

## SOMMARIO

### **PARTE PRIMA**

#### DOTTRINA

	<i>pag.</i>
STEFANO MASINI, «Pubblico» e «privato» nei contratti di cessione di prodotti agricoli e alimentari . . . . .	357

#### RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

SILVIA BOLOGNINI, <i>La vendita a distanza dei prodotti alimentari fra innovazione del mercato agroalimentare e regime delle tutele</i> . . . . .	395
---	-----

#### OSSERVATORIO ITALIANO EUROPEO E INTERNAZIONALE

GIOIA MACCIONI, <i>Sul consumo di pasti nelle scuole</i> . . . . .	443
ALESSIA MONICA, <i>Il caso Xylella: l'attuazione del diritto europeo e la comunicazione della conoscenza scientifica</i> . . . . .	479
ENRIQUE GUERRA DANERI, <i>Contratos Agrarios (Aspectos de su noción y clasificación)</i> . . . . .	495

### **PARTE SECONDA**

#### GIURISPRUDENZA

CRISTIANA FIORAVANTI, <i>Nuovi equilibri e conflitti istituzionali: le misure riservate al Consiglio in materia di agricoltura e pesca nella lettura della Corte di Giustizia</i>	31
---	----

MATTEO FERRARI, <i>De gustibus non disputandum est? Il ruolo del sapore nella disciplina degli alimenti</i> . . . . .	68
---	----

## SENTENZE E MASSIME ANNOTATE

FILOMENA PRETE, <i>Attività essenzialmente agricole e attività a queste connesse nell'impresa agricola in crisi</i> . . . . .	92
---	----

**INDICE CRONOLOGICO DELLE DECISIONI CONTENUTE  
O SEGNALATE NELLA PARTE SECONDA DELLA RIVISTA**

*(il numero indica la pagina)*

CORTE DI CASSAZIONE

Sez. I, 22 febbraio 2019, n. 5342 (*Fallimento*), 91.

CORTI D'APPELLO

Sez. I, 12 agosto 2016, n. 769 (Corte  
d'appello di Brescia) (*Fallimento*),  
91.

Sez. V, 7 maggio 2020, n. 54 (Corte  
d'appello di Napoli) (*Fallimento*),  
91.



---

---

DOTTRINA

# PARTE PRIMA

---

---

RIVISTA DI DIRITTO AGRARIO



# D O T T R I N A

STEFANO MASINI

## «PUBBLICO» E «PRIVATO» NEI CONTRATTI DI CESSIONE DI PRODOTTI AGRICOLI E ALIMENTARI

### ABSTRACT

Il tema dei limiti dell'autonomia privata costituisce oggetto di una risalente esplorazione al fine di rimediare ai dislivelli di potere economico nella pratica negoziale che porta, da un lato, a segnalare il recupero di un'esigenza di cooperazione tra le parti in senso corporativo e, dall'altro lato, a contemplare il corso di un più incisivo intervento pubblico in grado di farsi carico dei profili di disuguaglianza tra le parti. Nella materia dei contratti agrari di concessione si sono succeduti, in specie, varie tecniche di controllo e non sorprende che, di fronte ad emergenti esigenze di riorganizzazione delle relazioni della filiera, sia il legislatore, non solo domestico, ad apprestare ulteriori rimedi effettivi in vista di restaurare correttezza e buona fede nella conclusione dei contratti di cessione dei prodotti, con apprezzabili riflessi nell'economia generale. L'analisi di modalità concrete dello scambio operata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato rivela, tuttavia, una significativa resistenza a ricercare soluzioni idonee a rimuovere gli squilibri di potere tra gli operatori, in modo da dar rilievo alla disparità di forza economica che sia realizzata tramite una abusiva deviazione dalla valutazione equitativa del contratto. E ciò anche in presenza della positiva previsione di un costo medio di produzione al fine di offrire indicazioni sul prezzo giusto in contesti compromessi da specifiche condizioni di dipendenza economica. A partire dal settore lattiero-caseario l'istruttoria che l'Autorità mette a punto si discosta dall'obiettivo di garantire lo svolgimento ottimale del processo concorrenziale, rinunciando a contrastare pratiche socialmente abusive a cui spinge il legislatore con l'introduzione di specifiche misure di controllo quando il modo di esercizio del potere economico diventa strumento di indebolimento delle relazioni di filiera. Ne risulta un modello di intervento notevolmente differenziato che fa leva su un corredo di correttivi e limitazioni espressione dell'assetto di interessi in

materia anche al fine di assicurare meccanismi di trasparenza sul piano della infrazione. Si conferma, così, la traiettoria di un processo di disciplina segnato dalla prevalente affermazione di interessi pubblici.

*The question regarding the limits of private autonomy has been the subject of a longstanding debate in order to overcome the differences of economic power in negotiations, which leads, on the one hand, to point out the need for cooperation between the parties in a corporative sense and, on the other hand, to consider the possibility of a more effective public intervention able to take on the profiles of inequality between the parties. In the field of agricultural concession contracts, in particular, various monitoring mechanisms have followed one another and it is not surprising that, in the face of emerging needs to reorganise relations in the supply chain, it is the legislator, not only the domestic one, who is preparing further effective remedies with a view to restoring fairness and good faith in the conclusion of contracts for the sale of products, with considerable repercussions on our economy as a whole. The analysis of practical methods of exchange operated by the Antitrust Authority reveals, however, a significant resistance to seek suitable solutions to eliminate the imbalances of power among the operators, so as to underline the difference in economic strength brought about by an improper deviation from the fair evaluation of contract. And this also applies when there is a positive forecast of an average production cost in order to offer indications on the right price in contexts compromised by specific conditions of economic dependency. Starting from the dairy sector, the preliminary investigation that the Authority is developing moves away from the objective of guaranteeing an optimum performance of the competitive process, thus giving up the fight against socially improper practices to which the legislator urges by introducing specific monitoring measures in the event that economic power becomes an instrument for weakening supply chain relations. The result is a highly differentiated model of intervention that relies on a set of corrective measures and limitations that are an expression of the interests in the matter, also in order to ensure transparency mechanisms in terms of infringement. This confirms the path of a regulatory process marked by the prevalent claim of public interests.*

PAROLE CHIAVE: Filiera agroalimentare – Contratti di cessione – Abuso di dipendenza economica – Tecniche di intervento e interessi pubblici.

KEYWORDS: Agri-Food Chain – Transfer Contracts – Abuse of Economic Dependency – Intervention Mechanisms and Public Interests.

SOMMARIO: 1. Fondamento della libertà contrattuale e superamento del formalismo giuridico. – 2. Retroterra dell'esperienza corporativa e soluzioni acquisite dal Codice civile. – 3. Conformazione dell'autonomia contrattuale e lineamenti di una disciplina speciale. – 4. Meritevolezza degli interessi e limiti all'autonomia contrattuale. Unità della prospettiva giuridica europea sulla filiera agro-alimentare. – 5. Istanze di giustizia sociale ed interesse comune alla produzione: un modello di autonomia funzionale. – 6. Dalla neutralità al controllo dell'autonomia contrattuale: tecniche correttive contro l'abuso. – 7. Regolamentazione del settore lattiero-caseario: alla ricerca di possibili soluzioni per la disciplina dei contratti d'impresa. – 8. Indifferenza dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato all'equilibrio di potere economico e impatto sulla disciplina contrattuale. – 9. Squilibrio contrattuale: distinzione per tipi e riproposta di clausole generali. Per un confronto di idee. – 10. Resistenza all'introduzione di correttivi sociali ed essenzialità del ruolo del giudice. – 11. Disincanti mercantili, asimmetrie contrattuali e rimedi di fronte ad un'identità disciplinare. – 12. Concorrenza, trasparenza ed equità: ruolo ordinante del diritto agrario.

1. In una meritoria opera di divulgazione scientifica destinata ad un pubblico laico di non giuristi, un colto civilista, interrogandosi sulla giustizia contrattuale, si chiede: «Perché lo squilibrio economico, lo scambio a prezzo non giusto non è una buona ragione, per negare valore al contratto? Semplice: per rispetto della libertà contrattuale, del principio di autonomia privata»<sup>1</sup>.

La spiegazione che quanto concordemente pattuito dalle parti sia avallato dalla volontà, «che era l'asse portante dell'astratta trama contrattuale costitutiva del sistema pandettistico»<sup>2</sup>, non esclude, tuttavia, di poter chiarire, con l'ausilio di cospicui materiali, che «la storia della libertà contrattuale è storia della sua progressiva restrizione per ragioni di interesse generale o per obiettivi di uguaglianza sostanziale»<sup>3</sup>.

L'astrattezza, funzionale ad una visione liberale della società borghese e misurata su una dimensione essenziale dell'individualismo riconducibile all'*avere*, «senza minimamente curarsi di quel soggetto concreto che era pur l'unico vivente nella sua esistenza quotidiana

---

<sup>1</sup> Così V. ROPPO, *Il racconto della legge. Diritto (e rovesci) di una storia che riguarda tutti*, Milano, 2019, p. 401.

<sup>2</sup> Così E. NAVARETTA, *L'evoluzione dell'autonomia contrattuale fra ideologie e principi*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno* (43) *Autonomia. Unità e pluralità nel sapere giuridico fra Otto e Novecento*, Milano, 2014, p. 590.

<sup>3</sup> Così, ancora, V. ROPPO, *Il racconto della Legge. Diritto (e rovesci) di una storia che riguarda tutti*, cit., p. 403

e immerso nella fattualità»<sup>4</sup>, ha, certo, tardato a fare i conti con la conformazione del sistema economico. Se non che, i presupposti di quello schema teorico appaiono in seguito smentiti dal modo in cui il mercato ha disegnato la sua inesorabile parabola, effettivamente condizionata da disuguaglianze materiali e asimmetrie di potere, mostrando la crescente preoccupazione di come difendere insieme alla libertà del volere anche la giustizia del contratto<sup>5</sup>.

Rimediare ai dislivelli di potere economico e negoziale, nella pratica degli affari, tra soggetti forti e soggetti deboli, diventa, dunque, l'occasione non solo per dare tutela agli interessi pregiudicati da una intollerabile sproporzione tra le prestazioni, ma per la stessa necessità di regolazione degli scambi, su un'arena che arriva a scalzare lo Stato dalle prerogative di intervento a vantaggio di attori del mercato globale<sup>6</sup>.

La prospettiva cambia, dunque, in vista di rimediare alle disuguaglianze che si sedimentano nella società: «come non ha più senso parlare del soggetto astratto, prescindendo dalle sue condizioni ambientali, individuali, sociali, in egual misura dobbiamo dire che non ha più senso parlare di un consenso astratto, simbolo di una libertà determinativa e di una parità di condizioni nel contrattare che la realtà dei rapporti economici quotidianamente smentisce»<sup>7</sup>. Ciò che ci porta ad appuntare lo sguardo sulla intersezione tra moduli privatistici e pubblicistici per liberarsi dai condizionamenti della convenienza mercantile e abbracciare indici di valore condivisi.

2. In proposito, assai rilevante è la polemica ingaggiata, a metà degli anni '50, da parte di Emilio Betti contro il permanente condi-

---

<sup>4</sup> Così P. GROSSI, *Fattualità del diritto post-moderno: l'emersione del diritto agrario in Italia*, in *Dir. agroal.*, 2016, n. 1, p. 9 e più di recente, v. il colloquio dell'A. con O. Rosselli, *Il diritto in una società che cambia*, Bologna, 2018, spec. p. 24 ss.

<sup>5</sup> In generale v., tra gli altri, i contributi di V. RODOTÀ, *Ideologie e tecniche della riforma del diritto civile*, in *Riv. dir. comm.*, 1967, p. 83, e di F. GALGANO, *Dialogo sull'equità (fra il filosofo del diritto e il giurista positivo)*, in *Contr. impr.*, 1996, p. 401.

<sup>6</sup> In argomento, v. P. GROSSI, *Aspetti giuridici della globalizzazione economica*, in *Società, diritto, Stato. Un recupero per il diritto*, Milano, 2006, p. 301.

<sup>7</sup> Così N. LIPARI, *Intorno alla "giustizia" del contratto*, in *Il diritto civile tra legge e giudizio*, Milano, 2017, p. 242.

zionamento del dogma volontaristico del negozio, a fronte dell'incremento che la dimensione sociale rivendica a livello del controllo del potere economico dei soggetti più forti, con la consapevolezza di mettere in risalto «la questione dei limiti che l'ordinamento può apporre all'autonomia contrattuale, inevitabilmente condizionati dall'ideologia che nel profondo ispira il contratto»<sup>8</sup>.

La conferma che «ogni tempo del pensiero ha una sua intonazione di fondo per suggestione ambientale»<sup>9</sup> nel modo di apprezzare gli interessi in gioco. È l'influenza corporativa a disvelare il risvolto pratico-politico più immediato della posizione di assoluta priorità che va riconosciuta al principio solidaristico: così nell'impresa, concepita come *servizio pubblico* a cui i soggetti che partecipano con funzioni complementari, in ragione di esigenze oggettive della produzione, collaborano per il massimo rendimento dell'azienda<sup>10</sup>, come nel contratto, che non deve mai diventare strumento di sfruttamento e di sopraffazione di una parte sull'altra, risolvendosi l'autonomia in una esigenza di cooperazione<sup>11</sup>.

«Certo il fascismo ci fu con la sua arroganza e con la costruzione di un sistema autoritario di potere», ma il periodo intercorso tra le due guerre, «soltanto per un'analista superficiale può essere identi-

---

<sup>8</sup> Così E. NAVARRETTA, *L'evoluzione dell'autonomia contrattuale fra ideologie e principi*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno* (43) *Autonomia. Unità e pluralità nel sapere giuridico fra Otto e Novecento*, cit., p. 595, con riferimento alla nota polemica tra l'A. della fondamentale *Teoria generale del negozio giuridico*, Torino, 1955 e G. STOLFI, *Teoria del negozio giuridico*, Padova, 1961 su cui si sofferma *ex multis* N. IRTI, *Itinerari del negozio giuridico*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno* (7) *Emilio Betti e la scienza giuridica del Novecento*, 1978, p. 395.

<sup>9</sup> Così U. BRECCIA, *Continuità e discontinuità negli studi di diritto privato. Testimonianze e divagazioni sugli anni anteriori e successivi al secondo conflitto mondiale*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno* (28) *Continuità e trasformazione: la scienza giuridica italiana tra fascismo e repubblica*, Tomo I, Milano, 1999, p. 306.

<sup>10</sup> Un'ampia rassegna si rintraccia nello studio di N. TORALDO DI FRANCA, *Per un corporativismo senza 'corporazioni': "Lo Stato" di Carlo Costamagna*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico* (18) Milano, 1989, p. 267.

<sup>11</sup> Impegnativa è la ricostruzione dell'*istanza sociale* proposta da U. BRECCIA, *Continuità e discontinuità negli studi di diritto privato. Testimonianze e divagazioni sugli anni anteriori e successivi al secondo conflitto mondiale*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico* (28). *Continuità e trasformazione: la scienza giuridica italiana tra fascismo e repubblica*, cit., p. 321 ss.

ficato col regime fascista e pertanto condannato a un esilio fatto di dispregio o, ad andar meglio, di silenzio»<sup>12</sup>.

Una volta disgregato quel disegno ed esaltati i nuovi valori, rendendo plausibile la frattura del sistema rispetto ad un contesto politicamente contrapposto, la divaricazione degli strumenti giuridici chiamati a progettare il diritto del futuro ne ha sollecitato un ripudio senza appello<sup>13</sup>. Ma questo non esclude l'interesse per la vitalità di un'esperienza giuridica che registra il tentativo di confrontarsi con le profonde trasformazioni del quadro istituzionale provocate dalle nuove dinamiche del capitalismo e dalla crescente complessità della società.

In un programma di radicale revisione degli indirizzi della disciplina – come avvertito da Tullio Ascarelli – non può disconoscersi un'influenza interpretativa e sistematica di «una maggiore considerazione della natura concreta dell'atto e dello scopo sociale della norma»<sup>14</sup>, al fine di prevenire forme di abuso rilevate dalla contrapposizione tra un sistema *tradizionale* e un sistema *equitativo*, capace di prendere in prestito nuovi principi «in relazione a quei casi le cui peculiarità ne pongono più nitidamente in evidenza la giustizia»<sup>15</sup>.

Solo cimentandosi in uno sforzo di approfondimento della complessità riflessa dalla realtà economica e sociale di quel tempo è dato avvertire, dunque, l'inattesa resistenza del Codice civile – «durevole trama del convivere dei singoli e dello sviluppo collettivo»<sup>16</sup> – che continua a presentare esempi di norme destinate ad essere rivisitate, assumendo nuovi significati in risposta a problemi che appartengono all'oggi.

---

<sup>12</sup> La duplice citazione è di P. GROSSI, *Pagina introduttiva*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico* (28) *Continuità e trasformazione: la scienza giuridica italiana tra fascismo e repubblica*, Tomo I, Milano, 1999.

<sup>13</sup> Notevolmente originali gli spunti di S. PATTI, *Fascismo, codice civile ed evoluzione del diritto privato*, in *Riv. dir. comm.*, 1998, p. 543.

<sup>14</sup> Il discorso dell'A. è sviluppato in *La funzione del diritto speciale e le trasformazioni del diritto commerciale*, in *Riv. dir. comm.*, 1934, I, p. 1.

<sup>15</sup> Così, ancora, T. ASCARELLI, *L'idea di codice del diritto privato e la funzione dell'interpretazione*, in *Saggi giuridici*, Milano, 1949, p. 57.

<sup>16</sup> L'immagine è di N. IRTI, *I cinquant'anni del Codice civile*, in *Riv. dir. civ.*, 1992, I, p. 232.

Ad esempio: la disciplina sulla crisi di impresa e sull'insolvenza del debitore poggia sull'adeguatezza dell'organizzazione che si arricchia di strumenti di monitoraggio utili a segnalare, con tempestività, l'emersione del malfunzionamento e la necessità di apprestare una soluzione<sup>17</sup>. La modifica della rubrica dell'art. 2086 cod. civ. – prima *Direzione e gerarchia dell'impresa* e, dopo, *Gestione dell'impresa* – non nasconde, così, che fin dalle fasi iniziali vi sia una responsabilità dell'imprenditore ad attivarsi nei confronti di tutti quanti si trovano accomunati in quella situazione. Ma occorre andare oltre il paradigma del rapporto obbligatorio di tutela del credito, per avvertire che la logica di riorganizzazione di cui si fa portatrice l'impresa – come è evidenziato nei rapporti di produzione in agricoltura – coinvolga «valori che esulano dalla rilevanza economica dell'attività per investire valori collettivi alla tutela ambientale e alla sicurezza alimentare»<sup>18</sup>. E, per rimanere all'interno della riflessione, anche il precedente art. 2085 cod. civ., in materia di controlli sull'impresa, potrebbe cominciare *un'altra vita*, in quanto chiamato a rimediare a situazioni di elevato sfruttamento delle risorse, generatrici di sprechi e inquinamenti, a danno di una comunità profondamente preoccupata per l'odierna crisi ecologica, ogni volta che l'autonomia privata sia usata per imporre la propria forza di mercato.

Insomma, senza correre il rischio di ricercare altrove ciò che indica un comportamento sociale ed etico – «espressione del “tutto”, entità assolutamente diversa dalla somma delle parti ma prodotto dalla relazione tra queste»<sup>19</sup> – non sembra affatto che, nel mercato, l'equilibrio preferibile sia quello instabile determinato dal perseguimento del proprio tornaconto economico, da parte dei contraenti, in una evidente ripresa della mano invisibile e senza necessità di correttivi.

---

<sup>17</sup> Si veda *ex multis* la ricerca di F. DI MARZIO, *Fallimento. Storia di un'idea*, Milano, 2018.

<sup>18</sup> Così, S. CARMIGNANI, *Imprenditore agricolo e prospettive di riforma delle procedure concorsuali*, in *Dir. agroal.*, 2018, n. 3, p. 541. V. anche i rilievi di M. GOLDONI, *L'art. 2135 del Codice civile e le esigenze di un ripensamento sul piano sistematico della “specialità” dell'impresa agricola*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, spec. pp. 388-389.

<sup>19</sup> Così F. CAPRA e U. MATTEI, *Ecologia del diritto. Scienza, politica, beni comuni*, Arezzo, 2017, p. 227.

3. Riannodando le fila del discorso, emerge, dunque, che alla piena comprensione della scorrettezza, che lacera in profondità il sistema delle relazioni lungo la filiera agroalimentare, non si possa giungere – o, almeno, così si ritiene – se non seguendo il filo di un complesso itinerario inteso a scardinare «il disegno di un diritto misurato non su uomini in carne ed ossa ma su dei modelli, soggetti a-storici completamente *astratti* dalla quotidiana realtà fattuale e tesorieri di rapporti parimenti *astratti*»<sup>20</sup>.

L'attitudine a centrare lo sguardo su una realtà dei rapporti di produzione segnata da iniquità e disuguaglianze profonde ha, in realtà, provvisto il cultore della nostra materia di più adeguati canoni orientativi, intendendo che «il progresso tecnico è ben difficilmente perseguibile in un'atmosfera di gravi tensioni sociali e, per converso, il progresso sociale non si raggiunge se si trascura l'aspetto produttivistico dei problemi sociali»<sup>21</sup>.

La ricerca dei valori sottesi alle norme che compongono l'ossatura dei rapporti di produzione muove ad una diversa consapevolezza la costruzione del diritto agrario in un'alternativa sociale: «dove *sociale* non si identifica nel diritto museale dei civilisti né in quello generato dall'apparato statale»<sup>22</sup>.

Per quanto più in particolare interessa evidenziare, non si determina una svalutazione della nozione di autonomia contrattuale, quanto una maggiore sensibilità del discorso giuridico «alla falda fertile di nascosti fatti fenomenici economici sociali»<sup>23</sup>, assegnando

---

<sup>20</sup> Così P. GROSSI, *Il diritto civile italiano alle soglie del terzo millennio*. Postfazione a F. Macario e M. Lobocono, *Il diritto civile nel pensiero dei giuristi. Un itinerario storico e metodologico per l'insegnamento*, Padova, 2010, p. 406. Dello stesso A., v. *La cultura del civilista italiano. Un profilo storico*, Milano, 2002 e *L'invenzione del diritto*, Roma-Bari, 2017.

<sup>21</sup> Così E. ROMAGNOLI, *L'impresa agricola. Estratto ad uso degli studenti del Trattato di diritto privato diretto da Pietro Rescigno*, Torino, 1986, p. 977.

<sup>22</sup> Così P. GROSSI, *Fattualità del diritto pos-moderno: l'emersione di un diritto "agrario" in Italia*, in *Dir. agroal.*, 2016, n. 1, cit., p. 22 e, con notevoli spunti, Id., *Relazioni di sintesi*, in *Metodi e contenuti del diritto agrario moderno*. Atti del Convegno di studi (Pisa, 7-8 giugno 1985), Milano, 1986, p. 427.

<sup>23</sup> Così P. GROSSI, *Introduzione al Novecento giuridico*, Roma-Bari, 2011, p. 86, che a questa visione dilatata della realtà collega la genesi e il rigoglioso sviluppo del diritto agrario su cui v. per ulteriori profili l'opera di sintesi dello stesso A., *L'ordine giuridico medievale*, Roma-Bari, 2010.

rilevanza centrale alla posizione dell'imprenditore, nello sviluppo di una nozione aggiornata al modo in cui le scelte di organizzazione siano rispondenti alle esigenze di un'economia dinamica ed ai bisogni emergenti nella società.

In particolare, il fatto genetico della normazione sui contratti agrari ha preteso di vedere intrecciato il potere privato rispondente alla valorizzazione del particolare con la disciplina dell'organizzazione economica che si impernia sul nucleo dell'impresa, al di fuori di un'attitudine improntata a neutralità. E in nome dell'interesse *pubblico* ha fecondato coerentemente la vita delle campagne, rivelandosi portatrice di equità, nell'ambito di una relazione tra soggetti *fattualmente* diseguali<sup>24</sup>.

La costruzione di un sistema che assume la disparità di forza contrattuale come presupposto di base ha finito, del resto, per scavare più in profondità un solco che accresce la distanza con gli istituti privatistici tradizionali, rifiutando qualsiasi *reluttanza* ad accogliere una generalizzazione delle tecniche di controllo contenutistico in vista dello specifico interesse della produzione. Ad esempio, con riguardo alla conversione si presta attenzione a separare il presupposto che definisce la conservazione degli effetti del contratto nullo, quando contenga i requisiti di sostanza e di forma di un'altra figura negoziale, dalla trasformazione per volontà di legge di un tipo di contratto agrario stipulato dalle parti: «esiste un contratto in sé perfettamente valido, ma il legislatore ritiene che questo contratto sia superato nella coscienza sociale e nella sua funzione economico-sociale, e che lo stesso scopo pratico voluto inizialmente dalle parti possa essere meglio realizzato attraverso un differente tipo contrattuale»<sup>25</sup>.

Certamente, a nessuno più dell'agrarista, che, sul terreno della sua materia, ha sempre fatto pratica di sperimentazione proprio intorno ad istituti cardine della ragion civile, può restare estranea la portata di un intervento di significativo contenimento della libertà dei soggetti intorno alla gestione di «una "realtà vitale", che reca in-

---

<sup>24</sup> Il riferimento principale è ovviamente G. GALLONI, di cui v. l'importante saggio *Le istituzioni giuridiche e la questione agraria*, in *Riv. dir. agr.*, 1972, I, p. 1149.

<sup>25</sup> Così G. GALLONI, *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola*, Napoli, 1984, p. 459.

scritte in sé regole proprie ed esigenze proprie strettamente collegate alla coltivazione e alla produzione»<sup>26</sup>.

Anche perché – come meglio si preciserà – alla evoluzione della materia è rimasta estranea quella svalutazione del *valore solidarietà*, in forza della normativa costituzionale, con cui si è aperta la porta all'integrazione correttiva dei rapporti tra privati, in una dialettica oppositiva tra un diritto *tradizionale* e un diritto *equitativo*<sup>27</sup>.

Antonio Carrozza, che ha insistito sulla posizione di avanguardia che il diritto agrario viene via via conquistando, nelle tensioni sociali, che ne accomunano la spinta al modo di espressione del diritto del lavoro, non ha difficoltà nel segnalarne la comune matrice nella «percezione dell'insufficienza degli strumenti di tutela del contraente più debole»<sup>28</sup>.

Il disegno di liberalizzazione economica delle campagne non si trova, dunque, immune dai limiti che, in altri ambiti, trovano freni e remore e, negli anni dello sviluppo, riscopre l'accentuazione che viene data, attraverso l'intervento riformatore dello Stato per la trasformazione della struttura fondiaria e la statuizione di equi rapporti sociali, ad una forte socialità: «che serve ad identificare una comunità storica permeata da un vivace ordito di solidarietà, dove i diritti dell'uno non sono contemplati in una solitaria assolutezza ma in armonia con quelli dell'altro, armonia che si realizza temperandoli con situazioni di dovere»<sup>29</sup>.

4. Non so se sia un passo indietro, rispetto al ragionamento appena iniziato a proposito della condotta di abuso del potere economico che si esplica nell'esercizio della libertà contrattuale, ma l'in-

---

<sup>26</sup> Così P. GROSSI, *Introduzione al Novecento giuridico*, cit., p. 23. Si veda, ancora, dello stesso A., *Mitologie giuridiche della modernità*, Milano, 2007 non che *L'invenzione del diritto*, Roma-Bari, 2017.

<sup>27</sup> In argomento, si veda anche l'iniziale contributo di U. NATOLI, *Note preliminari ad una teoria dell'abuso del diritto nell'ordinamento giuridico italiano*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1958, p. 37.

<sup>28</sup> Così A. CARROZZA, *Lezioni di diritto agrario I Elementi di teoria generale*, Milano, 1988, p. 51.

<sup>29</sup> Così P. GROSSI, *Una costituzione da vivere. Breviario di valori per gli italiani di ogni età*, cit., p. 60.

sistenza sulla ricerca di tracce sedimentate e, in taluni casi, anche archiviate, finisce con il mostrare, con tratti nitidi, come le stesse regole destinate ad entrare in scena possano svolgersi secondo una logica originale.

Non sorprende, dunque, l'attualità della riflessione di chi, di fronte agli emergenti problemi del tempo, senza lusinghe per l'accettazione della deriva autoritaria, ma avvertito della necessità di procedere ad una espansione della politica di giustizia sociale, in avversione ad istanze industrialistiche, esprimeva un antagonismo erosivo del vecchio ordine, affermando che «l'autonomia privata non è tutelata se non in quanto persegua funzioni utili socialmente e rispondenti all'economia sociale e all'ordine pubblico», tanto che i contratti «non debbano mai diventare strumenti di sfruttamento e di sopraffazione dell'un privato da parte dell'altro»<sup>30</sup>.

Quello sfondo culturale è stato, in parte, proiettato nel codice, ponendo in evidenza, attraverso le norme che regolano l'esercizio dell'attività, la giustificazione di limitazioni alla *libertà di azione* dell'imprenditore specialmente se impegnato in agricoltura<sup>31</sup>. E il dibattito aperto intorno alla funzione economico-sociale del contratto – emerso con forti suggestioni dommatiche<sup>32</sup> – mostra che la sua disciplina non si esaurisca nello schema della controprestazione, allargandosi allo scopo ulteriore e comune alle parti: quello della produzione. Beninteso anche quando, nella sua tipicità, un contratto manifesti «una funzione economico-sociale di servizio o di utilità per l'esercizio dell'impresa»<sup>33</sup>.

Ciò spiega perché sia essenziale che l'accordo cada su un assetto

---

<sup>30</sup> Il rinvio è all'intervento di E. BETTI, *Sui principi generali del nuovo ordine giuridico*, in *Convegno Nazionale Universitario su i principi generali dell'ordinamento giuridico fascista tenuto a Pisa nei giorni 18 e 19 maggio 1940 – XVIII*, Pisa, 1940, pp. 327-329.

<sup>31</sup> Sul punto, v. G. CARRARA, *Corso di diritto agrario*, Roma, 1938, p. 9 ss.

<sup>32</sup> In dottrina, v. E. BASSANELLI, *Scrittura e funzione del contratto agrario*, in *Atti del III Congresso nazionale di diritto agrario*, Palermo 19-23 ottobre 1952, a cura di S. Orlando Cascio, Milano, 1952, p. 782; *Id.*, voce *Diritto agrario*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. V, Torino, 1960, p. 782; G. BOLLA e C. FRASSOLDATI, voce *Contratto agrario*, in *Noviss. Dig. it.*, vol. IV, Torino, 1960, p. 557; N. IRTI, *Appunti per una classificazione dei contratti agrari*, in *Riv. dir. agr.*, 1961, I, p. 670.

<sup>33</sup> Così G. GALLONI, *Potere di destinazione e impresa agricola*, Milano, 1974, p. 237.

di interessi riconosciuto idoneo dall'ordinamento giuridico a legittimare la creazione di un rapporto obbligatorio nascente dalle disposizioni pattizie, ma integrato dalla *lex publica*<sup>34</sup>.

In sintonia con questo modo di intendere il tema della disparità di potere contrattuale ci si imbatte, ora, con la proposta contenuta nella direttiva sulle *pratiche commerciali sleali*, che chiede agli Stati membri di elaborare un ampio intervento in ordine alle relazioni tra gli operatori economici nella filiera agroalimentare<sup>35</sup>. È innegabile avvertire «la sensazione che la cospicua trama verbale e cartacea non possa arginare, quand'anche non finisca addirittura per occultare, il verdetto imposto dalla disparità delle forze e dall'insufficienza, preventiva e successiva, di controlli e di rimedi effettivi e adeguati»<sup>36</sup>. Si accampa, tuttavia, la rilevanza di un interesse generale che la direttiva individua nel *tenore di vita della comunità agricola* e, facendo leva su uno strumentario ancora rudimentale, prende in ostaggio per rinsaldare le *promesse* di norme che hanno il merito di correggere (o di mettere, finalmente, in discussione) la visione economicistica dell'Unione europea: quella di un mercato tutelato in vista della circolazione delle merci prima ancora che del ruolo delle persone<sup>37</sup>.

Ammettere un disimpegno dello Stato nell'opera di recepimento, con la rinuncia a farsi convinto tutore di quell'interesse, superando gli schemi individualistici dell'autonomia privata, sarebbe, dun-

---

<sup>34</sup> Cfr. G. GALLONI, *Nozione e classificazione dei contratti agrari*, in *Manuale di diritto agrario italiano*, a cura di N. Irti, Torino, 1978, p. 209, che riconduce la consensualità del contratto agrario alla struttura delle *obligationes consensu contractae* del diritto romano, rinviando a E. BETTI, *Appunti di teoria dell'obbligazione in diritto romano*, Roma, 1958, pp. 103 e 191.

<sup>35</sup> La direttiva (UE) 2019/633 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 in materia di *pratiche commerciali sleali nei rapporti tra imprese nella filiera agricola e alimentare* ha costituito oggetto di un approfondito studio, in termini critici, di A. JANNARELLI, *La tutela dei produttori agricoli nella filiera agroalimentare alla luce della direttiva sulle pratiche commerciali sleali business to business*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 1.

<sup>36</sup> In questi termini, si legga U. BRECCIA, *Note in margine alla lettura di un volume in onore di Marco Goldoni* manoscritto distribuito in occasione della presentazione della raccolta di scritti *Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'agricoltura. In onore di Marco Goldoni*, a cura di E. Cristiani, A. Di Lauro, E. Sirsi, Pisa, 2019.

<sup>37</sup> Si veda, comunque, S. RODOTÀ, *Il codice civile e il processo costituente europeo*, in *Giustizia sociale e mercato nel diritto europeo dei contratti*, a cura di A. Somma, Torino, 2007, p. 193.

que, come accantonare qualsiasi correlazione con una *forza* agente come fattore di specificazione della disciplina rappresentato dal pubblico interesse in agricoltura<sup>38</sup>.

E – come si è visto – il *gioco* dei rapporti tra l'elemento equitativo e l'altro di carattere produttivistico ha storicamente concorso al riconoscimento dei connotati più qualificanti nella dialettica negoziale, al di là della fissità dei suoi enunciati formali, anche per via della selezione degli interessi, «che si sono venuti evolvendo nell'ordinamento delle leggi scritte a seguito delle mutate situazioni economico-sociali»<sup>39</sup>, operata dalla giurisprudenza.

Ora, dal momento che il profilo del significativo squilibrio esige di misurarsi a livello prevalentemente economico ma va ricondotto al più ampio schema delle relazioni con la prospettiva giuridica, diverso può essere l'esito a seconda del punto di vista dal quale ci si ponga: «o la giustizia diventa la vittima del progresso economico, ovvero viene assunta come la chiave idonea a ridimensionarlo»<sup>40</sup>.

Ferma la necessità per l'interprete di muoversi sempre all'interno di una cornice positiva, pare indubbio spostare la valutazione delle relazioni economiche tra gli operatori della filiera in uno spazio non impermeabile all'incidenza del dovere di garantire maggiori *chances* a chi interpreta un ruolo attivo nella produzione, con la possibilità di utilizzare criteri di cooperazione per svilupparla.

Alle spalle, si scorge lo svolgimento di un disegno «*mortalmente* lesivo dell'uguaglianza formale delle parti nel contratto»<sup>41</sup>, il cui approdo è congeniale ad un riequilibrio di aspetti ed esigenze diverse, rispetto a cui un modello di intervento pubblico, fortemente condizionato dagli obiettivi di solidarietà che la Costituzione prescrive,

---

<sup>38</sup> In argomento, si rinvia a A. CARROZZA, *Problemi generali e profili di qualificazione del diritto agrario*, I, Milano, 1975, p. 99.

<sup>39</sup> Sono le parole di G. GALLONI, *Il contributo della giurisprudenza alla evoluzione sociale ed economica della agricoltura italiana, con particolare riferimento al profilo dei fattori produttivi*, in *Riv. it. econ. dem. stat.*, 1958, n. 1-2, p. 3.

<sup>40</sup> Così N. LIPARI, *Intorno alla «giustizia» del contratto* in *Il diritto civile tra legge e giudizio*, Milano, 2017, p. 240. V., comunque, i rilievi critici di C. CASTRONOVO, *Eclissi del diritto civile*, Milano, 2015, p. 87.

<sup>41</sup> La forte descrittività dell'immagine si deve a P. GROSSI, *L'Europa del diritto*, Roma-Bari, 2007, p. 232.

conduce ad ammettere che «non ogni momento della formazione del volere è pienamente tutelato»<sup>42</sup>.

Occorre, pertanto, prendere atto che la serie dei rapporti disciplinati nella dimensione *micro*, che guida le relazioni di filiera, possa risultare comprensibile alla stregua dei bisogni che ne misurano la ricaduta sul mercato, in una dimensione *macro*, per cogliere adeguatamente il punto di equilibrio tra pubblico e privato.

5. Tutto questo sta a significare che una ricomposizione degli interessi delle parti, ai fini dell'organizzazione della filiera, richiede di misurarsi con la rinuncia alla passività di lettura di qualsiasi assetto negoziale che sia stato convenzionalmente pattuito, liberando da condizioni immanenti di subordinazione gli indici di valore riconducibili alla produzione.

Come già sottolineato, con riguardo alla filiera agro-alimentare, si inciampa nella specialità di una logica normativa che alimenta il trascorrere delle ragioni di riequilibrio delle prestazioni secondo strategie di politica legislativa definite «dal rischio che l'accomunamento della parte agricola e della parte industriale in una semplicistica lettura sistemica possa condurre a occultare reali differenze socio-economiche a tutto vantaggio dei soggetti più forti»<sup>43</sup>.

Perciò, il dato di raffronto per comparare la corrispondenza tra la sistemazione degli interessi e la effettiva possibilità di fornire ad essi soddisfazione passa attraverso la lente del temperamento tra principio di razionalità economica e principio di solidarietà sociale.

Nei contratti di concessione, in presenza di un fattore di *disturbo*, è spettato all'equità realizzare una originale funzione di raccordo tra mercato e autonomia privata. Il legislatore, dopo aver previsto rimedi adeguati dei canoni di affitto, al fine di evitare perturbazioni di mercato, ammettendone la *reductio ad aequitatem* – riconducibile al principio ispiratore dell'art. 1339 cod. civ. sulla sostituzione legale

---

<sup>42</sup> Sia pure contrario all'opinione che funzionalizza l'autonomia privata nel suo momento negoziale, così si esprime G. OPPO, *Diritto privato e interessi pubblici*, in *Riv. dir. civ.*, 1994, I, p. 30.

<sup>43</sup> Così M. GOLDONI, *Integrazione dell'oggetto con ambiente e alimentazione*, in *Dir. agroal.*, 2019, n. 1, p. 28.

delle clausole contrattuali difformi – si è incaricato di determinare la *misura* della normalità economica dell'operazione attraverso il congegno dell'equo canone, che stabilisce, appunto, il corrispettivo per il godimento in base alla produttività del fondo considerata oggettivamente<sup>44</sup>.

Nell'analisi concreta degli interessi in gioco la tutela dell'equa remunerazione del lavoro dava una risposta adeguata e la dottrina ne ha colto la valenza strategica ai fini della stessa configurazione dell'autonomia negoziale, in uno schema di salvaguardie e confini capace di superare anche il vaglio di legittimità costituzionale<sup>45</sup>.

Affiora, infatti, nella riflessione scientifica la convinzione di avere a che fare con «precisi strumenti con i quali la legge dirige verso certi fini l'autonomia privata o impedisce la deviazione da tali fini»<sup>46</sup>, tanto da proporre una possibile qualificazione giuridica di *autonomia funzionale*.

Cambia la forgia dei nuovi strumenti ordinanti resi più elastici in base alle rinnovate esigenze di mercato, ma non si ritiene di scorgere un diverso significato nell'intervento di contrasto per abuso dell'autonomia negoziale nelle relazioni tra operatori della filiera, che combina interessi personali e profili soggettivistici con la ricerca dell'equilibrio economico e normativo della cessione di prodotti agricoli e alimentari e, cioè, con apprezzabili riflessi sull'economia generale.

L'allestimento di un rapporto secondo correttezza e buona fede, costituisce, infatti, un principio sul quale si incardina, come elemento caratterizzante, la convergenza sull'interesse all'incremento produttivo dell'impresa che, nel pensiero della dottrina<sup>47</sup>, traduce la

---

<sup>44</sup> Sul punto v. G. CARRARA e E. ROMAGNOLI, voce *Equo fitto*, in *Noviss. Dig. it.*, Torino, 1960, p. 643.

<sup>45</sup> Alcuni richiami in E. ROMAGNOLI, *Orientamenti della Corte Costituzionale in materia di equo canone di affitto di fondi rustici e miglioramenti durante l'affitto*, in *Nuovo dir. agr.*, 1982, p. 659.

<sup>46</sup> Così E. ROMAGNOLI, *Circolazione giuridica del fondo rustico e controllo dei prezzi*, Milano, 1965, p. 53.

<sup>47</sup> Cfr. G. GALLONI, *La comunione di scopo nei contratti agrari*, in *Riv. dir. agr.*, 1965, I, p. 118. Dello stesso A., v. anche *Premesse ad una azione autonoma dei fondi rustici*, in *Riv. dir. agr.*, 1971, I, 449 e ID., *Lezioni sul diritto dell'impresa agricola*, cit., p. 317.

comunione di scopo. Si può dire, quindi, senza prender posizione sull'inquadramento della filiera agroalimentare come realtà fondativa del sociale o forma di ordinamento<sup>48</sup>, che anche i contratti di cui gli operatori si servono per rispondere tipicamente alle esigenze dell'impresa rivelino un proprio *interesse alla produzione*, che supera l'interesse individuale. Sono, infatti, sempre costituiti *per* l'impresa e, cioè, assolvono ad una funzione ad essa strumentale o di servizio per agevolare l'inserimento nel mercato, potenziando l'organizzazione aziendale e in base alla *valvola* elastica di uno scopo produttivo convergente, si può dare riconoscimento e protezione a quel tipo di operazioni previo controllo dell'intento negoziale delle parti.

Si consideri che, nello stesso volume celebrativo del cinquantenario e commemorativo di Gian Gastone Bolla, mentre il mio Maestro tracciava un'esemplare ricostruzione del contratto sotto il profilo della teoria dei poteri, attribuendo a ciascuna parte una precisa posizione all'interno dell'ordinamento giuridico di produzione, altri lamentavano la crisi dell'istituto per via dell'espandersi delle limitazioni poste all'autonomia contrattuale al fine del conseguimento di obiettivi sociali<sup>49</sup>. Nella precedente stagione, l'unica preoccupazione era quella di valutare «se il contratto fosse stato “voluto” dai due contraenti, ma non [ci] si preoccupava affatto di controllare se il consenso fosse la conseguenza di forze economiche che “indebolivano” l'uno o l'altro di essi»<sup>50</sup>; mentre, si trattava finalmente di fare i conti con una diversa prospettiva conoscitiva capace di assumere il fatto della sostanziale disparità delle parti, alla base di una politica di ricostruzione dell'ordine sociale<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> Il rinvio si intende chiaramente alla teoria istituzionale di S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1947 (ora nella ristampa a cura e con un saggio di M. Croce, Macerata, 2018). Mentre sulla filiera si rinvia a P. MASI, *La filiera alimentare, l'operatore alimentare, l'alimento*, in *Frodi agroalimentari: profili giuridici e prospettive di tutela*, a cura di A. Natalini, Milano, 2018, p. 69.

<sup>49</sup> Cfr. G. GALLONI, *L'evoluzione legislativa del contratto di affitto di fondi rustici alla luce della teoria dei poteri*, in *Riv. dir. agr.*, 1972, I, p. 303 ss.

<sup>50</sup> Così M. GIORGIANNI, *La crisi del contratto nella società contemporanea*, in *Riv. dir. agr.*, 1972, I, p. 383.

<sup>51</sup> Notevole, in questo senso, il contributo pure risalente di L. MENGONI, *Forme giuridiche dell'economia contemporanea in Italia*, in *Iustitia*, 1962, p. 19 ss. Sul punto v.,

Nulla di nuovo, dunque, nella riabilitazione di quella esigenza solidaristica che si era manifestata in modo penetrante nel bilanciamento degli interessi, tra quelli propri del titolare del fondo e quelli dei soggetti impegnati alla conduzione. Essa torna a presentarsi, ove sia accertata, nelle fasi successive del confronto tra un'impresa che opera *a valle* rispetto all'altra che si colloca *a monte*, una deviazione dell'attitudine del contratto di promuovere l'interesse ad un'apprezzabile collaborazione, tentando di costruire una diversa compatibilità del nuovo corso della disciplina europea che sembra procedere dalla «sua genesi mercantilistica ad una più ampia visione assiologica»<sup>52</sup>.

6. Invero, si è posto in rilievo come la teoria economica – e, specialmente, il liberismo – non conosca un postulato, «secondo cui la razionalità delle operazioni e la loro corrispondenza alle regole di mercato si identificano con la reciproca adeguatezza delle prestazioni»<sup>53</sup>, acquisito che la differenza di potere economico possa risultare non solo dal dislivello delle controparti, ma anche dalla diversa abilità negoziale.

La ventata di rinnovamento che accompagna la considerazione per lo squilibrio di potere contrattuale ha trovato, invece, nella posizione del consumatore – soggetto debole per antonomasia – un'agevole leva per ricavare indicazioni sulle *sfide* che si atteggiano per compensare il depotenziamento della relativa posizione. « I diritti della persona sono tutelati nel senso che la volontà delle parti non si può spingere fino a violarli: non è quindi la libertà contrattuale in sé a ricever protezione, ma i singoli diritti personali che sono oggetto del contratto e che non possono essere prevaricati dalla parte più forte»<sup>54</sup>.

---

ancora, P. BARCELLONA, voce *Libertà contrattuale*, in *Enc. giur.*, vol. XXIV, Milano, 1974, p. 490.

<sup>52</sup> Così N. LIPARI, *Intorno al ragionamento per principi*, in *Dir. agroal.*, 2017, n. 2, p. 186.

<sup>53</sup> In questi termini, si legga S. RODOTÀ, *Quale equità*, in *Pol. dir.*, 1974, n. 3, p. 52.

<sup>54</sup> Così G. ALPA, *Diritti, libertà fondamentali e disciplina del contratto: modelli a confronto*, in *Giust. civ.*, 2018, p. 63. Sul punto v. anche A. FALZEA, *Il civilista e le sfide di inizio millennio. Ricerca giuridica ed etica dei valori*, in *Scienza e insegnamento del diritto civile in Italia*, a cura di V. Scalisi, Milano, 2004, p. 3.

Non sfugge, d'altra parte, che già la contrattazione di massa aveva attirato l'attenzione «per la distorsione che un dato di natura meramente fattuale – sostanzialmente l'inevitabile rapidità indotta dalla fretta del contraente aderente alle condizioni generali unilateralmente predisposte – provocava sul procedimento di conclusione del contratto»<sup>55</sup>. Affrontando il tema del controllo sociale sull'attività d'impresa, emblematicamente, Lorenzo Mossa aveva parlato, così, a proposito dei contratti imposti, di una necessaria *purificazione* di tutte le singole clausole *nocive e ingiuste*<sup>56</sup>.

In linea con le tendenze che registra l'odierno diritto dei contratti<sup>57</sup>, anche sul versante delle relazioni di impresa, il nodo della soggezione di chi subisca un'imposizione non può essere sciolto, se non spostando l'analisi a misurarsi con i limiti impliciti al modo di produzione e di scambio.

Il riferimento all'equilibrio economico delle prestazioni si delinea, nei contratti che hanno ad oggetto le relazioni di fase lungo la filiera attraverso il divieto di «imporre condizioni contrattuali ingiustificatamente gravose» o di applicare «condizioni oggettivamente diverse per prestazioni equivalenti» o, ancora, di conseguire indebite «prestazioni unilaterali, non giustificate dalla natura o dal contenuto delle relazioni commerciali»<sup>58</sup>.

Non c'è un ordine certo di mercato preconstituito da un sistema di relazioni controllabili secondo combinazioni tipiche di eventi da consegnare ad un modello decisionale conforme all'oggettiva cono-

---

<sup>55</sup> In questi termini, si leggono F. MACARIO e M. LOBUONO, *Il diritto civile nel pensiero dei giuristi. Un itinerario storico e metodologico per l'insegnamento*, Padova, 2010, p. 174.

<sup>56</sup> In argomento, v. l'A., *Principi del diritto economico. II. Influenza del diritto della economia sui dogmi ed istituti giuridici tradizionali*, in *L'impresa nell'ordine corporativo*, Firenze, 1935, 111. Sul contributo di questo Autore, v. G. CHIODI, *Un pioniere della giustizia contrattuale: Lorenzo Massa e i contratti di adesione*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno* (45), Milano, 2016, p. 249.

<sup>57</sup> Sul punto, cfr. G. DE NOVA, *Contratto: per una voce*, in *Riv. dir. priv.*, 2000, p. 649.

<sup>58</sup> Cfr. art. 62 del d.l. 24 gennaio 2012, n. 1 *Disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività*, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27. In dottrina, si rinvia ai vari contributi pubblicati in *I contratti del mercato agroalimentare*, a cura di F. Albisinni, M. Giuffrida, R. Saija e A. Tommasini, Napoli, 2013.

scibilità in astratto, ma il processo applicativo del diritto fa emergere, come rimedio allo schema *tipizzato* della cessione di prodotti agricoli e alimentari, la necessità di predisporre strumenti di intervento ogni volta che non vi sia corrispondenza della condotta ad esigenze protettive dell'attività economica. Anzi, la rilevanza prioritaria assegnata alle modalità concrete di esercizio del potere contrattuale, al fine di semplificare la qualificazione, alla luce dell'alternativa *cooperazione* (pratica corretta) ovvero *sopraffazione* (pratica scorretta), ne consente un inquadramento immediato<sup>59</sup>.

Nell'analisi differenziale contraente forte – contraente debole, l'abuso di potere di mercato che conduce ad accertare la contrarietà della pratica selezionata alle esigenze oggettive di una efficace relazione economica è affidata, in questo senso, alla composizione di una vera e propria *lista*<sup>60</sup>. Ne discende, così, che «lo schema contrattuale viene assunto non solo a paradigma dell'adeguatezza dei mezzi predisposti nei confronti del fine perseguito, ma anche a criterio di misura delle ragioni del fine in funzione di motivazioni più profonde e basilari»<sup>61</sup>.

È vero che il richiamo ai principi di correttezza, trasparenza, proporzionalità e reciproca corrispettività delle prestazioni costringe

---

<sup>59</sup> Diversamente, in senso critico v. A. JANNARELLI, *La strutturazione giuridica dei mercati nel sistema agroalimentare e l'art. 62 della legge 24 marzo 2012, n. 27: un pasticcio italiano in salsa francese*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 545 non che M. TAMPONI, *Cessione di prodotti agricoli e agroalimentari, forme e incertezze legislative*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. II, *Diritto alimentare. Diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2014, p. 375.

<sup>60</sup> Cfr. d.m. 19 ottobre 2012, n. 199 *Regolamento di attuazione dell'articolo 62 del decreto legge 24 gennaio 2012, n. 1, recante disposizioni urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 2012, n. 27*, che contempla un Allegato «A» - *Elenco delle pratiche commerciali sleali. Rapporti verticali nella filiera alimentare: Principi di buone prassi*. Ma v. anche la redazione di una *black list* messa a punto nell'ambito di un Forum di alto livello per un miglioramento della filiera alimentare, la cui iniziativa, nota come *Supply Chain Initiative*, è prevista dalla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni *Affrontare le pratiche commerciali sleali nella filiera alimentare tra imprese*, Strasburgo, 15 luglio 2014, COM (2014) 472 def. In dottrina, v. A. GERMANÒ, *Ancora sul contratto di cessione di prodotti agricoli e agroalimentari: il decreto ministeriale attuativo dell'art. 62 del d.l. 1/2012*, in *Dir. giur. agr. alim. amb.*, 2012, p. 512.

<sup>61</sup> Così N. LIPARI, *L'abuso del diritto e la creatività della giurisprudenza*, in *Il diritto civile tra legge e giudizio*, cit., p. 254.

a sottoporre ciascuna operazione contrattuale ad una vigilanza illuminata dal rinvio a concetti elastici capaci di rimettere in discussione il risultato della conformità (o meno) a legge rispetto al particolarismo dei fatti. Si è, però, consapevoli che la collocazione di tali clausole a portata del giurista pratico, mentre esclude una possibile resistenza a confermare lo squilibrio tra prestazioni risultante dalla formale sistemazione disposta in via legislativa, si presta a promuovere un meccanismo di controllo sulle singole operazioni economiche che non siano espressamente disciplinate, così da chiudere ogni eventuale spazio residuale alla legittimazione dell'abuso.

Sotto questo profilo, conforta l'approdo di chi già ha annotato: «l'abuso di dipendenza economica altro non è se non la prospettiva, in chiave di mercato, di un abuso di diritto, riconducibile a violazione del precetto di buona fede»<sup>62</sup>. E negare che una singola pratica riveli un contenuto squilibrato non avrebbe altrimenti il significato di chiudere gli occhi sulle vicende del contraente debole, quando la disparità di potere sia già stata individuata quale esito del bilanciamento della libertà contrattuale con la tutela di altri interessi rilevanti.

7. Dal momento in cui occorre lavorare su una nuova piattaforma legislativa comune, quella offerta dalla direttiva, il primo obiettivo da perseguire è di non fare *salti all'indietro* nella protezione delle relazioni commerciali: non ci sono vuoti che non possono essere colmati con il rinvio alle soluzioni già escogitate sul piano delle fonti interne.

Piuttosto, se il mercato è unico si tratta di imprimere una corrispondente impronta anche alla vita dei rapporti giuridici che si intrecciano nella più ampia realtà di mercato, tenendo conto che *l'Europa che vi si afferma*<sup>63</sup>, per quanto cerchi di dominare la scena con un'impronta espansiva e omologante non può opporsi ad un

---

<sup>62</sup> Sono parole di A. MAZZONI, *Prime riflessioni sull'abuso di dipendenza economica nei contratti agro-industriali*, in *Riv. dir. agr.*, 1999, I, p. 170.

<sup>63</sup> La citazione è di A. TRABUCCHI, *Il codice civile di fronte alla normativa comunitaria*, in *Riv. dir. civ.*, 1993, I, p. 711.

consapevole ingresso di norme *comuni*, chiamate a regolare gli scambi sul presupposto di una diversa razionalità, sindacando non solo i presupposti di possibili discriminazioni nella libertà dei commerci quanto indicando, in un processo sicuramente in divenire e sostenuto da una *forza di attuazione culturale*<sup>64</sup>, le prospettive di un riequilibrio sostanziale tra valori economici e valori sociali.

In particolare, proprio in un settore scosso dall'impatto di un radicale processo di riforma, che ha portato a rimuovere il sistema delle quote, diretto ad adeguare la quantità di latte prodotto alla capacità di assorbimento del mercato, a fronte del pagamento di un prelievo fiscale a carico di chi avesse commercializzato oltre il limite, il legislatore europeo ha ritenuto di rafforzare la posizione degli allevatori nella filiera con una serie di misure relative al modello negoziale, in grado di garantire maggiore certezza e trasparenza<sup>65</sup>.

Il ricorso a contratti scritti e l'imposizione di determinate clausole con particolare riguardo alla durata minima, insieme alla possibilità di negoziare la relazione tra la consegna di un quantitativo di prodotto e il prezzo da versare, individuano, in specie, precise modalità per arginare le condizioni di inferiorità contrattuale che, nella normale prassi commerciale, penalizzano i produttori di latte nei confronti degli acquirenti, promuovendo rapporti di effettiva collaborazione produttiva<sup>66</sup>.

Chiarisce la specificità del settore, correlata alla diffusa presenza di un'imprenditorialità medio-piccola alla quale si rivolge la grande industria della trasformazione, la Corte di giustizia<sup>67</sup>, osservando

---

<sup>64</sup> Così J. HABERMAS, *Perché l'Europa ha bisogno di una Costituzione*, in *Diritti e Costituzione*, a cura di G. Zagrebelsky, Roma-Bari, 2003, p. 98.

<sup>65</sup> Si rinvia alla precisa ricostruzione di A. GERMANÒ, *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2016, p. 214.

<sup>66</sup> Cfr. l'art. 148 (*Relazioni contrattuali nel settore del latte e dei prodotti lattiero caseari*) del regolamento (UE) n. 1308/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 recante *organizzazione comune dei mercati dei prodotti agricoli e che abroga i regolamenti (CEE) n. 922/72, (CEE) n. 234/79, (CE) n. 1307/2001 e (CE) n. 1234 del Consiglio*.

<sup>67</sup> Cfr. Corte di giustizia UE, sentenza del 13 novembre 2019, *Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė/Lietuvos Respublikos Seimas*, causa C-2/18, EU:C:2019:962, in *Racc. digit.*

che «la libera determinazione del prezzo di vendita (...) costituisce l'espressione del principio di libera circolazione delle merci in condizioni di concorrenza effettiva» ma, in presenza di circostanze ripetibili in contesti economici contrassegnati da uno squilibrio di potere contrattuale tra gli operatori nelle diverse fasi della filiera, solo il prezzo pattuito sulla base di precisi requisiti di qualità e composizione garantisce condizioni eque nelle trattative, altrimenti, limitate a pratiche d'informazione che non lasciano altra possibilità se non accettare.

È da sottolineare come, nella controversia relativa alla disciplina del mercato lituano del latte, si prenda in esame anche la contestuale suddivisione categoriale dei produttori in base alle quantità, al fine di rafforzare il contrasto delle pratiche commerciali sleali in ragione dell'appartenenza ad ogni singolo gruppo. Almeno con riguardo ai produttori individuati per omogeneità di classe, occorre prestare una tutela differenziata in modo da dare rilievo alla disparità di forza economica quale antecedente utile per apprezzare la validità della cessione, rinviando al piano della ricostruzione della struttura di mercato, a cui necessariamente si conformano le condotte degli operatori economici integrati a livello di filiera, la conferma della soluzione.

Come è stato correttamente avvertito, «il mercato – lungi dal sostituire il contratto – è fatto di contratti (...). Non si possono disciplinare gli uni indipendentemente dall'altro e viceversa; gli interessi che presiedono ai primi dagli interessi che fondano l'ordine del mercato»<sup>68</sup>. Preso atto del nesso tra i due termini, ne segue che i singoli comportamenti economici, proprio per garantire il funzionamento della competizione, non possono svolgersi in condizioni di sostanziale *immunità* dalle regole di equilibrio che maturano all'*esterno* della dinamica del rapporto, discostandosi dall'assunto che «in un'economia di mercato il giusto prezzo è il prezzo di mercato, quale si determina nelle libere contrattazioni»<sup>69</sup>.

---

<sup>68</sup> Così G. OPPO, *Categorie contrattuali e statuti del rapporto obbligatorio*, in *Riv. dir. civ.*, 2006, I, p. 46.

<sup>69</sup> Così F. GALGANO, *Squilibrio contrattuale e mala fede del contraente forte*, in *Contr. e impr.*, 1997, I, p. 422.

8. Invero, ad un diverso schema di valutazione delle relazioni tra gli operatori economici della filiera lattiero-casearia si riporta una ridondante e verbosa indagine della Autorità garante della concorrenza e del mercato<sup>70</sup>, che sottovaluta la corretta identificazione del *problema sociale* che ci si propone di risolvere.

Il percorso logico seguito porta a ritenere che la dipendenza economica dell'allevatore nei confronti dell'acquirente – fenomeno che risulta indagato sotto le più varie sfaccettature – debba essere sostanzialmente corretto attraverso il consolidamento di forme di mutualità organizzativa. Del resto, una significativa riflessione sul ruolo dell'associazionismo economico tra i produttori agricoli – proprio sul piano della disciplina *antitrust* – ne indica la congeniale capacità di superare la relativa debolezza contrattuale. *Condannati* «a restare *price taker*, ossia a non avere voce in capitolo nella formazione dei prezzi di vendita», che sono affidati all'equilibrio complessivo tra domanda e offerta, essi provvedono a «dotarsi di un *countervailing power* nei confronti dei loro *partners* nel quadro delle relazioni economiche che si svolgono nelle filiere agroalimentari al fine sia di calcolare sul mercato la loro produzione, sia di ottenere prezzi in grado di sostenere i costi di produzione»<sup>71</sup>.

Il ragionamento svolto dall'Autorità non dà conto, invece, delle *insidie* implicite in un contesto di bisogno, quando il programma contrattuale, pur espressamente negoziato, conosca una abusiva deviazione dalla valutazione di convenienza, sopra tutto, tenendo conto della estrema difficoltà dell'allevatore di trovare alternative utili per la consegna di un prodotto altamente deperibile.

In sostanza, non vi è traccia di una valutazione della condotta negoziale delle parti attraverso parametri di composizione sensibili alla diversa forza degli interessi coinvolti, dato che è la precomprensione di un dato ordine degli scambi a derivarne la liceità, indipendentemente dallo stato di dipendenza che segna ogni singolo rapporto.

---

<sup>70</sup> Cfr. IC51 – *Indagine conoscitiva sul settore lattiero-caseario*, provv. n. 25889 del 2 marzo 2016, in *Boll.*, 13 marzo 2016, n. 7.

<sup>71</sup> La duplice citazione è di A. JANNARELLI, *Profili giuridici del sistema agro-alimentare e agro-industriale. Soggetti e concorrenza*, Bari, 2018, pp. 224 e 308.

Così che l'impresa acquirente resta esonerata dall'onere di provare l'esistenza di una giustificazione oggettiva dei contenuti negoziati, limitandosi a spiegare come certe scelte aziendali siano conseguenti ad un fisiologico processo concorrenziale.

L'opzione ideologica che sembra fatta propria dall'Autorità è quella secondo cui «il mercato è un ordine caratterizzato da regolarità e prevedibilità dell'agire»<sup>72</sup>. Resta del tutto indifferente all'analisi messa a punto quel bisogno di strutturare una *direzione* alla vita economica, per evitare che gli operatori partecipino ad un conflitto sul piano negoziale relativo al prezzo e alle condizioni della consegna, esponendo quelli dimensionalmente non attrezzati a competere sul piano della riduzione dei costi di produzione e della variazione dell'offerta ad essere messi *fuori gioco* dalla disuguaglianza di potere che si palesa nella filiera. Forse, intralciano lo stesso raggiungimento ottimale del processo competitivo, soprattutto se le aziende sono ubicate in aree montane o svantaggiate e sono capaci di assolvere soltanto ad una *produttività sociale*, nel contesto di una gestione del territorio integrata dalla responsabilità di rendere disponibili beni collettivi e servizi alla persona non diretti al mercato.

9. La vicenda potrebbe considerarsi esaurita e da consegnare agli archivi della prassi se non fosse un affinato contributo a richiamarne, puntigliosamente, la suggestione sullo svolgimento delle linee successive della disciplina, mettendo a confronto la spinta verso la socialità, accreditata dall'intensificazione della regolazione degli operatori considerati più deboli, con la riproposizione della tendenza a costruire modelli di comportamento spontaneamente inquadrati<sup>73</sup>.

Si rammenta che, al fine di dare attuazione alle disposizioni contenute nel richiamato regolamento europeo rivolto a fronteggiare la crisi del settore, prevedendo che i contratti aventi ad oggetto la cessione di latte siano stipulati obbligatoriamente in forma scritta

---

<sup>72</sup> Così N. IRTI, *Teoria generale del diritto e problema di mercato*, in *L'ordine giuridico del mercato*, Roma-Bari, 2004, p. 66.

<sup>73</sup> Si richiama A. JANNARELLI, *Prezzi dei prodotti agricoli nei rapporti di filiera e rispetto dei costi medi di produzione tra illusioni ottiche ed effettiva regolazione del mercato: cronache amare dal bel Paese*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 559.

e abbiano una durata non inferiore a dodici mesi – salvo rinuncia espressa formulata per iscritto dall'allevatore – venga disposto che l'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA) elabori dati mensili dei costi medi di produzione, tenuto anche conto della collocazione geografica degli allevamenti e della destinazione finale del latte crudo, sulla base della metodologia approvata dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali<sup>74</sup>.

Come si è sottolineato, l'esistenza di uno squilibrio strutturale tra gli operatori della filiera lattiero-casearia, sopra tutto, in conseguenza del venir meno dell'allineamento dei quantitativi di prodotto oggetto di consegna alle quote assegnate, risulta bene conosciuto dalle istituzioni domestiche e spiega l'intervento, in via complementare, volto a rimediare al disequilibrio delle relazioni di filiera, *funzionalizzando* il senso dei contratti agli interessi espressi dall'attività di impresa meritevoli di tutela (art. 1322 cod. civ.) e conformi all'utilità sociale (art. 41, comma 2°, Cost.)<sup>75</sup>.

L'appunto critico, che parte da una sicura conoscenza in ordine al rilievo da attribuire «alla sussistenza di limiti operativi del mercato stesso, alle presunte sue capacità autocorrettive e al suo presunto autonomo affermarsi e persistere» contesta, in specie, il ritardo nell'affrontare direttamente le cause strutturali della dissociazione dei costi dall'efficienza della organizzazione dei fattori di produzione, con una bassa redditività, ribadendo la valenza strategica per gli agricoltori di «conseguire un maggior potere negoziale sì dà equilibrare fisiologicamente le relazioni di scambio presenti in tale sistema economico»<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> Cfr. art. 10 *quater* del d.l. 29 marzo 2019, n. 27 *Disposizioni urgenti in materia di rilancio dei settori agricoli in crisi e del settore ittico nonché di sostegno alle imprese agroalimentari colpite da eventi atmosferici avversi di carattere eccezionale e per l'emergenza nello stabilimento Stoppani, sito nel Comune di Cogoletto convertito, con modificazioni, dalla l. 21 maggio 2019, n. 44*, su cui v. G. GALASSO, *La soluzione italiana alla crisi delle filiere agroalimentari: il decreto legge 19 marzo 2019, n. 27*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 499.

<sup>75</sup> In generale v. G. OPPO, *Note sulla contrattazione d'impresa*, in *Riv. dir. civ.*, 1995, I, p. 629. Inoltre, si rinvia esemplificativamente a F. DI MARZIO, *Verso il nuovo diritto dei contratti (note sulla contrattazione diseguale)*, in *Riv. dir. priv.*, 2002, I, p. 721 e ID., *I contratti d'impresa. Profili generali*, Torino, 2008, p. 79 ss.

<sup>76</sup> La duplice citazione è di A. JANNARELLI, *Prezzi dei prodotti agricoli nei rapporti*

Le elaborazioni statistiche utilizzate mostrano, effettivamente, una variabilità delle voci di costo in funzione di numerosi parametri e, specialmente, della classe dimensionale degli allevamenti, espressa in numero di capi ovvero in volume di latte prodotto; mentre con riguardo a situazioni territoriali diversificate restano alti i ricavi, sopra tutto, per la destinazione della produzione di formaggi contrassegnati da indicazioni di qualità. La censura cade, perciò, sulla *sospensione* del meccanismo della libera competizione che seguirebbe dalla fissazione, in sede amministrativa, di un costo medio di produzione come parametro imposto per la definizione, in via contrattuale, del prezzo per singolo prodotto. Sotto questo profilo, il sistema di ponderazione utilizzato, considerando come media aritmetica i costi delle imprese di un campione rilevato in base a collocazione geografica, destinazione del prodotto o livello qualitativo del latte, *rischia* di attribuire un peso eccessivo alle aziende più piccole e inefficienti, significativamente numerose, se bene con una ridotta incidenza nel calcolo della produzione complessiva.

Invero, l'Autorità si preoccupa di escludere che il valore del costo medio di produzione possa valere come un *benchmark* per la fissazione dei prezzi corrisposti ai produttori di latte, offrendo indicazioni al mercato sul prezzo *equo* da applicare con un intervento di tipo regolatorio. Resta, diversamente, emarginata qualsiasi indagine su tutte le situazioni in cui la consegna avvenga in un contesto compromesso dalla specifica condizione di dipendenza economica. E pure non sembra che quel comportamento concludente non possa individuarsi se non quale indice sintomatico di un vero e proprio *schiacciamento* ai danni dell'allevatore, che presta adesione a clausole di prezzo non negoziate, entro lo schema di un contratto che dovrebbe avere forma scritta e presentarsi conforme ai necessari requisiti<sup>77</sup>.

Non può sorprendere, pertanto, la conclusione a cui si ritiene

---

*di filiera e rispetto dei costi medi di produzione tra illusione ottica ed effettiva regolazione del mercato: cronache amare dal bel Paese*, cit., p. 564. Su questo tema, v. dello stesso A., *La tutela dei produttori agricoli nella filiera agro-alimentare alla luce della direttiva sulle pratiche commerciali sleali business to business*, cit., p. 1.

<sup>77</sup> Sull'uso del termine v. L. MOSSA, *Principi del diritto economico*. I. *Nozione e presupposti e scopi del diritto dell'economia*, in *L'impresa nell'ordine corporativo*, cit., p. 89.

di approdare: quella di uno scambio senza accordo. Non nel senso di restituirci l'idea della perduta *reciprocità dialogica*<sup>78</sup> a proposito di acquisti mediante moduli o formulari, quanto per via dell'unilaterale imposizione, da parte dell'acquirente, delle condizioni della cessione, restando, tra l'altro, affidata al mandato delle associazioni di categoria la definizione del prezzo attraverso una reale trattativa.

A proposito della logica promozionale riflessa dall'art. 62 del d.l. n. 1 del 2012, testimone del corso riformatore finalmente approvato a livello europeo, potrebbe, a ben vedere, richiamarsi l'insegnamento che vuole una norma posta, «non in quanto formalmente dettata, ma nella concretezza degli atti che individuano le situazioni storiche in cui, muovendo da un enunciato, si definisce un modello di comportamento che appare plausibile, condivisibile, accettabile»<sup>79</sup> e concludere che l'inquadramento proposto per la disciplina delle relazioni tra la fase agricola di produzione delle materie prime e la fase alimentare di trasformazione sia del tutto inutilizzabile per il contrasto di pratiche socialmente *nocive*.

Ne discende, così, una sostanziale inversione dell'interesse a conoscere le modalità entro cui l'attività economica possa svolgersi in base agli indici convenzionali che legano le parti: l'esito dell'approfittamento dell'impresa dominante sulla parte debole viene in evidenza quando sia pregiudicato il funzionamento del mercato e non, invece, quando sia (soltanto) il risultato dello squilibrio dei rapporti. Non c'è dubbio, invece, che la garanzia di uguaglianza sostanziale induca a rimeditare le manifestazioni di forza e di soggezione racchiuse nel contratto, escogitando forme di controllo del calcolo utilitarista quando il modo di esercizio del potere economico diventa strumento di indebolimento delle relazioni di filiera<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> Cfr. diffusamente N. IRTI, *Scambi senza accordo*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1998, I, p. 354 e ID., *L'ordine giuridico del mercato*, Roma, 1998, p. 3.

<sup>79</sup> In questi termini, si legga N. LIPARI, *L'abuso del diritto e la creatività della giurisprudenza*, in *Il diritto civile tra legge e giudizio*, cit., p. 211.

<sup>80</sup> In argomento, v. P. RESCIGNO, *Introduzione al codice civile*, Bari, 2001; ID., *Conclusioni*, in *la civilistica italiana dagli anni '50 ad oggi tra crisi dogmatica e riforme legislative*, Venezia, 23-26 giugno 1988, a cura di R. Genghini e M. Genghini, Milano, 1991, p. 1017; ID., *Il principio di eguaglianza nel diritto privato*, in *Persona e comunità. Saggi di*

La presa d'atto che molti allevatori continuano a fornire il proprio latte all'industria di trasformazione in assenza di un accordo sottoscritto con riguardo al prezzo di fornitura e, dunque, con pacifica violazione della disciplina su modalità, forma e durata, oltre a far emergere l'inserzione del meccanismo di indicizzazione del prezzo base all'andamento di quotazioni sul mercato estero, dimostra – come si è cercato di mettere in rilievo – che il potere contrattuale di ogni singolo allevatore sia obiettivamente squilibrato a fronte di una capacità di pressione, da parte dell'acquirente, a cui non è in grado di far fronte.

Per assicurare la rimozione della dipendenza contrattuale non giova, perciò, l'inversione tra dimensione di scala ed efficienza produttiva da raggiungere attraverso il sostegno al processo di aggregazione aziendale, quanto mettere oggettivamente al riparo la parte debole del rapporto da una concreta situazione di prevaricazione o egemonia. E questo spiega perché sia stato fatto un decisivo passo in avanti, nella sistemazione della disciplina, precisando di essere «in presenza di una tipizzazione di pratiche commerciali, qualificate come *illicite*, senza necessità di dimostrare la sussistenza di ulteriori presupposti ai fini della qualificazione»<sup>81</sup>, dato che tale ricostruzione sia spesso non agevole e, nelle situazioni concrete quasi impossibile. Oltre tutto, senza che vi sia il rischio di scivolare in una sorta di *retorica dell'appiglio costituzionale*, favorendo il recupero di una idea del sociale capace della riabilitazione di aperture ed elastiche cornici<sup>82</sup>, non si può negare che l'Autorità prima ancora di valutare, come illeciti *ex se*, i comportamenti degli operatori del mercato, procedendo alla sanzione di eventuali deviazioni, debba anche valorizzare le clausole già richiamate di trasparenza, correttezza, proporzionalità e reciproca corrispettività delle prestazioni.

Una diversa operatività del giudizio di disapprovazione del contratto in base al costo medio di produzione risulta, ancora, formulata

---

*diritto privato*, Padova, 1987, 335; ID., *Rilettura del codice civile*, in *I cinquant'anni del codice civile* (Atti del Convegno di Milano, 4-6 giugno 1992), Milano, 1993.

<sup>81</sup> Così F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, Milano, 2020, p. 192.

<sup>82</sup> Cfr. sul punto F. MACARIO, *Abuso di autonomia negoziale e disciplina dei contratti fra imprese: verso una nuova clausola generale*, in *Riv. dir. civ.*, 2005, I, p. 678.

a seguito dell'ultimo intervento legislativo<sup>83</sup>, che richiede la concorrenza della violazione delle altre clausole obbligatoriamente introdotte per perfezionare l'atto di cessione sul piano della forma-contenuto e, cioè, con riguardo al *modo* in cui deve essere redatto<sup>84</sup>. L'obiettivo resta quello di *forzare* il giudizio di indifferenza dell'Autorità, nella valutazione dell'impatto che lo squilibrio di potere economico genera sul piano della buona fede contrattuale, con una risposta che ne sottrae il controllo a contingenze e casualità di mercato, calibrando la portata entro una dimensione giuridicamente vincolata.

Un approccio capace di accedere ad un'area *sorvegliata* della negoziazione, in cui la pre-definizione dell'equilibrio tra le prestazioni conduce ad una oggettiva prevedibilità delle soluzioni da applicare in caso di conflitto, «funzionalizzandole ai nuovi valori»<sup>85</sup> che il testo costituzionale esprime.

10. A conferma dell'irriducibilità di pensiero, in altra vicenda, con acerba arroganza, l'Autorità sottolinea *con virgolette e in corsivo*, a seguito della violenta protesta dei pastori sui prezzi di cessione del latte ovino in Sardegna, l'avvenuta chiusura del procedimento, in esito agli impegni assunti dai trasformatori, «*su imposizione della pubblica autorità*», con una valutazione riservata allo specifico contesto giuridico e fattuale di riferimento: la crisi del settore degenerata in episodi criminali e, comunque, ai limiti della legalità che ha investito le caratteristiche peculiari del mercato del Pecorino romano<sup>86</sup>.

Nella drastica mediazione tra i rapporti di forze in campo non si coglie, tuttavia, alcuna *rottura* di una linea di tendenza sensibile a

---

<sup>83</sup> In argomento, v. G. D'AMICO, *Regole di validità e regole di comportamento nella formazione del contratto*, in *Riv. dir. civ.*, 2002, I, p. 47.

<sup>84</sup> Cfr. E. ROOK BASILE, *La disciplina della cessione dei prodotti agricoli e agroalimentari fra neo-formalismo contrattuale e abuso del diritto*, in *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. II, *Diritto alimentare. Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 354.

<sup>85</sup> Sul punto, si legga P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo comunitario delle fonti*, Napoli, 2006, p. 553. Più di recente v., inoltre, G. D'AMICO, *Applicazione diretta dei principi costituzionali e integrazione del contratto*, in *Giust. civ.*, 2015, p. 247.

<sup>86</sup> Cfr. Autorità garante della concorrenza e del mercato, AL21 – *Prezzi del latte in Sardegna*, provv. n. 27805, 12 giugno 2019, in *Boll.*, 1 luglio 2019, n. 26.

non eludere la ricerca del *giusto contrattuale*<sup>87</sup>, scoprendo situazioni in cui i prezzi di mercato dei prodotti agricoli sono inferiori al costo medio, quando si lamenta, invece, continuità di svolgimento «di una ingerenza pubblicistica nel corpo privatistico»<sup>88</sup>. Sono le parole di Tullio Ascarelli a commento dell'inserimento, nel progetto italo-francese di codice delle obbligazioni e dei contratti, dell'azione generale di lesione, dopo aver sottolineato, in generale, che sono «i più tipici strumenti del diritto privato quelli che con la diminuzione della autonomia individuale vanno sempre più perdendo importanza e cambiando natura di fronte all'influenza pubblicistica... È ovvio come in questa situazione tramonti col liberalismo economico anche quello politico e giuridico e il tramonto è nella realtà delle cose prima che nelle formulazioni teoriche».

Di questo itinerario l'Autorità non sembra, tuttavia, dar conto, restando del tutto indifferente a fornire una seria giustificazione, sulla base di ragioni fondate sulla Costituzione, a qualsiasi alterazione dell'equilibrio delle parti, nelle relazioni di filiera, che consegue dall'essere l'una in posizione di supremazia e, perciò, capace di prevaricazione sull'altra.

Fatto salvo il trascorrere dell'abuso in un tipico schema di illecito dotato di marcata portata offensiva, nel senso specifico di impedire o turbare l'esercizio dell'industria o del commercio secondo l'art. 513 cod. pen.<sup>89</sup>, il *vulnus* che sia rilevato nel rapporto tra le parti non trova, dunque, alcuna *copertura* all'interno del quadro regolativo vigente<sup>90</sup>.

---

<sup>87</sup> Così T. ASCARELLI, *Recensione di F. Demontès, De la lésion dans les contrats entre majeurs*, Paris, 1924, in *Archivio giuridico «Filippo Serafini»*, IV, 1925, p. 170.

<sup>88</sup> Il tema è affrontato largamente da U. BRECCIA, *Che cosa è «giusto» nella prospettiva del diritto privato?*, in *Interrogativi sul diritto giusto*, a cura di E. Ripepe, Pisa, 2001, p. 93. In argomento, v. anche V. ROPPO, *Giustizia contrattuale e libertà economica: verso una revisione della teoria del contratto*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2007, p. 602.

<sup>89</sup> Sulla rilevanza del fenomeno sia consentito il rinvio al mio *Agromafie: tipologia criminale e connotazione normativa dell'associazione per delinquere*, in *Dir. agroal.*, 2018, n. 2, p. 593.

<sup>90</sup> In argomento, cfr. R. PEREZ, *Autorità indipendenti a tutela dei diritti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996, p. 115; P. DURET, *Le Autorità indipendenti: ovvero dei personaggi in cerca di autore*, in *Jus*, 1996, p. 197.

Anzi, in un contesto sempre meno omogeneo e attraversato da tensioni, in cui è la progressiva valorizzazione di principi e clausole generali<sup>91</sup> a connotare il programma di interessi sul piano dell'ancoraggio a criteri di ragionevolezza<sup>92</sup>, un modello di soluzione delle controversie *quasi-judicial* appare *improprio*, data la privazione di regole che ne *assicurano* l'operatività, in una posizione neutra e imparziale, rispetto ai comportamenti delle parti, almeno nel settore indagato, dove la perdita del valore della legalità sostanziale non sembra affatto compensata da un oggettivo rafforzamento della legalità procedurale a partire dalle garanzie minime offerte dal contraddittorio<sup>93</sup>.

La verifica della esigenza di razionalità delle pratiche commerciali e il controllo sulla complessiva realtà di funzionamento della filiera hanno evidenziato come l'*expertise* tecnica non sia sufficiente di fronte ad un gioco assai complicato di interessi, che pretende la gerarchizzazione della tutela secondo un disegno disposto a sacrificare un ordine meramente concorrenziale.

In occasione del recepimento della direttiva, è da auspicare, dunque, il superamento del ruolo sostitutivo, da parte dell'Autorità, di esercizio di una funzione del tutto assimilabile a quella giurisdizionale: l'estensione delle competenze delle Sezioni specializzate in materia di imprese sulle controversie fondate su violazioni della disciplina di divieto di abuso di dipendenza economica potrebbe ritenersi, in particolare, persuasivo della coerenza dell'affidamento dei ruoli istruttori ad un operatore già munito di una formazione specialistica

---

<sup>91</sup> In argomento, cfr. *ex multis* P-RESCIGNO, *Appunti sulle «clausole generali»*, in *Riv. dir. comm.*, 1988, I, p. 1; S. RODOTÀ, *Il tempo delle clausole generali*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1987, p. 709; A. FALZEA, *Gli standards valutativi e la loro applicazione*, in *Riv. dir. civ.*, 1987, I, p. 1; M. LIBERTINI, *Clausole generali, norme di principio, norme a contenuto indeterminato. Una proposta di distinzione*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2011, p. 345; F. MACARIO, *I diritti oltre la legge. Principi e regole nel nuovo diritto dei contratti*, in *Dem. e dir.*, 1997, n. 1, p. 149.

<sup>92</sup> Cfr. E. DEL PRATO, *Ragionevolezza e bilanciamento*, in *Riv. dir. civ.*, 2010, I, p. 23 non che S. PATTI, *La ragionevolezza nel diritto civile*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2012, p. 7.

<sup>93</sup> Un deficit messo in rilievo dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato su cui v. *amplius* A. JANNARELLI, *Dall'età delle regole all'età dei principi ed oltre? Problemi e paradossi del diritto privato post-moderno*, in *Giust. civ.*, 2014, p. 1016 ss.

e capace di garantire una sostanziale linearità di applicazione delle tutele all'interno del sistema giuridico.

11. Si può obiettare che, per questa via, tornano labili i confini tra politica e diritto<sup>94</sup>, con un esito costruttivo sensibile a generali finalità di emancipazione sociale. Ma, non è irrilevante ribattere che sia, ora, il legislatore europeo a garantire la funzionalità della filiera agroalimentare, preoccupandosi di controllare le forme di conflitto tra gli operatori nella loro *lotta di prezzo e di concorrenza*<sup>95</sup>.

Sul piano economico è anche il riconoscimento della grande varietà delle piccole imprese che definiscono la configurazione del sistema produttivo in agricoltura, manifestando opportunità di sviluppo «anche attraverso l'uso in forma innovativa di strumenti privatistici» e proponendosi sul mercato «forti di un'appartenenza e di una dichiarata identità»<sup>96</sup> senza, tuttavia, essere poste sullo stesso piano delle grandi. Non è, del resto, sempre necessario (o vantaggioso) raggiungere importanti economie di scala attraverso la specializzazione produttiva e la concentrazione delle funzioni nelle associazioni con un grado elevato di integrazione verticale.

Quanto al piano giuridico, né pure si crea un turbamento per chi, oltre tutto, è abituato all'incursione del pubblico anche nell'area dei contratti, di volta in volta, *convertiti, ricondotti* o, comunque, *tipizzati* per via della serie continua e regolare degli interventi connessi alle dinamiche economiche, restando senza sorpresa la restaurazione di regole (e sanzioni) non più soltanto di stampo formale<sup>97</sup>.

In un rapporto ad uso della Commissione europea dal titolo

---

<sup>94</sup> Si veda M. BARCELLONA, *L'«idea del sociale» nella teoria del diritto privato: il caso italiano (ma non solo)*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1997, p. 717.

<sup>95</sup> Sono parole che, a proposito dell'autonomia dei soggetti che partecipano allo scambio, utilizza M. WEBER, *Economia e società*, Milano, 1961, p. 717.

<sup>96</sup> In questi termini v. F. ALBISINNI, *Azienda multifunzionale, mercato, territorio. Nuove regole in agricoltura*, Milano, 2000, p. 269.

<sup>97</sup> Si rinvia per completezza anche dei riferimenti bibliografici a G. GALLONI, voce *Contratti agrari*, in *Dig. Disc. Priv.*, Sez. civ., vol. IV, Torino, 1989, p. 30 non che ID., voce *Contratti agrari*, in *Enc. giur., Agg.*, vol. XIV, Roma, 2008, I. In una prospettiva più ampia, v., M. GOLDONI, *La nozione di contratto agrario: individuazione dei tipi e trattamento dell'atipico*, Pisa, 1988.

assai esplicito, *Una nuova strategia per il mercato unico. Al servizio dell'economia europea*<sup>98</sup>, si legge che, «negli anni sono andate evidenziandosi due tendenze, la prima consistente in una certa “stanchezza da integrazione”, che ha reso il mercato *unico* sempre meno appetibile, mentre la seconda, manifestatasi più di recente, è caratterizzata da una “stanchezza da mercato”, che ha diffuso sfiducia nei confronti del mercato».

La risposta delle istituzioni consiste, così, nel prendere alcune *contromosse*, come può dirsi quella di capovolgere il modo normale di atteggiarsi delle pratiche commerciali di fronte ai tanti fallimenti ereditati dall'ideologia della neutralità degli affari economici<sup>99</sup> e proporre una soluzione ai problemi più pressanti del contratto ingiusto.

Alla ricerca di una possibile razionalizzazione delle disposizioni in materia di equilibrio tra le parti si è scritto che «la teoria economica liberista sconta proprio la differenza di forza nel mercato»<sup>100</sup>. È, dunque, inevitabile che per ridurre l'intensità dell'antagonismo in campo occorra «impedire che l'azione di mercato, realizzata da chi detiene il potere di mercato superi il limite di una ragionevole esplicazione»<sup>101</sup>.

In un recente contributo elaborato in forma di intervista, Pietro Rescigno<sup>102</sup>, incalzato dalle domande su alcuni dei più incisivi fattori di discontinuità nel modello e nella comprensione del diritto privato, si sofferma, ancora una volta, sulla disparità della forza contrattuale a partire dalla posizione del consumatore. Legittimo è interrogarsi sulla messa in discussione del paradigma dell'uguaglianza come pre-

---

<sup>98</sup> Il rapporto al Presidente della Commissione europea *Al servizio dell'economia e della società europea*, 9 maggio 2010, è disponibile in [www.fiscooggi.it](http://www.fiscooggi.it).

<sup>99</sup> In argomento, lucide riflessioni sono proposte da N. IRTI, *Destino di Nomos*, in M. Cacciari e N. Irti, *Elogio del diritto. Con un saggio di Werner Jaeger*, Milano, 2019, spec. p. 139 ss.

<sup>100</sup> Così S. RODOTÀ, *Quale equità*, cit., 52. Si veda anche M. BESSONE, *Contratti di adesione e natura «ideologica» del principio di libertà contrattuale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1974, p. 945.

<sup>101</sup> Così R. SACCO, *L'esercizio e l'abuso di diritto*, in G. ALPA, M. GRAZIADEI, A. GUARNIERI, U. MATTEI, P. MONATERI e R. SACCO, *Il diritto soggettivo*, Torino, 2001, p. 370.

<sup>102</sup> Così P. RESCIGNO, *Il diritto privato oggi*, nel volume intervista insieme a G. RESTA e A. ZOPPINI, *Diritto privato oggi. Una conversazione*, Bologna, 2017, p. 178.

supposto ontologico della norma privatistica, ma la risposta non segna un distacco netto e tenta di costruire un ponte tra l'esperienza remota e le aspettative correttive del sistema che sono attese.

Non merita una piena adesione e, anzi, sollecita una riflessione critica la pretesa generalizzazione di tecniche di controllo contenutistico del contratto. Piuttosto, l'abbandono di una prospettiva dominata dall'equidistanza rispetto al gioco economico richiede di essere discussa, prendendo in considerazione l'assetto di interessi che risulta definito, nei vari settori, così da richiedere un modello di intervento notevolmente differenziato.

Resta, allora, impressa la cifra della irriducibile identità della nostra materia rispetto al diritto privato: un marchio a fuoco che *deforma* le figure che ne compongono l'area disciplinare, trovando conferma l'ulteriore indicazione di metodo emersa nella premessa ricostruzione dialettica, che «una persona che oggi studia il diritto dei contratti si deve porre il problema di fare una scelta di “mondi”»<sup>103</sup>.

Come risulta ben spiegato<sup>104</sup>, il diritto agrario, visto all'origine e nelle fasi in cui integra più efficacemente il progetto di vita economica e sociale delle campagne, è un diritto segnato dall'esperienza del conflitto che riflette, alla base, una effettiva disparità dei contraenti, misurata inizialmente nella gestione produttiva dell'attività e, a seguire, nella distanza con il mercato. Così che, l'arricchimento dei contenuti e dei limiti proprio nell'organizzazione delle relazioni di filiera obbedisce alla continuità di un percorso fondato sul piano dell'uguaglianza sostanziale, quale antidoto ad un'ideologia di marca liberista.

Se la risposta a pressioni e influenze esercitate dalle parti dotate di una superiore forza economica, con il corredo di correttivi e limitazioni all'autonomia contrattuale, possa rappresentare un approdo ad un modello di economia *neo-corporativa*, richiederà di coglierne più attentamente l'esperienza di applicazione secondo elementi di

---

<sup>103</sup> In questi termini, si legga A. ZOPPINI, in *Diritto privato. Una conversazione*, cit., p. 180.

<sup>104</sup> In tal senso, cfr. A. JANNARELLI, *Cooperazione e conflitto nel sistema agro-alimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2008, I, p. 328.

continuità o discontinuità. Nel momento in cui torna ad imporsi un deciso ricorso al formalismo degli schemi contrattuali e si introducono modalità di controllo dell'autonomia che cadono su interessi disponibili non si nega, però, che ad affermarsi sia una moderna vocazione *autoritaria* dell'intervento pubblico. L'impegno è quello di rimuovere quelle vecchie ma persistenti condizioni di inferiorità che le imprese agricole scontano in partenza e sono destinate a favorire forme di intermediazione speculativa<sup>105</sup>.

12. Un'ultima notazione sia pure da svolgere in termini accessori riguarda il fatto che: «il mercato interno europeo è libero, piaccia o no, ciascuna impresa deve restare libera di scegliere i suoi interlocutori»<sup>106</sup>.

Far prevalere una concezione il più possibile rispettosa della libertà economica delle parti del contratto sembra, in realtà, voler partire dalla ratifica del punto di arrivo ai fini della sistemazione dei rapporti di forza, invece che dalla fissazione del punto di partenza per stabilire le modalità di svolgimento degli scambi con riguardo ad una consapevole assunzione dei rischi e delle scelte individuali.

Non è questa la sede per recuperare la serietà di un argomento che la dottrina ha sinteticamente ricondotto al *mistero* dell'origine, ma per affermare che il gioco della concorrenza sia bilanciato e al riparo da posizioni sovrastanti sarebbe anche necessario assumere uno *stile* particolarmente severo che, ancora una volta, è mancato alla stessa Autorità, al fine di assicurare meccanismi di trasparenza sul piano della informazione. L'eccezione che conferma la regola: solo recente è il ravvedimento sollecitato dalla ingannevole presentazione di confezioni di pasta che riportano, con grande evidenza, sulla parte frontale, indicazioni relative all'*italianità* del prodotto, mentre in una posizione non immediatamente visibile, nella parte posteriore

---

<sup>105</sup> Sul punto, sempre attuali sono gli argomenti portati da G. GALLONI, *Tipologia dell'impresa agricola*, in *L'impresa agricola tra mercato e programmazione*, a cura di A. Galasso, Bari, 1978, p. 77.

<sup>106</sup> Così, ancora, A. JANNARELLI, *Prezzi dei prodotti agricoli nei rapporti di filiera e rispetto dei costi medi di produzione tra illusioni ottiche ed effettiva regolazione del mercato: cronache amare del bel Paese*, cit., p. 585.

della confezione, è segnalata la menzione della provenienza dell'ingrediente primario<sup>107</sup>.

Per questo, la trasparenza diviene un canone essenziale nella regolazione di un'intera area disciplinare: al di là della provvista di strumenti conquistati per rafforzare la fiducia del consumatore nell'acquisto di alimenti – a partire dalla variabile inserzione nella lista in etichetta dell'indicazione di territorio – entra in gioco l'effetto distorsivo sugli scambi che la cattiva informazione può provocare.

Viene in considerazione, sul punto, il rilievo della consapevolezza della scelta, spiegando che «concorrenza delle imprese e preferenza dei consumatori sono lati dello stesso fenomeno»<sup>108</sup>.

In questa sede non è, però, questo il dato che più interessa nella disciplina di tutela della libera competizione quanto, richiamandosi, ancora, alle incursioni del pubblico in grado di affrancarsi dallo spontaneismo dei rapporti, porre in evidenza la possibilità di conoscere informazioni, dati e documenti della pubblica Amministrazione attraverso il così detto *accesso civico generalizzato*<sup>109</sup>.

Al termine di un defatigante contenzioso il Consiglio di Stato ha riconosciuto l'utilità della conoscenza di informazioni relative alla provenienza del latte e dei prodotti lattiero-caseari da Paesi non aderenti all'Unione europea ovvero oggetto di scambio intracomunitario che, «da un lato integrano quelle oggetto di pubblicità obbligatoria ma non coincidono con esse e, dall'altro non consentono di individuare alcun “abuso del diritto” di informazione, in quanto rispondono alle dichiarate esigenze legate alla tutela dei consumatori

---

<sup>107</sup> Cfr. Autorità garante della concorrenza e del mercato, PS11383 – *Pasta De Cecco – Italian sounding*, provv. n. 28056, 20 dicembre 2019, in *Boll.*, 20 gennaio 2020, n. 3; PS11384 – *Pasta Cocco – Italian sounding*, provv. n. 28057, 20 dicembre 2019, *ivi*; PS11385 – *Pasta Auchan – Italian sounding*, provv. n. 28058, 20 dicembre 2019, *ivi*; PS11387 – *Pasta Lidl – Italian sounding*, provv. n. 28059, 20 dicembre 2019, *ivi*.

<sup>108</sup> Così N. IRTI, *Persona e mercato*, in *L'ordine giuridico del mercato*, cit., p. 104. Per ulteriori ed originali spunti v., inoltre, A. GERMANÒ, M.P. RAGIONIERI e E. ROOK BASILE, *Diritto agroalimentare. Le regole del mercato degli alimenti e dell'informazione alimentare*, Torino, 2019, spec. p. 74 ss.

<sup>109</sup> Cfr. anche per i riferimenti bibliografici A. MOLITERNI, *La natura giuridica dell'accesso civico generalizzato nel sistema di trasparenza nei confronti dei pubblici poteri*, in *Dir. amm.*, 2019, n. 3, p. 577.

e alla stessa *ratio* della rintracciabilità della filiera che motiva gli obblighi di etichettatura, operando quel “controllo diffuso sull’attività amministrativa” perseguito dalla nuova norma<sup>110</sup>.

Con una discutibile segnalazione resa al di fuori dell’area di operatività consentita dal percorso della tutela giurisdizionale, l’Autorità, in linea con il *relativismo* dei valori che scandisce l’itinerario che si è (faticosamente) seguito, oppone, tuttavia, il segreto commerciale a quelle informazioni che sono da intendersi «sensibili, non aggregate e pertanto tali da consentire a chi ne entri in possesso di veder ridotte in maniera significativa le naturali incertezze inerenti il confronto competitivo tra imprese; ciò in quanto il loro contenuto attiene, tra l’altro, a fonti di approvvigionamento e relative dipendenze operative, attività produttive e loro programmazione, con la possibilità di desumerne anche le stesse capacità installate di un determinato operatore»<sup>111</sup>.

Convince che la persistente attitudine a conformarsi, nel conflitto tra gli operatori della filiera agro-alimentare, ad una pretesa neutralità intollerante all’ingresso di valori accreditati nella coscienza sociale, possa effettivamente privare la legislazione economica della funzione di ordinare convenientemente la pluralità delle posizioni: non secondo una scansione gerarchica, bensì in base alle vicende che ne segnalano bisogni concreti, attingendo ad un equilibrio negoziale irraggiungibile con la salvaguardia dell’eguaglianza formale.

Si rifletta, senza particolari pretese, su una conclusione, tornando al mercato, in cui si svolgono relazioni necessariamente conflittuali: l’idea che richiede misura e prevedibilità dei comportamenti di ciascuno si intreccia, in vario modo, con il tentativo di sollecitare una *ritirata* del pubblico nell’ambito giuridico, rinunciando ad un ruolo di intervento. Se non c’è più bisogno di una vera e propria mediazio-

---

<sup>110</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. III, 6 marzo 2019, n. 1546, in *Riv. dir. agr.*, 2019, II, p. 57, con nota di L. COSTANTINO, *Il diritto di accesso alle informazioni nel settore lattiero-caseario nel recente panorama giuridico italiano*.

<sup>111</sup> Sotto la rubrica *Attività di segnalazione e consultiva*, cfr. AS1590 – Ministero della salute - *Istanza di accesso civico della Confederazione nazionale Coldiretti ai dati sulle importazioni di latte e prodotti lattiero-caseari*, 12 giugno 2019, in *Boll.*, 24 giugno 2019, n. 25.

ne giuridica e basta il ricorso ad una mera tecnica specialistica per bilanciare gli interessi in gioco, si è arrivati, però, ad un punto finale. E, cioè, che non ci sia più «un diritto da costruire, ma soltanto una tecnica da esplicitare»<sup>112</sup>.

Nel prendere in esame, in modo molto più limitato, una figura riconducibile alla libertà dispositiva – quella del contratto *a servizio* dell'impresa agricola – la traiettoria di un itinerario legislativo che non presta obbedienza alla esigenza di un vuoto controllo delle volontà decidenti delle parti, ma *pretende* l'alternativo ausilio della prova dell'utilità sociale dell'autonomia negoziale sembra trovare, invece, elementi di conferma e coerenza rispetto a passate tutele, per illuminare, ancora, il diritto agrario come un *luogo* di sostanziale espressione di interessi pubblici.

---

<sup>112</sup> Così M. FIORAVANTI, *Fine o metamorfosi*, in *Fine del diritto*, a cura di P. Rossi, Bologna, 2009, p. 62.

# RICERCHE E DOCUMENTAZIONI

SILVIA BOLOGNINI

## LA VENDITA A DISTANZA DEI PRODOTTI ALIMENTARI FRA INNOVAZIONE DEL MERCATO AGROALIMENTARE E REGIME DELLE TUTELE\*

### ABSTRACT

Quanto ha inciso l'innovazione nel mercato agroalimentare sulla vendita a distanza dei prodotti alimentari? Può la vendita a distanza essere considerata una "innovazione" del mercato agro-alimentare? O non è stata piuttosto la diffusione di nuovi mezzi di comunicazione, determinata, questa sì, dall'innovazione, a ridare slancio, anche nel mercato agro-alimentare, a uno strumento di negoziazione, quale quello della contrattazione a distanza, che tutto può dirsi fuorché innovativo?

Prendendo le mosse da una serie di riflessioni su come l'emersione di nuove tecniche di comunicazione a distanza abbia incentivato il ricorso alla contrattazione a distanza (anche) nel mercato agroalimentare, soprattutto nelle relazioni *business to consumer*, nel contributo vengono esaminate le modalità con cui il legislatore europeo ha risposto all'innovazione della realtà fattuale con l'innovazione del dato normativo, vale a dire introducendo disposizioni volte a regolare nello specifico la vendita a distanza dei prodotti alimentari.

---

\* Lo scritto riproduce, per gentile concessione degli organizzatori, la relazione dal titolo «La vendita a distanza dei prodotti alimentari» tenuta al Convegno in onore della Prof.ssa Eva Rook Basile «Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza. Diritti nazionali, regole europee e convenzioni internazionali su agricoltura, alimentazione, ambiente», tenutosi a Firenze nei giorni 21-22 novembre 2019, i cui Atti sono in corso di pubblicazione, e rientra nei progetti di ricerca «La disciplina delle vendite B2C di prodotti agro-alimentari stipulate a distanza: sapere è potere» e «La disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del reg. UE n. 1169/2011 in materia di informazioni alimentari di cui al d. lgs. n. 231 del 2017 e il mancato coordinamento con il diritto dei contratti dei consumatori», entrambi approvati e finanziati nell'ambito del Piano strategico del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Udine.

Ciò nondimeno, si mette in luce come il binomio innovazione della realtà fattuale/innovazione del dato normativo non abbia beneficiato di una declinazione soddisfacente proprio in relazione al regime delle tutele: nonostante siano state introdotte delle novità normative, queste ultime non paiono ancora idonee a garantire al consumatore di prodotti alimentari acquistati a distanza una protezione appropriata.

*How much has the innovation of the agri-food market affected the distance selling of food products? Can distance selling be considered an innovation of the agri-food market? Or is it not more accurate to state that distance selling has been used for years, but now a new impetus for distance selling can be found in the diffusion of new communication tools due to emerging technologies?*

*Starting from a series of reflections on how the success of new communication technologies have encouraged the use of distance selling, especially in business to consumer relationships, the contribution examines the ways in which European legislators have responded to the innovation of factual reality with the innovation of the regulatory framework. The European legislator has, indeed, introduced new provisions aimed at specifically regulating the distance selling of food products.*

*Nonetheless, the contribution also highlights how the innovation of the regulatory framework, which has accompanied the innovation of factual reality, has not received a satisfactory declination in relation to the protection regime. Even if new dispositions have been introduced, the consumer who chooses to experience the distance selling of food products does not seem to be appropriately protected.*

PAROLE CHIAVE: Innovazione – Nuove tecnologie – Vendita a distanza – Prodotti alimentari – Tutela del consumatore.

KEYWORDS: *Innovation – New Technologies – Distance Selling – Food Products – Consumer Protection.*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'avvento dell'era digitale e l'evoluzione della vendita a distanza dei prodotti alimentari nelle relazioni *business to consumer*. – 3. Il binomio digitalizzazione/contrattazione a distanza come strumento utile al rilancio delle transazioni transfrontaliere e l'adozione della dir. 2011/83/UE sui diritti dei consumatori. – 4. La vendita a distanza *business to consumer* dei prodotti alimentari e l'adozione di disposizioni specifiche per il settore alimentare. In particolare, l'art. 14 del reg. UE n. 1169/2011 e il raccordo con la disciplina riservata ai contratti a distanza dalla dir. 2011/83/UE. – 5. La vendita a distanza *business to consumer* dei prodotti alimentari fra innovazione fattuale e innovazione normativa e il regime delle tutele. – 6. *Segue*. I rimedi di matrice privatistica (difficilmente) azionabili dal consumatore che abbia acquistato a distanza prodotti alimentari. – 7. *Segue*. I rimedi di natura pubblicistica azionabili dal consumatore che abbia acquistato a distanza prodotti alimentari: la disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del reg. UE n. 1169/2011 in materia di informazioni alimentari di cui al d.lgs. n. 231 del 2017 e il mancato coordinamento con il diritto dei contratti dei consumatori. – 8. Considerazioni conclusive.

Il termine «innovazione» induce a pensare, in modo immediato e senza esitazioni, all'avvento e/o all'introduzione di qualcosa di nuovo.

È sufficiente questa banale affermazione per sollecitare una riflessione sui motivi che, soprattutto negli ultimi tempi, inducono a ragionare di «vendita a distanza dei prodotti alimentari» nel contesto della c.d. «innovazione nel mercato agroalimentare»<sup>1</sup>.

Com'è noto, con l'espressione «vendita a distanza» o, se si preferisce, con quella più ampia di «contratto a distanza», si indica una fattispecie negoziale che si caratterizza per il fatto di essere conclusa a prescindere dall'incontro fisico e reale fra proponente e accettante: una fattispecie negoziale, cioè, che viene conclusa da soggetti che, tanto nella fase delle trattative, quanto in quella del perfezionamento del vincolo negoziale, non sono presenti fisicamente nel medesimo luogo e si avvalgono, pertanto, per lo scambio delle volontà contrattuali, di mezzi di comunicazione a distanza. Rientrano, ad esempio, nel novero dei contratti a distanza i contratti conclusi per posta (*rectius*, per corrispondenza), per telefono, per *fax*, mediante il ricorso a *internet*<sup>2</sup>.

Se si richiamano alla mente l'esempio della vendita per corrispondenza

---

<sup>1</sup> A riprova di ciò, nel programma del Convegno in onore della Prof.ssa Eva Rook Basile «Le regole del mercato agroalimentare tra sicurezza e concorrenza. Diritti nazionali, regole europee e convenzioni internazionali su agricoltura, alimentazione, ambiente», cit., l'unica relazione sulla vendita a distanza dei prodotti alimentari è stata collocata nella Sessione dedicata a «L'innovazione nel mercato agroalimentare e il regime delle tutele».

<sup>2</sup> Si vedano, *ex multis*, G. DE CRISTOFARO, *Contratti a distanza e norme a tutela del consumatore*, in *Studium iuris*, 1999, p. 1189, e F. NOVARA, *I contratti a distanza nel codice del consumo: genesi, disciplina e recesso*, in *Contratti*, 2014, p. 178.

di libri scientifici avviata da Benjamin Franklin nel 1744 e quello del catalogo di vendita per corrispondenza dell'emporio di tessuti e di abbigliamento parigino *Bon Marché*, che ha fatto la sua apparizione nel 1865<sup>3</sup>, risulta

---

<sup>3</sup> La vendita per corrispondenza di libri scientifici avviata da Benjamin Franklin nel 1744 è ricordata da L. VAN DER VEER, *Real Food from Virtual Shops (A Case Study from the Netherlands)*, in *EFFL*, 2012, p. 3. Il catalogo di vendita per corrispondenza di tessuti e di abbigliamento *Bon Marché* viene menzionato, invece, nella Relazione di accompagnamento della Proposta di direttiva del Consiglio riguardante la tutela dei consumatori in materia di contratti negoziati a distanza, presentata dalla Commissione europea il 20 maggio 1992, COM (92) 11 def., p. 12. Nella Relazione di accompagnamento appena ricordata, a p. 7, è dato rinvenire, peraltro, anche la seguente affermazione: «L'analisi delle disposizioni giuridiche degli Stati membri in materia di contratti negoziati a distanza fa emergere una notevole pressione ad adottare disposizioni legislative a partire dal 1987 che è anche l'anno dell'introduzione in Europa della vendita per televisione. Si può osservare che il concetto di "vendita a distanza" appare per la prima volta nei testi degli Stati membri nel 1987. Fino allora questa nozione non era mai stata utilizzata in testi legislativi e compare allora simultaneamente in un testo danese (capitolo 4 della legge 23 dicembre 1987) e in un testo francese (Decreto del 3 dicembre 1987). Lo stesso anno il Portogallo adotta una legge generale che tratta le "vendite per corrispondenza" ma che fa riferimento al complesso delle vendite a distanza». Nelle pagine successive (p. 8 s.), la Commissione europea passa in rassegna le normative nazionali dei singoli Stati membri e ricorda: «Il Belgio ha adottato nell'agosto del 1991 una legge riguardante le "vendite a distanza". La definizione è molto simile a quella enunciata nella presente proposta. Essa riguarda i prodotti e i servizi e tutte le tecniche di comunicazione a distanza. Mediante decreti reali i pubblici poteri possono adottare molteplici provvedimenti di applicazione. (...) Nel 1987 la Danimarca ha introdotto una legislazione riguardante "le vendite a distanza". Questo testo prevede in particolare un termine di rinuncia di 7 giorni. È inoltre vietato telefonare al consumatore senza il suo consenso preliminare. Una legge del giugno del 1990 reca disposizioni sull'indicazione dei prezzi nelle vendite a distanza. (...) La Germania ha una legge specifica soltanto per l'impiego del *Bildschirmtext*. Esiste invece una rilevante giurisprudenza relativa alla vendita per telefono che è vietata (giurisprudenza del *Bundesgerichtshof* del 1970 – 1989 – 1990). La diffusione di stampati pubblicitari senza indirizzo nelle cassette delle lettere è vietata dalla giurisprudenza (sentenza BGH del 10 dicembre 1988) qualora il consumatore abbia manifestata la sua opposizione. (...) La Grecia ha disciplinato l'attività di vendita per corrispondenza con decisione ministeriale del luglio 1990. Questo testo è stato modificato nel settembre 1991. (...) Non esiste in Spagna una legislazione nazionale ma numerose regioni hanno legiferato nel campo delle vendite a distanza (Aragona/1989 – Galizia/1988 – Valenza/1986). Vi sono progetti in altre regioni (Catalogna). (...) Nel diritto francese non esiste un testo generale sulle vendite a distanza ma la normativa è dispersa in numerose leggi, decreti e ordinanze, il settore delle vendite a distanza è pertanto globalmente disciplinato con formule diverse (legge n. 88.21 del 7 gennaio 1988, legge n. 89.421 del 23 giugno 1989, legge 87.1008 del 31 dicembre 1989). Esiste anche una legge specifica per la vendita mediante televisione. (...) In Irlanda non esistono disposizioni specifiche per la vendita a distanza. L'unica disposizione specifica è il divieto delle vendite forzate (*Sale of Goods Act* 1980). [In Italia] La legge del 29 dicembre 1990 attua la direttiva comunitaria in materia di vendita porta a porta ed estende il suo campo di applicazione alle vendite per corrispondenza e particolarmente a quelle effettuate per televisione. L'Italia è infatti il Paese in cui questa forma di vendita è la più diffusa. Il decreto di applicazione è tuttora in discussione. [In Lussemburgo] La vendita per corrispondenza è disciplinata dalla legge 25 agosto 1983 che prevede un termine di riflessione di 15 giorni dopo il ricevimento della merce. La vendita per telefono è vietata dalla legge sul commercio ambulante. Per quanto riguarda il videotext un regolamento granducale è stato adottato nel febbraio del 1991. (...)

piuttosto evidente che ragionare della contrattazione a distanza come di qualcosa di nuovo o, se si preferisce, come di un'acquisizione recente del mercato, non ha molto senso.

Lo stesso vale, peraltro, per la vendita a distanza dei prodotti alimentari: non solo nell'ambito delle relazioni *business to business* (B2B) la vendita delle *commodities* sui mercati internazionali avviene a distanza da tempo immemorabile, ma anche per quanto concerne le relazioni *business to consumer* (B2C) può essere ricordato che nella Relazione di accompagnamento alla Proposta di direttiva del Consiglio riguardante la tutela dei consumatori in materia di contratti negoziati a distanza, presentata dalla Commissione europea il 20 maggio 1992, la vendita a distanza di prodotti alimentari veniva indicata già allora come una delle principali evoluzioni che la negoziazione a distanza stava conoscendo a quei tempi in Europa<sup>4</sup>.

Le considerazioni appena svolte se, da un lato, inducono a ritenere che la vendita a distanza dei prodotti alimentari non possa essere considerata (di per sé) un *quid novi*, dall'altro, costringono a ricercare e a rinvenire altrove la *ratio* del suo accostamento al tema della innovazione nel mercato agroalimentare.

2. Per comprendere i motivi che legittimano l'accostamento del tema della vendita a distanza dei prodotti alimentari a quello della innova-

---

Nei Paesi Bassi non esiste una legge specifica per la vendita a distanza. Il nuovo codice civile entrerà in vigore nel gennaio del 1992 e prevede in particolare il divieto di esigere come anticipo più del 50% del prezzo di un prodotto. (...) Il Portogallo è stato il primo Stato membro a dotarsi di una normativa generale riguardante tutte le forme di vendita a distanza: decreto legge n. 272/87 del 3 luglio 1987. Questo testo è molto simile al testo belga. Anch'esso prevede che nessun pagamento anticipato può essere richiesto al consumatore. [Nel Regno Unito] Non esistono disposizioni legislative salvo per quanto riguarda le vendite forzate (*Unsolicited Goods and Services Acts 1971-1975*). Il settore della vendita a distanza è disciplinato da codici di comportamento adottati sotto l'autorità dell'*Office Fair Trading*. Esistono anche numerosi dispositivi volontari di protezione contro gli stampati pubblicitari (*Mail Order Protection Scheme*)».

<sup>4</sup> Nella Relazione di accompagnamento alla Proposta di direttiva del Consiglio riguardante la tutela dei consumatori in materia di contratti negoziati a distanza, cit., a p. 11 è dato rinvenire, invero, la seguente affermazione: «L'analisi dell'impiego di queste nuove tecnologie mostra che esiste una forma specifica di vendita commerciale, la vendita a distanza, il cui antenato è la tradizionale vendita per corrispondenza. Gli operatori di questo settore hanno ben compreso questa evoluzione e numerose sono le associazioni nazionali del settore che in questi ultimi anni hanno cambiato la loro denominazione per integrare nella loro denominazione il concetto di distanza. Due sono le evoluzioni fondamentali in corso: prodotti o servizi che non erano venduti a distanza lo sono ora (prodotti alimentari, servizi); in misura crescente società commercializzano direttamente i loro prodotti o servizi mediante queste nuove tecniche».

zione del mercato agroalimentare occorre prendere le mosse dai mutamenti verificatisi nelle dinamiche di mercato in seguito all'avvento di una vera e propria era economica nuova, che va sotto il nome di economia digitale: «economia digitale» è un'espressione coniata a metà degli anni '90 dall'economista Don Tapscott per sottolineare l'impatto dirompente che le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione avrebbero avuto sui processi produttivi e sulla commercializzazione dei prodotti e dei servizi, provocando un cambiamento notevole nella struttura e negli obiettivi delle realtà produttive, così come nelle dinamiche concorrenziali e nelle regole per il successo aziendale<sup>5</sup>.

Un'era economica nuova, che si distingue dalle precedenti non per il tipo di attività svolte, bensì per le loro modalità di svolgimento: anche l'economia digitale è incentrata sulla produzione e sulla commercializzazione di beni e servizi, ma la realizzazione di tali attività è caratterizzata dall'impiego della digitalizzazione<sup>6</sup>.

La digitalizzazione ha inciso in misura considerevole sulle modalità di interazione degli attori del mercato, quali i produttori, gli intermediari e i consumatori, determinando, con una rapidità e una capillarità impressionanti, il progressivo consolidarsi del ricorso alla negoziazione a distanza, sia nelle relazioni B2B, sia nelle relazioni B2C, sia, infine, nelle relazioni *consumer to consumer* (C2C)<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> L'espressione *digital economy* è stata impiegata per la prima volta da Don Tapscott nel suo *The Digital Economy. Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence*, New York, 1995, presto divenuto un *best seller*, a tal punto che nel 2015 è stata pubblicata un'edizione speciale per il 20° anniversario della prima edizione, dal titolo *The Digital Economy. Rethinking Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence* (New York, 2015). Giova ricordare quanto affermato dall'A. nella prefazione all'edizione del 1995: «The Internet (Net) and World Wide Web (Web) are enabling a new economy based on the networking of human intelligence. In this digital economy, individuals and enterprises create wealth by applying knowledge, networked human intelligence, and effort to manufacturing, agriculture, and services. In the digital frontier of this economy, the players, dynamics, rules and requirements for survival and success are all changing».

<sup>6</sup> Si veda S. GUELFÌ, *L'economia digitale*, in S. GUELFÌ ed E. GIACOSA, *Le aziende della Net Economy*, Torino, 2003, p. 11, il quale in proposito ha opportunamente osservato: «La novità dell'economia digitale è rappresentata dagli "strumenti" attraverso i quali tali attività possono essere svolte. Questi strumenti derivano, infatti, da nuove tecnologie digitali che sono state introdotte dalla rivoluzione digitale in atto (...)». Sia consentito rinviare, altresì, a S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, Torino, 2018, p. 3 ss.

<sup>7</sup> L'avvento delle nuove tecnologie digitali ha favorito, invero, le interazioni negoziali fra imprese (*b2b*), fra imprese e consumatori finali (*b2c*) e fra consumatori (*c2c*). Giova segnalare che l'impiego delle tecnologie digitali ha indotto taluni economisti a individuare ulteriori forme di interazione negoziale a distanza. Si veda, in proposito, K. SCHNEIDER, *Geschäftsmodelle in der Internet-Ökonomie*, in *Internet & Co. im Handel, Strategien, Geschäftsmodelle*,

La diffusione di nuovi mezzi di comunicazione che sfruttano la rete e le tecnologie digitali ha influito anche sulla vendita a distanza dei prodotti alimentari<sup>8</sup>.

Nel mercato agroalimentare l'avvento della c.d. era digitale ha avuto un effetto dirompente soprattutto nel contesto delle relazioni *B2C*, in riferimento alle quali si è tradotto, innanzi tutto, in un ampliamento del novero degli strumenti utilizzati per la conclusione delle vendite a distanza: mentre in passato, il più delle volte, la vendita a distanza dei prodotti alimentari veniva conclusa per telefono, negli ultimi anni ha conosciuto una crescita costante il volume delle transazioni commerciali *B2C* concluse *online*. Attualmente, nella maggior parte dei casi, il consumatore ricorre alla rete e alle tecnologie digitali<sup>9</sup>, non solo per effettuare l'ordine, ma anche per ac-

---

*Erfahrungen*, 2<sup>a</sup> ediz., a cura di D. Ahlert, J. Becker, P. Kenning e R. Schütte, Berlin-Heidelberg, 2001, p. 133 ss., il quale annovera tra i modelli negoziali impiegati nella negoziazione a distanza, in particolare nel commercio elettronico, anche quello del *business to business to consumer (b2b2c)*, che ricorre in tutti quei casi in cui un commerciante all'ingrosso vende un prodotto direttamente al consumatore finale mediante il coinvolgimento di un commerciante al dettaglio. Tale modello negoziale è ampiamente impiegato, ad esempio, da "Libri", un grossista di libri tedesco, che, come descrive l'A. (a p. 135), una volta ricevuto l'ordine del consumatore, propone a quest'ultimo, come punto di ritiro della merce ordinata, la libreria più vicina o, in alternativa (si legga: laddove la prima libreria proposta non fosse di gradimento del consumatore), un'altra libreria; il consumatore è libero di decidere se ricevere il libro al domicilio (per posta) oppure se ritirarlo personalmente presso la libreria individuata come luogo della consegna. Si veda, altresì, E. GIACOSA, *Il commercio elettronico (o ECommerce)*, in S. GUELFI ed E. GIACOSA, *Le aziende della Net Economy*, cit., p. 316, nt. 4, la quale annovera tra le tipologie del commercio elettronico anche i rapporti *business to government (b2g)*, *government to government (g2g)* e *peer to peer (p2p)*, precisando al riguardo: «*Business-to-Government (B2G)*: è la gestione del rapporto tra imprese e pubblica amministrazione attraverso la rete *Internet* (è un esempio l'invio telematico delle dichiarazioni dei redditi al Ministero delle Finanze); *Government-to-Government (G2G)*: è la gestione del rapporto tra pubbliche amministrazioni (è un esempio la prenotazione agli esami universitari, l'iscrizione ai corsi da parte degli studenti ed il colloquio con i docenti o gli uffici dell'Università attraverso il sito della Facoltà); *Peer-to-Peer (P2P)*: è, in generale, lo scambio di informazioni tra *personal computer*, in particolare di *files*, utilizzando un solo *server* di rete che ha la funzione di catalogo continuamente aggiornato con tutti i *computer* collegati in rete in quel momento. Il P2P è la tipologia di *e-commerce* impiegata da Napster (sito *Internet* che ebbe successo fornendo brani musicali gratuitamente). Al *server* Napster conglobano tutti i *files* MP3 memorizzati sui *personal computer* degli utenti collegati: il *surfer* può scegliere quelli di suo gradimento tra tutti i *files* disponibili».

<sup>8</sup> Si veda L. VAN DER VEER, *Real Food from Virtual Shops (A Case Study from the Netherlands)*, cit., p. 3, il quale osserva che i mercati virtuali si stanno diffondendo con grande velocità anche nel settore alimentare, tant'è che «an ever-increasing amount of real food is entering kitchens via virtual shops».

<sup>9</sup> Al giorno d'oggi i mezzi di comunicazione impiegati nella contrattazione a distanza sono molto più evoluti e, in certi casi, più sofisticati: da un lato, si assiste a una diffusione capillare dell'*Electronic Commerce*, del *Mobile Commerce* e del *Facebook Commerce* (i cui acronimi sono, rispettivamente, *e-commerce*, *m-commerce* e *f-commerce*), forme che consento-

quisire informazioni sui prodotti e sui servizi offerti, nonché per esprimere opinioni in merito al prodotto acquistato e confrontare la sua esperienza di acquisto e di consumo con quella di altri acquirenti<sup>10</sup>.

---

no al consumatore di realizzare la transazione commerciale mediante l'impiego di *internet*, di un dispositivo di telefonia mobile e nello spazio virtuale di un *social network*, dall'altro, sono allo studio progetti che, sfruttando la tecnologia digitale, dovrebbero consentire, in un futuro non troppo lontano, di effettuare gli acquisti da casa semplicemente toccando uno schermo sul frigorifero. Si vedano, in proposito, V.V. CUOCCI, *Contratti online e il mercato unico digitale: l'approccio (minimalista) del legislatore europeo in tema di clausole abusive*, in *Tutela del consumatore nei contratti telematici e nuove frontiere del diritto europeo della vendita*, a cura di A. Addante, Padova, 2016, p. 76, e V. FRANCESCHELLI, *Consumatori e nuove tecnologie. Cittadini e consumatori nell'era digitale*, in *La tutela dei consumatori in Internet e nel commercio elettronico. Contratti – Responsabilità – Rimedi*, a cura di E. Tosi, t. 1, Milano, 2012, p. XXV ss.

<sup>10</sup> Nel c.d. mercato virtuale, lo scambio di informazioni tra i consumatori acquista un'importanza notevole, in quanto il contenuto dei commenti – che ha un potenziale di diffusione illimitato – è in grado di determinare il successo o l'insuccesso, in termini di vendite effettuate, delle realtà economiche che operano *online*. In proposito, giova segnalare che l'importanza dello scambio di informazioni tra i consumatori nel c.d. mercato virtuale recentemente ha ricevuto un riconoscimento formale nella dir. UE 2019/2161 (del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2019, «che modifica la direttiva 93/13/CEE del Consiglio e le direttive 98/6/CE, 2005/29/CE e 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme dell'Unione relative alla protezione dei consumatori», in *GUUE* n. L 328 del 18 dicembre 2019, p. 7 ss.): nel 47° *considerando* di tale direttiva è dato rinvenire, invero, le seguenti affermazioni: «Al momento di effettuare le loro decisioni di acquisto, i consumatori si affidano sempre più spesso alle recensioni e raccomandazioni di altri consumatori. Pertanto, quando i professionisti forniscono l'accesso alle recensioni dei consumatori sui prodotti, dovrebbero informare i consumatori se hanno adottato processi o procedure idonei a garantire che le recensioni pubblicate provengano da consumatori che hanno effettivamente acquistato o utilizzato i prodotti in questione. Se sono operativi, detti processi o procedure dovrebbero precisare quali sono le modalità di svolgimento delle verifiche e fornire ai consumatori informazioni chiare sul modo in cui sono elaborate le recensioni, per esempio se sono pubblicate tutte le recensioni, sia positive che negative, o se le recensioni sono state sponsorizzate o influenzate da un rapporto contrattuale con un professionista. Inoltre, dovrebbe essere considerato una pratica commerciale sleale il fatto di indurre in errore i consumatori dichiarando che le recensioni di un prodotto sono state inviate da consumatori che hanno effettivamente utilizzato o acquistato il prodotto in questione quando non è stata adottata alcuna misura ragionevole e proporzionata per garantire che esse provengano da detti consumatori. Tali misure potrebbero includere mezzi tecnici intesi a verificare l'attendibilità della persona che posta una recensione, per esempio inviando una richiesta di informazioni per verificare che il consumatore abbia effettivamente utilizzato o acquistato il prodotto recensito». Il 48° *considerando* richiama, poi, l'attenzione sull'opportunità di vietare ai professionisti di «pubblicare recensioni e raccomandazioni di consumatori false, per esempio postando “like/mi piace” sui media sociali oppure incaricando terzi di farlo, per promuovere i loro prodotti, nonché di manipolare le recensioni e le raccomandazioni dei consumatori, per esempio pubblicando solo le recensioni positive e sopprimendo quelle negative. Tale pratica potrebbe verificarsi anche mediante estrapolazione di apprezzamenti pubblicati sui media sociali, qualora l'interazione positiva di un utente con un determinato contenuto online sia “linkata” o trasferita a un contenuto diverso ma collegato al primo, inducendo a ritenere che anche tale utente valuti positivamente il contenuto collegato». Sulla base di tali presupposti ai sensi dell'art. 3, n. 4, lett. c), della dir. UE 2019/2161,

Nel mercato agroalimentare, però, l'avvento della c.d. era digitale ha inciso anche su quelli che potrebbero essere definiti i caratteri distintivi della vendita a distanza dei prodotti alimentari<sup>11</sup>.

Fino all'avvento dell'era digitale, la vendita a distanza dei prodotti alimentari rappresentava un fenomeno poco esteso sotto il profilo sia soggettivo, sia oggettivo, e dalle dimensioni di regola locali o, tutt'al più, nazionali: sia sufficiente ricordare in proposito che, in passato, nell'immaginario collettivo, la vendita a distanza veniva identificata di regola con il modello, affermatosi negli anni '50 e '60 dapprima nel Nord America e successivamente in Europa, della consegna a domicilio di latte o di generi alimentari di uso quotidiano e/o di base<sup>12</sup>. Al giorno d'oggi, al contrario, non solo è aumentato e aumenta costantemente il numero dei consumatori disposti a vivere l'esperienza dell'acquisto a distanza di prodotti alimentari, ma è anche cresciuta la propensione dei consumatori a concludere contratti transfrontalieri, soprattutto allorquando oggetto della transazione commerciale siano prodotti c.d. di qualità<sup>13</sup>.

Inoltre, l'avvento dell'era digitale, avendo facilitato gli scambi commerciali, ha fatto sì che la gamma dei prodotti alimentari venduti e acqui-

---

all'art. 7 della dir. 2005/29/CE (del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno e che modifica la direttiva 84/450/CEE del Consiglio e le direttive 97/7/CE, 98/27/CE e 2002/65/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento CE n. 2006/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, in *GUUE* n. L 149 dell'11 giugno 2005, p. 22 ss.) è stato aggiunto un sesto paragrafo, in forza del quale «Se un professionista fornisce l'accesso alle recensioni dei consumatori sui prodotti, sono considerati rilevanti le informazioni che indicano se e in che modo il professionista garantisce che le recensioni pubblicate provengano da consumatori che hanno effettivamente acquistato o utilizzato il prodotto».

<sup>11</sup> Sia consentito rinviare sul punto a S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 6 ss.

<sup>12</sup> Il modello è, evidentemente, quello del c.d. *milkman*.

<sup>13</sup> Ciò è dovuto anche al fatto che i prodotti c.d. di qualità vantano, di regola, un legame inscindibile con il territorio nel quale sono ottenuti: si pensi, in particolare, alle denominazioni di origine protetta e alle indicazioni geografiche protette. Il consumatore che decida di impiegare le tecniche di negoziazione a distanza per l'acquisto di tali prodotti il più delle volte (ma non sempre) preferisce rivolgersi direttamente alle aziende che li producono e che sono legittimate a impiegare il corrispondente segno distintivo, le quali obbligatoriamente devono avere la sede nel territorio di provenienza del prodotto. Pare opportuno segnalare, tuttavia, che nella contrattazione a distanza transfrontaliera i prodotti europei di qualità e, più nello specifico, quelli legittimati a fregiarsi di una indicazione geografica protetta (DOP o IGP) sono particolarmente esposti al rischio di contraffazione: per un accurato approfondimento di alcune delle principali criticità riscontrabili nel sistema dei rimedi azionabili a livello europeo al fine di garantire un'adeguata tutela a tali prodotti allorquando siano oggetto di transazioni commerciali transfrontaliere, anche a distanza, si veda F. ALBISINNI, *Prodotti alimentari e tutela transfrontaliera*, in *Riv. dir. alim.*, 2009, fasc. 2, p. 15 ss.

stati a distanza si sia ampliata in misura considerevole: mentre in passato a essere oggetto delle transazioni commerciali B2C a distanza erano di regola i generi alimentari di uso quotidiano e gli alimenti c.d. di base, oggi la vendita a distanza interessa anche i prodotti alimentari c.d. da supermercato, i prodotti enogastronomici e il cibo pronto<sup>14</sup>.

È di tutta evidenza che se i mutamenti ora descritti si sono verificati è perché tanto i consumatori, quanto gli operatori del settore alimentare hanno saputo cogliere i vantaggi connessi al ricorso alla negoziazione a distanza: per i primi, la vendita a distanza di prodotti alimentari comporta un'amplificazione delle opzioni di scelta, spesso a prezzi più vantaggiosi, e un risparmio, non solo economico, ma anche, e soprattutto, di tempo, derivante dalla possibilità di effettuare gli acquisti comodamente da casa, mediante il semplice impiego di un telefono, di un computer o di un dispositivo mobile, e di ricevere al contempo la merce acquistata presso il domicilio; per i secondi, la vendita a distanza rappresenta uno strumento per ampliare il bacino di utenza, vale a dire per aumentare il volume degli affari conclusi e, conseguentemente, il profitto<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Negli ultimi tempi si è intensificato il ricorso ai supermercati *online* che consentono di effettuare la spesa attraverso la rete, con consegna a domicilio dei prodotti acquistati. In taluni casi, invece, è possibile effettuare la spesa *online* e ritirarla, poi, al supermercato. Nel nostro Paese, tra le prime grandi catene di supermercati che hanno deciso di testare questa formula, si annoverano, ad esempio, Carrefour, Esselunga, Conad. A tali realtà si sono recentemente affiancate quelle di Eataly, Prime Now di Amazon e Supermercato24, che assicurano la possibilità di ricevere la spesa a casa, talvolta anche nello spazio di due o tre ore. Per quanto concerne, più nello specifico, il segmento della ristorazione, il servizio di consegna a domicilio non è certo un'acquisizione recente: è da diverso tempo, invero, che è possibile ordinare una pizza per telefono od *online* e vedersela recapitare a casa (si pensi al noto Piz-za Express). Tuttavia, grazie alle nuove tecnologie, il servizio oggi si presenta con connotati differenti: è possibile effettuare delle ordinazioni visionando il menù *online*, che, in alcuni casi, è corredato dalle immagini delle pietanze, e la consegna, il più delle volte, è garantita in tempi brevi, anche grazie ai c.d. *rider* (si pensi ai servizi resi da UberEATS e da Deliveroo, che garantiscono la ricezione dell'ordine in appena trenta minuti). Per un'ampia disamina delle diverse questioni giuridiche e dei molteplici interessi coinvolti nella vendita a distanza B2C dei prodotti alimentari, compresi quelli relativi al fenomeno dei *rider*, si veda M. D'ADDEZIO, *Vendita a distanza e altre modalità di vendita diretta di prodotti agricoli e alimentari: molteplicità di questioni giuridiche e di interessi coinvolti*, in corso di pubblicazione sulla *Rivista di diritto agroalimentare*.

<sup>15</sup> Sia consentito rinviare in proposito a S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 9 ss. Va detto, nondimeno, che non sempre le realtà economiche che si sono adoperate al fine di essere operative nel campo della vendita a distanza dei prodotti alimentari hanno raggiunto un elevato volume di vendite e un profitto soddisfacente: si vedano, in proposito, N. KORNUM e M. BJERRE, *Grocery E-Commerce – Consumer Behaviour and Business Strategies: An introduction*, in *Grocery E-Commerce. Consumer Behaviour and Business Strategies*, a cura di N. Kornum e M. Bjerre, Cheltenham, UK-Northampton, MA, Usa, 2005 p. 4.

3. I consumatori e gli operatori economici non sono stati gli unici ad avere colto i vantaggi che potrebbero derivare da un più ampio impiego della contrattazione a distanza: a essersene rese conto sono state anche le istituzioni europee, le quali hanno immediatamente compreso che un impiego su larga scala della negoziazione a distanza, oltre a consentire un'espansione del bacino di utenza per le imprese e una diversificazione delle offerte per i consumatori, avrebbe potuto contribuire in modo decisivo all'effettivo superamento dei confini dei mercati nazionali e, quindi, alla realizzazione del mercato interno.

Nonostante i progressi, decisamente notevoli, maturati nel corso degli anni, purtroppo sono ancora molti gli ostacoli che si frappongono al completamento e al corretto funzionamento del mercato interno e che impediscono di sfruttare adeguatamente le possibilità di crescita economica e di creazione di posti di lavoro proprie di determinati settori produttivi<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> È interessante ricordare che risale al 14 giugno 1985 la Comunicazione della Commissione europea «Il completamento del mercato interno: Libro bianco della Commissione per il Consiglio europeo (Milano, 28-29 giugno 1985)», COM (85) 310 def., nella quale si sollecitava l'adozione di circa 300 provvedimenti ritenuti necessari per il completamento del mercato interno, provvedimenti che, per lo meno nelle intenzioni delle istituzioni europee, avrebbero dovuto essere adottati entro il 31 dicembre 1992. Com'è noto, l'anno successivo, il programma della Commissione è stato recepito dall'Atto unico europeo. Nonostante la quasi totalità delle misure previste dal Libro bianco sul completamento del mercato interno siano state progressivamente attuate, il mercato interno non può ancora dirsi completamente realizzato. A conferma di ciò, diversi sono i documenti programmatici successivamente adottati dalle istituzioni europee, in cui vengono proposte nuove azioni per il raggiungimento di tale obiettivo: si pensi, a titolo di esempio e tra quelli più recenti, alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, «Verso un atto per il mercato unico. Per un'economia sociale di mercato altamente competitiva. 50 proposte per lavorare, intraprendere e commerciare insieme in modo più adeguato», del 27 ottobre 2010, COM (2010) 608 def. (non pubblicata in *GUEE*), sulla base della quale, nell'aprile 2011, è stata presentata la Comunicazione (sempre) della Commissione «L'Atto per il mercato unico. Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia. Insieme per una nuova crescita», COM (2011) 210 def.; alla Risoluzione del Parlamento europeo del 14 giugno 2012 sul tema «Atto per il mercato unico: i prossimi passi per la crescita» [2012/2663(RSP)]; al «Patto per la crescita e l'occupazione», siglato in occasione del Consiglio europeo del 28 e 29 giugno 2012; alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, «L'Atto per il mercato unico II. Insieme per una nuova crescita», del 3 ottobre 2012, COM (2012) 573 fin.; alla pubblicazione della Commissione «Mercato interno. Un migliore funzionamento del mercato interno è un elemento chiave per la crescita europea», del novembre 2014; alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, «Strategia per il mercato unico digitale in Europa», del 6 maggio 2015, COM (2015) 192 fin.; alla Comunicazione della Commissione «Libro bianco sul futuro dell'Europa. Riflessioni e scenari per l'UE a 27 verso il 2025», del 1° marzo 2017, COM (2017) 2025 fin.; alla Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo

In tale prospettiva, alle istituzioni europee è apparso chiaro che il binomio contrattazione a distanza/digitalizzazione avrebbe potuto facilitare il superamento di uno dei maggiori impedimenti alla piena realizzazione del mercato interno, quale quello della scarsa diffusione del commercio transfrontaliero<sup>17</sup>. A ben vedere, la contrattazione a distanza, soprattutto se attuata mediante l'impiego di mezzi di comunicazione che sfruttano la rete e le tecnologie digitali, costituisce, per lo meno in potenza, la tecnica di negoziazione ideale per la realizzazione di un mercato in cui le merci circolano liberamente a prescindere da qualsivoglia confine geografico, in quanto permette ai consumatori di acquistare beni e servizi in tutto il territorio europeo senza muoversi dal luogo in cui si trovano<sup>18</sup>.

Prendendo le mosse da tale riflessione, le istituzioni europee hanno progressivamente intensificato l'attenzione nei confronti della digitalizzazione e della contrattazione a distanza, sottolineando nei diversi documenti programmatici volti a definire le strategie per il completamento del mercato interno, da un lato, che l'avvento dell'economia digitale offre l'opportunità di espandere i mercati e creare, conseguentemente, nuove fonti di occupazione<sup>19</sup>, dall'altro, che il ricorso alla contrattazione a distanza, in particola-

---

e al Comitato delle regioni, «sulla revisione intermedia dell'attuazione della strategia per il mercato unico digitale. Un mercato unico digitale connesso per tutti», del 10 maggio 2017, COM (2017) 228 fin.

<sup>17</sup> È opinione ampiamente diffusa, invero, che uno dei maggiori impedimenti alla piena realizzazione del mercato interno sia costituito dalla scarsa diffusione del commercio transfrontaliero. Si veda in proposito la Comunicazione della Commissione «Verso un mercato unico della distribuzione. Il commercio all'interno della Comunità, il settore commerciale e il completamento del mercato interno», dell'11 marzo 1991, COM (91) 41 def., nella quale, a p. 2, era già dato rinvenire l'affermazione in forza della quale «Per il successo del mercato unico è essenziale che si evolva verso un mercato unico della distribuzione, in cui i commercianti imparino ad operare anche al di là delle frontiere, oltre che all'interno del loro Paese d'origine».

<sup>18</sup> Si veda, in proposito, la Proposta di direttiva del Consiglio riguardante la tutela dei consumatori in materia di contratti negoziati a distanza, presentata dalla Commissione il 20 maggio 1992, cit., in cui al punto II (p. 10), la Commissione europea osservava: «La vendita a distanza sarà una delle applicazioni più visibili e più concrete del grande mercato interno per i consumatori». Si veda E. MINERVINI, voce *Contratti a distanza*, in *Enc. giur. Treccani*, VIII, Roma, 2004, p. 1, il quale, nell'illustrare il contenuto dei considerando della direttiva 97/7/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 1997 riguardante la protezione dei consumatori in materia di contratti a distanza, in *GUCÉ* L 144 del 4 giugno 1997, p. 19 ss., che, come si avrà modo di ricordare anche in seguito, costituisce la prima normativa europea sui contratti a distanza, ha sottolineato quanto segue: «Il legislatore comunitario intende consolidare il mercato interno, e cioè agevolare la circolazione di beni e servizi, consentendo ai privati di accedere a beni e servizi in altri Stati membri alle stesse condizioni dei cittadini di tali Stati. E ciò alla luce della circostanza che la vendita transfrontaliera a distanza, rappresenta, per i consumatori, una delle principali manifestazioni del mercato interno».

<sup>19</sup> Si veda la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, «Strategia per il mercato

re, al commercio elettronico, costituisce lo strumento ideale per il potenziamento delle transazioni transfrontaliere<sup>20</sup>.

Conseguentemente, le istituzioni europee hanno ritenuto opportuno rivedere la disciplina varata alla fine degli anni '90 in relazione alla contrattazione a distanza. È noto che nell'ordinamento giuridico europeo i contratti a distanza sono stati disciplinati per la prima volta con la dir. 97/7/CE<sup>21</sup>: tale direttiva si ispirava, però, a un approccio di armonizzazio-

---

unico digitale in Europa», del 6 maggio 2015, cit., nella quale, al punto 1 (p. 3), all'economia digitale viene riconosciuto il merito di essere in grado «di espandere i mercati, promuovere servizi migliori a prezzi migliori, offrire più scelta e creare nuove fonti di occupazione».

<sup>20</sup> Si veda la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, «sulla revisione intermedia dell'attuazione della strategia per il mercato unico digitale. Un mercato unico digitale connesso per tutti», del 10 maggio 2017, cit., p. 7. Si veda, altresì, la Comunicazione della Commissione europea sulla vigilanza del mercato dei prodotti venduti *online*, in *GUUE* n. C 250 del 1° agosto 2017, p. 1 ss., in cui, a p. 2, si trova affermato: «Internet ha cambiato sia le abitudini di acquisto dei consumatori che il modo in cui le aziende pubblicizzano e vendono i loro beni e servizi. Il commercio elettronico permette ai consumatori e alle aziende di interagire in modo diverso e di aumentare il benessere del consumatore grazie a prezzi online più bassi e a una maggiore scelta. Il settore sta registrando una rapida crescita e ha il potenziale per contribuire in modo considerevole agli obiettivi di crescita dell'Unione europea (UE)». Si veda la Comunicazione della Commissione «Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva», del 3 marzo 2010, COM (2010) 2020 def., nella quale, dando seguito alla strategia di Lisbona, tra le sette iniziative faro volte a favorire una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, è stata introdotta anche la realizzazione di «Un'agenda europea del digitale» per accelerare la diffusione dell'*internet* ad alta velocità e sfruttare i vantaggi di un mercato unico del digitale per famiglie e imprese» (enfasi aggiunta). Al «mercato unico digitale» sono, poi, specificamente dedicate la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, «Strategia per il mercato unico digitale in Europa», del 6 maggio 2015, cit., e la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, «sulla revisione intermedia dell'attuazione della strategia per il mercato unico digitale. Un mercato unico digitale connesso per tutti», del 10 maggio 2017, cit.

<sup>21</sup> Si veda, *supra*, *sub* nt. 18. La dir. 97/7/CE è stata oggetto di grande attenzione da parte della dottrina: tra i numerosi contributi si vedano quelli di G. ALPA, *Nuove garanzie a tutela del consumatore*, in *Contratti*, 1997, p. 421 ss.; S. BASTIANON, *Prime osservazioni sulla direttiva 97/7/CE in tema di contratti a distanza*, in *Resp. civ. e prev.*, 1997, p. 1277 ss.; F. TORIELLO, *La direttiva sulla vendita a distanza: prime note di commento*, in *Contr. e impr./Europa*, 1997, p. 843 ss.; P. MARTINELLO e M. CESTA, *Progresso tecnologico e diritto comunitario: la Comunità europea emana una nuova disciplina per i contratti a distanza*, in *Dir. UE*, 1997, p. 753 ss.; M.A. LIVI, *L'attuazione della direttiva 97/7/CE riguardante la protezione dei consumatori in materia di contratti a distanza*, in *Contr. e impr./Europa*, 1998, p. 1077 ss.; D. VALENTINO, *Obblighi di informazione e vendita a distanza*, in *Rass. dir. civ.*, 1998, p. 375 ss.; F.A. REGOLI, *La direttiva 97/7/CE riguardante la protezione dei consumatori «nei contratti a distanza»*, in *Contr. e impr./Europa*, 1997, p. 832 ss.; A. VALERIANI, *La direttiva 97/7/CE in materia di vendita a distanza e la pubblicità via Internet*, in *Dir. inf.*, 1997, p. 189 ss.; N. REICH, *Die neue Richtlinie 97/7/EG über den Verbraucherschutz bei Vertragsabschlüssen im Fernabsatz*, in *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 1997, p. 584 ss.; H.-W. MICKLITZ, *Die Fernabsatzrichtlinie 97/7/EG*, in

ne minima<sup>22</sup> ed era volta per lo più a scongiurare il pericolo che l'impiego di metodi di negoziazione diversi da quelli tradizionali si traducesse in un ulteriore peggioramento delle condizioni nelle quali il consumatore si trovava a effettuare le sue scelte di acquisto e di consumo<sup>23</sup>. La dir. 97/7/CE è

---

*Zeitschrift für europäisches Privatrecht*, 1999, p. 884 ss.; L. BERNARDEAU, *La Directive communautaire 97/7 en matière de contrats à distance*, in *Cab. Droit Eur.*, 2000, p. 117 ss.; E. POILLOT, *Le droit comparé au service de la compréhension de l'acquis communautaire en droit privé. L'exemple du droit de rétractation dans la directive 97/7/CE concernant la protection des consommateurs en matière de contrats à distance*, in *Revue internationale de droit comparé*, 2005, p. 1017 ss.; K. HENDERSON e A. POULTER, *The Distance Selling Directive: Points for Future Revision*, in *International Review of Law, Computers and Technology*, 2002, p. 289 ss.; P. MEADS, *E-Consumer Protection – Distance Selling*, in *International Company and Commercial Law Review*, 2002, p. 179 ss. Nel nostro ordinamento la direttiva è stata recepita con il d.lgs. 22 maggio 1999, n. 185, recante «Attuazione della direttiva 97/7/CE relativa alla protezione dei consumatori in materia di contratti a distanza», sul quale si vedano le considerazioni (anche critiche) di G. ALPA, *Contratti a distanza. Prime considerazioni*, in *Contratti*, 1999, p. 848 ss.; F. PERFETTI, *Prime riflessioni sul d.lg. 22 maggio 1999, n. 185*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2000, p. 110 ss.; G. DE CRISTOFARO, *Contratti a distanza e norme a tutela del consumatore*, cit., p. 1189 ss.; D. VALENTINO, *I contratti negoziati fuori dei locali commerciali e i contratti a distanza*, in *Trattato dei contratti*, diretto da P. Rescigno ed E. Gabrielli, 3, *I contratti dei consumatori*, t. II, a cura di E. Gabrielli, Torino, 2005, p. 714 ss.; E. MINERVINI, voce *Contratti a distanza*, cit., p. 1 ss.; G. COMANDÉ, *Con gli obblighi d'informazione dell'acquirente il rapporto commerciale diventa trasparente*, in *Guida al dir.*, 1999, fasc. 28, p. 22 s.; ID., *Vendite a distanza: regole comuni per l'Europa*, *ivi*, p. 26 s.

<sup>22</sup> La dir. 97/7/CE, riconoscendo agli Stati membri la facoltà di adottare o mantenere disposizioni più severe – a condizione, ovviamente, che fossero compatibili con il Tratt. CE – per garantire al consumatore un livello di tutela più elevato, di fatto ha consentito la convivenza, nel mercato europeo, di normative nazionali anche molto diverse tra loro, soprattutto sotto il profilo sanzionatorio. Si veda l'art. 14 della dir. 97/7/CE, in forza del quale gli Stati membri, per il tramite di disposizioni più severe, per ragioni d'interesse generale avrebbero potuto introdurre nel loro ordinamento anche il divieto di commercializzare, mediante contratti a distanza, determinati beni o servizi, tra cui, in particolare, i medicinali (fermo restando, beninteso, il rispetto del Tratt. CE).

<sup>23</sup> Come è possibile evincere fin dai primi programmi della Comunità economica europea per una politica di protezione e di informazione del consumatore, il legislatore europeo temeva, infatti, che nei contratti di vendita c.d. non ortodossi, a causa dell'effetto sorpresa o dell'impossibilità di acquisire sufficienti informazioni in merito alle caratteristiche del prodotto, il consumatore non fosse in grado di ponderare adeguatamente l'affare concluso. Si veda, sul punto, R. DE HYPOLITIS, *La disciplina unitaria del recesso*, in *Foro it.*, 2012, V, c. 186, la quale osserva che nei contratti a distanza, così come nei contratti negoziati fuori dei locali commerciali, il diritto di recesso mira proprio a rappresentare «una valvola di sicurezza per il consumatore che sia stato allettato dall'offerta di beni e servizi, esprimendo la volontà di acquisirli con modalità "rischiose": vuoi perché la sua determinazione sia avvenuta senza un contatto diretto con il professionista (emblematico è l'assenso manifestato mediante la semplice pressione di un tasto o del *mouse*), vuoi perché sia scaturita all'esito di un incontro con il professionista, o più probabilmente con un suo rappresentante, in luoghi non istituzionalmente deputati all'attività commerciale». Con la dir. 97/7/CE si sono previsti, infatti, appositi obblighi di informazione a carico del professionista; si è riconosciuto il diritto di recesso al consumatore; si sono imposti dei limiti all'impiego di determinate tecniche di comunicazione a distanza; si è sancito l'obbligo di prevedere un tempo di esecuzione del contratto, così

riuscita sicuramente a incoraggiare il ricorso alla contrattazione a distanza a livello nazionale, ma, non avendo ovviato al problema della frammentazione secondo linee nazionali del mercato interno, non ha stimolato in modo adeguato l'impiego di tale tecnica di negoziazione nelle transazioni transfrontaliere<sup>24</sup>.

Da qui la decisione delle istituzioni europee di rivedere e di aggiornare le disposizioni di matrice europea sui contratti a distanza discostandosi dal precedente approccio di armonizzazione minima, con il dichiarato intento di creare le condizioni ideali per una congrua valorizzazione del potenziale transfrontaliero sotteso alla negoziazione a distanza<sup>25</sup>. Con la disciplina attualmente in vigore, che, com'è noto, è contemplata dalla dir. 2011/83/

---

come si sono introdotte delle disposizioni specifiche relativamente alla corresponsione del prezzo mediante carta di pagamento e alla fornitura non richiesta. Così disponendo, la direttiva 97/7/CE ha assicurato al consumatore un impianto tutorio attivabile nel contesto della contrattazione a distanza, che è venuto ad affiancarsi a quello garantitogli in riferimento ai contratti negoziati fuori dei locali commerciali dalla dir. 85/577/CEE (del Consiglio, del 20 dicembre 1985, «per la tutela dei consumatori in caso di contratti negoziati fuori dei locali commerciali», in *GUCE* n. L 372 del 31 dicembre 1985, p. 31 ss.).

<sup>24</sup> I costi, le difficoltà e i rischi derivanti dal dover adeguare le loro condotte alle diverse normative in vigore nei singoli Stati membri, hanno indotto le imprese a nutrire una certa riluttanza nei confronti della vendita dei loro prodotti al di fuori dei mercati nazionali. In tal modo, però, i consumatori sono stati privati della possibilità di accedere a offerte transfrontaliere più competitive, a discapito di due dei principali vantaggi di cui dovrebbero beneficiare nel mercato interno, quali la maggiore scelta e i prezzi più bassi. Parimenti, la mancata conoscenza del livello di tutela garantito negli altri Paesi ha indotto i consumatori a essere particolarmente restii ad acquistare oltre frontiera. Inoltre, la frammentazione normativa ha reso difficile condurre delle campagne educative paneuropee sui diritti dei consumatori.

<sup>25</sup> Ciò emerge, in maniera piuttosto netta, anche dal 5° *considerando* della dir. 2011/83/UE (del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, «sui diritti dei consumatori, recante modifica della direttiva 93/13/CEE del Consiglio e della direttiva 1999/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 85/577/CEE del Consiglio e la direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio», pubblicata in *GUUE* n. L 304 del 22 novembre 2011, p. 64 ss.), nel quale è dato rinvenire le seguenti affermazioni: «Il potenziale transfrontaliero delle vendite a distanza, che dovrebbe essere uno dei principali risultati tangibili del mercato interno, non è completamente sfruttato. Rispetto alla crescita significativa delle vendite a distanza negli ultimi anni, è rimasta limitata la crescita delle vendite a distanza transfrontaliere. Tale discrepanza è particolarmente significativa per le vendite via Internet che hanno un elevato potenziale di ulteriore crescita. Il potenziale transfrontaliero dei contratti negoziati fuori dei locali commerciali (vendita diretta) è limitato da una serie di fattori che includono le diverse norme nazionali di tutela dei consumatori imposte sull'industria. Rispetto alla crescita della vendita diretta a livello nazionale negli ultimi anni, in particolare nel settore dei servizi, ad esempio servizi pubblici, è rimasto esiguo il numero di consumatori che utilizza questo canale per gli acquisti transfrontalieri. Rispondendo alle maggiori opportunità commerciali in molti Stati membri, le piccole e medie imprese (inclusi i singoli professionisti) o gli agenti di imprese di vendita diretta dovrebbero essere più inclini a cercare opportunità commerciali in altri Stati membri, in particolare nelle regioni di confine. La completa armonizzazione delle informazioni e il diritto di recesso nei contratti a distanza e nei contratti negoziati fuori dei locali commerciali contribuirà quindi a un livello elevato di

UE sui diritti dei consumatori<sup>26</sup>, in relazione alle regole sulla contrattazione a distanza è stata imposta, invero, un'armonizzazione massima, basata sul principio in forza del quale gli Stati membri non possono – se non in casi eccezionali, espressamente previsti – mantenere o adottare disposizioni divergenti da quelle fissate dalla normativa europea<sup>27</sup>.

Non è certo questa la sede per ripercorrere le tappe dell'*iter*, piuttosto travagliato, che ha condotto all'adozione della direttiva sui diritti dei consumatori, che, com'è facile intuire dal suo titolo, si inserisce in un progetto di più ampio respiro<sup>28</sup>.

---

protezione dei consumatori e a un migliore funzionamento del mercato interno tra imprese e consumatori».

<sup>26</sup> La dir. 2011/83/UE è stata oggetto di grande attenzione da parte della dottrina, soprattutto civilistica; si vedano, tra i numerosi contributi, quelli di G. DE CRISTOFARO, *La direttiva 2011/83/UE sui «diritti dei consumatori»: ambito di applicazione e disciplina degli obblighi informativi precontrattuali*, in *Annuario del contratto 2011*, diretto da A. D'Angelo e V. Roppo, Torino, 2012, p. 30 ss.; ID., *La disciplina degli obblighi informativi precontrattuali nel codice del consumo riformato*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2014, p. 917 ss.; S. MAZZAMUTO, *La nuova direttiva sui diritti dei consumatori*, in *Eur. dir. priv.*, 2011, p. 861 ss.; G. D'AMICO, *Direttiva sui diritti dei consumatori e Regolamento di Diritto comune europeo della vendita: quale strategia dell'Unione europea in materia di armonizzazione?*, in *Il Diritto comune europeo della vendita*, a cura di G. D'Amico, in *Contratti*, 2012, p. 611 ss.; I. RIVA, *La direttiva di armonizzazione massima sui diritti dei consumatori, o almeno ciò che ne resta*, in *Contr. e impr./Europa*, 2011, p. 754 ss.; F. BRAVO, *I contratti a distanza nel codice del consumo e nella direttiva 2011/83/UE. Verso un codice europeo del consumo*, Milano, 2013, *passim*; M. SCHMIDT-KESSEL, *Die Verbraucherrechtlichlinie 2011/83/EU*, in *Europäisches Privat- und Unternehmensrecht*, in *Enzyklopädie Europarecht*, Band 6., a cura di M. Gebauer e C. Teichmann, Baden-Baden, 2016, p. 326 ss.; ID., *Consumer Sales in Germany after the Implementation of the Consumer Rights Directive*, in *Consumer Sales in Europe*, a cura di G. De Cristofaro e A. De Franceschi, Cambridge, 2016, p. 73 ss.; S. WEATHERILL, *The Consumer Rights Directive: how and why a quest for "coherence" has (largely) failed*, in *Common Market Law Review*, 2012, p. 1279 ss.; E. HALL, G. HOWELLS e J. WATSON, *The Consumer Rights Directive. An Assessment of its Contribution to the Development of European Consumer Contract Law*, in *European Review of Contract Law*, 2012, p. 139 ss.; O. UNGER, *Die Richtlinie über die Rechte der Verbraucher. Eine systematische Einführung*, in *Zeitschrift für Europäisches Privatrecht*, 2012, p. 270 ss.; L.G. VAQUÉ, *La transposición de la directiva 2011/83/UE al Derecho del Reino Unido: the Consumer Contracts (Information, Cancellation and Additional Charges), Regulations 2013*, in *Revista CESCO*, 2014, fasc. 9, p. 130 ss.; M. FARNETI, *Il nuovo recesso del consumatore dai contratti negoziati fuori dai locali commerciali e a distanza*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2014, p. 959 ss.; M. LEHMANN e A. DE FRANCESCHI, *Il commercio elettronico nell'Unione europea e la nuova direttiva sui diritti dei consumatori*, in *Rass. dir. civ.*, 2012, p. 419 ss.

<sup>27</sup> Si veda l'art. 4 della dir. 2011/83/UE, rubricato «Livello di armonizzazione», in forza del quale a meno che non sia la direttiva stessa a disporre diversamente «gli Stati membri non mantengono o adottano nel loro diritto nazionale disposizioni divergenti da quelle stabilite dalla presente direttiva, incluse le disposizioni più o meno severe per garantire al consumatore un livello di tutela diverso».

<sup>28</sup> Il progetto avviato dalla Commissione europea agli inizi del XXI secolo avrebbe dovuto portare all'elaborazione di un vero e proprio «statuto dei consumatori», perciò la dir. 2011/83/UE, rispetto alle ambizioni iniziali, rappresenta un risultato decisamente ridi-

Ciò che preme osservare qui è che l'innovazione intervenuta nella realtà fattuale grazie all'avvento dell'era digitale si è tradotta in una innovazione normativa, alla quale è sotteso, peraltro, un mutamento nell'approccio del legislatore europeo al tema della contrattazione a distanza. Se nella direttiva sulla contrattazione a distanza del 1997 la preoccupazione principale del legislatore europeo era, invero, quella di sopperire alla debolezza del consumatore nei rapporti con la controparte (il c.d. professionista), nell'attuale disciplina di cui alla dir. 2011/83/UE ciò che emerge con evidenza è la volontà del legislatore europeo di ovviare alla frammentazione dei mercati nazionali mediante l'introduzione di regole uniformi, idonee a consentire la più ampia diffusione possibile di tale strumento di negoziazione e, tramite esso, del commercio transfrontaliero<sup>29</sup>.

4. La vendita a distanza dei prodotti alimentari rientra sicuramente nell'ambito di applicazione della dir. 2011/83/UE<sup>30</sup>, pertanto le novità nor-

---

mensionato; in merito a tale progetto sia consentito rinviare, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, a S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 37 ss.

<sup>29</sup> Creando un quadro normativo orizzontale finalizzato a superare l'eterogeneità delle normative nazionali, la dir. 2011/83/UE mira a ridurre la riluttanza delle imprese a operare a livello transfrontaliero, nonché ad aumentare la fiducia dei consumatori nel mercato interno, assicurando loro un elevato livello di tutela comune, anche per il tramite di una informazione adeguata sui loro diritti e sulle modalità di esercizio di essi: si veda la Relazione di accompagnamento della Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sui diritti dei consumatori dell'8 ottobre 2008 [COM (2008) 614 def.], p. 3.

<sup>30</sup> Che la vendita a distanza dei prodotti alimentari ricada nell'ambito di applicazione della dir. 2011/83/UE si ricava sia dall'art. 3, che individua la sfera di operatività delle disposizioni da essa contemplate in maniera decisamente molto ampia, sia dal 18° *considerando*, il quale fa espresso riferimento alle regole vigenti in materia di etichettatura dei prodotti alimentari, sottintendendo in tal modo la riconducibilità della vendita a distanza dei prodotti alimentari nell'ambito di applicazione della normativa europea sui diritti dei consumatori. Preme segnalare, tuttavia, che l'art. 3, par. 3, esclude dall'ambito di applicazione della direttiva diverse fattispecie negoziali, individuate tramite un'elencazione tassativa, nel novero delle quali ve ne sono due che chiamano in causa – la prima indirettamente, la seconda direttamente – i prodotti alimentari: la prima è costituita dai contratti conclusi tramite distributori automatici o locali commerciali automatizzati; la seconda dai contratti di fornitura di alimenti, bevande e altri beni destinati al consumo corrente nella famiglia e fisicamente forniti da un professionista in giri frequenti e regolari al domicilio, alla residenza o al posto di lavoro del consumatore. Sia consentito rinviare in proposito a S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 78 ss.

Per quanto concerne l'ambito di applicazione della dir. 2011/83/UE occorre tenere presente che di recente la dir. UE 2019/2161 (si veda, *supra*, *sub* nt. 10) ha introdotto talune modifiche al disposto dell'art. 3 della direttiva sui diritti dei consumatori. Più nello specifico, ai sensi dell'art. 4, n. 2), della dir. UE 2019/2161 «l'articolo 3 è così modificato: a) il paragrafo 1 è sostituito dal seguente: "1. La presente direttiva si applica, alle condizioni e nella misura stabilita nelle sue disposizioni, a qualsiasi contratto concluso tra un professionista e un

mative introdotte da tale direttiva, seppure non nella loro interezza, hanno interessato anche le relazioni B2C del mercato agroalimentare<sup>31</sup>.

Nondimeno, in relazione alla vendita a distanza dei prodotti alimentari

---

consumatore di cui quest'ultimo paga o si impegna a pagare il prezzo. Si applica ai contratti per la fornitura di acqua, gas, elettricità o teleriscaldamento, anche da parte di prestatori pubblici, nella misura in cui detti prodotti di base sono forniti su base contrattuale"; *b*) è inserito il seguente paragrafo: "1 *bis*. La presente direttiva si applica anche se il professionista fornisce o si impegna a fornire un contenuto digitale mediante un supporto non materiale o un servizio digitale al consumatore e il consumatore fornisce o si impegna a fornire dati personali al professionista, tranne i casi in cui i dati personali forniti dal consumatore siano trattati dal professionista esclusivamente ai fini della fornitura del contenuto digitale su supporto non materiale o del servizio digitale a norma della presente direttiva o per consentire l'assolvimento degli obblighi di legge cui il professionista è soggetto, e questi non tratti tali dati per nessun altro scopo"; *c*) il paragrafo 3 è così modificato: *i*) la lett. *k*) è sostituita dalla seguente: «*k*) di servizi di trasporto passeggeri, fatti salvi l'articolo 8, paragrafo 2, e gli articoli 19, 21 e 22;»; *ii*) è aggiunta la seguente lettera: *n*) relativi ai beni oggetto di vendita forzata o comunque venduti secondo altre modalità dalle autorità giudiziarie». Com'è dato evincere dalla lettura sia della Relazione di accompagnamento alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio «che modifica la direttiva 93/13/CEE del Consiglio del 5 aprile 1993, la direttiva 98/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, la direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme dell'UE relative alla protezione dei consumatori», dell'11 aprile 2019, COM (2018) 185 def., sia dei *considerando* 32°-35° della dir. UE 2019/2161, tali modifiche sono state introdotte per lo più per garantire la coerenza «fra l'ambito di applicazione della direttiva 2011/83/UE e della direttiva (UE) 2019/770, che riguarda i contratti di fornitura di contenuto digitale o di servizi digitali nell'ambito dei quali il consumatore fornisce o si impegna a fornire al professionista dati personali» (32° *considerando*), estendendo l'applicazione della direttiva sui diritti dei consumatori ai servizi digitali «per i quali i consumatori non pagano denaro ma forniscono dati personali, come l'archiviazione su cloud, i media sociali e gli account di posta elettronica. Dato il crescente valore economico dei dati personali, tali servizi non possono essere considerati semplicemente "gratuiti". I consumatori dovrebbero dunque avere lo stesso diritto a ottenere informazioni precontrattuali e a sciogliere il contratto entro un periodo di diritto di recesso di 14 giorni, indipendentemente dal fatto che paghino il servizio in denaro o che forniscano dati personali» (Relazione di accompagnamento alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio «che modifica la direttiva 93/13/CEE del Consiglio del 5 aprile 1993, la direttiva 98/6/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, la direttiva 2005/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e la direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio per una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme dell'UE relative alla protezione dei consumatori», dell'11 aprile 2019, cit., p. 3).

<sup>31</sup> In estrema sintesi, la dir. 2011/83/UE ha "irrobustito" la tutela riconosciuta ai consumatori coinvolti nella conclusione di un contratto a distanza, non solo incidendo sulla disciplina del diritto di recesso a essi spettante e su quella relativa agli obblighi informativi precontrattuali a carico dei professionisti, ma anche, e soprattutto, imponendo, in merito a tali profili, l'osservanza in tutti gli Stati membri di regole comuni e uniformi. In tal modo, potendo fare affidamento su di un quadro normativo univoco, sia i consumatori, sia i professionisti, dovrebbero sentirsi rassicurati e incontrare minori difficoltà ad avvicinarsi al commercio transfrontaliero. Va, tuttavia, segnalato che la vendita a distanza dei prodotti alimentari non ha beneficiato di tutte le novità introdotte dalla direttiva sui diritti dei consumatori: come si avrà modo di illustrare meglio in seguito (v., *infra*, *sub* nt. 51), ad esempio, al consumatore di prodotti alimentari acquistati a distanza il più delle volte è precluso l'esercizio del diritto di recesso.

l'innovazione normativa determinata dall'innovazione della realtà fattuale è stata per certi versi persino più significativa, in quanto si è tradotta in un'ulteriore presa di coscienza del fatto che nel panorama merceologico i prodotti alimentari costituiscono un *unicum*. I prodotti alimentari sono, invero, beni potenzialmente destinati alla generalità dei consumatori; sono incapaci di trasmettere attraverso la sola fisicità le caratteristiche di cui sono in possesso; spesso sono prodotti facilmente deperibili o che richiedono particolari condizioni di conservazione e/o di trasporto; soprattutto, sono i soli beni di consumo destinati a essere ingeriti con continuità, il che costringe a prestare maggiore attenzione alla protezione degli interessi dei consumatori, in particolare in termini di tutela della loro salute.

Muovendo da tale consapevolezza, il legislatore europeo ha introdotto (anche) in taluni “provvedimenti chiave” per il mercato agroalimentare disposizioni nuove, il cui obiettivo è proprio quello di assicurare, da un lato, un'adeguata tutela agli interessi del consumatore (nell'accezione piena in cui deve essere intesa tale espressione, vale a dire quella che risulta dall'art. 169 TFUE)<sup>32</sup> allorquando acquista prodotti alimentari a distanza, dall'altro, il corretto funzionamento del mercato interno, mediante una regolamentazione adeguata del ricorso alla contrattazione a distanza.

È il caso, ad esempio, delle disposizioni inserite nel reg. UE 2017/625 sui controlli ufficiali<sup>33</sup>, che, per la prima volta, fanno espresso riferimento

---

<sup>32</sup> Preme sottolineare che, ai sensi dell'art. 169 TFUE, anche il consumatore di prodotti alimentari, al pari di qualsivoglia altro consumatore nel mercato europeo, ha diritto a essere tutelato su più fronti: quello della salute, quello dell'informazione e quello dei suoi interessi economici.

<sup>33</sup> Com'è noto, il reg. UE 2017/625 (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, recante modifica dei regolamenti CE n. 999/2001, CE n. 396/2005, CE n. 1069/2009, CE n. 1107/2009, UE n. 1151/2012, UE n. 652/2014, UE 2016/429 e UE 2016/2031 del Parlamento europeo e del Consiglio, dei regolamenti CE n. 1/2005 e CE n. 1099/2009 del Consiglio e delle direttive 98/58/CE, 1999/74/CE, 2007/43/CE, 2008/119/CE e 2008/120/CE del Consiglio, e che abroga i regolamenti CE n. 854/2004 e CE n. 882/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 89/608/CEE, 89/662/CEE, 90/425/CEE, 91/496/CEE, 96/23/CE, 96/93/CE e 97/78/CE del Consiglio e la decisione 92/438/CEE del Consiglio – regolamento sui controlli ufficiali –, in *GUUE* n. L 95 del 7 aprile 2017, p. 1 ss.) ha iniziato a ricevere applicazione il 14 dicembre 2019, fatta eccezione per alcune singole norme che hanno ricevuto, o riceveranno, applicazione in un momento differente. Anche in questo caso, il legislatore europeo ha ritenuto, infatti, opportuno posticipare l'applicazione della nuova normativa europea a un momento successivo alla sua formale entrata in vigore; l'art. 167 del regolamento sui controlli ufficiali, rubricato «Entrata in vigore e applicazione», recita invero: «1. Il presente regolamento entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*. Salvo diversamente disposto nei paragrafi da 2 a 4, esso si applica a decorrere dal 14

alle attività svolte all'interno della filiera alimentare (e, quindi, tanto nel contesto delle relazioni *B2B*, quanto nelle relazioni *B2C*) mediante l'impiego di tecniche di negoziazione a distanza<sup>34</sup>: si pensi all'art. 15 di tale regolamento, che impone agli operatori<sup>35</sup> di informare le autorità competenti a effettuare i controlli ufficiali in merito alle «specifiche attività svolte, comprese le attività effettuate mediante tecniche di comunicazione a distanza»<sup>36</sup>; o agli art. 36 e 138, che disciplinano – rispettivamente – le operazioni di campionamento su animali e merci messi in vendita mediante tecniche di comunicazione a distanza<sup>37</sup> e la possibile sospensione dei siti *internet* gestiti o

---

dicembre 2019. 2. Nel settore disciplinato dalle norme di cui all'articolo 1, paragrafo 2, lettera g), all'articolo 34, paragrafi 1, 2 e 3, all'articolo 37, paragrafo 4, lettera e), e all'articolo 37, paragrafo 5, si applica dal 29 aprile 2022. 3. Gli articoli da 92 a 101 del presente regolamento si applicano dal 28 aprile 2018, invece degli articoli 32 e 33 del regolamento (CE) n. 882/2004, abrogato dal presente regolamento. 4. L'articolo 163 si applica dal 28 aprile 2017».

<sup>34</sup> Merita di essere ricordato, peraltro, che, com'è stato opportunamente sottolineato da G.A. SCHREIBER, B. LIEBSCHER e P. KRANZ, *Der Online-Handel mit Lebensmitteln – Herausforderung für die Überwachung*, in *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht*, 2015, p. 291, il fatto che il precedente regolamento sui controlli ufficiali (reg. CE n. 882/2004, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo ai controlli ufficiali intesi a verificare la conformità alla normativa in materia di mangimi e di alimenti e alle norme sulla salute e sul benessere degli animali, in *GUUE* n. L 165 del 30 aprile 2004, p. 1 ss.) non contemplasse delle disposizioni specifiche sulle attività svolte mediante l'impiego di tecniche di negoziazione a distanza, non impediva comunque di sottoporre tali attività ai controlli ufficiali: la formulazione, decisamente ampia, impressa, dall'art. 3, n. 8, del reg. CE n. 178/2002, alla definizione di «immissione sul mercato», consentiva, invero, di ricondurre a essa anche le attività svolte mediante l'impiego di tecniche di negoziazione a distanza. Pertanto, doveva ritenersi che anche gli operatori del settore alimentare dediti allo svolgimento di tali attività fossero tenuti a rispettare l'art. 6, par. 2, del reg. CE n. 852/2004, in forza del quale, com'è noto, ogni operatore del settore alimentare ha l'obbligo di «notificare all'opportuna autorità competente, secondo le modalità prescritte dalla stessa, ciascuno stabilimento posto sotto il suo controllo che esegua una qualsiasi delle fasi di produzione, trasformazione e distribuzione di alimenti ai fini della registrazione del suddetto stabilimento».

<sup>35</sup> Si tenga presente che l'art. 3, n. 29, del reg. UE 2017/625 definisce come «operatore» qualsiasi persona fisica o giuridica soggetta a uno o più obblighi previsti dalla normativa di cui all'art. 1, par. 2, del regolamento.

<sup>36</sup> L'art. 15, par. 5, del reg. UE 2017/625 impone agli operatori di comunicare, altresì, il loro nome e la loro forma giuridica, nonché i luoghi posti sotto il loro controllo. Ciò, al fine di consentire alle autorità pubbliche competenti di iscrivere il loro nominativo nell'elenco e/o nel registro eventualmente dalle stesse predisposto per avere un quadro preciso in merito agli operatori soggetti ai controlli ufficiali ai sensi dell'art. 10, par. 2. Giova segnalare, inoltre, che, in forza dell'art. 10, par. 3, la Commissione è legittimata ad adottare «atti delegati conformemente all'art. 144 per modificare il presente regolamento con riguardo alla definizione di categorie di operatori esonerati dall'elenco degli operatori di cui al par. 2 del presente articolo nei casi in cui il loro inserimento in un tale elenco costituisca un onere amministrativo per loro sproporzionato rispetto al rischio relativo alle loro attività».

<sup>37</sup> Merita di essere messo in evidenza che l'art. 36 del reg. UE 2017/625, rubricato «Operazioni di campionamento su animali e merci messi in vendita mediante tecniche di comunicazione a distanza», nel caso in cui gli animali e/o le merci siano messe in vendita

utilizzati dall'operatore del settore alimentare, nel caso in cui sia accertata la non conformità dei prodotti alimentari immessi in commercio attraverso di essi agli *standard* fissati dalle pertinenti norme europee<sup>38</sup>; o, ancora, all'art. 53, che demanda alla Commissione il compito di adottare atti delegati, al fine di integrare il regolamento con norme che stabiliscano in quali casi e a quali condizioni le autorità doganali o altre autorità pubbliche possano eseguire compiti specifici di controllo – nella misura in cui, beninteso, tali compiti non rientrino nella loro responsabilità – anche relativamente «a merci ordinate mediante vendite tramite contratti a distanza, incluso via telefono e via *internet*»<sup>39</sup>.

Merita, poi, di essere senz'altro ricordata in questa sede l'introduzione, nel reg. UE n. 1169/2011 relativo alla fornitura di informazioni sugli

---

mediante tecniche di comunicazione a distanza, legittima le autorità competenti a effettuare i controlli, a procurarsi i campioni, da sottoporre successivamente ad analisi, prove o verifica della conformità, mediante ordini effettuati in modo anonimo (noti anche come «acquisto con clienti civetta»), ferma restando l'adozione delle misure necessarie a garantire il diritto degli operatori a una eventuale controprotezione. L'art. 36, che consta di tre paragrafi, dispone, invero, al par. 1, che: «Nel caso di animali e merci messi in vendita mediante tecniche di comunicazione a distanza, si possono impiegare ai fini di un controllo ufficiale campioni che le autorità competenti ordinano dagli operatori senza svelare la propria identità», al par. 2 che «Le autorità competenti, una volta in possesso dei campioni, adottano tutte le misure necessarie affinché gli operatori dai quali sono stati ordinati detti campioni in conformità del paragrafo 1: *a*) siano informati del fatto che tali campioni sono stati prelevati nel contesto di un controllo ufficiale e, a seconda dei casi, sono analizzati e sottoposti a prove al fine di eseguire tale controllo ufficiale; e *b*) se i campioni di cui a detto paragrafo sono analizzati o sottoposti a prove, possano esercitare il diritto a una controprotezione come previsto dall'art. 35, par. 1» e, infine, al par. 3, che «I paragrafi 1 e 2 si applicano agli organismi delegati e alle persone fisiche a cui sono stati delegati determinati compiti riguardanti i controlli ufficiali». Si veda, altresì, il 49° *considerando* del reg. UE n. 625/2017, in cui si sottolinea l'utilità dei cc.dd. «acquisti con clienti civetta».

<sup>38</sup> L'art. 138 del reg. UE 2017/625, rubricato, «Azioni in caso di accertata non conformità», regola, invero, le azioni che le autorità competenti possono intraprendere nell'ipotesi in cui, in seguito all'espletamento dei controlli ufficiali, risulti che la merce non è conforme agli *standard* richiesti. In tale ipotesi, ai sensi del par. 1 di tale disposizione, «le autorità competenti: *a*) intraprendono ogni azione necessaria al fine di determinare l'origine e l'entità della non conformità e per stabilire le responsabilità dell'operatore; e *b*) adottano le misure opportune per assicurare che l'operatore interessato ponga rimedio ai casi di non conformità e ne impedisca il ripetersi». La disposizione precisa, poi, che la decisione circa le misure da adottare deve essere presa dalle autorità competenti, tenendo conto della natura di tale non conformità e dei precedenti dell'operatore per quanto riguarda la conformità. Il par. 2, laddove fornisce un elenco (esemplificativo) dei provvedimenti che le autorità competenti possono adottare per garantire la conformità alle pertinenti normative europee (indicate all'art. 1, par. 2, del regolamento), alla lett. *i*) prevede anche la possibilità di disporre «la cessazione per un periodo di tempo appropriato della totalità o di una parte delle attività dell'operatore interessato e, se del caso, dei siti *internet* che gestisce o utilizza».

<sup>39</sup> Si veda l'art. 53, par. 1, lett. *iii*), del reg. UE 2017/625.

alimenti ai consumatori<sup>40</sup>, di una disposizione specifica sulla vendita a distanza. Giova ricordare, in proposito, che il 27° *considerando* di tale regolamento richiama l'attenzione sulla necessità di garantire ai consumatori la disponibilità delle informazioni obbligatorie sugli alimenti, a prescindere dalle modalità con cui questi ultimi siano forniti loro, compresa, quindi, anche la vendita mediante tecniche di contrattazione a distanza. Il medesimo *considerando* sottolinea, inoltre, l'opportunità che, nel caso in cui il consumatore decida di acquistare prodotti alimentari tramite il ricorso a tecniche di contrattazione a distanza, le informazioni obbligatorie ai sensi della nuova normativa europea in materia di informazioni alimentari gli siano messe a disposizione anche in una fase precedente alla conclusione del contratto.

Muovendo da tale presupposto, l'art. 14 del reg. UE n. 1169/2011 (rubricato «Vendita a distanza»), con riferimento specifico alla vendita a distanza B2C dei prodotti alimentari, impone l'obbligo di anticipare alla fase delle trattative la fornitura delle indicazioni ritenute necessarie a mettere il consumatore in condizione di effettuare scelte di acquisto consapevoli<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Reg. UE n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, «relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, che modifica i regolamenti CE n. 1924/2006 e CE n. 1925/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga la direttiva 87/250/CEE della Commissione, la direttiva 90/496/CEE del Consiglio, la direttiva 1999/10/CE della Commissione, la direttiva 2000/13/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, le direttive 2002/67/CE e 2008/5/CE della Commissione e il regolamento CE n. 608/2004 della Commissione, in *GUUE* n. L 304 del 22 novembre 2011, p. 18 ss.

<sup>41</sup> Sul disposto dell'art. 14 del reg. UE n. 1169/2011 si vedano le osservazioni di L.G. VAQUÉ, «¿Qué información hay que facilitar al consumidor cuando adquiere productos alimenticios por internet o mediante otros sistemas de comunicación a distancia?», in *Revista CESCO*, 2014, fasc. 12, p. 54 ss.; M. HAGENMEYER, *Food Information Regulation, Commentary on Regulation (EU) No. 1169/2011 on the Provision on Food Information to Consumers*, Berlino, 2012, sub art. 14, p. 137 ss.; I. CANFORA, *Informazioni a tutela della salute e conformazione del contenuto negoziale tra diritto europeo e diritti nazionali*, in *Riv. dir. agr.*, 2014, I, p. 131; K. DIETER, *Fernabsatz bei Lebensmitteln*, Hamburg, 2015, p. 5 ss.; M. GRUBE, *Lebensmittelinformation im Internethandel*, in *Online-Handel mit Lebensmitteln*, 6. Marburger Symposium zum Lebensmittelrecht, a cura di W. Voit, Baden-Baden, 2014, p. 29 ss.; C. FÖHLISC e D. LÖWER, *Der Online-Handel mit Lebensmitteln – rechtliche Rahmenbedingungen*, in *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht*, 2015, p. 424 ss.; M. GRUBE e J. KARSTEN, *Neues EU-Vertriebsrecht für die Lebensmittelwirtschaft. Unionsrechtliche Vorgaben für den nicht-ladengeschäftsgebunden („multichannel“) Lebensmittel Einzelhandel: Onlinehandel, Teleshopping, Direktvertrieb, Automatenverkäufe*, in *Lebensmittel und Recht*, 2012, p. 133 ss.; A. HENTSCHEL, *Verbraucherinformationen zu Lebensmitteln – die neue Lebensmittelinformationsverordnung*, in *Verbraucher und Recht*, 2015, p. 59; H. HOFMANN, *Auswirkungen aktueller Gesetzesänderungen auf den Vertrieb von Lebensmitteln – Die Gewährleistung eines adäquaten Verbraucherschutzniveaus im digitalen Supermarkt*, in *Lebensmittel und Recht*, 2014, p. 139 ss.; T.C. KÖRBER e M. BUCH, *Die Lebensmittelinformationsverordnung – Verbraucherschutz trifft Wirklichkeit (1. Teil)*, in *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht*, 2013, p. 431 ss.; E. SCHULZ e S. SCHULZ, *Umsetzung der LMIV im Distanzhandel, Leitfaden und ausgewählte Rechtsfragen*, *Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht*, 2015, p. 121 ss.; T. TEUFER, *Fernabsatz von*

L'art. 14 consta di tre paragrafi: il primo concerne gli alimenti preimballati, il secondo gli alimenti non preimballati e il terzo gli alimenti (preimballati) messi in vendita tramite distributori automatici o locali commerciali automatizzati<sup>42</sup>. In relazione al caso in cui la vendita a distanza abbia ad oggetto alimenti preimballati, l'art. 14, par. 1, lett. *a*), impone la fornitura delle informazioni obbligatorie di cui all'art. 9 del reg. UE n. 1169/2011 – fatta eccezione per quella relativa al termine minimo di conservazione o alla data di scadenza<sup>43</sup> – prima della conclusione dell'acquisto<sup>44</sup>.

L'art. 14, par. 1, lett. *b*), precisa, poi, che tali informazioni devono apparire sul supporto della vendita a distanza o essere fornite mediante qualunque altro mezzo adeguato, chiaramente individuato dall'operatore del settore alimentare. Nell'ipotesi in cui si renda necessario l'impiego di altri mezzi adeguati, le informazioni obbligatorie sugli alimenti devono essere

---

*Lebensmitteln: Die neuen Pflichtangaben kommen näher, in Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht, Praxis im Immaterialgüter und Wettbewerbsrecht, 2014, p. 449 ss.; E. SCHULZ, E-Commerce mit Lebensmitteln – öffentlich-rechtlich und zivilrechtlich betrachtet, in Lebensmittel und Recht, 2016, p. 6 ss.*

<sup>42</sup> La mera struttura della norma consente di osservare che l'art. 14 estende anche alla fattispecie della vendita a distanza la diversità di trattamento riservata dal reg. UE n. 1169/2011 agli alimenti preimballati, da un lato, e agli alimenti non preimballati, dall'altro. Com'è noto, infatti, per quanto concerne le informazioni c.d. obbligatorie, il reg. UE n. 1169/2011 continua a prevedere un trattamento differenziato per i prodotti alimentari non preimballati. Mentre, invero, nei confronti degli alimenti preimballati trovano sicuramente applicazione le regole sulle informazioni c.d. obbligatorie di cui al Capo IV del reg. UE n. 1169/2011, per gli alimenti non preimballati l'art. 44 di esso impone come obbligatoria la sola indicazione della presenza degli allergeni, mentre rimette agli Stati membri la decisione circa l'eventuale imposizione di ulteriori indicazioni obbligatorie, in conformità a quanto previsto per gli alimenti preimballati. Giova ricordare, peraltro, che, in virtù di quanto previsto dall'art. 2, par. 1, lett. *e*), del reg. UE n. 1169/2011, nella nozione di alimenti non preimballati devono ritenersi compresi anche gli alimenti imballati nei luoghi di vendita su richiesta del consumatore o preimballati per la vendita diretta.

<sup>43</sup> Com'è dato evincere dalla lettura dell'art. 14, par. 1, lett. *a*), sono escluse, infatti, dall'obbligo informativo le indicazioni di cui all'art. 9, par. 1, lett. *f*). Trattasi evidentemente di un'eccezione che risponde a ragioni pratiche.

<sup>44</sup> Ciò significa che, ai sensi dell'art. 14, par. 1, del reg. UE n. 1169/2011, nella fase delle trattative finalizzate alla conclusione di un contratto a distanza avente ad oggetto prodotti alimentari, il professionista è tenuto a fornire al consumatore le indicazioni relative: alla denominazione dell'alimento; all'elenco degli ingredienti; alla presenza degli allergeni; alla quantità di taluni ingredienti o categorie di ingredienti; alla quantità netta dell'alimento; alle condizioni particolari di conservazione e/o alle condizioni di impiego; al Paese di origine o al luogo di provenienza ove previsto; alle istruzioni per l'uso, per i casi in cui la loro omissione renderebbe difficile un uso adeguato dell'alimento; al titolo alcolometrico volumico effettivo per le bevande che contengono più di 1,2% di alcol in volume e alla dichiarazione nutrizionale, nonché il nome o la ragione sociale e l'indirizzo dell'operatore del settore alimentare di cui all'art. 8, par. 1, del reg. UE n. 1169/2011, vale a dire dell'operatore responsabile delle informazioni sugli alimenti.

comunque fornite senza che vengano imposti ai consumatori costi supplementari. Nel caso in cui la vendita a distanza abbia ad oggetto alimenti preimballati, tutte le indicazioni obbligatorie e, quindi, anche quelle relative al termine minimo di conservazione o alla data di scadenza, devono essere rese nuovamente disponibili al consumatore al momento della consegna.

In riferimento alla vendita a distanza avente ad oggetto alimenti non preimballati (o imballati nei luoghi di vendita su richiesta del consumatore o preimballati per la vendita diretta), l'art. 14, par. 2, si limita a disporre, invece, che a dover essere fornite al consumatore nella fase antecedente alla conclusione del contratto sono le indicazioni richieste a norma dell'art. 44 del reg. UE n. 1169/2011, ovverosia quelle relative alla presenza di allergeni e quelle eventualmente imposte dalle normative nazionali<sup>45</sup>; anche tali informazioni devono essere rese disponibili, però, con le medesime modalità con cui vengono fornite le informazioni obbligatorie nella vendita a distanza di alimenti preimballati<sup>46</sup>.

In virtù di quanto previsto dal par. 3, infine, sono esclusi dall'ambito di applicazione degli obblighi di cui all'art. 14, par. 1, lett. a), gli alimenti messi in vendita tramite distributori automatici o locali commerciali automatizzati<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> Si veda, *supra*, *sub* nt. 42. Allorquando il contratto a distanza abbia ad oggetto prodotti alimentari non preimballati, il professionista, stante il richiamo alle normative nazionali operato per il tramite del rinvio all'art. 44 del reg. UE n. 1169/2011, sarà costretto, pertanto, a verificare, di volta in volta, a seconda del Paese nel quale voglia svolgere l'attività di negoziazione a distanza, quali informazioni sia tenuto a fornire al consumatore nella fase delle trattative.

<sup>46</sup> Sembra ragionevole ritenere che, così disponendo, l'art. 14, par. 2, abbia voluto estendere anche alla vendita a distanza dei prodotti non preimballati non solo la regola in forza della quale tali informazioni devono apparire sul supporto della vendita a distanza o essere fornite mediante qualunque altro mezzo adeguato, chiaramente individuato dall'operatore del settore alimentare (fermo restando che, nell'ipotesi in cui si renda necessario l'impiego di altri mezzi adeguati, le informazioni obbligatorie sugli alimenti devono essere comunque fornite senza che l'operatore del settore imponga costi supplementari ai consumatori), ma anche quella in virtù della quale tutte le indicazioni obbligatorie devono essere rese nuovamente disponibili al consumatore al momento della consegna del prodotto.

<sup>47</sup> Poiché l'art. 14, par. 3, esclude dall'ambito di applicazione delle disposizioni di cui all'art. 14, par. 1, lett. a), gli alimenti messi in vendita tramite distributori automatici o locali commerciali automatizzati, *prima facie* esso sembrerebbe superfluo, dal momento che è la stessa dir. 2011/83/UE a escludere espressamente dal suo ambito di applicazione tale tipologia di contratti: v., *supra*, *sub* nt. 30. Se non che, il riferimento all'art. 14, par. 1, lett. a), riguardando quest'ultimo solamente gli alimenti preimballati, consente di attribuire alla disposizione di cui all'art. 14, par. 3, una portata completamente diversa, per certi aspetti eversiva. La limitazione dell'esclusione ai soli alimenti preimballati consente di ritenere, invero, da un lato, che la vendita a distanza di prodotti alimentari non preimballati realizzata mediante distributori automatici o locali commerciali automatizzati rientri nell'ambito di applicazio-

L'art. 14 del reg. UE n. 1169/2011, lungi dall'esaurire la disciplina degli obblighi informativi gravanti sul professionista che intenda vendere a distanza prodotti alimentari, va a intersecare la disciplina contemplata dalla dir. 2011/83/UE, ponendo non pochi problemi interpretativi che, per ragioni ovvie di tempo, non è possibile illustrare in questa sede<sup>48</sup>.

È possibile osservare, però, in estrema sintesi, che per quanto concerne le caratteristiche del prodotto oggetto della fattispecie negoziale conclusa a distanza, il legislatore europeo ha imposto all'operatore del settore alimentare obblighi informativi decisamente più ampi rispetto a quelli imposti ai professionisti dalla dir. 2011/83/UE<sup>49</sup>. Ciò è dovuto al fatto che,

---

ne dell'art. 14, in deroga, quindi, all'esclusione prevista dall'art. 3, par. 3, lett. *l*), della dir. 2011/83/UE; dall'altro, che gli Stati membri, nello stabilire quali informazioni debbano essere obbligatoriamente fornite al consumatore in merito a tale tipologia di alimenti, possano introdurre anche delle disposizioni specifiche con riferimento agli alimenti non preimballati messi in vendita mediante distributori automatici o locali commerciali automatizzati.

<sup>48</sup> Sul punto sia consentito rinviare a S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 115 ss.

<sup>49</sup> È sufficiente un rapido confronto fra il disposto dell'art. 6, par. 1, della dir. 2011/83/UE e quello dell'art. 14 del reg. UE n. 1169/2011 per rendersi conto che, quest'ultimo, lungi dall'esaurire la disciplina degli obblighi informativi gravanti sul professionista nella fase che precede la conclusione del contratto a distanza avente ad oggetto i prodotti alimentari, si limita a intervenire per lo più sulle informazioni relative alle caratteristiche dei beni oggetto del contratto. Ne consegue che il disposto dell'art. 14 del reg. UE n. 1169/2011 è legittimato a prevalere, ai sensi dell'art. 3, par. 2, della dir. 2011/83/UE (in forza del quale «In caso di conflitto tra le disposizioni della presente direttiva e una disposizione di un altro atto dell'Unione che disciplini settori specifici, la disposizione di tale altro atto dell'Unione prevale e si applica a tali settori specifici»), solo sulla disposizione di cui all'art. 6, par. 1, lett. *a*), di essa, che, com'è noto, impone al professionista di fornire al consumatore, prima che quest'ultimo sia vincolato dal contratto a distanza (o da una corrispondente offerta), le informazioni relative alle caratteristiche principali dei beni o dei servizi oggetto del contratto. Rimane, invece, ferma, anche nella vendita a distanza dei prodotti alimentari, l'imposizione degli obblighi informativi precontrattuali di cui all'art. 6, par. 1, lett. *b*)-*t*), laddove (beninteso) applicabili. Giova segnalare, in proposito, che la dir. UE 2019/2161 ha inciso anche sugli obblighi informativi del professionista, apportando diverse modifiche all'art. 6 della direttiva sui diritti dei consumatori: l'art. 4, n. 4, prevede, invero, che «l'articolo 6 è così modificato: *a*) il paragrafo 1 è così modificato: *i*) la lettera *c*) è sostituita dalla seguente: «*c*) l'indirizzo geografico dove il professionista è stabilito, così come il suo numero di telefono e il suo indirizzo elettronico. Inoltre, se il professionista fornisce qualsiasi altro mezzo di comunicazione elettronica che garantisca al consumatore di poter intrattenere con lui una corrispondenza scritta, che rechi la data e orario dei relativi messaggi, su un supporto durevole, il professionista deve fornire anche le informazioni relative a tale altro mezzo. Tutti questi mezzi di comunicazione forniti dal professionista devono consentire al consumatore di contattarlo rapidamente e di comunicare efficacemente con lui. Ove applicabile, il professionista fornisce anche l'indirizzo geografico e l'identità del professionista per conto del quale agisce;»; *ii*) è inserito il seguente punto: «e bis) se applicabile, l'informazione che il prezzo è stato personalizzato sulla base di un processo decisionale automatizzato»; *iii*) la lettera *l*) è sostituita dalla seguente: «*l*) un promemoria dell'esistenza della garanzia legale di conformità per i beni, il contenuto digitale e i servizi digitali»; *iv*) le lettere *r*) e *s*) sono sostituite dalla seguenti: «*r*) se applicabile, la

nella maggior parte, per non dire nella totalità, dei casi, al consumatore che acquisti a distanza un prodotto alimentare è preclusa la possibilità di esercitare il diritto di recesso, vale a dire di attivare il rimedio principale cui la dir. 2011/83/UE demanda il compito di assicurare un'adeguata tutela al consumatore<sup>50</sup>. Molte eccezioni contemplate dall'art. 16 della dir. 2011/83/

---

funzionalità dei beni con elementi digitali, del contenuto digitale e dei servizi digitali, comprese le misure applicabili di protezione tecnica; s) qualsiasi compatibilità e interoperabilità pertinente dei beni con elementi digitali, del contenuto digitale e dei servizi digitali, di cui il professionista sia a conoscenza o di cui si può ragionevolmente attendere che sia venuto a conoscenza, se applicabile"; il paragrafo 4 è sostituito dal seguente: "4. Le informazioni di cui al paragrafo 1, lettere b), i) e j), del presente articolo, possono essere fornite mediante le istruzioni tipo sul recesso di cui all'allegato I, parte A. Il professionista ha adempiuto agli obblighi di informazione di cui al paragrafo 1, lettere b), i) e j), del presente articolo se ha presentato dette istruzioni al consumatore, debitamente compilate. I riferimenti al periodo di recesso di quattordici giorni nelle istruzioni tipo sul recesso di cui all'allegato I, parte A, sono sostituiti da riferimenti a un periodo di recesso di trenta giorni nei casi in cui gli Stati membri abbiano adottato le norme previste all'articolo 9, paragrafo 1 *bis*."».

Sempre l'art. 4, n. 5, della dir. UE 2019/2161 prevede, poi, l'introduzione, nella dir. 2011/83/UE, di una nuova disposizione, l'art. 6 *bis*, rubricato «Obblighi di informazione supplementari specifiche per i contratti conclusi su mercati online», il cui disposto è così formulato: «Prima che un consumatore sia vincolato da un contratto a distanza, o da una corrispondente offerta, su un mercato online, il fornitore del mercato online, ferma restando la direttiva 2005/29/CE, indica al consumatore anche, in maniera chiara e comprensibile e in modo appropriato al mezzo di comunicazione a distanza: a) informazioni generali, rese disponibili in un'apposita sezione dell'interfaccia online che sia direttamente e facilmente accessibile dalla pagina in cui sono presentate le offerte, in merito ai principali parametri che determinano la classificazione, quale definita all'articolo 2, paragrafo 1, lettera m), della direttiva 2005/29/CE, delle offerte presentate al consumatore come un risultato della sua ricerca e all'importanza relativa di tali parametri rispetto ad altri parametri; b) se il terzo che offre beni, servizi o contenuto digitale è un professionista o meno, sulla base della dichiarazione del terzo stesso al fornitore del mercato online; c) nel caso in cui il terzo che offre i beni, i servizi o il contenuto digitale non sia un professionista, che al contratto non si applicano i diritti dei consumatori derivanti dal diritto dell'Unione europea sulla tutela dei consumatori; d) se del caso, il modo in cui gli obblighi relativi al contratto sono ripartiti tra il terzo che offre i beni, i servizi o il contenuto digitale e il fornitore del mercato online o il professionista terzo ha in relazione al contratto in base ad altre norme di diritto dell'Unione o nazionale. 2. Fatta salva la direttiva 2000/31/CE, il presente articolo non impedisce agli Stati membri di imporre ulteriori obblighi di informazione per i fornitori dei mercati online. Tali disposizioni devono essere proporzionate, non discriminatorie e giustificate da motivi di tutela dei consumatori». Non vi è chi non veda come il recepimento della dir. UE 2019/2161 e l'applicazione della relativa normativa (che, stando a quanto è disposto dall'art. 7 di tale direttiva, dovranno avvenire, rispettivamente, entro il 28 novembre 2021 e a decorrere dal 28 maggio 2022) sono destinate a incidere anche sulla vendita a distanza B2C dei prodotti alimentari, soprattutto se conclusa *online*.

<sup>50</sup> La dir. 2011/83/UE si fonda sul presupposto che, ogni qualvolta si giunga alla conclusione di un contratto mediante l'impiego di tecniche di comunicazione a distanza e, quindi, in assenza di un contatto diretto fra le parti, l'asimmetria informativa, che solitamente penalizza già il consumatore nelle dinamiche contrattuali con le imprese, si accentua ulteriormente, non avendo il consumatore la possibilità di verificare, di persona e/o interloquendo con il professionista, le caratteristiche del bene o del servizio offerti. Da qui la necessità di

UE si prestano, invero, a trovare applicazione con riferimento ai prodotti alimentari<sup>51</sup>.

Per sopperire alla frequente impossibilità per il consumatore di prodotti alimentari di esercitare lo *ius poenitendi*, il legislatore europeo ha imposto, quindi, all'operatore del settore alimentare obblighi informativi c.d. rinforzati: considerate le difficoltà che il consumatore di prodotti alimentari potrebbe incontrare nell'avvalersi del diritto di recesso, si impone al professionista del settore alimentare di mettergli a disposizione, nella fase antecedente alla conclusione del contratto, tutte le informazioni ritenute indispensabili dalla normativa europea per l'effettuazione di una scelta di acquisto consapevole<sup>52</sup>.

---

un intervento sul piano normativo, finalizzato a ridurre il più possibile, fino a eliminarla del tutto, la posizione di intrinseca debolezza nella quale versa il consumatore. Gli strumenti ai quali la direttiva sui diritti dei consumatori demanda il compito di conseguire tale risultato sono, in buona sostanza, due: da un lato, l'imposizione al professionista di una serie, piuttosto ampia e dettagliata, di obblighi di informazione precontrattuale, volti a mettere il consumatore in condizione di prestare – nei limiti del possibile – un consenso consapevole; dall'altro, il riconoscimento al consumatore del diritto di recedere dal contratto, o dalla proposta contrattuale da lui stesso formulata, nel caso in cui cambi idea (il che si verifica il più delle volte perché il bene o il servizio oggetto del contratto non corrisponde alle sue aspettative). Nella logica della dir. 2011/83/UE, fra gli obblighi informativi posti a carico del professionista nella fase delle trattative (che devono, quindi, essere adempiuti prima che si instauri il vincolo negoziale) e lo *ius poenitendi* sussiste un legame inscindibile. Ciò consente di comprendere per quale ragione, ai sensi dell'art. 6, par. 1, lett. a), della dir. 2011/83/UE, in merito ai beni o ai servizi oggetto del contratto, il professionista è tenuto a fornire al consumatore – in maniera chiara e comprensibile e in misura adeguata al mezzo di comunicazione a distanza impiegato – solamente le informazioni inerenti alle «caratteristiche principali»: non è necessario andare oltre la fornitura di indicazioni relative alle caratteristiche essenziali del bene o del servizio oggetto del contratto, perché il consumatore ha la facoltà di avvalersi, in un momento successivo, dello *ius poenitendi*, uno *ius poenitendi* il cui esercizio non richiede, peraltro, né una giustificazione, né il farsi carico di particolari oneri economici.

<sup>51</sup> L'art. 16 della dir. 2011/83/UE – rubricato «Eccezioni al diritto di recesso» – contempla, invero, diverse fattispecie in relazione alle quali (tanto nei contratti a distanza, quanto nei contratti negoziati fuori dei locali commerciali) al consumatore non è attribuito il diritto di recedere. Purtroppo, molte fattispecie interessano (anche) il settore agroalimentare. Si pensi: alla fornitura di beni confezionati su misura o chiaramente personalizzati – lett. c) –; alla fornitura di beni che rischiano di deteriorarsi o scadere rapidamente – lett. d) –; alla fornitura di beni sigillati che non si prestano a essere restituiti per motivi igienici o connessi alla protezione della salute e che sono stati aperti dopo la consegna – lett. e) –; alla fornitura di beni che dopo la consegna risultano per loro natura inscindibilmente mescolati con altri beni – lett. f) –; alla fornitura di bevande alcoliche, il cui prezzo sia stato concordato al momento della conclusione del contratto di vendita, la cui consegna possa avvenire solo dopo trenta giorni e il cui valore effettivo dipenda da fluttuazioni sul mercato che non possono essere controllate dal professionista – lett. g) –.

<sup>52</sup> In proposito sia consentito rinviare a S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 128 ss.

5. Appurato che il consumatore che acquista prodotti alimentari a distanza il più delle volte si vede preclusa la possibilità di esercitare il diritto di recesso, occorre chiedersi se il legislatore europeo, oltre ad avere imposto agli operatori del settore alimentare obblighi informativi rinforzati, abbia anche ideato rimedi specifici, azionabili laddove la transazione commerciale *B2C* conclusa a distanza abbia ad oggetto prodotti alimentari.

A ben vedere, chiedersi se, in relazione alla vendita a distanza *B2C* dei prodotti alimentari, l'innovazione normativa che ha fatto seguito all'innovazione della realtà fattuale abbia interessato in qualche modo anche il regime delle tutele, equivale a verificare, da un lato, quali siano i rimedi esperibili dal consumatore allorquando l'operatore del settore alimentare non rispetti gli obblighi informativi impostigli dalla normativa (*rectius*, dalle normative)<sup>53</sup> di riferimento, dall'altro, quali siano gli strumenti di tutela attivabili nel caso in cui l'operatore del settore alimentare fornisca regolarmente al consumatore le informazioni precontrattuali, ma non rispetti, poi, gli obblighi assunti o violi gli obblighi di condotta attinenti alla fase attuativa del rapporto negoziale (ad esempio, consegnando al consumatore un prodotto sprovvisto delle caratteristiche illustrate durante le trattative o difettoso o non rispettando i tempi di consegna del bene compravenduto a distanza).

Purtroppo, la disamina del panorama normativo europeo costringe a rilevare che non è stato approntato un regime di tutele specifico per il settore alimentare, perciò anche in relazione alla vendita a distanza *B2C* dei prodotti alimentari i rimedi esperibili vanno individuati sulla base di quanto previsto in proposito dalla dir. 2011/83/UE.

Orbene, la direttiva sui diritti dei consumatori, fatta eccezione per alcune sanzioni di natura privatistica (o, se si preferisce, contrattuali)<sup>54</sup> da essa introdotte<sup>55</sup>, nel rispetto del principio di sussidiarietà, per il tramite

---

<sup>53</sup> Preme ricordare, ancora una volta, che l'art. 14 del reg. UE n. 1169/2011 non esaurisce la disciplina degli obblighi informativi rinforzati imposti all'operatore del settore alimentare nella vendita a distanza *B2C*, ma integra solamente il disposto dell'art. 6 della dir. 2011/83/UE. Sul punto si veda, *supra*, *sub* nt. 49.

<sup>54</sup> Può essere di qualche interesse segnalare che nella dir. UE 2019/2161 l'espressione «sanzione contrattuale» viene impiegata nel 37° *considerando* per indicare la sanzione di natura privatistica prevista dall'art. 14, par. 4, lett. *a*), della direttiva sui diritti dei consumatori.

<sup>55</sup> Le sanzioni di natura privatistica contemplate dalla dir. 2011/83/UE, nonostante abbiano trovato collocazione in diverse disposizioni di essa, paiono ispirarsi tutte alla medesima *ratio*, ovvero alla convinzione che il metodo più efficace per costringere il professionista a comportarsi correttamente nei confronti del consumatore sia fare leva sulla sua sensibilità economica: si pensi, a titolo di esempio, al disposto dell'art. 6, par. 6, in forza del quale il professionista che, nella fase delle trattative, fornisca al consumatore le informazioni relative al

degli artt. 23 e 24, demanda agli Stati membri il compito di assicurare il rispetto delle disposizioni da essa contemplate, comprese, quindi, anche quelle relative ai contratti a distanza<sup>56</sup>.

Più nello specifico, l'art. 23, par. 1, della direttiva impone agli Stati membri di garantire l'esistenza di «mezzi adeguati ed efficaci» idonei ad assicurare il rispetto della disciplina da essa introdotta. L'art. 23, par. 2, ribadisce<sup>57</sup> che possono rientrare nel novero dei «mezzi adeguati ed efficaci» di cui al par. 1, anche le disposizioni di matrice nazionale che rendano possibile l'attivazione di strumenti di tutela di carattere (non solo individuale, ma anche) collettivo, estendendo la legittimazione ad adire i tribunali o gli organi amministrativi competenti ad assicurare l'applicazione delle norme di recepimento della direttiva a enti pubblici (o loro rappresentanti), nonché alle organizzazioni dei consumatori e alle associazioni di categoria aventi un interesse legittimo<sup>58</sup>.

L'art. 24 rimette, inoltre, agli Stati membri l'individuazione delle sanzioni da irrogare nel caso in cui le norme di recepimento della direttiva vengano violate, nonché di adottare tutte le misure necessarie affinché sia garantita l'applicazione dell'apparato sanzionatorio così predisposto.

Per quanto concerne la determinazione degli strumenti e dei rimedi volti a garantire l'applicazione della disciplina sui contratti a distanza B2C, gli Stati membri sono, dunque, titolari di un potere tendenzialmente discrezionale, che li lascia, in buona sostanza, liberi di scegliere come sanzionare le condotte che integrino gli estremi di una violazione delle disposizioni a essi dedicate, se prevedere, cioè, solo sanzioni di natura pubblicistica, solo sanzioni di natura privatistica, oppure sanzioni di natura sia pubblicistica, sia privatistica<sup>59</sup>.

---

prezzo del bene o del servizio oggetto del contratto, senza metterlo a conoscenza anche delle spese aggiuntive di spedizione, di consegna o postali, e di ogni altro costo diverso dal corrispettivo, non ha diritto a vedersi corrispondere tali somme "aggiuntive" dal consumatore. Sulle sanzioni di natura privatistica contemplate dalla dir. 2011/83/UE sia consentito rinviare a S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, p. 179 ss.

<sup>56</sup> Si veda il 57° *considerando* della dir. 2011/83/UE.

<sup>57</sup> Il contenuto precettivo dell'art. 23, par. 2, della dir. 2011/83/UE non costituisce una novità: l'art. 11 (parr. 1 e 2) della dir. 97/7/CE aveva, invero, un contenuto pressoché identico a quello dell'art. 23 (parr. 1 e 2) della dir. 2011/83/UE.

<sup>58</sup> Merita di essere messo in evidenza che la previsione di strumenti di tutela collettiva nel campo della contrattazione B2C può rivelarsi di fondamentale importanza, soprattutto a fronte della scarsa propensione dei consumatori ad avvalersi dei mezzi di tutela individuali.

<sup>59</sup> Si veda, in proposito, G. DE CRISTOFARO, *La direttiva 2011/83/UE sui «diritti dei consumatori»: ambito di applicazione e disciplina degli obblighi informativi precontrattuali*, cit., p. 66.

Il potere così riconosciuto agli Stati membri, per quanto ampio, non è tuttavia assoluto<sup>60</sup>: innanzi tutto, la dir. 2011/83/UE, all'art. 24, prevede espressamente che le sanzioni individuate dai legislatori nazionali debbano essere «effettive, proporzionate e dissuasive», consentendo, in tal modo, alla Commissione europea, di avviare una procedura di infrazione ogni qualvolta l'apparato sanzionatorio predisposto da uno Stato membro non risulti in possesso delle caratteristiche richieste.

In secondo luogo, in merito alle sanzioni di natura privatistica contemplate dalla direttiva sui diritti dei consumatori gli Stati membri non vantano alcun potere discrezionale, essendo tenuti, da un lato, a recepire le norme di armonizzazione massima che le contemplano, dall'altro, ad assicurarne l'applicazione<sup>61</sup>.

Ne deriva che, con riferimento ai contratti a distanza B2C e, quindi, anche alla vendita a distanza B2C dei prodotti alimentari, l'apparato sanzionatorio è destinato a essere costituito da rimedi che potrebbero essere definiti “di derivazione europea”, previsti espressamente dalla direttiva sui diritti dei consumatori, e da rimedi predisposti o comunque contemplati da disposizioni di matrice nazionale. Tuttavia, mentre i primi hanno tutti natura privatistica, i secondi (vale a dire i rimedi di matrice nazionale) possono avere tanto natura privatistica, quanto natura pubblicistica.

La scelta del legislatore europeo di demandare agli Stati membri l'individuazione delle sanzioni da irrogare in caso di violazione delle norme nazionali di recepimento della direttiva sui diritti dei consumatori è stata oggetto di critiche: la presenza, nei singoli Stati membri, di sistemi sanzionatori differenti ostacolerebbe, invero, anziché facilitare, la diffusione della negoziazione a distanza, soprattutto nelle transazioni commerciali transfrontaliere, in quanto, di fatto, arrecherebbe un *vulnus* al livello di armonizzazione massima perseguito con tale direttiva<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> Si veda, in proposito, G. DE CRISTOFARO, *La direttiva 2011/83/UE sui «diritti dei consumatori»: ambito di applicazione e disciplina degli obblighi informativi precontrattuali*, cit., p. 62.

<sup>61</sup> Va segnalato, però, che le sanzioni di natura privatistica previste dalla dir. 2011/83/UE non coprono tutte le possibili inadempienze del professionista; non solo: in alcuni casi non è chiaro che conseguenze determinino in concreto; si pensi alla sanzione di natura privatistica costituita dalla natura giuridicamente vincolante riconosciuta alle informazioni fornite al consumatore nella fase delle trattative: in tali ipotesi, come in tutte le altre in cui il legislatore europeo non ha chiarito quali siano le conseguenze di diritto privato derivanti dall'inadempienza dell'obbligo informativo o di condotta gravante sul professionista, occorre fare ricorso al diritto dei contratti vigente nei singoli Stati membri.

<sup>62</sup> Si veda in tal senso F. BRAVO, *I contratti a distanza nel codice del consumo e nella direttiva 2011/83/UE. Verso un codice europeo del consumo*, cit., p. 275 s., ad avviso del quale in tal modo si genererebbe «il rischio di trovarsi di fronte a sistemi sanzionatori profondamente

Giova segnalare che, di recente, le istituzioni europee, proprio prendendo le mosse dalla consapevolezza che «il diverso livello delle sanzioni previste dagli Stati membri per le violazioni della direttiva potrebbe costituire un problema»<sup>63</sup>, al fine di «facilitare un'applicazione più coerente delle sanzioni, in particolare in caso di infrazioni intra-UE, di infrazioni diffuse e di infrazioni diffuse aventi una dimensione unionale quale definita nel reg. UE 2017/2394»<sup>64</sup>, hanno introdotto ulteriori limitazioni alla discrezionalità degli Stati membri nella individuazione delle sanzioni applicabili alle violazioni delle disposizioni di recepimento della direttiva sui diritti dei consumatori.

Per il tramite della dir. UE 2019/2016 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2019, che ha modificato anche la dir. 2011/83/UE nell'ottica di garantire una migliore applicazione e una modernizzazione delle norme dell'Unione europea relative alla protezione dei consumatori<sup>65</sup>, si è impressa, invero, una nuova formulazione all'art. 24 della direttiva sui diritti dei consumatori: la "nuova" formulazione di tale disposizione, decisamente più ampia, mira a sollecitare gli Stati membri, innanzi tutto, a irrogare le sanzioni sulla base di criteri comuni e, in secondo luogo, a incrementare le sanzioni pecuniarie da comminare al professionista che violi le disposizioni di recepimento della direttiva sui diritti dei consumatori, in modo da aumentarne l'efficacia dissuasiva<sup>66</sup>.

---

differenti tra un ordinamento ed un altro, vanificando il livello di armonizzazione complessivamente perseguito con la (...) direttiva».

<sup>63</sup> Tale affermazione è rinvenibile nella Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio «sull'applicazione della direttiva 2011/83/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, sui diritti dei consumatori, recante modifica della direttiva 93/13/CEE del Consiglio e della direttiva 1999/44/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e che abroga la direttiva 85/577/CEE del Consiglio e la direttiva 97/7/CE del Parlamento europeo e del Consiglio», del 23 maggio 2017, COM(2017) 259 fin., p. 7.

<sup>64</sup> Si veda il 7° *considerando* della dir. UE 2019/2161. Per le definizioni di «infrazione intra-UE», «infrazione diffusa» e «infrazione diffusa avente una dimensione unionale» si vedano (rispettivamente) i nn. 2), 3) e 4) dell'art. 3 del reg. UE 2017/2394 (del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2017, sulla cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dell'esecuzione della normativa che tutela i consumatori e che abroga il regolamento CE n. 2006/2004, in *GUUE* n. L 345 del 27 dicembre 2017, p. 1 ss.).

<sup>65</sup> Come si evince anche dal titolo, la dir. UE 2019/2161, oltre alla dir. 2011/83/UE, ha modificato, invero, anche la direttiva 93/13/CEE (del Consiglio, del 5 aprile 1993, concernente le clausole abusive nei contratti stipulati con i consumatori, in *GUCE* n. L 95 del 21 aprile 1993, p. 29 ss.), la dir. 98/6/CE (del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 febbraio 1998 relativa alla protezione dei consumatori in materia di indicazione dei prezzi dei prodotti offerti ai consumatori, in *GUCE* n. L 80 del 18 marzo 1998, p. 27 ss.) e la dir. 2005/29/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2005, relativa alle pratiche commerciali sleali tra imprese e consumatori nel mercato interno, cit.

<sup>66</sup> Più nello specifico, la nuova formulazione dell'art. 24, al par. 2, dispone: «Gli Sta-

Tale direttiva, il cui recepimento da parte degli Stati membri dovrà essere attuato entro il 28 novembre 2021, è destinata a incidere anche sul regime delle tutele predisposto nel nostro ordinamento giuridico e, quindi, conseguentemente, anche sui rimedi esperibili dal consumatore che abbia acquistato a distanza prodotti alimentari.

6. Per quanto concerne più propriamente il nostro ordinamento giuridico, va chiarito, innanzi tutto, che in ambito privatistico, nonostante l'introduzione, a opera della direttiva sui diritti dei consumatori, di misure specifiche, soprattutto in relazione alla violazione degli obblighi informativi, non pregiudicasse la possibilità per gli Stati membri di prevedere ulteriori «conseguenze giuridiche di diritto privato più o meno "speciali" all'inadempimento dell'obbligo informativo, ad es. prevedendo l'invalidità dell'intero contratto o delle singole clausole concernenti gli elementi in merito ai quali non sia stata fornita l'informazione precontrattuale, ovvero accordando al consumatore un diritto di recedere *ad nutum* da siffatto contratto, ecc.»<sup>67</sup>, il legislatore italiano ha preferito non avvalersi di tale facoltà.

Il legislatore italiano, invero, nel recepire la dir. 2011/83/UE<sup>68</sup>, anzi-

---

ti membri assicurano che, ai fini dell'irrogazione delle sanzioni, si tenga conto dei seguenti criteri, non esaustivi e indicativi, ove appropriati: *a*) natura, gravità, entità e durata della violazione; *b*) eventuali azioni intraprese dal professionista per attenuare il danno subito dai consumatori o per porvi rimedio; *c*) eventuali violazioni commesse in precedenza dal professionista; *d*) i benefici finanziari conseguiti o le perdite evitate dal professionista in conseguenza della violazione, se i relativi dati sono disponibili; *e*) sanzioni inflitte al professionista per la stessa violazione in altri Stati membri in casi transfrontalieri in cui informazioni relative a tali sanzioni sono disponibili attraverso il meccanismo istituito dal reg. UE 2017/2394 del Parlamento europeo e del Consiglio; *f*) eventuali altri fattori aggravanti o attenuanti applicabili alle circostanze del caso». Al contempo, in virtù di quanto previsto dal nuovo art. 24, par. 3, gli Stati membri sono tenuti a provvedere affinché, nel caso in cui le sanzioni debbano essere inflitte a norma dell'art. 21 del reg. UE 2017/2394, «esse possano essere di tipo pecuniario, inflitte attraverso un procedimento amministrativo o giudiziario o entrambi, e per un importo massimo che sia almeno pari al 4% del fatturato annuo del professionista nello Stato membro o negli Stati membri interessati». Laddove le informazioni sul fatturato annuo del professionista non fossero disponibili, ai sensi del nuovo art. 24, par. 4, gli Stati membri sono tenuti a introdurre comunque «la possibilità di imporre sanzioni pecuniarie il cui importo massimo sia di almeno 2 milioni di euro».

<sup>67</sup> Si veda, espressamente in tal senso, G. DE CRISTOFARO, *La direttiva 2011/83/UE sui «diritti dei consumatori»: ambito di applicazione e disciplina degli obblighi informativi precontrattuali*, cit., p. 63.

<sup>68</sup> Nel nostro ordinamento giuridico la dir. 2011/83/UE è stata recepita con il d.lgs. 21 febbraio 2014, n. 21 («Attuazione della direttiva 2011/83/UE sui diritti dei consumatori recante modifica delle direttive 93/13/CE e 1999/44/CE e che abroga le direttive 85/577/CEE e 97/7/CE»), il cui art. 1, comma 1°, ha sostituito gli artt. 45-67 del Capo I del Titolo III della Parte III del d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 («Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229») – d'ora in avanti, Codice del consumo –, modificando

ché dettare un quadro organico e compiuto delle conseguenze derivanti sul piano privatistico dall'eventuale mancato o inesatto adempimento degli obblighi informativi, così come, del resto, degli altri obblighi di condotta contemplati dalla disciplina sui contratti a distanza B2C, ha omesso di intervenire sul punto.

L'assenza di indicazioni specifiche in merito ai rimedi attivabili in caso di mancato adempimento degli obblighi di condotta posti a carico del professionista, di fatto ha investito la dottrina e la giurisprudenza dell'onere, piuttosto gravoso, di individuare, all'interno del nostro ordinamento, gli strumenti di tutela di natura privatistica, contrattuali e non, azionabili in presenza di una violazione delle disposizioni di recepimento della dir. 2011/83/UE<sup>69</sup>.

---

altresi l'intitolazione di tale Capo in «*Dei diritti dei consumatori nei contratti*» (in luogo del precedente «*Particolari modalità di conclusione del contratto*»). Sul d.lgs. n. 21 del 2014 e, più in generale, sulla normativa di recepimento della direttiva 2011/83/UE, si vedano, *ex multis*, i contributi di: AA.VV., *La riforma del codice del consumo*, Commentario al D. Lgs. n. 21/2014, a cura di G. D'Amico, Assago-Padova, 2015, *passim*; C. GRANELLI, «*Diritti dei consumatori*» e *tutele nella recente novella del codice del consumo*, in *Contratti*, 2015, p. 59 ss.; F. DELFINI, *La novella del codice del consumo in tema di contratti a distanza dei consumatori. Prime considerazioni sul d.leg. 21/2014 di attuazione della dir. 2011/83/UE*, in *Riv. dir. priv.*, 2015, p. 189 ss.; G. DE CRISTOFARO, *La disciplina degli obblighi informativi precontrattuali nel codice del consumo riformato*, cit., p. 917 ss.; ID., *I contratti a distanza e fuori dai locali commerciali: area di applicazione della disciplina*, in *Trattato dei contratti*, diretto da V. Roppo e A.M. Benedetti, vol. V,  *Mercati regolati*, Milano, 2014, p. 59 ss.; ID., *Il regime dei contratti a distanza e fuori dai locali commerciali*, *ivi*, p. 77 ss.; F. BRAVO, *I contratti a distanza nel codice del consumo e nella direttiva 2011/83/UE. Verso un codice europeo del consumo*, Milano, 2013, *passim*; M. FARNETI, *Il nuovo recesso del consumatore dai contratti negoziati fuori dai locali commerciali e a distanza*, cit., p. 959 ss.; S. PAGLIANTINI, *La riforma del codice del consumo ai sensi del d.lgs. 21/2014: una rivisitazione (con effetto paralizzante per i consumatori e le imprese)*, in *Contratti*, 2014, p. 796 ss.; V. CUFFARO, *Nuovi diritti per i consumatori: note a margine del d.lgs. 21 febbraio 2014, n. 21*, in *Corr. giur.*, 2014, p. 745 ss.; F. SCAVONE, *Le modifiche apportate al codice del consumo a seguito del recepimento della dir. 2011/83/UE*, in *Contr. e impr./Europa*, 2014, p. 467 ss.; E.M. TRIPODI, *La nuova disciplina dei diritti dei consumatori. Brevi note sul d.leg. 21 febbraio 2014, n. 21*, in *Disciplina comm.*, 2014, fasc. 2, p. 19 ss.; E. SACCHETTINI, *Attuazione della dir. 2011/83/UE sui diritti dei consumatori, recante modifica delle dir. 93/13/CEE e 1999/44/CE e che abroga le dir. 85/577/CEE e 97/7/CE (commento al d.leg. 21 febbraio 2014 n. 21)*, in *Guida al dir.*, 2014, fasc. 28, p. 34 ss.; AA.VV., *I nuovi diritti dei consumatori. Commentario al d.leg. 21/2014*, a cura di A.M. Gambino e G. Nava, Torino, 2014, *passim*; E. BATTELLI, *L'attuazione della direttiva sui consumatori tra rimodernizzazione di vecchie categorie e «nuovi» diritti*, in *Eur. dir. priv.*, 2014, p. 927 ss.; ID., *La nuova disciplina degli obblighi di informazione nei contratti con i consumatori*, in *Giur. it.*, 2014, p. 2608 ss.; ID., *Obblighi di consegna del bene e passaggio del rischio*, in *Corr. giur.*, 2014, suppl. al fasc. 7, p. 32 ss.; C. CONFORTINI, *Il recesso di pentimento*, *ivi*, p. 19 ss.; L. ROSSI CARLEO, *Il public enforcement nella tutela dei consumatori*, *ivi*, p. 5 ss.; P. BARTOLOMUCCI, *Il regime dei pagamenti nei contratti del consumatore*, *ivi*, p. 26 ss.; S. PERUGINI, *I «nuovi» strumenti di intervento dell'AGCM*, *ivi*, p. 44 ss.; P. OCCHIUZZI, *Obblighi informativi*, *ivi*, p. 10 ss.

<sup>69</sup> Giova ricordare, peraltro, che l'art. 3, par. 5, della dir. 2011/83/UE, fatta eccezione

Alla luce delle considerazioni svolte finora, è possibile ritenere che nel nostro ordinamento giuridico il consumatore che abbia acquistato a distanza prodotti alimentari possa invocare sia le sanzioni di natura privatistica contemplate dalla direttiva e, quindi, dalla relativa normativa di recepimento, sia i rimedi, a carattere tanto individuale, quanto collettivo, normalmente esperibili dal consumatore allorquando subisca una condotta illegittima del professionista.

Per quanto concerne le sanzioni di natura privatistica contemplate dalla normativa sui diritti dei consumatori, preme osservare, tuttavia, che nonostante esse paiano suscettibili di applicazione generalizzata e non vi sia, quindi, ragione di escludere che operino anche nei confronti della vendita a distanza B2C avente ad oggetto prodotti alimentari, ve ne sono alcune destinate a essere applicate assai di rado nel settore alimentare: è questo il caso, ad esempio, delle misure di matrice privatistica con cui la dir. 2011/83/UE sanziona l'inadempimento dell'obbligo di informazione sullo *ius poenitendi*<sup>70</sup>.

Per quanto concerne, invece, i rimedi "nazionali" a carattere sia individuale sia collettivo, normalmente esperibili dal consumatore allorquando subisca una condotta illegittima del professionista, in linea di principio (anche) il consumatore che abbia acquistato a distanza prodotti alimentari, laddove necessario, potrà invocare, per quanto concerne i primi, quelli con-

---

per gli aspetti relativi al diritto contrattuale generale da essa disciplinati, non pregiudica il diritto contrattuale nazionale generale, quali le disposizioni sulla validità, sulla formazione e sull'efficacia del contratto. Ad avviso di G. DE CRISTOFARO, *La direttiva 2011/83/UE sui «diritti dei consumatori»: ambito di applicazione e disciplina degli obblighi informativi pre-contrattuali*, cit., p. 62, da tale disposizione discende che «la necessità di dare attuazione alla direttiva non impone ai legislatori nazionali di apportare alcuna modificazione ai precetti che concorrono a comporre il diritto interno delle obbligazioni e dei contratti applicabile (anche) ai contratti dei consumatori, ed in particolare non impone di introdurre disposizioni che sanciscano ad es. che il contratto non può considerarsi perfezionato, ovvero è (in tutto o in parte) invalido o inefficace per il solo fatto che le informazioni (...) non sono state fornite – o sono state fornite in modo tardivo, lacunoso, ambiguo o impreciso – al consumatore che lo abbia concluso».

<sup>70</sup> Ai sensi dell'art. 10, par. 1, della dir. 2011/83/UE, il cui disposto è stato recepito nel nostro ordinamento giuridico con l'art. 53, comma 1°, del Codice del consumo, invero, se il professionista non fornisce al consumatore le indicazioni relative al diritto di recesso, comprensive del modulo *standard* per l'esercizio di esso, il consumatore beneficia di un prolungamento, di 12 mesi, del periodo di tempo messogli a disposizione per recedere. Se, invece, il professionista adempie a tale obbligo tardivamente, fermo restando che lo faccia entro 12 mesi da quando inizia a decorrere il periodo di recesso, quest'ultimo, pur mantenendo la durata ordinaria di 14 giorni, verrà computato a partire dal giorno in cui il consumatore abbia ricevuto la relativa informativa: dispone in tal senso l'art. 10, par. 2, della dir. 2011/83/UE, il cui disposto è stato recepito nel nostro ordinamento con l'art. 53, comma 2°, del Codice del consumo.

templati dal diritto dei contratti, dalla disciplina sulla vendita dei beni di consumo, dalla disciplina sulla responsabilità civile del produttore per danno da prodotti difettosi, e, per quanto concerne i secondi, l'inibitoria collettiva e l'azione c.d. di classe<sup>71</sup>. Tuttavia, tali rimedi sono esperibili dal consumatore che abbia acquistato prodotti alimentari a distanza più sul piano teorico che su quello pratico, per tutta una serie di ragioni connesse alle peculiarità dei prodotti alimentari e alle specificità del mercato alimentare: ragioni di ordine probatorio, di indistinguibilità del prodotto alimentare, di possibilità di accertare il difetto di conformità solo dopo che il prodotto sia stato consumato, di valore economico ridotto del prodotto, ecc.

Se nel nostro ordinamento giuridico i rimedi di matrice privatistica attivabili dal consumatore nei confronti del professionista che tenga una condotta illegittima sono già in generale scarsamente utilizzati<sup>72</sup>, nel settore

---

<sup>71</sup> Per la disamina dei rimedi di natura privatistica, a carattere sia individuale, sia collettivo, esperibili dal consumatore che abbia acquistato a distanza prodotti alimentari sia consentito rinviare a S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 227 ss. In merito all'azione inibitoria collettiva e all'azione di classe, giova segnalare che la legge 12 aprile 2019, n. 31 (recante «Disposizioni in materia di azione di classe»), oltre ad avere riformato l'istituto dell'azione di classe, ha inserito nel codice di procedura civile un nuovo titolo VIII-*bis*, composto dagli artt. 840-*bis* – 840-*sexiesdecies*, relativo ai procedimenti collettivi. Conseguentemente, ai sensi dell'art. 5 di tale legge, gli artt. 139, 140 e 140 *bis* del Codice del consumo sono abrogati. Ciò nondimeno, l'entrata in vigore della legge n. 31 del 2019, originariamente fissata al 19 aprile 2020, è stata posticipata al 19 novembre 2020 dall'art. 8, comma 5°, del d.l. 30 dicembre 2019, n. 162 (c.d. decreto milleproroghe), convertito, con modificazioni dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8.

<sup>72</sup> Si veda in proposito C. GRANELLI, *Il codice del consumo a cinque anni dall'entrata in vigore*, in *Obbl. e contr.*, 2010, p. 736, ad avviso del quale «il vero (...) problema delle tutele individuali del consumatore contro le condotte illegittime del professionista è non solo e non tanto quello della loro idoneità alla scopo, quanto quello della loro appetibilità per chi dovrebbe servirsene».

Giova segnalare in proposito che al momento è in discussione un disegno di legge-delega di riforma del codice civile – il DDL S. 1151 – che, all'art. 1, comma 1°, lett. g), delega il governo a «disciplinare i casi in cui pratiche negoziali ingannevoli, aggressive, o comunque scorrette, ovvero circostanze quali la distanza tra le parti, la sorpresa, la situazione di dipendenza di una parte rispetto all'altra determinano l'invalidità del contratto concluso». Com'è dato evincere dalla Relazione di accompagnamento «Il disegno di legge delega mira a colmare le evidenziate lacune nell'apparato rimediale risultante dall'attuale rapporto tra la disciplina del codice civile e la disciplina del codice del consumo. L'obiettivo è quello di fornire al consumatore (o comunque alla parte contrattuale che si trovi in una situazione di asimmetria “di fatto”) un rimedio di natura contrattuale per reagire alla pratica negoziale scorretta o alla situazione di “distanza tra le parti (...) sorpresa (...) dipendenza di una parte rispetto all'altra”. Il rimedio è previsto con portata caducatoria (“invalidità del contratto concluso”) a tutela dei singoli, fermi restando gli strumenti preventivi di tutela affidati all'Autorità garante della concorrenza e del mercato, così come le forme di tutela collettiva di cui agli articoli 139 e seguenti del codice del consumo. Essendo riconosciuta la diversità dei piani delle due forme di tutela, civilistica e amministrativa, la previsione di invalidità di cui all'articolo 1, comma 1, lettera g), del disegno di legge delega verrebbe ad aggiungersi ai rimedi civilistici ordinari,

alimentare lo sono in misura ancora minore: lo scarso valore economico del prodotto acquistato, la complessità e i costi dei procedimenti<sup>73</sup>, così come, del resto, le difficoltà di carattere probatorio<sup>74</sup>, il più volte inducono il consumatore a un atteggiamento rinunciatario.

---

previa identificazione delle regole rilevanti sul piano del mercato la cui violazione produca siffatta conseguenza anche sul piano del contratto, per il fatto che una delle parti sia stata vittima di pratiche negoziali ingannevoli, aggressive o scorrette o si sia trovata in una delle circostanze specificate. L'invalidità potrà peraltro atteggiarsi, nella normativa delegata, come nullità testuale ai sensi dell'articolo 1418, terzo comma, del codice civile o come annullabilità del contratto concluso "a valle". Per una prima valutazione critica di tale disegno di legge delega si veda sempre C. GRANELLI, *Pratiche commerciali scorrette: le tutele individuali nel disegno di legge-delega di riforma del codice civile*, in *Contr.*, 2019, p. 493 ss., il quale, dopo avere messo in evidenza le non irrilevanti incongruenze di tale disegno di legge delega con il contenuto della dir. UE 2019/2161, a p. 499 s. osserva altresì: «Invero – fin quando il consumatore non avrà a disposizione procedimenti *semplici, rapidi, efficaci e poco costosi* per la definizione delle controversie che lo contrappongono ad un professionista – il continuare ad enunciare solennemente i diritti sul piano sostanziale rischia la sorte delle grida di manzoniana memoria (...). Ora, l'esperienza insegna che la rilevanza economica normalmente modesta (quando non addirittura irrisoria) della vertenza, gli ostacoli procedurali, la necessità di munirsi di un difensore (con i relativi costi), le difficoltà probatorie, la durata dei nostri procedimenti civili, il rischio-lite inevitabilmente immanente a qualsiasi contenzioso giudiziale hanno fin qui indotto molti consumatori a rinunciare alla tutela dei propri diritti. Sarebbe ingeneroso non riconoscere che qualche passo nella direzione di una più appetibile tutela giudiziale dei diritti del consumatore è stato – non sempre con grande successo, per la verità (penso, in particolare, all'«azione di classe» contemplate nell'ormai morituro art. 140 *bis* c. cons. – compiuto negli ultimi anni; e che altri se ne annunciano in un futuro prossimo (penso, in particolare, ai «procedimenti collettivi», la cui disciplina è destinata dal 12 aprile del prossimo anno ad essere consegnata agli artt. 840-*bis* ss. del codice di rito). Quel che è certo, tuttavia, è che – per le caratteristiche sue proprie – il contenzioso che vede contrapposto il singolo consumatore ad un professionista non può che essere canalizzato verso strumenti *alternativi* (ad es., sistemi di conciliazione paritaria, ADR, ecc.) rispetto a quello tradizionale del ricorso all'AGO, che – seppur necessariamente sempre accessibile (art. 24, comma 1°, Cost.) – risulta, per il consumatore, concretamente appetibile solo in un numero particolarmente limitato di casi».

<sup>73</sup> Sia consentito rinviare sul punto a S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 240 ss., anche per una disamina delle difficoltà che rendono tuttora disagiata il ricorso al procedimento europeo per le controversie di modesta entità.

<sup>74</sup> Si veda in proposito P. BORGHI, *Le azioni di classe nel settore alimentare*, in *Riv. dir. alim.*, 2012, fasc. 1, p. 43, il quale osserva: «In primo luogo, è difficile provare l'acquisto, l'avvenuta conclusione del contratto (la cui non agevole dimostrazione può essere particolarmente problematica in caso di danno contrattuale): un problema connesso a caratteristiche tipiche della contrattazione *business-to-consumer* nel settore alimentare, nel quale le modalità consuete con cui si svolgono le operazioni di acquisto sono scarsamente formalizzate, spesso traducendosi solo nel fatto concludente di afferrare una confezione, inserirla nel carrello e recarsi alla cassa, mentre d'altro canto la conservazione di una prova d'acquisto (normalmente lo scontrino) è un fatto più raro, per gli alimenti, di quanto non accada nel mercato dei beni durevoli (per i quali tale prova è, invece, necessaria al fine di potersi avvalere della garanzia di buon funzionamento, cosicché in relazione ad essi, è assai più normale che lo scontrino venga conservato)». Si vedano, altresì, M. TAMPONI, *I contratti con i consumatori di alimenti tra interventi pubblici e autonomia negoziale*, in *Cooperazione, conflitti e interventi pubblici*,

Non v'è dubbio, però, che, anche in relazione alla vendita a distanza dei prodotti alimentari, affinché si realizzi il riequilibrio della posizione di intrinseca debolezza in cui versa il consumatore, occorre che il regime delle tutele sia congegnato in modo tale da consentire una reazione rapida ed efficace, idonea a mantenere indenne il consumatore dalle conseguenze pregiudizievoli derivanti dall'eventuale inadempimento del professionista e a fungere da deterrente per quest'ultimo<sup>75</sup>.

L'efficacia degli obblighi di condotta (informativi e non) a carico del professionista dipende sia dalla capacità di predisporre un apparato sanzionatorio che riesca a veicolare, nei soggetti gravati da essi, la consapevolezza che le conseguenze negative e il danno che potrebbero derivare loro da un eventuale inadempimento sarebbero di gran lunga maggiori del vantaggio che potrebbero ricavarne<sup>76</sup>, sia dalla propensione di coloro che subiscono tali violazioni ad azionare gli strumenti di tutela approntati dal sistema: se agire contro il professionista si rivela defatigante o persino controproducente (soprattutto sul piano economico), il regime delle tutele non può certo essere considerato adeguato<sup>77</sup>.

---

*con riguardo ai fattori produttivi agricoli e alla gestione del territorio*, Atti del Convegno IDAIC nel 40° anniversario della morte di Emilio Betti, Ascoli Piceno, 10-11 ottobre 2010, a cura di L. Petrelli, Milano, 2009, p. 248, il quale tra le peculiarità dei prodotti alimentari annovera, altresì, la «loro rapidissima deperibilità (si pensi a frutta, ortaggi, carni fresche, latte, ecc.), unita alla loro frequente indistinguibilità», e, in senso concorde, M. D'ADDEZIO, *La responsabilità civile dell'impresa agroalimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 58 s.

<sup>75</sup> L'incertezza circa i rimedi esperibili rischia di compromettere l'applicazione della normativa di riferimento, soprattutto con riferimento a quei casi, tutto fuorché infrequenti nel mercato alimentare, in cui il consumatore si affida alla vendita a distanza per l'acquisto di beni di modesto valore economico: di fronte a un apparato sanzionatorio complesso, che già in partenza gli impone di studiare una vera e propria strategia difensiva prima di agire in giudizio, il consumatore può essere disincentivato ad azionare il meccanismo di tutela, ma anche a ricorrere nuovamente alle tecniche di negoziazione a distanza.

<sup>76</sup> Si veda in proposito D. VALENTINO, *I contratti negoziati fuori dei locali commerciali e i contratti a distanza*, cit., p. 722, la quale, già in relazione alla dir. 97/7/CE, aveva opportunamente osservato: «Su questo fronte la direttiva già palesava la sua natura politica, di mediazione con i forti interessi di categoria; non riusciva ad approntare un'adeguata tutela del soggetto sul piano sostanziale (civiltistico e penale) ed era molto sfumata sul piano processuale, delineando un quadro rispetto al quale era facile prevedere che sarebbe continuata la vendita e la commercializzazione dei prodotti più fantasiosi e meno efficaci sulla esclusiva base di una pubblicità e di una presentazione dell'offerta del tutto artificiosa e capziosa, consolidando la consapevolezza da parte degli operatori poco scrupolosi che il lucro derivante dalla violazione è di gran lunga maggiore rispetto alla potenzialità del danno derivante dalle eventuali e sporadiche reazioni proficue del consumatore».

<sup>77</sup> Uno dei problemi maggiori che si pone in relazione ai contratti a distanza B2C è costituito dal fatto che molto spesso essi hanno ad oggetto beni e/o servizi di valore economico non elevato, il che scoraggia il consumatore dall'adire le vie legali. Ciò vale, peraltro, in modo particolare, per quanto concerne i contratti a distanza B2C conclusi nel mercato alimentare.

7. Sul piano delle sanzioni di natura pubblicistica, nel nostro ordinamento giuridico il recepimento della dir. 2011/83/UE ha offerto, invece, l'occasione per introdurre alcune novità di tutto rilievo<sup>78</sup>, tra le quali merita senz'altro di essere menzionato il riconoscimento all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (d'ora in avanti, AGCM) della competenza, in via esclusiva, ad accertare le violazioni delle disposizioni ora rinvenibili nel Codice del consumo in materia di contratti a distanza e ad adottare i conseguenti provvedimenti inibitori, ripristinatori e sanzionatori, avvalendosi degli strumenti e dei poteri che le sono riconosciuti in materia di pratiche commerciali scorrette<sup>79</sup>.

Si è osservato, in dottrina, che, mediante l'introduzione di sanzioni di carattere pubblicistico in grado di dissuadere i professionisti dal tenere condotte lesive degli interessi economici dei consumatori, il legislatore italiano ha voluto «incrementare il livello di protezione» a essi assicurato<sup>80</sup>, mostrando in tal modo di essere consapevole del fatto che, molto spesso, i costi (non modesti) e i tempi (non rapidi) di un'eventuale azione giudiziaria

---

Si veda D. VALENTINO, *I contratti negoziati fuori dei locali commerciali e i contratti a distanza*, cit., p. 723 s., la quale lamenta il fatto che «Il sistema di queste vendite è fondato prevalentemente su transazioni di non notevole entità; la tutela viene azionata con scarsa frequenza proprio per lo squilibrato rapporto tra entità della controversia ed onerosità degli strumenti. Qualsiasi analisi dei repertori di giurisprudenza rivela che le questioni su oggettive carenze, ambiguità emergono soltanto nelle ipotesi di clienti particolarmente ostinati che valorizzano la esclusiva “questione di principio”, disinteressandosi dei costi e di ogni altro aspetto. Di norma qualsiasi azienda può fiduciosamente contare sulla acquiescenza del consumatore vessato, radicata sulla fondata consapevolezza e diffidenza per i costi della reazione, per la sua pericolosità e difficoltà probatoria e per l'effettività di realizzare il recupero del prezzo già pagato». Si veda, altresì, D. VALENTINO, *Recesso e vendite aggressive*, Napoli, 1996, p. 234 ss., in cui l'A. segnala che sono le stesse aziende a evidenziare, non senza un punta di soddisfazione, che sono davvero basse le percentuali di risoluzione dei contratti a distanza B2C.

<sup>78</sup> Si veda in proposito G. DE CRISTOFARO, *I contratti a distanza e fuori dai locali commerciali: area di applicazione della disciplina*, in *Trattato dei contratti*, diretto da V. Roppo e A.M. Benedetti, vol. V, *Mercati regolati*, Milano, 2014, p. 66, il quale sottolinea che «L'unico profilo in relazione al quale è stata compiuta una scelta netta, chiara ed innovativa da parte del nostro legislatore è quello inerente all'apparato delle sanzioni pubblicistiche comminate nei confronti dei professionisti che dovessero rendersi responsabili della violazione di regole di condotta dettate dalle nuove disposizioni».

<sup>79</sup> Ai sensi dell'art. 66, commi 2° e 3°, del Codice del consumo l'AGCM è legittimata, invero, ad accertare, d'ufficio o su istanza di ogni soggetto o organizzazione che ne abbia interesse, le violazioni delle norme di cui alle Sezioni I-IV del Capo I (del Titolo III della Parte III) – che, com'è noto, comprendono anche le disposizioni sui contratti a distanza – nonché dell'art. 141-*sexies*, commi 1°, 2° e 3°, del Codice del consumo, a inibirne la continuazione e a eliminarne gli effetti. L'art. 66, comma 3°, precisa, poi, che «in materia di accertamento e sanzione delle violazioni», trovano applicazione i commi 2°-15° dell'art. 27 del Codice del consumo.

<sup>80</sup> Si veda F. BRAVO, *Commento all'art. 66 del codice del consumo*, in *Codice dei contratti. Commentario*, a cura di G. Alpa e V. Mariconda, Milano, 2017, p. 2631.

scoraggiano il consumatore dall'attivare la tutela privatistica individuale, soprattutto laddove la transazione commerciale, eventualmente conclusa a distanza, abbia ad oggetto un bene di valore economico ridotto.

In verità, la disamina delle singole discipline settoriali relative ai contratti dei consumatori contemplate dal Codice del consumo<sup>81</sup> consente di rilevare che – fatta eccezione per quella riservata a taluni aspetti della vendita e delle garanzie dei beni di consumo – si caratterizzano tutte per la presenza anche di un apparato sanzionatorio di natura pubblicistica<sup>82</sup>.

Tale peculiarità sembrerebbe dover essere ascritta, più che alla volontà del legislatore nazionale di potenziare la tutela del consumatore, a quella che, in dottrina, è stata definita la natura «mista» – vale a dire, privatistica e pubblicistica – delle discipline speciali dettate per le fattispecie negoziali riconducibili al diritto dei contratti dei consumatori<sup>83</sup>. Le normative di matrice europea introdotte in relazione a determinate tipologie di contratti B2C, nonché a specifiche modalità di negoziazione di essi, mirano, invero, non solo a ovviare alla posizione di intrinseca debolezza nella quale viene a trovarsi il consumatore allorquando si interfaccia con un professionista, ma anche ad assicurare il corretto funzionamento delle dinamiche concorrenziali all'interno del mercato europeo, assoggettando tutti i professionisti alle medesime regole di condotta.

---

<sup>81</sup> Trattasi più nello specifico delle discipline sui contratti a distanza e negoziati fuori dei locali commerciali (artt. 49-59 e 66-66 *ter*), sulla commercializzazione a distanza di servizi finanziari ai consumatori (artt. 67 *bis*-67 *vicies bis*), su taluni profili delle vendite mobiliari (artt. 61 e 63 e 128-135) e sui contratti di multiproprietà (artt. 69-81 *bis*). Giova ricordare, infine, che rientra nel novero delle discipline settoriali dei contratti dei consumatori anche quella sui contratti di credito, che, però, non ha trovato collocazione nel Codice del consumo, bensì negli artt. 121 e ss. t.u.b. In merito a tale discipline, G. DE CRISTOFARO, *Le discipline settoriali dei contratti dei consumatori*, in *Trattato dei contratti*, diretto da V. Roppo e A.M. Benedetti, vol. V, *Mercati regolati*, cit., p. 9, opera una distinzione, sottolineando che mentre quelle relative ai contratti a distanza e negoziati fuori dei locali commerciali e alla commercializzazione a distanza di servizi finanziari ai consumatori sono «discipline trasversali a una pluralità di fattispecie eterogenee, ma non suscettibili di essere considerate vevolevoli per tutte le tipologie contrattuali», quelle relative a taluni profili delle vendite mobiliari, ai contratti di multiproprietà e ai contratti di credito sono «discipline dettate per singole, determinate tipologie contrattuali o categorie di fattispecie contrattuali, destinate a trovare applicazione a prescindere dal luogo in cui le parti manifestano le rispettive volontà negoziali e dal mezzo di comunicazione a tal fine impiegato».

<sup>82</sup> Si vedano G. DE CRISTOFARO, *Le discipline settoriali dei contratti dei consumatori*, cit., p. 9 ss. e A. CIATTI, *La tutela amministrativa e giurisdizionale*, in *Le «pratiche commerciali sleali» tra imprese e consumatori. La direttiva 2005/29/CE e il diritto italiano*, a cura di G. De Cristofaro, Torino, 2007, p. 269 ss., il quale, in particolare, si esprime in proposito in termini di «sistema del duplice canale».

<sup>83</sup> Si veda, in tal senso, G. DE CRISTOFARO, *Le discipline settoriali dei contratti dei consumatori*, cit., p. 10.

Ne è una conferma il fatto che a essere investite del compito di accertare e sanzionare le relative violazioni sono autorità indipendenti di regolazione del mercato<sup>84</sup>. Nel caso di specie, il riconoscimento all'AGCM del potere di accertare e di sanzionare le violazioni degli obblighi di condotta contemplati dalle disposizioni di recepimento della direttiva sui diritti dei consumatori, traducendosi di fatto in un ampliamento delle sue attribuzioni<sup>85</sup>, conferma e rafforza il ruolo strategico che tale Autorità è deputata a svolgere nel mercato del consumo<sup>86</sup>.

Anche se l'obiettivo che si vuole perseguire è quello di demandare all'AGCM il compito di vigilare sulle modalità con cui operano i professioni-

---

<sup>84</sup> Spetta, invero, all'AGCM accertare e sanzionare le violazioni degli obblighi di condotta contemplati dalle disposizioni di recepimento della dir. 2011/83/UE e dalla disciplina sui contratti di multiproprietà; alla Banca d'Italia accertare e sanzionare le violazioni delle regole di condotta dettate dalla disciplina relativa ai contratti di credito dei consumatori e alle autorità di vigilanza dei settori bancario, assicurativo, finanziario e della previdenza complementare – rispettivamente Banca d'Italia, IVASS, CONSOB e COVIP – le violazioni delle regole di condotta previste in materia di commercializzazione di servizi finanziari a distanza (a seconda che il professionista abbia violato tali regole nella commercializzazione a distanza di servizi di credito, di pagamento o comunque bancari, di servizi assicurativi, di servizi di investimento o di servizi di previdenza complementare). Si veda in proposito G. DE CRISTOFARO, *Le discipline settoriali dei contratti dei consumatori*, cit., p. 10 s., il quale, con riferimento specifico alle competenze dell'AGCM in relazione alle violazioni degli obblighi di condotta contemplati dalle disposizioni di recepimento della direttiva sui diritti dei consumatori e da quelle sui contratti di multiproprietà, osserva, altresì: «Mentre però l'importo delle sanzioni amministrative comminate nei confronti dei professionisti che contravvengono ai precetti dettati in materia di contratti di multiproprietà può arrivare al massimo a 5.000 euro (art. 81, c. 1, c. cons.), l'importo delle sanzioni amministrative suscettibili di essere irrogate nei confronti dei professionisti che contravvengono ai precetti dettati negli artt. 48-67 c. cons. può arrivare fino a 5.000.000 di euro, dal momento che il c. 3 dell'art. 66 c. cons. stabilisce espressamente che ... “in materia di accertamento e sanzione delle violazioni, si applica l'art. 27 c. cons” (...).».

<sup>85</sup> Come osservato, tra gli altri, da F. BRAVO, *Commento all'art. 66 del codice del consumo*, cit., p. 2632, con l'art. 66 del Codice del consumo «Viene operata una considerevole estensione dei poteri dell'AGCM in materia di tutela dei consumatori, già previsti per altre materie (e, segnatamente, con riguardo alle pratiche commerciali sleali ex art. 27 cod. cons. e con riguardo alla tutela amministrativa contro le clausole vessatorie ex art. 37-bis cod. cons.).».

<sup>86</sup> Si veda in proposito F. BRAVO, *Commento all'art. 66 del codice del consumo*, cit., p. 2632, il quale osserva: «L'ampliamento delle attribuzioni di potere all'AGCM, con riconoscimento a tale *Authority* di un importante ruolo strategico nel *public enforcement* della normativa di protezione dei consumatori, è coerente con le attribuzioni già in precedenza riconosciutele». Si veda, altresì, G. D'AMICO, *Introduzione*, in *La riforma del codice del consumo*, Commentario al d.lgs. n. 21/2014, a cura di G. D'Amico, cit., p. 25, ad avviso del quale tale ampliamento è «soprattutto, confermativo dello stretto collegamento che (ormai da tempo) il legislatore (europeo e nazionale) ha intravisto tra la tutela del contraente-consumatore e la tutela del mercato». Si vedano, altresì, in senso concorde, A. DI LANDRO e S. PERUGINI, *Commento all'art. 66, ibi*, p. 359 e M. PROVENZANO, *Commento all'art. 66, in I nuovi diritti dei consumatori. Commentario al d.lgs. n. 21/2014*, a cura di A.M. Gambino e G. Nava, cit., p. 296.

sti sul mercato, non v'è dubbio che il controllo da essa effettuato accresca, di fatto, anche l'efficacia della protezione accordata ai consumatori<sup>87</sup>.

Il potere riconosciuto all'AGCM di adottare provvedimenti d'urgenza e inibitori, nonché di comminare sanzioni amministrative pecuniarie, il cui importo, a seconda della gravità e della durata della violazione, può arrivare fino a 5 milioni di euro, induce i professionisti a prestare maggiore attenzione al rispetto della normativa vigente, anche in materia di contratti a distanza, a tutto vantaggio dei consumatori<sup>88</sup>.

Sotto tale profilo, il fatto che la dir. UE 2019/2161 abbia introdotto, tra i criteri comuni ai quali gli Stati membri sono tenuti a uniformarsi nell'irrogare le sanzioni, anche quello relativo alle «eventuali azioni intraprese dal professionista per attenuare il danno subito dai consumatori o per porvi rimedio» è un chiaro indice della volontà del legislatore europeo di «indurre il professionista a valutare attentamente la convenienza economica (e non solo) di un “sacrificio” a favore dei *singoli* consumatori rimasti lesi (...) pur di lucrare il “beneficio” di un contenimento dell'ammontare della sanzione amministrativa pecuniaria che altrimenti rischia di vedersi applicata»<sup>89</sup>. Pare, pertanto, condivisibile l'avviso espresso in dottrina circa l'obiettivo perseguito dalla dir. UE 2019/2161, che risiederebbe nell'«assicurare, per quanto possibile, una tutela *individuale* ai consumatori (anche) attraverso uno strumento primariamente volto alla tutela dei loro interessi collettivi»<sup>90</sup>.

Purtroppo, però, è proprio con riferimento alla vendita a distanza dei prodotti alimentari che il nostro legislatore non ha saputo cogliere l'impor-

---

<sup>87</sup> Si veda G. D'AMICO, *Introduzione*, cit., p. 25 s., ad avviso del quale «affiancare alla tutela individual-privatistica una tutela anche sul piano amministrativo, affidata ad un (unico) organismo dotato di risorse e competenze tali da consentire un controllo effettivo e diffuso (anche in considerazione del carattere officioso del suo intervento), serve – come si legge nella Relazione illustrativa del d.lgs. n. 21/2014 – a garantire “applicazione uniforme delle legislazione, certezza del diritto per le imprese ed efficacia della tutela garantita ai consumatori”».

<sup>88</sup> Tanto più che, ai sensi dell'art. 66, comma 4°, del Codice del consumo, nelle materie di cui alle Sezioni I-IV del Capo I della Parte III di esso, e, quindi, pure in relazione alla normativa sui contratti a distanza B2C, l'AGCM è chiamata a svolgere, altresì, le funzioni di autorità nazionale competente per l'applicazione del reg. UE n. 2017/2394 sulla cooperazione per la tutela dei consumatori. Sia consentito rinviare sul punto a S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 258 ss.

<sup>89</sup> L'affermazione di C. GRANELLI, *Pratiche commerciali scorrette: le tutele individuali nel disegno di legge-delega di riforma del codice civile*, cit., p. 498 riportata nel testo, formulata dall'A. a proposito delle modifiche apportate dalla dir. 2019/2161 alla dir. 2005/29/CE relativa, com'è noto, alle pratiche commerciali sleali, si presta a ben vedere a essere estesa anche alle modifiche introdotte nel disposto dell'art. 24 della dir. 2011/83/UE.

<sup>90</sup> Si veda, in tal senso, C. GRANELLI, *Pratiche commerciali scorrette: le tutele individuali nel disegno di legge-delega di riforma del codice civile*, cit., p. 498 s.

tanza degli strumenti di tutela di natura pubblicistica introdotti nel Codice del consumo. Il d.lgs. 15 dicembre 2017, n. 231, che contempla ora la disciplina relativa alle sanzioni di carattere amministrativo erogabili nel caso in cui vengano violate le disposizioni del reg. UE n. 1169/2011<sup>91</sup>, non ha attuato alcun raccordo con le disposizioni del c.d. diritto dei contratti dei consumatori e, in particolare, con quelle relative ai contratti a distanza<sup>92</sup>.

Il d.lgs. n. 231 del 2017, invero, pur facendo salve le competenze dell'AGCM<sup>93</sup>, non solo introduce una serie di sanzioni specifiche per condotte che sono sicuramente riconducibili alla violazione degli obblighi informativi di cui alla normativa di recepimento della direttiva sui diritti dei consumatori, ma costruisce, altresì, un apparato sanzionatorio che è interamente impostato secondo logiche non conformi al principio della *lex specialis* che regola il rapporto fra le disposizioni di recepimento della direttiva sui diritti dei consumatori e le discipline settoriali<sup>94</sup>.

Il d.lgs. n. 231 del 2017, contempla, invero, all'art. 7, una disposizione, rubricata «Violazione delle disposizioni relative alla vendita a distanza di cui all'art. 14 del regolamento», in forza della quale «Salvo che il fatto costituisca reato, la violazione delle disposizioni relative alla vendita a distanza di cui all'articolo 14 del regolamento comporta l'applicazione al soggetto responsabile della sanzione amministrativa pecuniaria del pagamento di una somma da 2.000 euro a 16.000 euro». Ora, non vi è chi non veda come tale disposizione sia irragionevolmente avulsa dal diritto dei contratti del consumatore: la violazione dell'art. 14 integra automaticamente una violazione della normativa di recepimento della direttiva sui diritti dei consu-

---

<sup>91</sup> Sull'iter di adozione del d.lgs. 15 dicembre 2017, n. 231, recante la «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"», e anche per talune considerazioni critiche in merito a esso sia consentito rinviare a S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 281 ss.

<sup>92</sup> Preme mettere in evidenza che il d.lgs. n. 231 del 2017 non realizza alcun raccordo nemmeno con la disciplina delle pratiche commerciali scorrette B2C di cui al Codice del consumo: si veda, in proposito, S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 287 ss.

<sup>93</sup> Ai sensi dell'art. 26, comma 2°, del d.lgs. n. 231 del 2017, invero, «Restano ferme le competenze spettanti all'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai sensi del decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145 e del decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 e quelle spettanti, ai sensi della normativa vigente, agli organi preposti all'accertamento delle violazioni».

<sup>94</sup> Si veda, *infra*, sub par. 8.

matori e, come tale, andrebbe sanzionata ai sensi dell'art. 66 del Codice del consumo con una sanzione amministrativa il cui importo dovrebbe andare da 5.000 euro a 5 milioni di euro.

Quanto previsto dall'art. 7 del d.lgs. n. 231 del 2017 con riferimento alla vendita a distanza *B2C* dei prodotti alimentari introduce un nonsenso preoccupante: si pensi all'ipotesi in cui il professionista, nella fase delle trattative, ometta di fornire al consumatore l'indicazione relativa al suo indirizzo e-mail (o elettronico, se si preferisce)<sup>95</sup> e a quella in cui non fornisca le informazioni di cui all'art. 14 del reg. UE n. 1169/2011. Nel primo caso, troverebbe applicazione l'art. 66 del Codice del consumo, in forza del quale al professionista verrebbe comminata una sanzione il cui importo potrebbe andare da 5.000 a 5 milioni di euro; nella seconda, invece, al professionista verrebbe comminata una sanzione da 2.000 a 16.000 euro. In buona sostanza, in relazione alla vendita a distanza dei prodotti alimentari si arriverebbe al paradosso di vedere sanzionata la violazione dell'obbligo informativo relativo alle caratteristiche del prodotto in misura di gran lunga inferiore rispetto a quella attinente all'indicazione dell'indirizzo e-mail del professionista.

Lo stesso ordine di problemi si pone, del resto, anche in relazione ad altre disposizioni del d.lgs. n. 231 del 2017<sup>96</sup>, con la conseguenza che con riferimento alla vendita a distanza *B2C* dei prodotti alimentari rischia di essere vanificata la tutela di natura pubblicitaria, decisamente severa, prevista – preme ribadirlo, anche a vantaggio del consumatore di prodotti alimentari – dal Codice del consumo<sup>97</sup>.

---

<sup>95</sup> L'indirizzo elettronico rientra, invero, nel novero delle informazioni che devono essere fornite dal professionista al consumatore prima che il contratto a distanza sia concluso: si veda l'art. 49, comma 1°, lett. c), del Codice del consumo (con il quale è stato disposto il recepimento dell'art. 6, par. 1, lett. c), della dir. 2011/83/UE). Giova segnalare, peraltro, che la formulazione dell'art. 6, par. 1, lett. c), della dir. 2011/83/UE è stata modificata dall'art. 4, n. 4), della dir. UE 2019/2161: ai sensi di tale disposizione, l'attuale formulazione della lett. c) è sostituita dalla seguente «l'indirizzo geografico dove il professionista è stabilito, così come il suo numero di telefono e il suo indirizzo elettronico. Inoltre, se il professionista fornisce qualsiasi altro mezzo di comunicazione elettronica che garantisca al consumatore di poter intrattenere con lui una corrispondenza scritta, che rechi la data e orario dei relativi messaggi, su un supporto durevole, il professionista deve fornire anche le informazioni relative a tale altro mezzo. Tutti questi mezzi di comunicazione forniti dal professionista devono consentire al consumatore di contattarlo rapidamente e di comunicare efficacemente con lui. Ove applicabile, il professionista fornisce anche l'indirizzo geografico e l'identità del professionista per conto del quale agisce».

<sup>96</sup> Sia consentito rinviare sul punto a S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 280 ss.

<sup>97</sup> Senza contare che in una ipotesi come quella oggetto della disposizione *de qua*, sus-

Tanto più che stando a quanto è dato rinvenire ora nella dir. UE 2019/2161, il legislatore europeo, nonostante sia consapevole della necessità di calibrare l'intensità delle sanzioni sull'entità delle infrazioni<sup>98</sup>, per conseguire un reale effetto dissuasivo mira ad aumentare il livello delle sanzioni pecuniarie che possono essere irrogate nei confronti dei professionisti in caso di loro inadempienza<sup>99</sup>.

A quanto si è osservato finora si aggiunge il fatto che, nel modificare l'assetto delle competenze sanzionatorie, il d.lgs. n. 231 del 2017 ha individuato, quale autorità competente a irrogare le sanzioni amministrative per la violazione delle disposizioni di cui al reg. UE n. 1169/2011<sup>100</sup>, il Diparti-

---

siste anche il rischio che trovi applicazione l'istituto della c.d. diffida, introdotto nel nostro ordinamento giuridico con il d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116 (recante «Disposizioni 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»). L'art. 27, comma 2°, del d.lgs. n. 231 del 2017 dispone, invero, che «Alle violazioni previste dal presente decreto si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 3 e 4, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116». Semplificando al massimo i termini della questione, in relazione alle violazioni delle norme in materia agroalimentare per le quali è prevista l'applicazione della sola sanzione amministrativa pecuniaria, l'istituto della diffida consente all'organo di controllo incaricato, nel caso in cui accerti per la prima volta l'esistenza di violazioni sanabili, di diffidare 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. Se l'operatore provvede a sanare l'illecito, non si applica nessuna sanzione; se non lo fa, invece, troverà applicazione la sanzione per intero, senza possibilità di alcuna riduzione. Sia consentito rinviare, in proposito, a S. BOLOGNINI, *Contrattazione a distanza e tutela del consumatore di prodotti alimentari*, cit., p. 289.

<sup>98</sup> Si veda l'8° *considerando*, nel quale è dato rinvenire la seguente affermazione: «Tali criteri comuni, non esaustivi e indicativi di applicazione delle sanzioni potrebbero non essere rilevanti per tutte le infrazioni, e in particolare ai fini delle decisioni sanzionatorie riguardanti le infrazioni di lieve entità».

<sup>99</sup> Si vedano il 5° e il 7° *considerando* della dir. UE 2019/2161, nei quali viene (rispettivamente) sottolineato, da un lato, che «non tutti gli Stati membri garantiscono l'irrogazione di sanzioni pecuniarie, effettive, proporzionate e dissuasive nei confronti dei professionisti responsabili di infrazioni diffuse o infrazioni diffuse aventi una dimensione unionale», dall'altro che «Le infrazioni reiterate da parte dello stesso soggetto dimostrano una propensione a commettere tali violazioni e sono pertanto un indice significativo della gravità del comportamento e di conseguenza dell'esigenza di aumentare il livello della sanzione per conseguire un reale effetto dissuasivo» (enfasi aggiunta). In tale ottica si muovono anche le disposizioni contemplate dal nuovo art. 24, par. 3-4, di tale direttiva, sul contenuto delle quali si veda, *supra*, sub nt. 66.

<sup>100</sup> L'art. 26, comma 1°, del d.lgs. n. 231 del 2017, statuisce, infatti, che «Il Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressioni frodi dei prodotti agroalimentari del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali è designato quale autorità competente all'irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie previste dal presente decreto». In ogni caso, ai sensi del comma 3° di tale disposizione, restano ferme le competen-

mento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agroalimentari (d'ora in avanti, ICQRF).

È vero che dal criterio di delega di cui all'art. 5, comma 3°, lett. b), della legge 12 agosto 2016, n. 170<sup>101</sup> si evince che la scelta di riservare all'ICQRF la competenza a irrogare le sanzioni amministrative per la violazione delle disposizioni in materia di informazioni alimentari risponde alla necessità di ovviare ai problemi applicativi causati dalla competenza sanzionatoria bipartita prevista in precedenza dall'art. 18 del d.lgs. 27 gennaio 1992, n. 109<sup>102</sup>, nonché all'esigenza di disporre di un quadro sanzionatorio di riferimento unico e di consentirne l'applicazione uniforme a livello nazionale<sup>103</sup>.

Tuttavia, l'individuazione, quale autorità amministrativa competente, del Dipartimento dell'ICQRF desta qualche perplessità: l'ICQRF è, infatti, un organo del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e non del Ministero dello Sviluppo economico, al quale, in linea di principio, spetterebbe la competenza a intervenire in tutti i campi, come quello in questione, in cui vengano in rilievo problematiche attinenti alla tutela del consumatore suscettibili di incidere anche sulla tutela della concorrenza. Inoltre, nei provvedimenti con i quali è stata rivista la disciplina sanzionatoria di diverse violazioni attinenti al settore alimentare, adottati più o meno contestualmente al d.lgs. n. 231 del 2017<sup>104</sup>, nella determinazione delle autorità

---

ze degli organi che sono preposti sulla base della legislazione vigente all'accertamento delle violazioni.

<sup>101</sup> Recante «Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2015».

<sup>102</sup> Sia consentito rinviare, sul punto, a S. BOLOGNINI, *Violazione delle norme sulle informazioni alimentari e individuazione delle autorità competenti a irrogare le sanzioni amministrative: tanti dubbi e poche certezze*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, II, p. 163 ss.

<sup>103</sup> Pare, peraltro, quanto meno insolito che un criterio di delega indichi già l'autorità alla quale debba essere attribuita la potestà sanzionatoria.

<sup>104</sup> Il d.lgs. n. 231 del 2017 si inserisce, invero, nel novero di una serie di provvedimenti con i quali è stata rivista la disciplina sanzionatoria relativa a diverse violazioni attinenti al settore alimentare, di cui alcune concernono più propriamente i profili informativi: più nello specifico, l'emanazione di tale decreto è stata preceduta da quella del d.lgs. 7 febbraio 2017, n. 27, recante «Disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni di cui al regolamento CE n. 1924/2006 relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari» e da quella del d.lgs. 15 settembre 2017, n. 145, recante «Disciplina dell'indicazione obbligatoria nell'etichetta della sede e dell'indirizzo dello stabilimento di produzione o, se diverso, di confezionamento, ai sensi dell'articolo 5 della legge 12 agosto 2016, n. 170 – Legge di delegazione europea 2015». Si veda in proposito F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, 3ª ediz., Torino, 2018, p. 550 s., il quale ricorda, altresì, che, oltre ai decreti menzionati nel testo, sono stati adottati anche il d.lgs. 3 febbraio 2017, n. 26 recante «Disciplina sanzionatoria per le violazioni delle disposizioni di cui al regolamento (CE) n. 767/2009 del 13 luglio 2009 sull'immissione sul mercato e sull'uso dei mangimi» e il d.lgs. 10 febbraio 2017, n. 29, recante «Disciplina sanzionatoria per la violazione

competenti a irrogare le sanzioni amministrative (anche di quelle relative alla violazione di disposizioni inerenti alla fornitura di informazioni alimentari), sono stati seguiti criteri differenti, con buona pace dell'uniformità invocata dal criterio di delega<sup>105</sup>.

8. Il quadro descritto nel presente contributo induce a concludere che in relazione alla vendita a distanza B2C dei prodotti alimentari l'innovazione del dato normativo che ha fatto seguito alla innovazione della realtà fattuale non ha beneficiato di una declinazione soddisfacente proprio in relazione al regime delle tutele.

In particolare, se, da un lato, i rimedi di natura privatistica sono scarsamente fruibili per il consumatore che abbia acquistato prodotti alimentari a distanza, dall'altro, le sanzioni di natura pubblicistica previste dal d.lgs. n. 231 del 2017 paiono di ammontare decisamente ridotto<sup>106</sup> e, quindi, scarsamente dissuasive.

Del resto, la formulazione impressa alle disposizioni di cui al d.lgs. n. 231 del 2017 dimostra in modo evidente che il ragionamento sotteso a esse è completamente rovesciato rispetto a quello posto a fondamento delle disciplina di recepimento della direttiva sui diritti dei consumatori di cui al Codice del consumo: la rispettiva normativa di matrice europea presuppone, invero, che, laddove una determinata condotta posta in esse-

---

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>105</sup> Il d.lgs. n. 27 del 2017, ad esempio, all'art. 2, comma 2°, dispone che per l'applicazione del decreto, «le autorità competenti sono il Ministero della salute, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e le aziende sanitarie locali secondo agli ambiti di rispettiva competenza» L'art. 6 del d.lgs. n. 145 del 2017 individua, invece, come autorità competente il Dipartimento dell'ICQRF, ma prevede, al comma 3°, che «il 50 per cento dei proventi derivanti dal pagamento delle sanzioni amministrative pecuniarie affluisce sul capitolo dell'entrata del bilancio statale di cui al comma 2° di tale disposizione, venga riassegnato, per una quota pari al 35 per cento, ad un apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e, per una quota del 15 per cento, ad un apposito capitolo dello stato di previsione del Ministero della salute, per il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle attività di controllo e di vigilanza dei predetti Ministeri». Ai sensi dell'art. 6, comma 2°, del d.lgs. n. 145 del 2017, invero, «Il pagamento delle somme dovute per le sanzioni amministrative pecuniarie previste dal presente decreto è effettuato presso le Tesorerie dello Stato territorialmente competenti su apposito capitolo del capo XVII dello stato di previsione dell'entrata del bilancio dello Stato».

<sup>106</sup> Si tenga presente, peraltro, che, oltre all'istituto della diffida (si veda, *supra*, *sub* nt. 97), nella determinazione dell'ammontare della sanzione potrebbe venire in rilievo anche il disposto dell'art. 27, comma 3°, del d.lgs. n. 231 del 2017, in forza del quale la sanzione amministrativa è ridotta sino a un terzo laddove la violazione è commessa da imprese aventi i parametri di microimpresa di cui alla raccomandazione 2003/361/CE.

re dal professionista integri gli estremi di una fattispecie riconducibile alla sua sfera di operatività, debbano necessariamente trovare applicazione le disposizioni da esse contemplate e, conseguentemente, anche l'apparato sanzionatorio predisposto dai singoli ordinamenti nazionali per assicurarne l'applicazione.

Com'è dato evincere dall'art. 46, comma 2°, del Codice del consumo (e dalla disposizione di matrice europea da esso recepita, vale a dire dall'art. 3, par. 2, della dir. 2011/83/UE), la disciplina settoriale può, tutt'al più, introdurre specificazioni in merito ad alcuni elementi costitutivi delle fattispecie sanzionabili (obblighi informativi precontrattuali più dettagliati, regole più severe in materia di presentazione delle informazioni), ma non dare vita – come sembra, invece, sottintendere il d.lgs. n. 231 del 2017 – a fattispecie a sé stanti, suscettibili di essere sanzionate in modo diverso.

Stando così le cose, non resta che sperare che l'AGCM anticipi qualsivoglia intervento dell'ICQRF, accertando e sanzionando sulla base degli artt. 66 del Codice del consumo le condotte suscettibili di integrare una violazione delle disposizioni del reg. UE n. 1169/2011 che vanno a intersecare la normativa di recepimento della direttiva sui diritti dei consumatori e rendendo, in tal modo, applicabile il principio del *ne bis in idem*<sup>107</sup>.

Non v'è dubbio che, in termini di effettività della tutela riconosciuta al consumatore nei contratti a distanza aventi ad oggetto prodotti alimentari, molto dipenderà da quanto si riuscirà a garantire un reale spazio di azione all'AGCM: è sempre più evidente, infatti, che nel nostro ordinamento tale Autorità, soprattutto grazie al potere di cui dispone di irrogare sanzioni particolarmente onerose, svolge anche un ruolo che potrebbe essere definito di (buon) indirizzamento dei professionisti, i cui effetti sarebbero benefici anche per il contesto della negoziazione a distanza nel mercato alimentare<sup>108</sup>.

Al contempo, si deve confidare nel fatto che l'ICQRF e l'AGCM accolgano l'appello rivolto dalla Commissione europea alle diverse autorità responsabili per l'applicazione della disciplina sulle pratiche commerciali

---

<sup>107</sup> Si veda l'8° *considerando* della dir. UE 2019/2161, nel quale si richiama l'attenzione sul fatto che, nell'applicazione delle sanzioni, «Gli Stati membri dovrebbero inoltre tenere conto di altri principi generali del diritto applicabili all'imposizione di sanzioni, come il principio del *ne bis in idem*».

<sup>108</sup> Si veda, in proposito, C. GRANELLI, *Pratiche commerciali scorrette: le tutele individuali nel disegno di legge-delega di riforma del codice civile*, cit., p. 496 ss., il quale richiama l'attenzione anche sull'importanza delle "intese" attraverso le quali possono definirsi i procedimenti istruttori dinanzi all'AGCM.

sleali/scorrette nel mercato alimentare, nonché della pertinente normativa settoriale, affinché cooperino strettamente pur di assicurare la coerenza del sistema<sup>109</sup>: un simile appello ben può essere esteso, invero, anche alla disciplina di recepimento della direttiva sui diritti dei consumatori.

Infine, non resta che formulare l'auspicio che il nostro legislatore approfitti della recente adozione della dir. UE 2019/2161, per attuare, in sede di recepimento della stessa, un intervento correttivo dei contenuti del d.lgs. n. 231 del 2017, dal quale si evinca in modo incontrovertibile che ci si è resi (finalmente) conto di come opera il principio della *lex specialis* nel rapporto fra le disposizioni di recepimento della direttiva sui diritti dei consumatori e le discipline settoriali, nonché di quanto le sanzioni contemplate da tale decreto legislativo siano tutto fuorché «effettive, proporzionate e dissuasive».

---

<sup>109</sup> Si veda la Comunicazione della Commissione sull'applicazione delle norme in materia di tutela degli alimenti e dei consumatori alle questioni di differenze di qualità dei prodotti – Il caso specifico degli alimenti (in *GUUE* n. C 327 del 29 settembre 2017, p. 1 ss.), punto 2 (p. 3), in cui è dato rinvenire l'affermazione in forza della quale «Poiché l'articolo 11 dell'UCPD impone a tutti gli Stati membri di garantire che esistano mezzi adeguati ed efficaci per combattere le pratiche commerciali sleali, in quegli Stati membri in cui autorità diverse sono responsabili per l'applicazione della direttiva sulle pratiche commerciali sleali e della normativa settoriale pertinente, le autorità dovrebbero cooperare strettamente per assicurare che i risultati delle indagini su uno stesso operatore e/o su una stessa prassi commerciale siano coerenti». Non si può, pertanto, che condividere l'avviso espresso da F. ALBISINNI, *Strumentario di diritto alimentare europeo*, 3<sup>a</sup> ediz., cit., p. 552, laddove afferma che «appare necessario individuare efficaci e semplici meccanismi di ripartizione delle competenze sanzionatorie, al fine di garantire anche per il futuro piena operatività ai meccanismi di tutela sin qui garantiti dall'intervento dell'AGCM».

# OSSERVATORIO ITALIANO EUROPEO E INTERNAZIONALE

GIOIA MACCIONI

## SUL CONSUMO DI PASTI NELLE SCUOLE\*

### ABSTRACT

Sull'argomento, il contributo si pone l'obiettivo di analizzare le dinamiche e l'evoluzione nella interpretazione, nella più recente giurisprudenza, e nel dibattito giuridico, *in specie* a proposito della domanda dei genitori degli alunni delle scuole elementari e medie di consentire, per i propri figli, il consumo, nei locali della scuola e comunque nell'orario destinato alla refezione scolastica, di un pasto portato da casa, in alternativa a quello messo a disposizione dal servizio mensa. Si giunge a toccare il delicato problema del bilanciamento tra esigenze di tutela, ci sono in gioco i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ed esigenze organizzative della PA, costrette a muoversi entro stringenti vincoli di bilancio. Emergono difficoltà ed incertezze, che possono essere affrontate guardando ad un mutamento di approccio e ad un'analisi basata su una visione più completa e complessa.

*On the subject, the essay aims to examine the dynamics and evolution in the interpretation, in the most recent jurisprudence and in the legal debate, in particular about the demand, from elementary and middle school pupils' parents, to allow their children to consume, in the school premises, during the school lunch time, a meal brought from home instead of the one provided within the canteen service. The themes involved the delicate problem of balancing the protection requirements, play essential levels of services concerning civil and social rights with the organizational requirements of the*

---

\* Il presente lavoro prende lo spunto dall'intervento svolto al convegno "Consumo, identità e educazione: dialoghi per un approccio interdisciplinare" (Livorno, 18 ottobre 2018, promosso dall'Università degli Studi di Firenze, SCIFOPSI), nell'ambito del Festival "Educazione, Scuola e Consumo", seconda edizione (18-20 ottobre 2018).

*Public Administration, that is forced to act within tight budget constraints. There are difficulties and uncertainties, that can be tackled by focusing on a change of approach, with a higher degree of complexity.*

PAROLE CHIAVE: Consumo dei pasti – Cibo – Sicurezza – Educazione – Formazione – Inclusione – Spreco – Diritto soggettivo, interesse legittimo.

KEYWORDS: *Eating meals – Food – Safety – Education – Training – Integration – Food Waste – Subjective Right, Legitimate Interest.*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il consumo di pasti nelle scuole tra diritti da tutelare e restrizioni derivanti da ragioni inerenti interessi pubblici o generali. – 3. (*Segue*) Nell'alveo delle coordinate normative. – 4. (*Segue*)... e degli orientamenti giurisprudenziali. *L'iter* logico argomentativo: la Cassazione dice “ni”, il TAR e il Consiglio di Stato dicono “si”. – 5. Qualche considerazione sulle scelte interpretative e sui problemi aperti. – 6. Proposte di legge.

1. La riflessione circa la configurazione del diritto a consumare un pasto domestico all'interno delle strutture scolastiche pubbliche, comunque diverso da quello erogato tramite il servizio di refezione, ha iniziato a vivacizzarsi da quando la Corte d'appello di Torino, con la sentenza del 21 giugno 2016, n. 1049 lo ha qualificato come “diritto soggettivo”, ricavabile «dall'ordinamento costituzionale e scolastico» (*in specie*, facendo riferimento all'art. 34, comma 2°, della Cost., che tutela il diritto all'istruzione primaria).

Specialmente in giurisprudenza, la discussione sul consumo di pasti nelle scuole si è focalizzata sulla configurazione (o meno) di un diritto soggettivo “perfetto” dei genitori degli alunni delle scuole elementari e medie, quale espressione di una libertà personale inviolabile, di scegliere per i propri figli tra la refezione scolastica e il pasto portato da casa o confezionato autonomamente, di consumarlo nei locali della scuola, comunque nell'orario destinato alla refezione scolastica, alla luce della normativa di settore e dei principi costituzionali.

Ad una prima lettura, le questioni da affrontare potrebbero apparire piuttosto circoscritte o di rilevanza limitata. Invece, nel contesto di riferimento, molti sono i profili degni di interesse e di tutela coinvolgendo, di recente, in più occasioni, la giustizia amministrativa quanto il giudice ordinario, fino ad arrivare all'attenzione della Corte di Cassazione a sezioni unite. Si scorgono differenti orientamenti interpretativi e si ipotizzano soluzioni diverse, che giungono a toccare i limiti alla discrezionalità dell'azione amministrativa posti dalla cd. democrazia partecipativa<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Cfr., recentemente, su questi temi BOGGERO, «There is no such thing as a free lunch». *Il pasto domestico a scuola come diritto costituzionalmente garantito?*, in *Osservatorio cost.*, n. 3/2017, p. 1 ss., il quale, nelle conclusioni (e a nt. 26), ricorda che l'espressione frequentemente usata, secondo la quale “non esistono pasti gratuiti”, si deve all'economista e Premio Nobel, Milton Friedman. Egli sosteneva che, anche laddove si fornisse un bene o si erogasse un servizio senza richiedere un prezzo, ciò non significava che esso non avesse un costo (detto costo-opportunità) per la società, la quale, in assenza di quelle risorse, avrebbe dovuto rinunciare a produrre altri beni o a erogare altri servizi (M. FRIEDMAN, *There's No Such Thing as a Free Lunch*, Illinois, Open Court, 1975, in italiano: *Nessun pasto è gratis*, Torino, Centro di ricerca e documentazione “Luigi Einaudi”, 1978); MEDDA, *La mensa scolastica tra pretese*

Non stupisce quindi che le vicende di cui si parla stiano appassionando l'opinione pubblica, rappresentando in modo emblematico il conflitto che attualmente anima il rapporto tra cittadino e Pubblica Amministrazione<sup>3</sup>.

Per cui, nelle riflessioni teoriche e nella giurisprudenza ben vengano, come sta infatti accadendo, letture ragionate sulle regole in vigore, sulle scelte da mettere in cantiere e dialogo tra settori disciplinari.

Prima di procedere con l'approfondimento, a fronte di un impatto mediatico amplificato da tutti i mezzi d'informazione, preme porre in evidenza che si toccano questioni delicatissime, dal momento che occorre affrontare una lettura dei diritti che qui si coniugano con l'apprendimento e con la formazione, investono il diritto alle proprie libertà di scelta, anche alimentari, la tutela del diritto alla salute dei minori, narrano del legame che intercorre tra alimentazione, sostenibilità, cibo, inclusione, potenziale della formazione, insieme – è vero – alla necessità di tenere conto delle scelte organizzative della PA.

Da parte sua, l'alimentazione non presenta un significato esclusivamente biologico o fisiologico, ma molto più vasto, evoca una molteplicità di relazioni e risponderne da tenere in considerazione, basti pensare a quelle che riguardano il rapporto alimentazione – nutrizione, le implicazioni concernenti il consumo di pasti negli ospedali, nelle carceri, nei territori occupati, fino alle esigenze di una alimentazione legata a convinzioni etiche, religiose<sup>4</sup>:

---

*individuali ed esigenze collettive. Note a margine della sentenza del TAR Liguria, 19 settembre 2019, n. 722, ibidem, n. 1/2020, p.1 ss.*

<sup>3</sup> Cfr. FRANCESCONI, RAITERI (a cura di), *Scelte alimentari e relazioni sociali*, Milano, 2018, spec. pp. 140-156.

<sup>4</sup> Sul tema v. DI LAURO, *Les métamorphoses de l'aliment. Les frontières entre les aliments, les médicaments et les cosmétiques*, Ed. ETS, Pisa, 2019, nella *Prefazione* (p. 11 ss.), che spiega le ragioni, l'impostazione, i temi principali e gli obiettivi della ricerca pubblicata; si deve fare riferimento specialmente alla sezione dal titolo "*L'aliment : modeles, pratiques et particularismes alimentaires*" (p. 179 ss.): «*la connaissance de la nature des aliments n'est pas indépendante des modèles, des pratiques et des particularismes alimentaires. L'évolution des modèles de politique agricole et, aujourd'hui, l'urgence climatique, sont appelées a modifier profondément les frontières des branches du droit, notamment celle relative a l'agriculture, ainsi que la conception de la filiere agricole et alimentaire et le concept meme d'aliment (Luc Bodiguel). Il existe également non seulement des aliments spéciaux mais aussi de nombreuses exigences d'aliments ou d'alimentation particulieres fondées sur différentes raisons de santé (allergies, intolérances), éthiques sociales (végétarienne, végétalienne, etc.), religieuses (liées aux préceptes religieux en matiere d'alimentation). Ces 'pratiques' nous permettent de remettre en question notre relation a l'aliment. Elles conduisent notamment a nous demander si manger est encore un acte individuel ou si, en présence des 'besoins physiologiques spécifiques, d'un contexte singulier et/ou des convictions portant sur certains aliments', le droit peut construire des obligations ou orienter les choix en raison 'de considérations économiques ou idéologiques plutôt que nutritionnelles ou de santé' (Florence Arnaud). Dans ce contexte, on peut aussi s'interroger sur les aliments prescrits par les religions ou les pratiques associées pour comprendre si elles doivent etre consi-*

*«si elle assure une fonction vitale, elle est également source de plaisir et remplit un rôle social, a la fois culturel, religieux et affectif (...), est l'un des principaux déterminants d'une bonne santé, le soin vise, pour l'essentiel, tantôt a rétablir celle-ci, tantôt a maintenir l'individu en bonne santé. Ce n'est des lors pas un hasard si le droit pénal consacre une incrimination unique de 'privation d'aliments ou de soins', délit qui vise a protéger la santé de l'enfant»<sup>5</sup>.*

Partendo dalla consapevolezza della complessità di un approccio che richiede di mettere in conto varie componenti, è sembrato indispensabile riflettere sulla costruzione della rotta da seguire, con l'intervento del diritto e con l'assistenza di strumenti idonei. Si affronta quindi un percorso di lettura dettato non tanto da una selezione in base all'importanza dei temi da prendere in considerazione, che sottrarrebbe molto anche all'intreccio, ma piuttosto da alcune personali suggestioni e da un particolare angolo di visuale.

2. Alla luce della regolazione sopranazionale oltreché di quella nazionale e scolastica, le esigenze di tutela legate al consumo dei pasti nelle scuole sollecitano già di per sé numerose considerazioni, a partire da quelle concernenti l'educazione del consumatore, in questo caso minore, «intesa sia come diritto fondamentale sia come oggetto di politiche pubbliche (...), terreno fertile per il riconoscimento delle peculiarità delle relazioni sociali ed economiche che hanno ad oggetto l'alimento e l'alimentazione»<sup>6</sup>.

---

*dérées comme des « marchandises » comme les autres, 'dont le traitement ne peut pas entrer en conflit avec les normes fondamentales du marché' ou si elles ont une place spéciale qui exige de redéfinir les frontières de la protection de la santé publique, des consommateurs, du bien-être animal et, en général, des principes fondamentaux (Daniele Bianchi). Cette interrogation sur les pratiques alimentaires et les particularismes renvoient également aux multiples liens existants entre l'alimentation et le soin, vu que les procédures autorisées dans certains contextes (anorexie, boulimie, pathologie de l'appareil digestif, refus surtout dans des conditions de détention ou a l'hôpital) peuvent faire basculer l'aliment de la dimension alimentaire dans celle du soin et des médicaments, et du terrain du choix dans celui de l'obligation (Paul Veron). En outre, la question des particularismes révèle les paradoxes de certaines logiques qui soutiennent la distribution de l'aide alimentaire. Ces logiques, les contrôles sur les denrées distribuées et sur les bénéficiaires et l'augmentation des volumes distribués, finissent par faire de l'aide alimentaire 'une marchandise comme les autres'. Quant a l'activité de distribution alimentaire, elle devient la raison d'être de l'aide alimentaire et se substitue a la 'lutte contre la pauvreté' (Dominique Paturel). Si les aides alimentaires sont des marchandises comme les autres, les produits agricoles en revanche, selon leurs destinations, peuvent être classés dans des catégories différentes, a risque de perdre les régimes juridiques spécifiques correspondants (Leticia Bourges)».*

<sup>5</sup> Così VERON, *L'alimentation et le soin: un regard juridique*, in *Les métamorphoses de l'aliment. Les frontières entre les aliments, les médicaments et les cosmétiques*, cit., p. 227 ss.

<sup>6</sup> Al riguardo, v. SIRSI, *Il diritto all'educazione del consumatore di alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 496 ss., che indica la chiave di lettura.

Proprio nella prospettiva costituzionale, l'educazione rivela il volto della trasmissione dei valori nei quali si riconosce la collettività di appartenenza e quello di strumento per l'acquisizione di competenze e conoscenze anche al fine del miglioramento delle proprie condizioni di vita (riconducibili agli artt. 2 e 3 Cost., art. 30 Cost., comma 1°, art. 32 Cost., oltreché art. 34 Cost., commi 1° e 2°).

Sul fronte nazionale, dobbiamo ammettere che si parla di questioni che riguardano i temi del diritto all'educazione dei figli, all'istruzione, fino all'autodeterminazione individuale, ma che ci pongono anche pragmaticamente di fronte ad alcune attualissime criticità, come quelle che riguardano la messa a punto dei plessi scolastici, delle strutture, dei servizi e dei mezzi idonei per garantirne l'accesso e la fruibilità (interessando gli artt. 33-34 Cost.). Il che ha determinato una serie di problemi molto concreti conseguenti al riconoscimento e all'esercizio di un eventuale diritto a consumare il pasto domestico nei locali della scuola, riferibili tanto a ragioni organizzative, economiche e igienico-sanitarie, quanto a profili di responsabilità dell'istituzione scolastica<sup>7</sup>.

Per lo più, nella scuola «gli aspetti che rimandano al cibo e all'educazione alimentare sono espressi nelle Linee guida per l'educazione alimentare pubblicate dal MIUR, che ribadisce il fatto che la mensa è 'tempo scuola'. Come scrive la Cassazione nella sentenza del 30 luglio 2019: se è vero che il 'tempo mensa' è parte integrante del 'tempo scuola', è anche vero che la relativa azione educativa può essere messa in atto dall'istituzione scolastica solo attraverso il servizio di refezione scolastica». Un'affermazione che «non tiene conto del fatto che la mensa non è presente in tutte le scuole d'Italia e non eroga un servizio di qualità con pasti sani e buoni ovunque, condizione indispensabile per poter fare educazione alimentare»: un evidente disallineamento tra il pensiero della Corte di Cassazione e la realtà, dato che l'educazione viene messa in primo piano, la mensa scolastica si distingue da tutti gli altri servizi di ristorazione collettiva pubblica e viene elevata a strumento di "educazione alimentare" all'interno della scuola<sup>8</sup>.

Basti aggiungere che l'alimento si presta a soddisfare bisogni molto differenti tra loro, da quelli nutritivi, a quelli relativi al gusto, al posizio-

---

<sup>7</sup> Cfr. MUSIO, *Consumo scolastico del pasto domestico e fonti della responsabilità*, in *www.rivistadirittoalimentare.it*, n.2/2019; ID., *Pluralismo dell'offerta nutrizionale tra libertà di coscienza, tutela della salute del minore ed esigenze organizzative della P.A.*, in *www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 2/2018.

<sup>8</sup> V. *amplius*, PALTRINIERI, *Mangiare a scuola. La rivoluzione della mensa sostenibile che cambierà il mondo*, Franco Angeli, Milano, 2019.

namento culturale, religioso, sociale, geopolitico e così via, di modo che le strade che può percorrere il bisogno di tutela possono essere diverse<sup>9</sup>.

Su un secondo fronte, grande importanza rivestono la legislazione sopranazionale, in particolare quella europea e la sua integrazione col tessuto normativo interno. Quando viene alla ribalta il tema alimentare, inevitabilmente, occorre fare i conti non solo con scelte che investono il piano individuale, di tipo culturale e sotto certi profili etiche, ma declinate anche secondo parametri riconducibili ai canoni della *food safety*, cioè legate al tema della sicurezza, dell'igiene ed a quello della circolazione degli alimenti (ex art. 14, par. 3, reg. (CE) n. 178/2002 e reg. (CEE) n. 852/2004), alle condizioni d'uso normali dell'alimento da parte del consumatore nelle diverse fasi della produzione, trasformazione e pure della distribuzione, nonché al tema delle informazioni da mettere (eventualmente) a disposizione del consumatore o comunque rendere accessibili (ai sensi del reg. (UE) n. 1169/2011)<sup>10</sup>. Tant'è vero che l'esistenza di ipotetici rischi per la salute, secondo una parte degli interpreti, potrebbe giustificare l'imposizione di misure limitative, tra queste il divieto generalizzato alla partecipazione al pranzo collettivo nei confronti di chi porta il pranzo da casa<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> Cfr. DI LAURO, *Del alimento "seguro" al alimento "adecuado"*, in E.N. ULATE CHACON - R. VASQUEZ VASQUEZ, *Introducción al derecho agroalimentario*, 2008, San José, p. 130 ss.; EAD., *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi alfabetismi. La costruzione di una "responsabilità del consumatore"*, in [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 2/2012. Sempre sull'alimento "adeguato", nell'ottica della sicurezza e della sovranità alimentare (*food security*) si vedano, *ex multis*: PAOLONI, *I nuovi percorsi della food security: dal "diritto al cibo adeguato" alla "sovranità alimentare"*, in *Dir. e giur. agr., alim. e dell'amb.*, n. 3/2011, p. 159 ss.; CERTOMÀ, *Diritto al cibo, sicurezza alimentare, sovranità alimentare*, in [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 2/2010, p. 22 ss.; COLOMBO, *La (ri)volta del cibo*, in [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 2/2010, p. 29 ss.; più di recente, ancora DI LAURO, *Protezione della persona e scelte alimentari. Rischi, salute e consenso anche alla luce delle neuroscienze*, in *Aa.Vv. (dir.) E. NAVARRETTA, Diritti e libertà fondamentali nei rapporti fra privati*, III, Parte speciale, *Drittwirkung e principio di effettività nelle discipline di settore. Bioetica. Diritti sociali. Alimentazione*, Torino, 2017, p. p. 229 ss.; SIRSI, *Diritto al cibo e secondo welfare: unadrittwirkung "diffusa"?*, in *Diritti e libertà fondamentali*, cit., p. 247 ss. Sono intervenuti nel dibattito, TRAPÈ, *Il diritto al cibo come paradigma giuridico*, in *Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'agricoltura*, Pisa, Plus, 2019, p. 521 ss.; EAD., *Lo spreco alimentare e la legge italiana n. 166/2016*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, p. 45 ss.; AVERSANO, *Limitazioni del diritto al cibo: una proposta a margine di alcuni casi esemplari*, in [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 4/2018, p. 34 ss.; e molti altri.

<sup>10</sup> Le finalità sottese all'imposizione di obblighi informativi concernenti gli alimenti (ex art. 3) riguardano da un lato le esigenze di protezione dei consumatori, con riferimento tanto alla tutela della loro salute quanto alla tutela dei loro interessi economici, sociali ed etici; dall'altro lato, riguardano la tutela degli interessi dei produttori.

<sup>11</sup> Cfr. MUSIO, *Scelte alimentari dei genitori ed interesse del minore*, in [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n.2/2017; ID., *Pluralismo dell'offerta nutrizionale tra libertà di coscienza, tutela della salute del minore ed esigenze organizzative*, *ibidem*, cit.; ID., *Consumo*

La Corte di Appello di Torino, con la sentenza del 21 giugno 2016, n. 1049, ha dovuto affrontare, in qualche modo, alcuni tra questi profili di analisi, quantomeno laddove ha riconosciuto che le ragioni igienico-sanitarie non rientrano nella sfera di applicazione del regolamento europeo invocato in causa dai resistenti in tema di “igiene dei prodotti alimentari” (reg. (CEE) 29 aprile 2004, n. 852), considerata la sua applicabilità alle sole imprese e non ai privati e considerata, comunque, la sua non applicabilità con riferimento «alla preparazione, alla manipolazione e alla conservazione domestica di alimenti destinati al consumo domestico privato» (ex art. 1.2 del reg. *de quo*)<sup>12</sup>.

Ebbene, la sicurezza di un alimento non è data dai soli profili igienico-sanitari e dalla composizione del prodotto. La possibilità di consentire l'introduzione nelle scuole di altri cibi, oltre a quelli messi a disposizione dal servizio di refezione scolastica, pone qualche altro problema<sup>13</sup>. Intanto,

---

*scolastico del pasto domestico e fonti della responsabilità, ibidem, cit.; AVERSANO, Limitazione del diritto al cibo: una proposta a margine di alcuni casi esemplari, in [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), cit. Sul tema della tutela del consumatore, della sicurezza, dell'educazione al consumo e per l'inquadramento dei provvedimenti normativi adottati dalla CE nell'ambito della politica di protezione dei consumatori ed in vista della realizzazione degli scopi individuati nell'art. 153 del Trattato, cfr. AA.VV., Commentario breve del diritto dei consumatori, 2ª ediz., a cura di De Cristofaro e Zaccaria, Padova, 2013 e DE CRISTOFARO, I contratti dei consumatori, ibidem; inoltre, successivamente, MASINI, “Tracce” di diritto agrario, Cacucci ed., Bari, 2019; COSTATO, BORGHI, RIZZIOLI, PAGANIZZA, SALVI, Compendio di diritto alimentare, Milano, 2019; ALBISINNI, Strumentario di diritto alimentare europeo, Utet Giur., Milano, 2020; SIRSI, *opp. ult. citate*; per altri spunti cfr. GERMANÒ, che richiama specificamente l'attenzione sui consumi dei “clienti” di religione musulmana e sull'importanza e significato di una etichettatura volta a “cattarli”, in un mercato “muto” come quello attuale (*Informazione alimentare halal: quali conseguenze per una informazione non veritiera?*, in [www.rivistadirittoalimentare.it](http://www.rivistadirittoalimentare.it), n. 3/2010); in argomento vedasi anche ALABRESE, *Prodotti di qualità e alimenti halal*, in *Diritti, culture e migrazioni. Problemi di frontiera del settore agro-alimentare* (a cura di A. Massart, F. Orsini), Pacini Editore, Pisa, 2011, p. 77 ss.*

<sup>12</sup> Ciononostante, il Tribunale di Napoli nell'ordinanza cautelare del 25 maggio 2017, avvalendosi anche di un parere dell'ASL 1 Napoli Centro, ha evidenziato i concreti rischi connessi alla possibilità dei bambini di portare, ognuno, il proprio pasto da casa; ovvero, rischi per lo stesso minore, dovuti alla «mancanza di strutture adeguate per la corretta conservazione dei cibi, rischi alla sicurezza dei minori per l'assenza di personale *ad hoc*, assicurato e adeguatamente formato, per la vigilanza degli alunni e l'assistenza al pasto e soprattutto rischi per la salute degli altri minori, fruitori del servizio di refezione scolastica, connessi al non improbabile scambio di alimenti e contaminazione alimentare».

<sup>13</sup> Una nota del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca del 3 marzo 2017, n. 348, con riferimento alla possibilità per gli studenti di consumare cibi portati da casa, precisa che «si dovrà riservare ogni attenzione nell'attivare procedure atte ad evitare possibilità di scambio di alimenti, atteso che eventuali contaminazioni potrebbero derivare proprio da tale comportamento». Per cui, le istituzioni scolastiche dovrebbero «adottare, in presenza di alunni o studenti ammessi a consumare cibi preparati da casa, precauzioni analoghe a quelle adottate nell'ipotesi di somministrazione dei cc.dd. pasti speciali».

possono verificarsi rischi derivanti dallo scambio o dalla commistione dei cibi, derivanti dalla conservazione o da altre variabili. Occorre ben individuare i soggetti responsabili in forza del loro *status* e gli obblighi generali e specifici che su di loro incombono, proprio per garantire il livello elevato di tutela della salute umana oltreché degli interessi dei consumatori richiesto dalle normative<sup>14</sup>. A questo proposito, infatti, è emersa da tempo tra gli interpreti la consapevolezza dell'insufficienza di una generica attenzione al consumatore (di alimenti), la necessità di affiancare alle discipline (chiamiamole) di settore, regole di carattere generale, di dover tenere in considerazione le prospettive verso cui le esigenze di tutela si snodano<sup>15</sup>.

Nella riflessione, a destare interesse, adesso, vi è anche la regolazione degli sprechi nell'ambito della ristorazione scolastica. Gli sprechi riguardano tutte le fasi della filiera agroalimentare, ma per lo più sono localizzati a

---

Una più attuale nota MIUR del 9 dicembre 2019, n. 2270, emanata a seguito della recente giurisprudenza sulla consumazione dei pasti nelle scuole, ricorda che «per i percorsi del tempo pieno e prolungato (e si ritiene anche per le forme di tempo 'potenziato' che sono espressione dell'autonomia delle singole scuole), il tempo curricolare comprende, unitamente alle attività propriamente disciplinari, attività formative in queste integrate, tra le quali rientrano inequivocabilmente quelle dedicate alla consumazione del pasto a scuola. Pertanto, essendo il tempo dedicato alla refezione scolastica ricondotto nell'alveo del tempo scuola, ne deriva la necessità che le istituzioni scolastiche lo considerino a tutti gli effetti parte integrante, e caratterizzante, della proposta formativa che, in ogni sua articolazione, presentano alle famiglie e che queste accettano al momento dell'esercizio del diritto di scelta educativa. Le scuole provvederanno, quindi, analogamente a quanto avviene per ogni attività didattico-educativa, a includere la programmazione del tempo mensa nel piano triennale dell'offerta formativa, in conformità ai traguardi ivi indicati e alle strategie di intervento individuate per il loro raggiungimento. Saranno, pertanto, esplicitati, nell'esercizio delle proprie autonome scelte didattiche ed organizzative, gli aspetti connessi all'educazione alimentare, la concreta organizzazione della consumazione conviviale del pasto, gli spazi e i tempi ad esso dedicati e, per quanto possibile, le condizioni di consumo mirate a soddisfare specifiche esigenze. In tale fase di definizione e articolazione della propria proposta formativa, si raccomanda alle scuole di voler assicurare, in particolare, unitamente al coinvolgimento degli organi collegiali, l'adozione di ogni altra iniziativa e/o strumento utili a garantire il contributo sereno e collaborativo delle famiglie, nel rispetto dei principi di buon andamento dell'amministrazione e di partecipazione al procedimento amministrativo richiamati dalla Suprema Corte di legittimità» (riferendosi evidentemente alla sentenza n. 20504 del 30 luglio 2019, resa a sezioni unite dalla Corte di Cassazione).

<sup>14</sup> Su questi temi la bibl. è vastissima. Cfr. recentemente M. GIUFFRIDA, *Innovazione tecnologica e responsabilità dell'operatore del settore alimentare*, in *www.rivistadirittoalimentare.it*, n.4/2018, sui profili della responsabilità; altri spunti in EAD., *Dalla responsabilità dell'imprenditore all'imprenditore responsabile*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, I, p. 545 ss.; D'ADDEZIO, *La responsabilità civile dell'impresa agroalimentare*, in *Riv. dir. agr.*, 2011, I, p. 41 ss.; RUSSO, *La responsabilità del produttore e del distributore*, in *www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 1/2014; MUSIO, *Pluralismo nell'offerta nutrizionale*, in *www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 2/2018, cit.

<sup>15</sup> Per quanto riguarda il settore alimentare, molti spunti in DE CRISTOFARO, *I contratti del consumo alimentare*, in *www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 2/2008.

valle, cioè nelle fasi di distribuzione, consumo domestico e consumo presso ristorazioni collettive (commerciali o di servizio)<sup>16</sup>. Nell'ambito di queste ultime, la ristorazione scolastica, proprio per la sua valenza educativa, può risultare un segmento di analisi interessante nel riconoscimento delle attività di formazione volte al contrasto allo spreco in un contesto giuridico e socio economico come quello attuale, rappresentando altresì uno strumento privilegiato ed un parametro di misura sulla sensibilizzazione circa il problema degli sprechi alimentari di oltre 3 milioni di iscritti alla scuola d'infanzia, primaria e secondaria di primo grado che pranza a scuola ogni giorno, rientrando altresì nella trama delle finalità contemplate dalla legge Gadda del 19 agosto 2016, n. 166<sup>17</sup>. Ciò viene confermato dalle Linee di indirizzo nazionale e dall'Intesa del 19 aprile 2018, emanate ai sensi dell'art. 10, della menzionata legge 19 agosto 2016, n. 166, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali, recante: "Linee di indirizzo rivolte agli enti gestori di mense scolastiche, aziendali, ospedaliere, sociali e di comunità, al fine di prevenire e ridurre lo spreco connesso alla somministrazione degli alimenti"<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Nel 2019 la Commissione europea ha pubblicato un ampio documento di riflessione dal titolo "Verso un'Europa sostenibile entro il 2030" (del 30 gennaio 2019), nel quale si ribadisce che "gli squilibri nella nostra catena alimentare devono essere corretti" e si evidenzia la necessità di un approccio globale nel realizzare la transizione verso un sistema alimentare sostenibile basato sui principi dell'economia circolare. Sul percorso verso una economia circolare e sulla cornice interpretativa, cfr. per tutti D'ADDEZIO, *Transizione verso un'economia circolare: diritto per l'agricoltura e coordinate costituzionali. Prime riflessioni*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, p. 85 ss.

<sup>17</sup> Sull'importanza, al momento attuale, di individuare "indicatori" idonei a delineare il percorso concreto di attuazione di Agenda 2030 e dei suoi obiettivi nelle varie discipline, cfr. DI LAURO, *Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette: strumenti per lo sviluppo sostenibile dell'impresa agricola?*, in *Riv. dir. agr.*, 2019, I, p. 239 ss.; sulle difficoltà, EAD., *Le denominazioni d'origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, in *Riv. dir. agr.*, 2018, I, p. 381 ss.

<sup>18</sup> Gli obiettivi della recente legge n. 166 del 2016 ("Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi") sono quelli di favorire il recupero e la donazione delle eccedenze; limitare l'impatto negativo sull'ambiente e sulle risorse naturali, promuovendo il riuso e il riciclo dei prodotti; contribuire al raggiungimento degli obiettivi stabiliti da Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti e dello spreco alimentare; investire in attività di ricerca, informazione e sensibilizzazione delle istituzioni e dei consumatori, soprattutto giovani (art. 1). In argomento, per altre riflessioni su diversi profili d'interesse, mi permetto di rinviare a MACCIONI, *Spreco alimentare. Regole e limiti nella transizione verso modelli agroalimentari sostenibili*, Torino, 2018, spec. capp. I e II; EAD., *Da spreco a risorsa*, in *Les métamorphoses de l'aliment. Les frontières entre les aliments, les médicaments et les cosmétiques*, diretto da Di Lauro, Ed. Ets, Pisa, 2019, p. 89 ss.; EAD., *Spreco alimentare e sviluppo sostenibile*, nel volume *Contemporary Challenges of Agricultural Law: among Globalization, Regionalization and Locality*, a cura di R. Boudzinoski, *Atti del XV World Congress of Agricultural Law*, UAM,

3. Una prima base di riflessione è emersa dalla prospettiva di bilanciamento fra interessi, valori e diritti espressamente assunta in più occasioni dai giudici e dagli studiosi, che coinvolge diverse coordinate visibili nel contesto giuridico nazionale e sopranazionale, muovendo da interessi economici e non economici, tutela di diritti fondamentali (come quello, più volte invocato, relativo alla salute), valorizzazione della persona umana e delle sue scelte, in collegamento con istanze solidaristiche ed altre esigenze di tutela. A questo proposito, va evidenziato il ruolo assunto dall'UE dopo Lisbona per orientare le proprie azioni nel rispetto delle culture e delle tradizioni, a partire da quelle degli Stati membri, rispecchiando i valori fondamentali dell'Unione, riconosciuti dai Trattati<sup>19</sup>.

Del resto, il Trattato dell'Unione europea ha segnato una tappa significativa nel processo di creazione di un'Unione sempre più stretta tra i popoli, in cui le decisioni dovrebbero essere prese il più vicino possibile ai cittadini e dove la medesima Unione si prefigge di promuovere il benessere tra essi (fondamentalmente, v. art. 1, 2° comma, e art. 3, par. 1 TUE)<sup>20</sup>.

Come è stato autorevolmente sottolineato, specialmente l'art. 3 TUE non contiene una formula vuota, è clausola generale che deve essere tradot-

---

Wydawnictwo Naukowe, Poznan (Polonia), 2018, pp. 439 SS.; EAD., *La configurazione giuridica del contrasto allo spreco alimentare nei profili di tutela ambientale*, in *Agricoltura e Costituzione. Una Costituzione per l'agricoltura*, in onore di Marco Goldoni, a cura di Cristiani, Di Lauro, Sirsi, Ed. Plus, Pisa, 2018, p. 443 ss.; EAD., *La lotta allo spreco alimentare tra strategie di regolazione e governance*, in *Riv. dir. agr.*, 2017, I, p. 633 ss.

<sup>19</sup> Su alcuni importanti cambiamenti in corso e sull'impostazione, *ex multis*, cfr. ADORNATO, *Pulsa la vita nel diritto* (Laudatio per Paolo Grossi), in *Riv. dir. agr.*, 2013, I, p. 490 ss.; ALBISINNI, *Il diritto agrario europeo dopo Lisbona fra intervento e regolazione: i codici europei dell'agricoltura*, in *Agricoltura, Istituzioni, Mercati*, 2011, p. 29 ss.; D'ADDEZIO, *Quanto e come è rilevante l'agricoltura nel Trattato di Lisbona?*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 248 ss.; JANNARELLI, *Cibo e democrazia: un nuovo orizzonte dei diritti sociali*, in GOLDONI e SIRSI (a cura di), *Atti del convegno* (svoltosi a Pisa, 1-2 luglio 2011), *Il ruolo del diritto nella valorizzazione e nella promozione dei prodotti agro-alimentari*, Milano, 2011, p. 33 ss.; MASINI, "Tracce" di diritto agrario, Cacucci Ed., Bari, 2019, *passim*; PAOLONI, *I nuovi percorsi della food security: dal diritto al 'cibo adeguato' alla 'sovranità alimentare'*, in *Dir. e giur. agr. al. e dell'ambiente*, 2011, p. 159 ss.; SCIARRONE ALIBRANDI, FILICE, *Il commercio equo e solidale tra autoregolamentazione e eteronomia*, in M. ALLENA *et al.*, *Dignità e diritto nei rapporti economico sociali*, Quaderno n. 3 del Dip. Scienze Giuridiche dell'Univ. Cattolica del Sacro Cuore, sede di Piacenza-Cremona, ed. Libellula, Lecce, 2010.

<sup>20</sup> Si veda l'art. 3 TUE, che permette di cogliere i diversi profili dell'impegno da assumere all'interno ed all'esterno dell'UE, contribuendo in particolare alla «tutela dei diritti del minore» (art. 3 TUE, par. 5), oltretutto il sesto capoverso del preambolo del TUE, ove si legge testualmente: «Desiderando intensificare la solidarietà tra i loro popoli rispettandone la storia, la cultura e le tradizioni...»; nonché l'art. 167, par. 1, del TFUE: «L'Unione contribuisce al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando nel contempo il retaggio culturale comune».

ta in principi e in regole applicative<sup>21</sup>. Resta da precisare il contenuto della formula. In questo scenario, di certo, la protezione della salute e gli interessi dei consumatori sono di estrema importanza per l'Unione, come stabilito nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>22</sup>; anzi, nella definizione ed attuazione di tutte le politiche ed attività dell'Unione è garantito un livello elevato di protezione per espressa menzione dei Trattati. Per cui, in linea con gli articoli 168 e 169 TFUE ed ai fini dell'attuazione di Agenda 2030 circa la predisposizione di modelli di consumo sostenibili, va senz'altro tenuto in considerazione il ruolo essenziale che l'UE svolge in termini sia di salute che di protezione dei consumatori, promuovendo altresì il diritto all'educazione, all'informazione e all'organizzazione per la salvaguardia degli interessi degli stessi consumatori, soprattutto se si tratta di giovani, sostenendo, coordinando e incoraggiando scelte alimentari sane e sostenibili. Il che dovrebbe comportare più che un bilanciamento, un ripensamento, portando ad azioni concrete volte ad incidere sull'attuale modello di vita, produzione, consumo ed oltre.

Rimanendo sulle ragioni igienico-sanitarie ed a tutela dei giovani più volte prese in esame dalla giurisprudenza per giustificare misure limitative, con l'emanazione del reg. 178/2002/CE sulla sicurezza alimentare, che si propone come «base per garantire un livello elevato di tutela della salute umana e degli interessi dei consumatori in relazione agli alimenti», si deve richiamare, a proposito della tutela degli interessi dei consumatori, anche l'obiettivo di «consentire ai consumatori di compiere scelte consapevoli in relazione agli alimenti che consumano» (art. 8)<sup>23</sup>. Emergono non poche difficoltà ed una posizione piuttosto passiva dei soggetti considerati, da difendere semmai da «pratiche fraudolente o ingannevoli». Ciò si desume anche dall'esclusione dall'ambito di applicazione della fase «casalinga» della «preparazione, manipolazione e conservazione domestica», atti che non rientrano nel concetto di circolazione giuridica cui si riferisce il regolamento e quindi non rientrano nel campo d'applicazione del regolamen-

---

<sup>21</sup> Vedasi VETTORI, *Diritti fondamentali e diritti sociali. Una riflessione tra due crisi*, in *Persona e mercato*, n. 1/2011.

<sup>22</sup> In *Gazz. uff.* C 326 del 26 ottobre 2012. Da parte sua, il servizio di refezione scolastica, seppur non direttamente citato come diritto dall'ordinamento sovranazionale e, in particolare, dalla Convenzione delle Nazioni unite sui diritti del fanciullo, è indirettamente tutelato, anzitutto perché strettamente connesso al godimento del diritto alla salute e all'accesso all'istruzione.

<sup>23</sup> Cfr. per tutti DI LAURO, *La comunicazione e la disciplina della pubblicità dei prodotti alimentari*, in *Trattato di diritto agrario*, diretto da Costato, Germanò, Rook Basile, 3, *Il Diritto agroalimentare*, Torino, 2011, p. 547 ss.

to<sup>24</sup>. Non mancano, tuttavia, coloro che hanno posto in luce la dimensione e le declinazioni che via via sta assumendo o dovrebbe assumere la tutela del consumatore, in ragione della tutela del contraente debole oltretutto dell'efficienza del mercato<sup>25</sup>.

In questa sede, sembra importante prendere le mosse dalla legislazione che definisce il quadro alla base del diritto alimentare dell'UE e dall'art. 8, par. 3, del reg. (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, sull'igiene dei prodotti alimentari. Dal testo si comprende che non si applicano le regole indicate alla produzione primaria per uso domestico privato né alla preparazione, alla manipolazione o alla conservazione domestica di alimenti destinati al consumo privato; pertanto anche i privati che forniscono alimenti in occasioni specifiche, a eventi promossi da una comunità o da altre associazioni caritative, ivi comprese le iniziative di raccolta, sono esentati dagli obblighi connessi alla legislazione alimentare generale, così come lo sono le organizzazioni di beneficenza che ricevono occasionalmente generi alimentari dai privati.

Ciononostante, laddove si verifica un problema di sicurezza alimentare (spesso, un'intossicazione alimentare) le autorità sanitarie pubbliche effettuano indagini lungo tutta la filiera per individuarne l'origine e la causa. Può accadere che il problema venga constatato da un'impresa alimentare, la quale deve prendere provvedimenti per il ritiro, il richiamo o la notifica degli alimenti a rischio. Potrebbe essere stata interrotta la catena del freddo durante il trasporto da un intermediario; oppure il prodotto potrebbe

---

<sup>24</sup> Cfr. JANNARELLI, in AA.VV., *La sicurezza alimentare nell'Unione europea*, in *Le nuove leggi civ. comm.*, 2003, pp. 135-136. Infatti, l'art. 1 par. 3 del reg. 178/2002/CE prevede che il regolamento «non si applica (...) alla preparazione, alla manipolazione e alla conservazione domestica di alimenti destinati al consumo domestico privato».

<sup>25</sup> Cfr. *ex multis* DE CRISTOFARO, *40 anni di diritto europeo dei contratti dei consumatori: linee evolutive e prospettive future*, in *Contr.*, 2019, p. 177 ss.; ROSSI CARLEO, *Consumatore, consumatore medio, investitore e cliente: frazionamento e sintesi nella disciplina delle pratiche commerciali scorrette*, in *Eur. dir. priv.*, n.3/2010, p. 693 ss.; DI LAURO, *Comunicazione pubblicitaria e informazione nel settore agroalimentare*, Milano, 2005, spec. p. 352 ss., che riflette su pregi e difetti della disciplina a tutela del consumatore, sui limiti informativi nel settore agroalimentare e sulla conformazione delle etichette anche in una prospettiva futura; COSTATO, *L'informazione dei consumatori postrema frontiera della C.E.*, in *www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 4/2008, che mette in rilievo la tensione del legislatore a realizzare una vera e propria unificazione in sede europea (*ex art.* 114 TFUE); CANFORA, *Brevi riflessioni sulla tutela dei consumatori di prodotti agroalimentari nel diritto europeo, tra sicurezza degli alimenti e diritto all'informazione*, in MANSERVISI (coord. da), *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. secondo, ed. Jovene, Napoli, 2014, p. 127 ss.; GERMANÒ, *Le indicazioni in etichetta (e la loro natura) e i segni degli alimenti*, in *Riv. dir. agr.*, 2012, I, p. 207 ss.; BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, Torino, 2012.

essere stato distribuito da un'organizzazione di beneficenza dopo la data di scadenza, solo per fare qualche esempio<sup>26</sup>. Occorre individuare caso per caso la causa del problema e l'operazione o l'attività nel corso della quale è insorto l'inconveniente. Le circostanze specifiche e le conseguenze, a livello penale e/o civile, devono essere valutate di volta in volta, dipendono da diversi fattori, dallo *status* dei soggetti responsabili e dai diversi sistemi giuridici nazionali.

Non basta. Da parte sua, il reg. (CE) n. 178/2002 relativo alla sicurezza alimentare contiene una serie di previsioni rilevanti anche in collegamento con il settore delle informazioni sugli alimenti e della tutela del consumatore (v. l'art. 14, che vieta l'immissione sul mercato di alimenti a rischio), precisando che a tal fine occorre tener presenti le informazioni che accompagnano l'alimento. Risulta innegabile il rapporto del reg. (CE) n. 178/2002 con il reg. (UE) n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori il quale, senza dubbio, «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<sup>27</sup>. E si applica a tutti gli alimenti destinati al consumatore finale, compresi quelli forniti dalle collettività, e a quelli destinati alla fornitura delle collettività» (art. 1.3)<sup>28</sup>. È evidente che l'esame sulla natura dell'attività (impre-

---

<sup>26</sup> BORGHI, *La responsabilità del produttore*, in *Compendio*, cit., ricorda il caso "Skov e Bilka" (e la sentenza della Corte di giust. 10 gennaio 2006, in causa C-402/03, in Racc. 2006, p.I-199), in cui i danneggiati erano stati colpiti da salmonellosi; cfr. RUSSO, *La responsabilità del produttore e del distributore*, in *www.ristadirittoalimentare.it*, cit., il quale afferma che già la direttiva 85/374 pone in essere una armonizzazione completa della materia da essa regolata, stabilendo che, in ogni caso, se un prodotto è difettoso, «quale che ne sia il motivo e, dunque, anche in ragione di eventuali problemi informativi che riguardano il prodotto, il responsabile è individuato nel solo produttore e non anche nel distributore, se non nelle ipotesi eccezionali tassativamente previste».

<sup>27</sup> L'art. 3 del reg. n. 178/2002 definisce come "operatore del settore alimentare", la persona fisica o giuridica responsabile di garantire il rispetto delle disposizioni della legislazione alimentare nell'impresa alimentare posta sotto il suo controllo; individua la "legislazione alimentare", nelle leggi, i regolamenti e le disposizioni amministrative riguardanti gli alimenti in generale, e la sicurezza degli alimenti in particolare, sia nella Comunità che a livello nazionale; sono incluse tutte le fasi di produzione, trasformazione e distribuzione degli alimenti e anche dei mangimi prodotti per gli animali destinati alla produzione alimentare o ad essi somministrati; intende per "immissione sul mercato", la detenzione di alimenti o mangimi a scopo di vendita, comprese l'offerta di vendita o ogni altra forma, gratuita o a pagamento, di cessione, nonché la vendita stessa, la distribuzione e le altre forme di cessione propriamente detta. In proposito, v. IDAIC (a cura di), *Commentario del regolamento 28 gennaio 2002, n. 178/2002*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2003.

<sup>28</sup> Altrettanto innegabile è il collegamento dell'art. 8, reg. (UE) n. 1169/11, con l'art. 17, reg. (CE) n. 178/02, peraltro espressamente riconosciuto nel 21° *considerando* del reg. n. 1169/2011, in cui si afferma che è opportuno *chiarire* il regime di responsabilità de-

ditoriale o no) e sul modello operativo prescelto permette di enucleare le norme applicabili nel quadro normativo dell'UE. Le regole in materia di sicurezza, rintracciabilità, igiene alimentare e informazioni sugli alimenti possono variare a seconda che una organizzazione ridistribuisca gli alimenti a un'altra organizzazione (attività «da impresa a impresa»), o direttamente a un beneficiario finale (attività «da impresa a consumatore»), oppure in funzione del tipo di attività svolta (preparazione di pasti), o altro. È pertanto importante considerare caso per caso le varianti, lo *status* dei soggetti, il tipo di attività esercitata, in quanto le norme applicabili e gli obblighi connessi possono essere diversi. È il carattere «*business-to-business*» dell'operazione, ossia il fatto che si tratti di una transazione da impresa a impresa, a far insorgere l'obbligo di conformarsi a tutte le disposizioni in capo ad un dettagliante<sup>29</sup>.

Ciononostante, il reg. 1169/2011/UE relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori fa esplicito riferimento all'educazione e alle informazioni da considerare obbligatorie, altresì alla comprensione, preoccupazione, livello di conoscenze, interesse, percezione da tenere in considerazione per svolgere scelte consapevoli ed ai fini educativi<sup>30</sup>. Che poi l'ampliamento delle informazioni da considerare obbligatorie (operate dal suddetto regolamento e soprattutto di quelle da riportare in etichetta) garantisca di per sé una maggiore consapevolezza da parte del consumato-

---

gli operatori nel settore delle informazioni sugli alimenti, precisando che «tale chiarimento dovrebbe essere conforme agli obblighi nei confronti del consumatore di cui all'art. 17 del reg. (CE) n. 178/2002». L'art. 8 invero stabilisce come e in che misura gli obblighi di carattere informativo che si impongono agli OSA debbano essere distribuiti tra i vari anelli della catena alimentare: la scelta operata permette di comprendere infatti come ogni OSA sia responsabile per le informazioni sugli alimenti per quanto concerne l'attività ricadente sotto il proprio controllo, che è per certi versi necessitata dalla precedente previsione di carattere generale di cui all'art. 17, reg. n. 178/02. Per quanto concerne i nuovi alimenti – altro tema scottante e strettamente connesso – si fa riferimento ai gruppi vulnerabili della popolazione (cfr. 33° considerando, reg. (UE) 2283/2015 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2015, relativo ai nuovi alimenti, che modifica il regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga il reg. (CE) n. 258/97 del Parlamento europeo e del Consiglio e il reg. (CE) n. 1852/2001 della Commissione).

<sup>29</sup> *Amplius*, BOLOGNINI, *La disciplina della comunicazione business to consumer nel mercato agro-alimentare europeo*, Torino, 2012, cit., spec. p. 125 ss.

<sup>30</sup> Nel 10° considerando si precisa che la «conoscenza dei principi base della nutrizione e un'adeguata informazione nutrizionale sugli alimenti contribuirebbero significativamente a consentire al consumatore di effettuare scelte consapevoli. Le campagne di educazione e informazione sono un meccanismo importante per migliorare la comprensione delle informazioni alimentari da parte dei consumatori». Il 34° considerando riguarda quelle informazioni «che possono anche prevedere l'indicazione di raccomandazioni scientifiche nell'ambito dell'educazione nutrizionale per il pubblico e garantire scelte alimentari informate».

re... è cosa tutta da verificare<sup>31</sup>. In ogni caso, viene sottolineata l'importanza del diritto di "sapere", che "passa attraverso la possibilità di accedere a informazioni rilevanti e veritiere relativamente ai prodotti". Ora, «la individuazione delle informazioni rilevanti è oggetto di una scelta politico-normativa che si traduce in imposizione di obblighi ad alcuni operatori e nell'organizzazione di un apparato amministrativo di controllo»<sup>32</sup>, nella consapevolezza<sup>33</sup>, ma anche nelle attitudini che maturano in ogni individuo, nelle abilità gestionali lungo la filiera produttiva, nella formazione di una cultura scientifica e civile, orientata ai principi della sostenibilità e solidarietà, volta ad incoraggiare comportamenti virtuosi.

A riprova di ciò, a metà del 2018, tenendo conto di vari interventi legislativi europei e della FAO, il Consiglio europeo ha adottato un documento contenente le Conclusioni riguardanti il tema di un'alimentazione sana per i bambini auspicando un cambiamento, includendo tra i fattori che determinano modelli di una alimentazione non sana quelli legati ai sistemi alimentari, mettendo in luce diverse interconnessioni da valutare, gli impatti sulla salute, sulla sostenibilità, sulle disuguaglianze. Viene sostenuta la necessità di realizzare una cooperazione e vengono stimulate una molteplicità di azioni da condividere, in particolare tra le Autorità preposte alla salute, all'agricoltura e all'istruzione, creando in tal modo un modello basato sulla sinergia, al tempo stesso incoraggiando il consumo di alimenti sani, sostenibili e freschi per i pasti negli asili e nelle scuole, la creazione di opportunità per rafforzare il dialogo con agricoltori, produttori di alimenti, venditori al dettaglio, servizi di ristorazione collettiva ed operatori del settore alimentare. Si prende in considerazione l'esigenza di realizzare un sostegno nei confronti di iniziative di sensibilizzazione ed orientamento, se del caso, destinate a bambini, genitori ed educatori, prestatori di assistenza e fornitori di alimenti nelle strutture educative, con riferimento a regimi alimentari

---

<sup>31</sup> Cfr. *amplius* BOLOGNINI, *op. ult. cit.*, p. 165 ss.; DI LAURO, *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi. La costruzione di una "responsabilità del consumatore"*, in *www.rivistadirittoalimentare.it*, n. 2/2012; CARMIGNANI, *La tutela del consumatore nel Trattato di Lisbona*, in *Riv. dir. agr.*, 2010, I, p. 290 ss.; SIRSI, *Il diritto all'educazione ecc.*, *cit.*, p. 496 ss.; CANFORA, *Brevi riflessioni sulla tutela dei consumatori di prodotti agroalimentari nel diritto europeo, tra sicurezza degli alimenti e diritto all'informazione*, in S. MANSERVISI (coord. da), *Studi in onore di Luigi Costato*, vol. secondo, Jovene, Napoli, 2014, p. 127 ss.

<sup>32</sup> SIRSI, *In tema di etichettatura dei prodotti geneticamente modificati*, in *Atti della Giornata di studio Gli OGM: a che punto di vista giuridico siamo?*, (Accademia dei Georgofili, Firenze, 13 novembre 2014), Firenze, 2015, p. 643 ss. ed opp. precedentemente cit.

<sup>33</sup> *Ex multis*, sulle regole e sui nuovi "analfabetismi", cfr. DI LAURO, *Nuove regole per le informazioni sui prodotti alimentari e nuovi analfabetismi*, *cit.*; SIRSI, *La protezione giuridica della conoscenza tra monopoli e cultura libera*, in *Riv. dir. agr.*, 2007, I, p. 631 ss.

equilibrati e informazioni che identifichino opzioni alimentari nutrienti, idonee ed a prezzi accessibili, dimensioni adeguate delle porzioni, frequenze di consumo e consapevolezza del percorso «dai campi alla tavola»<sup>34</sup>.

La verità è che l'analisi ha bisogno di un approccio articolato e complesso, la ricostruzione risulta collegata allo *status* dei soggetti coinvolti (pubblici e privati, imprenditori, ma anche educatori) ed occorre fare riferimento all'attività esercitata<sup>35</sup>.

Sulle orme di quanto evidenziato dal Parlamento, dalla Commissione e dal Consiglio dell'UE, al momento attuale, l'auspicato cambio di tendenza coinvolge varie strategie e misure finalizzate, tra queste anche quelle volte a dimezzare lo spreco lungo tutta la catena alimentare, già entro il 2025<sup>36</sup>.

Nel quadro degli obiettivi internazionali oltreché europei e nell'ottica delle misure concernenti l'economia circolare, nel nostro ordinamento è stata approvata la legge n. 116 del 19 agosto 2016, "Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi" (c.d. legge Gadda), intendendo razionalizzare, introdurre incentivi e semplificazioni, anche burocratiche, che mostra un approccio dichiaratamente "*nudge*"<sup>37</sup>.

È sufficiente leggere gli obiettivi della nuova legge Gadda, per capire che ci potremmo trovare di fronte ad un "cortocircuito"; stiamo infatti contestualmente parlando di: favorire il recupero e la donazione delle eccedenze a scopo solidale e sociale; limitare l'impatto negativo sull'ambiente e sulle risorse naturali promuovendo il riuso ed il riciclo dei prodotti; contribuire al raggiungimento degli obiettivi stabiliti da Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti e dal Piano nazionale di prevenzione dello spreco

---

<sup>34</sup> Cfr. le Conclusioni del Consiglio dell'UE "Un'alimentazione sana per i bambini: il futuro sano dell'Europa" - 2018/C 232/01.

<sup>35</sup> Vedasi in proposito RUSSO, *La responsabilità del produttore e del distributore*, in *www.rivistadirittoalimentare.it*, cit., che mette in rilievo i profili di collegamento tra esigenze di sicurezza e di informazione, ovvero tra il reg. n. 178/2002 ed il reg. n. 1169/2011.

<sup>36</sup> Del resto, "Ridurre gli sprechi" risulta una priorità in Agenda 2030 e la lettura dei *Goals* permette di individuare obiettivi interconnessi e indivisibili. Il 12° obiettivo (12.3) riguarda il consumo e la produzione responsabili, ma risulta correlato con la maggior parte degli altri obiettivi. Più della metà dei *Sustainable Development Goals* (SDG) affrontano la sostenibilità in termini di povertà, educazione, disuguaglianze, salute, cibo e agricoltura, acqua e sanità, insediamenti umani, energia, cambiamenti climatici, consumi e produzione sostenibili, oceani e ecosistemi terrestri. Cfr. in proposito il rapporto ISPRA n. 267/2017, dal significativo titolo *Spreco alimentare: un approccio sistemico per la prevenzione e riduzione strutturali*, in *www.isprambiente.gov.it*; inoltre il *Position Paper Goal 12* ASVIS, ed. 2019, *www.asvis.it*.

<sup>37</sup> In argomento, mi permetto di rinviare per altre riflessioni a MACCIONI, *Spreco alimentare. Regole e limiti nella transizione verso modelli agroalimentari sostenibili*, cit., spec. cap. II e conclusioni, oltre che alle opp. cit. in precedenza.

alimentare; investire energie in attività di ricerca, informazione e sensibilizzazione delle istituzioni e dei consumatori, *soprattutto giovani* (art. 1)<sup>38</sup>.

Per quanto concerne, specificamente, i temi che ci occupano, nell'assetto normativo della legge Gadda, gli artt. 9 e 10 si interessano rispettivamente di "Promozione, formazione e misure preventive in materia di riduzione degli sprechi" e di "Misure volte a ridurre gli sprechi nella somministrazione degli alimenti"<sup>39</sup>. In particolare, l'art. 10 fa laconicamente riferimento alle «linee di indirizzo rivolte agli enti gestori di mense scolastiche, aziendali, ospedaliere, sociali e di comunità, al fine di prevenire e ridurre lo spreco connesso alla somministrazione degli alimenti», che devono essere predisposte entro il termine di 90 giorni dall'entrata in vigore della legge<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> Ricordiamo ancora l'art. 1 ("Finalità"): 1. La presente legge persegue la finalità di ridurre gli sprechi per ciascuna delle fasi di produzione, trasformazione, distribuzione e somministrazione di prodotti alimentari, farmaceutici e di altri prodotti, attraverso la realizzazione dei seguenti obiettivi prioritari:

a) favorire il recupero e la donazione delle eccedenze alimentari a fini di solidarietà sociale, destinandole in via prioritaria all'utilizzo umano;

b) favorire il recupero e la donazione di prodotti farmaceutici e di altri prodotti a fini di solidarietà sociale;

c) contribuire alla limitazione degli impatti negativi sull'ambiente e sulle risorse naturali mediante azioni volte a ridurre la produzione di rifiuti e a promuovere il riuso e il riciclo al fine di estendere il ciclo di vita dei prodotti;

d) contribuire al raggiungimento degli obiettivi generali stabiliti dal Programma nazionale di prevenzione dei rifiuti, adottato ai sensi dell'articolo 180, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, e dal Piano nazionale di prevenzione dello spreco alimentare previsto dal medesimo Programma nonché alla riduzione della quantità dei rifiuti biodegradabili avviati allo smaltimento in discarica;

e) contribuire ad attività di ricerca, informazione e sensibilizzazione dei consumatori e delle istituzioni sulle materie oggetto della presente legge, con particolare riferimento alle giovani generazioni.

<sup>39</sup> Art. 10 ("Misure volte a ridurre gli sprechi nella somministrazione degli alimenti"): 1. Il Ministero della salute, entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa intesa in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, predispone linee di indirizzo rivolte agli enti gestori di mense scolastiche, aziendali, ospedaliere, sociali e di comunità, al fine di prevenire e ridurre lo spreco connesso alla somministrazione degli alimenti, anche tenendo conto di quanto previsto all'articolo 4, commi da 5 a 5-*quinqüies*, del decreto-legge 12 settembre 2013, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2013, n. 128. Sulle dinamiche delle discipline europee e nazionali e su alcuni profili specifici precedenti all'entrata in vigore della legge n. 166 del 2016, cfr. BRUNORI, GALLI, *Verso una ristorazione scolastica italiana più sostenibile*, in DI LAURO (a cura di), *NUTRIDIALOGO, Il diritto incontra le altre Scienze su Agricoltura, Alimentazione Ambiente*, Ets, Pisa, 2015, p. 83 ss.

<sup>40</sup> Le Linee di indirizzo nazionale e l'Intesa del 19 aprile 2018, emanata ai sensi dell'art. 10, della legge 19 agosto 2016, n. 166, tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali sul documento recante: "Linee di indirizzo rivolte agli enti gestori di mense scolastiche, aziendali, ospedaliere, sociali e di comunità, al fine di prevenire