativi, richiamati nella sezione che precede, si dovrà vagliare quale regime giuridico applicare, se quello generale o quello speciale.

In ogni caso, l'ottemperanza della diffida va accertata, coi mezzi necessari e opportuni, inclusi eventuali accessi *in situ* i quali, peraltro, chiamano in causa la disciplina delle tariffe di controllo ufficiale oggi contenute nel decreto legislativo n. 32/2021<sup>88</sup>.

In caso di inottemperanza si procede alla contestazione amministrativa, senza pagamento in misura ridotta.

In terzo luogo, un aspetto non espressamente chiarito dalla nuova legge è se l'interessato abbia diritto o meno di rinunciare alla diffida in luogo dell'iter ordinario (contestazione e invito a pagamento oblatorio in misura ridotta, previsto dalla legge n. 689/1981, eventualmente con l'ulteriore riduzione del 30% per il pagamento entro 5 giorni).

Al riguardo, nel silenzio della legge, come già accennato non

<sup>86</sup> Come si vedrà sul punto opportunamente la legge n. 71/2021 ha sancito che «I termini concessi per adempiere alla diffida sono sospensivi dei termini previsti per la notificazione degli estremi della violazione».

<sup>87</sup> Tema quest'ultimo che, se per le società e professionisti può dirsi superato grazie al radicamento dei servizi di posta certificata, più farraginoso si presenta in relazione per la notificazione a persona fisica. In tal senso un registro dei controlli ufficiali per (tutte) le diverse autorità competenti nazionali sarebbe un obiettivo da potenziare alla luce delle innovazioni apportate dalla legge 71/2021.

<sup>88</sup> Decreto legislativo 2 febbraio 2021, n. 32 (in *GURI*, 13 marzo 2021, n. 62). - 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.

sembrano esserci motivi ostativi a che sia riconosciuta all'operatore la facoltà di rifiutare la diffidabilità, usufruendo del regime ordinario (pagamento oblatorio in misura ridotta) come prescritto e garantito dalla legge generale sull'illecito amministrativo.

### 3. Cosa resta del giorno.

Resta il ricordo della fatica spesa a “correre dietro” agli errori e ai cortocircuiti originatisi dalla pubblicazione in Gazzetta ufficiale dell'11 marzo 2021 del decreto legislativo febbraio 2021, n. 27.

Grazie agli uffici del Ministero della Giustizia la maldestra abrogazione della legge penale n. 283/1962 non si è mai prodotta, lo squarcio è stato suturato, uno squarcio profondo almeno quanto l'imbarazzo che si avverte per amor di Patria.

Resta in vigore l'impianto penal-contravvenzionale di cui alla legge 283/1962, inclusa l'esimente del commerciante secondo le condizioni dell'articolo 19<sup>89</sup>.

Scampati all'abrogazione gli illeciti penali e anche quelli amministrativi (depenalizzati) della legge n. 283/1962, questi ultimi ancora in vigore e quindi tecnicamente applicabili ove non in contrasto con il diritto dell'UE.

Restano (sempre tali) i progetti di riforma del quadro sanzionatorio amministrativo in materia di alimenti, agganciati o meno a

<sup>89</sup> Sul punto F. CAPELLI, *Responsabilità degli operatori del settore alimentare*, in DCSCI, 2006, p. 391 e L. COSTATO, *Principi di diritto alimentare*, in DGAA, 2002, p. 348. Sul tema delle responsabilità degli operatori del settore alimentare commerciali resta ancor utile la lettura della sentenza del 23 novembre 2006 della Corte di giustizia UE in causa C-315/05, *Lidl Italia c. Comune di Arcole*, in DCSCI, 2006, p. 671 con nota di D. PISANELLO, *La disciplina in materia di etichettatura dei prodotti alimentari à la croisée des chemins*. Commento alla sentenza della corte di giustizia del 23 novembre 2006 in causa n. C-315/05. Sulla sentenza *Lidl*, F. ALBISINNI, *Dalla legislazione al diritto alimentare: tre casi*, in RDA, 1/2007, p. 12 e M.-E. ARBOUR, *Sicurezza alimentare e prodotti difettosi dopo Lidl e Bilka: un binomio sfasato?*, in *Danno e Resp.*, 2007, p. 989.

una riforma della legislazione penale, inclusa la disciplina della responsabilità degli enti dipendente da reato (d.lgs. n. 231/2001).

La legge n. 71/2021 avrebbe potuto “ripulire” le tante disposizioni nazionali desuete nell’applicazione ma ancora formalmente in vigore, consentendo una semplificazione dell’ordito di legislazione alimentare.

Anche la proposta autorevolmente avanzata (prof. Vito Rubino) di una modifica dell’art. 9, co. 3, della legge n. 689/1981, come riformulato in occasione del D.lgs. n. 507/1999, e volta a riequilibrare quell’effetto di “ri-penalizzazione” insito in tale disposizione, non sembra ancora aver persuaso il legislatore.

Alla fine, la questione di fondo resta l’aggiornamento e ove opportuno la semplificazione (a vantaggio in primo luogo delle autorità competenti e quindi degli OSA) delle attività di controllo ufficiale ricomprese nel campo di applicazione del regolamento n. 2017/625/UE.

Da questo punto di vista, nuovi equilibri interni (ma anche esterni) al controllo ufficiale delle filiere agro-alimentari dovranno presto o tardi ricomporsi.

Il tanto vituperato decreto 27/2021 contiene anche disposizioni utili in quanto predisponenti processi di miglioramento; penso alla uniformazione dei profili e competenze (art.2, c. 2) e ai piani nazionali di controllo pianificati (art. 2, c. 9); o ancora, le norme sul personale delle altre autorità/istituzioni (Art. 2, co. 12) o la disposizione sui collegamenti tra una procura e l’autorità di controllo (Art. 2, co. 13), mentre altre disposizioni chiamano in causa l’azione del Comando Carabinieri NAS<sup>90</sup>; altre disposizioni sembrano invece più insidiose, come per il caso dell’articolo sulle non

<sup>90</sup> In particolare Art. 2, co. 10: «Il Ministero della salute, in qualità di Autorità competente, può avvalersi del Comando carabinieri per la tutela della salute, garantendone il coordinamento delle attività di accertamento con le attività di controllo svolte dalle altre Autorità territorialmente competenti. Il personale afferente al Comando dei carabinieri per la tutela della salute, nel caso rilevi la presenza di non conformità nei settori di cui al comma 1 del presente articolo, informa l’Autorità competente dei provvedimenti adottati».

conformità (articolo 5) ovvero sensibili quanto ai profili (anche costituzionali) toccati, come nel caso – ad avviso dell’Autore – dell’articolo 6, che contiene significative innovazioni sul versante della normativa in tema di registrazione/riconoscimento degli operatori del settore alimentare.

Il giorno che arriva vedrà vari nodi alla cui soluzione tanto le autorità competenti quanto gli operatori e imprese alimentari dovranno porre mente: il decreto legislativo n. 27/2021 (al pari degli altri decreti del c.d. “pacchetto adeguamento”) richiederà attenzione da parte di tutti gli operatori, pubblici e privati su diversi piani, tra cui ad esempio le modalità di campionamento e di analisi ufficiale (art. 7, co. 1 e 2), il rispetto dei diritti difensivi, le modalità di contestazione e via discorrendo.

Basterà richiamare il tema della rinuncia alle aliquote aggiuntive previste dall’art. 7, co. 1, del citato decreto legislativo 27/2021.

Chi scrive ha già manifestato in occasione del convegno del 19 marzo 2021 organizzato dall’Istituto Zooprofilattico del Piemonte e Valle d’Aosta che la facoltà di rinuncia vada riferita in modo elastico e variabile, in quanto l’OSA-interessato non è solo e unicamente il soggetto (impresa alimentare) che “subisce” materialmente le operazioni di campionamento degli alimenti.

Nei casi appropriati (immaginiamo tutto l’ambito della vendita all’ingrosso) potranno ben esserci altri interessati (produttore reale, importatore, OSARI *et cetera*) che, in quanto potenzialmente pregiudicabili dagli accertamenti connessi al campionamento, devono essere messi nelle condizione di esercitare i diritti e facoltà conferiti dall’ordinamento e al contempo dovrebbero predisporre protocolli interni condivisi tra operatori-manufatturieri e operatori-distributori, anche in ottica di prevenzione dei reati contro la pubblica amministrazione rilevanti ai fini delle contestazioni di cui al decreto legislativo n. 231/2001.

In tale prospettiva la diarchia ministeriale in essere potrebbe essere volta a vantaggio generale, laddove si condividessero le buone prassi amministrative maturate in questi anni da tutte le au-

torità competenti operanti nell'ambito della disciplina sui controlli ufficiali delle filiere agroalimentari.

Coordinare le limitate risorse fisiche e intellettuali disponibili sul territorio, misurandone l'efficacia sulla base di dati oggettivi, al fine di un affinamento delle opzioni amministrative e/o legislative, discende dall'imperativo del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97, co. 2, Cost.) e, sia concesso, lo impone l'esigenza di adattamento al tempo *extra-ordinem* che stiamo vivendo.

**Daniele Pisanello**

#### *ABSTRACT*

Con la legge 21 maggio 2021, n. 71, conversione in legge con modificazioni del decreto-legge 22 marzo 2021, n. 42 si conclude idealmente il travagliato adeguamento dell'ordinamento italiano alle disposizioni di cui al Regolamento UE n. 2017/625, applicabile dal 14 dicembre 2019, in materia di controllo ufficiale e altre attività ufficiali nelle filiere agro-alimentari. Il contributo analizza le correzioni apportate sul piano della legislazione penale alimentare, con il ripristino della vigenza della Legge n. 283/1962, e la riforma della diffida degli illeciti amministrativi agroalimentari e di sicurezza alimentare.

EN:

The law 21 May 2021, n. 71, conversion into law with amendments to the decree-law 22 March 2021, n. 42 ideally concludes the troubled adaptation of the Italian legal system to the provisions of EU Regulation no. 2017/625, applicable from 14 December 2019, on official control and other official activities in the agri-food supply chains. The contribution analyzes the corrections made on the level of the national criminal food legislation, with the

restoration of the validity of Law no. 283/1962, and the reform of the injunction of administrative agri-food and food safety offenses.

*PAROLE CHIAVE*

Sicurezza alimentare; controlli ufficiali degli alimenti e filiere agro-alimentari; adeguamento al Regolamento n. 2017/625/UE; legge n. 283/1962 e regolamento di esecuzione; diffida degli illeciti amministrativi agroalimentari e di sicurezza alimentare.

Food safety; official control in the agri-food supply chains; Italian enforcement of Regulation no 2017/625/EU; Italian criminal food law; injunction of administrative agri-food and food safety offenses.





**ANTIMICROBICO-RESISTENZA E SICUREZZA  
ALIMENTARE IN UN’OTTICA “ONE HEALTH”:  
CENTRALITÀ E CRITICITÀ  
DEL RUOLO PROFESSIONALE VETERINARIO**

**Sommario:** 1. *Introduzione.* – 2. *L’approccio “One Health”.* – 3. *Gli antimicrobici.* – 4. *Cos’è l’antimicrobico-resistenza.* – 5. *Le campagne per la lotta all’antibiotico resistenza.* – 6. *La normativa in arrivo.* – 7. *Regolamento (UE) 2019/6.* – 8. *Come operare in campo.* – 9. *Ci sono alternative agli antimicrobici?* – 10. *Conclusioni.*

**1. Introduzione.**

La recente pandemia da SARS-Covid 19 ha messo in secondo piano il problema dell’antimicrobico-resistenza (AMR) che, prima della comparsa della pandemia, era una delle priorità della sanità mondiale.

Il problema non è scomparso e non è, in termini di morbilità e mortalità totale, secondo alla pandemia, anzi quest’ultima ha un impatto anche sul problema dell’AMR<sup>1</sup>.

Per questo motivo è necessario continuare a considerare il problema nella sua reale importanza, conoscerne le caratteristiche e, soprattutto cercare di ridurne l’impatto per la salute umana e animale.

In quest’ultimo ambito dobbiamo anche considerare le ricadute sulle produzioni di alimenti di origine animale (carne, latte, uova...).

Infatti, non è insolito osservare come le informazioni relative al problema AMR arrivino al consumatore talvolta in modo distorto,

<sup>1</sup> Cfr. S. ANSARI, J.P. HAYS, A. KEMP, R. OKECHUKWU, J. MURUGAIYAN, M.D. EKWANZALA, M.J. RUIZ ALVAREZ, M. PAUL-SATYASEELA, C.D. IWU, C. BALLESTE-DELPIERRE *et al.*, *The potential impact of the COVID-19 pandemic on global antimicrobial and biocide resistance: an AMR Insights global perspective*, in *JAC-Antimicrobial Resistance*, 2021, 3.

ad esempio, suggerendo legami con i prodotti di origine animale che non trovano un riscontro scientifico.

Questo, da un lato, danneggia l'immagine di prodotti di qualità e sani, dall'altro induce strategie di mercato che possono a loro volta contribuire a dare un messaggio non corretto al consumatore.

Si pensi, ad esempio, al concetto di alimenti *antibiotic-free* che implica che utilizzare gli antimicrobici sia una cosa di per sé negativa, dimenticando che un loro uso corretto serve a ridurre le sofferenze degli animali ammalati.

Per dare un contributo ad affrontare il problema in modo oggettivo e concreto, in questo articolo vogliamo descrivere lo scenario attuale e futuro dalla prospettiva veterinaria, ma all'interno di un approccio "*One Health*", ovvero l'unico approccio efficace per combattere il problema AMR<sup>2</sup>.

## 2. L'approccio "*One Health*".

La "Dichiarazione di Manhattan", enunciata dai rappresentanti dell'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), della Food and Agriculture Organization (FAO) e dell'Organizzazione Mondiale per la Salute Animale (OIE) alla Rockefeller University di New York nel 2004, ha rivoluzionato l'approccio alla prevenzione delle malattie riconoscendo che la salute umana, la salute degli animali e l'ecosistema sono indissolubilmente legati e che è necessario un approccio multidisciplinare per capire, per proteggere e promuovere la salute di tutte le specie ("*One Health*").

Il concetto di "*One Health*" rappresenta lo sforzo congiunto di più discipline professionali che operano a livello locale, nazionale e globale, per il raggiungimento di una condizione di benessere e salute di persone, animali e dell'ambiente stesso.

<sup>2</sup> Cfr. il Regolamento (UE) 2019/6 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2018 relativo ai medicinali veterinari e che abroga la direttiva 2001/82/CE in *GUUE* 07 gennaio 2019.

Diviene quindi strategica l'applicazione del principio “*One Health*” per promuovere un approccio multidisciplinare nella ricerca scientifica e nella formazione con il preciso scopo di sviluppare politiche per la salute pubblica, realizzare la prevenzione delle malattie, assicurare la promozione della salute dell'uomo, degli animali e dell'ambiente.

La lotta all'AMR rientra pienamente in questo ambito poiché gli antimicrobici sono utilizzati in medicina sia umana sia veterinaria e le interazioni tra queste due aree sanitarie e l'ambiente, che rappresenta un punto di accumulo/modificazione/trasferimento, devono essere considerate ed indagate per poter affrontare il problema AMR in modo concreto ed efficiente.

### **3. Gli antimicrobici.**

Un antimicrobico viene definito come una sostanza chimica, naturale o di sintesi, che uccide i microorganismi, o ne inibisce la crescita.

Gli antimicrobici sono stati scoperti nel 1928, ma hanno trovato un impiego in medicina solo nel 1940 durante il secondo conflitto mondiale e sono stati quindi applicati in modo estensivo sia in medicina umana sia in medicina veterinaria.

Il consumo di antimicrobici è molto diverso tra Paesi e tra principi attivi, anche se grossolanamente possiamo considerarlo complessivamente simile tra ambito umano e veterinario<sup>3</sup>.

Gli sforzi per indurre un approccio prudente all'uso degli antimicrobici hanno ridotto il loro consumo soprattutto in Europa e Nord America; tuttavia, in ambito zootecnico a livello mondiale il loro uso sta ancora crescendo, tanto che si prevede un incremento del 67% per il 2030, rispetto ai valori osservati nel 2010<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Cfr. ECDC/EFSA/EMA *Second joint report on the integrated analysis of the consumption of antimicrobial agents and occurrence of antimicrobial resistance in bacteria from humans and food-producing animals*, in *EFSA Journal* 2017, 15, e04872.

<sup>4</sup> Cfr. T.P. VAN BOECKEL, C. BROWER, M. GILBERT, B. T. GRENFELL, S. A. LEV-

Tale crescita vede come protagonisti soprattutto i paesi cosiddetti emergenti.

Infatti, si prevede che nel 2030 la Cina consumerà il 30% degli antimicrobici ad uso zootecnico venduti nel mondo, il Brasile l'8%, l'India il 4% e il Messico il 2%.

L'incremento o, quanto meno, la mancata riduzione del loro uso è legata allo sviluppo zootecnico di questi paesi e alla necessità di aumentare l'efficienza produttiva in tempi brevi.

Infatti, questa crescita per due terzi è dovuta all'aumento del numero di animali allevati e per un terzo al passaggio da allevamenti estensivi ad allevamenti intensivi.

Questa transizione in Nord America ed in Europa è avvenuta nel secondo dopoguerra e solo a distanza di cinquant'anni si è visto che tale approccio permetteva di raggiungere importanti risultati produttivi, ma al prezzo di aumentare significativamente i rischi sanitari.

L'approccio "One Health" in questo caso consiste anche nell'informare correttamente ed aiutare, soprattutto da un punto di vista tecnico, i paesi emergenti a produrre gli alimenti nel modo più efficiente possibile, senza ricorrere all'uso incontrollato di antimicrobici come soluzione più semplice e comoda per risolvere i problemi di natura igienico-sanitaria e di scarsa efficienza.

#### **4. Cos'è l'antimicrobico-resistenza.**

L'antimicrobico resistenza (AMR) è definita come la capacità dei microrganismi di resistere agli effetti dell'antibiotico.

In sostanza l'AMR rientra nei meccanismi evolutivi dei microrganismi che permettono loro di sopravvivere.

Lo sviluppo di una più o meno grande resistenza agli antimicrobici è inevitabile perché il trattamento antibiotico seleziona

IN, T. P. ROBINSON, A. TEILLANT, and R. LAXMINARAYAN, *Global Trends in Antimicrobial Use in Food Animals*, in *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* 112, no. 18 (May 2015), pp. 5649-54.

quei ceppi che hanno l'intrinseca capacità di resistere o che la sviluppano, attraverso meccanismi legati a modificazione genetica naturale o acquisita da altri batteri.

Già negli anni '50 è risultato chiaro che al crescere dell'uso degli antimicrobici aumentava anche la frequenza della comparsa di forme di resistenza. L'uso terapeutico degli antimicrobici, anche se fatto correttamente, esercita, infatti, un ruolo nella comparsa della resistenza acquisita, ruolo che diviene maggiore quando l'approccio terapeutico non è corretto.

Infatti, poiché gli antimicrobici selezionano le popolazioni batteriche uccidendo o limitando le specie sensibili, aumentano la proporzione di specie resistenti e soprattutto, nel caso della resistenza acquisita per via extracromosomiale, aumentano la probabilità che gli elementi genetici che conferiscono la resistenza possano trasmettersi ad altre specie non resistenti. Da sottolineare, inoltre, che la comparsa di modificazioni genetiche può essere accompagnata anche da un aumento della patogenicità del ceppo mutato che diviene quindi particolarmente virulento.

Il problema dell'AMR è stato inizialmente arginato dalla continua introduzione di nuove molecole.

Tuttavia, questo processo non poteva durare all'infinito e, già dall'inizio di questo secolo, l'introduzione di nuove molecole è risultata fortemente rallentata in campo umano per annullarsi del tutto in campo veterinario.

Questo rallentamento è dovuto soprattutto agli ingenti costi di sviluppo delle nuove molecole, con conseguenti alti rischi per il ritorno economico delle case farmaceutiche.

Oggi, quindi, ci viene chiesto uno sforzo coordinato e globale per utilizzare al meglio gli antimicrobici in ambito sia umano sia animale, attraverso una razionalizzazione dei protocolli terapeutici e, soprattutto, basando tali protocolli su diagnosi microbiologiche corrette e su un'altrettanta corretta valutazione dell'antimicrobico più adatto alla terapia di ogni specifico caso.

## 5. Le campagne per la lotta all'antibiotico resistenza.

Per indurre comportamenti corretti, sia da parte della popolazione, evitando trattamenti auto-prescritti o comunque inutili, sia da parte dei medici umani e veterinari, sono da tempo in atto numerose campagne informative.

Le campagne organizzate dai diversi enti (WHO, CSC, EMA, EFSA, Enti governativi) non sempre riportano le informazioni nel giusto contesto.

Ad esempio, una recente *review*, a cura di O'Neill, sull'antibiotico-resistenza promossa dal Governo inglese<sup>5</sup>, indica che nel 2050 si prevedono almeno 10 milioni di morti dovuti a patogeni resistenti agli antimicrobici, dato che deriva da una valutazione matematica che non tiene conto degli aspetti biologici, degli interventi correttivi in atto e del diverso peso del problema in relazione alle aree geografiche e alle diverse situazioni epidemiologiche.

Tuttavia, tale notizia si ritrova spesso su giornali, siti *web*, *blog* e viene riportata in conferenze e dibattiti.

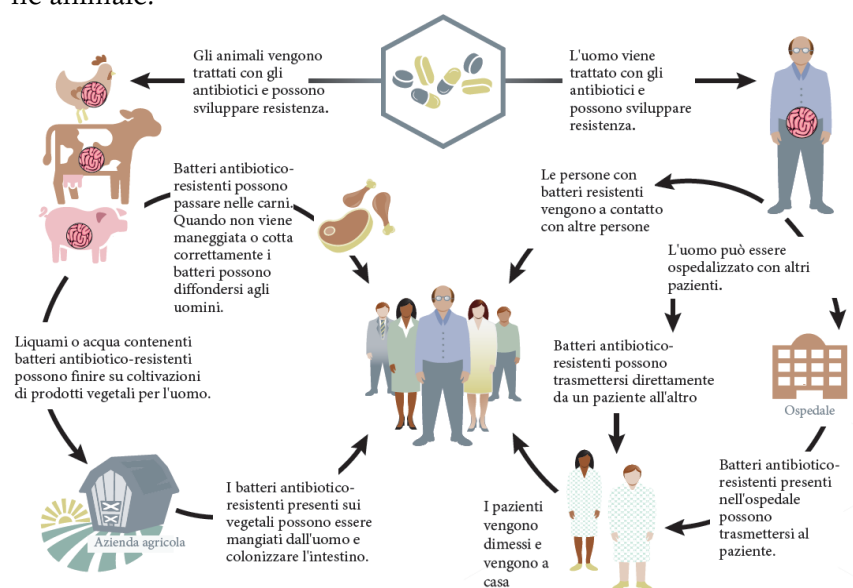
Purtroppo, la responsabilità di questa situazione critica viene spesso associata all'uso degli antimicrobici in zootecnia, da cui il sillogismo del tutto errato che buona parte di tali morti siano dovute agli antimicrobici usati negli allevamenti. In realtà, la maggior parte di queste morti sono da attribuire a patogeni resistenti che nulla hanno a che vedere con la zootecnia.

Ad esempio, la tubercolosi umana da sola rappresenta il 30% delle cause di mortalità per ceppi batterici resistenti, ma l'AMR del micobatterio non è sicuramente dovuta all'uso degli antimicrobici in zootecnia, visto che l'uso di farmaci antitubercolari in medicina veterinaria è proibito da almeno 70 anni.

D'altra parte, le stesse organizzazioni presentano talvolta immagini fuorvianti come quella che riproduciamo nella figura 1.

<sup>5</sup> Cfr. J. O'NEILL, *Tackling drug-resistant infection globally*, London, 2016, *online* [https://amr-review.org/sites/default/files/160518\\_Final%20paper\\_with%20cover.pdf](https://amr-review.org/sites/default/files/160518_Final%20paper_with%20cover.pdf).

In questa immagine, che è tratta dal sito web del CDC americano, si vede che l'antibiotico resistenza è ritenuta essere la diretta conseguenza dell'uso di antimicrobici in ambito umano e zootecnico, senza tener conto innanzitutto dei diversi passaggi necessari per avere l'esposizione dell'uomo ad un batterio resistente di origine animale.



**Figura 1:** schema sulla potenziale diffusione di AMR in ambito umano e animale (fonte CDC tradotto dagli Autori)

I due cicli (umano e animali) riportati nello schema hanno la stessa dimensione e distanze dal problema AMR, mentre nella realtà possiamo schematizzare il processo in questo modo:

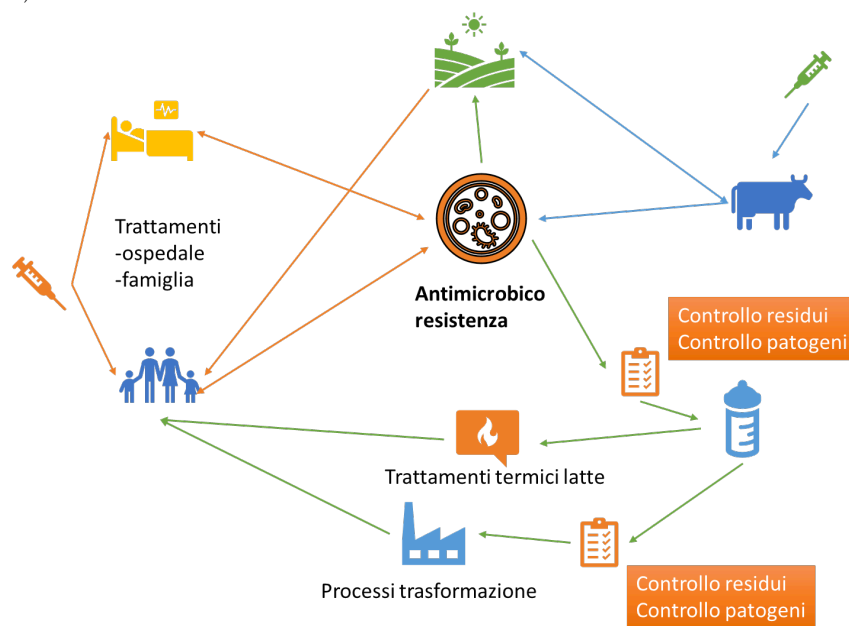
- Uomo ammalato → assunzione antimicrobici → sviluppo di resistenza → contagio/contatto con altro uomo → infezione da batterio resistente.
- Animale ammalato → assunzione antimicrobici → sviluppo di resistenza → materia prima contaminata → miscela con altra materia prima (effetto diluzione) → produzione alimento (azione antibatterica: cottura, fermentazione) → ingestione da parte

dell'uomo (azione antibatterica: meccanismi di difesa) → infezione da batterio resistente per i batteri che superano tutti i passaggi.

Tale processo non tiene inoltre conto di un altro importante fattore di prevenzione rappresentato dai controlli ufficiali che vengono effettuati anche in USA.

Infatti, nello schema si dimenticano tutti quei controlli che vengono effettuati sulle materie prime per la presenza di residui di antibiotici o la presenza di patogeni (indipendentemente che siano resistenti o meno).

In pratica quello che viene definito un passaggio diretto in realtà è tutt'altro che diretto e vi sono più livelli di prevenzione (Figura 2).



**Figura 2:** Quadro epidemiologico di sviluppo antibiotico-resistenza in cui vengono rappresentati i numerosi punti critici di controllo a livello di produzione di latte

Infine, se è vero che vi sono delle dimostrazioni scientifiche che l'uso degli antimicrobici ad uso auxinico, banditi da ormai due de-



cenni in EU, sia collegato alla comparsa di AMR, in molti altri casi le dimostrazioni scientifiche sono carenti<sup>6</sup>.

Per quanto riguarda, ad esempio, le bovine da latte, non vi sono dimostrazioni che l'utilizzo di antimicrobici in asciutta e in lattazione abbia indotto l'aumento delle forme di resistenza dei patogeni<sup>7,8</sup>, malgrado questa associazione venga spesso riportata nei media.

## 6. La normativa.

A partire dal 2015 con la pubblicazione delle Linee guida sull'uso prudente degli antimicrobici in medicina veterinaria<sup>9</sup> si sono susseguite numerose iniziative a livello europeo, nazionale e regionale (in Italia) volte a ridurre e razionalizzare l'uso degli antimicrobici.

Le iniziative rilevanti a livello nazionale sono il Piano nazionale per il contrasto all'antimicrobico resistenza lanciato nel 2017<sup>10</sup>. Mentre per quanto riguarda il settore veterinario le iniziative rilevanti sono l'introduzione della ricetta elettronica (<https://www.ricettaveterinariaelettronica.it/index.html>) divenuta

<sup>6</sup> Cfr. K. L. TANG, P. C. NIAMH, D. B. NÓBREGA, S. C. CORK, P. E. RONKSLEY, H. W. BARKEMA, A. J. POLACHEK, *et al.*, *Restricting the Use of Antibiotics in Food-Producing Animals and Its Associations with Antibiotic Resistance in Food-Producing Animals and Human Beings: A Systematic Review and Meta-Analysis*, in *The Lancet Planetary Health* 1, no. 8 (2017/11/01/ 2017): pp. 316-327.

<sup>7</sup> Cfr. R. ERSKINE, J. CULLOR, M. SCHALLIBAUM, B. YANCEY, and A. ZECCONI, *Bovine Mastitis Pathogens and Trends in Resistance to Antibacterial Drugs*, Paper presented at the NMC Annual Meeting, 2004.

<sup>8</sup> Cfr. S.A. METZGER, J. S. HOGAN, *Short Communication: Antimicrobial Susceptibility and Frequency of Resistance Genes in Escherichia Coli Isolated from Bovine Mastitis*, in *Journal of Dairy Science*, 96, no. 5 (May 2013), pp. 3044-49.

<sup>9</sup> Cfr. le *Linee guida sull'uso prudente degli antimicrobici in medicina veterinaria* della Commissione europea, in *GUUE* n. C-299 del 11 settembre 2015, pp. 7 ss.

<sup>10</sup> Cfr. Ministero della Salute - *Piano Nazionale di Contrasto dell'antimicrobico-resistenza (PNCAR) 2017-2020*, disp. *on line*.

pienamente operativa nel 2020 e, soprattutto la definizione degli antimicrobici critici nel settore veterinario<sup>11</sup> che classifica i principi attivi in quattro categorie:

A - Evitare: principi attivi non autorizzati come farmaci veterinari, vietati negli animali da reddito e utilizzabili in deroga in animali da compagnia, ma solo in casi eccezionali e in cui non vi siano alternative nelle altre categorie;

B - Limitare: antibiotici da utilizzare solo nel caso in cui non ci siano alternative nelle categorie C e D, e possibilmente previo test di sensibilità antimicrobica;

C - Attenzione: sono farmaci indispensabili per alcune indicazioni veterinarie e che non hanno alternative nella categoria D;

D - Prudenza: farmaci da utilizzare come prima opzione terapeutica, sempre solo se necessari e in modo prudente.

Tale categorizzazione rende particolarmente difficile l'utilizzo nel settore veterinario di cefalosporine di III e IV generazione e dei fluorchinoloni e indica la necessità di utilizzare i principi attivi in categoria D come prima scelta terapeutica. Queste restrizioni hanno lo scopo di salvaguardare queste molecole per un uso in medicina umana, seguendo appieno un approccio "One Health".

La novità più rilevante in tutti i sensi è però la già citata normativa sul farmaco veterinario che entrerà in vigore il 28/01/2022<sup>1</sup> e di cui ci occuperemo nella successiva sezione.

A livello regionale le iniziative sono state numerose, ma come spesso accade poco coordinate tra loro; tuttavia hanno come denominatore comune la riduzione dell'uso degli antimicrobici nel settore zootecnico e la riduzione significativa dell'utilizzo dei principi attivi in categoria B. Accanto a queste iniziative da parte dell'Autorità sanitaria, vi sono quelle promosse dagli operatori della varie filiere (latte, carne, avicoli, suini) in risposta alle istanze dei consumatori e, soprattutto, delle GDO (Grande Distribuzione Organizzata).

<sup>11</sup> Cfr. EMA - *Rapporto AMEG Categorizzazione degli antibiotici destinati all'impiego negli animali per un uso prudente e responsabile* - 2019. <https://bit.ly/30ZEUrI>.

L'insieme di tutte queste iniziative a livello nazionale ha sicuramente portato ad una riduzione dell'uso degli antimicrobici, anche se mancano dati certi sulla sua consistenza, ma dal punto di vista "*One Health*", è mancato un vero e proprio coordinamento con la medicina umana, se si esclude la sporadica presenza di medici veterinari ai tavoli istituzionali a livello ministeriale e regionale.

Questo mancato coordinamento, da un lato non ha permesso di valorizzare appieno le attività svolte e i risultati raggiunti, dall'altro non ha contribuito a dare un'informazione corretta, sia in ambito sanitario, che, ancora più importante, a livello di consumatori, su quanto sia stato fatto a livello di filiere di produzioni animali per arginare il problema AMR.

## **7. Il Regolamento (UE) 2019/61.**

La nuova normativa, come già accennato, prevede esplicitamente che il problema AMR sia affrontato con un approccio "*One Health*" e nelle lunghe premesse descrive molti aspetti che mettono in relazione le interazioni uomo/animale/ambiente nell'ambito dell'AMR.

Più in dettaglio nelle premesse viene affermato che: «La resistenza antimicrobica ai medicinali per uso umano e veterinario è un problema sanitario crescente nell'Unione e in tutto il mondo. L'impatto del problema, a causa della sua complessità, della sua dimensione transfrontaliera e dell'elevato onere economico che comporta, si estende al di là delle sue gravi conseguenze per la salute pubblica e la sanità animale fino a diventare un problema di salute pubblica su scala mondiale, che interessa la società nel suo complesso e richiede un'azione intersettoriale urgente e coordinata in conformità dell'approccio «*One Health*». Tale azione comprende il rafforzamento dell'uso prudente degli antimicrobici, evitando il loro uso metafilattico e profilattico di routine, le azioni volte a limitare l'uso negli animali di antimicrobici che sono di importanza fondamentale per prevenire o trattare infezioni poten-

zialmente letali negli esseri umani nonché gli incoraggiamenti e gli incentivi allo sviluppo di nuovi antimicrobici (...)»<sup>12</sup>.

Ancora: «La somministrazione o l'impiego scorretti di un antimicrobico rappresentano un rischio per la salute pubblica o la sanità animale. I medicinali veterinari antimicrobici dovrebbero perciò essere disponibili solo su prescrizione veterinaria. I veterinari svolgono un ruolo essenziale per garantire l'impiego prudente degli antimicrobici e, di conseguenza, dovrebbero prescrivere i medicinali antimicrobici sulla base delle loro conoscenze in materia di resistenza antimicrobica, delle loro conoscenze epidemiologiche e cliniche e della loro comprensione dei fattori di rischio per il singolo animale o per il gruppo di animali (...)»<sup>13</sup>.

Infine: «L'uso prudente degli antimicrobici è fondamentale per fronteggiare la resistenza antimicrobica. Tutte le parti interessate dovrebbero promuovere congiuntamente l'uso prudente degli antimicrobici. È quindi importante che gli orientamenti sull'uso prudente degli antimicrobici nella medicina veterinaria siano tenuti in considerazione ed elaborati ulteriormente. L'identificazione dei fattori di rischio e l'elaborazione di criteri per l'avvio della somministrazione degli antimicrobici, nonché l'individuazione di misure alternative, potrebbero contribuire a evitare l'uso non necessario di medicinali antimicrobici, anche attraverso la metafilassi (...)»<sup>14</sup>.

Quindi l'aspetto dei trattamenti antimicrobici è affrontato in modo specifico nel Regolamento (UE) 2019/61, Articolo 105, Prescrizioni veterinarie, che prevede:

1. Una prescrizione veterinaria per un medicinale antimicrobico per metafilassi è emessa soltanto in seguito a una diagnosi della malattia infettiva da parte di un veterinario.
2. Il veterinario è in grado di fornire una giustificazione su una prescrizione veterinaria di medicinali antimicrobici, in particolare per metafilassi e profilassi.

<sup>12</sup> Cfr. il considerando 41 del regolamento.

<sup>13</sup> Cfr. Il considerando 47 del regolamento.

<sup>14</sup> Cfr. Il considerando 48 del regolamento.

3. Una prescrizione veterinaria è emessa soltanto in seguito a un esame clinico o a qualsiasi altra adeguata valutazione dello stato di salute dell'animale o del gruppo di animali da parte di un veterinario.

L'articolo 107, dedicato all'impiego dei medicinali antimicrobici, invece, recita:

1. I medicinali antimicrobici non sono utilizzati in modo sistematico né impiegati per compensare un'igiene carente, pratiche zootecniche inadeguate o mancanza di cure, o ancora una cattiva gestione degli allevamenti.

2. I medicinali antimicrobici non sono impiegati negli animali allo scopo di promuoverne la crescita né di aumentarne la produttività.

3. I medicinali antimicrobici non sono utilizzati per profilassi se non in casi eccezionali, per la somministrazione a un singolo animale o a un numero ristretto di animali quando il rischio di infezione o di malattia infettiva è molto elevato e le conseguenze possono essere gravi.

4. In tali casi, l'impiego di medicinali antibiotici per profilassi è limitato alla somministrazione esclusivamente a un singolo animale, alle condizioni stabilite nel primo comma.

5. I medicinali antimicrobici sono impiegati per metafilassi unicamente quando il rischio di diffusione di un'infezione o di una malattia infettiva nel gruppo di animali è elevato e non sono disponibili alternative adeguate.

## 8. Come operare in campo.

Il problema dell'AMR è stato affrontato in modo diverso in relazione alle diverse filiere produttive<sup>15</sup>.

In questa sede, per ragioni di spazio, ma soprattutto, di compe-

<sup>15</sup> Cfr. I. YOUNG; A. RAJIC; B.J. WILHELM, L. WADDELL, S. PARKER, S. A. MCEWEN, *Comparison of the prevalence of bacterial enteropathogens, potentially zoonotic bacteria and bacterial resistance to antimicrobials in organic and conventional poultry, swine and beef production: a systematic review and meta-analysis*, in *Epidemiology and Infection*, 2009, 137, 1217-1232, doi:10.1017/s0950268809002635.

tenza approfondiamo gli specifici aspetti che riguardano il settore dell'allevamento delle bovine da latte.

L'indicazione probabilmente più importante per portata ed impatto del nuovo Regolamento EU nel settore della filiera latte è quella che prevede che si eviti il trattamento sistematico con antimicrobici delle vacche alla messa in asciutta (periodo di 45-60 giorni che precede il parto e durante il quale l'animale non viene munto).

Questo è un buon esempio di come una semplice regola finalizzata ad una potenziale riduzione della AMR, possa nella pratica avere in impatto molto forte e per diversi aspetti critico, anche da un punto di vista sanitario. La terapia antimicrobica alla messa in asciutta è la misura di prevenzione per le infezioni mammarie più efficace e sostenibile attualmente disponibile, come dimostrato da innumerevoli indagini<sup>16</sup>.

Il passaggio ad un sistema di trattamento cosiddetto "selettivo" presenta due importanti problemi: il primo riguarda la definizione di animale ammalato o sano, il secondo riguarda invece la sua reale efficacia in campo.

Più specificatamente, il trattamento selettivo prevede, per definizione, di distinguere le bovine che possono essere trattate con antibiotico, rispetto a quelle che possono essere messe in asciutta senza trattamento antibiotico. Sia che lo si veda da un punto di vista pratico sia da un punto di vista legale, tale distinzione deve essere basata su una valutazione oggettiva ed accettata da tutte le parti coinvolte (allevatore, veterinario aziendale, veterinario ufficiale).

Il problema potrebbe essere risolto semplicemente seguendo criteri scientifici, ovvero che si possa trattare solo l'animale che risulti positivo per la presenza di patogeni all'esame microbiologico.

<sup>16</sup> Cfr. T. HALASA, M. NIELEN, A.C. WHIST, O. OSTERAS, *Meta-analysis of dry cow management for dairy cattle. Part 2. Cure of existing intramammary infections*, in *Journal of Dairy Science*, 2009, 92, 3150-3157, doi: 10.3168/jds.2008-1741, nonché, ID., *Meta-analysis of dry cow management for dairy cattle. Part 1. Protection against new intramammary infections*, *ibidem*, 2009, 92, 3134-3149, doi:10.3168/jds.2008-1740.

Questo approccio, che non può che trovarci d'accordo, richiede però che prima della messa in asciutta siano prelevati ed analizzati i campioni di latte da tutte le bovine e che vi siano laboratori preparati ed attrezzati per tale lavoro, cosa che è vera solo in alcune, ma non in tutte le aree del nostro Paese.

L'analisi regolare di tutti gli animali rappresenta inoltre un notevole costo per l'allevatore, solo parzialmente compensato dal minor uso di antimicrobici<sup>17</sup>.

Il problema non è solo italiano, tanto è vero che in diversi Paesi europei, che già adottano questo approccio alla messa in asciutta, si sono cercati criteri diagnostici alternativi.

Questi criteri diagnostici, se utilizzati per la selezione degli animali in un programma di terapia in asciutta selettiva devono soddisfare diverse condizioni<sup>18</sup>: devono essere sufficientemente accurati, facili da applicare ed interpretare, economici, applicabili in tutti gli allevamenti e accreditabili (verificabili).

Il più logico e pratico di questi criteri è la valutazione del contenuto cellulare del latte della bovina alla messa in asciutta (un parametro misurato regolarmente nelle bovine e che definisce la presenza o meno di uno stato infiammatorio<sup>19</sup>), definendo delle soglie oltre le quali viene permesso il trattamento e sotto le quali invece il trattamento non è consentito.

Ci preme quindi sottolineare che la definizione di animale "ammalato" o comunque suscettibile di trattamento non è un problema solo sanitario, ma è un criterio che dovrà essere utilizzato dal veterinario ufficiale per poter verificare che i trattamenti applicati in allevamento siano conformi alle normative o meno.

<sup>17</sup> Cfr. C.G.M. SCHERPENZEEL, H. HOGVEEN, L. MAAS, T. LAM, *Economic optimization of selective dry cow treatment*, in *J. Dairy Sci.*, 2018, 101, 1530-1539, doi: 10.3168/jds.2017-13076.

<sup>18</sup> Cfr. A. ZECCONI, G. SESANA, D. VAIRANI, M. CIPOLLA, N. RIZZI, L. ZANINI, *Somatic Cell Count as a Decision Tool for Selective Dry Cow Therapy in Italy*, in *Ital J. Anim. Sci.* 2018, 17, 1-6.

<sup>19</sup> Cfr. A. ZECCONI, M. CIPOLLA, *La sanità della mammella nella bovina*, Milano, Point vétérinaire, 2020.

Pertanto, tali definizioni non possono e non devono essere arbitrarie, dovrebbero essere comuni a tutta la nazione, o almeno, a livello di singola regione, senza che vi siano le purtroppo frequenti variazioni a livello locale che possono minare la credibilità degli interventi dei veterinari ufficiali, nonché, aprire innumerevoli contenziosi nel caso vengano somministrate sanzioni.

Al fine di contribuire fattivamente alla definizione di un criterio diagnostico che rispondesse ai requisiti sopra indicati, abbiamo sviluppato un protocollo per la terapia antibiotica selettiva in asciutta basato sul contenuto cellulare del latte, in collaborazione con l'Unità Operativa di Veterinaria della Regione Lombardia e con l'Associazione Regionale Allevatori della Lombardia (ARAL).

I criteri per definire se un animale è “ammalato” e per il quale il trattamento antibiotico è autorizzato sono 100.000 cellule somatiche/ml per le bovine primipare e di 200.000 cellule somatiche/ml per le bovine più vecchie all'ultimo controllo funzionale prima della messa in asciutta.

Tali soglie sono state ottenute grazie ad una accurata valutazione epidemiologica dei dati relativi a 45.682 bovine di aziende associate ad ARAL<sup>16</sup>.

Il protocollo operativo basato su queste soglie è stato quindi applicato a diversi allevamenti lombardi ed i risultati ottenuti hanno permesso di ottenere una riduzione del 47% dei trattamenti senza che vi sia stato un peggioramento dello stato sanitario della mandria dopo parto<sup>20</sup>.

Al momento questo è il solo protocollo sviluppato e verificato in campo nel nostro Paese e che ha visto la partecipazione dei principali *stakeholders* (allevatori, associazioni di categoria, veterinari pubblici e privati, Autorità sanitaria) nella sua realizzazione. Riteniamo anche che possa essere un approccio che risponda appieno alle esigenze di natura pratica, sanitaria e normativa.

<sup>20</sup> Cfr. A. ZECCONI, C. GUSMARA, T. DI GIUSTO, M. CIPOLLA, P. MARCONI, L. ZANINI, *Observational study on application of a selective dry-cow therapy protocol based on individual somatic cell count thresholds*, in *Ital. J. Anim. Sci.* 2020, 19, 1341-1348.



## 9. Ci sono alternative agli antimicrobici?

Così come avviene nella medicina umana, anche in quella veterinaria si sta cercando di sviluppare ed utilizzare nuovi vaccini così da ridurre l'uso di antimicrobici.

Se l'approccio sembra essere relativamente efficiente per diverse infezioni, ed in particolare nell'ambito dell'allevamento dei suini<sup>21</sup>, degli avicoli<sup>22</sup> e dei bovini da carne<sup>19</sup>, nel caso del controllo delle infezioni mammarie (principale causa di trattamento antimicrobico nel bovino), i risultati non sono altrettanto favorevoli<sup>23</sup>.

In quest'ultimo ambito, la necessità di ridurre l'uso degli antibiotici, l'inefficienza dell'approccio vaccinale e le difficoltà ad applicare procedure igienico-sanitarie principalmente per un'innata aversità a cambiare le abitudini gestionali, aprono purtroppo la strada a quelli che possiamo definire i trattamenti alternativi, che presentano non poche criticità.

Quando consideriamo i prodotti alternativi agli antimicrobici entriamo in un campo per nulla definito, in cui rientrano dai prodotti fitoterapici agli immunomodulatori, e anche quelle che possiamo definire "polveri magiche".

<sup>21</sup> Cfr. J.T. RICHESON, H.D. HUGHES, P.R. BROADWAY, J.A. CARROLL, *Vaccination Management of Beef Cattle Delayed Vaccination and Endotoxin Stacking*, in *Veterinary Clinics of North America-Food Animal Practice* 2019, 35, 575-+, doi: 10.1016/j.cvfa.2019.07.003.

<sup>22</sup> Cfr. S. MARANGON, L. BUSANI, *The use of vaccination in poultry production*, in *Revue Scientifique et Technique-Office International Des Epizooties* 2007, 26, 265-274, doi:10.20506/rst.26.1.1742.

<sup>23</sup> Cfr. sul punto P. RAINARD, G. FOUCRAS, J.R. FITZGERALD, J.L. WATTS, G. KOOP, J.R. MIDDLETON, *Knowledge gaps and research priorities in Staphylococcus aureus mastitis control*, in *Transboundary and Emerging Diseases*, 2018, 65, 149-165, doi:10.1111/tbed.12698; F. SCALI, C. CAMUSSONE, L.F. CALVINHO, M. CIPOLLA, A. ZECCONI, *Which are important targets in development of S. aureus mastitis vaccine?*, in *Research in Veterinary Science*, 2015, 100, 88-99, doi:10.1016/j.rvsc.2015.03.019; J.L. SMITH, J.S. HOGAN, K.L. SMITH, *Efficacy of intramammary immunization with an Escherichia coli J5 bacterin*, in *Journal of Dairy Science* 1999, 82, 2582-2588, doi:10.3168/jds.S0022-0302(99)75513-X.

Questi prodotti non possono indicare un'efficacia terapeutica o preventiva, poiché in tal caso dovrebbero essere autorizzati dal Ministero della Sanità, si limitano quindi a “suggerire” potenziali effetti benefici, che inducono al loro utilizzo al posto degli antimicrobici e di efficaci piani di prevenzione igienico-sanitaria, ovvero sono usati come “scorciatoie”.

La generale mancanza di dati di efficacia, ma soprattutto di innocuità, sia a livello di trasformazione sia per il consumatore rendono l'applicazione di prodotti “alternativi” critica e pericolosa e, dovrebbe essere evitata.

Ci dobbiamo aspettare che nei prossimi anni tali prodotti possano essere proposti in gran numero agli allevatori, con evidenti rischi per la sanità pubblica.

## 10. Conclusioni.

La riduzione del rischio di indurre fenomeni di antibiotico-resistenza nei batteri che possono entrare nella catena alimentare è un problema che deve vedere coinvolte le filiere produttive a pieno titolo e con una piena consapevolezza.

Un approccio di filiera, come per altro previsto dalle linee guida europee e dall'approccio “*One Health*”, prevede la condivisione esplicita degli obiettivi da parte dei principali *stakeholders* (allevatore, veterinario aziendale e ufficiale e azienda di trasformazione) e la messa in atto di strumenti che possano favorire la riduzione dei problemi a livello di allevamento, aumentando di conseguenza la qualità e la quantità dei prodotti.

Il miglioramento della sanità dell'allevamento si ottiene quindi mettendo in atto un programma di gestione sanitaria centrato sull'identificazione dei fattori di rischio per le diverse patologie, sulla loro eziologia, sul management aziendale e sull'implementazione di azioni volte a ridurre e, possibilmente, eliminare tali problemi.

In altre parole, non è pensabile ridurre l'uso di antimicrobici semplicemente con un taglio numerico dei trattamenti, ma questo deve essere il frutto di un sistema di raccolta dati e di diagnostica preciso e puntuale per individuare i problemi, di una corretta valutazione epidemiologica delle caratteristiche di tali problemi e dell'applicazione dei più efficaci programmi di controllo per risolverli.

Non si tratta quindi di smettere di utilizzare gli antimicrobici, ma di usarli meglio basandosi sulle conoscenze scientifiche a nostra disposizione.

**Alfonso Zecconi, Luigi Bonizzi, Roberto Mattina**

#### *ABSTRACT*

Il concetto di “*One Health*” rappresenta lo sforzo congiunto di più discipline che operano a livello locale, nazionale e globale, per il raggiungimento di una condizione di benessere e salute di persone, animali e dell'ambiente stesso. In questo ambito rientra a pieno titolo le azioni di contrasto all'antimicrobicoresistenza (AMR). Questo è un problema comune alla medicina umana e veterinaria che vede coinvolte, loro malgrado, tutte le filiere legati ai prodotti di origine animale che vengono accusate, non sempre a ragione, di essere tra i principali responsabili di questo problema. In questo articolo abbiamo cercato di illustrare in modo sintetico il problema della AMR, delle conseguenze a livello di filiere e del loro ruolo reale. Infine, vengono illustrate le attività che vengono svolte in ambito veterinario, pubblico e privato, per ridurre i rischi correlati, senza ridurre la sostenibilità degli allevamenti e per dare al consumatore le massime garanzie di salubrità dei prodotti anche per quanto riguarda la AMR.

*EN:*

The concept of "One Health" represents the joint effort of several disciplines operating at local, national, and global level, to achieve a condition of well-being and health of people, animals and environment. The fight against antimicrobial resistance (AMR) is completely under the umbrella of "One Health" approach. AMR is a problem common to human and veterinary medicine which involves all the supply chains linked to foods of animal origin which are accused, not always rightly, of being among the main culprits of this problem. In this article we briefly described the problem of AMR, the consequences at supply chains levels and the real role of this latter ones. Finally, we described the activities carried out by veterinarians from public and private sectors to reduce the AMR-related risks, without reducing the sustainability of the farms and to give the consumers the maximum guarantees of the safety of the products also for what concerns AMR.

*PAROLE CHIAVE*

One Health, antimicrobico resistenza, medicina veterinaria, sicurezza alimentare, sostenibilità.

One Health, antimicrobial resistance, veterinary medicine, food safety, sustainability.

**PARTE II**  
**NOTE E COMMENTI**



**Giurisprudenza annotata**

**CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA**

**Sentenza**

**17 dicembre 2020**

**Causa C-336/19,**

**Centraal Israëlitisch Consistorie van België e altri,**

c.

**Vlaamse Regering,**

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Grondwettelijk Hof (Corte costituzionale, Belgio), con decisione del 4 aprile 2019, pervenuta in cancelleria il 18 aprile 2019, nel procedimento,

«Rinvio pregiudiziale – Protezione degli animali durante l'abbattimento – Regolamento (CE) n. 1099/2009 – Articolo 4, paragrafo 1 – Obbligo di stordire gli animali prima di abatterli – Articolo 4, paragrafo 4 – Deroga nell'ambito della macellazione rituale – Articolo 26, paragrafo 2 – Possibilità per gli Stati membri di adottare norme nazionali che mirano ad assicurare agli animali una maggiore protezione in caso di macellazione rituale – Interpretazione – Normativa nazionale che impone, in caso di macellazione rituale, uno stordimento reversibile e inidoneo a provocare la morte – Articolo 13 TFUE – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Articolo 10 – Libertà di religione – Libertà di manifestare la propria religione – Limitazione – Proporzionalità – Mancanza di consenso tra gli Stati membri dell'Unione europea – Margine di discrezionalità riconosciuto agli Stati membri – Principio di sussidiarietà – Validità – Diverso trattamento della macellazione rituale e dell'abbattimento di animali

durante attività venatorie o di pesca nonché durante eventi culturali o sportivi – Insussistenza di discriminazione – Articoli 20, 21 e 22 della Carta dei diritti fondamentali».

**Dispositivo:** 1) *L'articolo 26, paragrafo 2, primo comma, lettera c), del regolamento (CE) n. 1099/2009 del Consiglio, del 24 settembre 2009, relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento, letto alla luce dell'articolo 13 TFUE e dell'articolo 10, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, deve essere interpretato nel senso che esso non osta alla normativa di uno Stato membro che impone, nell'ambito della macellazione rituale, un processo di stordimento reversibile e inidoneo a comportare la morte dell'animale.*

2) *L'esame della terza questione pregiudiziale non ha rivelato alcun elemento atto a inficiare la validità dell'articolo 26, paragrafo 2, primo comma, lettera c), del regolamento n. 1099/2009.*

#### FATTI DI CAUSA

1 La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'articolo 26, paragrafo 2, primo comma, lettera c), del regolamento (CE) n. 1099/2009 del Consiglio, del 24 settembre 2009, relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento (GU 2009, L 303, pag. 1), nonché sulla validità di tale disposizione alla luce degli articoli 10 e 20, 21 e 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).

2 Tale domanda è stata presentata nell'ambito di controversie tra, da un lato, il Centraal Israëlitisch Consistorie van België e a. (in prosieguo, congiuntamente: «CICB e a.»), l'Unie Moskeeën Antwerpen VZW e l'Islamitisch Offerfeest Antwerpen VZW, JG e KH, l'Executief van de Moslims van België e a., nonché il Coördinatie Comité van Joodse Organisaties van België – Section belge du Congrès juif mondial et Congrès juif européen VZW e a. e, dall'altro, la Vlaamse Regering (governo delle Fiandre, Belgio) in merito alla validità del decreet houdende wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, wat de toegelaten methodes voor het slachten van dieren betreft (decreto di modifica della legge del 14 agosto 1986 relativa alla protezione e al benessere



degli animali, per quanto riguarda i metodi autorizzati per la macellazione degli animali), del 7 luglio 2017 (*Belgisch Staatsblad*, 18 luglio 2017, pag. 73318).

### **Contesto normativo**

#### **Diritto dell'Unione**

3 I considerando 2, 4, 6, 11, da 14 a 16, 18, 20, 21, 43, 57 e 58 del regolamento n. 1099/2009 enunciano quanto segue:

«(2) L'abbattimento degli animali può provocare dolore, ansia, paura o sofferenze di altro tipo agli animali anche nelle migliori condizioni tecniche. Alcune operazioni relative all'abbattimento possono causare stress e ogni tecnica di stordimento presenta inconvenienti. È opportuno che gli operatori o il personale addetto all'abbattimento adottino i provvedimenti necessari a evitare e a ridurre al minimo l'ansia e la sofferenza degli animali durante il processo di macellazione o abbattimento, tenendo conto delle migliori pratiche nel settore e dei metodi consentiti dal presente regolamento. Il dolore, l'ansia o la sofferenza dovrebbero essere considerati pertanto evitabili quando gli operatori o il personale addetto all'abbattimento violano una delle disposizioni del presente regolamento o ricorrono alle pratiche consentite senza applicare i metodi più avanzati, procurando per negligenza o intenzionalmente dolore, ansia o sofferenza agli animali (...).

(4) Il benessere animale è un valore condiviso [nell'Unione europea] sancito dal protocollo n. 33 sulla protezione ed il benessere degli animali allegato al trattato [CE]. La protezione degli animali durante la macellazione o l'abbattimento è una questione di interesse pubblico che incide sull'atteggiamento del consumatore nei confronti dei prodotti agricoli. Una migliore protezione degli animali durante la macellazione contribuisce inoltre a migliorare la qualità della carne e indirettamente produce un impatto positivo sulla sicurezza del lavoro nei macelli (...).

(6) L'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) istituita

dal regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare [GU 2002, L 31, pag. 1] ha adottato due pareri sul benessere degli animali in rapporto ai principali sistemi di stordimento e abbattimento di alcune specie animali, *Welfare aspects of the main systems of stunning and killing the main commercial species of animals* (Il benessere animale nei principali sistemi di stordimento e abbattimento delle principali specie di animali da allevamento) nel 2004 e *Welfare aspects of the main systems of stunning and killing applied to commercially farmed deer, goats, rabbits, ostriches, ducks, geese and quail* (Il benessere animale nei principali sistemi di stordimento e abbattimento applicati a cervidi, caprini, conigli, struzzi, anatre, oche e quaglie allevati a scopi commerciali) nel 2006. È opportuno aggiornare la normativa [dell'Unione] in questo ambito per tenere conto di tali pareri scientifici. (...) Le raccomandazioni relative al pesce d'allevamento non sono incluse nel presente regolamento in ragione della necessità di ulteriori pareri scientifici e di una valutazione economica nel settore (...).

(11) I pesci presentano differenze fisiologiche sostanziali rispetto agli animali terrestri e i pesci d'allevamento sono macellati e abbattuti in un contesto molto diverso, in particolare per quanto riguarda il processo di ispezione. Inoltre, la ricerca sullo stordimento dei pesci è molto meno avanzata rispetto a quella su altre specie di animali d'allevamento. È opportuno stabilire norme distinte sulla protezione dei pesci durante l'abbattimento. Le disposizioni applicabili ai pesci dovrebbero pertanto limitarsi, per il momento, ai principi fondamentali. Ulteriori iniziative a livello [dell'Unione] dovrebbero essere adottate sulla base della valutazione scientifica del rischio effettuata dall'EFSA per quanto attiene alla macellazione e all'abbattimento dei pesci, tenendo conto anche delle implicazioni sociali, economiche e amministrative (...).

(14) Le attività venatorie o di pesca ricreativa si svolgono in un contesto caratterizzato da condizioni di abbattimento degli animali

molto diverse rispetto a quelle relative agli animali da allevamento e la caccia è disciplinata da normative specifiche. È pertanto opportuno escludere dall'ambito di applicazione del presente regolamento gli abbattimenti che hanno luogo nel quadro delle attività venatorie o di pesca ricreativa.

(15) Il protocollo n. 33 enfatizza inoltre la necessità di rispettare le disposizioni legislative o amministrative e le tradizioni degli Stati membri in materia in particolare di riti religiosi, tradizioni culturali e patrimonio regionale nella definizione e attuazione delle politiche [dell'Unione] riguardanti, fra l'altro, l'agricoltura e il mercato interno. È pertanto opportuno escludere dall'ambito di applicazione del presente regolamento gli eventi culturali, laddove la conformità alle prescrizioni relative al benessere altererebbe la natura stessa dell'evento in questione.

(16) Le tradizioni culturali si riferiscono inoltre a un modo di pensare, a un modo di agire o a un comportamento ereditato, stabilito o consuetudinario che include di fatto il concetto di qualcosa che è stato trasmesso o acquisito da un predecessore. Esse contribuiscono al mantenimento di vincoli sociali duraturi tra le generazioni. A condizione che tali attività non incidano sul mercato dei prodotti di origine animale e non siano determinate da finalità produttive, è opportuno escludere dal campo di applicazione del presente regolamento l'abbattimento di animali effettuato nel quadro di tali eventi (...).

(18) La direttiva 93/119/CE [del Consiglio del 22 dicembre 1993 relativa alla protezione degli animali durante la macellazione o l'abbattimento (GU 1993, L 340, pag. 21)] prevedeva una deroga alle pratiche di stordimento nel caso di macellazioni rituali effettuate nei macelli. Poiché le norme [del diritto dell'Unione] in materia di macellazioni rituali sono state recepite in modo diverso a seconda del contesto nazionale e considerato che le normative nazionali tengono conto di dimensioni che vanno al di là degli obiettivi del presente regolamento, è importante mantenere la deroga allo stordimento degli animali prima della macellazione, concedendo tuttavia un certo livello di sussidiarietà a ciascuno Stato membro. Il presente regolamento rispet-

ta di conseguenza la libertà di religione e il diritto di manifestare la propria religione o la propria convinzione mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti, come stabilito dall'articolo 10 della [Carta] (...).

(20) Molti metodi utilizzati per abbattere gli animali sono dolorosi. Lo stordimento è dunque necessario per indurre uno stato di incoscienza e di insensibilità prima o nel momento stesso in cui l'animale viene abbattuto. Il rilevamento dell'incoscienza e dell'insensibilità in un animale è un'operazione complessa che richiede l'impiego di metodi scientifici riconosciuti. È opportuno tuttavia effettuare un controllo per mezzo di indicatori al fine di valutare l'efficacia della procedura in condizioni reali.

(21) Il controllo dell'efficacia dello stordimento si basa principalmente sulla valutazione dello stato di coscienza e sensibilità dell'animale. La coscienza in un animale consiste essenzialmente nella capacità di percepire emozioni e di controllare i movimenti volontari. Nonostante alcune eccezioni, come nel caso dell'immobilizzazione per mezzo di dispositivi elettrici o la paralisi provocata con altri mezzi, si può presumere che un animale sia incosciente quando perde la sua naturale posizione eretta, non è in stato di veglia e non mostra segni di emozioni positive o negative quali paura o agitazione. La sensibilità di un animale è essenzialmente la sua capacità di percepire il dolore. In generale si può presumere che un animale sia insensibile quando non mostra riflessi o reazioni a stimoli quali suoni, odori, luce o contatto fisico (...).

(43) La macellazione senza stordimento richiede un taglio preciso della gola con un coltello affilato al fine di ridurre al minimo le sofferenze. Vi è inoltre la probabilità che negli animali che non sono immobilizzati meccanicamente dopo il taglio, il processo di dissanguamento rallenti, con conseguente inutile prolungamento delle sofferenze. I bovini, gli ovini e i caprini costituiscono le specie più frequentemente macellate con questa procedura. Pertanto, i ruminanti macellati senza stordimento dovrebbero essere immobilizzati individualmente e meccanicamente (...).

(57) I cittadini europei si aspettano che durante la macellazione siano rispettate norme minime in materia di benessere degli animali. Per certi aspetti l'atteggiamento nei confronti degli animali dipende anche dalla percezione nazionale e in alcuni Stati membri vi è una domanda affinché siano mantenute o adottate norme in materia di benessere degli animali più ampie di quelle approvate a livello [dell'Unione]. Nell'interesse degli animali e purché ciò non incida sul funzionamento del mercato interno, è opportuno consentire una certa flessibilità agli Stati membri affinché mantengano o, in alcuni settori specifici, adottino disposizioni nazionali più ampie.

È importante assicurare che gli Stati membri non usino tali disposizioni nazionali in modo da pregiudicare il corretto funzionamento del mercato interno.

(58) In alcuni settori rientranti nel campo di applicazione del presente regolamento, il Consiglio ha bisogno di ulteriori informazioni scientifiche, sociali ed economiche prima di stabilire norme dettagliate, in particolare nel caso dei pesci d'allevamento e dei sistemi di immobilizzazione dei bovini che prevedono il capovolgimento. È quindi necessario che per tali settori la Commissione fornisca al Consiglio le suddette informazioni prima di proporre eventuali modifiche del presente regolamento».

4 Intitolato «Oggetto e ambito di applicazione», l'articolo 1 di questo regolamento dispone quanto segue:

«1. Il presente regolamento disciplina l'abbattimento degli animali allevati o detenuti per la produzione di alimenti, lana, pelli, pellicce o altri prodotti, nonché l'abbattimento di animali a fini di spopolamento e operazioni correlate.

Per quanto riguarda i pesci si applicano tuttavia soltanto le prescrizioni dell'articolo 3, paragrafo 1 (...).

3. Il presente regolamento non si applica:

a) qualora gli animali siano abbattuti:

i) durante esperimenti scientifici eseguiti sotto il controllo di un'autorità competente;

ii) durante attività venatorie o di pesca ricreativa;

iii) durante eventi culturali o sportivi;

b) ai volatili da cortile, conigli e lepri macellati al di fuori dei macelli dai loro proprietari per consumo domestico privato».

5 L'articolo 2 di detto regolamento, intitolato «Definizioni», così prevede:

«Ai fini del presente regolamento si intende per: (...)

b) “operazioni correlate”: operazioni quali il maneggiamento, la stabulazione, l'immobilizzazione, lo stordimento e il dissanguamento degli animali che hanno luogo nel contesto e nel luogo dell'abbattimento; (...)

f) “stordimento”: qualsiasi processo indotto intenzionalmente che provochi in modo indolore la perdita di coscienza e di sensibilità, incluso qualsiasi processo determinante la morte istantanea;

g) “macellazione rituale”: una serie di atti correlati alla macellazione di animali prescritti da una religione;

h) “eventi culturali o sportivi”: eventi essenzialmente e principalmente correlati ad antiche tradizioni culturali o ad attività sportive, comprendenti corse o competizioni di altro genere dai quali non risulti produzione di carne o di altri prodotti di origine animale o risulti una produzione marginale in rapporto all'evento in sé, non economicamente significativa; (...)

j) “macellazione”: l'abbattimento di animali destinati all'alimentazione umana (...).».

6 L'articolo 3 dello stesso regolamento, intitolato «Prescrizioni generali per l'abbattimento e le operazioni correlate», al paragrafo 1 prevede quanto segue:

«Durante l'abbattimento e le operazioni correlate sono risparmiati agli animali dolori, ansia o sofferenze evitabili».

7 L'articolo 4 del regolamento n. 1099/2009, dedicato ai «[m]etodi di stordimento», prevede quanto segue:

«1. Gli animali sono abbattuti esclusivamente previo stordimento, conformemente ai metodi e alle relative prescrizioni di applicazione di cui all'allegato I. La perdita di coscienza e di sensibilità è mantenuta fino alla morte dell'animale.

I metodi di cui all'allegato I che non comportino la morte istantanea (...) sono seguiti quanto più rapidamente possibile da una procedura che assicuri la morte qual[e] il dissanguamento, l'enervezione, l'elettrocuzione o la prolungata anossia. (...)

4. Le disposizioni di cui al paragrafo 1 non si applicano agli animali sottoposti a particolari metodi di macellazione prescritti da riti religiosi, a condizione che la macellazione abbia luogo in un macello».

8 Intitolato «Controlli sui metodi di stordimento», l'articolo 5 di tale regolamento, al suo paragrafo 2, così dispone:

«Qualora, ai fini dell'articolo 4, paragrafo 4, gli animali siano abbattuti senza essere precedentemente storditi, le persone responsabili della macellazione effettuano controlli sistematici per garantire che gli animali non presentino segni di coscienza o sensibilità prima di essere liberati dal sistema di immobilizzazione e non presentino segni di vita prima di subire la preparazione o la scottatura».

9 Ai sensi dell'articolo 26 del regolamento n. 1099/2009, intitolato «Disposizioni nazionali più rigorose»:

«1. Il presente regolamento non impedisce agli Stati membri di mantenere eventuali disposizioni nazionali intese a garantire una maggiore protezione degli animali durante l'abbattimento vigenti al momento dell'entrata in vigore del presente regolamento.

Entro il 1° gennaio 2013 gli Stati membri informano la Commissione di tali disposizioni nazionali. La Commissione le porta all'attenzione degli altri Stati membri.

2. Gli Stati membri possono adottare disposizioni nazionali intese a garantire una maggiore protezione degli animali durante l'abbattimento diverse da quelle contenute nel presente regolamento nei seguenti settori: (...)

c) la macellazione di animali conformemente all'articolo 4, paragrafo 4, e le operazioni correlate.

Gli Stati membri notificano alla Commissione tali disposizioni nazionali. La Commissione le porta all'attenzione degli altri Stati membri (...)

4. Uno Stato membro non proibisce o ostacola la messa in circolazione all'interno del suo territorio di prodotti di origine animale derivati da animali che sono stati abbattuti in un altro Stato membro adducendo a motivo che gli animali interessati non sono stati abbattuti in conformità delle sue disposizioni nazionali miranti ad una maggiore protezione degli animali durante l'abbattimento».

10 L'articolo 27 di tale regolamento, intitolato «Relazione», al suo paragrafo 1 dispone quanto segue:

«Entro l'8 dicembre 2014, la Commissione trasmette al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sulla possibilità di introdurre taluni requisiti riguardanti la protezione dei pesci durante l'abbattimento tenendo presenti gli aspetti legati al benessere degli animali e l'impatto socioeconomico ed ambientale. Questa relazione è, se del caso, corredata da proposte legislative finalizzate a modifica-



re il presente regolamento includendovi disposizioni specifiche riguardanti la protezione dei pesci durante l'abbattimento.

In attesa dell'adozione di queste misure, gli Stati membri possono mantenere o adottare disposizioni nazionali riguardanti la protezione dei pesci durante la macellazione o l'abbattimento e ne informano la Commissione».

### **Diritto belga**

11 L'articolo 16, paragrafo 1, del Wet betreffende de bescherming en het welzijn der dieren (legge relativa alla protezione e al benessere degli animali), del 14 agosto 1986 (Belgisch Staatsblad, 3 dicembre 1986, pag. 16382), nella versione anteriore all'adozione della legge regionale di cui al procedimento principale, prevedeva, al primo comma, l'obbligo di praticare la macellazione solo previo stordimento dell'animale o, in caso di forza maggiore, secondo il metodo meno doloroso. Tuttavia, tale disposizione precisava, al secondo comma, che, in via di deroga, tale obbligo non si applicava «alle macellazioni prescritte da un rito religioso».

12 La legge regionale di cui al procedimento principale, entrata in vigore il 1° gennaio 2019, ha posto fine a tale deroga per quanto riguarda la Regione delle Fiandre. Infatti, l'articolo 15, paragrafo 2, della legge relativa alla protezione e al benessere degli animali, nella versione modificata dall'articolo 3 della suddetta legge regionale, prevede che, «[q]uando gli animali sono macellati secondo metodi speciali prescritti da riti religiosi, lo stordimento deve essere reversibile e la morte dell'animale non può essere causata dallo stordimento».

13 I lavori preparatori di tale legge regionale precisano quanto segue:

«Le Fiandre attribuiscono grande importanza al benessere animale. L'obiettivo è quindi di vietare nelle Fiandre qualsiasi sofferenza animale evitabile. La macellazione senza stordimento degli animali è incompatibile con tale principio. Sebbene altre misure, meno drasti-

che rispetto al divieto della macellazione senza previo stordimento, potrebbero limitare in qualche misura l'incidenza negativa di tale metodo di macellazione sul benessere degli animali, simili misure non possono impedire che tale benessere sia pregiudicato in modo molto grave. Il margine tra l'eliminazione della sofferenza animale, da un lato, e la macellazione senza previo stordimento, dall'altro, sarà sempre molto ampio, anche se fossero adottate misure meno radicali per limitare al minimo il pregiudizio al benessere degli animali.

Ciò non toglie che si persegue un equilibrio tra la protezione del benessere degli animali e la libertà di religione.

I riti religiosi sia ebraico sia islamico richiedono che l'animale sia svuotato quanto più possibile del suo sangue. Ricerche scientifiche hanno dimostrato che il timore che lo stordimento influenzi negativamente il dissanguamento non è fondato (...).

Peraltro, i due riti richiedono che l'animale sia intatto e sano al momento della macellazione e che muoia per emorragia. (...) [L]'elettronarcosi è un metodo di stordimento reversibile (non letale) nell'ambito del quale l'animale, se nel frattempo non viene sgozzato, riprende conoscenza dopo un breve lasso di tempo e non risente di alcun effetto negativo causato dallo stordimento. Se l'animale viene sgozzato immediatamente dopo essere stato stordito, la sua morte sarà dovuta esclusivamente all'emorragia. Tenuto conto di ciò, può essere seguita la conclusione che figura nella relazione del signor Vanthem-sche. Secondo tale conclusione, l'effettuazione dello stordimento reversibile, non letale, nella pratica della macellazione rituale costituisce una misura proporzionata che rispetta lo spirito della macellazione rituale nell'ambito della libertà di religione e tiene conto in massima misura del benessere degli animali interessati. Quanto meno, l'obbligo di ricorrere all'elettronarcosi per le macellazioni realizzate secondo metodi speciali richiesti da riti religiosi non arreca pertanto un pregiudizio sproporzionato alla libertà di religione».

### **Procedimento principale e questioni pregiudiziali**

14 Con ricorsi proposti il 17 e il 18 gennaio 2018, i ricorrenti nel procedimento principale hanno adito il Grondwettelijk Hof (Corte costituzionale, Belgio), giudice del rinvio, con ricorsi di annullamento della legge regionale di cui al procedimento principale, per il fatto che quest'ultima violerebbe, in particolare, l'articolo 4, paragrafo 4, e l'articolo 26, paragrafo 2, del regolamento n. 1099/2009, in quanto priverebbe i credenti ebraici e musulmani della garanzia che le macellazioni rituali non possono essere soggette al requisito dello stordimento previo. Infatti, detta legge regionale impedirebbe a tutti questi credenti, e non soltanto a una frazione minoritaria di essi, di praticare la loro religione, non consentendo loro di procurarsi carne proveniente da animali macellati conformemente ai loro precetti religiosi, in quanto tali precetti sono contrari alla tecnica dello stordimento reversibile.

15 Come risulta dalla decisione di rinvio, i ricorrenti nel procedimento principale sostengono che, in forza dell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento n. 1099/2009, in combinato disposto con il considerando 20 di tale regolamento, gli animali dovrebbero, in linea di principio, essere storditi prima di essere macellati, vale a dire essere mantenuti in uno stato di incoscienza e insensibilità fino alla loro morte.

16 Tuttavia, conformemente all'articolo 4, paragrafo 4, di detto regolamento, l'obbligo di stordimento non si applicherebbe alla macellazione di animali effettuata secondo metodi particolari prescritti da riti religiosi. Secondo il considerando 18 del medesimo regolamento, tale deroga sarebbe dettata dall'obiettivo di rispettare la libertà di religione, garantita all'articolo 10, paragrafo 1, della Carta, come rilevato dalla Corte nella sentenza del 29 maggio 2018, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen e a.* (C-426/16, EU:C:2018:335, punti 56 e 57).

17 Il Grondwettelijk Hof (Corte costituzionale) rileva al riguardo che, dal momento che il diritto garantito all'articolo 10, paragrafo 1, della Carta corrisponde al diritto garantito all'articolo 9 della Con-

venzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»), la Corte ne avrebbe dedotto che la nozione di «religione» può ricomprendere sia il forum internum, ossia il fatto di avere convinzioni, sia il forum externum, ossia la manifestazione in pubblico della fede religiosa.

18 I metodi particolari di macellazione prescritti da riti religiosi e il rispetto di precetti alimentari religiosi rientrerebbero nell'ambito di applicazione della libertà di religione e potrebbero essere considerati una manifestazione in pubblico di un credo religioso, ai sensi dell'articolo 9 della CEDU e dell'articolo 10, paragrafo 1, della Carta. In particolare, la macellazione rituale avrebbe lo scopo di fornire ai fedeli di cui trattasi carne proveniente da animali macellati conformemente alle loro convinzioni religiose. La Corte europea dei diritti dell'uomo avrebbe invero statuito, al riguardo, nella sentenza del 27 giugno 2000, *Cha'are Shalom Ve Tsedek c. Francia* (CE:ECHR:2000:0627JUD002741795, § 82), che, qualora i credenti non siano privati della possibilità di procurarsi e di consumare carne proveniente da animali macellati conformemente alle loro convinzioni religiose, il diritto alla libertà di religione non può estendersi fino a ricomprendere il diritto di procedere personalmente a una macellazione rituale.

19 Ciò premesso, i ricorrenti nel procedimento principale sostengono che gli Stati membri non possono fondarsi sull'articolo 26, paragrafo 2, primo comma, lettera c), del regolamento n. 1099/2009 per svuotare di significato la deroga all'obbligo di effettuare lo stordimento in caso di macellazione rituale, deroga prevista all'articolo 4, paragrafo 4, di tale regolamento.

20 Inoltre, i ricorrenti nel procedimento principale sostengono che la legge regionale di cui al procedimento principale restringe in maniera sproporzionata la libertà di religione, tanto più che la carne di bovini macellati conformemente a precetti religiosi rappresenterebbe soltanto lo 0,1% della quantità totale della carne prodotta in Belgio e che i casi in cui lo stordimento previo fallisce sarebbero supe-

rioni a tale percentuale. La comunità ebraica non avrebbe inoltre la garanzia di potersi procurare in misura sufficiente carne proveniente da animali macellati conformemente ai precetti della religione ebraica. La sezione legislativa del Raad van State (Consiglio di Stato, Belgio) ne avrebbe peraltro dedotto che il divieto di macellazione senza stordimento arreca un pregiudizio sproporzionato alla libertà di religione.

21 La legge regionale di cui al procedimento principale violerebbe anche la libertà di religione in quanto impedisce ai fedeli della religione ebraica di macellare animali conformemente alla shehita, vale a dire il rito di macellazione proprio di tale religione. A tale riguardo, la circostanza che carne proveniente da animali macellati conformemente ai precetti religiosi possa essere importata dall'estero non può essere presa in considerazione.

22 I ricorrenti nel procedimento principale contestano infine la premessa del legislatore fiammingo secondo cui il processo di stordimento reversibile che non comporta la morte dell'animale è conforme alle prescrizioni religiose in materia di macellazione.

23 Per contro, i governi fiammingo e vallone ritengono che l'articolo 26, paragrafo 2, primo comma, lettera c), del regolamento n. 1099/2009 autorizzi espressamente gli Stati membri a discostarsi dall'articolo 4, paragrafo 4, di tale regolamento.

24 Il giudice del rinvio rileva, da un lato, che la deroga all'obbligo di principio dello stordimento precedente l'abbattimento, prevista all'articolo 4, paragrafo 4, del regolamento n. 1099/2009, ha lo scopo di rispettare la libertà di religione, garantita all'articolo 10, paragrafo 1, della Carta e, dall'altro, che l'articolo 26, paragrafo 2, primo comma, lettera c), di tale regolamento, in combinato disposto con i considerando 18 e 57 del medesimo, autorizza gli Stati membri, al fine di promuovere il benessere degli animali, a derogare a detto articolo 4, paragrafo 4, senza tuttavia precisare i limiti che gli Stati membri devono osservare al riguardo.

25 Si porrebbe dunque la questione di stabilire se l'articolo 26,

paragrafo 2, primo comma, lettera c), del regolamento n. 1099/2009 possa essere interpretato nel senso che esso consente agli Stati membri di adottare disposizioni nazionali come quelle di cui al procedimento principale, e, in caso affermativo, se detta disposizione sia compatibile con la libertà di religione garantita all'articolo 10, paragrafo 1, della Carta.

26 Al riguardo, il giudice del rinvio precisa che la legge regionale di cui al procedimento principale ha posto fine, a decorrere dal 1° gennaio 2019, alla deroga, in materia di macellazione rituale, all'obbligo di stordimento previo. Dai lavori preparatori di tale legge regionale emergerebbe inoltre che il legislatore fiammingo è partito dal principio che la macellazione senza stordimento provoca all'animale una sofferenza evitabile. Avrebbe in tal modo cercato di promuovere il benessere degli animali e di raggiungere un equilibrio tra, da un lato, l'obiettivo di promuovere tale benessere e, dall'altro, quello di garantire la libertà di religione.

27 In tale prospettiva, al fine di venire incontro il più possibile a quanto auspicato dalle comunità religiose interessate, l'articolo 15, paragrafo 2, della legge del 14 agosto 1986, come modificata dalla legge regionale di cui al procedimento principale, impone ormai, nell'ambito della macellazione rituale, uno stordimento reversibile e inidoneo a comportare la morte dell'animale. Dai lavori preparatori di tale legge regionale emergerebbe quindi che il legislatore fiammingo ha ritenuto che tale disposizione vada incontro a quanto auspicato dalle comunità religiose interessate, dal momento che, quando si applica la tecnica dello stordimento reversibile, i precetti religiosi che impongono che l'animale non sia morto al momento della macellazione e che sia svuotato completamente del sangue sono rispettati.

28 La modifica legislativa intervenuta non può tuttavia essere interpretata nel senso che obbliga tutte le comunità religiose ad accettare la tecnica dello stordimento reversibile. Inoltre – e come risulta dai lavori preparatori della legge regionale di cui al procedimento principale – quest'ultima non inciderebbe sulla possibilità, per i membri di tali comunità, di procurarsi carne proveniente da animali macellati

senza previo stordimento, dato che nessuna disposizione vieta l'importazione di carne di questo tipo nella Regione delle Fiandre. In ogni caso, un simile divieto di importazione sarebbe contrario all'articolo 26, paragrafo 4, del regolamento n. 1099/2009.

29 I ricorrenti nel procedimento principale fanno tuttavia valere che sempre più Stati membri, come la Regione delle Fiandre, vietano la macellazione di animali senza stordimento o, quanto meno, l'esportazione di carne proveniente da animali macellati conformemente a precetti religiosi, il che comprometterebbe l'approvvigionamento di carne di questo tipo nella Regione delle Fiandre. Inoltre, la certificazione della carne importata non consentirebbe di stabilire con certezza se la carne proviene effettivamente da animali macellati conformemente ai precetti religiosi.

30 I governi fiammingo e vallone obiettano che un certo numero di Stati membri non conosce un simile divieto generale di abbattimento senza previo stordimento e che il commercio di carne non si ferma alle frontiere dell'Unione.

31 I ricorrenti nel procedimento principale sostengono infine che, se l'articolo 26, paragrafo 2, primo comma, lettera c), del regolamento n. 1099/2009 dovesse essere interpretato nel senso che esso autorizza gli Stati membri ad adottare misure come quelle previste dalla legge regionale di cui al procedimento principale, violerebbe i principi di uguaglianza, di non discriminazione e di diversità religiosa, garantiti rispettivamente agli articoli 20, 21 e 22 della Carta. In tale contesto, i ricorrenti nel procedimento principale fanno osservare che detta legge regionale, adottata in applicazione di tale regolamento, tratterebbe in modo diverso, senza alcuna ragionevole giustificazione, da un lato, le persone che abbattano animali praticando la caccia o la pesca o nell'ambito della lotta contro gli organismi nocivi e, dall'altro, le persone che abbattano animali conformemente a particolari metodi di macellazione prescritti dal rituale di un culto.

32 In tali circostanze il Grondwettelijk Hof (Corte costituzionale) ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se l'articolo 26, paragrafo 2, primo comma, lettera c), del regolamento [n. 1099/2009] debba essere interpretato nel senso che, in deroga (...) [all']articolo 4, paragrafo 4, di detto regolamento e al fine di promuovere il benessere degli animali, agli Stati membri è consentito adottare disposizioni come quelle [della legge regionale di cui al procedimento principale], disposizioni che prevedono, da un lato, un divieto di macellazione degli animali senza previo stordimento che vale anche per la macellazione eseguita nel quadro di un rito religioso e, dall'altro lato, un procedimento di stordimento alternativo per la macellazione eseguita nel quadro di un rito religioso basato sullo stordimento reversibile e sulla norma secondo la quale lo stordimento non può comportare la morte dell'animale.

2) In caso di risposta affermativa alla prima questione, se l'articolo 26, paragrafo 2, primo comma, lettera c), del [regolamento n. 1099/2009], nell'interpretazione di cui alla prima questione, violi l'articolo 10, paragrafo 1, della [Carta].

3) In caso di risposta affermativa alla prima questione, se l'articolo 26, paragrafo 2, primo comma, lettera c), in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 4, del [regolamento n. 1099/2009], nell'interpretazione di cui alla prima questione, violi gli articoli 20, 21 e 22 della [Carta], in quanto l'abbattimento degli animali secondo metodi particolari richiesti per riti religiosi è previsto soltanto in una deroga, condizionata, all'obbligo di stordire l'animale (articolo 4, paragrafo 4, in combinato disposto con l'articolo 26, paragrafo 2[, di tale regolamento]), mentre per l'abbattimento di animali durante attività venatorie o di pesca ricreativa e durante eventi sportivi e culturali, per i motivi indicati nel preambolo del regolamento, sono previste disposizioni ai sensi delle quali le attività in parola non rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento, né nell'obbligo di stordire l'animale durante l'abbattimento (articolo 1, paragrafo 1, secondo comma, e paragrafo 3[, del suddetto regolamento])».

#### **Sulla domanda di riapertura della fase orale del procedimento**

(omissis)



## **Sulle questioni pregiudiziali**

### **Sulle questioni prima e seconda**

39 Con le sue prime due questioni, che occorre esaminare congiuntamente, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se l'articolo 26, paragrafo 2, primo comma, lettera c), del regolamento n. 1099/2009, letto alla luce dell'articolo 13 TFUE e dell'articolo 10, paragrafo 1, della Carta, debba essere interpretato nel senso che esso osta alla normativa di uno Stato membro che impone, nell'ambito della macellazione rituale, un procedimento di stordimento reversibile e inidoneo a comportare la morte dell'animale.

40 In via preliminare, occorre rilevare che il regolamento n. 1099/2009, che trova la sua base giuridica nell'articolo 37 CE (diventato articolo 43 TFUE) e si inserisce nell'ambito del piano d'azione comunitario per la protezione e il benessere degli animali durante il periodo 2006-2010 [COM (2006) 13 definitivo del 23 gennaio 2006], mira a definire norme comuni per la protezione del benessere degli animali durante la macellazione o l'abbattimento nell'Unione, e si basa, come enunciato dal suo considerando 4, sull'idea che la protezione degli animali durante l'abbattimento è una questione di interesse generale.

41 Al riguardo occorre ricordare, anzitutto, che l'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento n. 1099/2009, in combinato disposto con il considerando 20 del medesimo, sancisce il principio dello stordimento dell'animale prima del suo abbattimento e addirittura lo rende obbligatorio dal momento che studi scientifici hanno accertato che lo stordimento costituisce la tecnica che meno pregiudica il benessere degli animali durante la macellazione (v., in tal senso, sentenza del 26 febbraio 2019, *Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs*, C-497/17, EU:C:2019:137, punto 47). Come risulta dal considerando 4 del suddetto regolamento, il principio del previo stordimento di cui a tale disposizione riflette detto valore dell'Unione che è il benessere degli animali, quale ormai sancito all'articolo 13 TFUE, in forza del quale, nella formulazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione,

quest'ultima e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali.

42 Tale principio risponde all'obiettivo principale di protezione del benessere degli animali perseguito dal regolamento n. 1099/2009, che risulta dal titolo stesso di tale regolamento e dal suo considerando 2, e ciò conformemente a detto articolo 13 TFUE (v., in tal senso, sentenza del 29 maggio 2018, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen e a.*, C-426/16, EU:C:2018:335, punti 63 e 64).

43 Inoltre, l'articolo 4, paragrafo 4, del regolamento n. 1099/2009 dispone che il principio del previo stordimento non si applica agli animali sottoposti a particolari metodi di macellazione prescritti da riti religiosi, a condizione che la macellazione abbia luogo in un macello. Sebbene quest'ultima disposizione, letta alla luce del considerando 18 di tale regolamento, ammetta la prassi della macellazione rituale, nel cui contesto l'animale può essere macellato senza previo stordimento, tuttavia tale forma di macellazione è autorizzata solo a titolo derogatorio nell'Unione e solo al fine di garantire il rispetto della libertà di religione, dal momento che non è tale da attenuare ogni dolore, ansia o sofferenza dell'animale in modo altrettanto efficace che la macellazione preceduta da uno stordimento, che, conformemente all'articolo 2, lettera f), del suddetto regolamento, letto alla luce del suo considerando 20, è necessario per indurre nell'animale uno stato di incoscienza e di insensibilità tale da ridurre considerevolmente la sua sofferenza (v., in tal senso, sentenza del 26 febbraio 2019, *Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs*, C-497/17, EU:C:2019:137, punto 48).

44 Tale deroga si fonda, come risulta dal considerando 15 del regolamento n. 1099/2009, sulla necessità di rispettare le disposizioni legislative o amministrative e le tradizioni degli Stati membri, in particolare in materia di riti religiosi, tradizioni culturali e patrimonio regionale, nella definizione e attuazione delle politiche dell'Unione riguardanti, fra l'altro, l'agricoltura e il mercato interno. Essa concretizza quindi, conformemente all'articolo 10, paragrafo 1, della Carta,

l'impegno positivo del legislatore dell'Unione di garantire il rispetto effettivo della libertà di religione e del diritto di manifestare la propria religione o le proprie convinzioni mediante le pratiche e il compimento dei riti, in particolare a favore dei musulmani e degli ebrei praticanti (v., in tal senso, sentenza del 29 maggio 2018, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen e a.*, C-426/16, EU:C:2018:335, punti 56 e 57).

45 Inoltre, dal considerando 18 di detto regolamento risulta che, tenuto conto del fatto che «le norme [del diritto dell'Unione] in materia di macellazioni rituali[, risultanti dalla direttiva 93/119,] sono state recepite in modo diverso a seconda del contesto nazionale e considerato che le normative nazionali tengono conto di dimensioni che vanno al di là degli obiettivi» di tale regolamento, il legislatore dell'Unione ha deciso di «mantenere la deroga allo stordimento degli animali prima della macellazione, concedendo tuttavia un certo livello di sussidiarietà a ciascuno Stato membro». A tal fine, l'articolo 26, paragrafo 1, del regolamento n. 1099/2009 autorizza gli Stati membri a mantenere eventuali disposizioni nazionali intese a garantire una maggiore protezione degli animali durante l'abbattimento vigenti al momento dell'entrata in vigore di tale regolamento, mentre l'articolo 26, paragrafo 2, primo comma, lettera c), del medesimo regolamento dispone che gli Stati membri possono adottare disposizioni nazionali intese a garantire agli animali, durante l'abbattimento, una protezione maggiore rispetto a quella prevista dal suddetto regolamento nel settore, in particolare, della «macellazione di animali conformemente all'articolo 4, paragrafo 4, e [del]le operazioni correlate», con la precisazione che, conformemente all'articolo 2, lettera b), del medesimo regolamento, le operazioni così previste includono lo stordimento.

46 L'articolo 26, paragrafo 4, del regolamento n. 1099/2009 precisa infine che uno Stato membro non proibisce od ostacola la messa in circolazione all'interno del suo territorio di prodotti di origine animale derivati da animali che sono stati abbattuti in un altro Stato membro adducendo a motivo che gli animali interessati non sono stati abbattuti in conformità delle sue disposizioni nazionali miranti ad una maggiore protezione degli animali durante l'abbattimento.

47 Pertanto, il quadro delineato dal regolamento n. 1099/2009 rispecchia quanto prescritto dall'articolo 13 TFUE, ai sensi del quale «l'Unione e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali in quanto esseri senzienti, rispettando nel contempo le disposizioni legislative o amministrative e le consuetudini degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale». Da tale quadro emerge che detto regolamento non procede esso stesso alla necessaria conciliazione tra il benessere degli animali e la libertà di manifestare la propria religione, ma si limita a circoscrivere la conciliazione tra questi due valori che spetta agli Stati membri effettuare.

48 Dalle considerazioni esposte ai punti da 44 a 47 della presente sentenza risulta che, da un lato, l'articolo 26, paragrafo 2, primo comma, lettera c), del regolamento n. 1099/2009 non viola la libertà di manifestare la propria religione, quale garantita all'articolo 10, paragrafo 1, della Carta, e, dall'altro, gli Stati membri, nell'ambito della possibilità loro riconosciuta, ai sensi di tale disposizione, di adottare norme supplementari dirette a garantire agli animali una protezione maggiore di quella prevista da tale regolamento, possono, in particolare, imporre un obbligo di stordimento precedente l'abbattimento degli animali che si applica anche nell'ambito di una macellazione prescritta da riti religiosi, fatto salvo tuttavia il rispetto dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta.

49 Infatti, conformemente all'articolo 51, paragrafo 1, della Carta, gli Stati membri, nell'attuare tale possibilità, sono tenuti a rispettare i diritti fondamentali sanciti dalla Carta medesima.

50 Per quanto riguarda la compatibilità di misure nazionali – adottate sulla base dell'articolo 26, paragrafo 2, primo comma, lettera c), del regolamento n. 1099/2009 – con la libertà di manifestare la propria religione, occorre ricordare che l'articolo 10, paragrafo 1, della Carta prevede che ogni persona ha diritto alla libertà di pensiero, di coscienza e di religione, e precisa che tale diritto include la libertà di cambiare religione o convinzione, così come la libertà di manifestare la propria religione o la propria convinzione individualmente o collet-

tivamente, in pubblico o in privato, mediante il culto, l'insegnamento, le pratiche e l'osservanza dei riti.

51 Al riguardo, una normativa nazionale adottata sulla base dell'articolo 26, paragrafo 2, primo comma, lettera c), di tale regolamento e che impone, nell'ambito di una macellazione rituale, uno stordimento reversibile e inidoneo a comportare la morte dell'animale rientra nell'ambito di applicazione della libertà di manifestare la propria religione, garantita all'articolo 10, paragrafo 1, della Carta.

52 Infatti, la Carta adotta un'accezione ampia della nozione di «religione» di cui a tale disposizione, idonea a ricomprendere sia il *forum internum*, ossia il fatto di avere convinzioni, sia il *forum externum*, ossia la manifestazione in pubblico della fede religiosa, e la Corte ha già dichiarato che la macellazione rituale rientra nella libertà di manifestare la propria religione, garantita all'articolo 10, paragrafo 1, della Carta (sentenza del 29 maggio 2018, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen e a.*, C-426/16, EU:C:2018:335, punti 44 e 49).

53 Come sostengono i ricorrenti nel procedimento principale, nell'imporre l'obbligo di previo stordimento dell'animale durante la macellazione rituale, disponendo nel contempo che tale stordimento sia reversibile e non provochi la morte dell'animale, la legge regionale di cui al procedimento principale, adottata sulla base dell'articolo 26, paragrafo 2, primo comma, lettera c), del regolamento n. 1099/2009, appare incompatibile con determinati precetti religiosi ebraici e islamici.

54 Al riguardo, dalla domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che, per i ricorrenti nel procedimento principale, la macellazione rituale risponde a specifici precetti religiosi che richiedono sostanzialmente che i credenti consumino soltanto carne di animali macellati senza previo stordimento, al fine di garantire che essi non siano sottoposti ad alcun processo tale da comportare la morte prima della macellazione e che si svuotino del sangue.

55 Pertanto, tale legge regionale comporta una limitazione all'esercizio del diritto alla libertà dei credenti ebraici e musulmani di manifestare la loro religione, quale garantita all'articolo 10, paragrafo 1, della Carta.

56 Al riguardo, occorre ricordare che l'articolo 52, paragrafo 3, della Carta mira a garantire la necessaria coerenza tra i diritti contenuti in quest'ultima e i diritti corrispondenti garantiti dalla CEDU, senza pregiudicare l'autonomia del diritto dell'Unione e della Corte di giustizia dell'Unione europea. Occorre quindi tenere conto dei diritti corrispondenti della CEDU ai fini dell'interpretazione della Carta, quale soglia di protezione minima [v., in tal senso, sentenze del 21 maggio 2019, Commissione/Ungheria (Usufrutti sui terreni agricoli), C-235/17, EU:C:2019:432, punto 72 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 6 ottobre 2020, La Quadrature du Net e a., C-511/18, C-512/18 e C-520/18, EU:C:2020:791, punto 124]. Nei limiti in cui, dalle spiegazioni relative all'articolo 10 della Carta, risulta che la libertà garantita al paragrafo 1 di tale disposizione corrisponde alla libertà garantita all'articolo 9 della CEDU, occorre tener conto di tale libertà ai fini dell'interpretazione dell'articolo 10, paragrafo 1, della Carta.

57 Orbene, secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, la libertà di pensiero, di coscienza e di religione tutelata dall'articolo 9 della CEDU rappresenta una delle basi di una «società democratica» ai sensi di tale convenzione, in quanto il pluralismo, intrinseco a una società del genere, dipende da tale libertà (v., in tal senso, Corte EDU, 18 febbraio 1999, *Buscarini e a. c. Saint-Marin*, CE:ECHR:1999:0218JUD002464594, § 34 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 17 febbraio 2011, *Wasmuth c. Germania*, CE:ECHR:2011:0217JUD001288403, § 50). Così, l'articolo 9, paragrafo 2, della CEDU dispone che «[l]a libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla pubblica sicurezza, alla protezione dell'ordine, della salute o della morale pubblica, o alla protezione dei diritti e della libertà altrui».

58 Nello stesso senso, conformemente all'articolo 52, paragrafo 1, prima frase, della Carta, eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Carta medesima devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. La seconda frase di tale disposizione enuncia che, nel rispetto del principio di proporzionalità, a tali diritti e libertà possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

59 È alla luce di tali considerazioni che occorre esaminare se una normativa nazionale, che prevede un obbligo di previo stordimento dell'animale durante la macellazione rituale, disponendo nel contempo che tale stordimento sia reversibile e non provochi la morte di tale animale, soddisfi le condizioni previste all'articolo 52, paragrafi 1 e 3, della Carta, in combinato disposto con l'articolo 13 TFUE.

60 In primo luogo, poiché trae origine dalla legge regionale di cui al procedimento principale, la limitazione all'esercizio del diritto alla libertà di manifestare la propria religione identificata al punto 55 della presente sentenza è prevista dalla legge, ai sensi dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta.

61 In secondo luogo, una normativa nazionale che impone l'obbligo di previo stordimento dell'animale durante la macellazione rituale, disponendo nel contempo che tale stordimento sia reversibile e che non provochi la morte dell'animale, rispetta il contenuto essenziale dell'articolo 10 della Carta, in quanto, secondo le indicazioni contenute nel fascicolo di cui dispone la Corte, enunciate al punto 54 della presente sentenza, l'ingerenza risultante da una simile normativa è limitata a un aspetto dell'atto rituale specifico costituito da tale macellazione, non essendo per contro quest'ultima vietata in quanto tale.

62 In terzo luogo, per quanto riguarda la questione di stabilire se la limitazione del diritto garantito all'articolo 10 della Carta risultante da una normativa nazionale come quella di cui al procedimento principale risponda a un obiettivo di interesse generale, dalle indicazioni

contenute nella domanda di pronuncia pregiudiziale risulta che il legislatore fiammingo ha inteso promuovere il benessere degli animali. Così, nei lavori preparatori della legge regionale di cui al procedimento principale è indicato che «[l]e Fiandre attribuiscono grande importanza al benessere animale», che «[l]’obiettivo è quindi di vietare nelle Fiandre qualsiasi sofferenza animale evitabile», che «[l]a macellazione senza stordimento degli animali è incompatibile con tale principio», e che, «[s]ebbene altre misure, meno drastiche rispetto al divieto della macellazione senza previo stordimento, potrebbero limitare in qualche misura l’incidenza negativa di tale metodo di macellazione sul benessere degli animali, simili misure non possono impedire che tale benessere sia pregiudicato in modo molto grave».

63 Orbene, sia dalla giurisprudenza della Corte (v., in tal senso, sentenze del 17 gennaio 2008, *Viamex Agrar Handel e ZVK*, C-37/06 e C-58/06, EU:C:2008:18, punto 22; del 19 giugno 2008, *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers e Andibel*, C-219/07, EU:C:2008:353, punto 27; del 10 settembre 2009, *Commissione/Belgio*, C-100/08, non pubblicata, EU:C:2009:537, punto 91, nonché del 23 aprile 2015, *Zuchtvieh-Export*, C-424/13, EU:C:2015:259, punto 35), sia dall’articolo 13 TFUE risulta che la protezione del benessere degli animali costituisce un obiettivo di interesse generale riconosciuto dall’Unione.

64 In quarto luogo, per quanto riguarda il rispetto del principio di proporzionalità, quest’ultimo richiede che i limiti che la legge regionale di cui al procedimento principale apporta alla libertà di manifestare la propria religione non superino i limiti di quanto idoneo e necessario al conseguimento degli scopi legittimi perseguiti da tale normativa, fermo restando che, qualora sia possibile una scelta tra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti da essa causati non devono essere sproporzionati rispetto agli scopi perseguiti [v., in tal senso, sentenze del 20 marzo 2018, *Menci*, C-524/15, EU:C:2018:197, punto 46 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 30 aprile 2019, *Italia/Consiglio (Quota di pesca del pesce spada del Mediterraneo)*, C-611/17, EU:C:2019:332, punto 55].

65 Qualora più diritti fondamentali e principi sanciti dai Trattati



siano in discussione, quali, nel caso di specie, il diritto garantito all'articolo 10 della Carta e il benessere degli animali sancito all'articolo 13 TFUE, la valutazione del rispetto del principio di proporzionalità deve essere effettuata nel rispetto della necessaria conciliazione tra i requisiti connessi alla tutela dei diversi diritti e principi in questione e di un giusto equilibrio tra di essi (v., in tal senso, sentenza del 19 dicembre 2019, *Deutsche Umwelthilfe*, C-752/18, EU:C:2019:1114, punto 50 e giurisprudenza citata).

66 Al riguardo, occorre constatare che una normativa nazionale che impone l'obbligo di stordimento previo dell'animale durante la macellazione rituale, disponendo nel contempo che tale stordimento sia reversibile e che non provochi la morte dell'animale, è idonea a realizzare l'obiettivo della promozione del benessere degli animali di cui al punto 62 della presente sentenza.

67 Dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo risulta che – quando sono in gioco questioni di politica generale, quali la determinazione dei rapporti tra lo Stato e le religioni, sulle quali in uno Stato democratico possono ragionevolmente sussistere profonde divergenze – occorre attribuire particolare importanza al ruolo dell'organo decisionale nazionale. Occorre inoltre, in linea di principio, riconoscere allo Stato, nell'ambito di applicazione dell'articolo 9 della CEDU, un ampio margine di discrezionalità per decidere se e in quali limiti una restrizione al diritto di manifestare la propria religione o le proprie convinzioni sia «necessaria». Il margine di discrezionalità così riconosciuto agli Stati membri in mancanza di consenso a livello dell'Unione deve tuttavia andare di pari passo con un controllo europeo consistente, in particolare, nel verificare se le misure adottate a livello nazionale siano giustificate in linea di principio e se siano proporzionate (v., in tal senso, Corte EDU, 1° luglio 2014, *S.A.S. c. Francia*, CE:ECHR:2014:0701JUD004383511, §§ 129 e 131 nonché giurisprudenza ivi citata).

68 Orbene, come risulta dai considerando 18 e 57 del regolamento n. 1099/2009, è proprio la mancanza di consenso tra gli Stati membri quanto al loro modo di intendere la macellazione rituale che ha ispirato l'adozione degli articoli 4 e 26 di tale regolamento.

69 Il considerando 18 del regolamento n. 1099/2009 enuncia infatti, come ricordato al punto 45 della presente sentenza, che occorre mantenere la deroga al requisito dello stordimento degli animali prima della macellazione, lasciando tuttavia un certo grado di sussidiarietà a ciascuno Stato membro.

70 Quanto al considerando 57 di tale regolamento, esso, dopo aver richiamato il fatto che i cittadini europei si aspettano che durante la macellazione siano rispettate norme minime in materia di benessere degli animali, sottolinea che, per certi aspetti, l'atteggiamento nei confronti degli animali dipende anche dalla percezione nazionale e in alcuni Stati membri vi è una domanda affinché siano mantenute o adottate norme in materia di benessere degli animali più ampie di quelle approvate a livello dell'Unione. Così, sempre ai sensi del suddetto considerando, nell'interesse degli animali e purché ciò non incida sul funzionamento del mercato interno, è opportuno consentire una certa flessibilità agli Stati membri affinché mantengano o, in alcuni settori specifici, adottino disposizioni nazionali più ampie.

71 Pertanto, facendo riferimento all'esistenza di «percezion[i] nazional[i]» diverse nei confronti degli animali nonché alla necessità di lasciare «una certa flessibilità» o ancora «un certo grado di sussidiarietà» agli Stati membri, il legislatore dell'Unione ha inteso preservare il contesto sociale proprio di ciascuno Stato membro a tale riguardo e riconoscere a ciascuno di essi un ampio margine di discrezionalità nell'ambito della necessaria conciliazione tra l'articolo 13 TFUE e l'articolo 10 della Carta, al fine di garantire un giusto equilibrio tra, da un lato, il benessere degli animali durante il loro abbattimento e, dall'altro, il rispetto della libertà di manifestare la propria religione.

72 Per quanto riguarda, più in particolare, la necessità dell'ingerenza nella libertà di manifestare la propria religione risultante dalla legge regionale di cui al procedimento principale, occorre rilevare che dai pareri scientifici dell'Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA) citati al considerando 6 del regolamento n. 1099/2009 emerge che si è formato un consenso scientifico quanto al

fatto che lo stordimento previo costituisce lo strumento ottimale per ridurre la sofferenza dell'animale durante il suo abbattimento.

73 Ponendosi in tale prospettiva, il legislatore fiammingo ha indicato, nei lavori preparatori della legge regionale di cui al procedimento principale, che «[i]l margine tra l'eliminazione della sofferenza animale, da un lato, e la macellazione senza previo stordimento, dall'altro, sarà sempre molto ampio, anche se fossero adottate misure meno radicali per limitare al minimo il pregiudizio al benessere degli animali».

74 Ne consegue che il legislatore fiammingo ha potuto considerare, senza eccedere il margine di discrezionalità di cui al punto 67 della presente sentenza, che le limitazioni che la legge regionale di cui al procedimento principale apporta alla libertà di manifestare la propria religione, imponendo uno stordimento previo reversibile e inidoneo a comportare la morte dell'animale, soddisfano il requisito della necessità.

75 Per quanto riguarda, infine, il carattere proporzionato dell'ingerenza nella libertà di manifestare la propria religione, risultante dalla legge regionale di cui al procedimento principale, in primo luogo, come risulta dai lavori preparatori di tale legge regionale, quali citati al punto 13 della presente sentenza, il legislatore fiammingo si è basato su ricerche scientifiche che hanno dimostrato l'infondatezza del timore secondo cui lo stordimento pregiudicherebbe negativamente il dissanguamento. Inoltre, da questi stessi lavori risulta che l'elettroanestesi è un metodo di stordimento non letale e reversibile, di modo che, se l'animale viene sgozzato subito dopo essere stato stordito, la sua morte sarà dovuta esclusivamente all'emorragia.

76 Peraltro, imponendo, nell'ambito della macellazione rituale, uno stordimento previo reversibile e inidoneo a comportare la morte dell'animale, il legislatore fiammingo ha altresì inteso ispirarsi al considerando 2 del regolamento n. 1099/2009, alla luce del quale l'articolo 4 di tale regolamento, considerato nel suo complesso, deve essere letto, e che enuncia sostanzialmente che, al fine di risparmiare agli animali durante l'abbattimento un dolore, un'ansia o una soffe-

renza evitabili, occorre privilegiare il metodo di abbattimento autorizzato più moderno, qualora significativi progressi scientifici consentano di ridurre la loro sofferenza durante l'abbattimento.

77 In secondo luogo, al pari della CEDU, la Carta è uno strumento vivente da interpretare alla luce delle attuali condizioni di vita e delle concezioni prevalenti ai giorni nostri negli Stati democratici (v., per analogia, Corte EDU, 7 luglio 2011, *Bayatyan c. Armenia* [GC], CE:ECHR:2011:0707JUD002345903, § 102 e giurisprudenza ivi citata), cosicché occorre tener conto dell'evoluzione dei valori e delle concezioni negli Stati membri, sia sul piano sociale sia su quello normativo. Orbene, il benessere animale, in quanto valore al quale le società democratiche contemporanee attribuiscono un'importanza maggiore da un certo numero di anni, può, alla luce dell'evoluzione della società, essere preso maggiormente in considerazione nell'ambito della macellazione rituale e contribuire così a giustificare il carattere proporzionato di una normativa come quella di cui al procedimento principale.

78 In terzo luogo, conformemente alla norma di cui all'articolo 26, paragrafo 4, del regolamento n. 1099/2009, la suddetta legge regionale non vieta né ostacola la messa in circolazione, nel territorio in cui essa si applica, di prodotti di origine animale provenienti da animali macellati ritualmente e senza previo stordimento in un altro Stato membro. La Commissione ha peraltro sottolineato a tale riguardo, nelle sue osservazioni scritte depositate dinanzi alla Corte, che la maggioranza degli Stati membri autorizza, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 4, di tale regolamento, la macellazione senza previo stordimento. Inoltre, come hanno fatto sostanzialmente valere i governi fiammingo e vallone, una normativa nazionale quale la legge regionale di cui al procedimento principale non vieta né ostacola la messa in circolazione di prodotti di origine animale provenienti da animali macellati ritualmente quando tali prodotti sono originari di uno Stato terzo.

79 Pertanto, in un contesto in evoluzione sia sul piano sociale sia su quello normativo, caratterizzato, come sottolineato al punto 77 del-

la presente sentenza, da una crescente sensibilizzazione alla problematica del benessere degli animali, il legislatore fiammingo ha potuto adottare, in esito a un ampio dibattito organizzato a livello della Regione delle Fiandre, la legge regionale di cui al procedimento principale, senza oltrepassare il margine di discrezionalità che il diritto dell'Unione conferisce agli Stati membri riguardo alla necessaria conciliazione tra l'articolo 10, paragrafo 1, della Carta e l'articolo 13 TFUE.

80 Si deve quindi considerare che le misure contenute nella legge regionale di cui al procedimento principale consentono di garantire un giusto equilibrio tra l'importanza connessa al benessere degli animali e la libertà di manifestare la propria religione dai credenti ebraici e musulmani e che tali misure sono, di conseguenza, proporzionate.

81 In tali circostanze, occorre rispondere alla prima e alla seconda questione dichiarando che l'articolo 26, paragrafo 2, primo comma, lettera c), del regolamento n. 1099/2009, letto alla luce dell'articolo 13 TFUE e dell'articolo 10, paragrafo 1, della Carta, deve essere interpretato nel senso che esso non osta alla normativa di uno Stato membro che impone, nell'ambito della macellazione rituale, un processo di stordimento reversibile e inidoneo a comportare la morte dell'animale.

### **Sulla terza questione**

82 Con la sua terza questione, il giudice del rinvio si interroga sostanzialmente sulla validità dell'articolo 26, paragrafo 2, primo comma, lettera c), del regolamento n. 1099/2009 alla luce dei principi di uguaglianza, di non discriminazione e di diversità culturale, religiosa e linguistica, quali garantiti, rispettivamente, agli articoli 20, 21 e 22 della Carta. Infatti, nell'ipotesi in cui tale disposizione autorizzasse gli Stati membri ad adottare misure quali lo stordimento obbligatorio per l'abbattimento degli animali nell'ambito della macellazione rituale, detto regolamento non conterrebbe alcuna disposizione analoga per l'abbattimento degli animali nell'ambito delle attività venatorie e di pesca o durante eventi culturali o sportivi.

83 Dalla formulazione di tale questione risulta che il giudice del rinvio nutre dubbi quanto alla conformità di tale disposizione del regolamento n. 1099/2009 agli articoli 20, 21 e 22 della Carta, in quanto, mentre prevede solo una deroga all'obbligo del previo stordimento dell'animale soggetta a condizioni, nell'ambito della macellazione rituale, tale regolamento esclude dal suo ambito di applicazione o esonera dal suddetto obbligo in esso previsto l'abbattimento di animali che avviene nell'ambito della caccia, della pesca nonché di eventi culturali e sportivi.

84 Al riguardo, in primo luogo, occorre valutare l'argomento vertere sul fatto che la macellazione rituale sarebbe oggetto di un trattamento discriminatorio nel regolamento n. 1099/2009 rispetto all'abbattimento di animali nell'ambito di eventi culturali e sportivi.

85 In via preliminare, occorre ricordare che il divieto di discriminazione è solo l'espressione specifica del principio generale di uguaglianza che fa parte dei principi fondamentali del diritto dell'Unione, e che tale principio impone che situazioni analoghe non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che un simile trattamento non sia obiettivamente giustificato (v., in tal senso, sentenze del 19 ottobre 1977, *Ruckdeschel e a.*, 117/76 e 16/77, EU:C:1977:160, punto 7, nonché del 16 dicembre 2008, *Arcelor Atlantique et Lorraine e a.*, C-127/07, EU:C:2008:728, punto 23).

86 Nel caso di specie, il regolamento n. 1099/2009 enuncia, all'articolo 1, paragrafo 1, primo comma, che esso ha lo scopo di «disciplina[re] l'abbattimento degli animali allevati o detenuti per la produzione di alimenti, lana, pelli, pellicce o altri prodotti, nonché l'abbattimento di animali a fini di spopolamento e operazioni correlate», e precisa, all'articolo 1, paragrafo 3, lettera a), iii), che esso non si applica a determinate attività, tra le quali figura l'abbattimento di animali durante eventi culturali o sportivi.

87 Orbene, l'articolo 2, lettera h), di tale regolamento definisce gli «eventi culturali o sportivi» come gli «eventi essenzialmente e principalmente correlati ad antiche tradizioni culturali o ad attività sportive, comprendenti corse o competizioni di altro genere dai quali non risul-

ti produzione di carne o di altri prodotti di origine animale o risulti una produzione marginale in rapporto all'evento in sé, non economicamente significativa».

88 Da tale definizione si evince che dagli eventi culturali e sportivi, ai sensi dell'articolo 2, lettera h), di detto regolamento, risulta tutt'al più una produzione marginale di carne o di prodotti di origine animale in rapporto all'evento in sé e che una simile produzione non è economicamente significativa.

89 Tale interpretazione è corroborata dal considerando 16 del regolamento n. 1099/2009, secondo il quale il fatto che tali eventi non abbiano alcuna incidenza sul mercato dei prodotti di origine animale e non siano motivati da obiettivi di produzione giustifica la loro esclusione dall'ambito di applicazione di tale regolamento.

90 In tali circostanze, un evento culturale o sportivo non può essere ragionevolmente inteso come un'attività di produzione di alimenti, ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, del regolamento n. 1099/2009. Tenuto conto di tale differenza, il legislatore dell'Unione non ha quindi violato il divieto di discriminazione nel non assimilare gli eventi culturali o sportivi a un'operazione di macellazione che, in quanto tale, deve essere soggetta a uno stordimento e nel trattare pertanto in maniera diversa tali situazioni.

91 In secondo luogo, salvo privare del loro contenuto le nozioni di «caccia» e di «pesca ricreativa», non si può sostenere che tali attività possano essere praticate su animali previamente storditi. Infatti, come enunciato dal considerando 14 del regolamento n. 1099/2009, dette attività si svolgono in un contesto in cui le condizioni di abbattimento sono molto diverse rispetto a quelle relative agli animali da allevamento.

92 In tali circostanze, il legislatore dell'Unione non ha violato il principio di non discriminazione nemmeno escludendo dall'ambito di applicazione di tale regolamento le situazioni di abbattimento non comparabili di cui al punto precedente.

93 In terzo luogo, sia all'articolo 27, paragrafo 1, del regolamento

n. 1099/2009 sia ai considerando 6, 11 e 58 del medesimo, il legislatore dell'Unione ha ampiamente sottolineato che i pareri scientifici relativi ai pesci di allevamento erano insufficienti e che occorreva approfondire la valutazione economica anche in tale settore, circostanza che giustificava il trattamento separato dei pesci di allevamento.

94 In quarto luogo, alla luce delle considerazioni esposte ai punti da 84 a 93 della presente sentenza, occorre constatare che il regolamento n. 1099/2009 non pregiudica la diversità culturale, religiosa e linguistica garantita all'articolo 22 della Carta laddove, mentre prevede soltanto una deroga all'obbligo del previo stordimento dell'animale soggetta a condizioni, nell'ambito della macellazione rituale, esclude dal suo ambito di applicazione o esonera dal suddetto obbligo in esso previsto l'abbattimento di animali che avviene nell'ambito della caccia, della pesca e di eventi culturali e sportivi.

95 Ne consegue che l'esame della terza questione non ha rivelato alcun elemento atto a inficiare la validità dell'articolo 26, paragrafo 2, primo comma, lettera c), del regolamento n. 1099/2009.

**(omissis)**

Per questi motivi, la Corte (Grande Sezione) dichiara:

**1) L'articolo 26, paragrafo 2, primo comma, lettera c), del regolamento (CE) n. 1099/2009 del Consiglio, del 24 settembre 2009, relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento, letto alla luce dell'articolo 13 TFUE e dell'articolo 10, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, deve essere interpretato nel senso che esso non osta alla normativa di uno Stato membro che impone, nell'ambito della macellazione rituale, un processo di stordimento reversibile e inidoneo a comportare la morte dell'animale.**

**2) L'esame della terza questione pregiudiziale non ha rivelato alcun elemento atto a inficiare la validità dell'articolo 26, paragrafo 2, primo comma, lettera c), del regolamento n. 1099/2009.**

Firme.



**IL DIVIETO DI MACELLAZIONE RITUALE  
SENZA PREVIO STORDIMENTO ALL'ESAME  
DELLA CORTE DI GIUSTIZIA:  
UN DIFFICILE BILANCIAMENTO TRA BENESSERE  
DEGLI ANIMALI E LIBERTÀ DI RELIGIONE**

**Sommario:** 1. *Introduzione.* – 2. *Le precedenti pronunce della Corte di giustizia in materia di macellazione rituale.* – 3. *La sentenza Centraal Israëlitisch Consistorie van België e a.* – 3.1. *La portata della facoltà concessa agli Stati membri di adottare disposizioni nazionali maggiormente protettive degli animali nel settore della macellazione rituale.* – 3.2. *La questione della compatibilità della legge fiamminga che impone lo stordimento previo reversibile nell'ambito della macellazione rituale con la libertà di manifestare la propria religione.* – 3.3. *La giustificazione del diverso trattamento degli animali nell'ambito di eventi culturali e sportivi, della caccia e della pesca.* – 4. *Osservazioni conclusive.*

## 1. Introduzione.

La sentenza della Corte di giustizia del 17 dicembre 2020 nella causa *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e a.*<sup>1</sup> rappresenta la terza pronuncia che questo organo è stato chiamato a rendere in meno di tre anni sulla disciplina della macellazione rituale.

Tale disciplina è contenuta nel regolamento (CE) n. 1099/2009, relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento<sup>2</sup>. Questo regolamento dispone, all'art. 4, par. 1, che gli animali siano abbattuti esclusivamente previo stordimento; tuttavia, il par. 4 del medesimo articolo prevede che la suddetta disposizione non si applica «agli animali sottoposti a particolari metodi di macellazione prescritti da riti religiosi, a condizione che la macellazione abbia luogo in un macello». In merito a questo tipo di macellazione, l'art. 26, par. 2, co. 1, lett. c,

<sup>1</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 17 dicembre 2020 in causa C-336/19, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e a.*, in *Raccolta digitale (Raccolta generale)*, dicembre 2020, EU:C:2020:1031.

<sup>2</sup> Regolamento (CE) n. 1099/2009 del Consiglio, del 24 settembre 2009, relativo alla protezione degli animali durante l'abbattimento, in *GUUE L 303* del 18 novembre 2009, p. 1 ss.

consente peraltro agli Stati membri di «adottare disposizioni nazionali intese a garantire una maggiore protezione degli animali durante l'abbattimento diverse da quelle contenute nel presente regolamento»: ed è proprio quest'ultima disposizione che è venuta in rilievo nella causa in esame, a motivo dell'adozione, nella regione belga delle Fiandre, di una legge, entrata in vigore il 1° gennaio 2019, che impone il previo stordimento anche quando la macellazione avviene secondo metodi speciali prescritti da riti religiosi, sia pure stabilendo che, in tal caso, lo stordimento debba essere reversibile e non possa di per sé causare la morte dell'animale.

## **2. Le precedenti pronunce della Corte di giustizia in materia di macellazione rituale.**

Prima di analizzare la sentenza del 17 dicembre 2020, è utile richiamare le due precedenti pronunce della Corte di giustizia in materia di macellazione rituale, cominciando dalla sentenza nella causa *Liga van Moskeeën*<sup>3</sup>, anch'essa originata da un provvedimento adottato nelle Fiandre. Si trattava, nello specifico, della decisione del Ministro delle Fiandre competente in materia di benessere degli animali di non autorizzare più, a partire dal 2015, la macellazione rituale di animali senza stordimento, in occasione della festa musulmana del sacrificio, in locali temporaneamente adibiti alla macellazione, poiché tale autorizzazione – con la quale fino ad allora si era sopperito all'incapacità dei macelli regolarmente riconosciuti di far fronte al grande aumento della domanda di carne *halal* nel periodo della festa – risultava in contrasto con la condizione posta dall'art. 4, par. 4, del regolamento n. 1099/2009 che la macellazione rituale abbia luogo in un macello.

A seguito del ricorso promosso contro tale decisione da diverse associazioni musulmane e organizzazioni di coordinamento di moschee, il giudice belga competente – considerando che l'obbligo di

<sup>3</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 29 maggio 2018 in causa C-426/16, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen e a.*, in *Raccolta digitale (Raccolta generale)*, maggio 2018, EU:C:2018:335. Per un'approfondita analisi di questa sentenza v. E. HOWARD, *Ritual slaughter and religious freedom: Liga van Moskeën*, in *CMLR*, 2019, p. 803 ss.

procedere alla macellazione rituale solamente nei macelli riconosciuti avrebbe l'effetto di impedire a numerosi musulmani praticanti di rispettare il loro dovere religioso di macellare o far macellare un animale, in occasione della festa del sacrificio, secondo le prescrizioni del rito – aveva posto alla Corte di giustizia una questione pregiudiziale riguardo alla validità dell'art. 4, par. 4, del regolamento n. 1099/2009, in particolare sotto il profilo del rispetto del diritto alla libertà di religione sancito dall'art. 10, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

La Corte di giustizia, pur osservando in via di premessa che i particolari metodi di macellazione prescritti da riti religiosi rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 10, par. 1, della Carta (con specifico riferimento alla libertà di ogni persona di manifestare la propria religione attraverso l'osservanza dei riti che essa comporta)<sup>4</sup>, ha tuttavia ritenuto che l'obbligo di effettuare la macellazione rituale in un macello riconosciuto non comporta, di per sé, una limitazione del diritto alla libertà di religione dei musulmani praticanti.

La Corte ha sottolineato, in particolare, che l'art. 4, par. 4, del regolamento n. 1099/2009 «non detta alcun divieto della prassi della macellazione rituale nell'Unione, ma, al contrario, dà concreta attuazione all'impegno positivo del legislatore dell'Unione di consentire la prassi della macellazione di animali senza previo stordimento, al fine di garantire l'effettivo rispetto della libertà di religione»<sup>5</sup>. In questa prospettiva, l'obbligo di effettuare la macellazione rituale in un macello riconosciuto si configura, a giudizio della Corte, come una mera regolamentazione tecnica, che assoggetta la macellazione rituale al rispetto degli stessi requisiti tecnici che si applicano a ogni macellazione di animali all'interno dell'Unione, e che pertanto riguarda in modo generale e indifferenziato chiunque organizzi una macellazione di animali, indipendentemente dall'esistenza di un qualsivoglia collegamento con una determinata religione<sup>6</sup>. Con tale regolamentazione, secondo la Corte, il legislatore dell'Unione ha

<sup>4</sup> Cfr. i punti da 42 a 45 della sentenza. In senso analogo, con riferimento all'art. 9 CEDU, v. la sentenza della Corte EDU del 27 giugno 2000, *Cha'are Shalom Ve Tsedek c. Francia*, ricorso n. 27417/95, par. 74.

<sup>5</sup> Così al punto 56 della sentenza.

<sup>6</sup> Cfr. i punti da 58 a 61 della sentenza.

conciliato l'osservanza dei particolari metodi di macellazione prescritti da taluni riti religiosi con quella delle principali norme relative alla protezione del benessere degli animali durante l'abbattimento e alla tutela della salute dei consumatori di carne animale<sup>7</sup>.

Nella successiva sentenza relativa alla causa *Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs*<sup>8</sup>, la questione pregiudiziale posta alla Corte di giustizia da un giudice francese riguardava la possibilità di apporre il logo biologico dell'Unione europea su prodotti provenienti da animali che sono stati oggetto di macellazione rituale senza stordimento previo, considerato che la produzione biologica, ai sensi del regolamento (CE) n. 834/2007, è caratterizzata, tra l'altro, dall'applicazione di «criteri rigorosi in materia di benessere degli animali» e che, a tal fine, «agli animali sono risparmiate il più possibile le sofferenze (...) anche al momento della macellazione»<sup>9</sup>.

In assenza di espliciti riferimenti, nel regolamento n. 834/2007, ai metodi di macellazione idonei a ridurre al minimo la sofferenza degli animali, la Corte ha tratto le relative indicazioni dal regolamento n. 1099/2009, sottolineando in particolare che «la prassi della macellazione rituale, nel contesto della quale l'animale può essere messo a morte senza previo stordimento, (...) è autorizzata solo a titolo derogatorio nell'Unione e solo al fine di garantire il rispetto della libertà di

<sup>7</sup> Cfr. i punti da 62 a 67 della sentenza. Oltre a ciò, la Corte ha anche rilevato che la validità di una disposizione del diritto dell'Unione deve essere valutata in funzione delle caratteristiche di tale disposizione e non può dipendere dalle peculiari circostanze di un determinato caso, ossia nella fattispecie dall'insufficiente capacità di macellazione dei macelli delle Fiandre in occasione della festa del sacrificio (cfr. i punti da 72 a 78 della sentenza).

<sup>8</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 26 febbraio 2019 in causa C-497/17, *Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs*, in *Raccolta digitale (Raccolta generale)*, febbraio 2019, EU:C:2019:137. Su questa sentenza v. C. FINCARDI, *Divieto di macellazioni rituali senza previo stordimento per il settore biologico*, in *Eurojus*, 2019, p. 97 ss.; L. HEHEMANN, *Religious Slaughtering and Organic Labels: Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs*, in *European Papers*, 2019, p. 297 ss.; R. SAIJA, *Macellazione rituale e produzione biologica in un caso deciso dalla Corte di Giustizia*, in *Riv. dir. alim.*, 2019, n. 4, p. 64 ss.

<sup>9</sup> Cfr. rispettivamente l'art. 3, lett. a, punto iv, e l'art. 14, par. 1, lett. b, punto viii, del regolamento (CE) n. 834/2007 del Consiglio, del 28 giugno 2007, relativo alla produzione biologica e all'etichettatura dei prodotti biologici e che abroga il regolamento (CEE) n. 2092/91, in *GUUE L* 189 del 20 luglio 2007, p. 1 ss.

religione (...) [ma] non è tale da attenuare del tutto il dolore, l'ansia o la sofferenza degli animali in modo efficace come la macellazione preceduta da stordimento»<sup>10</sup>. Pertanto, la Corte ha escluso che sia possibile apporre il logo biologico dell'Unione europea su prodotti provenienti da animali sottoposti a macellazione rituale senza previo stordimento.

### 3. La sentenza *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e a.*

Come già accennato in sede di introduzione, la più recente sentenza della Corte di giustizia in materia di macellazione rituale è stata originata da ulteriori sviluppi intervenuti nelle Fiandre, ben più radicali di quelli che avevano dato luogo alla causa *Liga van Moskeeën*, e consistenti nell'adozione di una legge regionale che, in sostanza, vieta la macellazione rituale senza previo stordimento, limitandosi a disporre che, quando gli animali sono macellati secondo metodi speciali prescritti da riti religiosi, lo stordimento debba essere reversibile e la morte dell'animale non possa essere causata dallo stordimento<sup>11</sup>.

È bene sottolineare fin d'ora che il legislatore fiammingo, imponendo il ricorso allo stordimento reversibile nell'ambito della macellazione rituale, ha inteso perseguire un equilibrio tra la protezione del benessere degli animali e la libertà di religione. Secondo i lavori preparatori della legge regionale, infatti, lo stordimento reversibile rispetta lo spirito della

<sup>10</sup> Così al punto 48 della sentenza. Tale affermazione si giustifica alla luce di quanto esplicitato al punto precedente, dove la Corte osserva che diversi studi scientifici hanno dimostrato che lo stordimento costituisce la tecnica meno lesiva del benessere degli animali al momento della macellazione. Pur riconoscendo ciò, l'Avvocato Generale Wahl aveva prospettato una diversa ricostruzione, secondo la quale l'insieme delle previsioni del regolamento n. 1099/2009 applicabili alla macellazione rituale permette di concludere che anche questo metodo di macellazione risponde a criteri rigorosi in materia di benessere degli animali, e pertanto non comporta l'impossibilità di apporre il logo biologico dell'Unione europea sui prodotti che ne derivano: cfr. le conclusioni dell'Avvocato Generale N. Wahl del 20 settembre 2018 in causa C-497/17, *Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs*, in *Raccolta digitale (Raccolta generale)*, febbraio 2019, EU:C:2018:747, spec. punti da 78 a 83.

<sup>11</sup> La legge fiamminga in questione è il decreto di modifica della legge del 14 agosto 1986 relativa alla protezione e al benessere degli animali, per quanto riguarda i metodi autorizzati per la macellazione degli animali, del 7 luglio 2017.

macellazione rituale, in quanto i riti religiosi sia ebraico che islamico richiedono che l'animale sia intatto e sano al momento della macellazione, che muoia per emorragia e che sia svuotato quanto più possibile del suo sangue, tutte condizioni che sarebbero soddisfatte se si ricorre a una tecnica di stordimento reversibile quale l'elettronarcosi prima dello sgozzamento dell'animale.

A tale riguardo, i lavori preparatori evocano anche delle ricerche scientifiche che hanno dimostrato l'infondatezza del timore che lo stordimento influenzi negativamente il dissanguamento<sup>12</sup>.

A seguito dei ricorsi promossi contro tale legge da diverse associazioni ebraiche e musulmane dinanzi alla Corte costituzionale belga, quest'ultima si è rivolta in via pregiudiziale alla Corte di giustizia, interrogandola in merito all'interpretazione e alla validità dell'art. 26, par. 2, co. 1, lett. c, del regolamento n. 1099/2009, che, come già ricordato, consente agli Stati membri di adottare disposizioni maggiormente protettive degli animali rispetto a quelle del regolamento nel settore della macellazione rituale. Dinanzi alla Corte costituzionale belga i ricorrenti hanno tra l'altro contestato la suddetta premessa del legislatore fiammingo secondo la quale il processo di stordimento reversibile sarebbe conforme alle prescrizioni religiose in materia di macellazione.

Nella propria pronuncia, la Corte di giustizia ha svolto un articolato ragionamento, che l'ha indotta a ritenere che la legge fiamminga in questione, da un lato, rientra nell'ambito della possibilità riconosciuta agli Stati membri di adottare norme supplementari dirette a garantire una maggiore protezione degli animali e, dall'altro, non viola la libertà di religione sancita dall'art. 10, par. 1, della Carta dei diritti fondamentali. La Corte, inoltre, ha escluso che l'art. 26, par. 2, co. 1, lett. c, del regolamento n. 1099/2009 violi le disposizioni della Carta in materia di uguaglianza, non discriminazione e diversità culturale, religiosa e linguistica (artt. 20, 21 e 22). Nel prosieguo, si esamineranno i principali argomenti portati dalla Corte a sostegno di tali conclusioni.

<sup>12</sup> I passaggi dei lavori preparatori della legge fiamminga ai quali si fa riferimento nel testo sono riportati al punto 13 della sentenza della Corte di giustizia.

### **3.1. La portata della facoltà concessa agli Stati membri di adottare disposizioni nazionali maggiormente protettive degli animali nel settore della macellazione rituale.**

L'interpretazione dell'art. 26, par. 2, co. 1, lett. *c*, del regolamento n. 1099/2009 ha visto su posizioni opposte la Corte e l'Avvocato Generale Hogan. Quest'ultimo, infatti, nelle proprie conclusioni<sup>13</sup>, aveva proposto un'interpretazione ai sensi della quale le disposizioni nazionali ammesse da tale norma potrebbero riguardare solamente condizioni o requisiti tecnici intesi a minimizzare la sofferenza degli animali durante l'abbattimento<sup>14</sup>, ma non si potrebbero spingere fino a proibire la macellazione rituale senza stordimento previo. In caso contrario, secondo l'Avvocato Generale, verrebbe intaccato il "nucleo" della pratica religiosa della macellazione rituale, privando di effetto utile l'art. 4, par. 4, del regolamento, che proprio a fini di tutela della libertà di religione consente la macellazione rituale senza previo stordimento.

La Corte di giustizia imposta diversamente il proprio ragionamento. Innanzitutto, essa sottolinea che il principio dello stordimento dell'animale prima dell'abbattimento, sancito dall'art. 4, par. 1, del regolamento n. 1099/2009, riflette un vero e proprio «valore dell'Unione che è il benessere degli animali, quale ormai sancito dall'art. 13 TFUE, in forza del quale, nella formulazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione, quest'ultima e gli Stati membri tengono pienamente conto delle esigenze in materia di benessere degli animali»<sup>15</sup>. Da ciò discende una conferma di quanto la Cor-

<sup>13</sup> Conclusioni dell'Avvocato Generale G. Hogan del 10 settembre 2020 in causa C-336/19, *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e a.*, in *Raccolta digitale (Raccolta generale)*, dicembre 2020, EU:C:2020:695, spec. punti da 66 a 81.

<sup>14</sup> Nello specifico, l'Avvocato Generale rileva che le disposizioni nazionali «potrebbero, ad esempio, prevedere il requisito della presenza costante di un veterinario qualificato durante la macellazione rituale (oltre ai requisiti relativi a un responsabile della tutela del benessere animale di cui all'articolo 17 del regolamento n. 1099/2009), che la persona addetta a tale particolare forma di macellazione sia formata in modo adeguato, norme relative alla natura, alle dimensioni e all'affilatura del coltello utilizzato, nonché il requisito di un secondo coltello in caso di danneggiamento del primo durante la macellazione» (punto 69 delle conclusioni).

<sup>15</sup> Così al punto 41 della sentenza.

te aveva già affermato nella sentenza *Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs* circa l'art. 4, par. 4, del regolamento, che ammette la macellazione rituale senza previo stordimento solo a titolo derogatorio e solo al fine di garantire il rispetto della libertà di religione, dal momento che essa non è tale da attenuare ogni dolore, ansia o sofferenza degli animali in maniera altrettanto efficace della macellazione preceduta da stordimento<sup>16</sup>.

Ma soprattutto, la Corte dà rilievo alla circostanza che, come espressamente affermato nel considerando 18 del regolamento, il legislatore dell'Unione, pur prevedendo tale deroga, ha tuttavia concesso agli Stati membri, in particolare attraverso l'art. 26, par. 2, co. 1, lett. c, «un certo livello di sussidiarietà», anche in considerazione delle diverse modalità con cui erano state recepite, a seconda del contesto nazionale, le previgenti disposizioni che già contemplavano una deroga allo stordimento previo in caso di macellazioni rituali<sup>17</sup>. Ne consegue che «detto regolamento non procede esso stesso alla necessaria conciliazione tra il benessere degli animali e la libertà di manifestare la propria religione, ma si limita a circoscrivere la conciliazione tra questi due valori che spetta agli Stati membri effettuare»<sup>18</sup>: affermazione, quest'ultima, che segna un'evoluzione (o una contraddizione?) nel pensiero della Corte rispetto alla sentenza *Liga van Moskeeën*, nella quale, come si è ricordato sopra, la Corte aveva invece messo l'accento sulla realizzazione di tale conciliazione ad opera dello stesso legislatore dell'Unione.

<sup>16</sup> Cfr. il punto 43 della sentenza.

<sup>17</sup> Cfr. il punto 45 della sentenza. Le norme previgenti in materia di macellazione rituale erano contenute nella direttiva 93/119/CE del Consiglio, del 22 dicembre 1993, relativa alla protezione degli animali durante la macellazione o l'abbattimento, in *GUCE* L 340 del 31 dicembre 1993, p. 21 ss. Va osservato che, sebbene la maggior parte delle differenze tra le normative nazionali di recepimento della direttiva riguardasse condizioni o requisiti tecnici come quelli menzionati dall'Avvocato Generale Hogan nel passaggio delle sue conclusioni citato *supra*, nota 14, almeno due Stati membri (Lettonia e Svezia) avevano già vietato la macellazione rituale senza previo stordimento, mentre altri avevano prescritto lo stordimento immediatamente successivo allo sgozzamento (*post-cut stunning*): per approfondimenti v. R. BOTTONI, *La macellazione rituale nell'Unione europea e nei paesi membri: profili giuridici*, in A.G. CHIZZONITI - M. TALLACCHINI (a cura di), *Cibo e religione: diritto e diritti*, Tricase, 2010, p. 273 ss.

<sup>18</sup> Così al punto 47 della sentenza.



In conclusione, secondo la Corte, l'art. 26, par. 2, co. 1, lett. c, del regolamento n. 1099/2009 consente agli Stati membri di imporre un obbligo di stordimento previo anche nell'ambito di una macellazione prescritta da riti religiosi, con la precisazione però che deve essere fatto salvo il rispetto della Carta dei diritti fondamentali, cui gli Stati membri sono tenuti, ai sensi dell'art. 51, par. 1, della stessa, quando danno attuazione al diritto dell'Unione<sup>19</sup>.

### **3.2. La questione della compatibilità della legge fiamminga che impone lo stordimento previo reversibile nell'ambito della macellazione rituale con la libertà di manifestare la propria religione.**

La verifica della compatibilità della legge fiamminga in esame con l'art. 10, par. 1, della Carta, che sancisce il diritto alla libertà di religione, rappresenta il cuore della sentenza *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e a.* A ben vedere, su questo punto si gioca la stessa tenuta dell'interpretazione che la Corte ha dato dell'art. 26, par. 2, co. 1, lett. c, del regolamento n. 1099/2009: infatti, se l'art. 4, par. 4, del regolamento, come la Corte ripetutamente afferma, consente la macellazione senza previo stordimento proprio al fine di garantire il rispetto della libertà di religione, includere tra le misure maggiormente protettive degli animali ammesse dall'art. 26, par. 2, co. 1, lett. c, una normativa nazionale che impone il previo stordimento parrebbe a prima vista comportare una violazione di tale libertà e contraddire l'impegno positivo del legislatore dell'Unione a tutela di essa.

Il ragionamento della Corte di giustizia si articola sostanzialmente in due passaggi. La Corte, innanzitutto, riconosce che la legge fiamminga in esame comporta una limitazione del diritto dei credenti ebraici e musulmani di manifestare la propria religione, dal momento che, per i ricorrenti nel procedimento principale, tale legge risulta incompatibile con i precetti religiosi delle due fedi che richiedono che i credenti consumino soltanto carne di animali macellati senza previo stordimento, così da garantire che essi non siano sottoposti ad alcun processo tale da comportare la morte dell'animale prima della macel-

<sup>19</sup> Cfr. i punti 48 e 49 della sentenza.

lazione e che si svuotino del sangue<sup>20</sup>. A questo riguardo, la Corte segue, in sostanza, il suggerimento dell'Avvocato Generale di non entrare sul piano dell'ortodossia religiosa<sup>21</sup>. Infatti, sebbene la questione della compatibilità del previo stordimento reversibile con i precetti religiosi ebraici e islamici sia stata discussa dinanzi alla Corte, e sebbene siano riscontrabili delle divergenze di vedute sul tema in entrambe le religioni<sup>22</sup>, la circostanza che per i ricorrenti nel procedimento principale qualunque forma di stordimento previo sia contraria ai precetti religiosi è ritenuta sufficiente dalla Corte per constatare una limitazione della libertà di religione.

La Corte procede, poi, a valutare l'ammissibilità di tale limitazione, verificando a tale riguardo il rispetto dei criteri dettati dall'art. 52, par. 1, della Carta, ai sensi del quale eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Carta devono essere previste dalla legge, devono rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà, e possono inoltre essere apportate, nel rispetto del principio di proporzionalità, solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui. Questa indagine conduce la Corte alla conclusione che la legge fiamminga rispetti tali criteri e non comporti pertanto una violazione dell'art. 10, par. 1, della Carta.

Pur senza riprendere tutti i dettagli del ragionamento della Corte, va evidenziato che in esso ha un ruolo centrale il riconoscimento agli

<sup>20</sup> Cfr. i punti da 53 a 55 della sentenza. In via di premessa, nel punto 52, la Corte ricorda che l'art. 10, par. 1, della Carta tutela la libertà di religione in un'accezione ampia, che ricomprende sia il c.d. *forum internum*, ossia la dimensione interiore della scelta religiosa, sia il c.d. *forum externum*, ossia la manifestazione esteriore di tale scelta, e che la macellazione rituale, come la Corte aveva già affermato nella sentenza *Liga van Moskeeën*, rientra proprio in quest'ultimo ambito, rappresentando una forma di manifestazione della propria religione attraverso l'osservanza dei riti che questa prescrive. Sulla nozione di religione ai sensi dell'art. 10, par. 1, della Carta v. già le sentenze della Corte di giustizia del 14 marzo 2017 in causa C-157/15, *Achbita*, in *Raccolta digitale (Raccolta generale)*, marzo 2017, EU:C:2017:203, punti da 25 a 28, e in causa C-188/15, *Bougnaoui, ivi*, EU:C:2017:204, punti da 27 a 30.

<sup>21</sup> Cfr. il punto 47 delle conclusioni dell'Avvocato Generale Hogan.

<sup>22</sup> *Ibidem*. Per un approfondimento in materia v. C.M. ZOETHOUT, *Ritual Slaughter and the Freedom of Religion: Some Reflections on a Stunning Matter*, in *Human Rights Quarterly*, 2013, p. 651 ss., spec. pp. 652-657.

Stati membri di un ampio margine di discrezionalità nel bilanciamento tra l'obiettivo di interesse generale della protezione del benessere degli animali e la libertà di manifestare la propria religione<sup>23</sup>. La Corte di giustizia fa sua, in questo senso, la dottrina del margine di apprezzamento statale elaborata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>24</sup>, richiamando anche espressamente la giurisprudenza di quest'ultima Corte relativa all'art. 9 CEDU, disposizione corrispondente all'art. 10, par. 1, della Carta<sup>25</sup>. Secondo questa impostazione, la mancanza di consenso tra gli Stati membri quanto al loro modo di intendere la macellazione rituale, e più in generale l'esistenza di diverse percezioni nazionali nei confronti degli animali, giustificano il riconoscimento di un ampio margine di discrezionalità a ciascuno Stato membro, e inducono la Corte a ritenere che le limitazioni apportate dalla legge fiamminga alla libertà di manifestare la propria religione soddisfino il requisito della necessità.

La Corte di giustizia, però, si spinge anche oltre. Essa, infatti, rileva che «al pari della CEDU, la Carta è uno strumento vivente da interpretare alla luce delle attuali condizioni di vita e delle concezioni prevalenti ai giorni nostri negli Stati democratici (...), cosicché occorre tener conto dell'evoluzione dei valori e delle concezioni negli Stati membri, sia sul piano sociale sia su quello normativo»<sup>26</sup>. In questa prospettiva, «il benessere animale, in quanto valore al quale le società democratiche contemporanee attribuiscono un'importanza maggiore da un certo numero di anni, può, alla luce dell'evoluzione della società, essere preso maggiormente in considerazione nell'ambito della ma-

<sup>23</sup> Cfr. in particolare i punti da 67 a 74 della sentenza.

<sup>24</sup> Sul rapporto tra la sentenza in esame e la giurisprudenza della Corte EDU v. l'ampia analisi di G. GONZALEZ - F. CURTIT, *La Cour de justice, l'animal assommé et les hommes pieux, acte 2*, in *Rev. trim. dr. homme*, 2021, p. 693 ss., spec. pp. 706-716.

<sup>25</sup> L'esplicito richiamo della giurisprudenza della Corte EDU (in particolare, della sentenza del 1° luglio 2014, *S.A.S. c. Francia*, ricorso n. 43835/11) appare funzionale a sostanziare l'ulteriore affermazione dei giudici di Lussemburgo che la limitazione alla libertà di manifestare la propria religione discendente dalla legge fiamminga in esame rispetta anche l'art. 52, par. 3, della Carta: quest'ultimo, infatti, dispone che, laddove la Carta contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla CEDU, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla CEDU, fatta salva la possibilità per il diritto dell'Unione di concedere una protezione più estesa.

<sup>26</sup> Punto 77 della sentenza.

cellazione rituale e contribuire così a giustificare il carattere proporzionato di una normativa» come la legge fiamminga in esame<sup>27</sup>.

Sempre al fine di affermare il carattere proporzionato dell'ingerenza nella libertà di manifestare la propria religione risultante dalla legge fiamminga, la Corte riprende anche gli argomenti addotti dallo stesso legislatore fiammingo per sostenere che tale legge, imponendo che lo stordimento abbia carattere reversibile, rispetta lo spirito della macellazione rituale<sup>28</sup>. Sia pure implicitamente, tali argomenti sembrano sottostare anche all'affermazione secondo cui la legge fiamminga «rispetta il contenuto essenziale dell'art. 10 della Carta, in quanto (...) l'ingerenza risultante da una simile normativa è limitata a un aspetto dell'atto rituale specifico costituito da tale macellazione, non essendo per contro quest'ultima vietata in quanto tale»<sup>29</sup>. Questa affermazione non appare tuttavia conciliabile con le convinzioni di quei fedeli ebraici e musulmani per i quali proprio l'assenza di stordimento previo costituisce un elemento essenziale del rito religioso, e contraddice quella neutralità in materia di ortodossia religiosa cui la Corte, come si è osservato sopra, sembra invece volersi attenere in altri passaggi della pronuncia.

Infine, la Corte valorizza la circostanza che la legge fiamminga, conformemente all'art. 26, par. 4, del regolamento n. 1099/2009, inteso a garantire il corretto funzionamento del mercato interno<sup>30</sup>, non vieta né ostacola la messa in circolazione, nel territorio in cui si applica, di prodotti di origine animale provenienti da animali macellati ritualmente e senza previo stordimento in un altro Stato membro<sup>31</sup>, non impedisce cioè ai fedeli ebraici e musulmani di procurarsi e di consumare carne conforme ai loro precetti religiosi.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> Cfr. il punto 75 della sentenza.

<sup>29</sup> Così al punto 61 della sentenza.

<sup>30</sup> La norma è così formulata: «Uno Stato membro non proibisce o ostacola la messa in circolazione all'interno del suo territorio di prodotti di origine animale derivanti da animali che sono stati abbattuti in un altro Stato membro adducendo a motivo che gli animali interessati non sono stati abbattuti in conformità delle sue disposizioni nazionali miranti ad una maggiore protezione degli animali durante l'abbattimento».

<sup>31</sup> Cfr. il punto 78 della sentenza, dove la Corte osserva, anche, che la legge in questione non vieta né ostacola la messa in circolazione di tali prodotti nemmeno quando essi sono originari di uno Stato terzo.

### **3.3. La giustificazione del diverso trattamento degli animali nell'ambito di eventi culturali e sportivi, della caccia e della pesca.**

Nella pronuncia in esame, la Corte di giustizia ha dovuto confrontarsi anche con una ulteriore questione posta dalla Corte costituzionale belga, inerente la validità dell'art. 26, par. 2, co. 1, lett. c, del regolamento n. 1099/2009 alla luce delle previsioni della Carta in materia di uguaglianza, non discriminazione e diversità culturale, religiosa e linguistica (artt. 20, 21 e 22). In sostanza, il giudice del rinvio poneva l'accento sulla circostanza che, mentre il regolamento n. 1099/2009 assoggetta a rigorose condizioni la macellazione rituale, esso esclude dal suo ambito di applicazione, o comunque esonera dall'obbligo di stordimento previo, l'abbattimento di animali che avviene nell'ambito di eventi culturali e sportivi, della caccia e della pesca<sup>32</sup>.

La Corte di giustizia fonda la propria risposta sul consolidato orientamento giurisprudenziale secondo cui il principio generale di uguaglianza – che fa parte dei principi fondamentali del diritto dell'Unione e di cui il divieto di discriminazione è solo l'espressione specifica – impone che situazioni analoghe non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che un simile trattamento non sia obiettivamente giustificato<sup>33</sup>.

Muovendo da tale premessa, la Corte ritiene legittimo il diverso trattamento degli animali nelle suddette situazioni, in quanto queste non sono assimilabili alle operazioni di macellazione rientranti nell'ambito di applicazione del regolamento.

Richiamando i pertinenti considerando dello stesso regolamento, la Corte rileva, in primo luogo, che gli eventi culturali e sportivi, dai

<sup>32</sup> Nello specifico, l'art. 1, par. 3, esclude dall'ambito di applicazione del regolamento, *inter alia*, l'abbattimento di animali che avviene durante eventi culturali o sportivi o durante attività venatorie o di pesca ricreativa; al di fuori di quest'ultima situazione, ai pesci si applica solo la prescrizione generale dell'art. 3, par. 1 (secondo la quale durante l'abbattimento e le operazioni correlate sono risparmiati agli animali dolori, ansia o sofferenze evitabili), ma non l'obbligo di stordimento previo di cui all'art. 4, par. 1.

<sup>33</sup> Cfr. il punto 85 della sentenza.

quali risulta tutt'al più una produzione marginale e non economicamente significativa di carne o di prodotti di origine animale, non hanno alcuna incidenza sul mercato di tali prodotti e non sono motivati da obiettivi di produzione di alimenti; in secondo luogo, che salvo privare del loro contenuto le nozioni di caccia e di pesca ricreativa, non si può sostenere che tali attività possano essere praticate su animali previamente storditi; e infine, con riguardo ai pesci di allevamento, che i pareri scientifici sul tema del loro abbattimento sono ancora insufficienti, e occorre inoltre approfondire la relativa valutazione economica<sup>34</sup>.

#### 4. Osservazioni conclusive.

Nella sentenza in commento la Corte di giustizia ha dovuto affrontare una questione estremamente delicata.

Infatti, come aveva già messo in evidenza l'Avvocato Generale Wahl nelle conclusioni relative alla causa *Liga van Moskeeën*, «dietro la questione della macellazione rituale appare molto rapidamente il rischio di stigmatizzazione, rischio storicamente elevato e che si deve stare attenti a non alimentare»<sup>35</sup>; e, indubbiamente, non si può nascondere il pericolo che l'argomento della protezione degli animali venga strumentalizzato a copertura di altri, inaccettabili atteggiamenti di intolleranza nei confronti dei credenti ebraici e musulmani<sup>36</sup>.

A fronte di questi rischi, la libertà di religione costituisce un baluardo fondamentale.

Come la stessa Corte di giustizia ha affermato nella sentenza in esame, richiamando la costante giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in questo senso, la libertà di pensiero, di coscienza e di religione rappresenta una delle basi di una società democrati-

<sup>34</sup> Cfr. i punti da 86 a 93 della sentenza.

<sup>35</sup> Conclusioni dell'Avvocato Generale N. Wahl del 30 novembre 2017 in causa C-426/16, *Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen e a.*, in *Raccolta digitale (Raccolta generale)*, maggio 2018, EU:C:2017:926, punto 106.

<sup>36</sup> Sul punto, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, v. E.Z. GRANET, "As I Have Commanded Thee": *Flemish Decrees and CJEU Jurisprudence Put Religious Slaughter Under the Knife*, in *EL Rev.*, 2021, p. 380 ss., spec. pp. 382-383.

ca, in quanto il pluralismo, intrinseco a una società del genere, dipende da tale libertà<sup>37</sup>.

Ogni limitazione di quest'ultima (*rectius*, della libertà di manifestare la propria religione, dato che la dimensione interiore della scelta religiosa non è mai comprimibile<sup>38</sup>) necessita dunque di una solida giustificazione, frutto di un'attenta ponderazione con altri valori ritenuti meritevoli di tutela.

In questo quadro così delicato, la sentenza *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e a.* si pone in linea di continuità con quelle pronunce nelle quali la Corte di giustizia ha inteso rafforzare la protezione degli animali, facendo anche valere a tal fine l'art. 13 TFUE<sup>39</sup>.

Per la verità, questa norma – introdotta dal Trattato di Lisbona riprendendo il contenuto di un previgente Protocollo risalente al Trattato di Amsterdam – è formulata in termini piuttosto cauti<sup>40</sup>. Infatti, se da un lato essa riconosce gli animali come esseri senzienti e obbliga l'Unione e gli Stati membri a tenere pienamente conto delle esigenze relative al loro benessere nella formulazione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione, dall'altro l'ambito di applicazione di tale obbligo è limitato ad alcune politiche (specificamente, quelle nei settori dell'agricoltura, della pesca, dei trasporti, del mercato interno, della ricerca e sviluppo tecnologico e dello spazio) e, soprattutto, viene richiesto che siano nel contempo rispettate le

<sup>37</sup> Cfr. il punto 57 della sentenza. Per la prima enunciazione di questo concetto v. la sentenza della Corte EDU del 25 maggio 1993, *Kokkinakis c. Grecia*, ricorso n. 14307/88, par. 31.

<sup>38</sup> Ciò è chiaramente deducibile dall'art. 9 CEDU, il cui par. 2, per l'appunto, ammette delle restrizioni unicamente alla libertà di manifestare la propria religione o il proprio credo.

<sup>39</sup> Oltre alle due precedenti sentenze in materia di macellazione rituale v. per esempio la sentenza del 14 giugno 2012 in causa C-355/11, *Brouwer*, in *Raccolta digitale (Raccolta generale)*, giugno 2012, EU:C:2012:353, e la sentenza del 23 aprile 2015 in causa C-424/13, *Zuchtvieh-Export*, in *Raccolta digitale (Raccolta generale)*, aprile 2015, EU:C:2015:259. Per una recentissima conferma di questo orientamento giurisprudenziale v. la sentenza del 17 marzo 2021 in causa C-900/19, *Association One Voice e Ligue pour la protection des oiseaux*, in *Raccolta digitale (Raccolta generale)*, marzo 2021, EU:C:2021:211, su cui M. LOTTINI, Benessere degli animali v. usi tradizionali. Ancora la Corte di giustizia a sostegno di una interpretazione delle norme in chiave 'animalista', in *federalismi.it*, 2021, n. 16, p. 128 ss.

<sup>40</sup> Per un'analisi delle origini, del testo e delle implicazioni dell'art. 13 TFUE v. F. BARZANTI, *La tutela del benessere degli animali nel Trattato di Lisbona*, in *Dir. Un. Eur.*, 2013, p. 49 ss.

disposizioni legislative e amministrative, così come le consuetudini, degli Stati membri per quanto riguarda, in particolare, i riti religiosi, le tradizioni culturali e il patrimonio regionale.

Di conseguenza, in dottrina è stato osservato che tale disposizione non obbliga le istituzioni dell'Unione a dare necessariamente priorità al benessere degli animali rispetto ad altri, confliggenti interessi<sup>41</sup>.

Nonostante queste cautele, la Corte di giustizia ha dato rilievo alla norma, leggendola come l'espressione di un obiettivo legittimo di interesse generale<sup>42</sup> e giustificando su tale base soluzioni interpretative indirizzate a promuovere il più possibile il benessere degli animali.

Nella sentenza in esame la Corte sembra compiere un ulteriore passo, qualificando il benessere degli animali come un vero e proprio valore dell'Unione e fondando il suo giudizio anche su considerazioni di carattere meta-giuridico, quali sono quelle riferite all'importanza che tale valore ha assunto nelle società democratiche contemporanee.

Merita anche di essere osservato che, in questa sentenza, la Corte riconosce uno spazio d'azione agli Stati membri secondo una prospettiva opposta rispetto a quella che traspare dall'art. 13 TFUE.

Infatti, mentre quest'ultimo richiama le disposizioni legislative e amministrative, nonché le consuetudini, degli Stati membri, tra l'altro in materia di riti religiosi, come possibile giustificazione di misure meno protettive del benessere degli animali, il margine di discrezionalità concesso in questa occasione agli Stati membri serve invece a giustificare una protezione degli animali maggiore di quella risultante dalla normativa comune<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> Cfr. K. SOWERY, *Sentient beings and tradable products: The curious constitutional status of animals under Union law*, in *CMLR*, 2018, p. 55 ss., spec. p. 70.

<sup>42</sup> In questo senso v. già, con riferimento al previgente Protocollo sulla protezione e il benessere degli animali, le sentenze della Corte di giustizia del 17 gennaio 2008 in cause riunite C-37/06 e C-58/06, *Viamex Agrar Handels e ZVK*, in *Raccolta*, 2008, I, p. 69 ss., EU:C:2008:18, e del 19 giugno 2008 in causa C-219/07, *Nationale Raad van Dierenkwekers en Liefhebbers e Andibel*, in *Raccolta*, 2008, I, p. 4475 ss., EU:C:2008:353.

<sup>43</sup> L. HEHEMANN, *Religious Slaughtering, a Stunning Matter: Centraal Israëlitisch Consistorie van België and Others*, in *European Papers*, 2021, p. 111 ss., spec. pp. 116-117, ritiene a questo riguardo che la sentenza «gives (...) a new dimension to art. 13 TFEU».



Peraltro, nel ragionamento della Corte risulta di cruciale importanza che la legge fiamminga in discussione, pur vietando la macellazione senza previo stordimento, preveda il ricorso allo stordimento reversibile quando gli animali sono macellati secondo metodi prescritti da riti religiosi.

La realizzazione di quello che la Corte qualifica come «un giusto equilibrio tra l'importanza connessa al benessere degli animali e la libertà di manifestare la propria religione dei credenti ebraici e musulmani»<sup>44</sup> sembra infatti dipendere in buona misura dalla considerazione che lo stordimento reversibile non sia incompatibile con i precetti delle due religioni.

Anche se la Corte, diversamente dall'Avvocato generale, non richiama espressamente l'esistenza di un dibattito teologico in materia, tale dibattito emerge in contropunto nella sentenza, e la Corte lascia chiaramente intendere il proprio *favor* per un'interpretazione dei precetti religiosi che tenga conto degli sviluppi della modernità e della scienza<sup>45</sup>.

Degna di attenzione è, infine, la circostanza che a tutela dei credenti ebraici e musulmani che non sono disposti ad accettare lo stordimento reversibile si erge la disposizione del regolamento n. 1099/2009 che, mirando a garantire la libera circolazione delle merci, consente di importare carne di animali macellati senza previo stordimento anche in quegli Stati membri nei quali tale pratica sia stata messa al bando.

Si tratta di un argomento che la Corte richiama quasi incidentalmente nell'ambito della valutazione riguardo alla proporzionalità della legge fiamminga, e che non è esente da problemi, nell'ipotesi in cui un numero crescente di Stati membri dovesse vietare la macellazione senza previo stordimento<sup>46</sup>.

Esso è, tuttavia, importante, nella misura in cui testimonia che, nonostante il riconoscimento del benessere degli animali come un valore dell'Unione, tale valore è pur sempre in posizione subordinata

<sup>44</sup> Punto 80 della sentenza.

<sup>45</sup> Sulla criticità di tale orientamento della Corte nella prospettiva del rispetto della libertà di religione v. E.Z. GRANET, "As I Have Commanded Thee", *cit. supra*, nota 36, pp. 390-391.

<sup>46</sup> Cfr. L. HEHEMANN, *Religious Slaughtering, a Stunning Matter*, *cit. supra*, nota 43, p. 117.

rispetto all'esigenza del corretto funzionamento del mercato interno, che rimane il fulcro del processo di integrazione europea.

**Andrea Santini**

*ABSTRACT*

Nella sentenza *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e a.* la Corte di giustizia ha ritenuto compatibile con il diritto dell'Unione europea, e in particolare con il diritto alla libertà di religione sancito dalla Carta dei diritti fondamentali, la legge fiamminga che impone, nell'ambito della macellazione rituale, il previo stordimento reversibile dell'animale. Nella sentenza, il benessere degli animali viene qualificato come un vero e proprio valore dell'Unione, e la sua tutela viene giustificata anche alla luce dell'importanza che ha assunto nelle società democratiche contemporanee.

*EN:*

In the judgment *Centraal Israëlitisch Consistorie van België e a.* the Court of Justice found the Flemish legislation which requires prior reversible stunning in the context of ritual slaughter compatible with EU law, and especially with the right to freedom of religion guaranteed by the Charter of fundamental rights. In the judgment, animal welfare is qualified as a real value of the Union, whose protection is justified also by the importance that contemporary democratic societies have attached to it.

*PAROLE CHIAVE*

Macellazione rituale – previo stordimento reversibile – benessere degli animali – libertà di religione – margine di apprezzamento statale – Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea

Ritual slaughter – prior reversible stunning – animal welfare – freedom of religion – State’s margin of appreciation – Charter of fundamental rights of the European Union.



**CORTE DI GIUSTIZIA UE**  
(Prima Sezione)

Sentenza del 6 maggio 2021, causa C-499/18/P

**Bayer CropScience AG, Bayer AG et. Al.**

*c.*

**Commissione europea**

Raccolta digitale ECLI:EU:C:2021:367.

«Impugnazione – Regolamento (CE) n. 1107/2009 – Articoli 4 e 21 – Criteri di approvazione – Riesame dell’approvazione – Prodotti fitosanitari – Regolamento di esecuzione (UE) n. 485/2013 – Sostanze attive clothianidin e imidacloprid – Sementi conciate con prodotti fitosanitari contenenti tali sostanze attive – Divieto di uso non professionale – Principio di precauzione»

**Massima (a cura della rivista):** *l’esistenza di nuove conoscenze scientifiche e tecniche è solo una delle ipotesi in cui la Commissione può riesaminare l’approvazione di una sostanza attiva ai sensi del regolamento Ue 1107/2009. Le disposizioni di detto regolamento sono fondate sul principio di precauzione. Esse non impediscono agli Stati membri e alla Commissione di applicare tale principio quando sul piano scientifico vi siano incertezze sui rischi connessi all’utilizzo di un prodotto fitosanitario.*

*Nell’ambito del riesame dell’approvazione di una sostanza attiva, la conclusione che i criteri di approvazione previsti dall’art. 4 del regolamento 1107/2009 sono stati più soddisfatti può essere fondata su qualsiasi nuova conoscenza, a condizione che sia scientifica o tecnica, indipendentemente dalla fonte o dal documento da cui è scaturita.*

1 Con la loro impugnazione, la Bayer CropScience AG e la Bayer AG chiedono, da un lato, l’annullamento della sentenza del Tribunale dell’Unione europea del 17 maggio 2018, Bayer CropScience e a./Commissione (T-429/13 e T-451/13; in prosieguo: la «sentenza im-

pugnata», EU:T:2018:280), con la quale quest'ultimo ha respinto il loro ricorso diretto all'annullamento del regolamento di esecuzione (UE) n. 485/2013 della Commissione, del 24 maggio 2013, che modifica il regolamento di esecuzione (UE) n. 540/2011 per quanto riguarda le condizioni di approvazione delle sostanze attive clothianidin, tiametoxam e imidacloprid, e che vieta l'uso e la vendita di sementi conciate con prodotti fitosanitari contenenti tali sostanze attive (GU 2013, L 139, pag. 12, in prosieguo: il «regolamento controverso»), e, dall'altro, l'annullamento del regolamento controverso nella parte in cui quest'ultimo riguarda le ricorrenti.

## **I. Contesto normativo**

### **Direttiva 91/414/CEE**

2 Prima del 14 giugno 2011 l'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari era disciplinata dalla direttiva 91/414/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1991, relativa all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari (GU 1991, L 230, pag. 1).

3 L'articolo 4, paragrafo 1, della direttiva 91/414 disponeva che un prodotto fitosanitario poteva essere autorizzato da uno Stato membro segnatamente soltanto se le sue sostanze attive erano elencate nell'allegato I a detta direttiva.

4 L'articolo 5 di tale direttiva stabiliva, in particolare, quanto segue:

«In base alle attuali conoscenze scientifiche e tecniche una sostanza attiva viene iscritta nell'allegato I per un periodo iniziale non superiore a dieci anni se si può supporre che prodotti fitosanitari contenenti la sostanza attiva soddisfino alle seguenti condizioni:

a) che i loro residui derivanti da un'applicazione conforme alla buona pratica fitosanitaria non abbiano effetti nocivi sulla salute dell'uomo o degli animali o sulle acque sotterranee né un influsso inaccettabile sull'ambiente e che detti residui, se significativi dal pun-

to di vista tossicologico o ambientale, possano essere misurati con metodi di applicazione corrente,

b) che il loro impiego derivante da un'applicazione conforme alla buona pratica fitosanitaria non abbia effetti nocivi sulla salute dell'uomo o degli animali né un influsso inaccettabile sull'ambiente, come stabilito dall'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), punti iv) e v).

2. Per iscrivere una sostanza attiva nell'allegato I si deve tenere conto in particolare degli elementi seguenti:

a) se del caso, di una dose giornaliera accettabile (ADI) per l'uomo,

b) se necessario, di un livello ammissibile di esposizione dell'operatore,

c) se del caso, di una stima del destino e della distribuzione nell'ambiente, nonché dell'impatto sulle specie non bersaglio.

(...)».

#### **Regolamento (CE) n. 1107/2009**

5 Il regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive del Consiglio 79/117/CEE e 91/414/CEE (GU 2009, L 309, pag. 1), è entrato in vigore il 14 giugno 2011.

6 I considerando 8 e 16 di tale regolamento sono così formulati:

«(8) Scopo del presente regolamento è di assicurare un livello elevato di protezione sia della salute umana e animale sia dell'ambiente, salvaguardando nel contempo la competitività dell'agricoltura della Comunità. (...)

(16) È opportuno prevedere a determinate condizioni la possibilità di modificare o revocare l'approvazione di una sostanza attiva nei casi in cui i criteri di approvazione non siano più soddisfatti, oppure qualora sia compromesso il rispetto della direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2000, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque [(JO 2000, L 327, pag. 1)]».

7 In forza dell'articolo 28, paragrafo 1, e dell'articolo 29, paragrafo 1, lettera a), di detto regolamento, un prodotto fitosanitario non è immesso sul mercato o impiegato a meno che sia stato autorizzato nello Stato membro interessato conformemente a detto regolamento, poiché l'autorizzazione di tale prodotto da parte di uno Stato membro presuppone, in particolare, che le sue sostanze attive siano state approvate a livello dell'Unione europea.

8 L'articolo 4 del regolamento n. 1107/2009, intitolato «Criteri di approvazione delle sostanze attive», stabilisce, in particolare, i criteri seguenti:

«1. Una sostanza attiva è approvata conformemente all'allegato II se, alla luce delle conoscenze scientifiche e tecniche attuali, si può prevedere che, tenuto conto dei criteri di approvazione indicati nei punti 2 e 3 del suddetto allegato, i prodotti fitosanitari contenenti tale sostanza attiva soddisfano i requisiti di cui ai paragrafi 2 e 3. (...)

2. I residui dei prodotti fitosanitari, in condizioni d'uso conformi alle buone pratiche fitosanitarie e tenuto conto di realistiche condizioni d'impiego, soddisfano i seguenti requisiti:

a) non hanno alcun effetto nocivo né sulla salute umana, compresa quella dei gruppi vulnerabili, o sulla salute animale, prendendo in considerazione gli effetti cumulativi e sinergici noti, quando siano disponibili i metodi scientifici accettati dall'[Autorità europea per la sicurezza alimentare (EFSA)] per valutarli, né sulle acque sotterranee;

b) non hanno alcun effetto inaccettabile sull'ambiente.



(...)

3. Un prodotto fitosanitario, in condizioni d'uso conformi alle buone pratiche fitosanitarie e tenuto conto di condizioni realistiche d'impiego, soddisfa i requisiti seguenti:

a) è sufficientemente efficace;

b) non ha alcun effetto nocivo, immediato o ritardato, sulla salute umana, compresa quella dei gruppi vulnerabili, o animale, direttamente o attraverso: l'acqua potabile (tenuto conto delle sostanze derivanti dal trattamento dell'acqua potabile), gli alimenti, i mangimi o l'aria; né ha conseguenze sul luogo di lavoro o attraverso altri effetti indiretti, prendendo in considerazione gli effetti cumulativi e sinergici noti, quando siano disponibili i metodi scientifici accettati dall'[EFSA] per valutarli, né sulle acque sotterranee;

c) non ha alcun effetto inaccettabile sui vegetali o sui prodotti vegetali;

d) non provoca ai vertebrati da combattere sofferenze e dolore non necessari;

e) non ha alcun effetto inaccettabile sull'ambiente, tenendo conto in particolare, quando siano disponibili i metodi scientifici accettati dall'[EFSA] per valutare detti effetti:

i) del suo destino e della sua distribuzione nell'ambiente, in particolare per quanto riguarda la contaminazione delle acque di superficie, ivi comprese le acque degli estuari e costiere, le acque sotterranee, l'aria e il suolo, tenendo conto di luoghi distanti dal luogo di utilizzo a seguito della propagazione ambientale a lunga distanza;

ii) del suo impatto sulle specie non bersaglio, anche sul loro comportamento corrente;

iii) del suo impatto sulla biodiversità e sull'ecosistema.

(...)).

9 L'articolo 7 di tale regolamento, intitolato «Domanda», al paragrafo 1, primo comma, prevede quanto segue:

«La domanda di approvazione di una sostanza attiva o di modifica delle condizioni di approvazione è presentata dal fabbricante della sostanza attiva ad uno Stato membro (lo Stato membro relatore), unitamente a un fascicolo sintetico e a un fascicolo completo, (...) a dimostrazione che la sostanza attiva soddisfa i criteri di approvazione previsti dall'articolo 4».

10 L'articolo 12 di detto regolamento, intitolato «Conclusioni dell'[EFSA]», al paragrafo 2, secondo comma, così dispone:

«Entro centoventi giorni dalla scadenza del termine per la presentazione di osservazioni scritte, l'[EFSA], alla luce delle conoscenze scientifiche e tecniche attuali e utilizzando i documenti d'orientamento disponibili al momento della domanda, adotta conclusioni in cui precisa se sia prevedibile che la sostanza attiva soddisfi i criteri di approvazione previsti all'articolo 4 (...)».

11 Ai sensi dell'articolo 21 del medesimo regolamento, intitolato «Riesame dell'approvazione»:

«1. In qualunque momento la Commissione può riesaminare l'approvazione di una sostanza attiva. Essa tiene conto della richiesta di uno Stato membro di riesaminare, alla luce delle nuove conoscenze scientifiche e tecniche e dei dati di monitoraggio, l'approvazione di una sostanza attiva, anche nel caso in cui, dopo il riesame delle autorizzazioni a norma dell'articolo 44, paragrafo 1, vi siano indicazioni del fatto che la realizzazione degli obiettivi stabiliti a norma dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera a), punto iv), dell'articolo 4, paragrafo 1, lettera b), punto i), e dell'articolo 7, paragrafi 2 e 3, della direttiva 2000/60/CE è compromessa.

Se ha motivo di ritenere, alla luce di nuove conoscenze scientifi-

che e tecniche, che la sostanza non soddisfi più i criteri di approvazione previsti all'articolo 4 o che non siano state fornite le informazioni ulteriori di cui all'articolo 6, lettera f), la Commissione ne informa gli Stati membri, l'[EFSA] e il fabbricante della sostanza attiva e fissa a quest'ultimo un termine per la presentazione di osservazioni.

2. La Commissione può chiedere agli Stati membri e all'[EFSA] di emettere un parere o di fornire assistenza scientifica o tecnica. Gli Stati membri possono fornire le loro osservazioni alla Commissione entro tre mesi dalla data della richiesta. L'[EFSA] fornisce alla Commissione il suo parere o i risultati del suo lavoro entro tre mesi dalla data della richiesta.

3. Se la Commissione conclude che la sostanza non soddisfa più i criteri di approvazione previsti all'articolo 4 o che non sono state fornite le informazioni ulteriori di cui all'articolo 6, lettera f), è adottato un regolamento per revocare o modificare l'approvazione, secondo la procedura di regolamentazione di cui all'articolo 79, paragrafo 3

(...).

12 L'allegato II al regolamento n. 1107/2009, intitolato «Procedura e criteri per l'approvazione delle sostanze attive, degli antidoti agronomici e dei sinergizzanti a norma del capo II», contiene, al punto 3, intitolato «Criteri per l'approvazione di una sostanza attiva», il punto 3.8.3 che è così formulato:

«Una sostanza attiva, un antidoto agronomico o un sinergizzante sono approvati soltanto se, alla luce di un'adeguata valutazione del rischio fondata su orientamenti per l'esecuzione di test riconosciuti a livello [dell'Unione] o internazionale, è stabilito che, nelle condizioni d'utilizzo proposte, l'impiego dei prodotti fitosanitari contenenti la sostanza attiva, l'antidoto agronomico o il sinergizzante in questione:

- comporta un'esposizione trascurabile per le api, o
- non ha alcun effetto inaccettabile acuto o cronico per la soprav-

vivenza e lo sviluppo della colonia, tenendo conto degli effetti sulle larve di api e sul comportamento delle api».

13 L'articolo 69 di tale regolamento, rubricato «Misure di emergenza», è così formulato:

«Qualora esista chiaramente la probabilità che una sostanza attiva, un antidoto agronomico, un sinergizzante o un coformulante approvati, o un prodotto fitosanitario autorizzato conformemente al presente regolamento, comportino un rischio grave per la salute umana o degli animali o per l'ambiente, e qualora tale rischio non possa essere contenuto, in modo soddisfacente, mediante provvedimenti presi dallo Stato membro interessato o dagli Stati membri interessati, o sono immediatamente adottate misure per limitare o [per] vietare l'uso e/o la vendita di tale sostanza o prodotto secondo la procedura di regolamentazione di cui all'articolo 79, paragrafo 3, su iniziativa della Commissione o a richiesta di uno Stato membro. Prima di adottare tali misure, la Commissione esamina le prove addotte e può chiedere il parere dell'[EFSA]. La Commissione può fissare un termine entro il quale deve essere reso il parere».

14 L'articolo 78 di detto regolamento, intitolato «Modifiche e misure di attuazione», prevede, al paragrafo 3, che, dopo l'abrogazione della direttiva 91/414 e la sua sostituzione con il regolamento n. 1107/2009, le sostanze attive figuranti nell'allegato I alla direttiva 91/414 sono considerate approvate a norma del regolamento n. 1107/2009 e sono ora elencate nella parte A dell'allegato al regolamento di esecuzione (UE) n. 540/2011 della Commissione, del 25 maggio 2011, recante disposizioni di attuazione del regolamento n. 1107/2009, per quanto riguarda l'elenco delle sostanze attive approvate (GU 2011, L 153, pag. 1).

## **II. Fatti**

15 Le sostanze attive clothianidin e imidacloprid (in prosieguo: le «sostanze in questione»), appartenenti alla famiglia dei neonicotinoidi, che erano state incluse nell'allegato I alla direttiva 91/414, sono

elencate nella parte A dell'allegato al regolamento di esecuzione n. 540/2011.

16 A seguito di incidenti che hanno comportato un uso improprio di prodotti fitosanitari costituiti, in particolare, dalle sostanze in questione e che hanno causato perdite di colonie di api mellifere, la Commissione, il 18 marzo 2011, ha chiesto all'EFSA di riesaminare il sistema esistente per la valutazione del rischio dei prodotti fitosanitari per le api, istituito dall'Organizzazione europea e mediterranea per la protezione delle piante (OEPP), alla luce della valutazione dei rischi cronici per le api, dell'esposizione a basse dosi, dell'esposizione al liquido di guttazione e della valutazione dei rischi cumulativi. Detto sistema era presentato in un documento intitolato «Diagramma di valutazione del rischio dei prodotti fitosanitari per l'ambiente» recante il riferimento PP 3/10 (in prosieguo: gli «orientamenti dell'OEPP»).

17 Il 30 marzo 2012 sono stati pubblicati nella rivista *Science* due studi relativi agli effetti subletali sulle api di sostanze appartenenti alla famiglia dei neonicotinoidi. Il primo di questi studi riguardava prodotti contenenti la sostanza attiva tiametoxam (in prosieguo: lo «studio Henry»); il secondo riguardava prodotti contenenti la sostanza attiva imidacloprid (in prosieguo, congiuntamente: gli «studi di marzo 2012»). Gli autori di questi studi hanno concluso che livelli normali di tali due sostanze attive potevano avere effetti significativi sulla stabilità e sulla sopravvivenza delle colonie di api mellifere e di bombi.

18 Il 3 aprile 2012 la Commissione ha chiesto all'EFSA, ai sensi dell'articolo 21 del regolamento n. 1107/2009, di valutare gli studi di marzo 2012 e di verificare se le dosi utilizzate per gli esperimenti citati in tali studi fossero paragonabili alle dosi cui le api erano effettivamente esposte nell'Unione, tenuto conto degli usi autorizzati a livello dell'Unione e delle autorizzazioni rilasciate dagli Stati membri. La Commissione ha inoltre chiesto se i risultati di detti studi potessero essere applicati ad altri neonicotinoidi utilizzati per la concia delle sementi, in particolare il clothianidin.

19 Il 25 aprile 2012 la Commissione ha chiesto all'EFSA di ag-

giornare, per il 31 dicembre 2012, le valutazioni dei rischi correlati, segnatamente, alle sostanze in questione, in particolare per quanto riguarda, da un lato, gli effetti acuti e cronici per la sopravvivenza e lo sviluppo delle colonie di api, tenendo conto degli effetti sulle larve di api e sul comportamento di queste ultime, e, dall'altro, degli effetti di dosi subletali sulla sopravvivenza e sul comportamento delle api.

20 Il 23 maggio 2012, in risposta alla richiesta della Commissione del 18 marzo 2011, l'EFSA ha pubblicato un parere scientifico relativo all'approccio scientifico alla base della realizzazione di una valutazione dei rischi dei prodotti fitosanitari per le api (in prosieguo: il «parere dell'EFSA»). Tale documento individuava diversi settori nei quali le future valutazioni dei rischi per le api avrebbero dovuto essere migliorate. Sottolineava, in particolare, diversi punti deboli degli orientamenti dell'OEPP che avrebbero provocato incertezze sul livello effettivo di esposizione delle api mellifere e sollevava questioni di rilievo per la salute delle api che non erano state esaminate in precedenza negli orientamenti dell'OEPP.

21 Il 1° giugno 2012, in risposta alla domanda della Commissione del 3 aprile 2012, l'EFSA ha presentato una dichiarazione relativa alle conclusioni di recenti studi riguardanti gli effetti subletali sulle api di alcuni neonicotinoidi alla luce degli usi attualmente autorizzati in Europa. In tale dichiarazione, l'EFSA valutava gli studi di marzo 2012 e un terzo studio, riguardante il clothianidin, pubblicato nel gennaio 2012 (in prosieguo: lo «studio Schneider»). Nel complesso, l'EFSA concludeva nel senso della necessità di intraprendere ulteriori ricerche con livelli di esposizione diversi o in altre situazioni.

22 Il 16 gennaio 2013 l'EFSA ha pubblicato le sue conclusioni relative alla valutazione dei rischi per le api connessi alle sostanze in questione e alla tiametoxam (in prosieguo: le «conclusioni dell'EFSA»), individuando:

– un rischio acuto elevato per le api mellifere in caso di esposizione alla dispersione di polveri durante la semina di mais e di cereali (clothianidin, imidaclopride, tiametoxam), di colza (clothianidin, imi-

dacloprid e, salvo per gli usi al minor tasso autorizzato nell'Unione, tiametoxam) nonché di cotone (imidacloprid, e tiametoxam);

– un rischio acuto elevato per le api in caso di esposizione ai residui presenti nel nettare e nel polline al momento degli utilizzi sulla colza (clothianidin e imidacloprid) nonché sul cotone e il girasole (imidacloprid), e

– un rischio acuto elevato in caso di esposizione al liquido di guttazione durante l'impiego sul mais (tiametoxam).

23 Inoltre, le conclusioni dell'EFSA mettevano in luce numerose aree d'incertezza, dovute alla mancanza di dati scientifici. Ciò riguardava, in particolare, l'esposizione delle api mellifere alla polvere, all'ingestione di nettare e polline contaminati e al liquido di guttazione, il rischio acuto e il rischio nel lungo termine per la sopravvivenza e lo sviluppo delle colonie di api mellifere, il rischio per altri insetti impollinatori, il rischio correlato ai residui nella melata e ai residui nelle colture successive.

24 Tenuto conto dei rischi individuati dall'EFSA, la Commissione ha adottato, il 24 maggio 2013, il regolamento controverso.

25 L'articolo 1 di tale regolamento ha introdotto, in particolare per le sostanze in questione, le seguenti restrizioni:

– divieto di qualsiasi uso non professionale, all'interno e all'esterno;

– divieto degli usi come la concia delle sementi o il trattamento del terreno per i seguenti cereali, se seminati da gennaio a giugno: orzo, miglio, avena, riso, segale, sorgo, triticale, frumento;

– divieto di trattamenti fogliari per i seguenti cereali: orzo, miglio, avena, riso, segale, sorgo, triticale, frumento, e

– divieto degli usi come la concia delle sementi, il trattamento del

terreno o l'applicazione fogliare per un centinaio di colture, fra cui la colza, la soia, il girasole e il mais, salvo nel caso in cui siano coltivate in serra e con l'eccezione del trattamento fogliare dopo la fioritura.

26 Inoltre, con il suo articolo 2, il regolamento controverso ha vietato l'uso e l'immissione sul mercato di sementi delle colture elencate nell'allegato II a tale regolamento che sono state conciate con prodotti fitosanitari contenenti le sostanze in questione, fatta eccezione per le sementi utilizzate in serra.

### **III. Ricorso dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata**

27 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 19 agosto 2013, la Bayer CropScience e la Syngenta Crop Protection AG, sostenute dall'Association générale des producteurs de maïs et autres céréales cultivées de la sous-famille des panicoïdées (AGPM), la The National Farmers' Union (NFU), l'Association européenne pour la protection des cultures (ECPA), la Rapol-Ring GmbH Qualitätsraps deutscher Züchter, la European Seed Association (ESA) e l'Agricultural Industries Confederation Ltd hanno presentato un ricorso diretto all'annullamento del regolamento controverso.

28 A sostegno di detto ricorso, la Bayer CropScience e la Syngenta Crop Protection sollevavano principalmente censure relative all'applicazione dell'articolo 21, paragrafi 1 e 3, del regolamento n. 1107/2009.

29 Con la sentenza impugnata, il Tribunale ha respinto il ricorso e ha condannato la Bayer CropScience e la Syngenta Crop Protection alle spese.

### **IV. Domande delle parti in sede di impugnazione**

30 La Bayer CropScience e la Bayer chiedono che la Corte voglia:

– annullare la sentenza impugnata;



– annullare il regolamento controverso nella parte in cui esso le riguarda e

– condannare la Commissione alle spese sostenute tanto nel procedimento dinanzi al Tribunale quanto nell'ambito dell'impugnazione.

31 La NFU e l'Agricultural Industries Confederation presentano domande identiche a quella della Bayer CropScience e della Bayer. L'ECPA sostiene le domande di queste ultime senza avanzare alcun argomento proprio.

32 La Commissione chiede il rigetto dell'impugnazione e chiede alla Corte di condannare la Bayer CropScience e la Bayer alle spese.

33 L'Union nationale de l'apiculture française (UNAF), la Deutscher Berufs- und Erwerbssimkerbund eV, l'Österreichischer Erwerbssimkerbund, il Pesticide Action Network Europe (PAN Europe), la Bee Life European Beekeeping Coordination (Bee Life), la Buglife – The Invertebrate Conservation Trust, lo Stichting Greenpeace Council (Greenpeace) e il Regno di Svezia, intervenienti in primo grado, sostengono le domande della Commissione.

34 Lo stesso vale per la Stichting De Bijenstichting che, con ordinanza del presidente della Corte del 7 febbraio 2019, è stata ammessa a intervenire a sostegno della Commissione nell'ambito della presente impugnazione.

## **V. L'impugnazione**

35 A sostegno della sua impugnazione, la Bayer CropScience e la Bayer deducono sei motivi vertenti, rispettivamente, su errori di diritto relativi all'interpretazione e all'applicazione dell'articolo 21, paragrafi 1 e 3, del regolamento n. 1107/2009, nonché su errori di diritto relativi all'applicazione delle misure precauzionali.

## **A. Sulla ricevibilità dell'impugnazione**

OMISSIS

## **B. Nel merito**

### **1. Sul primo motivo**

#### **a) Argomenti delle parti**

45 La Bayer CropScience sostiene che il Tribunale è incorso in un errore di diritto dichiarando, in particolare ai punti 162 e 179 della sentenza impugnata, che un aumento del livello di certezza delle conoscenze scientifiche preesistenti poteva essere qualificato come una «nuova conoscenza», autorizzando così la Commissione a riesaminare l'approvazione in questione ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 1, del regolamento n. 1107/2009.

46 La Commissione ritiene che tale motivo debba essere respinto.

#### **b) Giudizio della Corte**

47 I punti 162, 164 e 179 della sentenza impugnata sono così formulati:

«162 (...) come l'ECPA ha giustamente sottolineato, la nozione di “nuove conoscenze scientifiche e tecniche” non può essere intesa solo in senso temporale, ma comprende anche una componente qualitativa, che si ricollega, del resto, tanto all'aggettivo “nuovo” quanto all'aggettivo “scientifico”. Ne deriva che la soglia di applicazione dell'articolo 21, paragrafo 1, del regolamento n. 1107/2009 non è raggiunta se le “nuove conoscenze” riguardano solo semplici ripetizioni di conoscenze precedenti, nuove ipotesi senza solide basi nonché considerazioni politiche non legate alla scienza. In definitiva, le “nuove conoscenze scientifiche e tecniche” devono pertanto rivestire una reale pertinenza ai fini della valutazione del mantenimento delle condizioni di approvazione di cui all'articolo 4 del regolamento n. 1107/2009 (...).

164 In conclusione, è pertanto sufficiente, affinché la Commissione possa procedere a un riesame dell'approvazione di una sostanza attiva, a norma dell'articolo 21, paragrafo 1, del regolamento n. 1107/2009, che sussistano nuovi studi (...) i cui risultati sollevano, rispetto alle conoscenze disponibili al momento della valutazione anteriore, preoccupazioni circa la questione se siano sempre soddisfatte le condizioni di approvazione di cui all'articolo 4 del regolamento n. 1107/2009, senza che sia necessario verificare, in tale fase, se tali preoccupazioni siano effettivamente fondate, essendo tale verifica riservata al riesame stesso (...).

179 Tuttavia, la qualificazione di tali risultati confermativi di nuove conoscenze scientifiche presuppone quanto meno che le nuove metodologie siano più attendibili rispetto a quelle utilizzate in precedenza. Infatti, in tale fattispecie, sarebbe allora l'aumento del grado di certezza delle conoscenze preesistenti che dovrebbe essere qualificato come conoscenza scientifica nuova. Nell'ambito di una decisione sulla gestione del rischio in applicazione del principio di precauzione, tale informazione deve essere considerata rilevante, contrariamente alle affermazioni della Bayer [CropScience]».

48 Occorre rilevare che dai punti 162, 164 e 179 della sentenza impugnata emerge che la soglia di applicazione della procedura di riesame, prevista dall'articolo 21, paragrafo 1, del regolamento n. 1107/2009, presuppone la comparsa di nuove conoscenze scientifiche che inducono a ritenere che la sostanza interessata potrebbe non soddisfare più i criteri di approvazione; tali nuove conoscenze scientifiche possono consistere in nuove metodologie che hanno fornito risultati che aumentano il grado di certezza delle conoscenze scientifiche precedenti.

49 Orbene, fissando in tal modo la soglia di applicazione della procedura di riesame, il Tribunale è incorso in un errore di diritto.

50 Infatti, l'articolo 21, paragrafo 1, primo comma, prima frase, del regolamento n. 1107/2009 consente alla Commissione di riesaminare in qualsiasi momento l'approvazione, senza imporre ulteriori

condizioni. È solo nelle situazioni definite espressamente nella seconda frase di tale articolo 21, paragrafo 1, primo comma, che l'avvio di una procedura di riesame presuppone l'esistenza di nuove conoscenze scientifiche e tecniche.

51 A tal riguardo, la Corte ha già giudicato che l'esistenza di nuove conoscenze scientifiche e tecniche è solo una delle ipotesi in cui la Commissione può riesaminare l'approvazione di una sostanza attiva (v., in tal senso, sentenza del 1° ottobre 2019, *Blaise e a.*, C-616/17, EU:C:2019:800, punto 99).

52 Quanto al considerando 16 del regolamento n. 1107/2009, invocato dalla Bayer CropScience, esso è irrilevante, dal momento che le condizioni alle quali fa riferimento sono, come indicato dall'avvocato generale al paragrafo 80 delle sue conclusioni, quelle che devono essere soddisfatte ai fini della modifica o della revoca di un'approvazione e non dell'avvio di una procedura di riesame.

53 Ciò premesso, l'errore di diritto constatato al punto 49 della presente sentenza non è tale da comportare l'annullamento della sentenza impugnata.

54 Infatti, conformemente a una giurisprudenza costante della Corte, se dalla motivazione di una pronuncia del Tribunale risulta una violazione del diritto dell'Unione, ma il dispositivo della stessa appare fondato per altri motivi di diritto, una violazione di questo tipo non è idonea a determinare l'annullamento di tale decisione e si deve procedere a una sostituzione della motivazione (sentenza del 23 gennaio 2019, *Deza/ECHA*, C-419/17 P, EU:C:2019:52, punto 87 e giurisprudenza ivi citata).

55 Orbene, sebbene il Tribunale abbia erroneamente ritenuto che fossero necessarie nuove conoscenze scientifiche per autorizzare la Commissione a riesaminare l'approvazione di una sostanza attiva, ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 1, primo comma, prima frase, del regolamento n. 1107/2009, esso ha tuttavia correttamente constatato, al punto 217 della sentenza impugnata, che la Commissione ha potuto

legittimamente ritenere, nel caso di specie, che fosse necessario procedere a un riesame dell'approvazione delle sostanze in questione.

56 Alla luce di tali considerazioni, il primo motivo dev'essere respinto in quanto inconferente.

## **2. Sul secondo motivo**

### **a) Argomenti delle parti**

57 La Bayer CropScience contesta al Tribunale di aver commesso un errore di diritto nella sua interpretazione dell'articolo 21, paragrafo 3, del regolamento n. 1107/2009, dichiarando che, per effettuare la valutazione dei rischi, l'EFSA si è correttamente basata sul proprio parere e non era tenuta a seguire il documento ufficiale di orientamento relativo alle valutazioni dei rischi, in vigore al momento del riesame dell'approvazione delle sostanze in questione.

58 Secondo tale società, il Tribunale ha errato nel fondarsi sul fatto che essa aveva sostenuto che, per procedere alla valutazione dei rischi, l'EFSA era tenuta ad applicare il documento di orientamento in vigore alla data di rilascio delle approvazioni iniziali, mentre ha sostenuto, come discendeva dal ricorso e dalla sua memoria di replica, che l'EFSA aveva l'obbligo di applicare gli orientamenti in vigore al momento del riesame dell'approvazione delle sostanze in questione. Inoltre, gli orientamenti ufficiali di valutazione dei rischi applicabili al momento di tale riesame sarebbero stati aggiornati nel corso del 2010, ossia successivamente all'adozione del regolamento n. 1107/2009 e dei criteri di approvazione di cui all'articolo 4 e al punto 3.8.3 dell'allegato II a tale regolamento.

59 La Commissione sostiene che tale motivo dev'essere respinto.

### **b) Giudizio della Corte**

60 Come risulta, in particolare, dai punti 228, 260 e 271 della sentenza impugnata, il Tribunale si è basato sulla circostanza secondo cui

la Bayer CropScience ha sostenuto che l'EFSA e la Commissione erano obbligate, nell'ambito della procedura di riesame di cui all'articolo 21, paragrafo 3, del regolamento n. 1107/2009, a fondare la valutazione dei rischi su un documento di orientamento disponibile alla data della domanda di approvazione di una sostanza attiva, adottato o a livello dell'Unione, o a livello internazionale, mentre tale società faceva riferimento, in realtà, come discende chiaramente dal ricorso depositato dinanzi al Tribunale, al documento di orientamento disponibile al momento del riesame dell'approvazione delle sostanze in questione.

61 Ne consegue che il Tribunale ha snaturato i fatti contestati dalla Bayer CropScience all'EFSA nonché alla Commissione e che avevano asseritamente viziato la procedura di riesame dell'approvazione delle sostanze in questione.

62 Sebbene tale snaturamento abbia indotto il Tribunale a constatare, in sostanza, ai punti 266 e 271 della sentenza impugnata, che, nell'ambito della procedura di riesame ai sensi dell'articolo 21 del regolamento n. 1107/2009, la valutazione dei rischi per una sostanza attiva approvata non può essere fondata sui documenti di orientamento disponibili alla data della domanda di approvazione di tale sostanza, esso non l'ha invece indotto, contrariamente a quanto sostenuto dalla Bayer CropScience, a constatare che una siffatta valutazione non dovrebbe essere fondata sul documento di orientamento in vigore al momento del riesame.

63 In realtà, come emerge dai punti 16, 17, da 223 a 235 e 238 della sentenza impugnata, è in seguito all'adozione di una direttiva che ha rafforzato le condizioni di approvazione, in particolare delle sostanze in questione, per quanto riguarda la protezione, in particolare, delle api, che, da un lato, il 18 marzo 2011, la Commissione ha chiesto all'EFSA di riesaminare il sistema esistente, stabilito dall'OEPP nel corso del 2010, per la valutazione del rischio dei prodotti fitosanitari sulle api per quanto riguarda la valutazione dei rischi cronici per le api, dell'esposizione a basse dosi, dell'esposizione al liquido di guttazione e della valutazione del rischio cumulativo e, d'altra lato, l'EFSA ha espresso il suo parere sulla base di un utilizzo

davvero completo degli studi disponibili e in cui, in primo luogo, vengono analizzate in dettaglio le diverse vie di esposizione delle varie categorie di api, in secondo luogo, vengono valutati gli orientamenti esistenti per i test, in terzo luogo, vengono identificate alcune carenze di tali orientamenti per quanto riguarda test utilizzati fino a quel momento e, in quarto luogo, si raccomanda di sviluppare gli orientamenti esistenti al fine di integrarvi lo stato attuale delle conoscenze scientifiche su alcuni punti, se del caso di elaborare nuovi orientamenti.

64 Il Tribunale ne ha dedotto, ai punti 239 e 240 della sentenza impugnata, che, sebbene il parere dell'EFSA, che fornisce una base scientifica che può servire da fondamento per lo sviluppo di documenti di orientamento e di linee guida per i test da realizzare, non costituisca di per sé un documento di questo genere, l'EFSA poteva fondarsi sul suo parere nell'ambito della valutazione dei rischi, poiché, come documento che analizza in dettaglio le diverse vie di esposizione delle varie categorie di api e che valuta gli orientamenti esistenti per i test, tale parere poteva servire a evidenziare i settori in cui le valutazioni effettuate fino ad allora presentavano lacune che potevano celare rischi non ancora valutati e di cui non si era tenuto conto nelle precedenti decisioni di gestione del rischio relative alle sostanze in questione.

65 Così facendo, la Bayer CropScience sostiene che il Tribunale si è discostato dal requisito, di cui al punto 3.8.3 dell'allegato II al regolamento n. 1107/2009 e all'articolo 12, paragrafo 2, del medesimo, di fondare la valutazione dei rischi su degli orientamenti.

66 A tal riguardo, occorre ricordare che, da un lato, il punto 3.8.3 dell'allegato II al regolamento n. 1107/2009 prevede che una sostanza attiva è approvata soltanto se, alla luce di un'adeguata valutazione del rischio fondata su linee guida per l'esecuzione di test riconosciuti a livello dell'Unione o internazionale, sia stabilito che, nelle condizioni d'utilizzo proposte, l'impiego dei prodotti fitosanitari contenenti la sostanza attiva comporta un'esposizione trascurabile per le api o non ha alcun effetto inaccettabile acuto o cronico per la sopravvivenza e lo sviluppo della colonia, tenendo conto degli effetti sulle larve di api e sul comportamento delle api.

67 Dall'altro lato, l'articolo 12, paragrafo 2, secondo comma, di detto regolamento dispone che, entro 120 giorni dalla scadenza del termine per la presentazione di osservazioni scritte, l'EFSA, alla luce delle conoscenze scientifiche e tecniche attuali e utilizzando i documenti d'orientamento disponibili al momento della domanda di approvazione di una sostanza attiva, adotta conclusioni in cui precisa se sia prevedibile che la sostanza attiva soddisfi i criteri di approvazione previsti all'articolo 4.

68 Per contro, nell'ambito del riesame dell'approvazione di una sostanza attiva, l'articolo 21, paragrafo 3, del regolamento n. 1107/2009, in combinato disposto con il paragrafo 1, secondo comma, di tale articolo, prevede che, se la Commissione, tenuto conto delle nuove conoscenze scientifiche e tecniche, conclude che la sostanza non soddisfa più i criteri di approvazione previsti all'articolo 4 di detto regolamento, è adottato un regolamento per revocare o modificare l'approvazione.

69 Da quanto precede discende che, nell'ambito del riesame dell'approvazione di una sostanza attiva, la conclusione che i criteri di approvazione previsti all'articolo 4 del regolamento n. 1107/2009 non sono più soddisfatti può essere fondata su qualsiasi nuova conoscenza, a condizione che sia scientifica o tecnica, indipendentemente dalla fonte o dal documento da cui è scaturita.

70 Una siffatta interpretazione dell'articolo 21, paragrafo 3, di tale regolamento, che implica che, nel corso di detto riesame, si tenga conto delle migliori conoscenze scientifiche e tecniche disponibili, è del resto conforme all'obiettivo di cui al considerando 8 di detto regolamento di garantire un elevato livello di protezione della salute umana e animale e dell'ambiente.

71 Dall'insieme delle considerazioni che precedono risulta che, pur avendo snaturato, come constatato ai punti 60 e 61 della presente sentenza, gli argomenti addotti dalla Bayer CropScience a sostegno del suo motivo, il Tribunale non ha commesso errori di diritto dichiarando, al punto 240 della sentenza impugnata, che l'EFSA, avendo



individuato carenze negli orientamenti dell'OEPP, poteva fondarsi sul suo parere nell'ambito della valutazione dei rischi. Infatti, quale documento che analizza in dettaglio le diverse vie di esposizione delle varie categorie di api e che valuta gli orientamenti esistenti per i test, tale parere poteva servire a evidenziare i settori in cui le valutazioni effettuate fino ad allora presentavano lacune che potevano celare rischi non ancora valutati e di cui non si era tenuto conto nelle precedenti decisioni di gestione del rischio relative alle sostanze in questione.

72 Alla luce di quanto precede, occorre respingere il secondo motivo in quanto inconferente.

### **3. Sul terzo e sul quinto motivo.**

73 La Bayer CropScience contesta al Tribunale di aver commesso un errore di diritto nell'applicazione dell'articolo 21, paragrafo 3, del regolamento n. 1107/2009, in primo luogo, in quanto non ha tenuto conto del fatto che l'EFSA doveva effettuare un'adeguata valutazione dei rischi, in secondo luogo, in quanto ha concluso che la Commissione poteva adottare misure di emergenza sulla base di tale disposizione, in terzo luogo, in quanto non gli ha concesso la possibilità di presentare i dati mancanti e, in quarto luogo, in quanto ha violato il principio della certezza del diritto nel dichiarare che una modifica del contesto normativo dei criteri di approvazione avrebbe potuto essere sufficiente di per sé per consentire alla Commissione di assolvere l'onere della prova ad essa incombente ai sensi di detta disposizione.

#### **a) Sulla prima parte del terzo motivo e sul quinto motivo**

##### **1) Argomenti delle parti**

75 La Bayer CropScience contesta al Tribunale di aver omesso, ai punti 309 e 310 della sentenza impugnata, di esaminare se la valutazione dei rischi e la valutazione scientifica fossero sufficientemente esaustive e informate da giustificare l'adozione del regolamento controverso. Sarebbe contrario alle garanzie procedurali contenute nel

regolamento n. 1107/2009 il fatto che la Commissione possa affrettare una procedura di riesame prima di adottare precipitosamente una decisione recante modifica o revoca di un'approvazione senza aver mai effettuato o essersi basata su una valutazione esaustiva dei rischi.

## **2) Giudizio della Corte.**

77 I punti 309 e 310 della sentenza impugnata, sui quali si concentrano le censure dedotte dalla Bayer CropScience nell'ambito della prima parte del terzo motivo, sono così formulati:

«309 Orbene, un tale rinvio avrebbe necessariamente ritardato la presa di conoscenza, anche solo in maniera imprecisa, da parte della Commissione, in quanto responsabile della gestione dei rischi, del livello di rischio rappresentato dalle sostanze in questione e, di conseguenza, la decisione sulla necessità e l'utilità di modificare le condizioni di approvazione di tali sostanze. Pertanto sussisteva, per la Commissione, un conflitto di obiettivi tra la rapidità della valutazione dei rischi, da un lato, e la sua completezza e precisione, dall'altro.

310 La domanda che si pone nel caso di specie non è dunque se, astrattamente e senza vincolo temporale, fosse stata possibile una valutazione scientifica più esaustiva. Discende da quanto sopra esposto che la risposta a tale questione sarà probabilmente affermativa. Occorre invece prima esaminare se la data della conclusione della valutazione dei rischi sia stata scelta legittimamente dalla Commissione (...) e, in caso positivo, in un secondo tempo, se tale valutazione sia stata svolta tenendo conto dello stato delle conoscenze scientifiche disponibili alla data prescelta (...)».

78 Dai punti 307 e 308 della sentenza impugnata emerge che si riconosce che il fatto di posporre la scadenza della valutazione dei rischi dell'EFSA, al fine, da un lato, di attendere il completamento di un documento di orientamento sull'esecuzione dei test e, dall'altro, di consentire alla Bayer CropScience di prendere in considerazione tale documento di orientamento, avrebbe consentito di tenere conto di uno stato delle conoscenze scientifiche ancora più avanzato rispetto a

quello rispecchiato nel parere dell'EFSA. Ne consegue che è possibile che il fatto che la valutazione del rischio sia stata completata il 31 dicembre 2012 implichi che non si siano potuti escludere taluni rischi, quando in realtà essi sono inesistenti e che una situazione siffatta avrebbe potuto essere evitata rinviando la scadenza a una data successiva.

79 A tale riguardo, occorre ricordare che le disposizioni del regolamento n. 1107/2009 sono fondate sul principio di precauzione e che esse non impediscono agli Stati membri di applicare tale principio quando sul piano scientifico vi siano incertezze quanto ai rischi che i prodotti fitosanitari che devono essere autorizzati nel loro territorio comportano per la salute umana e animale o l'ambiente (sentenza del 1° ottobre 2019, *Blaise e a.*, C-616/17, EU:C:2019:800, punto 44). Lo stesso vale per la Commissione quando vi sia un'incertezza scientifica in merito a detti rischi rappresentati dalle sostanze attive oggetto di un riesame conformemente all'articolo 21 del regolamento n. 1107/2009.

80 Orbene, il principio di precauzione implica che, quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi, in particolare per l'ambiente, possono essere adottate misure protettive senza dover attendere che siano esaurientemente dimostrate la realtà e la gravità di detti rischi. Qualora risulti impossibile determinare con certezza l'esistenza o la portata del rischio asserito a causa della natura non concludente dei risultati degli studi condotti, ma persista la probabilità di un danno reale per l'ambiente nell'ipotesi in cui il rischio si realizzasse, il principio di precauzione giustifica l'adozione di misure restrittive (v., in tal senso, sentenza del 1° ottobre 2019, *Blaise e a.*, C-616/17, EU:C:2019:800, punto 43 nonché giurisprudenza ivi citata).

81 Pertanto, contrariamente a quanto sostiene la Bayer CropScience, una valutazione dei rischi esaustiva non può essere richiesta nel contesto dell'applicazione del principio di precauzione che corrisponde a un contesto d'incertezza scientifica.

82 Inoltre, il principio di precauzione non richiede che le misure adottate, ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 3, del regolamento n. 1107/2009, siano differite per il solo motivo che sono in corso studi tali da rimettere in discussione i dati scientifici e tecnici disponibili (v., per analogia, sentenza del 21 luglio 2011, Etimine, C-15/10, EU:C:2011:504, punti 128 e 129).

83 Tenuto conto di quanto precede, si deve constatare che i punti 309 e 310 della sentenza impugnata non sono viziati dall'errore di diritto dedotto dalla Bayer CropScience.

84 Di conseguenza, la prima parte del terzo motivo nonché il quinto motivo devono essere respinti in quanto infondati.

**b) - c) - d)**

omissis

#### **4. Sul quarto motivo**

108 Con il suo quarto motivo, la Bayer CropScience contesta al Tribunale di aver commesso un errore di diritto astenendosi dal dimostrare, riguardo all'avveramento del rischio asserito richiesto per l'applicazione delle misure precauzionali, un livello di certezza scientifica adeguato, in primo luogo, interpretando e applicando erroneamente il livello probatorio richiesto per adottare misure precauzionali, in secondo luogo, concludendo che rischi puramente ipotetici potevano giustificare l'adozione di misure precauzionali e, in terzo luogo, non rispettando il regime giuridico dell'onere della prova.

109 La Commissione ritiene che il quarto motivo debba essere respinto in quanto irricevibile o, quanto meno, infondato.

#### **a) Sulla prima parte del quarto motivo**

##### **1) Argomenti delle parti**

110 La Bayer CropScience contesta al Tribunale, in primo luogo, di non aver tenuto conto del fatto che le sostanze in questione erano già state autorizzate a seguito di una valutazione scientifica esaustiva e di essersi astenuto dall'applicare un livello di prova appropriato, che è più elevato per sostanze siffatte rispetto a quelle che non sono state ancora autorizzate. In secondo luogo, il Tribunale si sarebbe contraddetto nel consentire alla Commissione di adottare misure precauzionali in assenza di qualsiasi nuova conoscenza scientifica pertinente e avrebbe erroneamente ritenuto sufficiente che la Commissione modificasse le approvazioni della ricorrente sulla base di dati ampiamente lacunosi. In terzo luogo, il Tribunale avrebbe in realtà consentito alla Commissione di ricorrere al principio di precauzione per adottare misure di emergenza in forza dell'articolo 21, paragrafo 3, del regolamento n. 1107/2009, anziché dell'articolo 69 di tale regolamento.

111 La Commissione sostiene, in via principale, l'irricevibilità di tale parte del quarto motivo e, in subordine, l'infondatezza di quest'ultima.

## **2) Giudizio della Corte**

112 Occorre rilevare che la Bayer CropScience non contesta la constatazione di cui al punto 142 della sentenza impugnata secondo cui, nell'ambito dell'applicazione dell'articolo 21, paragrafo 3, del regolamento n. 1107/2009, la Commissione può limitarsi a fornire, conformemente al regime comune di prova, indizi seri e concludenti, i quali, senza eliminare l'incertezza scientifica, consentono ragionevolmente di dubitare del fatto che la sostanza attiva soddisfi i criteri di approvazione previsti all'articolo 4 di tale regolamento.

113 Tale società sostiene, tuttavia, che il Tribunale ha applicato erroneamente il livello di prova così richiesto non esigendo che, per adottare misure precauzionali, la Commissione fosse tenuta, conformemente a un requisito probatorio più elevato per le sostanze già approvate rispetto a quelle non approvate, a dimostrare, avvalendosi di nuovi dati, l'esistenza di un serio dubbio quanto alla sicurezza della sostanza attiva interessata.

114 Infatti, da un lato, ai punti 177 e 180 della sentenza impugnata, il Tribunale avrebbe ammesso che la Commissione poteva adottare misure precauzionali in mancanza di qualsiasi conoscenza scientifica pertinente e, dall'altro, al punto 442 della sentenza impugnata, il Tribunale avrebbe ritenuto sufficiente che la Commissione modificasse le approvazioni della Bayer CropScience sulla base di dati ampiamente lacunosi.

115 A tal riguardo, come risulta dal punto 79 della presente sentenza, le disposizioni del regolamento n. 1107/2009, che sono fondate sul principio di precauzione, non impediscono alla Commissione di applicare tale principio qualora vi sia un'incertezza scientifica quanto ai rischi per la salute umana o degli animali o per l'ambiente rappresentati dalle sostanze attive oggetto di un riesame a norma dell'articolo 21 del regolamento n. 1107/2009.

116 Tale principio implica, come ricordato al punto 80 della presente sentenza, che, qualora sussistano incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi, in particolare per l'ambiente, possono essere adottate misure protettive senza dover attendere che l'effettività e la gravità di tali rischi siano pienamente dimostrate. Qualora risulti impossibile determinare con certezza l'esistenza o la portata del rischio asserito, a causa della natura inconcludente dei risultati degli studi condotti, ma persista la probabilità di un danno reale per l'ambiente nell'ipotesi in cui il rischio si realizzasse, il principio di precauzione giustifica l'adozione di misure restrittive. In tale contesto, conformemente al regolamento n. 1107/2009, la Commissione non è soggetta a un requisito probatorio più elevato per le sostanze attive già approvate rispetto a quelle non approvate.

117 Orbene, l'argomento della Bayer CropScience, secondo cui il Tribunale ha ammesso che la Commissione poteva adottare misure precauzionali in assenza di qualsivoglia conoscenza scientifica pertinente, non può essere accolto.

118 A tal riguardo, occorre rilevare che i punti da 177 a 180 della sentenza impugnata vertono, in sostanza, sulla questione se, tenuto conto degli studi di marzo 2012 e dello studio Schneider, la Commis-

sione disponesse, al momento dell'apertura della procedura di riesame, di «nuove conoscenze scientifiche e tecniche», ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 1, del regolamento n. 1107/2009.

119 Anche se il Tribunale ha erroneamente considerato che siffatte nuove conoscenze erano necessarie al fine di intraprendere un riesame ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 1, del regolamento n. 1107/2009, ciò non toglie che tale parte della sentenza impugnata verte sull'avvio del procedimento di riesame e non prende posizione sulle misure precauzionali che la Commissione ha adottato ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 3, del regolamento n. 1107/2009.

120 Quanto al punto 442 della sentenza impugnata, il Tribunale ha ivi ricordato che è stato considerato, al punto 325 di tale sentenza, che il principio di precauzione giustificava, tenuto conto delle circostanze del caso di specie, che l'approvazione delle sostanze in questione fosse modificata senza attendere che fossero disponibili dati atti a colmare le lacune individuate nelle conclusioni dell'EFSA.

121 Orbene, come constatato al punto 82 della presente sentenza, il principio di precauzione non esige che le misure adottate ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 3, del regolamento n. 1107/2009 siano differite per il solo motivo che sono in corso studi idonei a rimettere in discussione i dati scientifici e tecnici disponibili. Infatti, come correttamente constatato dal Tribunale al punto 116 della sentenza impugnata, il contesto dell'applicazione del principio di precauzione corrisponde, per ipotesi, a un ambito di incertezza scientifica.

122 Per quanto attiene all'argomento della Bayer CropScience secondo cui il Tribunale ha, in realtà, consentito alla Commissione di ricorrere al principio di precauzione per adottare misure di emergenza in forza dell'articolo 21, paragrafo 3, del regolamento n. 1107/2009 anziché dell'articolo 69 di tale regolamento, occorre rilevare, a prescindere da quanto constatato ai punti 87 e 88 della presente sentenza, che tale società, contrariamente a quanto richiesto dall'articolo 169, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, non ha affatto individuato, a tal riguardo, le parti della motivazione della sen-

tenza impugnata oggetto di contestazione. Pertanto, tale argomento è irricevibile.

123 Di conseguenza, occorre respingere la prima parte del quarto motivo in quanto, in parte, irricevibile e, in parte, infondata.

## **b) Sulla terza parte del quarto motivo**

### **1) Argomenti delle parti**

124 Con la terza parte del quarto motivo, la Bayer CropScience contesta al Tribunale di aver commesso un errore di diritto nel non rispettare il regime giuridico dell'onere della prova.

125 Nel caso di specie, il Tribunale avrebbe effettivamente invertito l'onere della prova chiedendo alla ricorrente di dimostrare, rispettivamente ai punti 546, 184, 216 e da 499 a 500 della sentenza impugnata, in primo luogo, che il divieto degli usi fogliari era manifestamente inadeguato, in secondo luogo, che gli studi di marzo 2012 e lo studio Schneider non fornivano nuove conoscenze scientifiche e tecniche, in terzo luogo, che le preoccupazioni relative al fatto che un aumento della mortalità di api o una scomparsa di colonie coincidevano con l'uso di prodotti fitosanitari contenenti le sostanze in questione erano infondate e, in quarto luogo, che la supposizione quanto all'esistenza di una correlazione tra gli effetti sulle singole api mellifere e l'impatto a livello della colonia era infondata.

126 Inoltre, constatando, sulla sola base di taluni rischi per le singole api mellifere e di una presunta correlazione tra tali rischi e un impatto a livello della colonia, che non poteva escludersi un rischio per le colonie, il Tribunale sarebbe incorso in un errore di diritto nella misura in cui avrebbe esonerato la Commissione dal suo obbligo di soddisfare il criterio giuridico applicabile, incentrato sul mantenimento della salute delle colonie di api mellifere e non delle singole api, quale contenuto nel regolamento n. 1107/2009.

127 La Commissione contesta tali argomenti.



## 2) Giudizio della Corte

128 Per quanto riguarda, in primo luogo, l'asserito errore di diritto consistente nell'esigere che la ricorrente dimostri che il divieto degli usi fogliari era manifestamente inadeguato, occorre ricordare che, al punto 546 della sentenza impugnata, si constata che la Bayer CropScience, in particolare, non ha dimostrato che il divieto degli usi fogliari fosse manifestamente inadeguato per realizzare gli obiettivi del regolamento controverso, vale a dire la protezione dell'ambiente e, in particolare, la protezione delle api.

129 Come emerge dai punti 79 e 80 della presente sentenza, il principio di precauzione implica che, quando sussistono incertezze riguardo all'esistenza o alla portata di rischi, in particolare per l'ambiente, possono essere adottate misure di protezione, nell'ambito della procedura di riesame prevista all'articolo 21 del regolamento n. 1107/2009, senza dover attendere che la realtà e la gravità di tali rischi siano pienamente dimostrate e che, qualora risulti impossibile determinare con certezza l'esistenza o la portata del rischio asserito, a causa della natura non concludente dei risultati degli studi condotti, ma la probabilità di un danno effettivo all'ambiente persiste nell'ipotesi in cui il rischio si realizzasse, il principio di precauzione giustifica l'adozione di misure restrittive.

130 Ne consegue che, quando si tratta per la Commissione di adottare una misura restrittiva, ai sensi dell'articolo 21, paragrafo 3, del regolamento n. 1107/2009, per evitare un rischio la cui esistenza o portata non è certa, ma che appare nondimeno sufficientemente documentata, incombe all'interessato, conformemente all'articolo 7, paragrafo 1, di tale regolamento, dimostrare che la sostanza attiva di cui trattasi soddisfa i criteri di approvazione stabiliti all'articolo 4 di detto regolamento. Infatti, come rilevato, essenzialmente, dall'avvocato generale al paragrafo 150 delle sue conclusioni, se la Commissione fornisce indizi seri e concludenti che consentono ragionevolmente di dubitare del fatto che tali requisiti siano soddisfatti, l'onere della prova iniziale viene ripristinato in capo all'interessato.

omissis

### **c) Sulla seconda parte del quarto motivo**

#### **1) Argomenti delle parti**

143 Con la seconda parte del quarto motivo, la Bayer CropScience contesta al Tribunale di aver commesso un errore di diritto nel concludere che rischi puramente ipotetici potevano giustificare l'adozione di misure precauzionali. Infatti, il Tribunale avrebbe erroneamente constatato che tanto gli usi fogliari quanto gli usi non professionali potevano essere limitati in assenza di una valutazione scientifica e sulla base di supposizioni secondo cui, da un lato, gli usi fogliari non ancora valutati dall'EFSA potevano, come emerge dai punti 533 e 534 della sentenza impugnata, costituire rischi analoghi a quelli degli usi valutati e, dall'altro, gli utilizzatori non professionali, come emerge dai punti 556 e 558 della sentenza impugnata, avrebbero potuto non rispettare le istruzioni per l'uso.

144 Infine, il Tribunale avrebbe altresì commesso un errore di diritto, al punto 543 della sentenza impugnata, consentendo alla Commissione di fare essa stessa valere che le applicazioni fogliari davano luogo a un deposito del prodotto in esame sul terreno e di basarsi sulle proprie conclusioni ipotetiche invece di affidare la valutazione scientifica dei rischi all'EFSA.

145 La Commissione contesta l'argomento della Bayer CropScience.

#### **2) Giudizio della Corte**

omissis

147 Per quanto riguarda l'argomento della Bayer CropScience vertente sul fatto che il Tribunale ha commesso un errore di diritto ammettendo che la Commissione poteva essa stessa procedere alla valutazione dei rischi invece di affidare tale compito all'EFSA, occorre

rilevare che, al pari dell'avvocato generale al paragrafo 155 delle sue conclusioni, in applicazione dell'articolo 21, paragrafo 2, del regolamento n. 1107/2009, poiché la consultazione dell'EFSA rientra nel potere discrezionale della Commissione, la valutazione dei rischi da parte dell'EFSA non è quindi obbligatoriamente richiesta.

148 Inoltre, supponendo che la Commissione potesse essa stessa procedere alla valutazione dei rischi per usi non ancora specificamente valutati dall'EFSA, quali le applicazioni fogliari, il Tribunale non è incorso in alcun errore di diritto.

149 Quanto all'argomento della Bayer CropScience vertente sul fatto che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nel constatare che gli usi fogliari potevano essere limitati in assenza di una valutazione scientifica e sulla base di supposizioni secondo le quali siffatti usi potevano comportare rischi analoghi a quelli degli usi valutati, occorre sottolineare che il Tribunale ha ammesso, al punto 534 della sentenza impugnata, che la Commissione era legittimata ad adottare misure preventive anche per usi non ancora specificamente valutati dall'EFSA, se e nella misura in cui poteva ragionevolmente ritenere che tali usi rappresentavano rischi simili a quelli degli usi valutati.

150 Pertanto, per quanto riguarda la migrazione basipeta, il Tribunale ha considerato, al punto 542 della sentenza impugnata, che, alla luce delle carenze degli studi scientifici invocati da una parte e dall'altra, non se ne poteva concludere che la Commissione avrebbe potuto ragionevolmente presumere che le applicazioni fogliari comportassero rischi simili a quelli degli usi valutati.

151 Per contro, per quanto riguarda la migrazione acropeta, il Tribunale ha rilevato, ai punti 543 e 544 della sentenza impugnata, che, avendo la Commissione sostenuto che le applicazioni fogliari davano luogo a un deposito del prodotto in esame sul terreno, da cui le sue sostanze attive potevano essere assorbite dalle radici e disperse nella pianta, tali elementi consentivano a tale istituzione di supporre ragionevolmente che le applicazioni fogliari ponessero rischi analoghi a quelli degli usi valutati dall'EFSA nelle sue conclusioni.

152 Emerge quindi da quanto precede che, come osservato dall'avvocato generale al paragrafo 160 delle sue conclusioni, nell'ambito del divieto delle applicazioni fogliari, il Tribunale, contrariamente a quanto sostenuto dalla Bayer CropScience, non ha autorizzato una valutazione del rischio sulla base di considerazioni puramente ipotetiche e, pertanto, non è incorso in un errore di diritto.

omissis

154 La Bayer CropScience contesta, in sostanza, al Tribunale di aver constatato, al punto 558 della sentenza impugnata, che un uso improprio, che non rispetta le istruzioni per l'uso, non può essere escluso, soprattutto da parte degli utilizzatori non professionali, mentre, allo stesso tempo, ha riconosciuto, al punto 553 di tale sentenza, che né le ricorrenti né la Commissione hanno dimostrato in quale misura la probabilità di un uso improprio esistesse o non esistesse.

155 A tal riguardo, si deve ricordare che, come risulta dai punti 551 e 552 della sentenza impugnata, spetta alle istituzioni incaricate di scelte politiche determinare il livello di rischio giudicato accettabile per la società, poiché tale livello di rischio è determinato non solo sulla base di considerazioni strettamente scientifiche, ma anche tenendo conto dei fattori di natura sociale, quali la realizzabilità dei controlli.

156 Quest'ultima può, infatti, costituire un elemento pertinente nella determinazione del livello di rischio accettabile, dal momento che i controlli tendono a garantire il rispetto delle istruzioni per l'uso dei prodotti fitosanitari contenenti sostanze attive, rispetto che, a sua volta, è tale da attenuare l'impatto dell'uso di siffatte sostanze sull'ambiente.

157 Certamente, il Tribunale ha constatato, al punto 553 della sentenza impugnata, che né la Commissione né la Bayer CropScience hanno dimostrato la probabilità esatta di un uso improprio da parte dei non professionisti dei prodotti fitosanitari contenenti le sostanze in questione. Tuttavia, tenuto conto del fatto che gli utilizzatori non professionali non sono soggetti ad alcun controllo, è permesso consi-

derare, come ha fatto il Tribunale al punto 556 della sentenza impugnata, che potevano essere gli utilizzatori non professionali, più che quelli professionali, a non rispettare le istruzioni d'uso.

158 Tenendo conto dell'elevato livello di tossicità per le api delle sostanze attive in questione, il Tribunale non è quindi incorso in un errore di diritto constatando che il divieto degli usi non professionali dei prodotti fitosanitari contenenti dette sostanze non può essere qualificato come «manifestamente inadeguato» a raggiungere l'obiettivo perseguito dal regolamento controverso.

159 Ne consegue che neppure la seconda parte del quarto motivo è fondata.

160 Pertanto, il quarto motivo dev'essere respinto in quanto infondato.

## **5. Sul sesto motivo**

### **a) Argomenti delle parti**

161 Con il sesto motivo, la Bayer CropScience contesta al Tribunale di aver commesso un errore di diritto, ai punti da 459 a 461 della sentenza impugnata, definendo erroneamente la portata della valutazione d'impatto da effettuare prima dell'adozione delle misure precauzionali e disattendendo i requisiti connessi a tale valutazione. Infatti, il Tribunale si sarebbe accontentato del fatto che la Commissione avesse preso conoscenza degli effetti che potevano derivare dall'azione prevista, e avrebbe constatato che la portata e la forma della valutazione d'impatto rientravano nel potere discrezionale della Commissione, giudicando sufficiente una sintesi sommaria in quattro punti di una valutazione d'impatto fornita dal settore, mentre la Commissione non avrebbe avuto una conoscenza completa dei prodotti fitosanitari alternativi. Secondo la Bayer CropScience, l'obbligo di effettuare una valutazione d'impatto sarebbe stato così svuotato di qualsiasi contenuto.

162 La Commissione contesta tali argomenti.

### **b) Giudizio della Corte**

omissis

169 Per quanto riguarda il principio di proporzionalità, occorre rilevare che l'articolo 21, paragrafo 3, del regolamento n. 1107/2009 non impone forme o modalità particolari per garantirne il rispetto.

170 La constatazione del Tribunale, secondo la quale la portata e la forma dell'esame dei vantaggi e degli oneri risultanti dall'azione o dall'inazione rientrano nel potere discrezionale della Commissione, non viola né l'articolo 21, paragrafo 3, del regolamento n. 1107/2009 né, inoltre, il principio di proporzionalità che, come rilevato al punto 166 della presente sentenza, è incorporato in detta disposizione.

171 Occorre sottolineare, a tal riguardo, che la valutazione che la Commissione effettua nell'ambito di un riesame fondato sull'articolo 21 del regolamento n. 1107/2009, in combinato disposto con il punto 3.8.3 dell'allegato II al medesimo regolamento, verte su un'analisi dei rischi che l'uso di un prodotto fitosanitario contenente una delle sostanze in questione comporterà, in particolare, per la sopravvivenza e lo sviluppo delle colonie di api.

172 Ne consegue che la Bayer CropScience non può sostenere che il Tribunale ha commesso un errore di diritto facendo riferimento all'ampio potere discrezionale di cui dispone la Commissione quando quest'ultima decide di effettuare oltre a tale valutazione dei rischi, che è l'unica prescritta dal quadro normativo summenzionato, anche un esame dei vantaggi e degli oneri risultanti dalla sua azione o dalla sua inazione.

173 In ogni caso, occorre constatare che, contrariamente a quanto sostenuto dalla Bayer CropScience, il Tribunale non si è accontentato del fatto che la Commissione avesse preso conoscenza degli effetti che potevano derivare dall'azione prevista. Infatti, la Commissione, come

indicato al punto 461 della sentenza impugnata, ha chiaramente effettuato un confronto tra le conseguenze positive o negative più probabili dell'azione prevista e quelle dell'inazione, in termini di costo complessivo per l'Unione.

174 Inoltre, come emerge dai punti da 463 a 466 della sentenza impugnata, la Commissione aveva potuto misurare l'impatto sull'agricoltura e sull'ambiente delle misure oggetto del regolamento controverso alla luce, da un lato, del fatto che era possibile, se ciò si fosse rivelato necessario, concedere a livello nazionale autorizzazioni derogatorie per prodotti fitosanitari contenenti le sostanze in questione e, dall'altro, del fatto che, in taluni Stati membri, l'agricoltura, in passato, aveva potuto funzionare in modo soddisfacente, senza fare ricorso a prodotti fitosanitari contenenti le sostanze in questione e senza che tale circostanza avesse effetti negativi sull'ambiente.

175 Infine, dai punti da 468 a 470 della sentenza impugnata emerge che, se è vero che, tenuto conto del sistema istituito dal regolamento n. 1107/2009 in cui la Commissione è competente ad approvare le sostanze attive a livello dell'Unione, mentre gli Stati membri sono competenti ad autorizzare prodotti fitosanitari contenenti le sostanze attive approvate, era impossibile per la Commissione determinare, per tutta l'Unione, in che misura, per quali usi e per quali coltivazioni gli agricoltori avessero a disposizione prodotti alternativi a quelli contenenti le sostanze in questione, resta il fatto che la Commissione conosceva le sostanze attive che potevano sostituire le sostanze di cui al regolamento controverso.

176 In tali circostanze e anche supponendo che la Commissione abbia, nell'ambito dell'articolo 21, paragrafo 3, del regolamento n. 1107/2009, un obbligo autonomo di effettuare un'analisi che tenga specificamente conto dei vantaggi e degli oneri derivanti dall'azione o dall'assenza di azione, si deve constatare che gli argomenti dedotti dalla Bayer CropScience non possono, in ogni caso, essere accolti.

177 Di conseguenza, il sesto motivo dev'essere respinto in quanto infondato.

178 Alla luce del complesso delle suesposte considerazioni, l'impugnazione deve essere respinta.

#### **VI. Sulle spese**

(OMISSIS)

Per questi motivi, la Corte (Prima Sezione) dichiara e statuisce:

**1) L'impugnazione è irricevibile nella parte in cui è stata proposta dalla Bayer AG.**

**2) L'impugnazione è respinta nella parte in cui è stata proposta dalla Bayer CropScience AG.**

**3) La Bayer CropScience AG e la Bayer AG sono condannate a sopportare, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dalla Commissione europea, dall'Union nationale de l'apiculture française (UNAF), dal Deutscher Berufs- und Erwerbsimkerbund eV, dall'Österreichischer Erwerbsimkerbund, dal Pesticide Action Network Europe (PAN Europe), dalla Bee Life European Beekeeping Coordination (Bee Life), dal Buglife – The Invertebrate Conservation Trust (Buglife) e dalla Stichting Greenpeace Council (Greenpeace).**

**4) La The National Farmers' Union (NFU), l'Agricultural Industries Confederation Ltd e la Stichting De Bijenstichting sopportano le proprie spese.**

**5) Il Regno di Svezia sopporta le proprie spese.**

Firme



## IL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE A TUTELA DELL'AGROBIODIVERSITÀ

**Sommario:** 1. *Introduzione.* – 2. *Quadro normativo e giurisprudenziale.* – 3. *Il dibattito scientifico.* – 4. *La sentenza della Corte di Giustizia.* – 5. *Conclusioni.*

### 1. **Introduzione.**

Nella sentenza in esame la Prima Sezione della Corte di giustizia dell'Unione europea è stata chiamata a pronunciarsi sulle richieste delle aziende ricorrenti BayerCrop Science AG e Bayer AG, aventi ad oggetto l'annullamento della sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 17 maggio 2018, e la disapplicazione del Regolamento di esecuzione (UE) n. 485/2013. Nella sentenza impugnata venne respinta, tra le varie richieste avanzate, quella di annullamento del divieto di uso e vendita di sementi conciate con prodotti fitosanitari contenenti le seguenti sostanze attive *clothianidin*, *tiametoxam*, e *imidacloprid* – tutte appartenenti alla famiglia dei neonicotinoidi, *i.e.* insetticidi. Le due aziende ricorrenti hanno interesse nella causa in quanto essendo produttori e commercianti di tali prodotti, nel caso di accoglimento dell'impugnazione, le limitazioni imposte al loro utilizzo, sarebbero venute meno consentendone la prosecuzione della relativa commercializzazione.

Le sostanze in esame sono state al centro di un acceso dibattito europeo, in quanto alcuni utilizzi impropri dei prodotti fitosanitari contenenti le stesse, avvenuti tra il 2008 e il 2009, causarono un ingente perdita di colonie di api da miele avendo subito danni al loro senso dell'orientamento, memoria e capacità riproduttiva. Questi incidenti portarono la Commissione ad adottare misure volte a limitare l'uso a scopo agricolo di prodotti composti da tali sostanze.

Inoltre, negli ultimi anni, la Corte ebbe modo di pronunciarsi su questioni simili, in particolare, nella causa che vide come protagonista il Governo francese, il quale mise al bando nel 2018 l'utilizzo di pesticidi contenenti le sostanze neonicotinoidi in questione, ed in aggiunta

l'*acetamiprid* e il *thiacloprid*<sup>1</sup>. Il giudizio della Corte in entrambe le questioni risulta di particolare interesse in quanto conferma l'orientamento costante volto a perseguire gli obiettivi posti dalle politiche europee, *inter alia* della Politica Agricola Comune europea<sup>2</sup>, perseguibili grazie al ricorso al principio di precauzione la cui interpretazione di ampia portata permette di proteggere le specie animali oltre che l'ambiente<sup>3</sup>. A ben vedere, tali obiettivi mirano ad un'agricoltura più ambiziosa e sostenibile a salvaguardia della popolazione di api e di conseguenza dell'agrobiodiversità. Quest'ultima è promossa dalle specie impollinatrici le quali sono fondamentali per il sistema di produzione alimentare, rendendo possibile la fecondazione, riproduzione e quindi fertilità delle piante, dalle quali dipende gran parte della produzione e disponibilità agricola europea. Di fatti, secondo le ultime stime, l'84% della produzione agricola europea dipende dall'impollinazione degli insetti, di cui

<sup>1</sup> La causa verteva sulla questione per cui il bando posto in essere dal decreto emergenziale del Governo francese prevedesse il divieto di utilizzo delle cinque sostanze *in toto*, quando invece a livello europeo una possibilità di utilizzo era ancora possibile, *i.e.* in serra. Nel giudicare la questione la Corte concluse che nel caso in specie fosse dimostrato che tali sostanze attive potessero costituire un rischio grave per la salute animale o per l'ambiente, e che uno Stato membro è autorizzato ad adottare misure emergenziali nel caso in cui tale rischio non possa essere controllato altrimenti, sebbene l'esistenza dell'autorizzazione a livello europeo della sostanza attiva. Per maggiori approfondimenti si veda la sentenza della Corte di giustizia dell'8 ottobre 2020, in causa C-514/19 *Union des industries de la protection des plantes contro Premier ministre*, EU:C:2020:803.

<sup>2</sup> Si veda sul punto la Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, del 20 maggio 2020, *Una strategia dal produttore al consumatore" per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente*, COM/2020/381 *final*; si veda inoltre la Direttiva 2009/128/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 ottobre 2009, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria ai fini dell'utilizzo sostenibile dei pesticidi, il quale incoraggia gli Stati membri a sviluppare l'introduzione del principio della difesa integrata, volto alla drastica riduzione dei prodotti fitosanitari utilizzati a difesa delle colture.

<sup>3</sup> Si veda sul punto la *Comunicazione (COM(2000) 1final) sul principio di precauzione* nella quale la Commissione europea illustra il principio di precauzione invocabile nel caso in cui i dati scientifici non consentono una valutazione completa del rischio, permettendo il ricorso a questo principio per impedire, ad esempio, l'utilizzo e quindi la distribuzione di prodotti potenzialmente pericolosi ovvero di ritirare tali prodotti dal mercato; principio che trova le sue radici nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, OJ C326, del 26 ottobre 2012, articolo 191, comma 2.

il gruppo più rappresentativo è quello delle api<sup>4</sup>, per un introito pari a quindici miliardi di euro annui<sup>5</sup>.

## 2. Quadro normativo e giurisprudenziale.

Nell'ottica di esaminare la causa principale e la decisione della Corte di Giustizia, risulta necessaria l'individuazione del quadro normativo rilevante sottostante la questione, consistente nella Direttiva 91/414/CEE, nel Regolamento (CE) n. 1107/2009, e nel Regolamento di esecuzione (UE) n. 540/2011.

La Direttiva 91/414/CEE relativa all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari, abrogata dal successivo Regolamento (CE) n. 1107/2009, stabiliva il principio fondante la disciplina per cui un prodotto fitosanitario può essere autorizzato da uno Stato membro segnatamente soltanto se la sostanza attiva di cui si compone è autorizzata a livello comunitario e quindi iscritta nell'allegato I della stessa. La direttiva stabiliva inoltre le condizioni e gli aspetti di cui tenere conto, al rispetto dei quali una sostanza attiva può essere iscritta nel suindicato allegato, *inter alia*, non avere alcun effetto nocivo né sulla salute umana, che animale, ed avere ripercussioni inaccettabili sull'ambiente.

Il Regolamento (CE) n. 1107/2009 relativo all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari, abrogando la citata direttiva, si pone l'obiettivo di assicurare un elevato livello di protezione sia della salute umana e animale, che dell'ambiente. È da sottolineare come la disciplina preveda una disposizione *ad hoc* a tutela delle api. Ai sensi del punto 3.8.3 dell'allegato II, ogni sostanza attiva è approvata solo se è stabilito che la stessa comporti un'esposizione trascurabile per le api o che non abbia alcun effetto inaccettabile acuto o cronico per la loro sopravvivenza tenuto conto delle possibili conseguenze verificabili sulle larve di api o sul comportamento delle stesse.

<sup>4</sup> S. POTTS, et al., *Status and Trends of European Pollinators* (Situazione e tendenze degli impollinatori europei), Sofia, Key Findings of the STEP Project (Conclusioni principali del progetto STEP), Pensoft Publishers, 2015.

<sup>5</sup> N. GALLAI, et al., *Economic Valuation of the Vulnerability of World Agriculture Confronted with Pollinator Decline*, (Valutazione economica della vulnerabilità dell'agricoltura mondiale a fronte del declino degli impollinatori), *Ecological Economics*, 2009.

Di particolare rilevanza è l'articolo 21 intitolato "Riesame dell'approvazione" sul quale la Bayer CropScience AG e la Bayer AG nell'impugnare la sentenza del Tribunale dell'Unione Europea concentrano la loro posizione, deducendo sei motivi vertenti su errori di diritto relativi all'interpretazione e applicazione dell'articolo in questione, paragrafi 1 e 3, ed errori di diritto relativi all'applicazione delle misure precauzionali. Ai sensi del citato articolo la Commissione può riesaminare l'approvazione di una sostanza attiva, tenendo conto delle nuove conoscenze scientifiche e tecniche e dei dati di monitoraggio. Se a seguito dell'analisi si ha motivo di ritenere che la sostanza attiva non soddisfi i criteri di approvazione stabiliti all'articolo 4 paragrafi 2 e 3, tra cui *inter alia* non avere effetti nocivi sulla salute animale, avendo preso in considerazione gli effetti cumulativi e sinergici noti, la Commissione dovrà informarne gli Stati membri, l'EFSA e il fabbricante della sostanza attiva per produrre osservazioni. La Commissione potrà inoltre richiedere all'EFSA o agli Stati membri di emettere un parere o di fornire assistenza scientifica o tecnica. L'EFSA nel compiere le proprie valutazioni, ai sensi dell'articolo 12 paragrafo 2 del medesimo regolamento, è tenuta ad utilizzare i documenti d'orientamento disponibili. A seguito della riesamina conclusa se la Commissione conclude che la sostanza in questione non soddisfa più i criteri richiesti o che non sono state fornite le informazioni ulteriori di cui all'articolo 6, lettera f), può decidere di adottare un regolamento per revocare o modificare l'approvazione.

Con riferimento, in ultimo, al Regolamento di esecuzione (UE) n. 540/2011 si rileva come nella sua parte A in allegato, sono elencate le sostanze attive approvate ai sensi del Regolamento n. 1107/2009, trasposte dall'allegato I della Direttiva 91/414.

Con riferimento alla sentenza impugnata, la vertenza ora al vaglio della Corte, ebbe inizio il 14 agosto 2013, quando la Bayer CropScience e la Syngenta Crop Protection AG presentarono richiesta al Tribunale dell'Unione europea<sup>6</sup> di annullamento del Regolamento (UE) n. 485/2013 del 24 maggio 2013, per le parti riguardanti

<sup>6</sup> Si veda la Sentenza del Tribunale dell'Unione europea del 17 maggio 2018, nelle cause T-429/13 e T-451/13, *Bayer CropScience e/a contro Commissione europea*, EU: T:2018:280.

le condizioni di approvazione delle sostanze attive quali *clothianidin*, *tiametoxam* and *imidacloprid* ed il relativo divieto di utilizzo e vendita di semi trattati con prodotti fitosanitari contenenti le sostanze in questione. Nella sentenza impugnata, la parti sostennero, *inter alia*, che la Commissione non disponeva di nuove prove per giustificare l'avvio della procedura di revisione e che i dati scientifici pertinenti erano stati male interpretati e ignorati. Si rileva come nella sentenza in esame, la sostanza attiva *tiametoxam* non è contemplata in quanto la Syngenta Crop Protection non ha proposto impugnazione avverso la sentenza del Tribunale dell'Unione europea.

### 3. Il dibattito scientifico

Il dibattito sulla sicurezza delle sostanze attive al vaglio della corte iniziò nel 2011, quando la perdita di alcune colonie di api mellifere venne causata dai citati incidenti avvenuti per l'uso improprio dei prodotti fitosanitari in questione. L'originaria normativa di riferimento a mezzo della quale le sostanze in questione furono autorizzate, è una direttiva del 1991<sup>7</sup>. L'autorizzazione delle tre sostanze venne rilasciata nel 2000 per un periodo di validità pari a dieci anni<sup>8</sup>. Allo scadere delle autorizzazioni e a seguito dell'allarme lanciato dalla comunità scientifica, la Commissione interpellò l'EFSA per un parere rispetto alla sicurezza delle stesse, in relazione a due gruppi di studi.

In un primo momento, nel 2011, la Commissione chiese

<sup>7</sup> Direttiva 91/414/CEE del Consiglio, del 15 luglio 1991, relativa all'immissione in commercio dei prodotti fitosanitari, sostituita dal Regolamento (CE) n. 1107/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, relativo all'immissione sul mercato dei prodotti fitosanitari e che abroga le direttive del Consiglio 79/117/CEE e 91/414/CEE.

<sup>8</sup> Si vedano le seguenti direttive ad oggi non più in vigore: Direttiva 2006/41/CE della Commissione, del 7 luglio 2006, che modifica la direttiva 91/414/CEE del Consiglio con l'iscrizione delle sostanze attive *clothianidin* e *petoxamide*; Direttiva 2007/6/CE della Commissione, del 14 febbraio 2007, che modifica la direttiva 91/414/CEE del Consiglio per l'iscrizione delle sostanze attive *metrafenone*, *Bacillus subtilis*, *spinosad* e *tiametoxam*; Direttiva 2008/116/CE della Commissione, del 15 dicembre 2008, che modifica la direttiva 91/414/CEE del Consiglio con l'iscrizione delle sostanze attive *aclofenifen*, *imidacloprid* e *metazachlor*.

all'autorità competente, EFSA, di riesaminare il sistema esistente per la valutazione del rischio dei prodotti fitosanitari per le api, istituito dall'Organizzazione europea e mediterranea per la protezione delle piante (OEPP). Il parere scientifico rilasciato sottolineava le lacune presenti negli orientamenti della OEPP, indicando come le sostanze in analisi non erano in grado di garantire l'effettivo livello di protezione che dovrebbe essere garantito alle api mellifere.

Successivamente, nel 2012, la Commissione chiese ulteriormente all'EFSA di valutare quelli che erano due studi pubblicati sulla rivista *Science* relativi rispettivamente alla sostanza attiva *tiametoxam*, e alla *imidacloprid* i quali stabilivano che queste potevano avere effetti significativi sulla stabilità e sopravvivenza delle colonie di api mellifere e dei bombi. Si chiedeva all'EFSA di valutare se il livello di esposizione analizzato negli esperimenti condotti, fosse paragonabile al livello di esposizione a cui la popolazione delle api mellifere europee sono sottoposte. L'EFSA, nel rispondere a questa seconda richiesta, presentò le sue conclusioni il 16 gennaio 2013 accompagnate da un terzo studio sulla sostanza *clothianidin* e sulla valutazione dei rischi per le api connessi alle tre sostanze in analisi, sottolineando come, al netto dell'insufficienza dei dati scientifici disponibili si adduceva un rischio acuto elevato per le api nel caso di esposizione: (i) alla dispersione di polveri durante la semina di mais e di cereali, colza e cotone; (ii) ai residui presenti nel nettare e nel polline al momento degli utilizzi sulla colza, cotone e girasole; (iii) al liquido di guttazione durante l'impiego sul mais.

Tenuto conto delle conclusioni dell'EFSA, la Commissione adattò il Regolamento di esecuzione (UE) n. 485/2013, con il quale si introduceva all'articolo 1, il divieto per le sostanze attive *clothianidin* e *imidacloprid* di: (i) utilizzo non professionale; (ii) uso come la concia delle sementi o il trattamento del terreno con una serie di cereali; (iii) trattamenti fogliari per una serie di cereali; (iv) uso come la concia delle sementi, il trattamento del terreno o l'applicazione fogliare per un centinaio di colture. Al successivo articolo si vietava inoltre l'uso e l'immissione sul mercato di sementi delle colture elencate all'allegato II conciate con i prodotti fitosanitari contenenti le sostanze in questione.

#### 4. La sentenza della Corte di Giustizia.

Con la sentenza in esame la Corte ha rigettato tutti i sei motivi di diritto, posti alla base della richiesta sollevata dalle ricorrenti. Quanto portato in esame dalle due aziende produttrici di prodotti fitosanitari, può essere distinto in due macroaree: questioni procedurali e asserenti il principio di precauzione.

La prima area di contestazione muove intorno all'interpretazione dell'articolo 21, para. 1 e 3 del Regolamento n. 1107/2009.

Nell'interpretazione dell'articolo 21, paragrafo 1, le ricorrenti si appellarono all'errore posto in essere dal Tribunale di primo grado nell'interpretazione per cui, un aumento del livello di certezza delle evidenze scientifiche a sostegno dell'autorizzazione di una sostanza attiva corrispondesse ad una "nuova conoscenza", come da articolo, autorizzando in questo senso la Commissione ad una riesamina dell'approvazione garantita alla stessa. La Corte, nel rigettare quest'impostazione, affermò che il Tribunale effettivamente incorse in un errore di diritto, in quanto nella prima frase dell'articolo 21, paragrafo 1, si consente alla Commissione di riesaminare in ogni momento l'approvazione di una sostanza attiva, senza che sia necessaria la sopravvenienza di nuove conoscenze scientifiche, così come sottolineato dalla Corte in precedenza<sup>9</sup>. Solo nel secondo enunciato del medesimo paragrafo si consente la riesamina da parte della Commissione, al netto di una sopravvenienza di nuove conoscenze tecniche e scientifiche. Sebbene però il Tribunale sia incorso in un errore di diritto, questo non è tale da pregiudicare la validità della sentenza impugnata, in quanto nel caso di specie il Tribunale ha legittimamente ritenuto che fosse necessario procedere in ogni caso al riesame dell'approvazione delle due sostanze attive in esame. Di fatti, come sottolineato anche dall'Avvocato Generale nelle sue conclusioni<sup>10</sup>, la presenza di nuove conoscenze scientifiche e tecniche sono solo uno dei possibili motivi di riesame, permettendo così, a mezzo di tale interpretazione, la pos-

<sup>9</sup> Si veda in tal senso, la Sentenza della Corte di giustizia del 1 ottobre 2019, in causa C-616/17, *Blaise e a.*, EU:C:2019:800, punto 99.

<sup>10</sup> Conclusioni dell'Avvocato Generale Juliane Kokott, presentate il 17 settembre 2020, in causa C-499/18 P, *Bayer CropScience AG e Bayer AG contro Commissione europea*, EU:C:2020:735, punti 77 e 79.

sibilità di rispondere celermente alle eventuali preoccupazioni manifestate relative alla sicurezza di una sostanza attiva autorizzata.

Quanto invece all'interpretazione dell'articolo 21 paragrafo 3, le ricorrenti contestavano al Tribunale che l'EFSA si basò correttamente, ai fini di effettuare la valutazione dei rischi, sul proprio parere, non essendo tenuta a seguire il documento ufficiale di orientamento relativo alle valutazioni dei rischi. La Corte ha sottolineato come l'EFSA nella procedura di riesame di cui sopra, e nel definire che i criteri di cui all'articolo 4 del Regolamento n. 1107/2019 non sono più soddisfatti, può basarsi su qualsiasi nuova conoscenza scientifica e tecnica, indipendentemente dall'origine o dalla natura del documento stesso, tenuto conto delle migliori conoscenze scientifiche e tecniche disponibili. Nel caso in specie, l'EFSA a seguito dell'individuazione di carenze negli orientamenti dell'OEPP poteva, come giustamente individuato dal Tribunale europeo, fondarsi sul suo parere nell'ambito della valutazione dei rischi.

Quanto alla seconda macroarea, viene contestato al Tribunale la mancata riesamina della esaustività della valutazione scientifica compiuta dall'EFSA nell'esaminare gli studi relativi ai rischi e pericoli delle sostanze in questione. La Corte nel rispondere su questo punto ha affermato l'utilizzo del principio di precauzione ai sensi del quale se sul piano scientifico vi sono incertezze rispetto alla valutazione dei rischi per la salute animale, *i.e.*, le api mellifere, dei prodotti fitosanitari in questione, è permesso agli Stati membri di ricorrere al principio di precauzione, adottando misure volte a ridurre il loro utilizzo. Non si può quindi richiedere una valutazione esaustiva ed esauriente dei rischi quando un soggetto decide di ricorrere a detto principio. Il principio di precauzione, introdotto nel diritto europeo ben prima del 1992, bensì da giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea degli anni Ottanta in materia di libera circolazione delle merci<sup>11</sup>, e successi-

<sup>11</sup> A. ALEMANNI, *The Shaping of the Precautionary principle by European Courts: From scientific uncertainty to legal certainty*, in *Valori Costituzionali e nuove politiche del diritto*, Halley, 2007. Si vedano inoltre in tal senso: la Sentenza della Corte di giustizia del 14 luglio 1983, in causa C-174/82, *Procedimento penale a carico di Sandoz BV*, EU: C: 1983: 213; Sentenza della Corte di giustizia del 19 settembre 1984, in causa C- 94/83, *Procedimento penale contro Albert Heijn BV*, EU: C: 1984: 285; Sentenza della Corte del 13 marzo 1986, in causa C- 54/85, *Pubblico ministero contro Xavier Mirepoix*, EU: C: 1986: 123.



vamente codificato nel Trattato di Maastricht<sup>12</sup> e nel c.d. *General Food Law*<sup>13</sup>, consente anche alle istituzioni dell'UE di adottare misure di protezione più restrittive, senza dover aspettare che la realtà e la portata di tali rischi diventino pienamente evidenti o che gli effetti negativi si materializzino<sup>14</sup>.

La Corte ha inoltre avuto modo di sottolineare, che nel decidere per la restrizione all'utilizzo di una sostanza, fondata sul principio di precauzione, risulta sotteso il rispetto del principio di proporzionalità, il quale, come da giurisprudenza costante, prevede che nel raggiungimento degli obiettivi perseguiti dalla normativa europea, non vengano superati i limiti di quanto appropriato e necessario. A corollario del principio di proporzionalità, la Corte ha definito come la Commissione abbia analizzato, nel prendere la sua decisione, sia gli effetti positivi che quelli negativi, ambientali ed economici e di ogni altro tipo sottesi alla posizione da prendere o eventuale astensione, non essendo inoltre necessario che questi siano valutati meticolosamente se impossibile o se la stessa richieda risorse sproporzionate. Nel vietare l'utilizzo di detti prodotti, la Commissione ha avuto ben presente le ragioni economiche e ambientali legate all'utilizzo delle sostanze in esame, consapevole, come da giurisprudenza costante<sup>15</sup>, che la scelta dovesse vertere sull'alternativa meno restrittiva, non essendo definita la forma o modalità per garantire il rispetto di detto principio. Nel prendere quindi la decisione di vietare l'utilizzo delle stesse, la Com-

<sup>12</sup> Trattato dell'Unione Europea, OJ (1992) C 224, articolo 130.

<sup>13</sup> Vedi Regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento Europeo e del Consiglio 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, al cui considerando 21 recita: «Nei casi specifici in cui vi è un rischio per la vita o per la salute, ma permane una situazione di incertezza sul piano scientifico, il principio di precauzione costituisce un meccanismo per determinare misure di gestione del rischio o altri interventi volti a garantire il livello elevato di tutela della salute perseguito nella Comunità».

<sup>14</sup> Vedi nota 10, punto 106.

<sup>15</sup> Si veda sul punto la Sentenza della Corte di giustizia dell'8 luglio 2010, in causa C-343/09, *Afton Chemical*, EU:C:2010:419, paragrafo 45 e giurisprudenza *ivi* citata, nel quale viene definito il principio di proporzionalità come principio generale del diritto comunitario, esigendo che gli atti delle istituzioni europee non superino i limiti di ciò che è idoneo e necessario al conseguimento degli obiettivi legittimamente perseguiti dalla normativa di cui trattasi.

missione ha confrontato le conseguenze positive e negative derivanti dall'azione o inazione prevista, valutando l'impatto ambientale, e le sostanze attive alternative di cui al regolamento da un lato e dall'altro la salvaguardia della competitività dell'agricoltura, dovendo rispettare altresì i diritti del titolare dell'autorizzazione.

L'applicabilità del principio di precauzione non prevede altresì che la Commissione possa richiedere al produttore di presentare nuovi studi per colmare le lacune individuate dagli studi analizzati dall'autorità competente, avendo diritto di intervenire, quando e anche solo se, un rischio non poteva essere escluso<sup>16</sup>.

## 5. Conclusioni.

La sentenza in esame testimonia l'interesse della Corte di giustizia di tutelare l'agrobiodiversità europea, dettando il passo dell'agenda della transizione ecologica verso gli obiettivi Europa 2020 per i quali la comunità si prefigge di tutelare la natura arrestando e invertendo il processo di perdita di biodiversità e il degrado dei servizi ecosistemici<sup>17</sup> pronunciandosi a favore del divieto sancito dalla Commissione all'utilizzo delle sostanze attive *clothianidin* e *imidacloprid*, note per la loro pericolosità per il benessere delle api e degli ecosistemi.

La decisione contestata dai due produttori di pesticidi in esame è legittima ai sensi del principio di precauzione, per il quale non è previsto, come ribadito dalla Corte, che le evidenze scientifiche a suppor-

<sup>16</sup> La Corte di Giustizia dell'Unione Europea fece ampio uso del principio di precauzione, *inter alia* nella vicenda nota della *Xylella Fastidiosa*, patogeno batterico che colpì un numero ingente di uliveti nella regione Puglia. Nella vicenda in questione, la Corte sancì come valida la decisione della Commissione europea di obbligare gli Stati membri a rimuovere le piante potenzialmente infestate da tale batterio, sebbene non presentassero sintomi di infezione, in ragione di un pericolo potenziale per l'ambiente, come da sentenza della Corte di giustizia del 9 giugno 2016, cause riunite C-78/16 e C-79/16, *Giovanni Pesce e a. contro Presidenza del Consiglio dei Ministri e a.*, EU:C:2016:428.

<sup>17</sup> Si veda in tal senso la Comunicazione della Commissione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni, del 20 maggio 2020, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030*, COM (2020) 380 *final*.

to della decisione debbano essere tali da escludere *in toto* l'inesistenza del rischio, nella prospettiva di tutelare la salute dell'ambiente e animale. Il principio di precauzione assume in questi casi il ruolo di protagonista e arma nel fronteggiare minacce e pericoli dai contorni ancora fumosi, non prevenibili né tutelabili in altro modo, vuoi nel settore agroalimentare o della salute pubblica.

Nel bilanciare gli interessi in causa, la Commissione sarà chiamata a riconoscere carattere preponderante alle esigenze di protezione della salute degli animali e ambiente rispetto alle considerazioni economiche e di mercato sottese.

**Clarissa Macchi**

*ABSTRACT:*

La sentenza del 6 maggio 2021, in causa C- 499/18 della Corte di Giustizia dell'Unione europea risulta a chiusura di una lunga battaglia sull' utilizzo dei neonicotinoidi – insetticidi – e relativi presunti effetti nocivi sulle api, ed in particolare al divieto di uso e vendita di sementi conciate con prodotti fitosanitari contenenti sostanze attive potenzialmente dannose per l'agrobiodiversità quali il *clothianidin*, *tiametoxam* e *imidacloprid*. Le sostanze attive in questione, noti insetticidi commercializzati dalle ricorrenti, fecero registrare un calo della popolazione delle api in quanto dannose per il loro senso di orientamento e relativa capacità riproduttiva. Al netto dell'evidenze scientifiche disponibili la Commissione adottò misure restrittive al loro utilizzo.

Nel richiedere alla Corte l'annullamento del Regolamento di esecuzione (UE) n. 485/2013 sulle condizioni di approvazione delle sostanze attive in esame, l'orientamento seguito dalla Corte nel vietare l'uso delle stesse, conferma la possibilità per la Commissione di riesaminare in ogni momento l'approvazione di una sostanza attiva, sebbene l'incertezza delle evidenze scientifiche disponibili, grazie al ricorso al principio di precauzione volto a tutela dell'ambiente e benessere delle api. Come sottolineato nelle sue motivazioni, la Commissio-

ne aveva inoltre diritto di intervento qualora non fosse possibile escludere *in toto* l'esistenza del rischio, in applicazione del principio di proporzionalità, principio generale del diritto dell'Unione.

*EN:*

The judgment of 6 May 2021, in case C- 499/18 of the Court of Justice of the European Union, is the conclusion of a long battle over the use of neonicotinoids – insecticides – and their alleged harmful effects on bees, and in particular the ban on the use and sale of seeds treated with phytosanitary products containing active substances potentially harmful for agrobiodiversity, such as *clothianidin*, *thiamethoxam* and *imidacloprid*. The active substances in question, well-known insecticides marketed by the applicants, led to a decline in the bee population because they were detrimental to their sense of direction and relative reproductive capacity. In the light of the available scientific evidence, the Commission adopted measures restricting their use.

In appealing to the Court for the annulment of Implementing Regulation (EU) No 485/2013 on the conditions of approval of the active substances at issue, the reasoning followed by the Court in prohibiting their use confirms the possibility for the Commission to review at any time the approval of an active substance, despite the uncertainty of the scientific evidence available, thanks to the use of the precautionary principle aimed at protecting the environment and the welfare of bees. As pointed out in its judgement, the Commission also had the right to intervene if it was not possible to rule out the existence of the risk entirely, in application of the principle of proportionality, a general principle of EU law.

*PAROLE CHIAVE:*

Agrobiodiversità – tutela delle api- neonicotinoidi – principio di precauzione – prodotti fitosanitari – criteri di approvazione delle sostanze attive – il concetto di nuove conoscenze scientifiche.

Agro-biodiversity – bees protection – neonicotinoids – precautionary principle – phytosanitary products – approval criteria for active substances – the concept of new scientific knowledge.

**PARTE III**  
**DOCUMENTAZIONE**



## OSSERVATORIO DI GIURISPRUDENZA ALIMENTARE

Le sentenze citate sono segnalate nella newsletter mensile CeDiSA ([www.cedisa.info](http://www.cedisa.info)) e pubblicate nella versione integrale in formato pdf sulla pagina del gruppo Facebook CAFLA – Corso di Alta Formazione in Legislazione Alimentare all'indirizzo internet <https://www.facebook.com/groups/481069885867217>.

### Giurisprudenza dell'Unione europea.

#### **Agricoltura.**

**La Corte chiarisce il criterio per consentire a un giovane agricoltore di accedere agli aiuti all'avviamento all'impresa.**

Sentenza della Corte (Prima Sezione) del giorno 8 luglio 2021 nella causa C-830/19, C.J. / *Région wallonne*.

Agricoltura – Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) – Regolamento (UE) n. 1305/2013 – Regolamento delegato (UE) n. 807/2014 – Insediamento dei giovani agricoltori – Sviluppo delle aziende agricole – Aiuti all'avviamento d'impresa per giovani agricoltori – Condizioni d'accesso – Equivalenza – Insediamento in qualità di capo non unico dell'azienda – Massimali – Fissazione – Criteri – Produzione standard dell'azienda agricola.

*Gli articoli 2, 5 e 19 del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 dicembre 2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio, in combinato disposto con gli articoli 2 e 5 del regolamento delegato (UE) n. 807/2014 della Commissione, dell'11 marzo 2014, che integra talune disposizioni del regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che introduce disposizioni transitorie, devono essere interpretati nel senso che non ostano a una normativa nazionale in forza della quale il criterio di determinazione del massimale che consente ad un giovane agricoltore, che si insedia in qualità di capo non unico dell'azienda, di accedere agli aiuti all'avviamento*

*d'impresa, è quello della produzione lorda standard dell'intera azienda agricola, e non soltanto della quota di tale giovane agricoltore in tale azienda.*

### **Consumatori.**

**Un articolo in un giornale contenente suggerimenti nutrizionali o salutistici non costituisce un “prodotto difettoso” ai sensi del diritto dell’Unione.**

Sentenza della Corte (Prima Sezione) del 10 giugno 2021 nella causa C-65/20, VI / KRONE — Verlag Gesellschaft mbH & Co KG.

Tutela dei consumatori – responsabilità per danno da prodotti difettosi – nozione di “prodotto difettoso”. Un articolo in un giornale stampato che fornisca un consiglio per la salute inesatto sull'utilizzo di una pianta, consiglio dalla cui applicazione sia derivato un danno alla salute di un lettore, non costituisce un prodotto difettoso ai sensi del diritto dell’Unione.

*L'articolo 2 della direttiva 85/374/CEE del Consiglio, del 25 luglio 1985, relativa al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri in materia di responsabilità per danno da prodotti difettosi, letto alla luce dell'articolo 1 e dell'articolo 6 della direttiva medesima, deve essere interpretato nel senso che la nozione di «prodotto difettoso» non comprende, ai sensi di tali disposizioni, la copia di un giornale stampato che, in un suo articolo relativo ad argomento paramedico, fornisca un consiglio sanitario errato sull'uso di una pianta, consiglio dalla cui applicazione sia derivato un danno alla salute di un lettore del giornale stesso.*

### **Marchi.**

**Il Tribunale si pronuncia, per la prima volta, sulla registrazione di un marchio sonoro presentato in formato audio.**

Sentenza del Tribunale (Quinta Sezione ampliata) del 7 luglio 2021 nella causa T-668/19, Ardagh Metal Beverage Holdings GmbH & Co. KG / Ufficio dell’Unione europea per la proprietà intellettuale.

Marchio dell’Unione europea – Domanda di marchio dell’Unione euro-



pea consistente in una combinazione di suoni all'apertura di una lattina di bevanda gassata – Impedimento alla registrazione assoluto – Assenza di carattere distintivo – Articolo 7, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (UE) 2017/1001 – Articolo 95, paragrafo 1, del regolamento 2017/1001.

*Per poter essere registrato come marchio, un suono deve avere una certa pregnanza o una certa capacità di essere riconosciuto, consentendo ai consumatori interessati di considerarlo «come un'indicazione dell'origine e non semplicemente come un elemento funzionale o un'indicazione non portatrice di un messaggio».*

*Il silenzio dopo il suono di apertura di una lattina e la lunghezza del suono del gorgoglio, di circa nove secondi, non sono abbastanza pregnanti per distinguersi dai suoni comparabili nel settore delle bevande.*

*La mera circostanza che un gorgoglio di breve durata immediatamente successivo all'apertura di una lattina sia più usuale nel settore delle bevande rispetto a un silenzio di circa un secondo seguito da un lungo gorgoglio non è sufficiente affinché il pubblico di riferimento attribuisca a tali suoni un qualsiasi significato che gli consenta di identificare l'origine commerciale dei prodotti di cui trattasi.*

#### **Giurisprudenza italiana.**

#### **Giurisprudenza costituzionale.**

#### **Sanzioni amministrative.**

**La Corte costituzionale interviene sulla lacuna contenuta nella l. 689/81 a proposito della mancata previsione di un termine per l'esaurimento del procedimento amministrativo sanzionatorio.**

Sentenza della Corte Costituzionale, n. 151 del 11 maggio – 12 luglio 2021.

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale – Sanzioni amministrative – Procedimento per l'emissione dell'ordinanza-ingiunzione o del decreto di archiviazione – termine per la conclusione del procedimento – omessa previsione – denunciata violazione dei principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione, di legittimo affidamento e di

uguaglianza – inammissibilità delle questioni – necessità di un tempestivo intervento legislativo – legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 18. – Costituzione, artt. 3, 97, e 117, primo comma.

*La Corte Costituzionale, pur dichiarando inammissibili le questioni proposte nell'ambito di un giudizio di opposizione ad ordinanza-ingiunzione in materia di etichettatura degli alimenti emessa dal Comune di Venezia, delinea la sostanziale incompatibilità dell'attuale disciplina contenuta nella l. 689/81 con numerosi articoli della Costituzione, segnatamente ipotizzandone il contrasto con la Carta nella parte in cui non prevede un termine per la durata del procedimento amministrativo concernente l'irrogazione delle sanzioni, ma solo un termine di prescrizione.*

*Secondo la Corte la previsione di un preciso limite temporale per la irrogazione della sanzione costituisce un presupposto essenziale per il soddisfacimento dell'esigenza di certezza giuridica, in chiave di tutela dell'interesse soggettivo alla tempestiva definizione della propria situazione giuridica di fronte alla potestà sanzionatoria della pubblica amministrazione, nonché di prevenzione generale e speciale.*

*La fissazione di un termine per la conclusione del procedimento non particolarmente distante dal momento dell'accertamento e della contestazione dell'illecito, consentendo all'incolpato di opporsi efficacemente al provvedimento sanzionatorio, garantisce un esercizio effettivo del diritto di difesa tutelato dall'art. 24 Cost. ed è coerente con il principio di buon andamento ed imparzialità della PA di cui all'art. 97 Cost.*

*La predefinizione legislativa di un limite temporale per la emissione della ordinanza-ingiunzione il cui inutile decorso produca la consumazione del potere stesso risulta coesistente ad un sistema sanzionatorio coerente con i parametri costituzionali sopra richiamati.*

*L'ampiezza di detto termine, di durata quinquennale e suscettibile di interruzione, lo rende inidoneo a garantire, di per se' solo, la certezza giuridica della posizione dell'incolpato e l'effettività del suo diritto di difesa, che richiedono contiguità temporale tra l'accertamento dell'illecito e l'applicazione della sanzione.*

**Sanzioni penali e sospensione della prescrizione causa emergenza Covid-19.**

**La Corte, pur dichiarando inammissibili i quesiti sottoposti da numerosi giudici remittenti, delinea il possibile contrasto della disciplina con le norme della Carta a tutela del principio di legalità.**

Sentenza della Corte costituzionale n. 140 depositata il 6 luglio 2021.

Sospensione del termine di prescrizione anche per fatti commessi prima del 9 marzo 2020 – Denunciata violazione del divieto di retroattività della norma penale sfavorevole – Manifesta infondatezza della questione. Processo penale – Misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 nel settore della giustizia – Sospensione del termine di prescrizione anche per fatti commessi prima del 9 marzo 2020 – Termine massimo fissato in base alle misure organizzative adottate dal capo dell'ufficio giudiziario, comunque non oltre il 30 giugno 2020 – Violazione del principio di legalità della pena – Illegittimità costituzionale in parte qua. – Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, nella legge 24 aprile 2020, n. 27, art. 83, commi 4 e 9. – Costituzione, artt. 3, 25, secondo comma, e 117, primo comma; Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, art. 7.

*Contrasta con il principio di legalità la sospensione della prescrizione prevista qualora il capo dell'ufficio giudiziario adotti un provvedimento di rinvio dell'udienza penale, nell'ambito di misure organizzative volte a contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e a contenerne gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria.*

*Il rinvio delle udienze, cui si ricollega la sospensione della prescrizione, costituisce il contenuto soltanto eventuale di una misura organizzativa che il capo dell'ufficio giudiziario può adottare, quale facoltà solo genericamente delimitata dalla legge quanto ai suoi presupposti e alle finalità da perseguire.*

*La previsione normativa della sospensione del decorso della prescrizione ha valenza sostanziale in quanto determina un allungamento complessivo del termine di estinzione del reato e, dunque, ricade nell'area di applicazione del principio di legalità che richiede – proprio perché incide sulla punibilità – che la fattispecie estintiva sia determinata nei suoi elementi costitutivi in modo da assicurare un sufficiente grado di conoscenza o di conoscibilità.*

#### **Giurisprudenza amministrativa.**

##### **Agricoltura.**

**Agli operatori del settore agricolo (biologico) non è dato coltivare alcun incondizionato affidamento nelle risultanze delle fasi intermedie del proce-**

**dimento di liquidazione ancora in corso di istruttoria, né rivendicare ingiustificate aspettative a motivo di corrispondenti pretese creditorie.**

Sentenza del Consiglio di Stato n. 5038 pubblicata il 01.07.2021, *Società Agricola LS s.s. c. Agea - Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura e Regione Umbria*.

Metodo di coltivazione “biologico” – conversione delle attività, vegetale e zootecnica, a sistemi di gestione biologica di cui al Reg. CE 834/2007 – Programma di Sviluppo Rurale per l’Umbria 2014 – 2020 – anticipazioni di pagamento –

*La mera conduzione dei pascoli e dei prati pascoli con metodo biologico non genera maggiori costi e/o minori ricavi rispetto alla conduzione con metodo convenzionale, suscettibili di essere compensati con apposito premio.*

*Detta conduzione viene in rilievo solo ove combinata con la zootecnica, dovendosi ritenere che esclusivamente in tale ipotesi la transizione al biologico implichi un incremento di spese meritevole di compensazione. La ratio del premio è quella di compensare il maggior costo o il mancato ricavo derivante dall’impiego del metodo biologico; nel caso dei pascoli e dei prati pascoli condotti con metodo biologico l’unico premio concedibile deriva proprio dal calcolo dei mancati redditi dovuti alla conduzione dell’allevamento con il metodo biologico. Viceversa, la mera conduzione degli stessi con metodo biologico ma senza allevamento non genera maggiori costi rispetto ad una conduzione con metodo convenzionale.*

*Nella materia di che trattasi le anticipazioni di pagamento sono sempre soggette ad attività di verifica e di controllo dalle quali possono scaturire interventi di revisione o di revoca (totale o parziale) degli importi, sicché agli operatori del settore non è dato coltivare alcun incondizionato affidamento nelle risultanze delle fasi intermedie del procedimento di liquidazione ancora in corso di istruttoria, né rivendicare ingiustificate aspettative a motivo di corrispondenti pretese creditorie.*

**Indicazioni geografiche, etichettatura.**

**Il Consiglio di Stato delimita le facoltà di precisazione volontaria della natura e della ricetta del prodotto IGP nell’etichetta commerciale predisposta da un O.S.A.**

Sentenza del Consiglio di Stato – sezione Terza – n. 5277 pubblicata il

12.07.2021, A.I.M. S.r.l., A.M.D.E. S.r.l. c. Ministero delle Politiche Agricole Alimentari Forestali e del Turismo.

Etichettatura degli alimenti – prodotti a Indicazione Geografica Protetta (I.G.P.) – precisazione volontaria in etichetta di caratteristiche del prodotto e della ricetta – nota del MiPAAFT relativa ai limiti della facoltà in oggetto – impugnazione – inammissibilità.

*Per beneficiare di un'indicazione geografica protetta (IGP), un prodotto agricolo o alimentare deve essere conforme ad un disciplinare, il quale, oltre a descrivere gli elementi essenziali del prodotto e del metodo di produzione, stabilisce "qualsiasi regola specifica per l'etichettatura del prodotto agricolo o alimentare in questione". Nel caso in cui un disciplinare di produzione vieti la precisazione della percentuale del mosto d'uva da cui è ricavato il prodotto accanto alla denominazione protetta, seppur superiore a quella minima prescritta (come per l'Aceto Balsamico di Modena) la suddetta prescrizione è da ritenersi legittima, siccome suscettibile di tradursi in una qualificazione del prodotto finale in termini di densità, tale da rendere non "uguali" le condizioni di concorrenza tra i produttori dei prodotti che beneficiano della dicitura IGP e comunque tale da creare una qualche connessione o interferenza con il diverso prodotto Aceto balsamico tradizionale di Modena DOP. L'informazione al consumatore contenuta nella controetichetta non è, peraltro, riconducibile alla medesima disciplina in assenza di indicazioni specifiche contenute nel disciplinare e non essendo stata devoluta alla cognizione del TAR la specifica questione di merito.*

#### **Controlli ufficiali.**

**Il nuovo istituto della "controperizia" di cui all'art. 35 del Reg. Ue 2017/625 non è applicabile alle attività ufficiali di controllo, eradicazione e sorveglianza delle malattie animali.**

Sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio n. 05574/2021 del 12.05.2021 Sezione Terza Quater

Sanità animale – Profilassi – Capi bufalini risultati positivi alla brucellosi – Abbattimento dei capi risultati infetti – Regolamento UE 429/2016 e 625/2017 – Controperizia.

*Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 5 del Regolamento, l'art. 35 sulla controperizia non è applicabile alle altre attività ufficiali inerenti ai piani di eradica-*

zione, controllo e sorveglianza delle malattie animali. Tale assunto è comprovato non solo dalla circostanza che l'articolo 35, al paragrafo 1, fa riferimento esclusivamente al solo contesto dei controlli ufficiali, ma soprattutto dal disposto dell'articolo 1, paragrafo 5, che nell'elencare espressamente gli articoli del Regolamento che si applicano anche alle altre attività ufficiali non cita l'articolo 35 sulla controperizia.

### **Pubblicità ingannevole – pratiche commerciali sleali.**

**Tossicità dell'olio di palma quale ingrediente alimentare: il TAR Lazio mette la parola “fine” ad una querelle durata anni.**

Sentenza del T.A.R. Lazio - Roma, Sez. I° , n. 7180 pubblicata il 16 giugno 2021, *Codacons c. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*.

Olio di palma – pubblicità ingannevole – pratica commerciale sleale – AGCM – archiviazione della denuncia per manifesta infondatezza – completezza istruttoria – adeguata motivazione.

*Il provvedimento di archiviazione della denuncia presentata dal Codacons relativamente alla pubblicità della Ferrero sull'ingrediente “olio di palma” è legittimo, siccome fondato su presupposti scientifici e adeguatamente motivato. In particolare l'AGCM si è basata su un parere emanato dall'Istituto Superiore di Sanità richiesto dal Ministero della Salute per fare chiarezza “sull'eventuale tossicità dell'olio di palma come ingrediente alimentare”, secondo il quale, allo stato, “non sono disponibili dati scientificamente validati sull'assunzione di olio di palma attraverso la dieta nella popolazione italiana”, anche tenuto conto che “l'impiego dell'olio di palma nei prodotti trasformati è spesso associato a quello di altri ingredienti (...) apportatori, come l'olio di palma, di acidi grassi saturi” ed evidenza che non esistono componenti specifiche dell'olio di palma capaci di determinare con certezza effetti negativi sulla salute. Inoltre “non ci sono evidenze dirette nella letteratura scientifica che l'olio di palma, come fonte di acidi grassi saturi, abbia un effetto diverso sul rischio cardiovascolare rispetto agli altri grassi con simili composizione percentuali di grassi saturi e mono/polinsaturi, quali, ad esempio, il burro”.*

## **Giurisprudenza civile e penale.**

### **Ambiente.**

**Il delitto di “traffico illecito di rifiuti” postula una pluralità di condotte fra loro collegate e si perfeziona soltanto attraverso la realizzazione di più comportamenti non occasionali della stessa specie.**

Sentenza della Corte di Cassazione Penale Sent. Sez. 3 n. 26585 del 13.07.2021

Tutela dell'ambiente – traffico illecito di rifiuti – delitto di cui all'art. 260, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 successivamente, disciplinato, ai sensi degli artt. 7 e 8 del d.lgs. 1° marzo 2018, n. 21, dall'art. 452 quaterdecies c.p. – pluralità di condotte –organizzazione professionale – elemento necessario.

*Il delitto di cui all'art. 260, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 oggi disciplinato dall'art. 452 quaterdecies c.p., è necessariamente caratterizzato da una pluralità di condotte. Esso ha, pertanto, natura di reato abituale proprio e si consuma con la cessazione dell'attività organizzata finalizzata al traffico illecito. Il momento consumativo va individuato nella realizzazione di più comportamenti non occasionali della stessa specie, finalizzati al conseguimento di un ingiusto profitto, con la necessaria predisposizione di una, pur rudimentale, organizzazione professionale di mezzi e capitali, che sia in grado di gestire ingenti quantitativi di rifiuti in modo continuativo.*

**Le “prescrizioni” di cui al D.lgs. n. 152 del 2006 hanno natura penale e non amministrativa.**

Cassazione Penale Sent. Sez. 3 n. 24483 depositata il 23 Giugno 2021.

Art. 318-ter d.lgs. 152/2006 – prescrizioni – natura giuridica – impugnazione – giurisdizione – natura amministrativa – non sussiste.

*La prescrizione impartita ai sensi dell'art. 318-ter, d.lgs. n. 152/2006, non è un provvedimento amministrativo, ma un atto tipico di polizia giudiziaria non autonomamente né immediatamente impugnabile davanti al giudice penale, restando ogni questione devoluta al giudice penale successivamente all'esercizio dell'azione penale o alla richiesta di archiviazione.*

### **Indicazioni geografiche protette.**

**La presenza di etichette recanti una indicazione geografica protetta alterata o contraffatta da apporre su prodotti diversi da quelli I.G.P. integra la fattispecie consumata del reato ex art. 517 quater c.p. e non il mero “tentativo”.**

Cassazione Penale Sent. Sez. 3 Num. 27984 - depositata il 20.07. 2021

Indicazione Geografica Protetta I.G.P. – etichettatura recante alterazione della data di scadenza e della denominazione del prodotto – fattispecie di cui agli artt. 515 c.p. e 517 quater c.p. – forma “consumata” – sussistenza.

*Il rinvenimento nei magazzini dell'impresa di etichette che non solo indicavano una data di scadenza diversa e successiva rispetto a quella originaria, ma riportavano altresì una denominazione di origine e provenienza diversa integra la consumazione del delitto, e non il mero “tentativo”, giacché i prodotti contraffatti erano già predisposti per la vendita.*

### **Prodotti biologici.**

**La contraffazione di prodotti mediante falsa attestazione della loro natura “biologica” può comportare anche il delitto di autoriciclaggio in caso di percezione di contributi a carico della PAC.**

**Sentenza della Corte di Cassazione Penale - Sez. 2 - n. 28307 del 21.07.2021**

Prodotti biologici – contraffazione – mancanza dei requisiti per l’attestazione “biologico” – delitto di frode in commercio – conseguenze – trasferimento fraudolento di valori – autoriciclaggio, sussistono.

*L'impiego di prodotti non consentiti dal regime biologico (fitofarmaci ed insetticidi vietati in agricoltura biologica) e la conseguente percezione di contributi pubblici a carico della PAC determinano, oltre alla contraffazione del prodotto in sé, anche il reato di autoriciclaggio, essendo l'olio proveniente dal delitto di frode in commercio essendo stati utilizzati prodotti non consentiti.*



**Sicurezza alimentare.**

**La Corte conferma l'ampiezza degli obblighi di rintracciabilità, anche interna, ai sensi del reg. 178/02/CE.**

**Cassazione Civile Ord. Sez. 2 - n. 19067 depositata il 06.07.2021.**

Sicurezza alimentare – rintracciabilità – art. 18 reg. 178/02/CE – rintracciabilità “interna” – obbligo – sussiste – mancanza – alimento in cattivo stato di conservazione – contravvenzione ex art. 5 l. 283/62 – sussiste.

*L'articolo 18 del Regolamento CE 178/2002, mentre riconosce agli operatori la libertà di scegliere “sistemi e procedure” finalizzati a rendere possibile il tracciamento, esige che sia garantito il risultato, vale a dire l'individuazione della provenienza del prodotto alimentare, ciò che nel caso di specie non è stato possibile per uno dei prodotti sottoposti al controllo.*

*Il fatto che all'epoca non vigesse l'obbligo di indicare il lotto di provenienza del prodotto non comporta che l'operatore non fosse tenuto ad individuare «uno ed uno solo specifico fornitore diretto per ciascun alimento». Nel caso di un prodotto successivamente utilizzato per il riconfezionamento e vendita a terzi (prosciutto cotto sgrassato) la circostanza che la normativa non imponga la precisazione del lotto sugli alimenti non vale ad esonerare l'O.S.A. dall'obbligo di risultato riguardo alla capacità di individuare da chi sia stato fornito l'ingrediente o l'alimento in questione.*

**La mancanza di idoneo sistema di rintracciabilità integra gli estremi del reato di cui all'art. 5 l. 283/62 per violazione del c.d. “ordine alimentare” e a risponderne è chiamato anche l'addetto alle vendite.**

**Cassazione Penale Sent. Sez. 3 n. 20937 – depositata il 27.05.2021**

Detenzione per la vendita e la di prodotti ittici di vario tipo privi di etichettatura attestante la tracciabilità, di numero di lotto, di data di confezionamento e di scadenza e senza nessuna procedura di congelamento – Cattivo stato di conservazione (artt. 110 c.p. , 5 lett. b) e 6 L. 283/62) – Fattispecie – Sussiste.

*L'addetto alla vendita, nell'ambito delle sue attribuzioni, deve ritenersi gravato da un onere di verifica delle condizioni del prodotto che viene posto in*

*vendita rilevabili ictu oculi. Rientra nelle suddette condizioni l'inosservanza di comuni cautele, con esclusione, quindi, dei casi in cui le condizioni di conservazione non conformi a legge siano verificabili soltanto mediante specifici accertamenti o da parte di soggetti dotati di particolari competenze. La mancanza di confezioni regolari, recanti il lotto, la data di scadenza, ed altri elementi riconducibili alla c.d. "rintracciabilità" del prodotto rientrano fra le condizioni che rendono possibile l'accertamento anche in sede di collocamento del prodotto a scaffale ed integrano il reato di danno di cui all'art. 5 lett. b) l. 283/62 per violazione del c.d. "ordine alimentare" secondo costante giurisprudenza penale.*

**La presenza di ossitetraciclina in carne di piccione superiore ai limiti previsti da un regolamento Ue integra il reato di cui all'art. 5 lett. g l. 283/62 ancorché la fonte comunitaria non sia ivi esplicitamente contemplata.**

Vedita di prodotti alimentari contenenti additivi chimici non consentiti – presenza di ossitetraciclina in carne di piccione oltre i limiti previsti da un regolamento Ue – reato di cui all'art. 5 lett. g l. 283/62 – parametro comunitario non esplicitamente previsto dalla disposizione sanzionatoria – sussistenza della fattispecie.

*Integra il reato di cui all'art. 5, lettera g) della legge 30 aprile 1962, n. 283 la vendita di sostanze alimentari contenenti additivi chimici superiori a quelli autorizzati dal Ministero della Sanità; nel caso di un campione di carcassa (muscolo) di un piccione prelevato presso il macello risultato positivo per presenza di ossitetraciclina nella misura di 383,4 ug/kg superiore al limite previsto di 100 ug/kg sancito dal regolamento UE 37/2010, può considerarsi comunque integrata la fattispecie di cui alla suddetta contravvenzione, considerata la natura del rinvio alle pertinenti disposizioni applicabili, anche di derivazione comunitaria.*

#### **Qualificazione di prodotto: battuta di carne.**

Cassazione Penale Sent. Sez. 3, n. 23824 del 17.06.2021

Battuta di carne bovina – presenza di microrganismi superiori ai limiti consentiti – qualificazione del prodotto – punto 1.13 dell'allegato I del Reg. CE 853/2004 – carne macinata – carne fresca – distinzione.

*Ai fini della qualificazione del prodotto per ragioni di accertamento sanitario concernente la presenza di microrganismi patogeni la "battuta di carne bo-*

*vina*” deve essere considerata “carne macinata” e non semplicemente “carne fresca” (questione rilevante perché solo alle prime, e non anche alle seconde, si applicano i criteri di sicurezza alimentare previsti dal protocollo tecnico regionale con limite massimo, la soglia di 500.000 ufc/g.).

Infatti la battuta di carne, proveniente da un taglio magro di carne bovina, in considerazione delle sue caratteristiche organolettiche – ossia per freschezza e assenza di grasso e nervi – è destinata ad essere consumata anche cruda, esattamente come si presenta la stessa tipologia di carne bovina che venga macinata per il consumo crudo. Il maggior rigore sul piano igienico deriva, quindi, proprio dal fatto che la battuta di carne può essere consumata anche cruda, sicché dalla correttezza dell’operato dell’ASL discende la configurabilità del reato, in quanto la presenza di una elevata carica batterica – ben superiore alla soglia massima di 500.000 ufc/g individuata dal Protocollo tecnico Regionale – è indicativo di un processo modificativo della carne posta in vendita a seguito di un fenomeno anche solo di spontanea degenerazione, la cui origine è riconducibile proprio alla presenza dei microrganismi patogeni che la normativa intende assoggettare a rigoroso controllo.

### **Provvedimenti dell’Autorità Garante Concorrenza e Mercato (AGCM)**

#### **Pratiche commerciali - relazioni contrattuali di filiera**

Provvedimento n. 29679 del 25.05.2021 dell’AGCM, pubblicato nel Bollettino 24/2021 del 14/06/2021, *Breeders/produttori uva senza semi*

Pratiche commerciali – relazioni contrattuali di filiera – art. 62 co. 2 d.l. 1/2012 – contratti che prevedano una remunerazione in quota parte in base al risultato, senza cessione dei beni – art. 62 – si applica; significativo squilibrio fra le parti – analisi di mercato che tiene conto anche delle altre tipologie di prodotto comparabili – assenza di elementi sufficienti a determinare il dato economico – archiviazione del procedimento.

*Nel procedimento 29679 relativo alle pratiche contrattuali di filiera fra le società breeder, titolari dei diritti di proprietà intellettuale sui diversi cultivar brevettati e i licenziatari d’uso dei vitigni, che possono essere sia a i produttori agricoli sia, in misura prevalente, soggetti imprenditoriali che si occupano della distribuzione/commercializzazione dell’uva, ove la licenza d’uso del vitigno non prevede il passaggio di proprietà della pianta che rimane di proprietà del breeder per tutto il periodo del contratto, mentre il produttore è invece il proprietario dei frutti, l’AGCM ha accertato che a fronte della concessione della*

*licenza d'uso dei vitigni, la remunerazione dei breeder è costituita da una quota fissa una tantum (fee), calcolata per singola pianta al momento dell'impianto del vitigno, ed a una remunerazione in percentuale sul fatturato (royalty annuale) realizzato dalla vendita del raccolto da parte del distributore al retailer (in massima parte la GDO). Il distributore generalmente non compra il raccolto: si accorda con il singolo coltivatore per venderne i frutti e gli restituisce il ricavato meno la propria commissione e la royalty (che paga direttamente al breeder), nonché i costi di trasporto ed eventuali dazi (nel caso di esportazione dell'uva) e altri costi correlati. La fee iniziale per singola pianta viene corrisposta al breeder direttamente dal produttore, ove sia il licenziatario, o dal distributore licenziatario, che a sua volta la riscuote dal coltivatore con cui stipula un contratto di sub-licenza per l'uso dei vitigni.*

*Nella comunicazione di avvio dell'istruttoria è stato contestato alle Parti che:*

*i) i breeder subordinassero la fornitura in licenza dei vitigni ai coltivatori al conferimento ai propri distributori dell'intera produzione di uva apirene ottenuta;*

*ii) rimanesse nella piena discrezionalità del distributore indicato dal breeder sia l'accettazione del prodotto che la determinazione del prezzo del prodotto conferito: in caso di accettazione della produzione il prezzo risultava deciso unilateralmente dal distributore e comunicato al produttore per via orale;*

*iii) il prezzo riconosciuto agli agricoltori fosse mediamente inferiore rispetto ai costi sostenuti per la produzione del raccolto ottenuto;*

*iv) i coltivatori non fossero autorizzati a vendere ad altri il prodotto eventualmente rifiutato dal distributore indicato dal breeder per motivi connessi a scarsa qualità;*

*v) l'abusività del contenuto della clausola, inserita nei contratti dei breeder, la quale prevede a favore del breeder un potere di controllo e di ispezione su terreni e strutture utilizzati dai produttori agricoli, sulla coltivazione delle piante e sul prodotto finale ottenuto;*

*vi) un presunto comportamento discriminatorio da parte dei breeder, che avrebbero rifiutato la concessione delle licenze delle loro varietà di uva ad agricoltori aderenti ad alcune organizzazioni di produttori (OP) o che avrebbero condizionato il rilascio della licenza all'adesione a OP sostanzialmente gestite dagli stessi breeder.*

*A fronte di ciò l'AGCM ha stabilito che: 1) in merito all'obiezione delle Parti sull'inapplicabilità dell'articolo 62 al caso di specie, in quanto non si tratterebbe di contratti di cessione di beni o prodotti agricoli ma di contratti di affitto di beni fruttiferi (i vitigni), si osserva che essa appare priva di pregio dal momento che la formulazione dell'articolo 62, comma 2, si riferisce in generale alle "relazioni commerciali tra operatori economici", rispetto alle quali la fatti-*

*specie dei “contratti che hanno ad oggetto la cessione dei beni” agricoli e agroalimentari costituisce una mera specificazione, come chiarisce la locuzione “ivi compresi”.*

*2) l'articolo 62 non si applica ai rapporti interni alle OP appare connotata all'essenza stessa delle OP, sorte quali strumento di rafforzamento e protezione della posizione degli agricoltori all'interno della filiera produttiva, proprio al fine di aumentare il potere contrattuale dei coltivatori diretti nei confronti dell'industria di trasformazione e dei retailer, limitando il fenomeno della polverizzazione degli stessi ed incentivandone l'aggregazione.*

*3) la vicenda in questione attiene alle relazioni commerciali tra fornitori di particolari varietà tutelate da brevetto e i produttori agricoli; essa, dunque, non attiene alla tipologia più comune di casi di violazione dell'articolo 62, che interessano i rapporti tra gli agricoltori e i primi acquirenti di prodotti (sia ano essi industria di trasformazione o grande distribuzione commerciale). In casi come questi, l'accertamento dello squilibrio contrattuale non può prescindere da un'analisi della struttura dell'offerta del bene oggetto della presunta violazione. Considerato il limitato posizionamento detenuto a livello nazionale nella produzione di uva senza semi, si ritiene che i breeder denunciati ed i loro licenziatari, lungi dal rappresentare partner obbligati per la produzione di uva apirene, costituiscono piuttosto una delle possibili alternative rispetto alla produzione di uva senza semi di altri breeder o di uva non tutelata da privativa brevettuale. In altri termini, un produttore che intende coltivare uva senza semi e che non sia soddisfatto delle condizioni contrattuali richieste dai quattro breeder per la sottoscrizione di un contratto di licenza d'uso dei propri vitigni ha a disposizione un'ampia possibilità di scelta e dunque non risulta dipendente dalle condizioni contrattuali da questi definite.*

*L'AGCM pertanto, delibera di archiviare il procedimento per manifesta infondatezza della denuncia.*



*Documentazione:*

**CONSORZIO PER LA TUTELA DEL FORMAGGIO GRANA PADANO D.O.P.**

**CONSORZIO PER LA TUTELA DEL FORMAGGIO PARMIGIANO REGGIANO D.O.P.**

*Consigli di Amministrazione*

**OGGETTO:** *delibera concernente il sistema di informazione nutrizionale c.d. “nutriscore”.*

PREMESSA

I Consorzi del Formaggio Parmigiano Reggiano e del Formaggio Grana Padano sono riconosciuti dal Mipaaf ai sensi della normativa nazionale e sono formalmente “gruppi” rappresentativi delle rispettive DOP. In conformità al Reg. 1151/2012, tra i compiti assegnati ai Consorzi (“gruppi”) ai sensi dell’art. 45 rientra anche «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 svalorizzanti per l’immagine dei prodotti».

ETICHETTE NUTRIZIONALI A SEMAFORO

In Europa si stanno diffondendo sistemi di etichettatura nutrizionale legati al principio della comunicazione a semaforo: una scala cromatica che va dal verde al rosso associata ad una alfabetica (dalla lettera A alla lettera E). Ad ogni alimento, attraverso un algoritmo che tiene conto delle calorie, della quantità di grassi e zuccheri, vengono quindi attribuiti un colore ed una lettera parametrati ad una quantità di prodotto standard (es. 100 gr).

Gli strumenti basati su tali principi di classificazione sono fuorvianti e ingannevoli per il consumatore.

Infatti, il consumo reale dei prodotti si lega su quantità assolute che non corrispondono alla quantità posta alla base dell’algoritmo. Es. la dose media di un formaggio in una pietanza può essere da 20 a 40 gr., quella di olio extravergine da 10 a 20 gr, e magari per altri prodotti il consumo è maggiore a 100 gr (pasta o patate o frutta).

Inoltre, i sistemi in questione non tengono in alcun conto l'equilibrio fra i diversi alimenti nella dieta, né le caratteristiche organolettiche complessive del prodotto stesso. In particolare, i formaggi vengono penalizzati per la presenza dei grassi, trascurando il fatto che i formaggi apportano molti nutrienti strategici: calcio, acidi grassi funzionali, vitamine liposolubili, aminoacidi essenziali, cioè elementi preziosi per un'alimentazione sana, bilanciata ed equilibrata.

In questo senso, si ritiene che il sistema Nutriscore, in quanto basato su una informazione generica e certamente non educativa per il consumatore, tradisca in realtà il fine ultimo che si prefiggeva, ovvero garantire scelte salutari, bilanciate e corrette dal punto di vista nutrizionale e salutistico.

Dal punto di vista dei prodotti Dop in oggetto, si ritiene che informazioni al consumatore per la corretta e sana nutrizione siano importantissime. Per raggiungere davvero questo obiettivo gli strumenti idonei devono essere basati su principi di educazione alimentare legati alla dieta complessiva ed alla divulgazione delle dosi consigliate ed in ogni caso realistiche dei singoli prodotti.

Viceversa, l'utilizzo di etichette a semaforo basate su quantitativi di riferimento scollegati alla dieta ed alla razione consigliata, sono strumenti non educativi del consumatore, e ingannevoli rispetto alla reale natura del prodotto singolo, atteso che risultano parametrati su quantità ben difficilmente consumate nella pratica. Si pensi che in base al nutriscore il Parmigiano Reggiano e il Grana Padano sarebbero classificati con colore arancio. Ma un piatto di pasta con 80 gr di pasta, 20 gr di olio extravergine e 20 gr di formaggio Duro DOP, sarebbe – nel suo complesso – verde. Per questo motivo gli strumenti di etichettatura basati sul principio a semaforo sono da considerare una pratica svalorizzante della Dop perché disincentivanti il consumo del prodotto senza un motivo oggettivo di tipo nutrizionale. L'obiettivo è insegnare il consumo consapevole delle quantità corrette e tenendo conto delle caratteristiche organolettiche complessive del prodotto.

Per questo motivo, salvo il caso in cui ci si trovi di fronte ad un obbligo di legge, il Consorzio (gruppo) in applicazione dei compiti conferiti dal Reg. 1151/2012, art. 45, lett. "f" è tenuto ad attivare tutte le azioni ritenute necessarie a contrastare tali pratiche.

#### DELIBERA

Il Consiglio di amministrazione all'unanimità delibera "I sistemi di etichettatura nutrizionali a semaforo basati su quantitativi di riferimento scolle-



gati dalla dieta e dalla razione consigliata – salvo i casi in cui si tratti di norme cogenti nazionali o comunitarie – sono considerati misura svalORIZZANTE l'immagine della Dop Parmigiano Reggiano / Grana Padano ai sensi dell'Reg. 1151/2012, art. 45, lett. "f".

Pertanto, in tutti i casi in cui venisse richiesto ad un operatore della filiera, su base volontaria del compratore, di modificare l'etichettatura del prodotto Dop inserendo l'etichetta a semaforo o sistemi equivalenti, il Consorzio non potrà che respingere la richiesta di autorizzazione della corrispondente etichetta.

Per le etichette già in uso o autorizzate alla data della presente delibera, sono consentiti i tempi idonei allo smaltimento.

Firme



**MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI**

*Dipartimento dell'Ispettorato Centrale della tutela della Qualità e della Repressione Frodi dei prodotti agroalimentari*

Agli Uffici e Laboratori ICQRF  
Alle Direzioni generali PREF e VICO  
e p.c.  
al Gabinetto del Ministro  
ai Dipartimenti DIQPAI e DIPEISR  
al Comando Unità Forestali, Ambientali  
e Agroalimentari  
al Comando Carabinieri per la Tutela  
Agroalimentare  
al Reparto Pesca Marittima Capitanerie  
di Porto

LORO SEDI

MIPAAF - Segreteria ICQRF - Prot. Interno N.0278594 del 17/06/2021

*OGGETTO: Legge 21 maggio 2021, n. 71. Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto-Legge 22 marzo 2021, n. 42, recante misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare.*

Sulla Gazzetta Ufficiale – Serie generale del 22 maggio u.s., è stata pubblicata la Legge 21 maggio 2021, n. 71 “Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto-Legge 22 marzo 2021, n. 42, recante misure urgenti sulla disciplina sanzionatoria in materia di sicurezza alimentare”.

Le disposizioni contenute nella citata legge di conversione sono entrate in vigore il giorno successivo a quello della pubblicazione (23 maggio 2021).

Nell’ambito di tale legge, si ritiene importante evidenziare le disposizioni previste dall’art. 1 ter, introdotte nel citato Decreto-Legge dalla legge di conversione, che intervengono ancora una volta sulla disciplina dell’istituto della diffida contenuta nell’art. 1 del Decreto-Legge 24 giugno 2024, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116 (cd. “Campolibero”), già di recente oggetto di profonda modifica da parte della legge 11 settembre 2020, n. 120 (art. 43).

A tale riguardo, si riporta di seguito, per comodità di lettura, il testo del comma 3 dell'articolo 1 del Decreto-Legge 24 giugno 2024, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, come modificato dalle nuove disposizioni: “Per le violazioni delle norme in materia agroalimentare e di sicurezza alimentare, per le quali è prevista l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria, l'organo di controllo incaricato, nel caso in cui accerti per la prima volta l'esistenza di violazioni sanabili, diffida l'interessato ad adempiere alle prescrizioni violate entro il termine di trenta giorni dalla data di notificazione dell'atto di diffida e ad elidere le conseguenze dannose o pericolose dell'illecito amministrativo. Per violazioni sanabili si intendono errori e omissioni formali che comportano una mera operazione di regolarizzazione, ovvero violazioni le cui conseguenze dannose o pericolose sono eliminabili. In caso di mancata ottemperanza alle *prescrizioni contenute nella diffida di cui al presente comma entro il termine indicato, l'organo di controllo effettua la contestazione ai sensi dell'articolo 14 della legge 24 novembre 1981, n. 689. In tale ipotesi è esclusa l'applicazione dell'articolo 16 della citata legge n. 689 del 1981. I termini concessi per adempiere alla diffida sono sospensivi dei termini previsti per la notificazione degli estremi della violazione. Il procedimento di diffida non si applica nel caso in cui i prodotti non conformi siano stati già immessi in commercio, anche solo in parte*”.

In linea generale, la nuova normativa ripristina in buona parte le disposizioni in tema di diffida contenute nel D.L. “Campolibero”. In particolare:

- viene reintrodotta la disposizione in base alla quale la diffida può essere applicata – purché ne sussistano i presupposti – nel caso in cui la violazione sia accertata **«per la prima volta»**; inoltre, è stato confermato, che l'applicazione della diffida è possibile anche qualora la sanzione amministrativa pecuniaria sia accompagnata da altre sanzioni di natura differente (ad es. inibitorie e/o sospensive);
- il termine concesso al trasgressore per adempiere la diffida viene fissato ad un massimo di **30 giorni** dalla data di notifica del verbale/atto di diffida, fermo rimanendo che, in caso di inadempimento, l'organo accertatore deve procedere alla contestazione ai sensi dell'art. 14 della legge n. 689/81 (ovvero dell'art. 15 per le contestazioni a seguito di analisi) con esclusione della facoltà del pagamento in misura ridotta della sanzione;
- è stato eliminato qualsiasi riferimento a forme di «comunicazione al consumatore» o all'assunzione di «specifici impegni» da parte del trasgressore al fine di eliminare le conseguenze dannose e/o pericolose della condotta illecita;
- viene esclusa la possibilità di applicare la diffida ogniqualvolta il prodotto non conforme **sia già stato posto in commercio**, anche solo in parte.

Più specificatamente, in merito alla possibilità di applicare la diffida in caso di «**prima volta**», si ritiene di ribadire quanto già chiarito nelle precedenti circolari relative all'argomento specifico (cfr. in particolare la nota prot. n. 1377 del 21/08/2014), ossia che in tal caso occorre fare riferimento alla specifica fattispecie violata: qualora fossero accertate successive violazioni della medesima disposizione di legge già fatta oggetto di diffida, non si potrà pertanto più applicare detto istituto a favore dell'operatore economico interessato.

Naturalmente la valutazione in merito a tale requisito andrà fatta tenendo conto degli elementi in possesso dell'ufficio operante al momento dell'accertamento della violazione potenzialmente diffidabile, ottenibili attraverso la consultazione delle banche dati a disposizione (ad es. procedura informatizzata SIAN), del RUCI e di qualsiasi altro archivio o raccolta documentale avente natura ufficiale.

Si fa presente al riguardo che, poiché le nuove disposizioni in materia sono in vigore dal 23 maggio 2021, la valutazione del requisito della «prima volta» andrà eseguita per tutti gli illeciti diffidabili **accertati a decorrere da detta data**, non tenendo conto delle eventuali diffide già effettuate per le stesse tipologie di violazioni in vigore della precedente normativa.

Per quanto concerne il termine di **30 giorni** previsto per l'adempimento della diffida, va evidenziato che esso è da intendersi come termine massimo concedibile per il trasgressore entro il quale il medesimo può porre in essere le iniziative utili per ottemperare alle prescrizioni imposte nell'atto di diffida.

In tal senso, si ribadisce quanto già affermato in merito alla possibilità per gli interessati di chiedere, entro il termine sopra citato, la disapplicazione della diffida (vedasi al riguardo la circolare prot. n. 1148 del 2/07/2014), optando volontariamente per la contestazione da parte dell'organo accertatore, ma usufruendo in tal caso della facoltà di procedere al pagamento in misura ridotta della sanzione prevista, esclusa invece nell'ipotesi di mancato adempimento, in tutto od in parte, della diffida.

Restano ferme, infine, tutte le altre indicazioni fornite in merito alla necessaria verifica – da farsi caso per caso – della reale sanabilità della condotta illecita accertata, ovvero della effettiva sussistenza di tutte le condizioni utili per l'eliminazione delle conseguenze dannose e/o pericolose prodotte dalla stessa.

Una disposizione di nuova introduzione particolarmente rilevante è quella che prevede che il termine concesso per adempiere la diffida **sospende** il decorso di quello previsto dall'art. 14 della legge n. 689/81 per la notificazione della violazione al trasgressore ed agli altri eventuali responsabili.

Più specificatamente, quindi, il termine di cui all'art. 1 *ter* della legge n. 71/2021 si “aggiunge” a quello dell'art. 14 citato. Di conseguenza, fermo restando che il *dies a quo* è sempre costituito dalla data di accertamento dell'illecito, la decorrenza dei 90 giorni previsti dall'art. 14 resterà sospesa nel momento in cui – verificata la sussistenza dei presupposti di legge – si darà luogo all'applicazione della diffida; detta sospensione opererà per tutto il periodo concesso per adempiere le prescrizioni impartite nel verbale/atto di diffida, dopodiché il termine citato riprenderà eventualmente a decorrere una volta che la diffida non sia stata ottemperata da parte del trasgressore.

A titolo di chiarimento, si formulano i seguenti esempi:

- la notifica della diffida avviene nella stessa data in cui è stato accertato l'illecito. In tal caso decorrerà il termine di 30 giorni per l'adempimento della diffida, mentre quello di 90 giorni *ex art.* 14 della legge n. 689/81 resterà momentaneamente sospeso; qualora alla scadenza dei 30 giorni la diffida non risulti adempiuta,

inizierà allora a decorrere il termine di 90 giorni per procedere alla contestazione dell'illecito ed alla sua notifica ai soggetti responsabili;

- la notifica della diffida **non** avviene nella stessa data in cui è stato accertato l'illecito, ma successivamente. In tal caso il termine di 90 giorni *ex art.* 14 della legge n. 689/81 decorrerà fino alla data in cui al trasgressore verrà notificato il verbale/atto di diffida; in tale momento il termine citato resterà momentaneamente sospeso, mentre inizierà a decorrere quello di 30 giorni per l'adempimento della diffida. Qualora alla scadenza dei 30 giorni la diffida non sia stata adempiuta, riprenderà quindi il decorso del (rimanente) termine per procedere alla contestazione dell'illecito ed alla sua notifica ai soggetti responsabili. Ad esempio: l'illecito è accertato l'1 giugno e l'atto di diffida viene notificato il 10 giugno; dal 2 giugno, quindi, decorre il termine previsto dall'art. 14 della legge n. 689/81, che però viene sospeso il 10 giugno all'atto della notifica della diffida, allorché risultano quindi trascorsi 9 giorni dall'accertamento. In tale momento inizia a decorrere il termine di 30 giorni per l'adempimento della diffida, che scadrà pertanto il 10 luglio: se in tale ultima data il trasgressore non risulterà aver adempiuto la diffida, inizierà nuovamente a decorrere il termine di cui all'art. 14 per i rimanenti 81 giorni.

Viene, altresì, introdotta una modifica al **comma 4**, primo periodo dell'articolo 1 del Decreto-Legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla Legge 11 agosto 2014, n. 116.

In particolare, le parole “*della sola sanzione*” sono state sostituite dalle seguenti “*della sanzione*”. Ciò vuol dire che il legislatore ha voluto estendere la previsione dell'ulteriore riduzione del 30% della sanzione determinata ai

sensi dell'articolo 16 della legge n. 689/81 a tutti casi in cui è prevista la possibilità di detto pagamento in misura ridotta, eliminando la limitazione alle violazioni per le quali sia prevista l'applicazione della **sola** sanzione amministrativa pecuniaria. Si riporta di seguito, quindi, per comodità di lettura il testo del comma 4 a seguito della modifica apportata: *“Per le violazioni alle norme in materia agroalimentare per le quali è prevista l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria, se già consentito il pagamento in misura ridotta, la somma, determinata ai sensi dell'articolo 16, primo comma della citata legge n. 689 del 1981, è ridotta del trenta per cento se il pagamento è effettuato entro cinque giorni dalla contestazione o dalla notificazione. La disposizione di cui al primo periodo si applica anche alle violazioni contestate anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto, purché l'interessato effettui il pagamento e trasmetta la relativa quietanza entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto all'autorità competente, di cui all'articolo 17 della citata legge n. 689 del 1981 e all'organo che ha accertato la violazione”*.

Per quanto riguarda gli **illeciti riscontrati a seguito di analisi**, si fa presente che i Laboratori, qualora dal verbale di prelevamento risulti che il prodotto, sia allo stato sfuso che confezionato, sia già stato immesso in commercio (sia pure in parte), dovranno procedere alla comunicazione di esito analitico irregolare, ai sensi dell'articolo 15 della legge n. 689/1981.

Se il prelevamento è stato effettuato in fase di produzione e alla data del prelievo non era stato ancora immesso in commercio, sia pure in parte, e qualora l'irregolarità riscontrata sia effettivamente “sanabile”, in relazione alla categoria di prodotto/denominazione dichiarata, mediante trattamenti/correzioni/pratiche consentiti, i Laboratori provvederanno alla diffida a seguito dell'esito analitico irregolare.

Al riguardo, al fine di uniformare l'attività e gli atti adottati dai Laboratori, sarà cura della DG PREF fornire successive e specifiche indicazioni (anche con apposito “*fac-simile*”) da utilizzare nelle fattispecie in esame.

In tale contesto, si invita a considerare che la richiesta di ulteriori accertamenti ispettivi da richiedersi agli Uffici territoriali che hanno effettuato il prelevamento per conoscere se il prodotto risultato irregolare alle analisi sia stato immesso in commercio, sia pure in parte deve essere ricondotta esclusivamente a casi particolari ed eccezionali da concordare preliminarmente con l'Ufficio PREF III.

Contestualmente, si richiama l'attenzione dei direttori degli Uffici territoriali affinché il personale ispettivo, nel corso dell'attività di prelevamento, acquisisca e riporti a verbale ogni utile informazione/documentazione sul

prodotto oggetto di prelevamento, sulla fase in cui tale attività tecnica viene svolta, sul luogo, sulla struttura e sulla figura economica dell'operatore presso il quale viene effettuato il campionamento, indicando se la partita in questione sia stata o meno immessa in commercio, sia pure in parte, nonché acquisisca l'indirizzo PEC presso il quale l'operatore vorrà ricevere le comunicazioni, se diverso da quello risultante dal Registro delle imprese.

Ciò per consentire al Laboratorio, in caso di accertamento di irregolarità analitica, una corretta instaurazione del procedimento amministrativo sanzionatorio, tenuto conto delle sostanziali innovazioni apportate dal Decreto-Legge 22 marzo 2021, n. 42 all'istituto della diffida, così come modificato in sede di conversione in legge, che ha ridimensionato fortemente le fattispecie illecite alle quali è possibile applicare tale istituto.

Si ritiene opportuno richiamare l'attenzione, ancora una volta, sul fatto che **la vigenza delle nuove norme decorre dal 23 maggio 2021**, per cui tutte le fattispecie accertate prima di tale data soggiacciono all'applicazione delle disposizioni normative precedentemente in vigore.

Tenuto conto dei sopra richiamati termini di vigenza delle nuove norme, le indicazioni fornite con precedenti circolari dipartimentali, qualora in contrasto con quelle contenute nella presente nota, devono intendersi superate in quanto non più attuali.

Si chiede ai destinatari in indirizzo di dare ampia diffusione del contenuto della presente a tutto il personale interessato e si confida in un'uniforme applicazione delle norme sulla base delle indicazioni fornite.

L'Ispettore Generale Capo  
Felice Assenza



## MINISTERO DELLA TRANSIZIONE ECOLOGICA

Direzione generale per l'Economia Circolare

*Oggetto:* d.lgs. 3 settembre 2020, n. 116. chiarimenti sull'etichettatura ambientale degli imballaggi di cui all'art. 219, comma 5 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

A seguito dell'emanazione del decreto legislativo 3 settembre 2020, n. 116 sono state riscontrate talune problematiche in merito all'obbligatorietà dell'etichettatura degli imballaggi.

Si riportano pertanto i chiarimenti di seguito esposti.

Si premette che nel recepimento delle direttive europee in materia di rifiuti e in materia di imballaggi e di rifiuti di imballaggio – in particolare si richiama la direttiva (UE) 2018/851 che modifica la direttiva 2008/98/CE e la direttiva (UE) 2018/852 che modifica la direttiva 1994/62/CE – sono state introdotte importanti modifiche al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (cd. Testo Unico Ambientale – TUA), nella parte IV relativa all'obbligo di etichettatura di tutti gli imballaggi.

Il decreto legislativo n. 116 del 2020 è intervenuto sull'art. 219, comma 5 del TUA prevedendo che gli imballaggi siano etichettati secondo le modalità stabilite, tra l'altro, “dalle norme tecniche UNI applicabili”, e conseguentemente facendo venir meno l'adozione di un decreto del Ministero della Transizione Ecologica (già Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare) di concerto con il Ministero delle Attività produttive, come presupposto per individuare le corrette modalità applicative dell'etichettatura degli imballaggi. Allo stesso tempo il decreto legislativo n. 116 del 2020 ha abrogato il secondo periodo del comma 5, dell'art. 219 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 strettamente connesso al decreto ministeriale di cui sopra, introducendo altresì l'obbligo tout court per i produttori di imballaggi di “indicare, ai fini della identificazione e classificazione dell'imballaggio, la natura dei materiali di imballaggio utilizzati, sulla base della decisione 97/129/CE della Commissione”.

Occorre anche evidenziare la disposizione recata dall'art. 15, comma 6 del decreto legge 31 dicembre 2020, n. 183, come convertito in legge n. 21 del 26 febbraio 2021, in base al quale è prevista la sospensione dell'applicazione – fino al 31 dicembre 2021 – esclusivamente del primo periodo del comma 5, dell'art. 219 del decreto legislativo n. 152 del 2006 come sopra richiamato. Sul tema della proroga dell'entrata in vigore del comma 5, dell'art. 219 del TUA è intervenuto successivamente il decreto legge n. 41 del

2021, recante “misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19” che, in sede di conversione in legge al Senato, ha previsto all'art. 39, la sostituzione dell'articolo 15, comma 6 del decreto legge 31 dicembre 2020, n. 183, disponendo la sospensione, fino al 31 dicembre 2021, dell'applicazione di tutto il comma 5, dell' art 219 del d.lgs. n. 152 del 2006 in materia di etichettatura ambientale degli imballaggi.

La suddetta previsione normativa ha disposto, inoltre, che “i prodotti privi dei requisiti prescritti dall'art. 219, comma 5 e già immessi in commercio o etichettati al 1° gennaio 2022, potranno essere commercializzati fino ad esaurimento delle scorte.”

Il testo di conversione in legge del decreto legge n. 41 del 2021 dovrà ora essere esaminato e approvato dalla Camera dei Deputati entro il termine ultimo del 21 maggio 2021, data di scadenza del provvedimento normativo. Tutto ciò premesso si chiarisce quanto segue.

• **Soggetti responsabili dell'obbligo di etichettatura ambientale degli imballaggi di cui all'art. 219, comma 5 del D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152.**

Come sopra esposto, la disposizione contenuta nell'art. 219, comma 5, secondo periodo del TUA prevede puntualmente che i produttori degli imballaggi siano i soggetti obbligati a “indicare.....la natura dei materiali di imballaggio utilizzati, sulla base della decisione 97/129/CE della Commissione”. In merito, invece, all'obbligatorietà dell'etichettatura degli imballaggi in conformità alle norme tecniche UNI richiamate, la norma non esplicita quali siano i soggetti obbligati. Ed invero, il primo periodo del comma 5 dell'art. 219 del TUA prevede genericamente che “Tutti gli imballaggi devono essere opportunamente etichettati secondo le modalità stabilite dalle norme tecniche UNI applicabili e in conformità alle determinazioni adottate dalla Commissione dell'Unione europea, per facilitare la raccolta, il riutilizzo, il recupero ed il riciclaggio degli imballaggi, nonché per dare una corretta informazione ai consumatori sulle destinazioni finali degli imballaggi”.

Di conseguenza, la problematica sopra esposta necessita di alcuni chiarimenti anche in ragione di quanto previsto all'art. 261 comma 3 del TUA, il quale prevede che “a chiunque immette nel mercato interno imballaggi privi dei requisiti di cui all'articolo 219, comma 5” è applicata “la sanzione amministrativa pecuniaria da cinquemiladuecento a quarantamila euro”. Chiarito dunque che i produttori degli imballaggi sono certamente i soggetti obbligati ad identificare correttamente il materiale di imballaggio in funzione della codifica alfa numerica prevista dalla Decisione 97/129/CE, avendo contezza

della effettiva composizione dell'imballaggio, sia esso finito che semilavorato, e garantendo una informazione completa e idonea a favore di tutti i soggetti della filiera, necessita evidenziare che le informazioni previste per una corretta etichettatura degli imballaggi di cui al comma 5 dell'art. 219 del TUA sono molto spesso condivise tra il produttore e l'utilizzatore dell'imballaggio stesso, in ragione del suo effettivo utilizzo (es. predisposizione della grafica con i contenuti e la forma nonché il layout da stampare e/o riprodurre sul packaging).

Tale *modus operandi* è disciplinato dagli operatori attraverso accordi commerciali e contrattuali che ne definiscono le responsabilità e gli oneri ricadenti sugli stessi in maniera condivisa. Ne deriva che, al fine di prevedere un'adeguata e idonea informazione ambientale degli imballaggi come previsto dal comma 5, dell'art. 219 del TUA, l'obbligo di etichettatura deve ricadere anche in capo agli utilizzatori degli imballaggi. Inoltre, detta interpretazione rafforza il principio cardine di una corretta gestione degli imballaggi e dei rifiuti di imballaggi sancito dalla stessa normativa ambientale e, in particolare, dall'art. 219, comma 2 del TUA che dispone quanto segue "Al fine di favorire la transizione verso un'economia circolare conformemente al principio "chi inquina paga", gli operatori economici cooperano secondo il principio di responsabilità condivisa...".

Chiariti i soggetti su cui ricade l'obbligo previsto dalla nuova normativa di cui al comma 5, dell'art. 219 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, è opportuno soffermarsi su alcune tipologie di imballaggi da dover etichettare dalle quali discendono alcune criticità.

• **Imballaggi neutri, con particolare riferimento a quelli da trasporto**

Al fine di garantire la corretta etichettatura ambientale anche degli imballaggi finiti e venduti, direttamente dal produttore, neutri, privi di grafica o stampa, (es. sacchettame trasparente, incarti non personalizzati) e imballi per il trasporto o imballaggio terziario di cui all'art. 218, comma 1 lett. d) del TUA come film per pallettizzazione, pallet, scatole o interfalde in cartone ondulato, è necessario considerare una possibile alternativa alla tradizionale etichettatura da apporre sull'imballaggio stesso.

Occorre rilevare infatti che in merito a tale tipologie di imballaggi è stata segnalata una criticità di tipo economico e strutturale per i soggetti tenuti all'obbligo di indicare i materiali utilizzati per l'imballaggio stesso di cui al secondo periodo, del comma 5, dell'art. 219 del TUA.

Inoltre, in alcuni di questi casi, tale imballaggio, per una parte o per la totalità della produzione, potrebbe rappresentare un semilavorato, destinato a subire ulteriori trattamenti e/o accoppiamenti prima di divenire imballag-

gio finito. Alla luce di quanto detto, per gli imballaggi citati, si considera ottemperato l'obbligo di identificazione del materiale di composizione dell'imballaggio, laddove il produttore inserisca tali informazioni sui documenti di trasporto che accompagnano la merce, o su altri supporti esterni, anche digitali.

• **Preincarti e imballi a peso variabile della distribuzione.**

Con riferimento ai “cd. preincarti” definiti dalla circolare 31 marzo 2000, n. 165 dell'allora Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato pubblicata in Gazzetta Ufficiale n. 92 Serie Generale del 19 aprile 2000, si intendono gli imballaggi a peso variabile, spesso utilizzati al banco del fresco o al libero servizio e che sono finalizzati una volta contenuto il prodotto alimentare. Anche per tali casistiche sussistono evidenti e riconosciuti limiti tecnologici nell'applicazione dell'obbligo ex art. 219 comma 5, sia perché in taluni casi ci si trova di fronte a imballi impossibilitati alla stampa dell'etichettatura (es. per alimentari freschi come la pescheria), o ad imballaggi di cui, al momento della produzione e vendita, non si conosce con certezza la destinazione d'uso; sia perché molto spesso vengono preparati/tagliati a misura nel punto vendita (es. film di alluminio o in plastica). Chiariti tali aspetti, anche in merito a dette tipologie di imballaggio, è da intendersi adempiuto l'obbligo di comunicazione dell'etichettatura ambientale nelle fattispecie dei “preincarti” laddove tali informazioni siano desumibili da schede informative rese disponibili ai consumatori finali nel punto vendita (es. accanto alle informazioni sugli allergeni, o con apposite schede informative poste accanto al banco), o attraverso la messa a disposizione di tali informazioni sui siti internet con schede standard predefinite.

• **Imballaggi di piccole dimensioni, multilingua e di importazione.**

Analogamente alle casistiche sopra dette, si riscontrano le medesime difficoltà per l'apposizione dell'etichettatura anche sui flussi di beni preconfezionati di origine estera, sugli imballaggi di piccola dimensione (capacità < 125 ml o superficie maggiore < 25 cm<sup>2</sup>) o con spazi stampati limitati e sugli imballaggi con etichettatura multilingua, in cui non è noto a monte il mercato di destinazione. Anche per tali casistiche appare essenziale garantire il ricorso a strumenti digitali (come App, QR code, codice a barre o, ove non siano percorribili nemmeno queste strade, la messa a disposizione di tali informazioni sui siti internet) di supporto che rendano possibile una comunicazione corretta e completa anche al consumatore finale con costi di sviluppo più contenuti per le imprese.

- **Imballaggi destinati all'esportazione.**

Il comma 5, dell'art. 219 del TUA non prevede esplicitamente che l'obbligo di etichettatura riguardi esclusivamente gli imballaggi immessi al consumo nel territorio nazionale, prodotti, riempiti e importati nel territorio nazionale. Di conseguenza sono necessari alcuni chiarimenti. La normativa di cui al comma 5 dell'art. 219 del TUA, che prevede l'obbligo di etichettatura ambientale, discende, come già detto, dal recepimento delle direttive comunitarie, che ne dispongono i principi e demandano agli Stati Membri la loro attuazione. Tale obbligatorietà, non essendo ancora armonizzata a livello europeo rispetto alla tipologia di informazioni da dover prevedere con l'etichettatura, nonché alle modalità di applicazione, deve essere riferita esclusivamente agli imballaggi immessi al consumo nel territorio nazionale, nonché prodotti, riempiti e importati in Italia. In attesa di un coordinamento della normativa di riferimento, appare opportuno quindi escludere dall'obbligo di etichettatura gli imballaggi destinati a Paesi Terzi, che dovranno pertanto sottostare alle normative specifiche del Paese di destino. Gli imballaggi destinati a Paesi terzi, in tutta la logistica pre-export, dovranno essere dunque accompagnati da idonea documentazione che ne attesti la destinazione, oppure da documenti di trasporto e/o schede tecniche che riportino le informazioni di composizione.

- **Ricorso al digitale.**

In merito alla possibilità di adottare ulteriori strumenti al fine di adempiere all'obbligo informativo imposto dalla previsione di un'etichettatura ambientale per tutti gli imballaggi come definita dal comma 5, dell'art. 219 del TUA, è consentito privilegiare strumenti di digitalizzazione delle informazioni (es. APP, QR code, siti internet), in coerenza con il processo di innovazione tecnologica e semplificazione, aspetto oltretutto fondamentale previsto all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).



**Libri.**

**Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea**

a cura di PIETRO MANZINI e MICHELE VELLANO.

Padova, CEDAM, 2021. 346 pp., broccatura, 25,00 €.

Gli studiosi dell'integrazione europea conoscono bene l'adagio secondo cui l'Europa si costruisce attraverso le crisi: negli ultimi settant'anni è un dato che è stato più volte sottoposto "alla prova dei fatti" e che testimonia quanto lungimiranti fossero le parole di Robert Schuman nel 1950: «*L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait*»<sup>1</sup>.

Se mai ve ne fosse stato bisogno, il 2020 passerà probabilmente alla storia per essere stato l'anno in cui più che mai la resilienza europea nei momenti di difficoltà si è manifestata concretamente.

In una impressionante scansione temporale – efficacemente intercettata dagli Autori del volume che qui si presenta, che hanno saputo "concatenare" gli eventi individuando un *fil-rouge* temporale e giuridico nelle sfide che l'Unione si è trovata a dover fronteggiare in questo *annus horribilis* – gli Stati europei hanno dovuto gestire dapprima la *Brexit* (associata nella trattazione del primo capitolo dal prof. Michele Vellano al mese di Gennaio, perché proprio allo scadere della mezzanotte del 31 gennaio 2020 si è compiuto definitivamente il percorso di recesso del Regno Unito dall'Ue), quindi l'emergenza CoviD-19 (abbinata al mese di febbraio da Mauro Gatti, perché il 20 febbraio è la data in cui l'Italia, colpita profondamente dall'esplosione dell'emergenza epidemica, ha dovuto chiedere assistenza agli altri Stati dell'Unione): di qui in poi la crisi ha preso un ritmo incalzante e perfido nell'andare a toccare e in parte travolgere le fragilità più critiche della costruzione comune europea.

Sono quindi emersi il problema della assistenza sanitaria transfrontaliera e i limiti delle competenze Ue (Giacomo Di Federico, Cap. 3 – Marzo); la questione della mobilità delle persone nel pieno dell'emergenza (Marco Bor-

<sup>1</sup> Cfr. la *dichiarazione Schuman*, rilasciata dall'allora ministro degli esteri francese Robert Schuman il 9 maggio 1950, che proponeva la creazione di una Comunità europea del carbone e dell'acciaio, i cui membri avrebbero messo in comune le produzioni di carbone e acciaio.

raccetti, Cap. 4 – Aprile); i limiti finanziari e monetari dell'integrazione con la sfida della Corte costituzionale tedesca alla BCE (Annamaria Viterbo, Cap. 5 – Maggio); la crisi dell'OMC e la proposta europea di riforma (Elisa Baroncini, Cap. 6 – Giugno); la fondamentale svolta della creazione degli strumenti *SURE* e *Next Generation EU* (Luca Calzolari e Francesco Costamagna, Cap. 7 – Luglio); la fine degli arbitrati d'investimento tra Stati membri (Luigi Malferrari, Cap. 8 – Agosto); il tema del necessario ripensamento del sistema di Dublino (Stefano Montaldo, Cap. 9 – Settembre); la sfida del *Green Deal* europeo alla prova dei fatti (Marco Onida, Cap. 10 – Ottobre); la drammatica questione dell'attacco allo Stato di diritto in Polonia e Ungheria e l'affermazione per via giurisprudenziale di una “*mutual membership*” europea (Federico Casolari, Cap. 11 – Novembre); per concludere con il *digital market act* e le sfide future derivanti dalle nuove tecnologie (Pietro Manzini, Cap. 12, Dicembre).

La grande varietà di temi sviluppati e la felice intuizione “cronologica” del loro susseguirsi sorprende e coinvolge lo studioso e il lettore, così come la capacità degli Autori di tenerli assieme concettualmente, facendo emergere il tema di fondo che li accomuna tutti, ossia, nelle efficaci parole dei curatori «l'individuazione di un punto di equilibrio, fragile e precario, tra l'esigenza degli Stati di conservare (o, persino, di tentare di recuperare) la propria sovranità e la consapevolezza in capo agli stessi Stati di doversene ulteriormente privare, in primo luogo per dare concretamente corso alla solidarietà che è una delle principali ragioni che giustificano il permanere del loro *pactum* associativo (...)».

Si può dunque scorgere nell'affermazione della “solidarietà” come necessità e al contempo vincolo – anche giuridico – la vera differenza che ha consentito all'Unione di affrontare queste catastrofiche sfide in modo decisamente diverso rispetto a quanto avvenuto un decennio fa con la crisi economica, dando l'impressione di una spinta decisiva in avanti in quel processo di integrazione di cui in molti si erano affrettati a preannunciare la morte.

Si rinnova, così, lo strano destino dell'Europa, per cui occorre passare dal rischio del collasso per cementare una “Unione sempre più stretta” fra gli Stati, trasformando anche immani tragedie come il Covid o tremende sfide come la *Brexit* in occasioni di progresso e miglioramento.

Non c'è, dunque, nulla di male nel voler “celebrare” un anno per altri versi così difficile e nel rispondere – come fanno gli Autori di questa bella opera – con un ragionato ottimismo all'interrogativo che la apre: il 2020 è stato un anno di svolta nel processo di integrazione europea?

V.R.



**Notizie sugli autori.**

**Paolo Borghi**, Professore ordinario di diritto agrario nell'Università di Ferrara; paolo.borghi@unife.it;

**Cinzia Catrini**, avvocato del foro di Milano; cinzia.catrini@studiocatrini.it;

**Daniele Pisanello**, avvocato, titolare dello studio Lex Alimentaria, responsabile dell'ufficio legale di Ass.O.Cert.Bio; pisanello@lexalimentaria.eu;

**Alfonso Zeconi**, Professore ordinario di Malattie Infettive degli Animali Domestici nell'Università di Milano; alfonso.zecconi@unimi.it;

**Luigi Bonizzi**, Professore ordinario di Malattie Infettive degli Animali Domestici nell'Università di Milano; luigi.bonizzi@unimi.it;

**Roberto Mattina**, Professore ordinario di Microbiologia nell'Università di Milano; roberto.mattina@unimi.it;

**Andrea Santini**, Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea nell'Università Cattolica del Sacro Cuore; andrea.santini@unicatt.it;

**Clarissa Macchi**, Junior Associate, Studio legale LCA, Milano; clarissa.macchi@lcalex.it;

**Vito Rubino**, Ricercatore in Diritto dell'Unione europea nell'Università del Piemonte Orientale, avvocato; vito.rubino@uniupo.it;

**Giovanni Stangoni**, esperto di legislazione alimentare, co-amministratore del gruppo FB del Corso di Alta Formazione in Legislazione Alimentare; jonstan@libero.it.

Finito di stampare nel mese di settembre 2021  
presso la *Grafica Elettronica* - Napoli